

الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا ومصر وسورية (وفق الإعلان الدستوري 2025)

إعداد الطالب: يعقوب علي شحرور*

إشراف أ.د. جميلة الشرجي

طالب دراسات عليا- دكتوراه- جامعة دمشق الأستاذ الدكتور في جامعة دمشق- كلية

كلية الحقوق قسم القانون العام- قانون دستوري الحقوق -قسم القانون العام- القانون الدستوري

ملخص البحث

في ظل الأحداث المتطورة والسريعة التي يشهدها العالم، قد تتعرض الدولة لظروف وحالات خطيرة تُهدد وحدة وسلامة أراضيها لا يمكن مواجهتها طبقاً للظروف العادية، الأمر الذي يستدعي من الدولة اتخاذ تدابير وإجراءات خاصة وسريعة لمواجهة هذه الحالات والتصدي لها.

وغالباً ما يُعطي الدستور لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ هذه الإجراءات، ولكن ضمن ضوابط دستورية، يجب مراعاتها عند تطبيق المواد التي تمنح هذا الحق للرئيس، فتكفل هذه الضوابط صحة وسلامة هذه الإجراءات قانونياً من جهة، وتُراعي قدر الإمكان حقوق وحرية الأفراد والتي غالباً ما تتعرض للانتهاك في ظل هذه الحالات والظروف الاستثنائية من جهة أخرى

The Constitutional Constraints on the President's Authority in Exceptional Circumstances

A Comparative Study of France, Egypt, and Syria (According to Constitutional Declaration)

Prepared by: Yakoub Ali Shahrour

PhD Research Scholar

Damascus University

Faculty of Law

Dept. of Public law

Constitutional Law

Supervised by: Prof: Jamila

AL-Sharbaji –Damascus

University– Faculty of Law

Department of Public law

Constitutional Law

Summary

In light of the rapid and evolving events occurring worldwide, a state may face dangerous circumstances and situations that threaten the unity and territorial integrity of its land, which cannot be addressed under ordinary conditions. This necessitates the state to adopt special and urgent measures to confront and respond to such situations.

Often, the constitution grants the President of the state the authority to take these actions, but within constitutional constraints that must be observed when applying the provisions that confer this authority upon the president. These constraints typically ensure the legal validity and soundness of these measures on one hand, while attempting as much as possible, to respect individual rights and freedoms, which are often compromised under such exceptional circumstances and states of emergency.

مقدمة

وجدت فكرة الظروف الاستثنائية لمواجهة ظروف وحالات طارئة واستثنائية لا تستطيع الدولة مواجهتها من خلال التشريعات العادية، فيكون للسلطة التنفيذية متمثلة - ووفق النصوص الدستورية المقارنة- برئيس الجمهورية وتحت رقابة القضاء أن تتخذ من الإجراءات ما تراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف سواء أكانت داخلية أم خارجية، فقد تعطل مؤقتاً قانون ما، أو تصدر تشريع يمس بحقوق وحرريات الأفراد، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة والمتمثلة هنا بمواجهة الظروف الاستثنائية والسيطرة عليها، إعادة الأمن والاستقرار الداخلي للدولة.

ومن خلال مطالعة النصوص الدستورية في الدساتير المقارنة نجدها قد تطرقت إلى الحديث عن الظروف الاستثنائية التي قد تلح على البلاد، فنجد أن معظم هذه النصوص قد اعترفت لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات واسعة واتخاذ إجراءات مناسبة لإعادة الأوضاع الدستورية إلى ما كانت عليه، بيد أن هذه السلطة الواسعة قد يكون لها تأثير بالغ الخطورة على ممارسة السلطات العامة لوظائفها من جهة، وعلى ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم من جهة أخرى.

فمنص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 16 منه على بعض الضوابط التي يجب مراعاتها عند لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام الصلاحيات التي خولها له الدستور لمواجهة الظروف الاستثنائية، وهذا الوضع كان معمولاً به في مصر من خلال المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، إلا أن هذا الوضع قد تغير بعض الشيء في الدستور المصري لعام 2014، أما في سوريا فقد منح الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 لرئيس الجمهورية حق إعلام حالة الطوارئ بشكل كلي أو جزئي لمواجهة الخطر الحال بالبلاد.

لذلك سنقوم في هذا البحث بالحديث ضوابط وشروط منح رئيس الجمهورية الصلاحيات الواسعة لمواجهة حالة الضرورة والتي خولها له الدستور في كل من التشريع الفرنسي والمصري والسوري وعن آثار هذه الصلاحيات على الحقوق والحرريات العامة.

أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث من التطورات التي يشهدها العالم بشكل عام والمنطقة بشكل خاص، بحيث أصبح تعرض البلاد لظروف استثنائية خطيرة أمراً شائعاً وممكن الحدوث في أي وقت، مما يستدعي اللجوء إلى تطبيق نصوص دستورية تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه

الظروف والتصدي لها، ولكن هذا لا يعني تطبيق هذه المواد دون ضوابط، بحيث تكون هذه الضوابط ضماناً لصحة الإجراءات المتخذة في ظل تطبيق هذه النصوص من جهة، وضماناً لحقوق وحريات الأفراد العامة الدستورية من جهة أخرى.

إشكالية البحث:

يتعلق موضوع هذا البحث ببيان الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ما هي الضوابط الدستورية والتي يجب توافرها حتى يستطيع رئيس الجمهورية تطبيق المواد التي تسمح له باتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة حالة الخطر؟ وهل تم تفصيل هذه الضوابط بدقة بحيث يُصبح التأكد من وجودها أمراً سهلاً؟
- 2- ما هي السلطات التي تجتمع بيد رئيس الجمهورية عند تطبيق هذه المواد؟ هل تصبح له سلطة التشريع كاملة؟ أم فقط فيما يتعلق بالتشريعات التي تواجه الظروف الاستثنائية؟
- 3- هل تُعتبر هذه الضوابط كافة للمحافظة على حقوق وحريات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية؟
- 4- ما هو أثر الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على حقوق وحريات الأفراد؟

منهج البحث:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 وما يُقابلها من نصوص في الدستورين المصري والسوري، للوقوف على أوجه التشابه والاختلاف في موقف كل من المشرع الفرنسي والمصري والسوري للضوابط الدستورية على سلطة رئيس الجمهورية والواردة في دساتيرهم.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى:

- 1- تسليط الضوء على الضوابط الدستورية التي يجب مراعاتها عند تطبيق المواد التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ ما هو ضروري لمواجهة حالة الخطر.
- 2- الأثر الناتج عن تطبيق هذه المواد على سلطة رئيس الجمهورية.
- 3- أثر الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على حقوق وحريات الأفراد.
- 4- تسليط الضوء على التغيير الذي جاء به الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 في صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية.

خطة البحث:

للإحاطة بموضوع الدراسة سنقسم هذا البحث على الشكل التالي:

المطلب الأول: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية

الفرع الأول: الضوابط الواردة في الدستور الفرنسي.

الفرع الثاني: الضوابط الواردة في الدستور المصري والسوري.

المطلب الثاني: تطبيقات لجوء رئيس الجمهورية لتفعيل نصوص الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: تطبيقات فعلية عن استخدام نصوص الضرورة في مصر وفرنسا

الفرع الثاني: أثر تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي ونظيراتها في الدساتير على الحقوق والحريات العامة.

المطلب الأول: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية.

تضمنت النصوص الدستورية بعض الشروط الواجب توافرها عند لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام صلاحياته الواسعة التي منحها له الدستور، وكذلك ما يجب عليه القيام به عند استخدام هذه الصلاحيات، لذلك سنقوم بدراسة ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام 1958 وكذلك ما نص عليه الدستور المصري والدستور السوري من شروط وإجراءات لازمة في حال قيام حالة الضرورة.

الفرع الأول: الضوابط الواردة في الدستور الفرنسي.

نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أنه " إذا أصبحت المؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظمة، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول ورؤساء المجالس النيابية ومع المجلس الدستوري ويخطر الشعب برسالة، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية"

قسم بعض الفقهاء الشروط الواجب توافرها لكي يستخدم رئيس الجمهورية السلطات التي منحها له المادة 16 من الدستور إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

أولاً: الشروط الشكلية.

1- استشارة كبار الشخصيات في الدولة: فيجب على رئيس الجمهورية استشارة الوزير الأول وكذلك استشارة رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وذلك قبل اتخاذ أي إجراء وفق المادة 16

من الدستور، إلا أن هذه الاستشارات والآراء من قبل هذه الشخصيات غير مُلزِمة لرئيس الجمهورية، فطلب الاستشارة إجراء واجب على رئيس الجمهورية واختيارية من حيث العمل بها¹.

في حين يرى بعض الفقهاء² أن هذه الآراء والاستشارات المقدمة من قبل الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان تتمتع بقيمة كبيرة أدبية كبيرة، وأن قيام رئيس الجمهورية بتجاهل هذه الآراء قد يعرضه لمخاطر على الصعيد السياسي، ولكن تبقى هذه الاستشارات عبارة عن مشورة شكلية فقط.

2- توجيه خطاب إلى الأمة: فمن الواضح من خلال نص المادة 16 من الدستور أنه يتوجب على رئيس الجمهورية توجيه خطاب إلى الأمة الفرنسية يطلعها من خلاله على قراره باللجوء إلى المادة 16 من الدستور لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، فيعتبر هذا الخطاب بمثابة إخطار للأمة بقرار اللجوء إلى استخدام السلطات الاستثنائية ووسيلة قانونية لتبرير موقف الرئيس أمام الرأي العام، فيشرح من خلاله الرئيس الظروف التي تمر بها البلاد والأسباب والحالات التي دفعته إلى تطبيق هذه المادة³.

3- استشارة المجلس الدستوري: فمن الناحية الواقعية والعملية، يُعتبر رأي المجلس الدستوري له قيمة حقيقية، ويضعه رئيس الجمهورية ضمن حساباته عند اتخاذ القرار باللجوء إلى المادة 16، وذلك على اعتبار أن رأي المجلس الدستوري يجب أن يكون مسبباً ومنشوراً وفق نص المادة 53 من القانون الخاص بالمجلس الدستوري لعام 1958⁴.

وبناءً على ذلك فإن وجوب إعلان رأي المجلس الدستوري المسبب على الناس يحمل نوعاً من الرقابة الواقعية على قرار رئيس الجمهورية بشأن اللجوء للمادة 16 من الدستور، وفي سياق آخر يمكن القول أن هذا الرأي المسبب من قبل المجلس الدستوري غير مُلزم لرئيس الجمهورية وذلك من الناحية القانونية البحتة⁵.

ثانياً: الشروط الموضوعية.

تضمنت المادة 16 من الدستور على بعض الشروط الواجب توافرها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من استخدام الصلاحيات الاستثنائية وهي:

¹ عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980، ص 387.

