



كلية الحقوق  
قسم القانون العام

# حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية

(دراسة مقارنة في الخصائص والمفهوم)

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

الباحث

محمد شارع فهد العجمي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

عميد كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢٥ / ١٤٤٦ هـ

# حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية



## المقدمة

حالة الطوارئ حالة استثنائية، فالأصل أن تعيش الدولة في حالة من الاستقرار تنظمها مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية، واستثناءً من هذا الأصل قد تتعرض الدولة إلى خطر يهدد أمنها ونظامها العام، ولإستنفاد أو عجز الأساليب العادية عن مواجهة ذلك الخطر، تضطر الدولة لوضع تشريعات استثنائية تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية، إلا أن المشرع عندما يمنح الإدارة تلك الاختصاصات الواسعة، لا يعني تركها حرة من دون قيد، وإنما يضع من الضوابط والشروط التي تقيد الإدارة في إعلان حالة الطوارئ وتنفيذها ويوضح الصلاحيات الاستثنائية التي تمنح للإدارة في ظل حالة الطوارئ، كرقابة القضاء والبرلمان على إعلان وتنفيذ حالة الطوارئ.

تخضع السلطات العامة في الدولة لسيادة القانون شأنها في ذلك شأن الأفراد، والهدف من مبدأ المشروعية هو تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحررياتهم، وما تتمتع 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 التحلل تماماً من مبدأ المشروعية في ظل هذه الظروف الطارئة.

من الصعوبة بمكان، إمكانية التكهن بكافة الحالات التي من يتوقع حدوثها في سائر صور الحياة الطبيعية، سواء الاجتماعية أو السياسية، وذلك بغية وضع التشريعات المناسبة لهذه الحالات، أي سن قاعدة قانونية تنظم إجراءات الحالة المستقبلية، ومن ثم فإن هناك استثناءات قد تحدث دون توقع، وبمفهوم أدق حدوث حالات سياسية ناجمة عن بعض الحركات الاجتماعية أو السياسية، كالثورات والانتفاضات والاحتجاجات، أو ظواهر طبيعية ناتجة عن حوادث تقع بسبب البراكين أو الزلازل أو العواصف أو الفيضانات، فكان لزاماً على المشرع في كافة نصوصه التشريعية وضع مادة أو فصل ينظم هذه الحوادث الفجائية، وقد اختلفت التشريعات في تحديد مفهوم هذه الحالات، فمنها من أسماها بحالة الطوارئ، ومنها من أطلق عليها حالة الاستثناء، وهناك من عمل بمفهوم الأحكام العرفية، بيد أن كافة هذه المسميات تدور حول مضمون واحد، وهو حالة الطوارئ بمفهومها العام، لاسيما إذا ما علمنا خصوصيات كل منها والإجراءات المتبعة لإعلانها والأسباب والنتائج التي تدعو إلى ذلك.





وعلى ذلك فإن مفهوم حالة الطوارئ، هو تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما يمكن وصفها بأنها حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية، وهي كذلك تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف للسلطات المعنية باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف، وتخضع في ذلك للرقابة القضائية، وتعد حالة الطوارئ من الحالات الاستثنائية في الدول المعاصرة، فهي: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية وموقّعة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية، وتنتهي حالة الطوارئ بانتهاء مسوغات فرضها، وهي تمثل حالة قلق شديد أو اضطرابات غير متوقعة في دولة ما، مما يجعل الدولة تقوم بإعلان حالة الطوارئ لحفظ الأمن.

ولحالة الطوارئ نوعان، حالة الطوارئ الحقيقية، ولها صورها وأسبابها وإجراءاتها، ثم حالة الطوارئ السياسية، فالأولى قد تسمى بالأحكام العرفية، أو حالة الأحكام العرفية العسكرية، وتعلن هذه الحالة نتيجة لقيام حرب بين دولتين، أو اجتياح العدو بعض أراضي الدولة المعلنة لهذه الأحكام، أما الأخيرة فتسمى بحالة الأحكام العرفية السياسية، وتعلن هذه الحالة عند قيام



خطر داهم يهدد بوقوع حرب أو بقيام اضطرابات داخلية كحالة التمرد والعصيان، أو بوقوع كارثة عامة أو انتشار وباء، كفيروس كورونا (كوفيد-١٩) مؤخراً.

وكل هذه المفاهيم تدور حول مضمون مفاده، أن حالة الطوارئ، حالة يستحيل على القاعدة القانونية العادية التكفل بإجراءات الحالة الحالية الناجمة عن الأحداث التي أخلت بالسير العادي للحياة العامة.

وتأسيساً على ما تقدم، نلقي الضوء على أهمية الدراسة، ومشكلتها والتساؤلات المطروحة بشأنها، وأهدافها، والمنهج المتبع، وخطة الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً - أهمية الدراسة:

تبدو أهمية هذه الدراسة في أن حالة الطوارئ من الإجراءات الماسة بالحقوق والحريات، إذ من شأنها أن تقيد حق من حقوق الإنسان، كحق التنقل والسفر وحق التظاهر، وحرية التعبير عن الرأي والفكر، وغير ذلك من الحقوق والحريات، وبناء على ذلك، كان لابد من وجود تنظيم دستوري وتشريعي لحالة الطوارئ، وكان لابد من وجود رقابة قضائية فاعلة على السلطة القائمة بإعلان حالة الطوارئ، وذلك للحد من تعسف هذه السلطة في استعمال حقها، كما تبدو أهمية هذه الدراسة، في اعتبار أن حالة الطوارئ،



وإن كانت من الإجراءات المقيدة للحقوق والحريات، إلا أنها من الإجراءات التي من شأنها حفظ كيان المجتمع، والقضاء على الفوضى والعنف والانفلات الأمني، إبان حالة من الحالات الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد.

### ثانياً – مشكلة الدراسة:

تبدو مشكلة هذه الدراسة في مدى إمكانية تطبيق حالة الطوارئ دون المساس بحق من حقوق الإنسان وحياته، ومن ثم يبرز تساؤل رئيسي عن مدى قدرة السلطات الموكلة إليها تنفيذ حالة الطوارئ على تحقيق التوازن بين المحافظة على أمن المجتمع والنظام العام من جهة، وبين ضمان حقوق وحرّيات الإنسان من جهة أخرى، ويتفرّع عن هذا التساؤل عدّة تساؤلات فرعية تعمل على تحقيق أهداف الدراسة، ومن هذه التساؤلات: ما هي الحالات والإجراءات المتبعة لمواجهة الحالة الاستثنائية أو غير العادية؟ وكيف نظمت كل من الكويت ومصر هذه الظروف في دساتيرها؟ وكيف نظمها المشرع الدستوري الكويتي والمصري في تشريعاتهما المختلفة المتعلقة بهذا الشأن؟

### ثالثاً – أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف، من أهمها:

(١) التمييز بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

(٢) فض التنازع بين حالة الطوارئ ومبدأ المشروعية.



(٣) بيان المبررات التي تدعو إلى تطبيق حالة الطوارئ، وشروط هذا التطبيق.

(٤) الوقوف على الآثار التي تترتب على إعلان حالة الطوارئ، سواء تلك المتعلقة بالسلطة المختصة أو بحقوق وحرّيات الإنسان.

#### رابعاً- منهج الدراسة:

المنهج المتّبع في هذه الدراسة، هو المنهج التحليلي؛ والذي من خلاله يتمّ تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتنظيم حالة الطوارئ، مع بيان تأصيلها التشريعي وأساسها الدستوري فيما يتعلق بموضوع الدراسة، كما أننا سنتبع كذلك المنهج المقارن؛ وذلك من خلال مقارنة الوضع في القانون الكويتي مع نظيره المصري بشأن تنظيم حالة الطوارئ، من حيث الحرص على الموازنة بين المحافظة على النظام العام وضمان الحرّيات العامة، فضلاً عن الضمانات الدستورية التي تكفل وجوب تطبيق حالة الطوارئ، دون أن يتعارض ذلك مع الحرّيات العامة للأفراد.

#### خطة الدراسة

وتأسيساً على ما تقدّم، قسمنا هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث، وخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات؛ وذلك على النحو الآتي:

#### المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ.



المَبَحْثُ الثَّانِي: خصائص حالة الطوارئ.

المَبَحْثُ الثَّالِث: حالة الطوارئ ونظرية الظروف الاستثنائية.

المَبَحْثُ الأوَّلُ

مفهوم حالة الطوارئ

يتدخل المشرع لتنظيم الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال تضمين التشريع لنصوص لائحة سبق أن ألغاها القضاء مع تقرير تطبيقها بأثر رجعي، فهذه اللائحة لم تكن موجودة من الناحية القانونية<sup>(١)</sup>، ومن ذلك تنظيم حالة الطوارئ أو الاستعجال، وهو نظام لاحق للأحكام العرفية تاريخياً، إلا أنه نتيجة لذلك الاختلاف الاصطلاحي بين النظم الدستورية المقارنة، فقد وجب علينا التمييز بين كلا المصطلحين، للوقوف على مدى وجود اختلاف من عدمه بين مصطلح حالة الطوارئ ومصطلح الأحكام العرفية<sup>(٢)</sup>.

من الصعوبة بمكان، إمكانية التكهن بكافة الحالات التي من يتوقع حدوثها في سائر صور الحياة الطبيعية، سواء الاجتماعية أو السياسية، وذلك بغية

(١) د. عادل الطبطائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية - دراسة مقارنة، لجنة التأليف

والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٠م، ص ٣٢٩.

(٢) مصطفى الشهيد خضر، إعلان حالة الطوارئ في الدساتير المصرية، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، جامعة الأزهر - كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد ٥، العدد ٣٨، مصر، ٢٠٢٢، ص ٦٥٥.



وضع التشريعات المناسبة لهذه الحالات، أي سن قاعدة قانونية تنظم إجراءات الحالة المستقبلية، وَمِنْ ثَمَّ فَإِنْ هُنَاكَ استثناءات قَدْ تَحْدُثُ دُونَ تَوَقُّعٍ، وبمفهوم أدق حدوث حالات سياسية ناجمة عَنْ بعض الحركات الاجتماعية أو السياسية، كالثورات والانتفاضات والاحتجاجات، أو ظواهر طبيعية ناتجة عَنْ حوادث تقع بسبب البراكين أو الزلازل أو العواصف أو الفيضانات، فكان لزاماً عَلَى المشرع فِي كافة نصوصه التشريعية وضع مادة أو فصل ينظم هذه الحوادث الفجائية، وَقَدْ اختلفت التشريعات فِي تحديد مفهوم هذه الحالات، فمنها مِنْ أَسَمَاهَا بحالة الطوارئ، ومنها مِنْ أَطْلَقَ عَلَيْهَا حالة الاستثناء، وهناك مِنْ عَمِلَ بمفهوم الأحكام العرفية، بيدَ أَنْ كافة هذه المسميات تدور حول مضمون واحد، وهو حالة الطوارئ بمفهومها العام، لاسيما إِذَا مَا عَلِمْنَا خصوصيات كل منها والإجراءات المتبعة لإعلانها والأسباب والنتائج التي تدعو إِلَى ذلك<sup>(٣)</sup>.

وعلى ذَلِكَ فَإِنْ مفهوم حالة الطوارئ، هو تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما يمكن وصفها بأنها حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لَا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية، وهي كذلك تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف للسلطات المعنية باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف، وتخضع

(٣) منى رياض محمد عبد الواحد الموصل، حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط - كلية الحقوق، عمان - الأردن، ٢٠٢١، ص ١٣.



في ذلك للرقابة القضائية، وتعد حالة الطوارئ من الحالات الاستثنائية في الدول المعاصرة، فهي: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية<sup>(٤)</sup>، وتنتهي حالة الطوارئ بانتهاء مسوغات فرضها<sup>(٥)</sup>، وهي تمثل حالة قلق شديد أو اضطرابات غير متوقعة في دولة ما، مما يجعل الدولة تقوم بإعلان حالة الطوارئ لحفظ الأمن<sup>(٦)</sup>.

نعرض في هذا المبحث لتعريف حالة الطوارئ، وملابسات وضع قانون الأحكام العرفية في الكويت، وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: تعريف حالة الطوارئ في التشريع الكويتي والمقارن.**

**المطلب الثاني: الأساس القانوني للأحكام العرفية (حالة الطوارئ) في الكويت.**

(٤) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م ص ٤٨٩.

(٥) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨٩.

(٦) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط ١، مركز الإسكندرية

للكتاب، ٢٠٠٦م، ص ١٣٣.



## المطلب الأول

### تعريف حالة الطوارئ في التشريع الكويتي والمقارن

تعد حالة الطوارئ<sup>(٧)</sup>، بمثابة إعلان عن بداية ممارسة السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ، وذلك عندما تمر البلاد بظروف غير عادية، تعجز الدولة وقوانينها العادية عن التصدي لها ومعالجته<sup>(٨)</sup>.

أم على صعيد الأحكام العرفية، فنلاحظ أنها تنقسم إلى صورتين؛ وهما: صورة الأحكام العرفية العسكرية (الحقيقية)، وصورة الأحكام العرفية السياسية

(٧) تتنوع حالة الطوارئ إلى حالتين فرعيتين؛ أولهما: الحالة العادية: والتي يمكن أن تتحقق بقيام خطر حال منذر بالشر على نحو لا يمكن معه تأخير مواجهته، أما الحالة الثانية، وهي الحالة القصوى: وهي التي تتمثل في وقوع كوارث ذات خطورة عالية والتي تؤدي إلى إنعدام قدرة الأجهزة المدنية العادية على العمل وحلول المحاكم والقوانين العسكرية محلها. انظر في ذلك: د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ١٩٦٦م، ص ١٣. ومن التطبيقات العملية على ذلك: إعلان الرئيس الأمريكي هاري ترومان حالة الطوارئ خلال الحرب الكورية سنة ١٩٥٠م، وقد نص القرار على "أن الحوادث التي وقعت بكوريا وغيرها تهدد السلام في العالم وتعرض للخطر جهود هذه البلاد وجهود الأمم المتحدة في سبيل منع الغزو والإشتباك المسلح، وأن الاحتلال الشيوعي للعالم هو الهدف الذي تسعى إليه قوات الغزو وهذه الحوادث تهدد رغد العيش والحرية التي ينعم بها الشعب الأمريكي والسلام العالمي" أنظر في ذلك: د. عادل أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، بدون دار نشر وبدون سنة طبع، ص ١٢٥.

(٨) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة دار المعارف - الإسكندرية،

٢٠٠٣م، ص ٣٢٧.





(الصورية)<sup>(٩)</sup>، فأم الصورة العسكرية، فيكون إعلانها في مسارح العمليات الحربية، وفي أقاليم الدولة المحتلة عسكرياً، وتكون السلطة فيها بيد العسكريين، وتتيح لهم تعطيل الدستور والقوانين في هذه الأقاليم، والإعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم بالقدر الذي يتطلبه تحقيق أغراض الغزو وحماية جيش الاحتلال<sup>(١٠)</sup>.

