بحث بعنوان

التنظيم القانونى لحالة الطوارىء والإعلان عنها
" دراسة مقارنة بين مصر والكويت "

مقدم إلى

كلية الحقوق جامعة المنيا قسم
القانون العـــام (إدارى)

أ.د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان

أستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة بنى سويف

الباحث / فهد مسعود فهيد دمشق العجمى

مقدمـــــة

يعد الضبط الإداري من الموضوعات الهامة فى القانون الإداري التى تهدف إلى المحافظة على النظام العام والسلطة الإدارية هى صاحبة الأختصاص الأصيل فى تنفيذ القانون الذى يهدف إلى حمايته ،و التى يوجد لديها الإمكانيات البشرية والمادية التى تعينها على وضع التشريعات موضع التنفيذ ،ولهذا تحرص الدساتير المختلفة على منح السلطة الإداري الاختصاص بإصدار لوائح الضبط لتحقيق حماية النظام العام بعناصره المختلفة.

والضبط الإدارى غاية فى ذاته بل وأنه أول غاية عرفتها الدولة ووجدت من أجلها السلطة العامة والدولة السياسية ،ولعله أخطر مايشغل الدولة فى العصر الحديث ،وعليه فجوهر وسائل السلطة العامة هو الضبط وهو ليس مجرد وسيلة بل غاية فى ذاته ،كما أنه ليس سلبى الطابع بل له جوانبه الإيجابية المتزايدة يوما بعد يوم.

ولذلك حظيت مشكلة تحديد نشاط الإدارة العامة والأفراد بإهتمام رجال الدولة والمفكرين، وقد أختلف تفوق أحد النشاطين على الاخر تبعا للأفكار السائدة فى المجتمع حيث يختلف نشاط الادارة فى إسلوبه ومداه من دولة لأخرى ومن وقت لأخر تبعآ للنظام السياسى والأقتصادى والأجتماعى السائد فيها، فقد تعتبر حاجة معينة من الحاجات العامة ضروة يجب على السلطة العامة إشباعها فى حين لاترى دولة أخرى ذلك

وقد أمتد أثار النشاط الأدارى فى الدولة المعاصرة بدرجات متفاوتة وبصور متعددة ومتزايدة الى مختلف أوجه الحياه داخل المجتمع بحيث لايكاد يخلو وجه منها من أثر النشاط الإدارى مما قد يؤدى الى تقيد حريات الأفراد التى يكفلها لهم دستور الدولة لحفظها من الفوضى ،حيث أن لاحرية مع الاطلاق فى فهمها ،فيجب أن تقف الحرية عند الحد الذى يمس حريات الأخرين والأمن العام ككل حيث أن الضبط الإدارى يقيد النشاط وليس الحريات، أى انه يهدف الى ممارسة الحريات فى إطار قانونى

ولكن الحياه في أى دولة أو مجتمع لاتدوم على منحى ومنهج واحد قوامه السلام والأمن والهدوء حيث أن هناك مايسمى بالظروف الإستثنائية التى قد تمر بها الدول وتهدد كيانها وأمنها سواء بسبب الفتن والإنقلابات أو أزمات داخلية وحروب أو أنتشار أوبئة خطيرة فتجتاز الدولة فيها أوقات صعبة ، وتعجز السلطات الضبطية بموجب القوانيين واللوئح العادية في مواجهة هذه الظروف مما يستوجب الخروج عن القواعد القانونية المألوفة والمعمول بها في ظل الاوقات العادية لمواجهة هذه الظروف.

فتقوم بتطبيق نظام ظبطى إستثنائى يترتب عليه توسيع صلاحيات سلطات الضبط الإداري وإعلان حالة الطوارىء،وتطبيق قانون الطوارىء علي إقليم الدولة ،والذي ينتج عنه أتخاذ تدابير وأعمال إستثنائية من جانب السلطة التنفيذية، والتي قد تؤدى الى تعطيل بعض الحقوق والحريات العامة وأغلب الضمانات التشريعية والقضائية المكفولة بموجب الدستور والقانون والمخصصة للأوضاع العادية

فيقع علي عاتق الدولة أثناء قيامها بمهام الضبط الإداري ألتزاميين :الحفاظ علي الحد الأدني من قواعد المشروعية في كافة الظروف أولاً، وضرورة مواجهة الأخطار التي تهدد مصالح الدولة وحقها في الأمن والبقاء عبر أتخاذها التدابير اللازمة لمواجهة هذة الاخطار ثانياً ،لذلك ابتدعت الدولة نتيجة لضرورة التوفيق بين هذين الأعتبارين نظرية الظروف الإستثنائية التي تعد حالة الطوارىء أحد صورها والتى تتعدد تسمياتها الى تسميات عديدة بإختلاف القوانيين والدساتير للدول.

و فى حال عدم وجود نصوص قانونية لمواجهة هذه الظروف قد تحكتر السلطة التنفيذية السلطة بالبلاد وتصبح سلطة دكتاتورية وتتعدى على هذه الحقوق والحريات، لذلك قد حرص المشرع بالتدخل من خلال النص ع نصوص قانونية ملزمة تحدد بشكل واضح وصريح ماهية الحالة الطارئة وأسبابها وإجراءاتها والسلطة المختصة بإعلانها وهو مايسمى بالتنظيم القانونى لحالة الطوارىء والذى يعتبر الضمانة الحقيقية التى تكفل عدم إهدار حقوق وحريات المواطنين العامة.

أهمية البحث

يعد التنظيم القانونى المتمثل فى قوانيين حالة الطوارىء من أهم صور مواجهة الدولة للظروف الإستثنائية حيث تقوم الدول سواء عن طريق قوانين معدة سلفآ أو بطريقة معاصرة أو لاحقة بتنظيم حالة الطوارىء تنظيما قانونيا يوازن بين السلطات الممنوحة للجهة ما وغالبا ماتكون السلطة التنفيذية وأحيانا السلطة التشريعية وأحيانا أخرى قد تكون مشتركة بين السلطتين وبين مبدأ المشروعية ولذلك يتناول البحث التنظيم القانونى لحالة الطوارىء وشروط الإعلان عنها نظرا لما له من أهمية كبيرة سواء على الصعيد النظرى أو العملى

أهداف البحث

هدف بحثنا يتلخص فى إيجاد إيجابات منطقية لكل من الأسئلة الأتية :

-ماهى حالة الطوارىء ؟

-ماهو التنظيم القانونى لها؟

-ماهى شروط وكيفية الإعلان عنها،فى كل من جمهورية مصر العربية ودولة الكويت؟

من خلال أتباع المنهج التحليلى والمقارن للقواعد والنصوص القانونية فى كل من جمهورية مصر العربية ودولة الكويت لبيان ذلك من خلال مبحثين وخاتمة تتضمن أهم النتائج التى تم التوصل اليها

المبحث الاول:التنظيم القانونى لحالة الطوارىء

المبحث الثانى:شروط إعلان حالة الطوارىء

المبحث الاول

التنظيم القانونى لحالة الطوارىء

على الرغم من أن نظرية الظروف الإستثنائية ومنها حالة الطوارىء لم تكن دائما محل قبول، الا أن الواقع قد فرض الإعتراف بها والعمل على تنظيمها ،حيث عبرت عنها الكثير من النصوص الدستورية والقانونية فى كثير من الانظمة القانونية لكل دول العالم

وبالرغم من ذلك الأ أن الفكر القانونى لم يتخذ موقفا موحدا فى مسألة تنظيمها أستنادا الى تجاوز هذا التنظيم لمبدأ المشروعية و الإلتزامات القانونية .

وعلى أى حال لا يخرج تنظيم حالة الطوارئ من الناحية القانونية عن أسلوبين محددين وهما:. أسلوب (التنظيم السابق لحالة الطوارئ)، وهو يعنى تحديد أسباب وشروط تطبيق قانون الطوارئ بشكل دائم وثابت في الدستور أو القانون بحيث يمكن اللجوء إليه كلما دعت الظروف الإستثنائية إلى جانب توضيح وتحديد صلاحيات سلطات الضبط الإداري وأختصاصات الإستثنائية إلى ذلك ومن الدول التي تلجأ إلى هذا الأسلوب كل من دولتي مصر وفرنسا.