² Colliard, Libertés publiques, Dalloz, 7^è éd, 1989, p.138.

³ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الرابع عشر، 1969، ص 76.

⁴ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1974، ص 95.

⁵ يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 96.

1- وجود خطر جسيم وحال تتعرض له مؤسسات الجمهورية أو سلامة واستقلال أراضي الوطن، ويهدد التزامه الدولة بتنفيذ تعهداتها الدولية.

فلاحظ أن المشرع الدستوري اشترط أن يكون الخطر جسيماً، ولكن دون أن يُحدد مقدار تلك الجسامة أو الضرر الذي يلحق بالبلاد، إلا أنه يمكن القول: أن يكون هذا الخطر غير ممكن مواجهته طبقاً للظروف العادية، وأن يكون غير متوقع وغير مألوف¹.

وبدراسة معنى كلمة الخطر الواردة في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي نجد أنها موضع اختلاف بين الفقهاء، فرأى جانب من الفقه² أنه من الصعب وضع معيار محدد يوضح تعريف الجسامة ويبين ماهيتها بدقة، بحيث يكون مُتفق عليه بين الفقهاء ويمكن اللجوء إليه لتحديد جسامة الخطر المحدق، ولكن من الواضح أنه لكي يتم اعتبار هذا الخطر جسيماً يجب أن يخرج عن الإطار العادي والمألوف والمتوقع للمخاطر التي تواجه الدولة سواء أكان هذا الخطر على الصعيد الداخلي أم على الصعيد الخارجي.

في المقابل يرى بعض الفقهاء³ أن المقصود بالخطر الوارد في المادة 16 من الدستور هو أي خطر يُهدد مؤسسات الدولة، أو وحدة وسلامة أراضيها، أو يُعرق تنفيذ تعهداتها الدولية، لذلك تُعد التمردات الداخلية، أو الإنذارات من الدول الأجنبية، أو احتلال جزء من إقليم الدولة، بمثابة خطر يُهدد مؤسسات الدولة تُشجع لرئيس الجمهورية استخدام صلاحياته الاستثنائية وفق المادة 16.

ورأى البعض الآخر أن الخطر الجسيم هو الخطر غير المألوف من حيث النوع والخطر الكبير من حيث المدى⁴، والذي لا يمكن تجاوزه وتجنبه باستخدام القوانين العادية، بحيث يؤدي هذا الخطر إلى تعطيل مؤسسات وسلطات الدولة عن أداء مهامها ووظائفه الأساسية، وبالتالي لا يكون الخطر جسيماً إذا أمكن مواجهته بالوسائل القانونية العادية.

وفي رأينا لكي يلجأ رئيس الجمهورية إلى استخدام صلاحياته الاستثنائية طبقاً للمادة 16 من الدستور الفرنسي يجب أن يكون الخطر غير عادي وغير مألوف وغير متوقع الحدوث، بحيث يؤدي إلى تهديد الأمن الداخلي للدولة، أو يُعرض سلامة ووحدة أراضي الدولة للخطر، أو يُهدد

¹ رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون دار نشر، 1989، ص 234 وما بعدها.

² يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 88.

³ محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية بالقاهرة، 1990، ص 180 وما بعدها.

⁴ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 128.

مؤسسات وسلطات الدولة ويمنعها من ممارسة مهامها ووظائفها القانونية والدستورية، وأن يكون هذا الخطر واقعاً بالفعل، أي بدأ حدوث هذا الخطر، لذلك فالخطر المحتمل الحدوث لا يُعد واقعاً وحالاً، وكذلك الأمر أيضاً بالنسبة للخطر الذي وقع وانتهى، فلا يُبرر استخدام الصلاحيات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية كما هو موضح في المادة 16 من الدستور الفرنسي.

2- أن يؤدي هذا الخطر إلى عرقلة السلطات العامة في الدولة عن أداء مهامها الدستورية. يجب أن يتوافر هذا الشرط لكي يتم اللجوء إلى استخدام الصلاحيات الاستثنائية وذلك بصريح المادة 16 من الدستور الفرنسي، إلا أن هذه المادة لم تُحدد ما هي السلطات العامة التي من الممكن عرقلتها من جراء الخطر؟

فبحسب رأي مجلس الدولة الفرنسي فإن المقصود بالسلطات العامة هي السلطات التي بينها الدستور، وبالتالي تكون السلطات هي: رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان (بمجلسيه)، والسلطات القضائية، والمجلس الدستوري، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كلها تُعتبر سلطات دستورية، ولكن في رأي بعض الفقه¹ فإن انقطاع وتعطيل بعض المؤسسات والمرافق العامة في الدولة والتي لم يذكرها الدستور على أنها سلطات دستورية بحسب الرأي السابق، قد يكون أشد خطراً على البلاد من تعطيل السلطات الدستورية سابقة الذكر، كتعطيل المرافق، أو تعطيل المطارات في البلاد، أو الانقلابات العسكرية التي تحدث في القوات المسلحة، أو عدم خضوع الشرطة وعصيانها وعدم تنفيذ واجباتها ومهامها القانونية.

ويمكن القول أن الفقهاء انقسموا حول رأيين في تحديد مفهوم "انقطاع السلطات العامة" الوارد في المادة 16:

الرأي الأول: والذي قال يجب أن يكون هناك توقف وانقطاع مادي لسير الوظائف العامة²، بمعنى ألا يستطيع البرلمان أو الحكومة الاجتماع بسبب الخطر الذي طرأ على البلاد، وبالتالي وبمفهوم المخالفة لا يُعتبر الخطر الذي يطرأ على البلاد مبرراً للجوء إلى المادة 16 من الدستور من قبل رئيس الجمهورية إذا كان باستطاعة البرلمان أو الحكومة الاجتماع والقيام بأعمالهما ومهامهما، وهذا ما يُسمى بالتفسير الضيق لمفهوم الانقطاع الوارد في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

¹ Leroy, "L'organisation constitutionnelle et les crises" L.G.D.J. paris, 1966 p. 187.

² Vedel "droit constitutionnel et institution politiques" Paris, 1961, p. 855

مشار إليه لدى: جمعه عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 94.

الرأي الثاني: استند أصحاب هذا الرأي إلى روح النص الدستوري، فبحسب أصحاب هذا الرأي¹ فإن الخطر الذي يؤدي إلى قدر من الإعاقة عن مباشرة السلطات العامة لمهامها الدستورية يُعتبر خطراً يبرر لجوء رئيس الجمهورية إلى المادة 16 من الدستور، وبالتالي لا يُشترط أن يؤدي هذا الخطر إلى استحالة في مباشرة السلطات العامة لمهامها الدستورية، وهذا ما يُعرف بالتفسير الموسع أو المرن لمفهوم الانقطاع الوارد في المادة 16 من الدستور.

وفي رأينا، إن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية عند اللجوء إلى المادة 16 من الدستور، تكاد تكون مطلقة، الأمر الذي يُعتبر خطراً على الحقوق والحريات العامة، لذلك فإن التفسير الموسع والمرن للنصوص التي تمنح سلطات استثنائية يُشكل خطراً على الشرعية القانونية والدستورية في البلاد، وقد يؤدي إلى زيادة في إصدار التشريعات الاستثنائية والتي تُعتبر - بشكل عام - خطراً على الحقوق والحريات العامة، لهذه الأسباب نُرجح التفسير الضيق لمفهوم "انقطاع سير السلطات العامة الدستورية" الوارد في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

وبعد أن أوضحنا الشروط الشكلية والموضوعية التي تتطلبها المادة 16 من الدستور سنتطرق قليلاً للحديث عن طبيعة القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية وفقاً لهذه المادة. اختلف الفقهاء حول طبيعة القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 فمنهم من قال² إن القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 والتي تكون خلالها جميع السلطات مجتمعة بيده، إنما تعبير عن إرادة الأمة وعن السيادة الوطنية وبالتالي يكون لهذه القرارات صفة التشريع، بل وفي مرتبة أعلى من التشريعات الصادرة عن البرلمان.

أما البعض الآخر من الفقهاء فقد ميز بين قرار رئيس الجمهورية باللجوء للمادة 16 من الدستور، وبين قراراته الصادرة استناداً لنص هذه المادة، فمنهم من اعتبر قرار رئيس الجمهورية بتطبيق المادة 16 من الدستور وقراره بإنهاء العمل بهذه المادة، يُعتبران من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء، أما القرارات الصادرة استناداً للمادة سابقة الذكر فتعتبر جميعها خاضعة لرقابة القضاء الدستوري والإداري، في حين رأى البعض أن جميع القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية

¹ Leroy, "L'organisation constitutionnelle et les crises" L.G.D.J. paris, 1966 p. 186.

² Hamon "Apropos de l'article 16", quelques, 1961, p. 666

مشار إليه لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص 99.

استناداً للمادة 16 من الدستور الفرنسي، هي من أعمال السيادة، بما فيها القرار باللجوء للمادة 16 والقرار بإنهاء العمل بها، وتخرج بالتالي هذه القرارات من نطاق رقابة القضاء¹. وفي رأينا أن جميع القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 من الدستور بما فيها اللجوء إلى تطبيق هذه المادة والقرار الصادر بإنهاء العمل، يجب أن يكون خاضعة لرقابة القضاء الدستوري والإداري، لأن الرقابة على هذه السلطات الاستثنائية تمنع بشكل كبير إساءة استعمال هذه السلطات، وتجنب المجتمع إلى حد ما الضرر الذي قد يحصل من إساءة استعمال السلطات الاستثنائية ومن القرارات السريعة التي قد تكون غير محسوبة بشكل دقيق، كما أن القرار الصادر باللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي قد يكون في غير محله القانوني والواقعي، ففرض الرقابة على مثل هذه القرارات يحمي بشكل كبير الحقوق والحريات العامة التي قد تنتهك فيما إذا صدر قرار متسرع في ظروف استثنائية.

الفرع الثاني: الضوابط الواردة في الدستور المصري.

سننتظر بالحديث في بداية هذا الفرع إلى الحديث عن الوضع الدستوري الذي كان سائداً في الدستور المصري لعام 1971، فقد نصت المادة 74 منه على " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

بدايةً نلاحظ التشابه إلى حد ما بين نص هذه المادة ونص المادة 16 من الدستور الفرنسي، من حيث وجود خطر جسيم وحال وتعلق هذا الخطر بالوحدة الوطنية - والتي تعني الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع² أو سلامة الوطن، أو أن ينتج عن هذا الخطر إعاقة لمؤسسات الدولة عن أداء مهامها الدستورية.

كذلك أيضاً قيام رئيس الجمهورية بتوجه خطاب إلى الشعب يُطلعه من خلاله على الظروف الاستثنائية التي تواجهها البلاد والأسباب التي دعت إلى اللجوء للمادة 74 من الدستور، وكُنّا قد بيّنا هذه الشروط في معرض تحدثنا عن الضوابط الواردة في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

¹ Voissed, "L'article 16 de la constitution de 4 octobre 1958" these, Paris, 1969, p. 261

مُشار إليه لدى: حسنين حامد محمود عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص 251.