وأما الصورة السياسية والتي هي موضع حديثنا في هذه الدراسة، فيكون إعلانها بواسطة السلطة التنفيذية في كل البلاد أو جزء منها، وتقوم على السماح للحكومة بسلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية<sup>(١١)</sup>، وذلك نظراً لما يهدد أمن الدولة وسلامتها، بسبب غزو خارجي، أو اضطرابات داخلية تعرض النظام فيها لخطر أكيد، حيث تعجز الدولة وقوانينها العادية

(٩) لا يجب الخلط بين النظامين، فنظام الطوارئ التي تنص عليه الدساتير المطبقة للنظم الديمقراطية يعد نظاماً سياسياً لا عسكرياً، حيث إنه قديماً في فرنسا قد سري الخلط بين النظامين إلى أن استقر الوضع القانوني للأحكام العرفية السياسية المستمدة من النظم الدستورية، بعيداً عن الأحكام العرفية العسكرية المستمدة من القانون الدولي. أنظر في ذلك: د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، ط٤، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩م، ص٥٢٩.

(١٠) د. أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الاستثنائية"، الهيئة

المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨م، ص١١٧.

(١١) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦م، ص١٣٣.



عَنْ مجابهة الحالة وتنفيذ حكم القانون بالأساليب المعتادة، وهذه الأخيرة هي مَا يخلصنا بالحديث<sup>(١)</sup>.

ومن خلال التمييز السابق، نجد أنه لَا فرق بَيْنَ إعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية<sup>(٢)</sup>، فإذا مرت الدولة بظروف استثنائية لَا تكفي

---

(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ١٥١.

(٢) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨٦. وَمِنْ الدساتير العربية التي تتشابه مع الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م في مصطلح (الأحكام العرفية)؛ منها عَلَى سبيل المثال: مَا جاءت بِهِ الفقرة الأولى مِنْ المادة (١٤٦) مِنْ دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م والمعدل في عام ٢٠٠٩م بقولها "يكون إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء عَلَى عرض رئيس الإتحاد وموافقة مجلس وزراء الإتحاد وَذَلِكَ في أحوال الضرورة التي يحددها القانون،...". انظر في ذلك: دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١م والمعدل لعام ٢٠٠٩م. وَمَا جاءت بِهِ الفقرة الأولى مِنْ المادة (٦٩) مِنْ الدستور القطري لعام ٢٠٠٤م، بقولها "للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وَذَلِكَ في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون". انظر في ذلك: الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٤م، وَمِنْ الدساتير العربية التي تتشابه مع الدستور المصري ٢٠١٤م في مصطلح (حالة الطوارئ)؛ منها عَلَى سبيل المثال: مَا جاءت بِهِ المادة (٦١/تاسعاً/ب) مِنْ العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م بقولها "تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة"، وَمَا جاءت بِهِ المادة (١٢٤) مِنْ الدستور الأردني لعام بقولها "إذا حدث مَا يستدعي الدفاع عَنْ الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إِلَى الشخص الَّذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية،...". انظر في ذلك: الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢م والمعدل لعام ٢٠١١م. وَمَا جاءت بِهِ المادة (٩١) مِنْ الدستور الجزائري لعام ٢٠٠٨م بقولها "يقرر رئيس الجمهورية،



لمواجهتها القوانين العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وتقضي معها التوسعة في هذه القوانين الاستثنائية بما يكفي لمجابهة تلك الظروف<sup>(١)</sup>، فإن المصطلح الأول "حالة الطوارئ" لا يعدو أن يكون سوى تنظيمًا قانونيًا آخر للأحكام العرفية، فكليهما يخولان للحكومة في ظل الظروف الاستثنائية بعض السلطات التي تقيد من الحقوق والحريات العامة للأفراد، بما يفسر معه كون كلا المصطلحين يمثلان نظامين قانونيين للأحكام العرفية السياسية ويصح أن يطلق على كل منهما قانون الطوارئ<sup>(٢)</sup>.

---

إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة". انظر في ذلك: الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦م والمعدل لعام ٢٠٠٨م، المنظمة العالمية للملكية الفكرية "ويبو"، وكذلك المشرع الدستوري الموريتاني، والذي جمع بين مصطلح حالة الطوارئ ومصطلح الأحكام العرفية..

(١) تختلف الأزمات التي تمر به الدول سواء من حيث طبيعتها، أو قوتها، فمن حيث طبيعتها: قد ترجع الأزمة إلى أسباب طبيعية مثل الزلازل، والثورات، والبراكين، الجفاف، ولكن كثيراً تكون الأزمات سياسية وإجتماعية، كتنشوب حرب، إضرابات، عصيان، إنقلاب على الحكم. ومن حيث قوتها: فقد يقتصر الخطر على جزء من الدولة أو كلها، وقد يؤدي إلى موت الملايين في بعض الأحيان. وقد تواجه الدول هجمات إرهابية لا بد معها من إتخاذ إجراءات غير عادية للقضاء عليها. أنظر في ذلك:

Guy Braibant: L'Etat Face aux crises: in les Pouvoir des crise, p 5-9. Robert Schmelck et Georger Pica: L'Etat au terrorisme: in les Pouvoirs de crise, p 53-64.

(٢) د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص ٤٣٤؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي، ط١، ١٩٥٩م، ص ٦٣٨ وما بعدها.



هذا؛ وتتبنى الدساتير أحد اتجاهين لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية في البلاد<sup>(١)</sup>؛ نعالجهما كما يلي<sup>(٢)</sup>:

الاتجاه الأول: وفي هذا الاتجاه تنص الدساتير صراحةً على الظروف الاستثنائية التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، ويكفي عندها إعلان انتقال البلاد إلى حالة الطوارئ أو الحكم العرفي<sup>(٣)</sup>.

ومثل هذا الاتجاه يتفق أكثر ولوائح الضرورة، إذ تشترط الدساتير ضرورة أن يكون هناك خطر داهم لا يمكن تداركه بالوسائل الدستورية العادية، ولما كان الشعب هو صاحب السيادة، فاشتترطت المواد ضرورة العرض على البرلمان في أي حالة كان عليها من أدوار الانعقاد، بين ما اشترط البعض اجتماعه بقوة القانون، واشترط البعض إعلام الأمة بخطاب

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨م، ص ٣٥٠؛  
الكسندر ابرون، الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة،  
القاهرة، ١٩٩٠م، ص ١٩.

(٢) هيثم أحمد العون، المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور الكويتي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،  
كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٨م، ص ٣١١ وما بعدها.

(٣) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، ط٥، مكتبة الكويت الوطنية، ٢٠٠٩م،  
ص ٧٣٩.



رسمي، وذلك حتى يتسنى للمخاطبين بتلك الاجراءات الاستثنائية العلم بها بما لها من مساس وتضييق بالحقوق والحريات العامة.

الاتجاه الثاني: وفي هذا الاتجاه تنص الدساتير على صدور قانون ينظم إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، ويكفي عندها صدور قرار أو مرسوم بإعلان حالة الطوارئ أو الحكم العرفي<sup>(١)</sup>.

ومثل هذا الاتجاه الأخير، هو ما يتفق ودراستنا، فنلاحظ أن كلاً من الدساتير المقارنة قد خلت من المتطلبات الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وتطلبت صدور قانون ينظم تلك الحالة ويحدد متطلباته<sup>(٢)</sup>.

(١) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٧٣٩.

(٢) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١، ٢٠١٤، ص ٢٣٤. كما أخذت بذات الإتجاه المادة رقم (١٤٦) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١م والمعدل في عام ٢٠٠٩م بقولها "يكون اعلان الأحكام العرفية ، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها؛ ويتضح من المادة (١٤٦) انه يلزم لإعلانها توافر متطلبات شكلية وأخرى موضوعية، اما المتطلبات الشكلية: ١- أن تعلن حالة الطوارئ بمرسوم، ٢- مصدق عليه من قبل المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، ٣- ويعرض على المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له إذا كان غير منعقد. أما المتطلبات الموضوعية: تتمثل



فحددتها المادة (٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، بقولها: "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم. ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر"<sup>(١)</sup>.

في حين أن المشرع الدستوري المصري الحالي لعام ٢٠١٤، لم يعالج مسألة الأحكام العرفية في مادة مستقلة من مواد الدستور، وإنما عدها صورة من صور حالات الطوارئ، والتي حددها في المادة (١٥٤) بقوله: "يعلن

---

في شرط واحد ألا وهو، وجود حالة ضرورة تتطلب تدابير سريعة لا تحتمل التأخير، وقد أحال المشرع الإماراتي كالمشرع الكويتي والمصري بيان تلك الحالة على قانون. والجدير بالإشارة؛ أن هذا القانون لم يصدر حينئذ يتضح أنه لربما تطبق ذات النظام الإنجليزي وهو أن تصدر عند وقوع حالة الضرورة وليس قبل وقوعها. انظر في ذلك: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٧م، ص ٢٨٠ وما بعدها.

(١) راجع في ذلك المادة رقم (٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م.



رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون...<sup>(١)</sup>.

وإزاء النصوص الدستورية عالية، صدر القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر<sup>(٢)</sup>.

---

(١) الفقرة رقم (١) من المادة رقم (١٥٤) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م، والنص الكامل لهذه المادة كما يلي: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

(٢) وقد ألغى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م بشأن الأحكام العرفية، وحل محله القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م بشأن حالة الطوارئ المعدل بالقرار بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨م والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢م والقانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١م وأخيراً القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢م. انظر في ذلك: د. أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الاستثنائية"، مرجع سابق، ص ١٣٣؛ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م، ص ٦٠٦؛ د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، ٢٠٠٠م، ص ٣٠٥.



هذا، وبغية الوقوف على ماهية الضوابط الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية في النظم المختلفة المقارنة.

وتأسيساً على ما تقدم، تعدُّ حالة الطوارئ نظاماً لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يتعرض لها المجتمع في الأوقات الحرجة والتصدي لها، وتختلف الدول فيما بينها من حيث تشريعاتها القانونية لتنظيم حالة الطوارئ، فمن الدول من شرعت قانوناً مسبقاً لتنظيم حالة الطوارئ، ومنها من يتصدى لها وقت حدوثها، ومن ثمَّ فما هو المقصود بحالة الطوارئ؟ وما هي الشروط الواجب توافرها لتطبيق هذه الظروف؟

هذا ما سنعرض له من خلال تعريف حالة الطوارئ، مع بيان الشروط الشكلية والموضوعية لتطبيق حالة الطوارئ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

كشفت محكمة القضاء الإداري في أحكامها عن أثر حلول قانون الأحكام العرفية عن قانون آخر، فقضت بأن القوانين والقرارات التي صدرت طبقاً لأحكام القانون الأول، تظل قائمة منتجة لأثارها، طالما أن القانون الجديد لم ينص على إلغائها وما دامت لا تتعارض مع أحكامها، وتظل كذلك إلى أن تلغيها السلطة المختصة. أنظر في ذلك: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٥ مارس ١٩٦٠م في القضية رقم ٩٣١ لسنة ١٣ القضائية. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشر، ص ٢٠٨؛ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٠ مايو ١٩٦٦ في القضيتين رقمي ٢٣٦، ٧٣٣ لسنة ١٤ القضائية؛ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، أول أكتوبر ١٩٦١م حتى آخر سبتمبر ١٩٦٦م، ص ٧٤٨.





. وندرس في هذا المبحث مفهوم حالة الطوارئ في كل من النظام الدستوري الكويتي والمصري، وذلك من خلال مواد الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، والدستور المصري الحالي الصادر سنة ٢٠١٤، ويرجع السبب في ذلك إلى تشابه النظام الدستوري القائم في كل من هذه الدول الثلاث، فجميعهم نظم مختلطة، وبالنظر في هذه الدساتير نلاحظ أنها تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها تقر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وهو ما يقصد به أنها تميل إلى النظام البرلماني؛ وذلك على العكس في النظام الرئاسي، الذي يقوم على أساس أحادية السلطة التنفيذية؛ إذ ينفرد رئيس الدولة في هذا النظام بالسلطة التنفيذية، حيثُ يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء، فتتجسد الوظائف التنفيذية جميعها في يد رئيس الدولة، ويكون الوزراء مجرد سكرتارية له، يعاونونه في تنفيذ سياسته، وهم مسئولون أمامه لا أمام البرلمان. ونظراً لما تتضمنه الدراسة من مقارنة بين النظام الكويتي والمصري، يظهر لنا أن هذه النظم الدستورية على الرغم من اتفاقها بأن يكون إعلان تلك الحالة في الظروف الاستثنائية فقط، إلا أنها تباينت في مصطلح إعلان هذه الحالة، بالإضافة إلى الأحكام العرفية كالمشرع الدستوري الكويتي لعام ١٩٦٢م، بالإضافة إلى حالة طوارئ كالمشرع الدستوري المصري الحالي لعام ٢٠١٤.



ولم يتفق الفقهاء حول تعريفٍ مُحدّدٍ لحالة الطّوارئ<sup>(١)</sup>، وذلك بسبب اختلاف تنظيمها، وأساليب تطبيقها من دولةٍ إلى أخرى، بيد أنهم متفقون على الغاية من فرضها، وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة الدولة وأمن المجتمع<sup>(٢)</sup>.

لقد وجدت تشريعات الطّوارئ لحماية النظام العام من الأخطار، ولم يتفق فقهاء القانون العام المقارن على وضع تعريفٍ مُحدّدٍ لحالة الطّوارئ في مواجهة ظروف استثنائية طارئة تمرُّ بها البلاد وتهدد أمنها وسلامتها، ويرجع اختلاف الفقهاء في ذلك إلى اختلاف التنظيم القانوني لحالة الطّوارئ من دولةٍ إلى أخرى، فالدول مختلفة في انتهاجها لنظام حالة الطّوارئ؛ لذا تباينت التعريفات الخاصة بها، فعرفت حالة الطّوارئ بأنها: نظامٌ قانونيٌ يجد مصدره في الدستور أو التشريع يمنح السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية صلاحياتٍ واسعةً تجاوز الحدّ المسموح به في الظروف العادية لمواجهة تلك

(١) تعرف الأحكام العرفية بأنها "تطبيق المشروعية في الظروف الغير عادية، وتلجأ إليها السلطة التنفيذية بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة حالات طارئة لا يمكن مواجهتها عن طريق القوانين العادية، وتسمى بالأحكام العرفية، وفي الوقت الحاضر بحالة الطوارئ". أنظر في ذلك: د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول، التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٣٧م وحتى عام ١٩٧١م، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م، ص ٤٠٧.

(٢) د. محمد إبراهيم خيري محمد الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، الجزء الأول، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠٠٩م، ص ١٣١.



الظروف، بهدف الحفاظ على الأمن والنظام العام مع إخضاع كافة الإجراءات لرقابة القضاء أو البرلمان أو لكليهما<sup>(٣)</sup>.