ويمتاز هذا النظام بالدقة وأخذ الحيطة من قبل السلطعة التشريعية حيث وضعه قبل حلول الظروف الإستثنائية بالبلاد مما يتسنى دراسته بشكل جيد كما يوفر للمواطنين معرفة أحكامه حتى يكونوا على دراية به و بأحكامه وخاصة بتلك التى تمس حرياتهم وحقوقهم كما تمكنهم من الرقابة على نصوصه حيث يمكنهم تغير بعض هذه النصوص قبل تطبيقها على أرض الواقع

فمثل هذه التشريعات أو القوانين والتى تسمى بقوانين الطوارىء أو الأحكام العرفية يمكن الحكومة تطبيق هذه القوانين دون الحاجة الى طلب الأذن من البرلمان وتوسيع سلطاتها حتى يمكنها مواجهة هذة الظروف

والأسلوب الأخر هو (أسلوب التنظيم المعاصر لحالة الطوارئ)،و هو يقوم على إصدار تشريعات معاصرة صادرة من البرلمان يسمح من خلالها بإعلان حالة الطوارئ من السلطة

المختصة وممارسة اختصاصات إستثنائية ،تأخذ به إنجلترا(١).

---

[١] د/ صبري محمد السنوسي : الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،دار النهضة العربية للنشر ،١٩٩٨،ص ١١١

وقبل التعرض للتنظيم القانونى لحالة الطوارىء كان حرى بنا إلقاء الضوء أولا على ماهية حالة الطوارىء

المطلب الاول:ماهية حالة الطوارىء

تعريف حالة الطوارىء فى اللغة وتأتى كلمة حال فى اللغة من حول ،وحال الشىء صفته ومعنى حال الدهر أى صرفه وحال الأنسان.

مايختص به من أموره الحسنه والمعنوية والحال فى الطبيعية كيفية سريعة الزوال من نحو بروده أو حرارة أو رطوبة عارضة، والحال هو الزمان الحاضر[٢]

والطوارىء فى اللغة جمع طارىء ،وهو الحادث المفاجىء ،ويقال :(أعلن عن حالة طوارىء فى البلاد) أى عند وقوع اضطرابات تستدعى الحذر والترقب وأخذ الحيطة

كما أنها تأتى من الأصل طرأ وهو حدث غير متوقع وبالتالى فهو طارىء وتجمع على طراء ،والطارىء هو الغريب ،ومؤنث الطارىء هو الطارئة وهى بمعنى الداهية التى لايعرف من أين أتت وتجمع على طوارىء[٣]

ومن خلال ماسبق يمكن تعريف حالة الطوارىء لغويا على أنها هى كيفية سريعة الزوال تأتى فجأة وبشكل غير متوقع

تعريف حالة الطوارىء أصطلاحيا

لقد أختلف الفقه حول تعريف حالة الطوارئ إلى العديد من الاتجاهات، فهناك جانب من الفقه عرف حالة الطوارئ بأنها "سلطة الإدارة بحيث تزود بسلطات بوليسية يحددها القانون لمواجهة الظروف الإستثنائية" [٤]

كما تعرف حالة الطوارئ بهدف مواجهة أحداث داخلية، بينما الحالة الإستثنائية تتعلق أكثر بمواجهة أحداث خارجية [٥]

---

[٢] مجمع اللغة العربية :المعجم الوسيط ،ص٢٠٩

[٣] ابن النظور :لسان العرب(مج١/١١٤)

[٤] فيصل محمد العلاطى :مدى سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية،دراسة مقارنة بين القانون الكويتى والقانون المصرى،رسالة ماجستير،جامعه عمان،٢٠١٤،ص٦٦

أما المفهوم القانوني، وليس الواقعي، والمتمثل بالنظام القانوني الخاص بمواجهة هذه الظروف والذي يتكون من مجموعة القواعد القانونية الموضوعة لتطبق في ظروف غير عادية، وذلك لكون القواعد القانونية الموضوعة لتحكم الظرف العادي لا تكفي للتعامل مع هذا الظرف الإستثنائي

كما تعرف بأنها هي وجود خطر داهم أو ظرف شاذ يحدق بالوطن ويهدد أمنه وسلامته يستدعي في ذلك أن يكون الخطر ناجما عن غزو أو عدوان خارجي أو عصيان مسلح أو حرب أهلية أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة[٦]

وهناك من عرفها أيضا بأنها" نظام قانوني أعد لمواجهة الظروف الإستثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة"[٧]

كما أتجه الفقيه الفرنسي Laubadère (A.D) إلى تعريف حالة الطوارئ بأنها: " نظام إستثنائي للضبط تفرزه فكرة حماية البلاد من الأخطار " . وهذا التعريف وإن كان قد وضع حالة الطوارئ في إطار نظام إستثنائي قانوني تبرره فكرة الدفاع الشرعي عن أمن واستقر الدولة إلا أنه لم يبرز خصائص هذا النظام [٨]

أما عن تعريف الفقه العربى لحالة الطوارىءفقد عرفها الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى بأنها (نظام قانونى أعد لمواجهة الظروف الإستثنائية ويقوم مقام القوانين العادية)[٩]
كما يرى الدكتور طعيمة الجرف بأنها (نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر أتساعا مما لها فى الظروف العادية نظرا لما يهدد سلامة الدولة وأمنها)[١٠]
كما علق الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى على حالة الطوارىء بالقول كما علق الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى على حالة الطوارىء بالقول(إن بعض القرارات الإدارية غير مشروعة فى الظروف

---

[٥] لطرش حمو :سلطات الضبط الادارى فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية ،دراسة مقارنة ،رسالة دكتوراه ،مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة مولود معمرى،الجزائر ،ص٢٩٥

[٦] عباس عبدالامير ابراهيم العامرى:إعلان حالة الطوارىء واثاره على حقوق الانسان ،منشورات الحلبى،ط١،٢٠١٦،ص٢٢

[٧] فيصل محمد العلاطى::مدى سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائيةمرجع سابق، ص٦٦

[٨] محمد محمد مصطفى الوكيل:حالة الطوارىء وسلطات الضبط الادارى،دراسة مقارنة ،رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،٢٠٠٠،ص١٣٥

[٩] مصطفى ابو زيد فهمى:الدستور المصرى،منشأة المعارف ،الاسكندرية ،١٩٥٧،ص٢٧٩

[١٠] طعيمة الجرف :مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ،ص٢٦

العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ماثبت انها ضرورية لحماية النظام العام ولتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف إستثنائية)[١١]

أما القضاء المصرى فقد عرفت محكمة النقض المصرية حالة الطوارىء على أنها(نظام إستثنائي خطير يوقف الحريات الفردية ويعطل الضمانات الدستورية المقررة وتبرره نظرية الضرورة وتقتضى منح سلطات إستثنائية واسعة لمواجهة الظروف الطارئة إبتغاء المحافظة على سلامة الدولة)[١٢]

كما عرفتها المحكمة أيضا فى قرار أخر لها (للحكومة عند قيام حالة إستثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرة واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ماتواجه به الموقف الخطر)

.كما عرفتها المحكمة الإدارية فى مصر (نظام إستثنائي يوقف الحريات الفردية ويعطل الضمانات الدستورية ولكن تبرره نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الطارئة انتفاء المحافظة على سلامة الدولة)،كما عرفها البعض بانها (نظام قانونى استثنائى فى صالح السلطة التنفيذية وبغرض حماية الصالح العام)[١٣]

تعريف حالة الطوارئ فى الدستور الكويتي

حالة الطوارئ هى نظام قانوني يوضع مسبقاً من أجل مواجهة مستلزمات ضرورات معينة ، كإغارة قوات العدو المسلحة على البلاد ، أو نشوب أضطرابات وقلاقل داخلية تهدد الى الإخلال إخلالاً خطيراً بالأمن والنظام العام[١٤].