²المادة رقم 1 من قانون حماية القيم رقم 34 لعام 1972

ولكن الاختلاف الوارد في نص المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 من المادة 16 من الدستور الفرنسي الحالي هو عرض الإجراءات المُتخذة من قِبل رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، حيث تطلبت المادة 74 من الدستور عرض كافة الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة تطبيق المادة 74 من الدستور سواء كانت إجراءات تنسم بالطابع العام، أم كانت إجراءات فردية على الاستفتاء الشعبي وذلك خلال مدة ستين يوماً من تاريخ صدور الإجراء لكي يقول الشعب كلمته ورأيه في الإجراء المُتخذ من قِبل رئيس الجمهورية¹.

وقد أشار جانب من الفقه إلى أن الاستفتاء الشعبي على القرارات الصادر من قِبل رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص المادة 74 من الدستور لا يُظهر هذه القرارات من العيوب التي قد تلحق بها، ولا يُحصنها من الطعن عليها، وأن الاستفتاء لا يُصح قراراً معيّناً، ويرد قرار معدوماً إلى وضعه القانوني السليم وجعله قراراً صحيحاً².

وقد أيدت المحكمة الدستورية العليا هذا الاتجاه، حيث نصت في أحد أحكامها³ على أنه "لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ مُعينة طُرحت في الاستفتاء لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقاً لإجراءات خاصة منصوص عليها في المادة 189 من الدستور، ومن ثم لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور".

يقودنا هذا للحديث عن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، فقد اعتبر جانب من الفقه⁴ من قرار إعلان وانتهاء العمل بالمادة 74 من الدستور يُعتبر من أعمال السيادة وبالتالي يخرج من نطاق الرقابة القضائية ولا يجوز الطعن عليه، كما قسّم أصحاب هذا الرأي القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية في معرض تطبيق المادة 74 من الدستور إلى قرارات تحمل طابع التشريع، فهذه القرارات تخضع لرقابة المحكمة

¹ رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 367 وما بعدها.

² سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 1984، ص 485.

³ حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في القضية 56 لسنة 6 ق د عام 1986، منشور في الموقع الإلكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-56-Y6.html>.

⁴ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، 1983، ص 190.

الدستورية العليا وبالتالي يجوز الطعن عليها بعدم الدستورية، وإلى قرارات تحمل طابع إداري، لأنها صادرة بطبيعتها من سلطة إدارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري¹.

وهذا شرح مختصر للضوابط الدستورية لتطبيق فكرة الظروف الاستثنائية كما هي مبينة في المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، ولكن هذا الوضع قد تغير في الدستور المصري الحالي لعام 2014، فنلاحظ خلو هذا الدستور من أي نص يُقابل نص المادة 74 من دستور 1971، فقد نص الدستور الحالي على بعض الضوابط الدستورية على إصدار قرارات بقوانين، وهي القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة تدابير طارئة لا تحتل التأخير، وتُعرف في التشريع المصري بـ "لوائح الضرورة"، حيث نصت المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014 على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يُوجب 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 يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو عُرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار". وبمطالعة النص الدستوري السابق يمكن استنتاج ضوابط سلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين والمتمثلة في ضابطين هما: قيام حالة الضرورة أي حدوث ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير والثاني حالة عدم قيام البرلمان.

أولاً: قيام حالة الضرورة.

يمكن ملاحظة أن نص المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014 جاء مبهماً وغامضاً فيما يخص تحديد حالة الضرورة، فقد نصت المادة سالف الذكر على أنه "إذا حدث ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...". وإزاء هذا الغموض الوارد في نص المادة، كان لابد من الرجوع للقواعد العامة لتحديد مفهوم حالة الضرورة² وهي كما أوضحناها سابقاً أن يكون الخطر جسيماً وحالاً، وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل والتشريعات العادية، وأن يتوافر شرط العجلة، أي أن يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات عاجلة وسريعة بهدف معالجة الأوضاع التي أحاطت بالبلاد، وإعادة الأمر والاستقرار الداخلي للدولة،

¹ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، 1978، ص 64.

² راجع في ذلك: يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها. محمود سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

فعند توافر هذه الشروط مجتمعة يمكن القول بتوافر حالة الضرورة التي تُبيح لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 156 من الدستور وإصدار قرارات بقوانين لمواجهة حالة الضرورة¹.

ثانياً: حالة عدم قيام البرلمان.

نصت المادة 156 من الدستور على حالة عدم قيام البرلمان كشرط لتطبيق هذه المادة، خلافاً لما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة، فحدث أمر يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير خلال العطلة البرلمانية التي تفصل بين أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية، لا تُجيز لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 156 من الدستور - خلافاً لنصوص الدساتير السابقة التي كانت تُجيز هذا الأمر - بل يتعين على رئيس الجمهورية دعوى مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، على اعتبار أن مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، فيقوم المجلس بإقرار مشروع القانون المُقدم من رئيس الجمهورية لمواجهة حالة الضرورة وعلى وجه السرعة، أو يتبنى المجلس على وجه السرعة قانون من اقتراحه لمواجهة الحالة نفسها بتشريع مناسب مع ما تحمله من مخاطر تهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية، أو أمن المواطنين وحقوقهم وحرّياتهم².

فنصل مما سبق للسؤال التالي: ما هي الحالات التي يُعد فيها مجلس النواب غير قائم فيها وفقاً لنص المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014؟

أجابت المادة 156 من الدستور على هذا التساؤل، حيث جاء فيها " ... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد"

فنستنتج مما سبق أن عدم قيام المجلس يكون إما بانقضاء فترة ولاية المجلس القديم وانتخاب مجلس آخر جديد، أو خلال حل مجلس النواب القائم وانتخاب مجلس آخر جديد وقد حدد الدستور المصري لعام 2014 حالات حل مجلس الشعب.

1- الفترة ما بين الدورتين التشريعيين: تبدأ هذه الفترة من اليوم التالي لانقضاء اليوم الأخير من الدور التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد، فخلال هذه الفترة يجوز لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها على المجلس الجديد³.

¹ من تلك الحالات حدوث حرب مثلاً أو حدوث كوارث طبيعية أو تفشي الأمراض.
² شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية، العدد 69، 2019، ص 37.
³ المرجع السابق، ص 39.

كما نصت المادة 106 من الدستور المصري لعام 2014 على أنه "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال السنتين يوماً السابقة على انتهاء مدته" لذلك وفي رأينا فإن الدور التشريعي لمجلس النواب القائم لا ينتهي إلا بانقضاء مدة الخمس سنوات المنصوص عنها في المادة السابقة، فحدث أمر خطير خلال مدة السنتين يوماً المنصوص عنها في المادة السابقة لا تُتيح لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين تطبيقاً للمادة 156 من الدستور المصري لعام 2014.

2- حل مجلس النواب تطبيقاً للمادة 137 من الدستور: حيث نصت هذه المادة على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حُل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية"

فيتضح لنا من المادة السابقة، أن الفترة الزمنية التي يحق فيها لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين سناً للمادة 156 من الدستور تبدأ من إصدار رئيس الجمهورية قرار الحل وتستمر حتى اليوم السابق على الانعقاد الأول للمجلس الجديد.

3- حالة حل مجلس النواب تطبيقاً للمادة 161 من الدستور: حيث نصت هذه المادة على أنه " يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات مبكرة، بناءً على طلب مُسبب وموقع من أغلبية مجلس النواب على الأقل وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة، وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يُطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتُجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُدَّ المجلس مُنحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل".

من خلال المادة السابقة نلاحظ أن مجلس الشعب يُعد مُنحلاً بحكم الدستور إذا رفض الشعب عبر الاستفتاء لطلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وبالتالي يُعد المجلس غير قائم من تاريخ إعلان

نتيجة الاستفتاء بالرفض إلى تاريخ أو انعقاد للمجلس الجديد المُنتخب، وخلال هذه الفترة يستطيع رئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، إذا ما حدث أمر يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير وإجراءات لا تحتل التأخير، على أن تُعرض هذه الإجراءات المُتخذة من قبل رئيس الجمهورية على مجلس النواب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده ليقرر ما يراه مناسباً بشأنها¹.

فإذا توافرت إحدى الحالات التي ذكرناها سابقاً والتي يُعتبر فيها مجلس النواب غير قائم، جاز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، طبقاً للمادة 156 من الدستور المصري لعام 2014، بشرط توافر حالة الضرورة التي تدفع رئيس الجمهورية إلى إصدار مثل هذه القرارات.

أما فيما يخص إعلان حالة الطوارئ والتي يتم الإعلان بسبب ظروف صعبة تمر بها البلاد في البلاد فقد جاء النص عليها في المادة 154 من الدستور المصري لعام 2014 حيث نص على أنه " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية 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 تمدد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له".

من خلال هذه المادة نلاحظ أن الضوابط الدستورية اللازمة لإعلان حالة الطوارئ هي:

1- أخذ رأي مجلس الوزراء بشأن إعلان حالة الطوارئ وذلك قبل الإعلان عنها، ونرى هنا من خلال النص الدستوري أن هذا الرأي هو رأي استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية.

2- موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ خلال سبعة أيام من تاريخ إعلانها، ونرى هنا أن موافقة مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ ضرورية، أي في حال عدم موافقة مجلس النواب على حالة الطوارئ تكون منتهية.

3- أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز الثلاثة أشهر، ولا تمدد إلا لمرة واحدة وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.

¹ شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين، مرجع سابق، ص46.

فلاحظ أن مجلس النواب له رقابة على إعلان حالة الطوارئ تمنع استخدامها غير مواضعها مما يشكل ضابطاً دستورياً يحمي إلى حد ما حقوق وحريات الأفراد التي من الممكن أن تنتهك في حالات الحرجة التي تتعرض لها البلاد.

أما في التشريع السوري يمثل التنظيم الدستوري للسلطة الاستثنائية، ولا سيما في الإعلان الدستوري لعام 2025، محاولة لإعادة بناء الإطار القانوني الذي يحكم ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته في الظروف الاستثنائية بعد مرحلة طويلة اتسمت باتساع السلطة التنفيذية وضعف الضوابط الدستورية. فقد نصت المادة 41 من الإعلان الدستوري على أنه: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ جزئياً أو كلياً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر في بيان إلى الشعب بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية العليا، ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب".

يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري السوري سعى إلى بناء نظام قانوني للطوارئ يقوم على مجموعة من الضوابط الموضوعية والشكلية التي تهدف إلى الحد من التوسع غير المبرر في استخدام السلطة الاستثنائية. فمن الناحية الموضوعية، اشترط النص قيام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة أو يعوق المؤسسات الدستورية عن أداء وظائفها. ويعد هذا الشرط من أهم الضمانات الدستورية، لأنه يقيد سلطة رئيس الجمهورية بوجود ظرف استثنائي حقيقي يبرر الخروج المؤقت عن القواعد الدستورية العادية. كما أن اشتراط أن يكون الخطر "حالاً" يعني أن الخطر يجب أن يكون وشيكاً ومباشراً، بحيث لا يمكن مواجهته بالوسائل القانونية المعتادة.

أما من حيث الضوابط الشكلية والإجرائية، فقد أوجب النص أن يتم إعلان حالة الطوارئ في بيان يوجهه رئيس الجمهورية إلى الشعب يوضح فيه طبيعة الخطر الذي يهدد الدولة والإجراءات التي تعتمده السلطات اتخاذها لمواجهته. ويعكس هذا الإجراء مبدأ الشفافية السياسية في إدارة الأزمات، إذ يضع الرأي العام أمام حقيقة الظروف التي تمر بها الدولة ويتيح له إدراك طبيعة التدابير الاستثنائية التي قد تؤثر في الحقوق والحريات.

كما أوجب النص الحصول على موافقة مجلس الأمن القومي قبل إعلان حالة الطوارئ، وهو شرط يمثل ضماناً مؤسسية مهمة، لأن إعلان الطوارئ لا يصبح قراراً فردياً لرئيس الجمهورية بل نتيجة تقدير جماعي تشارك فيه جهة مؤسسية تضم كبار المسؤولين في الدولة. ومن الناحية الدستورية،

يهدف هذا الشرط إلى تحقيق قدر من الموازنة بين متطلبات القيادة التنفيذية وإشراك المؤسسات السيادية في تقدير المخاطر الوطنية.

كذلك نصت المادة على ضرورة استشارة كل من رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية العليا قبل إعلان حالة الطوارئ. وعلى الرغم من أن هذه الاستشارة ليست ملزمة لرئيس الجمهورية، فإنها تحمل قيمة دستورية مهمة، لأنها تضمن إشراك ممثلي السلطتين التشريعية والقضائية في تقدير الظروف الاستثنائية. ويؤدي هذا الإجراء إلى تعزيز الطابع المؤسسي لقرار إعلان الطوارئ، كما يضيف عليه قدرًا من المشروعية القانونية والسياسية.

ومن الضمانات المهمة التي تضمنتها المادة أيضًا تحديد مدة حالة الطوارئ بثلاثة أشهر كحد أقصى، وهو ما يعكس توجهًا واضحًا نحو التأكيد على الطابع المؤقت للسلطات الاستثنائية. فالقاعدة الأساسية في الفكر الدستوري المعاصر أن الأنظمة الاستثنائية يجب أن تبقى محددة بمدة زمنية واضحة، حتى لا تتحول إلى حالة دائمة تؤدي إلى تقويض النظام الدستوري. كما اشترط النص الحصول على موافقة مجلس الشعب في حال الرغبة في تمديد حالة الطوارئ، وهو ما يعزز دور السلطة التشريعية في مراقبة استمرار العمل بالنظام الاستثنائي.

وتكتسب هذه الضمانات أهمية أكبر إذا ما قورنت بالتنظيم الدستوري السابق في دستور 2012، ولا سيما المادة 114 منه، التي منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لاتخاذ إجراءات استثنائية عندما يرى وجود خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة. فقد كانت تلك المادة تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير التي يراها ضرورية دون أن تقيد هذه السلطة بضوابط إجرائية واضحة أو برقابة مؤسسية فعالة، الأمر الذي كان يفتح المجال لتعول السلطة التنفيذية على باقي السلطات العامة في الدولة. وفي ظل هذا التنظيم، كان بإمكان رئيس الجمهورية عمليًا أن يحل محل السلطات التشريعية والتنفيذية بل وحتى القضائية في اتخاذ التدابير التي يراها مناسبة¹، وهو ما أثار انتقادات واسعة في الفقه الدستوري باعتباره مساسًا بمبدأ الفصل بين السلطات والضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول إن المادة 41 من الإعلان الدستوري لعام 2025 تمثل محاولة لتقييد السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية من خلال إدخال مجموعة من الضمانات الدستورية

¹ جميلة الشرجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013، ص 20

التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الأمن الوطني وحماية الحقوق الأساسية للمواطنين. كما أن هذا التنظيم يقترب في بعض جوانبه من النموذج الدستوري الفرنسي، ولا سيما ما يتعلق بوجود خطر جسيم يهدد الدولة وضرورة إجراء مشاورات مع عدد من المسؤولين قبل اتخاذ القرار الاستثنائي.

إضافة إلى ذلك، يمكن ملاحظة أن التنظيم الجديد يعكس توجهًا نحو إعادة الاعتبار للدور الرقابي للمؤسسات الدستورية، إذ لم يعد إعلان حالة الطوارئ قرارًا منفردًا لرئيس الجمهورية، بل أصبح محاطًا بمجموعة من الإجراءات المؤسسية التي تشمل موافقة مجلس الأمن القومي، واستشارة رؤساء بعض السلطات، وإمكانية تدخل مجلس الشعب عند تمديد الحالة الاستثنائية. وهذه العناصر مجتمعة تمثل خطوة نحو بناء نظام دستوري أكثر توازنًا يحد من مخاطر التوسع في السلطة الاستثنائية.

كما يمكن الإشارة إلى فكرة أخرى ذات أهمية في هذا السياق، وهي أن التنظيم الجديد يسعى إلى تحقيق التوازن بين سرعة اتخاذ القرار في الظروف الاستثنائية وبين احترام مبدأ الشرعية الدستورية. فالظروف الاستثنائية بطبيعتها تتطلب قدرة السلطة التنفيذية على التحرك السريع لمواجهة الأخطار التي تهدد الدولة، إلا أن هذه السرعة يجب ألا تكون على حساب الضمانات الأساسية التي تحمي النظام الدستوري وحقوق الأفراد. ومن هنا تأتي أهمية الضوابط التي نصت عليها المادة 41، لأنها تحاول الجمع بين هذين الاعتبارين المتعارضين ظاهريًا.

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن التنظيم الدستوري الجديد لحالة الطوارئ في سوريا يعكس محاولة لإرساء مفهوم دستوري أكثر توازنًا للسلطة الاستثنائية، يقوم على الاعتراف بضرورة وجود آليات استثنائية لمواجهة الأزمات، مع إخضاع هذه الآليات لضوابط مؤسسية وزمنية تحد من إمكانية إساءة استخدامها. ومع ذلك، فإن فعالية هذه الضوابط في حماية الحقوق والحريات ستظل مرتبطة بدرجة كبيرة بمدى التزام السلطات العامة بروح النص الدستوري، ومدى فاعلية المؤسسات الرقابية في ممارسة دورها في متابعة تطبيق هذه التدابير الاستثنائية.

المطلب الثاني: تطبيقات عن لجوء رئيس الجمهورية لتفعيل نصوص الظروف الاستثنائية.

قد يحدث أن تدخل البلاد في ظروف استثنائية طارئة، لا يمكن مواجهتها بالقوانين والوسائل العادية، فنصت بعض الدساتير في هذه الحالة - كما تحدثنا سابقاً - على منح رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها البلاد، ولكن هل حدث وأن تم اللجوء

لتفعيل هذه المواد، فوفقاً لموضوع دراستنا، هل حدث وأن قام الرئيس الفرنسي باللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958؟ أو أن هذا الأمر في مصر أو سوريا؟؟
لذلك سنتناول في هذا المطلب حالات واقعة عن تطبيق المواد الدستورية التي تنص على منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد وذلك في كل من التشريع الفرنسي والمصري في الفرع الأول، ثم سننتقل بالحديث عن أثر تطبيق هذه المواد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تطبيقات فعلية عن استخدام نصوص الضرورة في فرنسا ومصر وسورية
حدث في كل من فرنسا أن لجأ رئيس الجمهورية لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي، وكذلك الأمر فقد لجأ رئيس جمهورية مصر العربية إلى تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971.

أولاً- في فرنسا.

من خلال البحث في التاريخ الفرنسي المعاصر نجد أنه في الثالث والعشرين من نيسان لعام 1961، أصدر الرئيس الفرنسي شارل ديغول قراراً بتطبيق المادة 16 من الدستور، وذلك عقب التمرد الذي قاده مجموعه من الضباط الفرنسيين الموجودين في الجزائر (كانت الجزائر في ذلك الوقت مقاطعة فرنسية)، فقام هؤلاء الضباط باعتقال وحجز لبعض الشخصيات الهامة في الجزائر، مما أدى لقيام حالة من الفوضى، وتعطيلاً للمرافق العامة عن سيرها المنتظم، كل ذلك شكّل حالة ضرورة وظرفاً استثنائياً دفع الرئيس الفرنسي في ذلك الوقت لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

نُشير هنا إلى أن هذه هي الحالة الوحيدة التي تم فيها اللجوء إلى المادة 16 من الدستور من قبل رئيس الجمهورية، ويقول البعض أن القرار - قرار اللجوء للمادة 16 من الدستور - صدر بسهولة نوعاً ما لأن هذه الأحداث قد جرت في الجزائر، فعلى الرغم من الأحداث والظروف الخطيرة والعصيبة التي مرت بها فرنسا، لم يتم تفعيل المادة 16 من الدستور، فما حدث من وقائع في أيار 1968 وما تبعه من اضطرابات واعتصامات عمالية وفوضى هددت سلامة الأراضي الفرنسية، لم يجد الرئيس الفرنسي وقتها مبرراً لتطبيق المادة 16 من الدستور ولا إلى مبرر لتطبيق أي نظام استثنائي آخر¹.

¹ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 124.

لذلك وكما تحدثنا سابقاً، هناك الكثير من الأحداث والوقائع الاستثنائية التي مرت بها فرنسا، لم يتم تطبيق المادة 16 من الدستور إلا في عهد الرئيس الفرنسي شارل ديغول عام 1961. واختلف الفقهاء حول صحة قرار رئيس الجمهورية وقتها من حيث توافر الشروط الموضوعية لتطبيق المادة 16 من الدستور، فصحیح أن مؤسسات الجمهورية وسلامة الأراضي الفرنسية كانت تحت تهديد الخطر الجسيم والحال أثناء تلك الفترة، إلا أن انقطاع المادي لسير الوظائف الأساسية للمؤسسات والسلطات الدستورية العامة لم يكن متحققاً، وذلك لقدرة المؤسسات الدستورية على اتخاذ كافة القرارات اللازمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية¹.