كما عرفها البعض بأنها: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة، لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية، وينتهي بانتهاء مسوغاته<sup>(٤)</sup>، ومن الفقه من عرفها بأنها: الحالة التي تتحقق إذ قامت ضرورة تحت السلطة الإدارية للخروج على حكم الدستور أو حكم القانون عن طريق ممارسة بعض الإجراءات الخطيرة الماسة بالحريات العامة عندما تكون القواعد القانونية المتبعة في ظل الظروف العادية عاجزة عن تمكين السلطة الإدارية من مواجهة الحالة الطارئة<sup>(٥)</sup>، في حين عرفها آخرون بأنها: "إجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد، أو بعضها بمقتضى نظام بوليس خاص ضد احتمال هجوم مسلح".

(٣) زهراء سعد مهدي، نظرية الضرورة وتطبيقاتها في الدساتير العربية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨م، ص ١١٢.

(٤) أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩م، ص ٣٠٦.

(٥) أحمد طلال عبد الحميد، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، مجلة القانون والقضاء، العدد السابع، ٢٠١١م، ص ٧٤.



ويؤخذ على هذا التعريف الأخير تصوره، إذ لا تقتصر حالة الطوارئ على حالات التهديد بهجوم مسلح ذلك بل تمتد لتشمل حالات الكوارث الطبيعية والاضطرابات الداخلية أو التهديد بالاضطراب العام.

بين ما توسع جانب آخر من الفقه الدستوري في تعريف حالة الطوارئ، وعلى ذلك عرفت حالة الطوارئ بأنها: مجموعة من التدابير الاستثنائية القصد منها الحفاظ على سلامة المجتمع عند احتمال وقوع أي اعتداء مسلح على الدولة، أو خطر قيام الاضطرابات أو الثورات الشعبية الداخلية فيها، وهو نظام استثنائي إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها أو بعضها، وتكون مهمة هذا القانون بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق استقرار الأمن بأفضل الوسائل وأقواها<sup>(٦)</sup>.

وعلى صعيد الفقه البريطاني، فتعرف بأنها: "تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية"<sup>(٧)</sup>.

أما على صعيد الفقه الأمريكي، فعرفها البعض بأنها: "حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات

(٦) إبراهيم الشريني، دراسات الطوارئ، دار المعارف، القاهرة - مصر، ١٩٦٤م، ص ٣٧ وما بعدها.

(٧) انظر:



التي تمنحها التشريعات العادية<sup>(٨)</sup>؛ فيما عرفها آخر بأنها: "تبرير قانوني مخصص لحماية البلاد ضد الأخطار الداخلية والخارجية على حد سواء بما تبرر اتساع سلطات الحاكم على سبيل الاستثناء وقيامها بربح اتخاذ قرارات تمس حقوق وحريات الأفراد وقد يعرضها للخطر وقد اعترف المشرعين الأوائل للرئيس الأمريكي بهذه السلطة، إذ ذهبوا إلى وجوب أن يترك هذا الحق لحسن تقدير الرئيس لحماية أمن الولايات المتحدة الأمريكية"<sup>(٩)</sup>.

كما عرفها قانون الطوارئ المصري بأنها: "تلك الحالة التي يتعرض فيها الأمن العام أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو منطقة فيها للخطر، سواء كان ذلك بسبب وقوع الحرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل وكوارث عامة أو انتشار وباء"<sup>(١٠)</sup>.

(٨) انظر:

Edward & Corwin-President office and Powers -1940-p.1.

(٩) من أهم الأسباب التي أدت إلى منح الرئيس الأمريكي هذه السلطة هي السرعة والحسم التي تتطلبها أغراض الدفاع عن أمن وسلامة البلاد والنزعة المحلية للكونجرس وإعتبارات المساومات والصراعات التي تحدث داخل لجان الكونجرس، وأجازات مجلس الشيوخ، كما أن استثنائية نظام الطوارئ تبرر أن يعهد به إلى رئيس الدولة. انظر في ذلك: د. أحمد كمال أبو المجد، محكمة وارن والحريات العامة، مجلة القانون والإقتصاد، السنة ٤١، العدد ٢، ١٩٧١م، ص ١٣ وما بعدها.

(١٠) انظر ما نصت عليه المادة (١) من قانون الطوارئ المصري رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨.



وقد عرفها الفقه المصري بأنها: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية، وتنتهي حالة الطوارئ بانتهاء مسوغات فرضها<sup>(١١)</sup>، كما عرفت بأنها: حالة قلق شديد أو اضطرابات غير متوقعة في دولة ما، مما يجعل الدولة تقوم بإعلان حالة الطوارئ لحفظ الأمن<sup>(١٢)</sup>.

وعلى مستوى الفقه الدستوري العربي، فقد ذهب جانب من الفقه إلى تعريف حالة الطوارئ بأنها: نظام قانوني تم إعداده - خصيصاً - لمواجهة الظروف الاستثنائية؛ بحيث يقوم مقام قوانين السلطات الكاملة<sup>(١٣)</sup>؛ وعرفها آخر بأنها: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى الدستور والقانون لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة

(١١) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨٩.

(١٢) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط ١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦م، ص ١٣٣.

(١٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، ط ٢، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٨م، ص ٢٧٩ وما بعدها.



التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية، وينتهي بإنهاء مصوغاتها<sup>(١٤)</sup>؛ وعرفها فريق ثالث بأنها: "حالة استثنائية تتميز بأن أساسها الدستور والقانون، لا يتم اللجوء إليه بصفة دائمة، وإنما عندما تواجه البلاد ظروفًا استثنائية داهمة تضر بأمن الدولة ونظامها العام، وفي الوقت ذاته تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، تخضع السلطة القائمة عليها في سلطاتها لقواعد المشروعية، لذا فهي اقرب ما تكون للأحكام العرفية السياسية دون العسكرية"<sup>(١٥)</sup>.

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه جانب من الفقه العربي، بكون حالة الطوارئ هي "نظام قانوني يجد مصدره في الدستور، أو التشريع والذي يمنح السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية صلاحيات واسعة تجاوز المسموح به في الظروف العادية لمواجهة تلك الظروف، بهدف الحفاظ على الأمن والنظام العام مع إخضاع كافة تلك الإجراءات لرقابة القضاء أو البرلمان أو لكليهما معاً"<sup>(١٦)</sup>.

(١٤) د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٣.

(١٥) د. حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ - دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو سكسوني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ٣١ وما بعدها.

(١٦) د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص ٦٧.



وطبقاً لما تقدم يمكن الخروج بتعريف لحالة الطوارئ على أنها نظام دستوري استثنائي يقوم على وجود خطر جسيم يهدد كيان الدولة بمرر للسلطات المختصة اتخاذ التدابير المنصوص عليها في القانون، وتخضع فيما تمارسه من صلاحيات لرقابة البرلمان والقضاء بحسب ما يرد من قيود في الدساتير والتشريعات في الدولة، وهذا التعريف غير مانع؛ لأنه يبقى ناقصاً، والمشرع أن يعدل في صيغته على أن لا يتخطى ما هو ماثل فيها من مبادئ.

ويحتم علينا ونحن بصدد بيان تعريف حالة الطوارئ الإشارة إلى الفرق بينها وبين الأحكام العرفية، إذ يرى بعض الفقهاء أن حالة الطوارئ والأحكام العرفية مصطلحان لمعنى واحد، وأن نظام الطوارئ أكثر حداثة من نظام الأحكام العرفية، في حين يذهب البعض الآخر من الفقهاء إلى أن هناك فرقاً بينهما، فالطوارئ نظام سياسي والأحكام العرفية نظام عسكري، والحقيقة أن كلا من النظامين عبارة عن مجموعة من التدابير الاستثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد عند احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها أو خطر قيام الاضطرابات أو الثورات الداخلية فيها وغيرها بواسطة إنشاء نظام إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها أو بعضها، ويكون قوامه بشكل خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق الأمن والاستقرار<sup>(١٧)</sup>.

(١٧) مروج هادي الجزائري، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العربية، مرجع سابق، ص ٦٣.





ويترتب على إعلان حالة الأحكام العرفية أن السلطات العسكرية هي التي تتولى السلطة الاستثنائية، في حين تستمر السلطات المدنية خلال حالة الطوارئ في ممارسة السلطة الاستثنائية، ولما شك أن نظام الأحكام العرفية يمثل انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان وحرياته ومن ضمنها الحريات العامة من حيث تعطيله العمل بالقوانين العامة ليطبق بدلاً عنها القانون العسكري وكذلك تعطيل المحاكم العادية وقيام محاكم عسكرية بمهامها، ومن ثم إهداره لضمانات الحقوق والحريات، إضافة إلى إحالته الوضع إلى حكم عسكري يخضع لرغبات الحاكم العسكري، ولما يكفي القول بوجود القانون العسكري بوصفه ضماناً للحقوق، فقواعد هذا القانون في معظم الحالات لا توفر الحد الأدنى من الضمانات للأفراد إضافة إلى أنها في الغالب لا تحترم من السلطات العسكرية<sup>(١٨)</sup>.

فعلى الرغم من الفرق بين النظامين، فإن ما نلتمسه أن مصطلح الأحكام العرفية أخذ يختفي ليحل محله مصطلح نظام الطوارئ، إذ إن نظام الأحكام العرفية كان سائداً لدى مختلف النظم وأقدمها وجوداً وطبق في أوقات الحرب لتمييز الحالة الاستثنائية في البلاد، والأحكام التي تصدر في ظل تلك الظروف كانت قاسية وتحتوي إجراءات مخالفة للأحكام العادية، فأطلق على هذه الحالة برمتها الأحكام العرفية، وما التسمية الحديثة إلا لتحسين صورة ما

(١٨) المرجع السابق، نفس الموضع.



تتخذة الحكومة من إجراءات تعسفية، وفي الواقع فإنها تصدر أحكاماً عرفية، ولكن ظهور حالات أخرى وتطور واجبات الإدارة ونمو الوعي والدعوى لصيانة حقوق الأفراد وحرّياتهم، كل ذلك أدى إلى إدخال تعديلات على نظام الأحكام العرفية وفرض قيوداً أكثر على السلطات العرفية، ونتيجة ذلك ظهر نظام الطوارئ وهو أشمل من حيث الحالات التي يطبق عليها وينطوي على ضمانات للأفراد أوفر من نظام الأحكام العرفية، فأصبح الأكثر قبولاً من النظم الديمقراطية الحديثة، وبدأ يحل محل الأحكام العرفية في معظم التشريعات العصرية<sup>(١٩)</sup>.

## المطلب الثاني

### الأساس القانوني للأحكام العرفية (حالة الطوارئ) في الكويت

قيد الدستور الكويتي إعلان الأحكام العرفية من الناحية الإجرائية بأداة محددة هي المرسوم، ويعتبر هذا القيد مقصوداً بذاته حتى تتم مناقشة اتخاذ قرار إعلان الحكم العرفي من قبل اجتماع مجلس الوزراء في اجتماعاته الدورية أو الاستثنائية، فهو قرار جماعي لا بد وأن يصدر به قرار من مجلس الوزراء، يتبعه رفع الأمر إلى سمو الأمير حتى يتم إصداره بمرسوم أميري وفقاً لحكم

(١٩) أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها.



المادة ١٢٨ من الدستور، والتي تقرر في هذا الشأن ما يلي: "وترفع قرارات المجلس (أي مجلس الوزراء) إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها"، وكما يتم إعلان الحكم العرفي بمرسوم فكذاك يتم رفعه بمرسوم<sup>(٢٠)</sup>.

يهدف هذا البحث إلى بيان سياسة الكويت الأمنية بعد أن تم لها الاستقلال عن بريطانيا وذلك بإلغاء اتفاقية سنة ١٨٩٩ الموقعة بين شيخ الكويت مبارك الصباح وبريطانيا؛ حيث اعترفت الأخيرة باستقلال الكويت سنة ١٩٦١، وقد رافق ذلك زيادة في المسؤولية الملقاة على عاتق الحكومة الكويتية تجاه مواطنيها والمقيمين على أرضها في حفظ الأمن واستتبابه داخليا وخارجيا، وتطلب هذا الأمر من الكويت بناء مؤسساتها واستكمال تشكيلاتها الأمنية من جيش وشرطة وحرس وطني ومحكمة أمن الدولة، وعلى الرغم من أن الكويت كانت قد خطت باتجاه بناء مؤسساتها الأمنية قبل الاستقلال، إلا أن ذلك كان بوتيرة بطيئة ولم تكن بالشكل المطلوب حتى حدثت تفجيرات وخروقات أمنية عدة داخل الكويت، أثبتت هذه الخروقات ضرورة استحداث أجهزتها الأمنية واستكمال إقرار القوانين الخاصة بهذا الشأن، كما أصبح من

(٢٠) أنور مشعل الرشيد، دور سمو أمير دولة الكويت في مواجهة جائحة كورونا، المجلة القانونية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق - فرع الخرطوم، المجلد ١٤، العدد ٤، نوفمبر ٢٠٢٢، ص ١١١١.



اللازم إجراء عدة تعديلات على بعض القوانين منها قانون الجزاء وقانون إقامة الأجانب بما يتناسب ومتطلبات المرحلة<sup>(٢١)</sup>.

تلجئ الدول إلى إجراء استثنائي بهدف حماية البلاد، إلى اتخاذ بعض التدابير للمحافظة على سلامة البلاد عند احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها أو خطر قيام اضطرابات أو ثورات داخلية فيها، بواسطة إنشاء نظام إداري يجري تطبيقه في كل البلاد أو بعضها، ويكون قوامه بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات العسكرية لتحقيق استقرار الأمن بأوجز الوسائل<sup>(٢٢)</sup>.

وفور نشوب الحرب بين الدول العربية والكيان الصهيوني، أصدر أمير الكويت صباح السالم الصباح مرسوماً أميرياً في ٥ يونيو عام ١٩٦٧، أعلن فيه حالة الطوارئ (الأحكام العرفية)<sup>(٢٣)</sup>، وذلك استناداً على ميثاق جامعة الدول العربية ومعاهدة الضمان الجماعي سنة ١٩٥٠ بين دول الجامعة، وإلى مرسوم رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٣ لإنشاء مجلس الدفاع الأعلى أعلنت الكويت الحرب الدفاعية، وبما أن الضرورة الملحة استدعت إعلان الأحكام العرفية

(٢١) شهلاء عبد الرضا عيلان الخفاجي، شؤون الكويت الأمنية في محاضر الفصل التشريعي الثاني (١٩٦٧-١٩٧٠)، مجلة آداب البصرة، جامعة البصرة - كلية الآداب العدد ٩٩، مارس ٢٠٢٢، ص ١١٩.

(٢٢) محمد يوسف محييد، حالة الطوارئ والسلطة المختصة بإعلانها في الدساتير المقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (١٤)، العدد ٢٩، السنة ٨، ٢٠١٦، ص ٣٠٦.

(٢٣) قانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧، بشأن الأحكام العرفية، في: جريدة الكويت اليوم، العدد ٦٣٠، ٥ يونيو، ١٩٦٧

ص ٣ وما بعدها.