---

[١١]–ثروت عبدالهادى خالد الجوهرى :مدى ضرورة السلطات الاستثنائية فى جمهورية مصر العربية والرقابة عليها (دراسة مقارنة)،دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٥،ص٤٩

[١٢] المحكمة الادارية العليا ،الطعنان رقم ٩٥٦،٩٥٨ لسنة ٥ق ١٩٦٢/٤/١٤،مجموعة المحكمة فى عشر سنوات ،ج١،ص٢٧،٢٨،اشار اليها د.محمد فؤاد عبدالباسط :القانون الادارى ،مطابع السعدنى ،القاهرة،٢٠٠٥،ص١٦٤

[١٣] جميل عبدالله القائفى:سلطات رئيس الجمهورية فى الظروف الاستثنائية وفقا لاحكام الدستور اليمنى والرقابة القضائية عليها،دار الجامعة الجديدة للنشر،١٨٤،١٨٥،٢٠٠٦

[14] يحى الجمل:النظام الدستورى فى الكويت مطبوعات جامعة الكويت ،الكويت ، ١٩٧٠–١٩٧١، ،ص٨٨

وتطبيق هذا النظام يؤدي إلى تعطيل بعض أحكام الدستور وتعليق بعض الضمانات الدستورية لحقوق الأفراد وحرياتهم ، وإلى هيمنة السلطة التنفيذية واعطائها صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها عادة كل دستور للمواطنين بل ولكافة السكان([١٥]).

وتختلف الأزمات التي تمر بها الدول سواء من حيث طبيعتها أو جسامتها وتختلف الدول في أساليب معالجتها لهذه الأزمات ، فقد تكون أساليبها فعالة ، وقد تكشف التجارب عن قصور في هذه الأساليب وعدم فعاليتها . فبالنسبة للقانون الكويتى حالة الطوارىء أو مايسمى باعلان الاحكام العرفية معناه أنتقال البلد من الوضع العادى الذى ألفه الناس الى وضع إستثنائي لمواجهة مستلزمات ضرورات معينة كإغارة قوات العدو المسلحة على البلاد أو حالة الحرب أو نشوب أضطرابات داخلية تهدد الأمن والنظام العام

وإن الظرف الإستثنائي يتمثل فى حالة شاذة وطارئة غير متوقعه فى ذاتها أو فى أثارها يهدد قيامها بخرق النظام العام أو اضطرابه أو احتمال كذلك أو يهدد بتعطيل سير المرافق العامة بحيث يكون تطبيق القانون العادى فى تلك الظروف غير مجدى لتحقيق صيانة النظام العام وأستمرار سير المرافق العامة وعلى هذا النحو فإن حالة الحرب أو التهديد والكوارث الطبيعية تعد من الظروف الإستثنائية [١٦]

كماعرف القانون الدولى حالة الطوارىءمن خلال التعريف الذى قدمته المحكمة الأوربية واللجنة الأوربية لحقوق الانسان فى قضية لاولس بأنها (موقف ينطوى على أزمة أو حالة إستثنائي تؤثر على جميع أفراد الشعب وليس فقط على جماعات معينة وتشكل تهديدا على الحياة المنظمة للمجتمع الذى تتكون منه الدولة)

ومن جانبنا نعرف حالة الطوارئ بأنها السلطة التي تمتلكها الإدارة بهدف مواجهة كافة الظروف غير العادية، والتى تهدد سلامة وأمن الدولة سواء كان الخطر داخليا أو ناجما عن غزو أو عدوان خارجي (حالة الحرب) ،وحالة مواجهة الكوارث

---

[١٥] عبد المجيد غنيم عقشان المطيري ، رسالة ماجستير بعنوان سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت ،قدمت هذ ه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير قسم القانون العام كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط2011 ص١٩٦

[١٦] احمد حمد الفارسى ،خليفة تامر الحميدة :القانون الادارى ،كلية الحقوق ،جامعه الكويت ،ص ١٢٦

المطلب الثانى:التنظيم القانونى لحالة الطوارىء

تختلف الأنظمة القانونية فى الدول من حيث الأسلوب الذى تتبناه فى عملية تنظيم حالة الطوارىء حيث تنقسم الى أسلوبين :

الفرع الاول:التنظيم السابق لحالة الطوارىء

إن مسألة التنظيم القانونى السابق لحالة الطوارىء يقتضى وجود قانون خاص بهذه الظروف سابق على وقوعها مما يمكن السلطة الإدارية من مواجهة هذا الظرف الطارىء فور حدوثه يوضح به شروط وحالات إعلان حالة الطوارىء، الى جانب صلاحيات سلطات الضبط الإدارى بهذا الظرف،الأمر الذى يفيد بإمكانية إعلان حالة الطوارىء اذا ماتحققت شروطها ومبرراتها **المنصوص** عليها دون الرجوع إلى البرلمان لأستصدار قانون يمنح صلاحية إعلانها ويبين مدتها والصلاحيات الإستثنائية الممنوحة فى أثنائها [١٧]

ويذهب غالبيه الفقه إلى الأخذ بهذا الأتجاه كما تعد فرنسا فى مقدمة الدول التى تأخذ به،ويقدم أنصار هذا الاتجاه الكثير من الحجج والمبررات لتعزيز موقفهم ومنها:

١)إن وجود مثل هذا التنظيم يجنب سلطات الدولة التخبط والأرتباك حال حدوث ظرف طارىء كمايجنبها إهدار الوقت وهى فى أمس الحاجة له مما يترتب عليه إعاقتها عن الاخذ بالتصرف الحازم الفورى الذى يجنبها الكثير من الخسائر .

٢)أن التنظيم السابق يحول بينها وبين التعسف فى أستخدام السلطة والمغالاه فيها أى أن التنظيم السابق ضمانة من ضمانات الحرية المقررة لصالح الأفراد .

٣)أن التوقع المسبق لوقوع الدولة فى أزمات فأنه يدل على الحكمة الدستورية والتى تتيح للسلطة ترتيب الأوضاع العامة من أجل المحافظة على سلامة الدولة وأمنها وأستقرارها

٤) يمتاز هذا النظام بالدقة وأخذ الحيطة من قبل السلطعة التشريعية حيث وضعه قبل حلول الظروف الإستثنائية بالبلاد مما يتسنى دراسته بشكل جيد ،مما يوفر للمواطنين معرفة أحكامه

[١٧] هانى على الطهراوى :القانون الادارى ،الكتاب الاول،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،ص٢٥٤

حتى يكونوا على دراية به وخاصة بتلك التى تمس حرياتهم وحقوقهم كما تمكنهم من الرقابة على نصوصه حيث يمكنهم تغير بعض هذه النصوص قبل تطبيقها على أرض الواقع

وبالرغم من وجود هذه الحجج والمبررات الا ان هناك أتجاه أخر من الفقه أبدى تخوفه من التنظيم السابق لحالة الطوارىء، حيث أن هذا الأسلوب قد يفتح الباب على مصراعيه امام السلطة التنفيذية للأسترسال فى هذا الاتجاه وبالتالى يتحول النظام من نظام إستثنائي يهدف الى مواجهة هذا الظرف الغير مألوف وحماية المواطنين وسلامة وأمن البلاد إلى نظام يقوم على حماية القائمين على السلطة مما يؤدى الى التعسف فى استخدامها والتحول الى نظام ديكتاتورى،كما أن وجود تنظيم سابق لحالة الطوارىء هو أمر لاجدوى منه لأن طبيعة الظرف الطارىء لايمكن التنبوء منه بشكل واضح وبالتالى لايمكن الأعداد المسبق له [18]

اذ أن مجرد التنبوء يفقد الظروف الإستثنائيه خاصيتها وطبيعتها [19]

الفرع الثانى :التنظيم اللاحق أو المعاصر لحالة الطوارىء

يسمى هذا الأسلوب بالأسلوب الأنجليزى ويقوم على الترخيص للسلطة الإدارية كلما ألحت الحاجة ودعت الظروف الى ذلك .

أى أن السلطة التنفيذية فى وجود حالة طارئة تمر بالبلاد تلجأ الى البرلمان ليقوم بمنحها سلطات إستثنائية وبشكل أوسع عن سلطاتها وصلاحيتها بالظروف العادية يقدرها هو وفقا للحالة الواقعه المعروضه أمامه ،ويقدر جدية الموقف بحيث يضمن تناسب الهدف الإجراءات اللازمه لتحقيقه وذلك بموجب قانون صادر عنه [20]

ويرجع أنصار هذا الاتجاه الى الاخذ به قائم على كون الظروف الإستثنائية تتباين فى خطورتها وأسبابها ولايمكن توقعها بالضرورة وبالتالى فانه من الأنسب الأخذ بهذا الأسلوب والرجوع الى البرلمان لوضع القوانيين الملاءمة لكل حالة على حده.