في حين قال البعض الآخر²، أن هذه الأحداث التي وقعت في الجزائر في 23 نيسان 1961 وما أعقبها من فوضى عارمة، كانت سبباً كافياً لتطبيق المادة 16 من الدستور من قبل رئيس الجمهورية، إلا أن هذه الأسباب قد زالت مع القضاء على العصيان في الخامس والعشرين من نيسان لعام 1961.

أما أغلبية الفقهاء³ أخذت بالتفسير الموسع لشرط الانقطاع الوارد في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958، أي أن انقطاع المؤسسات الدستورية عن سيرها المنتظم كان متحققاً في العصيان الذي حدث في الجزائر عام 1961، مما يؤكد مشروعية قرار رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 16 من الدستور.

وفي اعتقادنا أن الرئيس الفرنسي كان متساهلاً في اللجوء إلى المادة 16 من الدستور، فالنظر إلى طبيعة الوقائع التي حدثت، والوقت الزمني الذي استغرقته هذه الأحداث، كان من الممكن أن تواجه هذه الظروف الوسائل العادية دون اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية، كما أن الأحداث والوقائع التي تعرضت لها فرنسا فيما، تُشكل خطورة عليها أكثر من تلك الأحداث التي وقعت في الجزائر حينها، وبالرغم من ذلك لم يتم اللجوء للمادة 16 من الدستور الفرنسي.

¹ Rivero, Les libertés publiques tome 1,3 èd, P.U.F.1984, p.307

مشار إليه لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص101.

² A.Heymon, les libertés pabliques et de lhmme, L.G.D.1992, p.80

³ جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 110.

ومن القرارات التي اتخذها الرئيس الفرنسي شارل ديغول في معرض تطبيقه للمادة 16 من الدستور إبان التمرد الذي حدث في الجزائر، والتي كان مُعظمها يتعلق بتوسيع سلطات الضبط الإداري، وبتنظيم السلطات القضائية فنذكر على سبيل المثال¹:

1- القرار رقم 24 الصادر في نيسان عام 1961 والقاضي بتمديد العمل بحالة الطوارئ في جميع الأقاليم الفرنسية حتى إشعار آخر.

2- القرار رقم 25 الصادر في نيسان 1961 والقاضي باعتقال جميع الأشخاص الذين يثبت ضدهم دلائل تشير إلى تورطهم في التمرد أو تقديم يد العون والمساعدة للمتمردين في الجزائر.

3- القرار 27 الصادر في نيسان 1961 القاضي بتشكيل محاكم عسكرية في الجزائر لمحاكمة المتمردين.

4- القرار 7 الصادر في أيار 1961 والذي نص على تسريح بعض أفراد الجيش والشرطة من خدمتهم.

تُشير هنا إلى أن فرنسا كانت قد أعلنت حالة الطوارئ في البلاد عقب الهجمات التي تعرضت لها باريس في 13 تشرين الثاني 2015 وذلك بموجب المرسوم رقم 1475-2015 الصادر بتاريخ 14 تشرين الثاني لعام 2015 عن مجلس الوزراء الفرنسي برئاسة رئيس الجمهورية فرانسوا هولاند ومن ثم قام البرلمان الفرنسي بتمديد حالة الطوارئ لعدة مرات وانتهت بتاريخ 1 تشرين الثاني لعام 2017، وكان من ضمن الإجراءات المتخذة:

- 1- إجراء عمليات التفتيش للمنازل من قبل السلطات المحلية دون إذن مسبق من القضاء
 - 2- فرض الإقامة الجبرية على بعض الأشخاص يُشتبه أنهم يُشكلون خطراً على الأمن العام
 - 3- حظر التجمعات والمظاهرات التي قد تهدد الأمن العام، حيث قامت السلطات بحظر العديد من المظاهرات البيئية خلال مؤتمر المناخ الذي انعقد في باريس 2015
 - 4- قامت السلطات بإغلاق العديد من دور العبادة لفترات مؤقتة بحجة أنها تنشر الفكر المتطرف.
- وأيضاً فرضت حالة الطوارئ مرتين بعد ذلك في فرنسا لمواجهة جائحة كورونا في عامي 2020 و2021 حيث فرضت الحكومة الحجر الصحي والإغلاق التام للمؤسسات ومنعت التنقل بين المناطق وقيدت التجمعات.

¹ محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة على قرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 74 من الدستور المصري دراسة تحليلية لأحكام القضاء، القاهرة، 1981، ص 21 وما بعدها.

وهنا نشير إلى مسألة دقيقة فيما يتعلق بالأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ حيث أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا يتضمن نصاً صريحاً ينظم حالة الطوارئ بالمعنى الذي طُبّق بعد هجمات 2015. وهذه إحدى الخصائص المميزة للنظام القانوني الفرنسي، حيث إن حالة الطوارئ ليست مؤسسة دستورية مباشرة، بل هي نظام قانوني تشريعي مصدره القانون العادي، وتحديداً قانون 3 نيسان 1955 المتعلق بحالة الطوارئ. بمعنى آخر، إن إعلان حالة الطوارئ في فرنسا لا يستند إلى مادة محددة في الدستور، وإنما يستند أساساً إلى القانون رقم 55-385 الصادر في 3 نيسان 1955، الذي يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء. ووفقاً لهذا القانون، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بناءً على مداوات مجلس الوزراء عندما توجد أخطار جسيمة ناتجة عن اعتداءات خطيرة على النظام العام أو أحداث ذات طابع كارثي تشكل بطبيعتها خطراً عاماً.

وينص القانون المذكور على أن إعلان حالة الطوارئ يتم بمرسوم، ويكون نافذاً لمدة اثني عشر يوماً فقط، وبعد انقضاء هذه المدة لا يمكن تمديدها إلا بقانون يصدر عن البرلمان. هذا الترتيب يعكس محاولة المشرع الفرنسي تحقيق توازن بين الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية من جهة، وضرورة مراقبة البرلمان لاستمرار النظام الاستثنائي من جهة أخرى. وبذلك يكون النظام القانوني الفرنسي قد ميّز من حيث الأساس القانوني بين إعلان حالة الطوارئ وبين لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي والتي تحدثنا عنها سابقاً (والتي هي موضوع بحثنا الرئيسي)¹.

ثانياً: في مصر.

شهدت مصر وقائع وأحداث دعت الرئيس المصري لتطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 والتي تعطي للرئيس الحق في اتخاذ إجراءات مناسبة لمواجهة حالات خطيرة تشهدها البلاد، فتم اللجوء لهذه المادة في مرتين:

الأولى كانت عقب أحداث الشغب والمظاهرات التي وقعت في 18 كانون الثاني عام 1977، حيث شملت هذه الأحداث معظم الأراضي المصرية، ورغم السيطرة على هذه الأحداث مع نهاية شهر كانون الثاني، إلا أن الرئيس المصري أعلن في يوم 2 شباط من عام 1977 تطبيق المادة 74 من الدستور، وقام في اليوم التالي بتوجيه خطاب للشعب، شارحاً فيه الوقائع والظروف التي تمر

¹ للمزيد راجع قانون الطوارئ الفرنسي رقم 358 الصادر في 3 نيسان لعام 1955

بها البلاد، والإجراءات الكفيلة لمواجهة هذه الأحداث، فصدر تطبيقاً للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 القرار رقم 2 في شباط عام 1977 لمواجهة المظاهرات وحالات الشعب التي وقعت وعُرض هذا القرار على الشعب في استفتاء عام ونال الموافقة¹.

ويمكن القول هنا أن الأحداث التي دفعت الرئيس المصري لتطبيق المادة 74 من الدستور انتهت فعلاً قبل إعلان تطبيق المادة، وبالتالي فإن شرط أن يكون الخطر الذي يُهدد البلاد حالاً والمنصوص عليه في المادة 74 من الدستور أصبح غير متوفر، لذلك فإنه من غير المبرر أن يلجأ رئيس الجمهورية المصرية في ذلك الوقت لتطبيق المادة 74 من الدستور.

والمرّة الثانية التي طُبقت فيها المادة 74 من الدستور كانت في شهر أيلول عام 1981، عقب حالات العنف والاعتداء على المراكز الدينية بين المسلمين والمسيحيين في منطقة الزاوية الحمراء، فدفعت هذه الأحداث الرئيس المصري في 3 أيلول من عام 1981 للإعلان بتطبيق المادة 74 من الدستور.

وصدر استناداً لهذا الإعلان جملة من القرارات بقانون نذكر منها على سبيل المثال²:

1- القرار بقانون رقم 490 لعام 1981، والقاضي بنقل 74 من أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات والمعاهد إلى وظائف أخرى يُحددها وزير الدولة لشؤون التعليم العالي أو الوزير المختص بشؤون الأوقاف حسب العائدية.

2- القرار بقانون رقم 492 لعام 1981 والقاضي بحل عشر جمعيات إسلامية وأربع جمعيات مسيحية والمشهرة وفقاً للقانون 32 لعام 1964 لثبوت تورطها بأعمال العنف التي حدثت.

3- القرار بقانون رقم 494 لعام 1981، والقاضي بإلغاء الترخيص لسبع صحف والتحفظ على أموالها.

فيما يخص إعلان حالة الطوارئ فقد تم إعلانها في الفترة المعاصرة مرتين:

المرّة الأولى كانت في أعقاب الاضطرابات السياسية العنيفة التي شهدتها مصر بعد عزل الرئيس محمد مرسي في تموز 2013، حيث تم إعلانها بقرار رئاسي صدر في 14 آب عام 2013 من قبل الرئيس المؤقت عدلي منصور وذلك لمدة شهر ومن ثم تم تمديدتها لشهرين إضافيين وكان الإعلان عنها لمواجهة الاضطرابات الأمنية الواسعة عقب فض اعتصامي رابعة العدوية والنهضة ولنظراً لانتشار أعمال العنف والهجمات على منشآت الدولة ولضرورة الحاجة إلى تمكين قوات

¹ يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 158 وما بعدها.

² جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 114 وما بعدها.