في البلاد، لذا أصبح من الضروري وضع قانون يتضمن تنظيم الأحكام العرفية<sup>(٢٤)</sup>.

وبما أن أغلب مواد الباب الرابع من الدستور الكويتي وعنوانه (السلطات)، قد منحت أمير البلاد صلاحيات وسلطات واسعة لممارسة سلطاته من دون الرجوع في ذلك إلى أي سلطة أخرى في البلاد، ولاسيما السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الأمة، كالمادة (٦١) من الدستور والتي اعطت الأمير حق تعيين نائب عنه في حال تغيبه خارج الدولة، وتعذرنيابة ولي العهد له، من دون الرجوع إلى مجلس الأمة ولا حتى مجلس الوزراء، كما نصت المادة (٦٧) على أن أمير البلاد هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، أما المواد (٦٨، ٦٩، ٧٠) فقد تضمنت أنه من حق الأمير وحده إعلان الحرب الدفاعية، وإعلان الأحكام العرفية<sup>(٢٥)</sup>.

ولكي لا يتعارض استخدام حق الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ من قبل السلطة مع نصوص القانون الدولي، أن تكون المبررات التي قيدت من أجلها هذه الحقوق ضمن نصوص القانون الدولي لحقوق الإنسان، لذا كان لزاماً أن

(٢٤) مضبطة الجلسة الثامنة عشر، الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، ٥ يونيو ١٩٦٧، ص ٢ وما بعدها.

(٢٥) دعاء علي سرحان الزبيدي، المصدر السابق، ص ١٥٤ وما بعدها.



يكون منها: صيانة وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو السلامة العامة أو الآداب العامة أو الصحة العامة أو حماية حقوق الآخرين<sup>(١)</sup>.

وبعد إعطاء مرسوم القانون صفة الاستعجال صوت عليه في نفس الجلسة بغالبية أعضاء المجلس، وقد أعلنت الأحكام العرفية في البلاد من تاريخ الموافقة على المرسوم، وعين جابر الأحمد الجابر (١٩٧٧ - ٢٠٠٦)<sup>(٢)</sup>

وذلك وفقاً لقانون الأحكام العرفية رئيس مجلس الوزراء حاكماً عرفياً عاماً<sup>(٣)</sup>.  
عاماً<sup>(٣)</sup>.

وقد تسائل العضو زيد الكاظمي<sup>(٤)</sup>،

---

(١) بدرية العوضي، النصوص المقيدة لحقوق الإنسان الأساسية في العهد الدولي وفي دساتير دول مجلس التعاون الخليجي، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٤٠، ص ٧.

(٢) جابر الأحمد الجابر الصباح: ولد في الكويت سنة ١٩٢٨ التحق بالمدرستين المباركية والأحمدية، وفي سنة ١٩٤٩ عين رئيساً للأمن العام في الأحمدية، وتولى في سنة ١٩٥٩ رئاسة الدائرة المالية، إلى أن صدر مرسوم أميري بتغييرها إلى وزارة المالية سنة ١٩٦٢؛ إذ أصبح أول وزير للمالية والصناعة في الكويت في أول حكومة تشكلت في عهد المجلس التأسيسي، ثم تقلد منصب رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٦٥، وصدر بتاريخ ٣١ مايو ١٩٦٦ مرسوم أميري بتعيينه ولياً للعهد، ونودي به أميراً للكويت سنة ١٩٧٧. للمزيد: وكالة الأنباء السعودية، الشيخ جابر الأحمد الصباح: سيرة ذاتية، بتاريخ ١٥ يناير ٢٠٠٦ ،  
على الرابط :

<https://www.sa.gov.sa/318980>.

(٣) مضبطة الجلسة الثامنة عشر، ٥ يونيو ١٩٦٧، مرجع سابق، ص ١٣ وما بعدها.

(٤) زيد عبد الحسين الكاظمي: شخصية كويتية ذات أصول عراقية، ورجل أعمال معروف، فاز في انتخابات مجلس الأمة للفصل التشريعي الأول سنة ١٩٦٣ والفصل التشريعي الثاني سنة ١٩٦٧ وكالة الأنباء الكويتية (كونا)، حدث في مثل هذا اليوم في الكويت، ١٤ أغسطس ٢٠١٨؛ موقع تاريخ الكويت، ١٩ يونيو ٢٠٠٩ ،



حول إصرار الحكومة استصدار الموافقة من مجلس الأمة حول مرسوم القانون الذي يفوض السلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة، إذ أجاب الخبير الدستوري للمجلس عثمان خليل عثمان، أنه طبقاً لقانون الأحكام العرفية الذي أقره المجلس، وتطبيقاً للمادة (٦٩) من الدستور يشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من مجلس الأمة بالموافقة بأغلبية أعضائه الذين يتألف منهم<sup>(١)</sup>، والذي سيكون بمثابة العائق أمام السلطة باللجوء إلى الأحكام العرفية بمبرر أو من دون مبرر، وأن لا تستغل وجود نص بالدستور يجيز لها الحصول على صلاحيات اوسع<sup>(٢)</sup>.

وبما أن المادة (٦٩) من الدستور تشترط إعادة عرض أمر الأحكام العرفية كل ثلاثة أشهر للبت في مصير الحكم العرفي في استمراره من عدمه، وإذا تعذر اجتماع المجلس لأسباب العطلة الصيفية، فإنه يصدر مرسوم بقانون باستمرار العمل بمرسوم إعلان الأحكام العرفية لمدة جديدة أقصاها ثلاثة

على الرابط :

<https://www.kuwait.net.history/showthread.php?t=3666>

(١) مضبطة الجلسة الثامنة عشر، ٥ يونيو ١٩٦٧، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) محمد يوسف المحيميد، المصدر السابق، ص ٣٠٠.



أشهر أخرى، على أن يُعاد عرض المرسوم في ديسمبر؛ حيث يكون المجلس منعقدًا<sup>(١)</sup>.

واستناداً إلى القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٧<sup>(٢)</sup>.

والذي فوض السلطة التنفيذية صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة، أصدر مرسوم بقانون بشأن تنظيم الائتمان، إذ نص المرسوم أن تكون جميع التحويلات إلى الخارج بموجب إذن الحاكم العرفي العام أو من يفوضه في ذلك، وهو القادر على تنظيم هذه التحويلات وحدودها من الحسابات المصرفية<sup>(٣)</sup>.

وقد أحيل مرسوم قانون الائتمان إلى

مجلس الأمة بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٦٧، والذي بدوره أحاله إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والتي

بحثته بتاريخ ١٢ يونيو ١٩٦٧، حيث وافقت عليه بأغلبية ٦ أعضاء واعتراض عضو واحد لأسباب أنه يرى أنه لا داعي لإصدار مثل هذه

---

(١) مضبطة الجلسة السادسة والعشرين، الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول ١٨ مايو ١٩٦٧، ص ٩.

(٢) قانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٧، بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة، ينظر: جريدة الكويت اليوم، العدد ٦٣٠، ٥ يونيو ١٩٦٧، ص ٧ وما بعدها.

(٣) مضبطة الجلسة الخامسة والعشرين (أ)، الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، ١١ يوليو ١٩٦٧، ص ٧٣.





المراسيم، وبعد أن تم عرض تقرير اللجنة بشأن مرسوم القانون على مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٨ يونيو ١٩٦٧ نال موافقة غالبية أعضاء المجلس<sup>(١)</sup>.

وبعد صدور مرسومين<sup>(٢)</sup> باستمرار الأحكام العرفية في الكويت، أصدر أمير الكويت صباح السالم الصباح في ٢٨ ديسمبر ١٩٦٧ مرسوماً أميرياً يقضي برفع الأحكام العرفية في جميع أنحاء البلاد اعتباراً ١ في من يناير ١٩٦٨، وقد تم إبلاغ مجلس الأمة بالمرسوم للإحاطة<sup>(٣)</sup>.

### المبحث الثاني

#### خصائص حالة الطوارئ

---

(١) مضبطة الجلسة السادسة والعشرون، ١٨ يوليو ١٩٦٧ مرجع سابق، ص ٣٣ وما بعدها.

(٢) أصدر أمير الكويت مرسومين أميريين بشأن استمرار العمل بالأحكام العرفية في ٢٠ يوليو ١٩٦٧ في: جريدة الكويت اليوم: العدد، ٦٣٧، ٢٠ يوليو ١٩٦٧، ص ١ وما بعدها؛ ايضاً ينظر: العدد ٦٤٦، ٢٥ سبتمبر ١٩٦٧؛ وقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧، في شأن التفويض التشريعي الصادر للسلطة التنفيذية في استمرار العمل بالتفويض الوارد في القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٧ في: جريدة الكويت اليوم، العدد (٦٣٧)، ٢٢ يوليو ١٩٦٧، ص ٣ وما بعدها .

(٣) مضبطة الجلسة السابعة (هـ)، الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، ١٦ يناير ١٩٦٨، ص ٦ وما بعدها.



من خلال النظر واستقراء التعريفات السابقة لحالة الطوارئ، يتبين لنا أن نظام حالة الطوارئ يتسم بالعديد من الخصائص؛ نعرض لأهمها وأبرزها، وذلك على النحو التالي:

### أولاً - أن نظام حالة الطوارئ من الأنظمة القانونية:

فهو يبين الأسباب الداعية إلى إعلانه ونطاق تطبيقه ومدته والصلاحيات الممنوحة وشخص القائم على هذا النظام والضوابط الموضوعية لمنع إساءة استعمال تلك الصلاحيات. كما قد يحدد القانون، أو الدستور الضمانات اللازمة لعدم الاعتداء على الحقوق والحريات العامة، ومن ثم فأي إجراء يتخذ من السلطة القائمة على نظام حالة الطوارئ يجد مصدره في القانون أو الدستور، وهذا هو أحد عناصر مبد المشروعية ولكنها مشروعية استثنائية يتسع مداها لمواجهة الظروف الاستثنائية وهذه الضوابط والقيود تحول دون استبداد السلطة القائمة على نظام الطوارئ<sup>(١)</sup>.

### ثانياً - أن نظام حالة الطوارئ لا يطبق إلا في ظل الظروف الاستثنائية:

وهو ما يعني أن هذا النظام ليس بالنظام الوجوبي، بمعنى أنه ليس ثمة ما يوجب إلى اللجوء إليه إلا إذا كانت الوسائل والأجراءات العادية لا تستطيع مواجهة الظروف الاستثنائية، فيلجأ إليه عند الضرورة، لمواجهة تلك

(١) د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٩٧.



الظروف. فمناط تطبيقه الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة، وتعجز السلطة التنفيذية عن مواجهتها بالقوانين والإجراءات العادية، وليس بالنظام الدائم، فهو له طابع مؤقت يزول بزوال الظروف الاستثنائية والتي هي مراد تطبيقه والداعية له<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً - أن نظام حالة الطوارئ يخول السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية:**  
بمقتضى نظام حالة الطوارئ تخول السلطة التنفيذية صلاحيات وإجراءات استثنائية قد تتسع أو تضيق للمحافظة على كيان الدولة من المخاطر الاستثنائية التي تواجهها، تبعاً للدستور أو القانون الذي ينظم تلك الحالة، فهي من المسائل النسبية التي تختلف من دولة إلى أخرى، ومن قانون إلى آخر، وتختلف حسب الظروف أو الحالة الاستثنائية التي تواجهها بغية سرعة المواجهة، وتلاني الآثار الخطيرة التي قد تعصف بالدولة، إلا أن الضابط الوحيد الجامع في جميع حالاتها أنها تكون أوسع نطاقاً من تلك الممنوحة لها في الظروف العادية<sup>(٢)</sup>.

**رابعاً - أن الغرض من نظام حالة الطوارئ الحفاظ على الأمن والنظام العام:**

(١)

[http://aboel3oreef.blogspot.com.eg/p/blog-page\\_27.html?view=classic](http://aboel3oreef.blogspot.com.eg/p/blog-page_27.html?view=classic)

(٢) د. حسن صادق الرصاوي، ضمانات الحريات الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، السنة ٥٦،

العدد ٣٠٤، ١٩٧١م، ص ١٧٣.



فالحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور أو نظمها القوانين تمثل حدوداً أو قيوداً على سلطة الضبط الإداري، إلا أنه في الظروف الاستثنائية يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة بمقتضى قانون حالة الطوارئ من أجل الحفاظ على الأمن والنظام العام وإعادة الأمور إلى نصابه<sup>(١)</sup>.

خامساً - أن نظام حالة الطوارئ يخضع لرقابة القضاء أو البرلمان أو رقابتهما معاً:

إذا كان من الأمور المستقرة والمبادئ القانونية العامة أن كافة أعمال السلطة التنفيذية في الظروف العادية تخضع لرقابة القضاء، إعمالاً لمبدأ الشرعية، فمن الطبيعي لضمان حقوق وحريات الأفراد العامة أثناء حالة الطوارئ، أن يتم إخضاع كافة الإجراءات والسلطات الاستثنائية الصادرة من السلطة التنفيذية، إعمالاً لأحكام قانون الطوارئ للرقابة القضائية أو الرقابة البرلمانية أو إخضاعها لكليهما معاً<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلزمه من قيود في هذا الصدد، مجلة

مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، عدد ١، السنة ٣، ١٩٥٢م، ص ٢١٨.

(٢) د. عصام الدبس، النظم السياسية - السلطة التنفيذية، الكتاب الرابع، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١م،

ص ٦٢٨ وما بعدها.



وأخيراً، وعلى صعيد الاتفاقيات الدولية<sup>(١)</sup>، فقد عرفت المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦م بقولها "في الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير بالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم إنطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

كما عرفت شروطها المادة (٢٧) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩م لتكون أكثر وضوحاً، بقولها "لا يمكن للدولة الطرف في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما في الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة أو أمنها أن تتخذ من إجراءات تحد من التزامها بموجب الاتفاقية الحالية ولكن فقط بالقدر وخلال المدة التي تقتضيها ضرورات الوضع الطارئ شريطة أن لا 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".

(١)د. علي هادي حميدي الشكراوي، د. إسماعيل صمصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء -

دراسة مقارنة، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة ٦، ٢٠١٤م، ص ١٩ وما بعدها.



أما على نطاق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠م، فعلى الرغم من عدم ورود توصيف لحالة الطوارئ في المادة (١٥) من الاتفاقية، إلا أنها حددت الشروط العامة لتطبيقه، بقولها "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل طرف متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي."

ومن كل ما تقدم، نخلص بأن نظام حالة الطوارئ أو الحكم العرفي يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية، ولذلك فهو يمنحها سلطات خاصة، بعضها من السلطة التشريعية وبعضها من السلطة القضائية، ويحررها من بعض القيود التي وضعت للحالات العادية، كما يرخص لها بوقف العمل ببعض الحريات والحقوق إلى الحد اللازم لمجابهة الحالة الاستثنائية الطارئة، وبالرغم من ذلك فهو ليس نظام مطلق ولكن يحدد القانون المنظم له أصوله وأحكامه وقواعده.