ولكن قد يعاب على هذا الأسلوب أنه قد تواجه الدولة ظروف طارئة تستدعى أتخاذ قرار بشكل سريع لايحتمل التأخير بالرجوع لإصدار قانون من البرلمان .

---

[18] عبدالغنى بسيونى عبدالله:القانون الادارى،دراسة مقارنة ،دار المعارف،الاسكندرية،١٩٩١،ص٢١٢

[19] سامى جمال الدين :لوائح الضبط الادارى وضمانة الرقابة القضائية،منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٣ ،ص٣٦

[20] نواف كنعان :القانون الادارى،دار الثقافة للنشر ،عمان،٢٠٠٥،ص ٣٠٧

كما إن طبيعة الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ تختلف عن الحالات التي لا يمكن اللجوء إليها للإعلان عن الحالة. حيث أن حالة الطوارئ تقع في حالة وجود وضع خطير وغير متوقع يتطلب أتخاذ إجراءات فورية، فهي تركيبة غير متوقعة من الظروف. حالة الطوارئ إذن لا تصف حالة أو ظاهرة معينة بالذات، وإنما تصف مجموعة من الحالات الإستثنائية التي تتطلب أستجابة سريعة من قبل هيئات الضبط الإداري (٢١)

و هناك أتجاه ثالث هو (أسلوب التنظيم المعاصر أوالمختلط)و الهدف الأساسى منه وضع تشريع ينظم حالة الطوارئ يتمثل في وضع قواعد قانونية فعالة تمكن من مواجهة الظرف الإستثنائي، وبنفس الوقت يجب أن لا تكون هذه القواعد تسمح بالتحايل عليها من قبل سلطات الضبط الإداري القائمة في حالة الطوارئ. فالهدف الحقيقي لإعلان حالة الطوارئ هو الرجوع للوضع الطبيعي(٢٢).

اما عن هذا التنظيم المختلط والذى يتبناه النظام القانونى الامريكى فهو يجمع بين خصائص التنظيم المعاصر والتنظيم السابق حيث حالة الطوارىء بالولايات المتحدة الامريكية تم تنظيمها بموجب قانون طوارىء يبين أسباب أعلانها ومبرراتها الى جانب الأختصاصات الإستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية، أما الأجراءات التى لم يقم قانون الطوارىء ببيان أحكامها فلا بد من الرجوع للكونجرس للحصول على موافقته على هذه الاجراءات[٢٣]

ولقد أخذ المشرع المصرى فى تنظيمه القانونى لحالة الطوارىء بنظام التشريع السابق من خلال النص علي شروطها وأجراءاتها والصلاحيات المخولة للسلطات من خلال الدستور والقوانين الخاصة التى سميت بقوانين الطوارىء

فقد جاء دستور مصر لعام ١٩٢٣ ونص على أن (الملك يعلن الاحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية على البرلمان ليقرر أستمرارها أو إلغائها فإذا وقع ذلك الأعلان فى غير أدوار الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للأجتماع على وجه السرعة)[٢٤]

---

[٢١] ريناد كمال الدين حسن عبد الله ،الضبط الإداري في حالة الطوارئ ،المرجع السابق، ص ٨٧

[٢٢] ريناد كمال الدين حسن عبد الله ،الضبط الإداري في حالة الطوارئ ،المرجع السابق، ص ٦٠

[٢٣] رامى محمد حسن صومان:الضبط الادارى كوجه من اوجه نشاط الادارة ،منشورات جامعة عمان ،٢٠٠٤،ص١٥٢

[٢٤] المادة ٤٥ من دستور مصر الصادر فى ١٩ ابريل ١٩٢٣

ونلاحظ من خلال نص المادة السابقة أن المشرع المصرى فى دستور ١٩٢٣ لم يفرق بين حالة الطوارىء والأحكام العرفية فى حين أن حالة الطوارىء أوسع وأشمل من الأحكام العرفية وتشملها وهى مايعرف بحالة الطوارىء الحقيقية والتى ترتبط بقيام حرب خارجية بينما حالة الطوارىء السياسية وهى التى تتعلق بالوضع الداخلى للبلاد مثل الأضطرابات الكوارث الطبيعية

ثم جاء فى دستور ١٩٥٦ (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية له ليقرر مايراه

فى شأنه ،فاذا كان مجلس الأمة منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول أجتماع له)[٢٥]

ثم دستور ١٩٥٨ (لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارىء)[٢٦]،ثم جاء دستور ١٩٦٤ لينص على(يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الأعلان على مجلس الأمة خلال الثلاثين يوما التالية له ليقرر مايراه بشأنه فاذا كان المجلس منحلا عرض على المجلس الجديد فى اول اجتماع له)[٢٧]ونلاحظ الاختلاف بين دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ فى المدة المقرره لعرض الامر على مجلس الامة ليقرر مايراه بشأنه

ثم جاء دستور مصر والذى نص فى مادته ١٤٨ على أن(يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون ويجب عرضه على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر مايراه بشأنه واذا كان المجلس منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له وفى جميع الاحوال يكون إعلان حالة الطوارىء لمدة محددة ولايجوز مدها الابموافقة مجلس الشعب)

ونلاحظ أن فى الدساتير السابقة على دستور مصر ١٩٧١ لم يحدد الدستور المدة التى تسرى فيها حالة الطوارىء كما لم يحدد متى تنتهى بينما حدد فى دستور ١٩٧١ مدتها بقوله لمدة محددة حيث يمكن لسلطات الطوارىء تحديد هذة المدة ولكنه لم يقيدها بوقت معين مما جعل الباب مفتوحا امام تجديدها الى مالانهاية

ثم جاء دستور ٢٠١٢ لينص على(يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى الحكومة حالة الطوارىء على النحو الذى ينظمه القانون وجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية وأذا حدث الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه

---

[٢٥] المادة ١٤٤ من دستور مصر الصادر فى ١٦ يناير ١٩٥٦

[٢٦] المادة ٥٧ من دستور مصر الصادر فى مارس ١٩٥٨

[٢٧] المادة ١٢٦ من دستور مصر الصادر فى ٢٤مارس ١٩٦٤

وفى حالة حل المجلس فيعرض الأمر على مجلس الشورى وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها فى الفقيرة السابقة ويجب موافقة اغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارىء ويكون إعلانها لمدة محددة لاتتجاوز ستة أشهر لاتمدد الا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب فى أستفتاء عام ولايجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارىء)[٢٨]

اما دستور مصر الحالى هو دستور ٢٠١٤ والذى نظم حالة الطوارىء من خلال المادة ١٥٤ حيث نص على(يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارىء على النحو الذى ينظمه القانون ويجب عرض هذا الأعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر مايراه بشأنه واذا حدث الاعلان فى غير دور الانعقاد العادى وجب دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه وفى جميع الاحوال يجب موافقة أغلبية عدد المجلس على إعلان حالة الطوارىء ويكون إعلانها لمدة محددة لاتتجاوز ثلاثة أشهر ولاتمدد الا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثى أعضاء المجلس واذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على ان يعرض الامر على مجلس النواب الجديد فى أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارىء)

ونلاحظ أن الفرق بين تنظيم دستور ٢٠١٢ ودستور ٢٠١٤ لحالة الطوارىء، أن الاول قد حدد مدة حالة الطوارىء بستة أشهر تمدد لمرة واحدة بعد أستفتاء الشعب عليها، بينما فى الأخير قلصت المدة الى ثلاثة أشهر وتجدد لفترة اخرى بعد موافقة ثلثى مجلس النواب وفى حالة عدم أنعقاده يؤخذ رأى مجلس الوزراء .