الأمن من السيطرة على الوضع الأمني. وقد منحت حالة الطوارئ السلطات صلاحيات واسعة مثل فرض حظر التجول في بعض المحافظات وتوسيع صلاحيات الاعتقال والتفتيش. أما الحالة الثانية التي تم فيها إعلان حالة الطوارئ في مصر فكانت في 10 نيسان عام 2017 بموجب القرار الجمهوري رقم 157 لعام 2017 وذلك عقب هجومين إرهابيين استهدفا كنيسة في مدينتي طنطا والإسكندرية خلال احتفال أحد الشعانين، فقد تم وفقاً لذلك إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر طبقاً لما يقتضيه الدستور ومن ثم تم تمديدتها بشكل دوري كل ثلاثة أشهر بقرارات رئاسية وافق عليها البرلمان، بحيث كان يتم الانتظار لعدة أيام بعد انتهاء تمديد حالة الطوارئ ومن ثم يتم الإعلان عنها من جديد وهكذا، واستمرت حالة الطوارئ حتى تاريخ 25 تشرين الأول لعام 2021 بعد أن استمرت لأكثر من أربع سنوات، وقد منحت حالة الطوارئ السلطات باتخاذ تدابير استثنائية واسعة أهمها:

- 1- توقيف الأشخاص المشتبه بهم دون إجراءات قضائية.
 - 2- تفتيش المنازل والأماكن العامة.
 - 3- فرض قيود على التجمعات والتظاهرات.
 - 4- إحالة بعض القضايا إلى محاكم أمن الدولة.
- أما في سوريا وتحديداً في عام 2020 في فترة تقشي وباء كورونا الذي جاء تزامناً مع موعد انتخابات مجلس الشعب السوري، ففي ظل هذه الظروف الاستثنائية التي شهدتها العالم والمنطقة، ومع اتساع رقعة انتشار فيروس كورونا، وحرصاً على سلامة المواطنين خشية التجمعات التي تحدث في يوم الانتخاب، طلب رئيس النظام البائد من المحكمة الدستورية العليا بيان تفسير نص المادتين 56 و62 من الدستور¹ لجهة إمكانية تأجيل انتخابات مجلس الشعب إلى ما بعد المهل المحددة دستورياً في حال استمرار الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والمتمثلة بتقشي وباء كورونا، حيث أجابت المحكمة عن هذا التساؤل في شكل حكم، ورأت أن انتشار فيروس كورونا حول العالم يُعد ظرفاً استثنائياً طارئاً لا يشابه أي حدث عالمي سابق، خاصة بعد إعلان منظمة الصحة العالمية تحول فيروس كورونا إلى جائحة عالمية غطت العالم ومن بينها الجمهورية العربية السورية، والتي يمثل انتقال الفيروس إليها خطراً محدقاً يهدد سلامة الشعب بالكامل، ومن هنا يغدو

¹ نصت المادة 56 من الدستور السوري على أن "مدة ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ولا يجوز تمديدها إلا في حال الحرب بقانون"

ونصت المادة 62 من الدستور السوري على "1- تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق انتهاء ولاية مجلس الشعب

2- يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم يُنتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد"

من الواجب على الدولة القيام بكافة الإجراءات اللازمة للتصدي لخطر هذه الجائحة الاستثنائية، وقمت المحكمة في هذا الصدد حلول متعارف عليها في الفقه الدستوري، ويتمثل الحل الأول بتطبيق حالة الضرورة وفقاً للقاعدة التي تقتضي بأن الضرورات تُبيح المحظورات وأن الضرورات تُقدر بقدرها، حيث تُمثل حالة الضرورة استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور يسمح للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لمواجهة الخطر دون الحاجة لنص دستوري، حيث تكون حالة الضرورة وحدها هي السند، استناداً لمبدأ يقضي بأن سلامة الدولة وسلامة الشعب فوق القانون، في حين أن الحل الثاني يكون بتطبيق المادة 114 من الدستور، حيث وضع المشرع حكماً استثنائياً يعالج وضعاً طارئاً لم تتوقعه النصوص الدستورية المكتوبة وأجاز لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة هذا الخطر إذا قدر وجود هذه الحالة وللمدة التي يراها لازمة لزال الخطر، تحقيقاً للمصلحة العامة، وبناء على ما سبق فإن المادة 114 من الدستور تُشكل السند الدستوري الذي تراه المحكمة الدستورية العليا صالحاً لإصدار مرسوم بتأجيل موعد الانتخابات، وانتهت المحكمة في حكمها بالقول بأنه من حق رئيس الجمهورية إصدار مرسوم تأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث حتى زوال الظرف الاستثنائي والمتمثل بنفسي فيروس كورونا¹.

وقد أصدر رئيس النظام البائد فيما بعد المرسوم رقم 121 لعام 2020 القاضي بتأجيل انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث، وذلك بناء على -أحكام المادة 62 من الدستور وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014

وما يمكن ملاحظته هنا قلة لجوء رئيس النظام البائد إلى المحكمة الدستورية العليا أو أي جهات رسمية أخرى لتشاور في حالة الظروف الاستثنائية يعكس استبداده وطغيانه في الحكم، ويدل على أن الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد خلال الفترة الماضية كانت بسبب رأس النظام الحاكم حيث كانت سلطته أشبه ما تكون مطلقة وتبعاً للمبدأ القائل السلطة المطلقة مفسدة مطلقة كانت سلطته ونظامه فاسد وواجب التغيير.

الفرع الثاني: أثر تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي ونظيراتها في الدساتير على الحقوق والحريات العامة.

¹ للمزيد راجع حكم المحكمة الدستورية العليا السورية رقم 4 لعام 2020

تمنح المادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 114 من الدستور السوري (يُقابلهما سابقاً المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971) سلطة استثنائية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد، فيتخذ رئيس الجمهورية في هذه الحالة الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة هذه الظروف والتصدي لها، ولكن ما هو أثر هذه الإجراءات المتخذة على حقوق الأفراد وحياتهم؟ فمن المعروف أن حقوق وحيات الأفراد قد تختلف في الظروف العادية عنها في حالة الظروف الاستثنائية وظاهر الأمر يُشير إلى تقلص هذه الحريات في الأحداث والوقائع الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد، لذلك سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل دراسة أثر الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية في كل من فرنسا ومصر وسوريا.

أولاً: في فرنسا.

تتسع سلطة رئيس الجمهورية في حال تطبيق المادة 16 من الدستور، وحتى يثنى له اتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء الخطر الناجم عن الوقائع الاستثنائية التي تمر بها البلاد، تجتمع بيده السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

فمن المعروف أن الدستور الفرنسي أسند السلطة التنفيذية في البلاد لرئيس الجمهورية والوزير الأول وإلى مجلس الوزراء، ولكن في حال تطبيق المادة 16 من الدستور، يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير وقرارات إدارية تكون في الأصل من ضمن صلاحيات الوزير الأول أو مجلس الوزراء، وبالتالي تجتمع في يده السلطة التنفيذية كاملة¹.

ومن آثار تطبيق المادة 16 من الدستور أنه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بحيث تجتمع بيده السلطة التشريعية أيضاً إلى جانب السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية في هذه الحالة يباشر السلطة التشريعية دون تحديد سابق، فيتخذ الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، وصحيح أن هذه الإجراءات ستحدث خلل بالنظام القانوني في البلاد ومساس بمبدأ فصل السلطات، إلا أنه لا يمكن تعريض سلامة الوطن للخطر من أجل الحفاظ على الحدود بين السلطات والتي وضعت ضمن الظروف العادية وليس في أوقات الأزمات².

¹ يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 100 وما بعدها

² Mile camus: L'etat de n'ecessite en democratie, Paris, 1992, p.272.

وعلى اعتبار أن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى عرقلة المؤسسات الدستورية - ومنها البرلمان - عن مباشرة المهام الدستورية، فقد ثار جدال حول تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، بحيث تكون له وحده هذه السلطة؟ أم يتقاسمها مع البرلمان؟
وقد انتهى التساؤل عند تفسيران:

التفسير الأول كان للرئيس الفرنسي شارل ديغول، حيث جاء فيه أن الغرض من التشريع هو الذي يُحدد الوظيفة التشريعية، فإن كان المقصود من التشريع أمر يتعلق بالمادة 16 من الدستور فيكون لرئيس الجمهورية وحده مباشرة السلطة التشريعية، وهو التفسير الذي سار عليه العمل، نظراً لمكانه الرئيس ديغول وتأثيره على الرأي العام ونظراً لمرونة نص المادة 16 من الدستور.
والتفسير الثاني جاء من جانب الفقه حيث قال أنه إن كان باستطاعة البرلمان الاتعقاد في الظروف الاستثنائية فإنه لا يوجد مانع من مباشرته لوظيفته التشريعية¹.

وفي رأينا أن المادة 16 من الدستور قد أعطت الحق لرئيس الجمهورية لاتخاذ الإجراءات المناسبة، لمواجهة حالة الضرورة التي تواجه البلاد دون تحديد لهذه الإجراءات، بحيث يجوز له إصدار الأحكام القضائية إن اقتضت الضرورة لذلك، وبالتالي فيتمتع بسلطة تشريعية كاملة ضمن فترة تطبيق المادة، إن كان هدف التشريع المُتخذ من قبل رئيس الجمهورية مواجهة حالة الضرورة والتصدي لها.

فلاحظ مدى خطورة تطبيق المادة 16 على النظام القانوني من جهة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة أخرى، فقد أدى تطبيق المادة 16 في عام 1961 في فترة الأحداث التي وقعت في الجزائر إلى كثير من الآثار السلبية على حقوق الأفراد وحرياتهم ونذكر منها²:
- القرار 24 الصادر في نيسان 1961 والذي قضى بإبعاد واعتقال كل من يثبت تورطه في التمرد الذي حصل في الجزائر، بحيث أدى ذلك إلى قيام السلطة باعتقال من نشاء بحجة تورطه بأعمال ضد الجمهورية الفرنسية.

- القرار 27 الصادر في نيسان 1961 والقاضي بحظر النشر لبعض المجالات التي تضمنت مساندة للتمرد الذي حدث، فكان لهذا القرار آثار سلبية على حرية الفكر والصحافة، فتم حظر هذه المجالات ومصادرة العديد منها وملاحقة الناشرين فيها.

¹ Voisset: L'article 16 de la constitution du 4 October 1958, Thèse, Paris, 1969, p.110.

² Jacques Robert: " Libertès et droits", 5 édition, Dalloz, Paris, 1999, p.283.

مشار إليه لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها

- القرار 7 الصادر في أيار 1961 والقاضي بوقف بعض الموظفين المدنيين والعسكريين عن ممارسة عملهم وحرمانهم من الوظيفة العامة وذلك بسبب مساندتهم للتمرد العسكري في الجزائر واستند الرئيس الفرنسي في ذلك على أن سلامة الدولة والحفاظ على الأمن يحتاج ذلك، إلا أن قراره هذا شكّل تعدي على حق العمل والذي يُعتبر من أهم الحقوق الاجتماعية المكفول دستورياً والمنصوص عليه أيضاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

كما أن قرار الرئيس الفرنسي القاضي بتشكيل محاكم عسكرية لمحاكمة المشاركين في التمرد الحاصل في الجزائر كان له أثر سلبي على استقلالية القضاء ونزاهته هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد جلّ الرئيس الفرنسي في هذا القرار محل السلطة التشريعية التي من حقها إنشاء قضاء استثنائي، فصحيح أن المادة 16 من الدستور تُجيز هذا الأمر لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة، إلا أنه لا يمكن إنكار الأثر السلبي الذي وقع على نزاهة هذه المحاكم وعدالتها.