### المبحث الثالث

#### حالة الطوارئ ونظرية الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم:



تعد الظروف الاستثنائية الطارئة على حياة الأفراد ظروفًا واقعية، ومع ذلك فإن لهذه الظروف جوانب قانونية على درجة من الأهمية؛ حيث يغلب على هذه الجوانب ما يجعلها في نهاية الأمر فكرة قانونية لها حدودها، كما أن لهذه الجوانب منطلقًا واحدًا، وهو أن الظروف الاستثنائية في الغالب ما تنطوي على وجود خطر يهدد أمن المجتمع واستقراره، ويؤدي بالضرورة إلى الخروج عن القواعد القانونية التي يتم تطبيقها في ظل الظروف العادية؛ لذلك فإنه في الغالب ما تُسن تشريعات مسبقة لمواجهة هذه الظروف، ومن هذه التشريعات قانون الطوارئ، والذي يعد من أكثر القوانين وأهمها خطورة على حقوق الأفراد وحرّياتهم العامة.

تستند النظم القانونية العامة في الدولة إلى دستورها، الذي تتميز قواعده وأحكامه بالسمو والعلو على غيره من كافة القوانين والتشريعات الأخرى، في الظروف العادية، بيد أنه عند تعرض الدولة لخطر جسيم يهدد كيانها أو يهدد وجود شعبها، في هذه الحالة يختلف الوضع، ففي غالب الأمر ما ينظم الدستور آلية التعامل مع الظروف الاستثنائية غير العادية، مع تحديد أساليب وطرق معالجتها بأقل الخسائر الممكنة والمتاحة، وبأقل نسبة من التضحية بمبدأ المشروعية، ولأقصر مدة متوقعة لهذه الظروف.

ومن أهم آليات مواجهة هذه الظروف، هو توقف العمل ببعض النصوص الدستورية والقانونية، خلال مدة محددة، أو على الأقل عدم الالتزام بها بصورة



مؤقتة، حتّى تزول هذه الظروف الاستثنائية، فضلاً عن أنه في ظل هذه الظروف، تستوجب ضمانات حقوق الإنسان وحياته الأساسية وحمايتها، ضرورة تفعيل القوانين الرادعة للسلطات الاستثنائية حال تجاوزها لمبدأ المشروعية الاستثنائية من خلال إخضاعها للرقابة على أقل تقدير، بقصد تحقيق الصالح العام للمجتمع، وإذا كنا نلمس في هذه الفترة محاولات من أجل النهوض بحقوق الإنسان وحياته على مستوى الشعوب، فلم يكن ذلك وليد اللحظة، بل إن ذلك يمثل نتاجاً لكفاح هذه الشعوب على مر التاريخ.

وتأسيساً على ذلك، فإن حقوق الإنسان الوليدة التي نلمسها لم تتجاوز قرائح المفكرين إلى قواعد المشرعين، إلا بالمطالبة بالحرية، وإزاء تدهور العناية وعدم الاهتمام بحقوق الإنسان وحياته على المستوى الداخلي، في ظل تنظيم تشريعي شكلي لم يخرج إلى حيز التنفيذ، ومن ثم فإن النهوض بحقوق وحيات الأفراد في ظل هذه النظم الدكتاتورية الجائرة، تمثل - من وجهة نظرنا - انتقاصاً من سلطاتهم في هذه الدول، وإزاء ذلك فإنهم يستخدمون شتى السبل من أجل تدعيم هذه النظم البائدة والاستئثار بالسلطة، وذلك بالخروج على قواعد المشروعية المتمثل في إصدار هذا النوع من التشريعات التي تؤدي إلى إهدار حقوق الإنسان، وتدعم الاعتداء عليها وانتهاكها، مثل قوانين الطوارئ العامة التي تقضي على القدر المتاح من الضمانات المقررة لحقوق الإنسان وحياته الأساسية.





ترتيباً على ما تقدم، فإننا ندرس في هذا المبحث تنظيم الظروف الاستثنائية في مصر في ثلاثة مطالب متتالية، وذلك على النحو الآتي بيانه:

**المطلب الأول: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية.**

**المطلب الثاني: الشروط القانونية لتقييد الظروف الاستثنائية.**

**المطلب الثالث: أحكام اللوائح التفويضية وحالة الضرورة.**

### المطلب الأول

الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

**تمهيد وتقسيم:**

تجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها القانوني في الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، وكذلك في القوانين أو التشريعات المنظمة للسلطات الاستثنائية، التي تؤدي المهام المنوطة بها في هذه الظروف، سواء تلك السابقة للظروف الاستثنائية، أم اللاحقة لها، كما أن نظرية الظروف الاستثنائية تسمح للسلطات الإدارية، بتجاوز القواعد العادية للاختصاصها، وبناء على ذلك يمكن للسلطة التنفيذية التدخل في مجال اختصاص السلطات التشريعية، وذلك إذا اقتضت حالة الاستعجال هذا الأمر، ولما يمكن اجتماع السلطة التشريعية والتنفيذية.



والظروف الاستثنائية: هي حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية، أو أنها حالة تحقق بأمن البلاد وسلامة حدودها وأراضيها أو سلامة مؤسساتها الدستورية، أو التعرض لطبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، أو المساس بوحدة ترابها واستقلالها وسيادتها، وهو ما يتطلب - بالضرورة - اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية المختلفة لدرء الأخطار وإعادة الأمور إلى نصابها الطبيعي، ويتطلب ذلك تجاوز الإجراءات والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي تخضع لمبدأ الشرعية العادية<sup>(١)</sup>.

يختلف مفهوم الظروف الاستثنائية على المستوى الدولي، وذلك على أساس ما ورد في الاتفاقيات الدولية؛ حيث يتوافق العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية، وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>(٢)</sup>، فبينهما توافق

(١) علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١١م، ص ٦.

(٢) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان اتفاقية حماية حقوق الإنسان في نطاق مجلس أوروبا روما في ٤ نوفمبر ١٩٥٠م. وتعود نشأة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، إلى شهر مايو لعام ١٩٤٨م، وذلك أثناء انعقاد مؤتمر لاهاي، بدعوة من اللجنة الأوروبية لتنسيق الحركات الأوروبية، وفي أثناء انعقاد المؤتمر برزت فكرة إنشاء مجلس أوربا؛ حيث تهدف هذه الفكرة في مقامها الأول إلى توطيد وحماية العلاقات بين الدول الأوروبية، التي تعيش في ظل نظام ديمقراطي، بغرض الوصول بهذا الهدف الجاد إلى المؤتمر، لإقرار جملة من القرارات.



في تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية؛ حيثُ عبر عنها بأنها: تلك الظروف التي تحدد حياة الأمة، أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>، فقد توسعت في بيان مفهوم الظروف الاستثنائية، وإذا كان هذا هو أساس الظروف الاستثنائية على المستوى الدولي، فإن لتنظيم ذات الظروف أساساً في الدستور المصري، سواء من الناحية الدستورية (فرع أول)، أو من الناحية التشريعية (فرع ثان)، على النحو الآتي:

(٢) يرجع تاريخ العمل التحضيري للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، إلى الاجتماع الخاص بمشاورات وزراء الخارجية، المنعقد عام ١٩٥٩م، ففي هذه المناسبة، وعلى غرار إنشاء لجنة حقوق الإنسان الأمريكية قرر الاجتماع الخامس الخاص بالمشاورات إسناد وضع مشروع اتفاقية إقليمية لحقوق الإنسان إلى مجلس الفقهاء الأمريكي<sup>(٢)</sup>، وثمة وثيقتين أساسيتين، هما قوام القانون الدولي الأمريكي لحقوق الإنسان؛ حيثُ يعتمد عليهما، أولاًهما: ميثاق منظمة الدول الأمريكية الموقع عليه في بوجاتا في الثلاثين من شهر أبريل لعام ١٩٤٨م، وقد دخلت حيز النفاذ في الثالث عشر من شهر ديسمبر لعام ١٩٥٤م. أما

الوثيقة الثانية: فهي الاتفاقية الأمريكية والخاصة بحقوق الإنسان، والتي أبرمت في عام ١٩٦٩م، وقد دخلت حيز النفاذ في الثامن عشر من شهر يوليو لعام ١٩٧٨م، وعلى ذلك يمكن القول بأن واضعي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، قد انتفعوا من الاتفاقيات العالمية السابق وجودها عليها، وذلك كالعهديين الدوليين لحقوق الإنسان، وكذا على المستوى الإقليمي كالاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>، وقد جاءت الاتفاقية الأمريكية، نتيجة لعدة تطورات دولية في مجالات إرساء وحماية حقوق الإنسان.



## الفرع الأول

### الأساس الدستوري لنظرية الظروف الاستثنائية

دائماً ما تنظم دساتير وقوانين الدول الظروف الاستثنائية التي تعتمدها، وقد ترد القواعد العامة والرئيسية لهذا التنظيم في الدستور، بين ما ترد التفاصيل الدقيقة لهذه الظروف الاستثنائية في القانون، وعلى ذلك فإن منح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، يؤدي في غالب الأحوال من الناحية العملية، إلى تقييد الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور المصري ٢٠١٤م والقوانين المعنية بحماية حقوق الإنسان، ومن ثمّ وجب إخضاع أعمال وتصرفات هذه السلطة للرقابة القضائية للتأكد من تطبيقها السليم لمبدأ المشروعية الاستثنائية، الذي تختلف قواعده طبقاً لظروف الحالة الاستثنائية وللتنظيم القانوني لهذه المشروعية، فقد تنظم هذه القواعد تنظيمًا دستوريًا، بموجب أحكام الدستور الحالي، وقد يتم تنظيمه بنصوص تشريعية، كما هو الحال في قوانين الطوارئ، وقد لا تخضع هذه الظروف لقواعد قانونية محددة سلفاً، وإنما تفرضها ظروف الحالة، ومن ثمّ فقد ذهب كل من الفقه والقضاء الإداري، إلى القول أن الخروج على مبدأ



المشروعية لابد من أن يكون مصحوباً بالرقابة القضائية، للتأكد من ضرورة  
الاجراء المتخذ ومدى ملائمته لمبدأ المشروعية<sup>(١)</sup>.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "سلطة الحكومة في  
الاعتقال- سلطة الحاكم في اعتقال المواطنين عند إعلان حالة الطوارئ تقتصر  
على المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام، الذين ينسب إليهم  
نشاط معين يثبت ارتكابهم له بالفعل- إذا جاء قرار الاعتقال خالياً من نسبة  
نشاط محدد ووقائع بذاتها للمعتقل فإنه يغدو فاقداً لسببه المبرر له قانوناً-  
مجرد القول إن الاعتقال تم لدواع أمنية، لا يصلح سبباً لحمل قرار الاعتقال"<sup>(٢)</sup>.

ويعتبر التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية، والذي يتمثل في قوانين  
الطوارئ من أهم صور مواجهة الدولة للظروف الاستثنائية بقواعد قانونية  
معدة سلفاً، ومن ثم اهتمت غالبية الدول بتنظيم حالة الطوارئ تنظيمًا قانونيًا،  
على نحو يحقق التوازن بين السلطات الاستثنائية الممنوحة للجهة المختصة  
و بين خضوعها للرقابة السياسية.

(١) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة -

مصر، ٢٠٠٣م، ص ١ وما بعدها.

(٢) جمهورية مصر العربية: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٧٧٥٣ لسنة ٥٢ قضائية بتاريخ: ٢٨-١٢-

٢٠١١م، مكتب فني ٥٧ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٢٦.



وقد أعطت المادة (١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، رئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ، بشرط عرضه على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، أو في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد إذا كان منحلًا، ولّا يجوز تمديد حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس النواب<sup>(٣)</sup>، كما أعطت المادة (١٥٦) من الدستور ذاته، لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية؛ حيث نصت على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من

(٣) حيث نصت هذه المادة على أن: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولّا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".



قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

## الفرع الثاني

### الأساس التشريعي لنظرية الظروف الاستثنائية

يحكم الإدارة الحديثة، مبدأ ذو أهمية خاصة، وهو مبدأ المشروعية، وهو مبدأ متفرع من مبدأ أهم وأشمل، وهو مبدأ سيادة القانون<sup>(٤)</sup>، وعلى ذلك يقوم الأساس القانوني للرقابة، على أن مبدأ المشروعية أو سيادة القانون يعني خضوع إرادة الحاكم مثل المحكوم لقواعد القانون، ومن ثم لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون علاقتهم الخاصة، بل إنه من الضروري أن تخضع له أيضاً السلطات العامة في الدولة، بحيث تأتي تصرفاتها وقراراتها فيما بينها أو فيما بينها وبين الأفراد متفقة مع أحكام القانون، وهو ما يعني أن تكون السلطات العامة على قدم المساواة مع الأفراد في احترام القانون<sup>(٥)</sup>.

(٤) فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح

الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٠م، ص ١٠.

(٥) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة تحليلية تطبيقية في

ضوء أحكام المحاكم وفتاوي مجلس الدولة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٤م،

ص ١١.



وتعد أعمال السيادة، بمثابة قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي غير خاضعة لرقابة القضاء إلغاءً أو تعويضاً، وهو ما يجسد انتهاكاً صريحاً لمبدأ المشروعية من جهة، وتوسيعاً كبيراً لصلاحيات الهيئة التنفيذية من جهة أخرى، ومن مقتضى نظرية أعمال السيادة أن بعض الأعمال التي تجريها السلطة الإدارية تظل بمنأى عن رقابة القضاء الإداري، ومن ثم تصبح غير قابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة<sup>(٦)</sup>.

وفيما يتعلق بتحديد المعيار المحدد لأعمال السيادة، فقد مر بعدة تطورات، إذ كان أول معيار ظهر لتحديد أعمال السيادة، هو أساس الباعث من إصدار السلطة التنفيذية لأعمالها، فإذا كان سياسياً، فلا يخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا كان غير سياسياً، فإنه يخضع لرقابة القضاء الإداري، فتوسعت بذلك نطاق أعمال السيادة واستبعدت من رقابة القضاء الإداري، وأصبحت خطرة على حقوق الأفراد وحياتهم لعدم تمكنهم من الطعن في أعمال السلطة التنفيذية الماسة بهم أمام القضاء<sup>(٧)</sup>، وقد نصت قوانين مجلس الدولة المتتابعة منذ صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الملغى، على عدم اختصاص

(٦) د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة - مصر، ١٩٩٥م، ص ٢٨٠.

(٧) د. عبد الغني عبد الحميد محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة في القانون الدولي الإنساني والشرعية

الإسلامية، دار الكتب القومية القاهرة - مصر، ٢٠٠٦م، ص ٥٧.





مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة<sup>(٨)</sup>.