كما يكمن الأختلاف بينهما أيضا فى حالة كون مجلس الشعب أو النواب منعقد أو لا، ففى حالة عدم أنعقاده وجب دعوته فورا لعرض حالة الطوارىء عليه ليقرر مايراه بشأنها، أما اذا كان منحلا وجب عرض حالة الطوارىء على مجلس الشورى كما جاء فى دستور ٢٠١٢ بينما أوجب عرضه على مجلس الوزراء فى دستور ٢٠١٤

كما نلاحظ أنه فى جميع الدساتير المصرية منع حل البرلمان أثناء حالة الطوارىء كما قصرت أعلانها على رئيس الجمهورية

ومما هو جدير بالذكر أيضا أنه فى حالة عرض حالة الطوارىء على المجلس (البرلمان)فى المواعيد المحددة ولم يوافق عليها فإن حالة الطوارىء تكون منتهية بحكم القانون.

---

[٢٨] المادة ١٤٨ من دستور مصر الصادر فى ديسمبر ٢٠١٢

كما أصدر المشرع المصرى مجموعة من القوانيين المتعاقبة لتنظيم حالة الطوارىء صدر أولها بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٢٣وهو قانون الاحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ والتى تم تعديله بالقانون بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٤٠ والقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٤٤ والقانون رقم ٧٣لسنة ١٩٤٨ والقانون رقم ٥٣٢لسنة ١٩٥٤ بشأن الاحكام العرفية التى قامت بإصدارة حكومة الثورة والذى ألغى بالوحدة بين مصر وسوريا وحله محله القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨بشأن حالة الطوارىء، وهو القانون السارى إلى الأن مع وجود بعض التعديلات عليه فى ٢٧ ابريل ٢٠١٧ بموجب القرار رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ بعد موافقة مجلس النواب على التعديل فى ١١ ابريل ٢٠١٧

أما بالنسبة للتنظيم حالة الطوارىء فى القانون الكويتى لقد صدر الدستور الدائم لدولة الكويت في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢،وتضمن العديد من القواعد والأحكام، كما تناول الدستور تنظيماً شاملاً للحقوق والحريات العامة، علاوة على أن الدستور قد تناول العديد من الأحكام والقواعد المتعلقة بحالة الطوارئ، حيث أن دولة الكويت شهدت أهتمام كبير بسلطة الضبط الإداري بصورة أساسية

وبناء على ما تقدم، فقد نص الدستور الكويتي على أن تلك السلطة مخولة لدي الأمير في البلاد([٢٩])،ومن ناحية أخرى إن الدستور الكويتي يؤكد على الاختصاص الضبطي لمجلس الوزراء وأناط له العديد من الاختصاصات حيث نصت المادة ١٣٢ من الدستور الكويتى على أن (يهيمن ملس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسية العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل فى الإدارات الحكومية)

علاوة على ما تقدم نجد هذه القواعد القانونية أساسها في نصوص تشريعية (التشريعات الإستثنائية) ،وتتمثل تلك التشريعات في العديد من القوانين منها

١- قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم ١٧ لسنه ١٩٦٠

٢-القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة الكويتي

٣-القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن بلدية الكويت

٤-قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية

حيث أن اى تنظيم قانوني لحالة الطوارئ يتعين أن لا يغفل العديد من العناصر الهامة التي يجب النص عليها صراحة منها إعلان حالة الطوارئ والجهة المنوط بها ذات الإعلان وغيره من البيانات

[٢٩] المادة ٧٢،٧٣ من الدستور الكويتى

، وعلى ذلك تنص المادة الثانية من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على انه يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يتضمن ذكر ما يأتي:

١-الجهة التي تجري فيها الأحكام العرفية.

٢- التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ هذه الأحكام.

٣- اسم من يقلد السلطات الإستثنائية التي نص عليها في هذا القانون عسكرياً كان أم مدنياً.

كما يكون رفع الأحكام العرفية بمرسوم، وذلك بغير الإخلال بما هو وارد في المادة ٦٩ من الدستور.

وبالرجوع إلى نص المادة ٦٩ من الدستور تنص على أن "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 يوما 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. "

المبحث الثانى:شروط إعلان حالة الطوارىء

اذا كانت الإدارة تتمتع بصلاحيات واسعة فى ظل الظروف الإستثنائية تسمح لها بالتوسع فى قواعد المشروعية والتلطيف من حدتها ونظرا لما هذه السلطات من أثار على الحريات العامة، فقد تطلب القانون شروط معينة يجب مراعاتها من قبل السلطات الإدارية لدى إعلانها لقيام مثل هذه الظروف.

وعلى ذلك فقد نص المشرع سواء المصرى أو الكويتى على أسباب إعلان حالة الطوارئ ،حيث حددها المشرع المصرى على سبيل الحصر فى قانون الطوارىء ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ كما حصرها المشرع الكويتى فى أنها تتمثل في تعرض الأمن والنظام العام في البلاد سواء تمثلت في(كل

الإقليم أو جزء منه) للخطر سواء كان ذلك الخطر ناتج عن وقوع حرب فعلية أو حالة تهدد بوقوعها أو لمجرد حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء(٣٠).

ولا يجوز إعلان حالة الطوارئ في حالات معينة يتعرض فيها الأمن والنظام العام للخطر في جميع أرجاء الدولة أفي جزء منها:(٣١)، وعلى ذلك تنص المادة الاولى من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على أنه" يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو في جهة منها للخطر، أو بسبب وقوع عدوان مسلح عليها أو خشية وقوعه وشيكاً، أو بسبب وقوع إضطرابات داخلية.

كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك بما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية".

وبمقتضي ما تقدم فقد حدد النص التشريعي ،وكذلك الفقه القانوني العديد من تلك الحالات فيما يلي:

من ضمن العناصر الهامة التي يجب على النص القانوني الذي نظم حالة الطوارئ توضيحها والنص عليها صراحة عند منح حق إعلان حالة الطوارئ تحديد الجهة المختصة بالإعلان، إلى جانب تحديد الإجراءات والشروط الشكلية الخاصة بقرار الإعلان، حيث أن هناك العديد من الحالات التي لا تحتمل أي تأخير لوقوعها بشكل مفاجئ وعلى درجة عالية من الخطورة لا تحتمل تأخير أتخاذ إجراءات الطوارئ لحين صدور قرار رسمي لإعلان حالة الطوارئ(٣٢).

وتتمثل الشروط اللازم توافرها لإعلان حالة الطوارئ في العديد من الشروط نستعرضها على الوجه التالي:

المطلب الاول:الشروط الموضوعية

نلاحظ في بداية القول أن الدستور المصرى الحالى وهو دستور ٢٠١٤ لم يحدد الأ الشروط الشكلية للأعلان حالة الطوارىء حيث ترك تحديد الشروط الموضوعية لقانون الطوارىء ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقرار رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ وهو المعمول به فى مصر حاليا والذى بمقتضاه

---

[٣٠] صبرى محمد السنوسى :الاعتقال الادارى بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠١٠،ص١١٤

[٣١] فيصل محمد العلاطى :مدى سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية ،دراسة مقارنة بين القانون الكويتى والمصرى ،المرجع السابق،ص٦٧ ومابعدها

[٣٢] ريناد كمال الدين حسن عبدالله:الضبط الادارى فى حالة الطوارىء،المرجع السابق،ص٦٦

أصدر رئيس الوزراء المصرى بموجب تفويض من رئيس الجمهورية القرار رقم ٢١٩٨ لسنة ٢٠١٧ بإحالة العديد من الجرائم إلى محاكم أمن الدولة وعمل بهذا القرار ابتدء من ١٣ أكتوبر ٢٠١٧ مما أدى الى توسع العمل بقانون الطوارىء.

وتتلخص الشروط الموضوعية اللازمة للاعلان حالة الطوارىء بشكل عام فى:

أولا:وجود حالة تبرر أعلان حالة الطوارىء:حالة الطوارىء هى تركيبة غير متوقعه من الظروف حيث أنها لاتصف حالة أو ظاهرة معينة بالذات وعليه فقط تعلن حالة الطوارىء بسبب نشوب الحرب أو لكارثة طبيعية أو للأنتشار الاوبئة ،وقد جاء القانون الطوارىء المصرى ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقرار رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ فى مادته الاولى (يجوز إعلان حالة الطوارىء كلما تعرض الامن والنظام العام فى أراضى الجمهورية أو منطقة منها للخطر سواء ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث إضرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو أنتشار وباء)وبالنظر الى هذة الأسباب المحددة على سبيل الحصر لا المثال، نجد أن المشرع المصرى لم يحدد ماهية الحرب التى تكون الجمهورية طرفا فيها وأذا كانت محلية أو بعيدة عن أرض الوطن

كما لم يحدد المشرع المصرى ماهية الكوارث العامة التى تكون سبباً موضوعياً لأعلان حالة الطوارىء وأكتفى بذكر بإن يكون هناك كوارث عامة تمتد أثارها إلى كافة الأقليم أو جزء منه مما يعرض الأمن العام للخطر .