فلاحظ أن تجربة فرنسا في تطبيق المادة 16 من الدستور أدت إلى الكثير من الآثار السلبية على الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، فيجب تطبيق هذه المادة ضمن ضوابط وأطر تضمن التصدي للظروف الاستثنائية من جهة، ومن جهة أخرى أن تكفل الحقوق والحريات العامة للأفراد وتمنع التعدي عليها في ظل تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958. أما فيما يخص أثر إعلان حالة الطوارئ في عام 2015 على حقوق الأفراد وحرياتهم ففي رأينا أن هذه الإجراءات كان لها أثر سلبي كبير على الحقوق والحريات العامة منها:

- حدّت من حرية التجمع والتظاهر.
 - وسّعت سلطات الشرطة على حساب القضاء.
 - أدت إلى بعض الممارسات التمييزية ضد فئات معينة من المجتمع وخاصة المسلمين
- كما أثارت عمليات التفتيش المتكررة شعوراً لدى بعض المواطنين بأنهم مشتبه بهم دائماً.

ثانياً: في مصر.

يؤدي تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 إلى اتساع سلطة رئيس الجمهورية، فله بموجب هذه المادة أن يُصدر التشريعات السريعة واللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وإن كانت هذه الظروف تقتضي التدخل بأعمال السلطة القضائية، فلرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يتخذ وبسرعة ما هو ضروري ولازم لمواجهة حالة الضرورة التي تمر بها البلاد، ولكن دون أن يمس هذا التدخل بعمل السلطة القضائية المعنى الفني لعمل هذه السلطة، أي أنه

باستطاعة رئيس الجمهورية أن يُصدر قرارات تتمثل في فرض جزاءات إدارية، كالاقتال والفصل بغير الطريق التأديبي¹.

فلاحظ مدى الأثر السلبي الذي قد يُصيب حقوق وحرّيات الأفراد العامة في حال طبقت المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 دون ضوابط جدية.

فقد شهد الواقع المصري حالتين لجأ فيهما الرئيس المصري لهذه المادة وقد أحدث أثراً سلبياً كبيراً على حقوق الأفراد، ففي المرة الأولى لجأ فيها الرئيس المصري أنور السادات لتطبيق المادة 74 من الدستور عقب المظاهرات التي عمت البلاد، فتوسع وقتها في إصدار أوامر القبض والاعتقال، وذلك من أجل السيطرة على أعمال الشغب.

والمرة الثانية حدثت في عام 1981 وقد كان للقرارات الصادرة تطبيقاً للمادة 74 من الدستور أثر بالغ على حقوق الأفراد وحرّياتهم، وكشفت عن أبعاد خطيرة وجديدة في العلاقة بين الفرد والسلطة في ظل حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، فصدر قرار بالتحفظ على أعداد كبيرة من الأفراد واعتقال عدد منهم بحجة توافر دلائل جدية ضدهم تفيد اشتراكهم في الأحداث التي هددت النظام العام للدولة، وصدر أيضاً قرارات تقضي بإغلاق الصحف وإلغاء بعضها وحل لبعض الجمعيات بحجة إثارتها لأحداث الفتنة².

لذلك وعلى ضوء هذه الآثار السلبية التي لحقت بحقوق وحرّيات الأفراد، جاء الدستور المصري لعام 2014 خالياً من مادة مشابهة لنص المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971. بحيث اكتمل الدستور المصري لعام 2014 بالنص على تمتع رئيس الجمهورية بحق إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة وعند غياب مجلس النواب، وكنا قد شرحنا تفصيل ذلك فيما سبق.

هذا التغيير برأينا يؤدي إلى الحفاظ قدر الإمكان على حقوق وحرّيات الأفراد التي قد تنتهك في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أنه يحد من سرعة اتخاذ الإجراءات الضرورية واللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية والتي غالباً لا تحتل التأخير.

أما فيما يخص إعلان حالة الطوارئ والتي صدرت عام 2017 واستمرت لمدة طويلة فقد أثرت على العديد من حقوق الأفراد وحرّياتهم نذكر منها:

¹ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 178 وما بعدها.
² وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، دون دار نشر، 1987، ص 398.

في المقام الأول أثرت حالة الطوارئ في الحق في الحرية الشخصية، وهو أحد أهم الحقوق الدستورية. إذ منح قانون الطوارئ السلطات الأمنية صلاحيات موسعة في القبض على المشتبه فيهم واحتجازهم في حالات تتعلق بالأمن القومي أو الجرائم المرتبطة بالإرهاب. وعلى الرغم من أن الدستور المصري يقر ضمانات متعددة لحماية الحرية الشخصية، مثل ضرورة صدور أمر قضائي مسبب في حالات القبض أو التفتيش، فإن نظام الطوارئ أتاح للسلطات إمكانية اتخاذ إجراءات سريعة قبل اكتمال الإجراءات القضائية المعتادة. وقد أدى ذلك عملياً إلى زيادة نطاق التدخل في حرية الأفراد، وهو ما اعتبره بعض الفقهاء توسعاً في السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب الضمانات القضائية التقليدية.

كما امتد تأثير الطوارئ إلى حرمة المسكن والحياة الخاصة. فقد أجاز قانون الطوارئ للسلطات المختصة إجراء عمليات تفتيش للمنازل والأماكن الخاصة إذا اقتضت الضرورات الأمنية ذلك. وفي الظروف العادية، يُعد تفتيش المساكن إجراءً يخضع لرقابة قضائية صارمة نظراً لارتباطه المباشر بحماية الحياة الخاصة للأفراد. غير أن نظام الطوارئ خفف من هذه القيود الإجرائية، وهو ما أدى إلى توسيع صلاحيات الضبط الإداري في هذا المجال. وقد برر أنصار هذه الإجراءات بأنها ضرورية لمكافحة التنظيمات الإرهابية التي تعتمد على شبكات سرية يصعب كشفها بالإجراءات التقليدية، بينما رأى منتقديها أنها قد تؤدي إلى المساس بمبدأ التناسب بين الخطر الأمني والقيود المفروضة على الحقوق.

ومن الحقوق التي تأثرت أيضاً حرية الاجتماع والتظاهر. فقد سمحت حالة الطوارئ للسلطات بفرض قيود على التجمعات العامة إذا رأت أن هذه التجمعات قد تؤدي إلى اضطراب الأمن العام. ويستند هذا الإجراء إلى فكرة أساسية في القانون الدستوري مفادها أن حماية النظام العام قد تقتضي أحياناً فرض قيود مؤقتة على ممارسة بعض الحريات الجماعية. إلا أن التطبيق العملي لهذه القيود أدى إلى تقليص المساحة المتاحة للتجمعات العامة خلال فترة الطوارئ، خاصة في ظل التوترات الأمنية والسياسية التي كانت تشهدها البلاد آنذاك.

كذلك أثرت حالة الطوارئ في حرية التنقل في بعض المناطق التي كانت تشهد تهديدات أمنية مرتفعة، خاصة في شمال سيناء. فقد فرضت السلطات في أوقات مختلفة حظر تجول أو قيوداً على الحركة في بعض المناطق، وذلك بهدف الحد من نشاط الجماعات المسلحة وضمان سلامة السكان. وعلى الرغم من أن هذه التدابير كانت موجهة أساساً إلى مناطق محددة وليست إلى كامل

الدولة، فإنها شكلت مثلاً واضحاً على كيفية استخدام السلطات الاستثنائية لتقييد حرية التنقل عندما تقتضي الضرورات الأمنية ذلك.

وفي الختام يمكن القول أن التقييم العام لهذه التجربة هو أنها حققت مكاسب أمنية نسبية، لكنها جاءت على حساب تقليص مؤقت لبعض الحقوق والحريات. ولذلك فإن هذه الحالة تمثل مثلاً واضحاً للإشكالية الدستورية الدائمة بين ضرورات الأمن ومتطلبات الحرية، وهي معادلة معقدة تسعى معظم الأنظمة القانونية الحديثة إلى تحقيق التوازن فيها دون أن يطغى أحد الجانبين على الآخر.

أما في سوريا فلم يسبق أن طبقت المادة 113 من دستوريا لعام 1973 أو المادة 114 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 والتي تُجيز لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة حالة الخطر التي تُهدد البلاد، أو المادة 41 من الإعلان الدستوري لعام 2025 مع الإشارة إلى حكم المحكمة الدستورية رقم 4 لعام 2020 والتي أجازت فيه تأجيل انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث نظراً للظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد والمتمثلة بتفشي وباء كورونا والذي أعقبه صدور مرسوم عن رئيس النظام البائد بتأجيل الانتخابات نظراً للظروف الطارئة. وفي الختام يمكن القول أن الإجراءات التي تُتخذ في معرض تطبيق النصوص الدستورية التي تعطي لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة حالة خطر ما تمر بها البلاد، قد تعرض وبشكل كبير حقوق وحريات الأفراد العامة للانتهاك، لذلك يجب ضبط هذه الإجراءات وفق نصوص دستورية تقلل إلى حد كبير من التعدي المحتمل على هذه الحقوق والحريات والتي يجب أن تُراعى خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية.

الخاتمة:

تناولنا في هذه الدراسة الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في حالة الظروف الاستثنائية حيث قسمنا هذه الدراسة إلى مطلبين، تحدثنا في المطلب الأول عن هذه الضوابط والتي يجب أن تتوفر حتى يلجأ رئيس الجمهورية لتطبيق المواد التي تخوله له اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذه الظروف والتصدي لها، ولاحظنا تقارب في موقف المشرع الفرنسي والسوري، في حين أن المشرع المصري وفي دستور 2014 اتخذ موقفاً مغايراً عما كان الحال عليه في دستور 1971، حيث غاب النص الذي يُجيز لرئيس الجمهورية اتخاذ ما يلزم لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبدلاً منه ورد نص يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة ووفق ضوابط معينة كان أهمها غياب مجلس النواب، صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع.

وتناولنا في المطلب الثاني حالات عملية طُبِّقت فيها المواد التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ ما هو لازم للتصدي لحالة الخطر التي تمر بها البلاد، حيث لجأ الرئيس الفرنسي مرة واحدة للمادة 16 من الدستور الفرنسي لمواجهة حالة التمرد التي حدثت في الجزائر والتي كانت في ذلك الوقت تابعة للإقليم الفرنسي، وحالتين لجأ فيهما الرئيس المصري للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 لمواجهة حالات الشغب التي مرت بها البلاد، وبيّنا الأثر السلبي الكبير لهذه الإجراءات التي اتُخذت على حقوق وحريات الأفراد العامة.

في حين أنه لم يسبق أن طُبِّقت المادة 113 من الدستور السوري لعام 1973 أو المادة 114 من الدستور السوري لعام 2012 والتي تسمح لرئيس للجمهورية باتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة حالة الخطر التي تمر بها البلاد والتصدي لها أو المادة 41 من الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 والتي تسمح لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ. وقد توصلنا في ختام هذه الدراسة لبعض النتائج والتوصيات.