تعد نظرية الضرورة أساس السلطة اللائحية الاستثنائية، وهي نظام قانوني نشأ لمواجهة حالات واقعية غير عادية، أي الظروف الاستثنائية<sup>(٩)</sup>،

واتفاقاً مع نظرية الضرورة، فإنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح الضرورة في غياب المجلس التشريعي، كما يمكن للسلطة التشريعية إصدار ذات اللوائح لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وشعبها، لتنظيم أمور نظمها القانون، على أن يتوجب عرض تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على البرلمان لإقرارها، وهو ما يستفاد منه أن نظرية الضرورة تتحرك دائماً بعيداً عن مبدأ المشروعية؛ حيث إن أعمال الإدارة المتخذة بالتطبيق لها تعتبر مشروعة، ولما تترتب مسؤولية على جهة الإدارة، وهي بذلك تقترب من نظرية أعمال السيادة، ومن ثم فهي لا تصلح في أن تكون أساساً قانونياً لنظرية الظروف الاستثنائية<sup>(١٠)</sup>.

(٨) المرجع السابق، ص ٥٦.

(٩) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر، ٢٠٠٦م، ص ١٣.

(١٠) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة،

دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠٠٠م، ص ٤٨٩.



تنظيم حالة الطوارئ في النظام الدستوري المصري، ومن ثم برزت حالة الطوارئ كأساس لذلك، فقد نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصري ٢٠١٤م على تنظيم حالة الطوارئ في مصر، وفيما يلي نشير إلى قانون الطوارئ، كأساس تشريعي لتنظيم الظروف الاستثنائية في مصر، وذلك من حيث مفهوم حالة الطوارئ (أولاً)، وخصائصها (ثانياً)، ومن له السلطة في فرض حالة الطوارئ (ثالثاً)، ومبررات فرضها (رابعاً)، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً - مفهوم حالة الطوارئ:

لم يتفق الفقهاء حول تعريف محدد لحالة الطوارئ، وذلك بسبب اختلاف تنظيمها، وأساليب تطبيقها من دولة إلى أخرى، بيد أنهم متفقون على الغاية من فرضها، وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة الدولة وأمن المجتمع<sup>(١١)</sup>.

وقد عرفها الفقه المصري بأنها: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولما يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية،

(١١) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٣١.



وتنتهي حالة الطوارئ بانتهاء مسوغات فرضها<sup>(١٢)</sup>، كما عرفت بأنها: حالة قلق شديد، أو اضطرابات غير متوقعة في دولة ما، مما يجعل الدولة تقوم بإعلان حالة الطوارئ لحفظ الأمن<sup>(١٣)</sup>.

### ثانياً - الخصائص المميزة لحالة الطوارئ:

يمكننا أن نجمل أهم ما تتسم به حالة الطوارئ من خصائص، فيما يلي:

(١) أن حالة الطوارئ من النظم الاستثنائية التي تخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية: حيث يعد مبدأ المشروعية هو الحد الأعلى لسلطة الحكام وتصرفات الجهات العامة، وهو يستند على عنصر الالتزام بالقانون، وفقاً لمعناه الواسع وما يقرره وفقاً لظروف الزمان والمكان، وكذلك الالتزام بقاعدة القانون الأعلى إزاء تدرج النظم القانونية المنظمة للاختصاص، ولصحة التصرفات والقرارات أيّاً كان مصدر هذه القاعدة، مكتوبة كانت كالدستور

---

(١٢) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة،

مرجع سابق، ص ٤٨٩.

(١٣) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط ١، مركز الإسكندرية

للكتاب، ٢٠٠٦م، ص ١٣٣.



والتشريع واللوائح، أم كانت غير مكتوبة كالمبادئ العامة للقانون أو العرف، أم كانت أحكام قضائية<sup>(١٤)</sup>.

وعلى ذلك فإن مبدأ المشروعية يعني خضوع جميع تصرفات الجهات العامة في الدولة لحكم القانون في الظروف العادية، بين أن مرونة هذا المبدأ تسمح لهذه الجهان باستعمال قواعد وسلطات استثنائية في مواجهة الظروف الاستثنائية، ليتم التحول نحو تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية<sup>(١٥)</sup>.

(٢) أن حالة الطوارئ من النظم الجوازية: اتفقت الغالبية العظمى من التشريعات الوطنية على أن تطبيق حالة الطوارئ هو نظام جوازي من حيث الأصل، فإذا تعرضت الدولة لظروف استثنائية، فإنها تتيح استخدام سلطات الطوارئ، ويكون للجهات التنفيذية العمل به إذا رأت لذلك مقتضى، كأن تكون سلطاتها العادية غير كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية، أو أنها لا تأخذ به إذا رأت أن سلطاتها العادية كافية لمواجهة تلك الظروف والتصدي لها<sup>(١٦)</sup>.

(٣) أن حالة الطوارئ من النظم المؤقتة: فقد اتفقت الغالبية العظيمة

(١٤) د. عبد الغني عبد الحميد محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة في القانون الدولي الإنساني والشريعة

الإسلامية، مرجع سابق، ص ٨٤.

(١٥) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(١٦) د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٩٨.



من التشريعات الوطنية على أن إعلان حالة الطوارئ هو لفترة محددة ومؤقتة؛ حيث ترتبط وجوداً وعدمياً بوجود ظروف استثنائية داخلية كانت أم خارجية تهدد أمن الدولة وسلامة المجتمع، وأن تحديد مدد سريان حالة الطوارئ وتمديداتها وانهاؤها يكون على وفق القانون المنظم لها<sup>(١٧)</sup>.

### ثالثاً - سلطة إعلان حالة الطوارئ:

أعطى الدستور رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة من أحد كائناً من كان سلطة إعلان حالة الطوارئ على الوجه الم بين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب<sup>(١٨)</sup>.

### رابعاً - مبررات إعلان حالة الطوارئ:

لم يتدخل المشرع الدستوري صراحة في تحديد أسباب ومبررات إعلان حالة الطوارئ، وتنازل عن ذلك كلية للمشرع العادي، ومن وجهة نظرنا نرى أن هذا مخالف لما نصت عليه المادة (٧٤) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م الملغي، والتي نصت على مبررات إعلان حالة الطوارئ بقولها: "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو

(١٧) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(١٨) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة،

مرجع سابق، ص ٤٩١ وما بعدها.



يعوق مؤسسات الدولة عَنْ أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إِلَى الشعب ويجري الاستفتاء عَلَى مَا اتخذه مِنْ إجراءات خلال ستين يوماً مِنْ اتخاذها وَلَا يجوز حل مجلس الشعب فِي أثناء ممارسة هذه السلطات".

وَفِي بيان مبررات فرض حالة الطوارئ، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: " أحكام هذه المحكمة قَدْ جرت عَلَى أن الظروف السياسية التي لازمت إعلان حالة الطوارئ تطبيقاً للقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والذي كان يخول رئيس الجمهورية أن يتخذ بعض التدابير وَمِنْ بَيْنَها وضع قيود عَلَى حرية الأشخاص والقبض عَلَى المشتبه فيهم والخطرين عَلَى الأمن فضلاً عما تبع ذَلِكَ مِنْ صدور القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ الَّذِي كان يسمح للسلطة المختصة بالقبض عَلَى مَنْ سبق اعتقالهم الأَمْر الَّذِي جرى قضاء هذه المحكمة عَلَى اعتباره مانعاً حقيقياً يحول دون اللجوء إِلَى القضاء لرفع الاعتداء عَلَى الحريات بغير سند مخافة الخضوع مِنْ جديد إِلَى الإجراءات الاستثنائية حتَّى أصدرت المحكمة الدستورية حكمها بعدم دستورية القانون المذكور فِي تاريخ لاحق للدستور الحالي الَّذِي حصن جميع الدعاوى الناشئة عَنْ الاعتداء عَلَى



الحريات الشخصية من التقادم<sup>(١٩)</sup>.

ومن خلال هذه المادة يمكن القول بأن أهم مبررات فرض حالة الطوارئ في القانون المصري ثلاثة عناصر أساسية، وهي:

العنصر الأول: أن يحل خطر جسيم بالدولة نتيجة نشوء حرب أو غزو أو اضطرابات داخلية، أو تهديد للأمن الدولة والنظام العام.

العنصر الثاني: أن يبلغ هذا الخطر حدًا من الجسامة، تجعل السلطة العامة بما تملكه من اختصاصات عادية تعجز عن مواجهة هذا الخطر أو توقيه والتصدي له.

العنصر الثالث: التهديد الفعلي أو الحقيقي للأمن والنظام العام، أو المساس بالنظام والأمن الخارجي أو الداخلي وتعرضهما للخطر.

## المطلب الثاني

### الشروط القانونية لتقييد الظروف الاستثنائية

من المعلوم أن مرور الدولة بظروف استثنائية، يؤدي بالضرورة إلى

(١٩) جمهورية مصر العربية: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٨٢٧ لسنة ٤٠ قضائية بتاريخ: ٢٢-٢-١٩٩٨م، مكتب فني ٤٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٩٠٩.



مواجهتها لتلك الظروف والأزمات بصورة استثنائية معينة، وهو ما يترتب عليه تقييد حرية الأفراد في ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية، وإحكام الضوابط على تلك الحريات، وهو ما يتمثل في تعليق العمل بموجب هذه القوانين واللوائح المنظمة لهذه الحقوق والحريات؛ حيث إنها وضعت للعمل بأحكامها في ظل الظروف العادية التي تعيشها الدولة أو أفرادها، أما إذا طرأت في البلاد بعض الظروف الاستثنائية، التي تؤدي إلى المساس بكيان الدولة أو سلامة وأمن المجتمع، كما في حالات الحرب أو الأزمات القاسية الشديدة، سواء كانت أزمات سياسية أو اقتصادية أو حالة من حالات التمرد أو العصيان المدني، في هذه الحالات يتم تعليق العمل بموجب أحكام هذه القوانين، ومن ثم تطبيق تشريعات أخرى تتناسب مع خطورة وصعوبة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد<sup>(٢٠)</sup>، مع ملاحظة أن العمل بأحكام الظروف الاستثنائية، ومن ثم إعلان حالة الطوارئ، وما يترتب عليه من وقف العمل بمقتضى القوانين المنظمة للحقوق والحريات، كل ذلك لا يعني بالضرورة قيام حكم دكتاتوري مستبد، ليحل محل النظام القانوني القائم من قبل؛ حيث إن تطبيق قانون الطوارئ من حيث الأصل نظام استثنائي ألجأت إليه الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، ومن ثم فإنه نظام قانوني في

(٢٠) د. بو جلال صلاح الدين، الحق في المساعدة الإنسانية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني

وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٥٧.





هذه الحالة، وَمِنْ أَجْلِ إضفاء صفة المشروعية عَلَى تقييد السلطات التنفيذية للحقوق المدنية والسياسية فِي ظل الظروف الاستثنائية، أَثناء إعلان حالة الطوارئ<sup>(٢١)</sup>، فَإِنَّهُ يُلْزَم توافر شرطين أساسيين، أولهما: أَنْ تتضمن الظروف الاستثنائية تهديداً لَأَمْن وسلامة المجتمع (فرع أول)، والثاني: أَنْ يمارس التقييد فِي أضيق الحدود لحماية الدولة (فرع ثان)، وَذَلِكَ عَلَى النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### اشتغال الظروف الاستثنائية على تهديد لَأَمْن وسلامة المجتمع

ويكون ذَلِكَ فِي حالة وجود خطر وشيك الوقوع، بحيثُ يشكل هذا الخطر تهديداً حقيقياً لَأَمْن وسلامة البلاد، وَمِنْ ثَمَّ عرقلة سير الحياة العادية لأفراد المجتمع، وَعَلَى ذَلِكَ قِلاً يجوز تقييد أو إلغاء ممارسة أي حق مِنْ الحقوق أو التمتع بأي حرية مِنْ الحريات المقررة لأفراد المجتمع، تفادياً لَأزمة مِنْ الأزمات العادية أو بناء عَلَى حالة وجود معارضة لنظام الحكم القائم، أو لمجرد توقع حصول ظرف مِنْ الظروف الاستثنائية مستقبلاً.

وفيما يتعلق بموقف القضاء المصري مِنْ حالة الظروف الاستثنائية تخضع حالة الطوارئ لرقابة محكمة القضاء الإداري، ومسؤولية الإدارة،

(٢١) د. عبد الغني عبد الحميد محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة فِي القانون الدولي الإنساني والشرعية

الإسلامية، مرجع سابق، ص ٨٤.



وَذَلِكَ عَلَى أساس من القول بأن الخطأ - كقاعدة عامة - وتحمل التبعة في حالة وجود نص تشريعي خاص يقررها؛ فقضت المحكمة بأن: "نظام الطوارئ في مصر وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، وبيّن القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراءاته على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزاً لهذه الحدود أو منحرفاً عنها عملاً مخالفاً للقانون فتنبسط عليه رقابة هذه المحكمة"<sup>(٢٢)</sup>.

وفي السياق ذاته، أجازت ذات المحكمة للجهة الإدارية أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا خشيت وقوع خطر إخلال بالأمن والنظام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وأن يعرض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه<sup>(٢٣)</sup>.

## الفرع الثاني

(٢٢) جمهورية مصر العربية: محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم ٥٦٨ لسنة ٣ قضائية بتاريخ: ٣٠-٦-

١٩٥٢م.

(٢٣) جمهورية مصر العربية: المحكمة الإدارية العليا - الدعوى رقم ٧١٤ لسنة ٣ قضائية بتاريخ: ١٠-١-١٩٥٩م.



## ممارسة القيود في أضيق الحدود

وهذا الشرط من أهم الشروط، فهو في غاية الأهمية؛ حيث يهدف إلى حماية حقيقية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، دون استغلال للظروف الاستثنائية، فهو يمثل قيداً من القيود الواردة على صلاحيات السلطة التنفيذية حال اتخاذها بعض التدابير التي من شأنها تقييد ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم، بغية المحافظة على أمن وسلامة البلاد واستقلالها من الأخطار المحدقة التي تهدد كيانها، وعلى ذلك يجب إقامة نوع من التوازن بينما يتخذ من الإجراءات أو التدابير في ظل الظروف الاستثنائية و بين ما يجب أن تكون عليه الأوضاع، وهو من الالتزامات الملقاة على عاتق الدولة لإضفاء المشروعية على قراراتها التي تتخذها بخصوص تقييد ممارسة الحقوق والحريات، ومن الملاحظ أنه في ظل الظروف الاستثنائية يسند في الغالب إلى السلطات التنفيذية عدداً آخر من السلطات، وعلى وجه الخصوص سلطة إصدار قرارات مؤقتة، منها ما يتمثل في تشكيل بعض المحاكم الاستثنائية أو المحاكم الخاصة التي تنتظر في القضايا التي تتعلق بأمن وسلامة البلاد؛ حيث يفسر أمن الدولة بصورة واسعة؛ حيث يشمل كافة أنواع الجرائم والمخالفات



ذات الطابع السياسي<sup>(٢٤)</sup>، وتمثل هذه المحاكم خطراً كبيراً، من شأنه تهديد استقلالية القضاء وحقوق الإنسان، باعتبارها تنشئ قضاء ذات صفة مزدوجة، فهي تؤثر على صلاحية واستقلال المحاكم العادية، ويصير الأفراد في ظلها عرضة في أي وقت لمحاكمات، لا تتوافر فيها معايير العدالة الضرورية واللازمة لحماية حقوق الإنسان، إذ تتمتع السلطة التنفيذية بنفوذ كبير، ويصير قرارها هو الأخير في إحالة المواطنين إلى هذه المحاكم الاستثنائية، طبقاً لخلفيات ومبررات سياسية، فتصبح هذه المحاكم أداة من أدوات السلطة التنفيذية لتحقيق مآرب في الغالب تكون شخصية، ومن الإجراءات الاستثنائية الأخرى والتي تمثل خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد، وهي اعتقال الأفراد لفترة طويلة، بحجة الحفاظ على أمن وسلامة البلاد من كافة الأعمال الإرهابية أو عدم الخضوع للسلطة، فضلاً عن معاقبة الأفراد المتمردين من دون أن يوجه إليهم أية اتهامات ودون أن توفر لهم الإجراءات اللازمة للتقاضي التي ورد النص عليها في الدساتير الوطنية والمواثيق والاتفاقيات

(٢٤) ديفيد ديلابرا، اللجنة الدولية للصليب الأحمر والقانون الدولي الإنساني، مؤلف محاضرات في القانون الدولي

الإنساني، تحرير/ شريف عتلم، طه، صادر عن بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة - مصر، ٢٠٠٥م،



الدولية<sup>(٢٥)</sup>.

ويتبين لنا من ذلك أن الظروف الاستثنائية تخول السلطة التنفيذية سلطات واسعة إن لم تكن مطلقة، ليست لها في ظل الظروف العادية، بقصد تفادي إساءة استخدام هذه السلطات، ولإيجاد نوع من التوازن بينهما وبين الحفاظ على الحقوق والحريات المدنية والسياسية، يجب مراعاة بعض الأمور، منها على سبيل المثال:

(١) بيان الحالات التي يمكن فيها إعلان قانون الطوارئ في الدستور، وهي حالات مذكورة على سبيل الحصر<sup>(٢٦)</sup>؛ حيث يصدر البرلمان قانوناً منظماً لحالة الطوارئ، مع تحديد الاختصاصات المخولة للسلطة التي يسند إليها هذه المهمة، مع ملاحظة أنه يجب إلغاء هذا القانون فور انتهاء حالة الطوارئ، وليس وقف العمل بأحكامه، ومن ثم العودة إلى تطبيق القانون العادي، وهو ما يوفر الضمان اللازم لحقوق وحريات أفراد المجتمع.

(٢) يجب عرض الإعلان عن حالة الطوارئ بشكل فوري على البرلمان، حتى يمكنه أن يقرر أن تستمر، أم يلزم تقييدها أو وضع أية حدود لها أو

(٢٥) شريف عتلم، محاضرات في القانون الدولي الإنساني، ط٥، مطبوعات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة

– مصر، ٢٠٠٥م، ص ٦٩.

(٢٦) ده شتي صديق محمد، دور المنظمات غير الحكومية في ضمان حقوق الإنسان، ط١، المركز القومي للإصدارات

القانونية، مصر – القاهرة، ٢٠١٦م، ص ٢٢.



إلغاءها بالكامل، ويكون للبرلمان في أي وقت الحق في إنهاء حالة الطوارئ أو الحد من ذلك، فإذا صدر الإعلان عن حالة الطوارئ في غير دورة انعقاد البرلمان، فإنه يجب في هذه الحالة دعوة البرلمان لعقد اجتماع غير عادي خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإعلان عن حالة الطوارئ، ويظل البرلمان منعقدًا طوال مدة بقاء حالة الطوارئ، وفي الحالة التي يكون فيها البرلمان منحلًا، فإنه يجب دعوته للاجتماع خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ، ويظل البرلمان قائمًا إلى اجتماع المجلس الجديد<sup>(٢٧)</sup>.

(٣) يجب أن يتم إخضاع قانون الطوارئ لرقابة القضاء، حتى يمكن تقييم مدى تطابق التشريعات الاستثنائية مع أحكام الدساتير الوطنية، وكذلك العلم بأن القرار أو القانون الخاص بإعلان حالة الطوارئ يعتبر من أعمال السيادة، والتي لا تخضع لرقابة القضاء، من حيث كفالة حق التقاضي للأفراد جميعًا؛ حيث يترتب على إعلان حالة الطوارئ تعليق أو تقييد للحقوق والحريات. ومما تجدر الإشارة إليه أن العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية، حدد المعايير التي يجب أن تتوافر لتقييد الحقوق المدنية والسياسية في ظل الظروف الاستثنائية؛ وهو ما نصت المادة (١٤) من العهد الدولي الخاص

(٢٧) جان بكيته، القانون الدولي الإنساني تطوره ومبادئه، دار المستقبل العربي، القاهرة - مصر، ١٩٨٠م، ص ١١٠.



### بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(١)</sup>.

(١) حَيْثُ نصت هذه المادة عَلَى أن: "١- الناس جميعًا سواء أمام القضاء. وَمِنْ حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي مِنْ قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور مِنْ حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون مِنْ شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بَيْنَ زوجين أو تتعلق بالوصاية عَلَى أطفال. ٢- مِنْ حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئًا إِلَى أن يثبت عَلَيْهِ الجرم قانونًا. ٣- لكل متهم بجريمة أن يمتنع أثناء النظر في قضيته، وَعَلَى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية: (أ) أن يتم إعلامه سريعًا وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها، (ب) أن يعطى مِنْ الوقت وَمِنْ التسهيلات مَا يكفيهِ لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه، (ج) أن يحاكم دون تأخير لَا مبرر له، (د) أن يحاكم حضوريًا وأن يدافع عَنْ نفسه بشخصه أو بواسطة محام مِنْ اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود مَنْ يدافع عَنْهُ إذا لم يكن له مَنْ يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكمًا، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أَجْرًا عَلَى ذَلِكَ إذا كان لَا يملك الوسائل الكافية لدفع هَذَا الأجر، (هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو مِنْ قبل غيره، وأن يحصل عَلَى الموافقة عَلَى استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام، (و) أن يزود مجانيًا بترجمان إذا كان لَا يفهم أو لَا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة، (ز) ألا يكره عَلَى الشهادة ضد نفسه أو عَلَى الاعتراف بذنب. ٤- في حالة الأحداث، يراعى جعل الإجراءات مناسبة لسنهم ومواتية لضرورة العمل عَلَى إعادة تأهيلهم. ٥- لكل شخص أدين بجريمة حق اللجوء، وفقًا للقانون، إِلَى محكمة أعلى كيما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الَّذِي حكم بِهِ عَلَيْهِ. ٦- حين يكون قَدْ صدر عَلَى شخص مَا حكم نهائي يدينه بجريمة، ثُمَّ أٌبطل هَذَا الحكم أو صدر عفو خاص عَنْهُ عَلَى أساس واقعة جديدة أو واقعة حديثة الاكتشاف تحمل الدليل القاطع عَلَى وقوع خطأ قضائي، يتوجب تعويض الشخص الَّذِي أنزل بِهِ العقاب نتيجة تلك الإدانة، وفقًا للقانون، مَا لم يثبت أنه يتحمل، كليًا أو



### المطلب الثالث

#### أحكام اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة في النظم الدستورية

جرى النظام الدستوري المصري، على أن يكون لرئيس الجمهورية حق دستوري في مواجهة ما يطرأ على حياة الدولة من ظروف استثنائية، باعتباره رئيساً منتخباً بالاقتراع العام المباشر، شأنه في ذلك شأن المجلس التشريعي، وأنه رئيس السلطة التنفيذية يجد اختصاصه في الدستور ويمارسه وفقاً لأحكام الدستور.

لذا تعرض دستور ٢٠١٤م المصري للدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية في حالتين:

الحالة الأولى - دوره في ظل قيام المجلس التشريعي وفي دور انعقاده: إلا أنه تحت ضغط ووطأة الظروف الاستثنائية يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، وذلك في المادة (١٥٤) منه.

الحالة الثانية - دوره في ذات الظروف في غياب المجلس التشريعي: بحيث يصدر رئيس الجمهورية قرارات لها قوة القانون، في غيبة مجلس

---

جزئياً، المسؤولية عن عدم إفساء الواقعة المجهولة في الوقت المناسب.٧- لا يجوز تعريض أحد مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن أدين بها أو برئ منها بحكم نهائي وفقاً للقانون وللإجراءات الجنائية في كل بلد.





الشعب، وَذَلِكَ طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور.

ويطلق الفقه المصري على القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقاً للحالة الأولى اصطلاح اللوائح التفويضية، وعلى تلك التي تصدر إعمالاً للحالة الثانية تعبير لوائح الضرورة<sup>(١)</sup>.

كما أطلق عليها البعض اللوائح التشريعية، استناداً إلى أن سلطة رئيس الجمهورية لا تقف عند حد التشريع فيما لم يشرع فيه البرلمان، بل تتعداه إلى حد إلغاء أو تعديل ما سبق وأن شرعه<sup>(٢)</sup>.

وفي المقابل يجمع الفقه الدستوري المصري على أن كلا من المادتين (١٥٤)، و(١٥٦)، تبين أن هذه القرارات بقوانين واحدة، سواء تعلق الأمر بطبيعتها القانونية أو خضوعها للرقابة القضائية<sup>(٣)</sup>.

وعلى ذلك نتناول من التنظيم القانوني للوائح التفويضية إعمالاً للمادة (١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م من جهة (فرع أول)، ومن جهة

---

(١) د. يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ١٩٩٥م، ص ٣٨؛ د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ١٩٨٠م، ص ٢٩٩ وما بعدها.

(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٦ وما بعدها.

(٣) د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدولة الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٥م، ص ٣٦٤.



أخرى التنظيم القانوني للوائح الضرورة تطبيقاً للمادة (١٥٦) من ذات الدستور (فرع ثان)، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### التنظيم القانوني للوائح التفويضية

لبيان التنظيم القانوني للوائح التفويضية، في ضوء المادو (١٥٤) من الدستور المصري ٢٠١٤م، فلابد من بيان القيد الزمني لتطبيق هذه المادة (أولاً)، وما هي الظروف الاستثنائية التي تجيز تطبيق هذه المادة؟ (ثانياً)، وما هي الطبيعة القانونية للوائح التفويضية؟ (ثالثاً)، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً - القيد الزمني لتطبيق اللوائح التفويضية:

وفقاً لما نصت عليه المادة (١٥٤) من الدستور المصري ٢٠١٤م، يكون التفويض لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يبين فيه موضوعات القرارات التي لها قوة القانون والأسس التي تقوم عليها، ويلاحظ من هذه المادة ما يلي:

(١) أن يتم التفويض والبرلمان قائم، بحيث لا يسقط التفويض في حالة



انتهاء الفصل التشريعي، وإنما يعد باطلاً من أساسه، إذ إن البرلمان لا يجوز له أن يجعل مدة التفويض تتجاوز مدة نيابته؛ لأنه لا يحق له أن يتصرف في مدة البرلمان الذي سيخلفه<sup>(١)</sup>.

(٢) أنه يقتضي أن يسقط التفويض - على خلاف الحالة السابقة - وذلك في حالة حل البرلمان، استناداً إلى أن السلطة التنفيذية تمارس حق إصدار اللوائح التفويضية بإذن من البرلمان، فإذا فقد الأصيل سلطانه ترتب على ذلك أن يفقد الوكيل ما له من سلطات<sup>(٢)</sup>.

غير أن المحكمة المصرية العليا أخذت بوسيلتين لتحديد مدة التفويض التشريعي، وهما: اتخاذ وحدة زمنية مقياساً لمدة التفويض كالسنة أو الشهر، واتخاذ ظروف معينة سياسية أو حربية كمعيار لتحديد هذه المدة<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً - الظروف الاستثنائية التي تجيز تطبيق اللوائح التفويضية:

(١) د. يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الجامعية، ١٩٨٦ م، ص ٨٨؛ د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

(٣) المحكمة الدستورية العليا: الحكم الصادر في ٥-٣-١٩٧٥ م، الدعوى رقم ٩ لسنة ٤ ق، ص ٢٦٢.



قيدت الفقرة الأولى من المادة (١٥٤) من الدستور المصري ٢٠١٤م تطبيق اللوائح التفويضية في حالة الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وهو ما يستفاد منه في المقام الأول، ترادف المعنى لكل من الضرورة والأحوال الاستثنائية؛ وذلك من واقع تعذر الفصل بين هما، فالضرورة تتسم دائماً بأمرين، أولهما: إحداق المخاطر (خطر جسيم)، وثانيهما: أنها حالة عارضة تنافي الأصل في الأشياء، وهي بذلك استثنائية في خصائصها وظروفها، ومن ثمّ تندرج تحتها كافة الأحوال الاستثنائية التي تحمل معها هذا النوع من المخاطر، بما معناه أن ما قصده الدستور من ضمانات من خلال شرطي الضرورة والظروف الاستثنائية، هو أن يرتبط التفويض بأكثر أشكال الضرورة عمقاً وخطراً، أي الضرورة الاستثنائية التي تحيط بأوضاع بذواتها، ويتوخى قانون التفويض مواجهتها أو التحوط لدرئها<sup>(٤)</sup>.

### ثالثاً - الطبيعة القانونية للوائح التفويضية:

لقد تطلبت المادة (١٥٤) من الدستور المصري ٢٠١٤م ضرورة عرض القرارات التي لها قوة القانون، أو موضوع التفويض على مجلس النواب في أولى جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم يوافق

(٤) محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة،

٢٠٠٢م، ص ١٦٠ وما بعدها.



المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

ويستفاد من ذلك، أن سلطة البرلمان إزاء اللوائح التفويضية تدور حول أحد أمرين: فإما أن يقرها، وفي هذه الحالة تتحول هذه اللوائح إلى قوانين عادية لها ما للقوانين من حصانة، وإما أن يرفضها، وفي هذه الحالة تفقد قوتها القانونية بأثر مباشر، وينطبق نفس هذا الحكم إذا لم تقم الحكومة بعرضها على البرلمان بعد انتهاء مدة التفويض، وعليه فإن البرلمان يباشر سلطة واسعة في مواجهة اللوائح التفويضية؛ حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية - ابتداءً - أن تصدر هذه اللوائح دون موافقة من البرلمان، ثم يباشر البرلمان رقابته على هذه اللوائح بعد نهاية مدة التفويض، ويملك إلغاءها، كما أن هذه اللوائح تفقد ما لها من قيمة قانونية، إذا لم تقم الحكومة بعرضها على البرلمان.<sup>(٥)</sup>

## الفرع الثاني

### التنظيم القانوني للوائح الضرورة

تعالج المادة (١٥٦) من الدستور المصري ٢٠١٤م حالة الضرورة في

(٥) د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية

- دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدولة الأجنبية، مرجع سابق، ص ٣٧٢.



حالة غيبة مجلس الشعب حيثُ تنص على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

ويستفاد من هذه المادة أن ثمة شروط شكلية، وأخرى موضوعية لحالة الضرورة؛ حيثُ رسمت هذه المادة ضوابط تطبيق لوائح الضرورة، سواء ما تعلق منها بالشروط الشكلية، أو الموضوعية، فضلاً عن طبيعة ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بشأن تطبيقها، وهو ما نبينه على النحو الآتي:

#### أولاً - الشروط الشكلية لتطبيق لوائح الضرورة:

لقد اشترطت المادة (١٥٦) لتطبيقها في المقام الأول غيبة البرلمان، ويشمل هذا التعبير كل حالة لا يكون المجلس فيها موجوداً لأي سبب من الأسباب، كفترة العطلة السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين، أحدهما ينتهي والآخر قائم لنفس المجلس، أو الفترة الواقعة بين دوري انعقاد غير



عادي، أو حالة تأجيل انعقاد المجلس أو وقف جلساته، وأخيراً حالة حل المجلس<sup>(٦)</sup>.

وَعَلَيْهِ فَإِنْ لَوَائِحُ الضَّرُورَةِ وَفَقَ هَذَا النِّصَّ تَعَدَّ اخْتِصَاصًا أَصِيلًا لِرئيس الجمهورية فِي ظِلِّ ظُرُوفٍ تَوْجِبُ الإسْرَاعَ فِي اتِّخَاذِ تَدَابِيرٍ لَّا تَحْتَمِلُ التَّأخيرَ، وَيَكُونُ مَجْلِسُ الشَّعْبِ غَائِبًا، غَيْرَ أَنَّ هَذِهِ الظُّرُوفَ يُمْكِنُ أَنْ تَقَعَ - إِعْمَالًا لِدَاثِ النِّصِّ - وَالْمَجْلِسُ قَائِمًا، فَيَتَوَلَّى رَئِيسُ الْجُمْهُورِيَّةِ إِصْدَارَ قَرَارَاتٍ لَهَا قُوَّةُ الْقَانُونِ، إِذَا مَا أَقْرَاهَا مَجْلِسُ الشَّعْبِ، وَبِالتَّالِي فَإِنْ مَصِيرُهَا يَتَوَقَّفُ عَلَى إِرَادَةِ مَجْلِسِ الشَّعْبِ<sup>(٧)</sup>.

### ثَانِبًا - الشُّرُوطُ الْمَوْضُوعِيَّةُ لِتَطْبِيقِ لَوَائِحِ الضَّرُورَةِ:

تَفْتَرِضُ هَذِهِ اللُّوَائِحُ وَجُودَ وَضْعِ اسْتِثْنَائِيٍّ أَوْ حَالَةٍ مَفَاجِئَةٍ، تَسْتَدْعِي اتِّخَاذَ مِثْلِ هَذِهِ الْقَرَارَاتِ عَلَى وَجْهِ السَّرْعَةِ، وَهُوَ مَا عَبَّرَ عَنْهُ النِّصُّ الدِّسْتُورِي عَنْ الظُّرُوفِ الِاسْتِثْنَائِيَّةِ فِي نِصِّ الْمَادَّةِ (١٥٦) بِأَنَّهَا: "مَا يَوْجِبُ

---

(٦) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٧٢ وَمَا بَعْدَهَا.

(٧) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠٠٣ ص ٣٢ وَمَا بَعْدَهَا.



البإسراع في اتخاذ تدابير لآ تحتمل التأخير"، سواء كانت هذه الظروف فيما بين أدوار انعقاد مجلس الشعب، أو في فترة حله، يكون بذلك قد استجاب لكل حالة للضرورة، وواقع الإشارة في هذه النصوص يفيد الهدف من هذه اللوائح؛ حيث ينبغي أن يكون هذا الهدف ومحل هذه اللوائح ذا علاقة مباشرة بمواجهة هذه الظروف، بحيث لا يرد موضوعها على مواد بعيدة الصلة أو منعدمة مع الظروف العاجلة، فالظروف العاجلة تعد بمثابة شرط ضرورة بحيث لا يجوز اللجوء إلى لوائح الضرورة بشأن كل موضوع يحتمل التأخير (٨).

### ثالثاً - الطبيعة القانونية للوائح الضرورة:

تنص النصوص الدستورية صراحة بشأن لوائح الضرورة على أنها قرارات ذات قيمة قانونية، ولكنها وضعت في هذا الشأن أحكاماً، من أهمها ضرورة عرض هذه القرارات على مجلس النواب (مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧١م) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، أو في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، وعليه فإن اللوائح التي تصدر تطبيقاً لنص المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤م، تمر كاللوائح التفويضية بمرحلتين: تختلف قوتها القانونية في المرحلة الأولى عن المرحلة

(٨) فتحي فكري، صياغات مرتبكة ومربكة في دستور ٢٠١٤م، المجلة الدستورية، العدد الخامس والعشرون، السنة

الثانية عشرة، أبريل ٢٠١٤م، ص ٢٠ وما بعدها.





الثانية، فهي في المرحلة الأولى تتمتع بقوة اللائحة كقرار إداري، ومن ثم تخضع لرقابة المشروعية قبل عرضها على المجلس التشريعي، وباعتبار أن هذه القرارات لها قوة القانون فحسب، فإنه لا يجوز لها أن تخالف القواعد القانونية التي تعلو قوتها على قوة القانون العادي، واستناداً إلى هذه القوة التشريعية التي تتمتع بها لوائح الضرورة، يرى جانب من الفقه إمكانية هذه اللوائح أن تنظم كل ما يمكن أن ينظمه القانون، بحيث لا تتقيد السلطة التنفيذية في إصدارها لهذه اللوائح سوى بضرورة احترام الدستور، كما لا تستطيع أن تضمن هذه اللوائح ما لا يمكن للتشريع الصادر من السلطة التشريعية أن يتناوله كتقرير<sup>(٩)</sup>.

## الخاتمة

نخلص رمن هذه الدراسة إلى أهم النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً - النتائج:

<sup>(٩)</sup> د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدولة الأجنبية، مرجع سابق، ص ٣٧٩.



(١) إن القانون الدولي لم يمنع الدول من اللجوء إلى تقييد الحريات الأساسية لحقوق الإنسان، إذا ما وقعت حالة طوارئ عامة تجتاح البلاد.

(٢) تعد جائحة كورونا (COVID-19) صنف على أنها حالة طوارئ في العالم أجمع، فالوضع أن هذه الظروف الاستثنائية، وإن كانت تعتبر حالة ضرورة، فإننا لا نرى تناسبا في التطبيق. اتخذت الكويت إجراءات غير مسبقة لمحاولة الحد من انتشار جائحة كورونا وضمان سلامة الأفراد وصحتهم في محاولة للحفاظ على النظام الصحي من بلوغ مرحلة الخطورة أو الانهيار، ومن ثم لجأت الكويت إلى تقييد حقوق أساسية للناس مع محاولة مراعاة عدم المساس بالحقوق الأساسية الكبرى؛ كحق الحياة، الذي كانت حمايته الهدف من تقييد الحقوق الأخرى

(٣) أن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية يتم إعلانها من قبل رأس السلطة التنفيذية في الدولة عند وجود خطر جسيم يهدد أمن البلاد، وتحكمها تشريعات خاصة، بسبب تعذر إدارتها اعتمادا على القوانين العادية.

(٤) إن الفقه والقضاء وقواعد القانون الدولي جميعها تعترف وتأخذ بنظرية الظروف الطارئة من خلال ضوابط وشروط مشددة، مع اختصاص القضاء بالرقابة على تطبيقها.

(٥) عدم مشروعية حالة الطوارئ التي يتم إعلانها دون أن تستوفي الشروط الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري.



ثانياً - التوصيات:

- (١) تحري السلطات الإدارية الدقة للتأكد من استيفاء شروطها قبل إعلانها، مع مراعاة التناسب بين الإجراءات المتخذة والوضع الاستثنائي الدافع للإعلان، ومراجعة قانون الأحكام العرفية وسائر قوانين الطوارئ لتتوافق مع الدستور.
- (٢) تعزيز دور آليات الرقابة بأنواعها المختلفة عند تنفيذ إجراءات الطوارئ حماية للحقوق الأساسية وترسيخاً لمبدأ العدالة.
- (٣) نوصى المشرع الكويتي بعدم تحصين أي قرار صادر من سلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ وعرضه على المحاكم المختصة بذلك.
- (٤) نوصى المشرع الكويتي بعدم التوسع في تطبيق حالة الطوارئ وأن يتم تطبيقها في أضيق نطاق ممكن.

• أولاً - المراجع العربية:

- إبراهيم الشر بين ي، حراسات الطوارئ، دار المعارف، القاهرة - مصر، ١٩٦٤.
- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.



- أحمد طلال عبد الحميد، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، مجلة القانون والقضاء، العدد السابع، ٢٠١١.
- أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١، ٢٠١٤. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٧.
- أحمد كمال أبو المجد، محكمة وارن والحريات العامة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة ٤١، العدد ٢، ١٩٧١.
- أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الاستثنائية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦.
- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦.



- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦.
- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، ط١، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٦.
- أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩.
- أنور مشعل الرشيدى، دور سمو أمير دولة الكويت في مواجهة جائحة كورونا، المجلة القانونية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق - فرع الخرطوم، المجلد ١٤، العدد ٤، نوفمبر ٢٠٢٢.
- بدرية العوضى، النصوص المقيدة لحقوق الإنسان الأساسية في العهد الدولي وفي دساتير دول مجلس التعاون الخليجي، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٤٠.
- بو جلال صلاح الدين، الحق في المساعدة الإنسانية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ثروت عبد الهادى خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.



- جان بكيته، القانون الدولي الإنساني تطوره ومبادئه، دار المستقبل العربي، القاهرة - مصر، ١٩٨٠.
- حسن صادق الرصاوي، ضمانات الحريات الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، السنة ٥٦.
- حتى إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ - دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو سكسوني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- ده شتي صديق محمد، دور المنظمات غير الحكومية في ضمان حقوق الإنسان، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر - القاهرة، ٢٠١٦م.
- ديفيد ديلابرا، اللجنة الدولية للصليب الأحمر والقانون الدولي الإنساني، مؤلف محاضرات في القانون الدولي الإنساني، تحرير/ شريف عتلم، ط٥، صادر عن بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة - مصر، ٢٠٠٥.



- رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ١٩٦٦.
- زهراء سعد مهدي، نظرية الضرورة وتطبيقاتها في الدساتير العربية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨م.
- زيد عبد الحسين الكاظمي: شخصية كويتية ذات أصول عراقية، ورجل أعمال معروف، فاز في انتخابات مجلس الأمة للفصل التشريعي الأول سنة ١٩٦٣ والفصل التشريعي الثاني سنة ١٩٦٧ وكالة الأنباء الكويتية (كونا)، حدث في مثل هذا اليوم في الكويت، ١٤ أغسطس ٢٠١٨؛ موقع تاريخ الكويت، ١٩ يونيو ٢٠٠٩ ،
- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة دار المعارف - الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر، ٢٠٠٦.



- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الجامعية، ١٩٨٦.
- السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، ط٤، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩.
- شريف عتلم، محاضرات في القانون الدولي الإنساني، ط٥، مطبوعات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة - مصر، ٢٠٠٥م.
- شهلاء عبد الرضا عيلان الخفاجي، شؤون الكويت الأمنية في محاضر الفصل التشريعي الثاني (١٩٦٧-١٩٧٠)، مجلة آداب البصرة، جامعة البصرة - كلية الآداب العدد ٩٩، مارس ٢٠٢٢.
- صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠٠٣.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة - مصر، ١٩٩٥.





- عادل أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، بدون دار نشر وبدون سنة طبع.
- عادل الطبطائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية - دراسة مقارنة، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٠م.
- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، طه، مكتبة الكويت الوطنية، ٢٠٠٩.
- عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول، التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٣٧م وَحَتَّى عام ١٩٧١م، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م..
- عبد الغني عبد الحميد محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة في القانون الدولي الإنساني والشريعة الإسلامية، دار الكتب القومية القاهرة - مصر، ٢٠٠٦.



- عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨.
- عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي، ط١، ١٩٥٩.
- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحكام المحاكم وفتاوي مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٤.
- عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدولة الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٥.
- عصام الدبس، النظم السياسية - السلطة التنفيذية، الكتاب الرابع، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١م.
- علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة



ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية،  
جامعة الدول العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١١.

• علي هادي حميدي الشكراوي، د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري،

التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء - دراسة مقارنة، مجلة المحقق المحلي

للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة ٦، ٢٠١٤م،

• فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات

تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا،

٢٠١٠.

• فتحي فكري، صياغات مرتبكة ومربكة في دستور ٢٠١٤م، المجلة

الدستورية، العدد الخامس والعشرون، السنة الثانية عشرة، أبريل

٢٠١٤.

• الكسندر ايرون، الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم

البريطانية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٩٠.

• محمد يوسف محميد، حالة الطوارئ والسلطة المختصة بإعلانها في

الدساتير المقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (١٤)، العدد

٢٩، السنة ٨، ٢٠١٦.



- محمد إبراهيم خيرى محمد الوكيل، دور القضاء الإدارى والدستورى فى إرساء مؤسسات المجتمع المدنى، الجزء الأول، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربیة، القاهرة - مصر، ٢٠٠٩.
- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإدارى دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربیة، القاهرة - مصر، ٢٠٠٣.
- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإدارى دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٣١.
- محمد بن محمد كامل زین، نظریة التفویض التشريعى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٢.
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة فى الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠
- محمود حافظ ، القرار الإدارى، دار النهضة العربیة، القاهرة - مصر، ١٩٨٠
- محمود سعد الدين الشریف، الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلتزمه من قيود فى هذا الصدد، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، عدد ١، السنة ٣، ١٩٥٢م.



- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، ط٢، منشأة دار المعارف،

الإسكندرية، ١٩٥٨.

- مصطفى عبد الشهيد خضر، إعلان حالة الطوارئ في الدساتير

المصرية، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية،  
جامعة الأزهر - كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية،

- منى رياض محمد عبد الواحد الموصلي، حدود سلطة الإدارة في إعلان

حالة الطوارئ: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط

- كلية الحقوق، عمان - الأردن، ٢٠٢١.

- هيثم أحمد العون، المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور

الكويتي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة

القاهرة، ٢٠١٨م.

- يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع

الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة

- مصر، ١٩٩٥م

- ثانياً - المراجع الأجنبية:

- Burdeau (G), Manuel de droit constitutionnel et

institutions politiques, 20 éd, paris, 1984,.



- Drago –L' e'tat d' urgence et les liberte's publiques – R.D. –.
- Edward & Corwin–President office and Powers –1940.
- Guy Braibant: L'Etat Face aux crises: in les Pouvoir des crise,. Robert Schmelck et Georger Pica: L'Etat au terrorisme: in les Pouvoirs de crise,
- Vedel (G.), Delvolvé (p.), Droit administratif, Thémis, 1992,
- Wade & Philips–Constitutional and administrative Law –9th ed–1977.