كما جعل المشرع المصرى أنتشار وباء وتفشية من الأسباب التى الموضوعية للأعلان حالة الطوارىء حتى يمكن مواجهة الخطر الناجم عنه، مثل مافعلت السلطات المصرية بإعلان حالة الطوارىء فى مواجهه انتشار فيروس كوفيد ١٩ حيث أصدر الرئيس عبدالفتاح السيسى القرار رقم ١٦٨لسنة ٢٠٢٠ بإعلان حالة الطوارىء فى جميع البلاد لمدة ثلاثة أشهر أعتبارا من صباح الثلاثاء الموافق ٢٨ أبريل نظرا للظروف الأمنية والصحية الخطيرة التى تمر بها البلاد وبعد أخذ رأى مجلس الوزراء .

ثانيا:شرط الضرورة الملحة:أى توافر الضرورة العاجلة والتى تتسع بموجبها سلطات الضبط الإدارى لأتخاذ التدابير اللازمة والفعالة لمواجهتها والتى تعجز القوانين العادية عن ذلك

وقد قضت المحكمة الدستوريةالعليا بمصر أن (الأصل فى حالة الطوارىء والأعلان عنها لايكون الأ لمواجهة نذر خطيرة تتهدد معها المصالح القومية وقد تنال من أستقرار الدولة أو تعرض أمنها أو سلامتها لمخاطر داهمة وهى بعد حالة لايلائمها أحيانا بالنظر الى حدتها وطبيعة المخاطر

المرتبطة بها تلك التدابير التى تتخذها الدولة فى الاوضاع المعتادة بإعتبار أن طبيعتها ومداها تفرض التدابير الإستثنائية ماينا سبها ويعتبر لازما لمواجهة تبعاتها)[٣٣]

ثالثا:أن يكون الهدف منها تحقيق الصالح العام

رابعا :أنتهاء العمل بنظام حالة الطوارىء مع أنتهاء الحالة التى أدت الى أعلانها:حيث أن حالة الطوارىء هى حالة مؤقتة ومع انتهاء حالة الطوارىء يجب أن تزول القيود والاجراءات الإستثنائية التى قد أتخذت لمواجهتها

اما بالنسبة الى الشروط الموضوعية للإعلان حالة الطوارىء(الأحكام العرفية)فى الكويت فهى تتمثل فى الاتى:

(١)تعرض الأمن العام للخطر:-

الأمن العام يقصد به كل ما من شأنه أن يطمئن الإنسان علي نفسه وماله – وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوع الحوادث التي من شأنها إلحاق ضرر بالأشخاص أو الأموال، ولذا فأن على الإدارة –تحقيقاً لذات الهدف– أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بحفظ النظام في الدولة كلها (٣٤).

وعلى ذلك يخول اللجوء إلى حالة الطوارئ إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له. (٣٥)

(٢)–وقوع الدولة في حالة حرب أو التهديد بها:-

تعرض الأمن والنظام العام للخطر يعد من قبيل الأسباب التي تخول اللجوء إلى حالة الطوارئ في حالة دخول الدولة في حرب أجنبية مع دولة أخرى(٣٦).و التهديد بوقوع الحرب، حيث أن حالة الطوارئ تكون مبررة إذا حدث خطر من غارة عدائية أعلنت الحرب قامت حالة حرب، أو أية حالة تهدد بوقوعها. (٣٧)

---

[٣٣] حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١ لسنة ١٩٩٣ ،الصادر بتاريخ ١٩٩٣/١/٣٠

[٣٤] ثروت بدوى:القانون الادارى ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٦،ص٣٨٢

[٣٥] العلاطي: مدى سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة بين القانون الكويتي والقانون المصري،مرجع سابق،ص٦٧

[٣٦] صبرى السنوسى:الاعتقال الادارى،المرجع السابق،ص ١٢٢

[٣٧] فيصل محمد: العلاطي، مدى سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة بين القانون الكويتي ، والقانون المصري المرجع السابق، ص ٦٧ وما بعده

وعلى ذلك تنص الفقرة الاولى من المادة الاولى من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على انه " يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو في جهة منها للخطر ، أو بسبب وقوع عدوان مسلح عليها أو خشية وقوعه وشيكاً ، أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية.

كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك بما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية".

أما الحرب الأهلية فتكون بين قوات مسلحة تنتمي لنفس الدولة ، تطالب كل جهة من هذه الجهات بالسيطرة على الحكم في كافة أنحاء الدولة. هذا الأمر يعني أن الحرب الأهلية بحقيقتها عصيان مسلح يتجاوز مفهوم الثورة؛ فالثورة تكون بين جهتين تتمثلا في النظام الحاكم من جهة والثوار الذين يطالبون بإسقاط النظام من جهة أخرى. أما الحرب الأهلية فيكون العصيان المسلح موجه للنظام الحاكم، وبنفس الوقت يستخدم السلاح بين الجهات الأخرى فيما بينها للوصول لبسط حكمها على جميع أنحاء الدولة(٣٨).

(٣)- إذا حدث وباء عاما أو كارثة عامة

مجموعة التشريعات الفدرالية الأمريكية بينت بعض الأمثلة على الكوارث العامة مميزة بين نوعين من الكوارث؛ فقد تكون هذه الكوارث ناتجة عن فعل الطبيعة مثل العواصف والأعاصير، والزلازل والبراكين، والانهيارات الطينية والعواصف الثلجية. كما أنها قد تنتج بفعل الإنسان لا

الطبيعة مثل الحرائق والانفجارات(٣٩).

المطلب الثانى :الشروط الشكلية لإعلان حالة الطوارىء

بما أن رئيس الجمهورية هو من يمثل قمة الجهاز الادارى وهو الرئيس الأعلى فى الدولة والمخول له قانونا إعلان حالة الطوارىء ونظرا لما يحوزه من سلطات خطيره فى هذا الشأن قد رغب المشرع فى توفير ضمانات لحماية الحريات العامة فقام بوضع مجموعة من الشروط الإجرائية التى ينبغى أتباعها قبل الأعلان عن حالة الطوارىء

حيث أن الأعلان عن حالة الطوارىء هو من الأعمال القانونية التى أشترط القانون لها شكلا معينا ،والتى تستخلص من القانون بمعناه الواسع الذى يتمثل فى الدستور أو التشريع العادى أو نظاما أو المبادىء العامة للقانون.

---

[٣٨] ريناد كمال الدين:الضبط الادارى فى حالة الطوارىء،مرجع سابق،ص ٩٢

[٣٩] نفس المرجع السابق:ص ٩٣

وتتمثل كالاتى:

١)**الكتابة**:بما أن حالة الطوارىء من الاعمال القانونية فيجب أن تصدر بشكل مكتوب مما ويترتب عليه ضرورة نشرة فى الجريدة الرسمية بأسرع وقت ممكن وقد ذهب المشرع المصرى فى المادة ٣ من قانون الطوارىء المصرى رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على ان (لرئيس المجهورية متى اعلنت حالة الطوارىء ان يتخذ بأمر كتابى أو شفوى ...)

وبالمثل فقد نص المشرع الكويتى على أن إعلان حالة الطوارئ سواء تم بصورة شفوية أو كتابية ،وعليه نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على أنه يجوز للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية أن تتخذ إما بإعلان أو بأوامر كتابية أو شفوية كل أو بعض التدابير ....."(٤٠)

وبالرغم من ذلك فنرى من جانبنا أن نص المشرع على انه يتعين أن يتم رفع الأحكام العرفية بمرسوم يدل على أن المشرع أشترط الكتابة كأصل عام .

٢)**ضرورة الاعلان الرسمى عن حالة الطوارىء**

قد يرى البعض أن الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ لا أهمية له، وذلك قد يفسر بالنظر الطبيعة حالة الطوارئ الاستثنائية والغير متوقعة، الأمر الذي يعني أن تشريعات الطوارئ تصبح سارية المفعول تلقائيا بتحقق الظرف الاستثنائي دون الإعلان عنها. في حين يذهب البعض بأن الغاية من الإعلان الرسمي تتمثل في وضع الأفراد في صورة الوضع القانوني القائم وإعلامهم بوجود صلاحيات استثنائية تمكن سلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ من تقييد بعضا من حرياتهم بشكل مشروع. بناء على ذلك نرى بأن الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ أمر ضروري ولا يمكن التنصل منه بأي حال من الأحوال، وأي إجراء استثنائي يستند لتشريع الطوارئ يعتبر غير مشروع في الأحوال التي لا يعلن عن حالة الطوارئ، وذلك يعود لكون حالة الطوارئ نظام قانوني مقيد وغير مفعل بالأحوال العادية، ولا يمكن تفعيله إلا بالإعلان الرسمي(٤١).

وبالاشارة الى نص المادة السابقة (٣)من قانون الطوارىء المصرىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ يتضح لنا ان اعلان حالة الطوارىء والصلاحيات الاستثنائية المصاحبة لها غير جائزة الا اذا تم الاعلان رسميا عن حالة الطوارىء.

٣)**السلطة المختصة بالاعلان:**

---

[٤٠] المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي

[٤١] ريناد كمال الدين حسن :المرجع السابق،ص٦٨

وفقا للأنظمة القانونية المختلفة تعلن حالة الطوارىء من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة فى رئيس الجمهورية أو الملك أو رئيس الوزراء أو البرلمان فى بعض الدولة مثل الألمانيا الأتحادية

وتنص المادة ٢ من قانون الطوارىء المصرى رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على أن (يكون إعلان حالة الطوارىء وانتهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية)

كما نصت المادة ١٤٨ من دستور مصر ٢٠١٢ على ان (يعلن رئيس الجمهورية بعد اخذ راى الحكومة حالة الطوارىء على النحو الذى ينظمة القانون)

وقد تم اعلان حالة الطوارىء فى مصر بالفعل بعد دستور ٢٠١٢ حيز النفاذ من قبل محمد مرسى رئيس الجمورية وقتئيذا بتاريخ ٢٠١٣/١/٢٧ ولم يتضمن الاعلان اى تفاصيل توحى بالرجوع الى اخذ راى الحكومة الا انه فى بيان لاحق صادر عن مكتب رئاسة الجمهورية قد اوضح قيامه باخذ راى الحكومة وموافقتها قبل قيامه باعلان حالة الطوارىء وموافقة الاخيره على ذلك

وتنص المادة ١٥٤ من دستور مصر الحالى ٢٠١٤ ان لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارىء ويجب اخذ المشورة من مجلس الوزراء قبل الاعلان ويجب عرضها على مجلس النواب خلال سبعة ايام من الاعلان ليقرر مايراه بشانها ويجب موافقة اغلبية المجلس على اعلان حالة الطوارىء

وبالنسبة للدستور الكويتى فقد حدد سلطة اعلان حالة الطوارىء فى نص المادة (٦٩) حيث (ان يعلن الامير الحكم العرفى فى احوال الضرورة التى يحددها القانون وبالاجراءات المنصوص عليها وقد يكون اعلان الحكم العرفى بمرسوم ويعرض هذا المرسوم على مجلس الامة خلال خمسة عشر يوما التالية له للبت فى مصير الحكم العرفى ويشترط لاستمرار الحكم العرفى ان يصدر قرارا من المجلس لاغلبية الاعضاء الذى يتألف منهم ....)

تنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على انه يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يتضمن ذكر اسم من يقلد السلطات الاستثنائية التي نص عليها في هذا القانون عسكرياً كان أم مدنياً."

كما تنص المادة الرابعة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي على انه" يكون تنفيذ الأوامر والنواهي الصادرة من السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية بواسطة رجال الشرطة أو رجال القوات المسلحة.

ويجب على كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونهم على القيام بذلك في دائرة وظيفته أو عمله"

٤)عناصر قرار الإعلان

يجب أن يتضمن قرار الإعلان بحالة الطوارىء عناصر محددة مثل تاريخ إعلان حالة الطوارىء ومدتها وتاريخ إنتهائها ،كما يجب ذكر الاسباب التى دعت الى إعلانها

وبالرجوع الى المشرع المصرى نجد انه فى نص المادة ١٤٨ من دستور مصر ١٩٧١ يتبين أن(فى جميع الاحوال يكون إعلان حالة الطوارىء لمدة محددة ولايجوز مدها الا بموافقة مجلس الشعب)

وهنا نلاحظ ان المادة لاتنص على مدة حالة الطوارىء ولامقدارها ولكن اذا وافق مجلس الشعب على مدها لمدة معينة وانتهت هذة المدة تنتهى حالة الطوارىء بقوة القانون

ومن خلال النظر الى دستور مصر ٢٠١٢ نجد ان المادة ١٤٨ قد اعطت صلاحية إعلان حالة الطوارىء من قبل رئيس الجمهورية محددة بسبعة ايام فقط ولايوجد مايمنع من تحديد فترة اخرى على ان لاتتجاوز بمجملها ستة أشهر اذا لم تنتهى حالة الطوارىء برفض احد المجلسين لقرار الإعلان قبل انتهاء فترة السبعة ايام او كانت فترة الطوارىء محددة بمرسوم تقل عن فترة سبعة أيام اما اذا فرفض احد المجلسين قرار إعلان حالة الطوارىء فتنتهى حالة الطوارىء من تاريخ الرفض

ونجد المادة ٢ من قانون الطوارىء المصرى تحدد تاريخ بدء حالة الطوارىء بما لاتتعارض مع دستور مصر ٢٠١٤ حيث يتم تحديد تاريخ بدء حالة الطوارىء فى مرسوم الإعلان من قبل رئيس الجمهورية اما عن مدتها فيجب ان لاتتجاوز الستة أشهر كما لايمكن اعلانها المرة ثانية لنفس سبب الإعلان كما لايجوز تجزئة هذة الفترة على اكثر من اعلان

وهنا نجد ان قانون الطوارىء المصرى ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ لم يحدد مدة سريان حالة الطوارىء واكتفى بما ورد فى الدستور حيث نجد انه تكلم عن الفترة القانونية التى يجب عرض قرار إعلان حالة الطوارىء على مجلس الشعب وحددها بخمسة عشر يوما وفى حالة عدم عرضها خلال هذه المدة اعتبر قانون ان حالة الطوارىء تعتبر منتهية بحكم القانون او اذا لم يوافق عليها مجلس الشعب

فإذا تم إعلان حالة الطوارىء لمدة شهر واحد فقط على سبيل المثال وكان هناك حاجة ضرورية لتمديدها وجب استفتاء الشعب على هذا حيث هو صاحب الحق والقرار النهائى بالموافقة على التمديد او إيقاف العمل بها

اما عن دستور مصر الحالى ٢٠١٤ فقط نص فى مادته ١٥٤ على ان يحدد الرئيس مدة حالة الطوارىء على ان لاتتجاوز ثلاثة أشهر قابلة لتمديد لمرة واحدة بعد موافقة ثلثى عدد اعضاء

مجلس النواب وتتكون منتهية ويمكن رفع حالة الطوارىء بانتهاء الاسباب المؤدية اليها حتى ولم تنتهى المدة الدستورية

اما عن المشرع الكويتى فنجد انه فى الفقرة الاولى من المادة الثانية من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي نص على انه يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يتضمن ذكر ما يأتي:

١-الجهة التي تجري فيها الأحكام العرفية."

٢-- التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ هذه الأحكام."

كما انه يجب طبقا لما نص عليه الدستور الكويتي 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 يوما 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 اشهر(٤٢).

كما انه يجب ان يتضمن قرار الإعلان السبب او المبرر الذى على اثرة تم إعلان حالة الطوارىء فى البلاد حيث يجب ان يتضمن الإعلان على مبرر واحد على الاقل والا كان القرار معيبا للاغفاله هذا العنصر كما لايشترط إعلان حالة الطوارىء فى سائر ارجاء البلاد حيث يمكن ان تعلن حالة الطوارىء على مناطق معينة فقط دون سواها وهنا تصبح الدولة تحت نظامين قانونيين مختلفين الاول نظام الطوارىء الإستثنائي والذى يطبق على المناطق التى علن بها حالة الطوارىء والثانى نظام القانونى العادى الذى يخضع للقواعد القانونية العادية والذى يطبق على المناطق التى لم يعلن بها حالة الطورىء ممايؤدى الى اختلاف صلاحيات وسلطات الضبط الإدارى فى كل من المنتطقتين

[٤٢] المادة ٦٩ من الدستور الكويتى

٥_أخذ الرأى مقدماً:

قد يشترط القانون على الادارة قبل قيامها بإصدار قرار إدارى معين بإتباع إجراءات تمهيدية سابقة للاصدار من هذة الإجراءات إجراء التحقيق أو إعلان ذوى الشأن [٤٣]

أو اخذ رأى بعض الهيئات بخصوص هذة المسالة ويقع على الادارة مسؤولية أخذ الرأى الأستشارى اذا نص القانون على ذلك [٤٤]

ونجد ان المادة ١٤٨ من دستور مصر ٢٠١٢ نصت صراحة على ذلك (يعلن رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارىء بعد أخذ رأى الحكومة)

والمادة ١٥٤ من دستور ٢٠١٤ نصت ايضا على ذلك حيث نصت (قبل إعلان حالة الطوارىء يجب أخذ المشورة من مجلس الوزراء)

وفى النهاية يمكننا القول أن مخالفة القواعد الشكلية لإعلان حالة الطوارىء يترتب بطلان الأخير اذا نص القانون صراحة على ذلك أما اذا أغفل القانون النص على ذلك فالامر متروك للقضاء

وبالتطبيق على شرط أخذ الرأى مقدماً نجد أنه من الأمور الجوهرية التى وضعت لمصلحة الافراد حتى لاينفرد الرئيس بقرار إعلان حالة الطوارىء الأمر الذى يؤثر على الحقوق والحريات الخاصة بهم

---

[٤٣] سليمان الطماوى:الوجيزفى القانون الادارى،دار الفكر العربى ،١٩٧٩،ص٤٢١

[٤٤] مصطفى ابو زيد فهمى :القضاء الادارى ومجلس الدولة،دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية ،١٩٩٩،ص٤٨٨

الخاتمـــة

تناول البحث ماهية حالة الطوارىء والتنظيم القانونى لها والشروط الشكلية والموضوعية للأعلان عنها من خلال مبحثين الأول:ماهية حالة الطوارىء والتنظيم القانونى لها،المبحث الثانى:شروط الأعلان عنها وخلص البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

١)يعد الضبط الإداري من الموضوعات الهامة فى القانون الإدارى والتى تهدف الى المحافظة على النظام العام والسلطة الإدارية هى صاحبة الأختصاص الاصيل فى تنفيذ القانون

٢)يعتبر إعلان حالة الطوارىء من أخطر النظم القانونية التى يمكن أن تؤثر على الحقوق والحريات العامة ويتم اللجوء من خلالها الى العديد من الأجراءات الإستثنائية

٣)لم يتفق الفقهاء على تعريف محدد لحالة الطوارىء فهى تختلف من دولة الى دولة ولكن بالرغم من ذلك فقد أتفقوا على الغاية التى من أجلها فرضت حالة الطوارىء وهى مواجهة ظرف إستثنائى تمر البلاد به

٤)يجب للأعلان حالة الطوارىء توافر مجموعة من الشروط سواء الموضوعية أو الشكلية

٥)أن شروط أعلان حالة الطوارىء سواء فى مصر أو الكويت قد جاءت متشابهة إلى حد كبير

٦)ان السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارى قد أنيطت بالسلطة التنفيذية المتمثلة فى رئيس الدولة او الملك أو الأمير حسب النظام السياسى لكل دولة ممايؤكد على أهمية أعلان حالة الطوارىء ومساسها بالحقوق والحريات العامة.

٧)التنظيم القانونى لحالة الطوارىء من الأمور الهامة التى لاغنى عنها والتى تعمل على عدم أستبداد وتعسف السلطة التنفيذية وتحدد من سلطاتها خلال الظروف الإستثنائية التى تمر بها البلاد

٨)التنظيم القانونى لحالة الطوارىء يكون من خلال أتباع أحد الأسلوبين سواء السابق أو المعاصر لحالة الطوارىء

التوصيات

١)نوصى بعدم تحصين أى قرار صادر من سلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارىء وعرضه على المحاكم المختصة بذلك.

٢)نوصى بعدم التوسع فى تطبيق نظرية الظروف الطارئة وأن يتم تطبيقها فى أضيق نطاق ممكن

مراجع البحث

أولا:المراجع العلمية

١) احمد حمد الفارسى ،خليفة تامر الحميدة :القانون الإدارى ،كلية الحقوق ،جامعه الكويت،٢٠٠٩

٢)د. ثروت بدوى:القانون الادارى ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٦

٣)د. جميل عبدالله القائفى:سلطات رئيس الجمهورية فى الظروف الإستثنائية وفقا لاحكام الدستور اليمنى والرقابة القضائية عليها،دار الجامعة الجديدة للنشر،٢٠٠٦

٤) رامى محمد حسن صومان:الضبط الإدارى كوجه من اوجه نشاط الادارة ،منشورات جامعة عمان ،٢٠٠٤

٥)د. سامى جمال الدين :لوائح الضبط الإدارى وضمانة الرقابة القضائية،منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٣

٦)د. سليمان الطماوى:الوجيزفى القانون الادارى،دار الفكر العربى ،١٩٧٩

٧)د. صبرى محمد السنوسى :الاعتقال الادارى بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠١٠

٨)د. عبدالغنى بسيونى عبدالله:القانون الإدارى،دراسة مقارنة ،دار المعارف،الاسكندرية،١٩٩١

٩)د. عباس عبدالامير ابراهيم العامرى:إعلان حالة الطوارىء واثاره على حقوق الانسان ،منشورات الحلبى،ط١، ٢٠١٦

١٠)د. محمد فؤاد عبدالباسط : القانون الإدارى ،مطابع السعدنى ،القاهرة،٢٠٠٥ ،

١١) مصطفى ابو زيد فهمى :القضاء الإدارى ومجلس الدولة،دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية ،١٩٩٩

١٢) مصطفى ابو زيد فهمى:الدستور المصرى،منشأة المعارف ،الاسكندرية ،١٩٥٧

١٣) د. هانى على الطهراوى :القانون الإدارى ،الكتاب الاول،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،بدون سنة للنشر

١٤) د. نواف كنعان :القانون الإداري،دار الثقافة للنشر ،عمان،٢٠٠٥
١٥) د. يحى الجمل:النظام الدستورى فى الكويت ١٩٧٠-١٩٧١، جامعة الكويت ،١٩٧١

ثانيا:الرسائل العلمية

١)ريناد كمال الدين حسن عبدالله :الضبط الإدارى فى حالة الطوارىء،دراسة مقارنة بين النظاميين القانونيين الفلسطينى والمصرى،رسالة ماجستير ،مقدمة الى كلية الحقوق والادارة العامة ،جامعة بيرزيت،فلسطين،
٢)فيصل محمد العلاطى :مدى سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الإستثنائية،دراسة مقارنة بين القانون الكويتى والقانون المصرى،رسالة ماجستير،جامعه عمان،٢٠١٤
٣)لطرش حمو:سلطات الضبط الإدارى فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية ،دراسة مقارنة ،رسالة دكتوراه ،مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة مولود معمرى،الجزائر
٤)محمد محمد مصطفى الوكيل:حالة الطوارىء وسلطات الضبط الإداري،دراسة مقارنة ،رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،٢٠٠٠

ثالثا:القونين والتشريعات:

١)الدستور الكويتى
٢)الدستور المصرى لسنة ١٩٢٣
٣)الدستور المصرى لسنة١٩٥٦
٤)الدستور المصرى١٩٥٨
٥)الدستور المصرى لسنة ١٩٦٤
٦) القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية الكويتي

رابعا:الأحكام القضائية

١)المحكمة الادارية العليا
٢)المحكمة الدستورية العليا