النتائج:

1- تتضمن المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 مجموعة من الضوابط الدستورية التي تقيد لجوء رئيس الجمهورية إلى السلطات الاستثنائية، إذ تشترط قيام خطر جسيم وفوري يهدد مؤسسات الدولة أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها، مع تعذر سير السلطات الدستورية بصورة طبيعية. كما تفرض المادة على رئيس الجمهورية إجراء مشاورات مسبقة مع رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، إضافة إلى توجيه خطاب رسمي إلى الشعب يبيّن فيه طبيعة الخطر والإجراءات المزمع اتخاذها، بما يحقق قدرًا من الشفافية والرقابة السياسية على استعمال هذه الصلاحيات.

2- يتضح من دراسة التجربة الدستورية المصرية أن المشرّع في دستور 2014 عدّل منهجه مقارنة بدستور 1971، إذ لم يقر نصًا يسمح لرئيس الجمهورية بتولي سلطة تشريعية استثنائية مطلقة لمواجهة الظروف الخطرة، وإنما اكتفى بمنحه صلاحية إصدار قرارات بقوانين عند الضرورة في حالة غياب مجلس النواب، على أن تُعرض هذه القرارات على المجلس فور انعقاده. ويعكس هذا التنظيم محاولة لإيجاد توازن بين ضرورة الاستجابة السريعة للأزمات وبين الحفاظ على الاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان. 3- اتجه المشرّع السوري في دستور 2012 إلى إدخال عدد من القيود الدستورية على إعلان حالة الطوارئ مقارنة بالتنظيم السابق الذي كان يمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة شبه مطلقة في الظروف الاستثنائية. فقد نص الدستور على ضرورة صدور إعلان

الطوارئ بمرسوم يقره مجلس الوزراء، ووجوب عرض القرار على مجلس الشعب، مع تحديد مدة زمنية للحالة الاستثنائية، وهو ما يعكس توجهًا نظريًا نحو تقليص الطابع المطلق للسلطة الاستثنائية وتعزيز الرقابة المؤسسية عليها.

4- يؤدي تطبيق النصوص الدستورية التي تخول رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الأخطار العامة إلى تركيز عدد من الاختصاصات الدستورية في يد السلطة التنفيذية، إذ قد يجتمع في هذه الحالة جزء من الوظيفة التشريعية والتنفيذية، بل وأحيانًا بعض المظاهر ذات الطبيعة القضائية. ويظهر ذلك في صلاحيات إصدار أوامر استثنائية أو اتخاذ تدابير إدارية تمس حرية الأفراد، مثل الاعتقال أو فرض قيود على النشاط العام، وهو ما يثير إشكالية التوازن بين مقتضيات الأمن وضمانات دولة القانون.

5- تكشف التجربة الفرنسية المعاصرة، ولا سيما حالة الطوارئ التي أعلنت عقب الهجمات الإرهابية عام 2015، أن اللجوء إلى الأنظمة الاستثنائية غالبًا ما يؤدي إلى توسيع نطاق الصلاحيات الأمنية للدولة على حساب بعض الحريات العامة، مثل حرية التنقل والتجمع وحرمة المسكن. ومع ذلك فقد ساهمت هذه التدابير في تعزيز قدرة السلطات العامة على مواجهة التهديدات الإرهابية، الأمر الذي يعكس الطبيعة المزدوجة لحالة الطوارئ باعتبارها أداة لحماية النظام العام وفي الوقت ذاته مصدرًا محتملاً لتقييد الحقوق.

6- تظهر دراسة حالة الطوارئ في مصر خلال الفترة 2017-2021 أن استمرار العمل بالنظام الاستثنائي لفترة طويلة قد يؤدي إلى تحول بعض التدابير المؤقتة إلى ممارسات شبه دائمة في المجال الأمني والتشريعي. وقد تجسد ذلك في إدماج بعض الإجراءات المرتبطة بالطوارئ في تشريعات مكافحة الإرهاب، وهو ما يبرز اتجاهًا تشريعيًا نحو الاستفادة من أدوات الطوارئ في إدارة المخاطر الأمنية حتى بعد انتهاء الحالة الاستثنائية رسميًا.

7- توضح المقارنة بين فرنسا ومصر أن فعالية الضوابط الدستورية في حالات الطوارئ لا تتوقف فقط على وجود النصوص القانونية، بل تعتمد بدرجة كبيرة على مدى فاعلية الرقابة البرلمانية والقضائية وعلى الثقافة الدستورية السائدة في النظام السياسي. فكلما كانت مؤسسات الرقابة أكثر استقلالاً وفعالية، أمكن الحد من مخاطر التوسع غير المبرر في السلطات الاستثنائية وضمان بقاء الطوارئ في إطارها المؤقت والاستثنائي.

التوصيات:

1- نوصي بإدخال تعديل دستوري في النظام الدستوري الفرنسي يقضي بضرورة عرض قرار رئيس الجمهورية المتعلق بتفعيل سلطات المادة 16 من الدستور على المجلس الدستوري خلال مدة زمنية محددة من تاريخ صدوره، وذلك للتحقق من توافر الشروط الموضوعية والواقعية التي تبرر اللجوء إلى هذه الصلاحيات الاستثنائية. ويهدف هذا الإجراء إلى تعزيز الرقابة الدستورية المسبقة أو اللاحقة على ممارسة السلطة الاستثنائية، بما يضمن عدم التوسع غير المبرر في استخدام هذه الآلية ويعزز حماية مبدأ سيادة الدستور.

2- نوصي بتعزيز الضمانات القضائية المرتبطة بتطبيق التدابير الاستثنائية، من خلال تكريس حق الأفراد في الطعن أمام القضاء المختص في القرارات والإجراءات المتخذة استناداً إلى السلطات الاستثنائية، سواء كانت هذه الإجراءات صادرة في إطار المادة 16 من الدستور الفرنسي أو في إطار أنظمة الطوارئ المختلفة. ويُعد هذا الضمان القضائي وسيلة أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة، كما يسهم في تحقيق التوازن بين متطلبات الأمن العام ومقتضيات دولة القانون.

3- نقترح بالنسبة للنظام الدستوري السوري منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار تشريعات استثنائية محدودة في حالات الضرورة القصوى التي تستوجب مواجهة خطر عاجل لا يحتمل التأخير، على أن تُمارس هذه السلطة في إطار ضوابط دستورية واضحة، أهمها عرض هذه التشريعات فور صدورها على مجلس الشعب للنظر فيها خلال مدة زمنية قصيرة ومحددة. ويهدف هذا التنظيم إلى تمكين السلطة التنفيذية من الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية مع الحفاظ في الوقت ذاته على الدور الأصيل للسلطة التشريعية في إقرار القوانين.

4- نرى بأن يعيد المشرع الدستوري المصري النظر في المادة 156 من دستور 2014 بما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة العاجلة حتى في ظل انعقاد مجلس النواب، وذلك عندما تستدعي الظروف اتخاذ تدابير تشريعية فورية لمواجهة خطر يهدد الدولة أو المجتمع. على أن يقتصر ذلك بضمانة دستورية تتمثل في عرض هذه القرارات فور صدورها على مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها أو رفضها خلال مدة زمنية محددة، بما يحقق التوازن بين مقتضيات السرعة في مواجهة الأزمات واحترام الاختصاص التشريعي للبرلمان.

5- كما نوصي بضرورة تحديد نطاق التدابير الاستثنائية وحدودها الزمنية بصورة أكثر دقة في الدساتير والتشريعات المنظمة للظروف الاستثنائية، بحيث تبقى هذه التدابير مؤقتة ومرتبطة بوجود الخطر الذي استدعى اتخاذها. ويسهم هذا التحديد في منع تحول الإجراءات الاستثنائية إلى قواعد دائمة، ويعزز الطابع المؤقت للنظام الاستثنائي بما يتوافق مع المبادئ الأساسية للدولة الدستورية.

6- وأخيراً، نوصي بتعزيز دور الرقابة البرلمانية والقضائية على ممارسة السلطات الاستثنائية، سواء من خلال إلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير دورية إلى البرلمان حول التدابير المتخذة وأسباب استمرارها، أو من خلال تمكين القضاء من مراقبة مدى التزام هذه التدابير بمبدأي الضرورة والتناسب. ويعد هذا الإطار الرقابي عنصراً أساسياً لضمان عدم الانحراف بالسلطات الاستثنائية عن غاياتها المشروعة المتمثلة في حماية النظام الدستوري وصون الأمن العام مع احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

المراجع:

أولاً: الكتب والمجلات العربية:

- 1- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، 1978.
- 2- جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.9
- 3- جميلة الشرجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 -دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013.
- 4- حسنين حامد محمود عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995.
- 5- رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون دار نشر، 1989.
- 6- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، 1983.
- 7- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 1984.
- 8- شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية، العدد 69، 2019.
- 9- عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.
- 10- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الرابع عشر، 1969.

- 11- محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة على قرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 74 من الدستور المصري دراسة تحليلية لأحكام القضاء، القاهرة، 1981.
- 12- محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية بالقاهرة، 1990.
- 13- محمود صالح، سلطة مجلس الشعب في الرقابة على تشريعات رئيس الجمهورية في ظل الدستور السوري لعام 2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 4، العدد 3، 2024.
- 14- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، دون دار نشر، 1987.
- 15- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1974.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 1- A.Heymon, les libertès pabliques et de Ihmme, L.G.D.1992.
- 2- Colliard, Libertès publiques, Dalloz, 7 èd, 1989.
- 3- Hamon “Apropos de l'article 16”, quelques, 1961.
- 4- Jamilah Al-Sharbaji, The Legislative Power of President of the Republic under the 1973 Constitution An Analytical Study, Damascus University Journal for Legal Sciences (In Arabic), vol. 29, Issue 1.2013
- 5- Jacques Robert: “ Libertès et droits”, 5 édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 6- Leroy, “L'organistion constitutionnelle et les crises” L.G.D.J. paris, 1966.
- 7- Mahmoud Saleh, The authority of the People's Assembly to monitor the legislation of the President of the Republic under the Syrian Constitution of 2012 (In Arabic), Damascus University Journal for Legal Sciences, vol. 4, Issue 3, 2024.
- 8- Mile camus: L,etat de nècessite en democratiè, Paris, 1992.
- 9- Rivero, Les libertes publiques tome 1, 3 èd, P.U.F.1984.
- 10- Vedel “droit constitutionnel et institution politiques” Paris, 1961.
- 11- Voissed, “L'article 16 de la constitution de 4 octobre 1958” these, Paris, 1969.

ثالثاً: القوانين والداستاتير:

- 1- الدستور الفرنسي لعام 1958.

- 2- الدستور المصري لعام 1971.
- 3- الدستور المصري لعام 2014.
- 4- الدستور السوري لعام 1973.
- 5- الدستور السوري لعام 2014.
- 6- أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية.