

دنيا الوطن

سلطة الرئيس في التشريع في حالة الطوارئ (تشريعات الطوارئ) وسلطة القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين في حالة الطوارئ

تاريخ النشر : 20-09-2016



سلطة الرئيس في التشريع في حالة الطوارئ (تشريعات الطوارئ) وسلطة القضاء الدستوري في الرقابة

على دستورية القوانين في حالة الطوارئ، بقلم: دانا الديك.

تفاوتت تعريفات حالة الطوارئ فقد عرّفها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية " بأنها حالات

الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً"، كما وأجاز للدول الأطراف في هذا العهد

أن تتخذ، "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد،

شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على

تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

وعرّفها البعض الآخر أنّها نظام استثنائي يسمح للدولة بأن تتخذ من الإجراءات والتدابير الاستثنائية، لمواجهة

الخطر المهدد لكيونة الدولة، ويرى البعض الآخر أنّ لحالة الطوارئ مفهومين: الأول واقعي يتمثل في حادثة

تشكل خطر على الدولة ويتعذر التعاطي معها بموجب القوانين المعمول بها في الظروف العادية، إذ ستؤدي

لنتائج غير مستساغة، أما الثاني فهو المفهوم القانوني الذي يتمثل في وجود تنظيم قانوني تسنّه السلطة

التشريعية، لمواجهة تلك الحوادث الاستثنائية، وهي تختلف عن تلك الحالات التي يمكن تسميتها بحالات

الضرورة، إذ لا يمكن تطبيق تشريعات الطوارئ على حالات الضرورة، حيث حالة الضرورة لا يملك الرئيس فيها

تعليق مواد القانون الأساسي، ولا اتخاذ إجراءات وتدابير، بل فقط يملك إصدار قرارات بقانون، ولا يوجد لها

تنظيم قانوني خاص بل تبقى القوانين العادية سارية المفعول، كما وبالإمكان أن تكون القرارات بقانون قوانين

عادية حالما يقرّها المجلس التشريعي، في حين تسقط مراسيم الطوارئ تلقائياً بانتهاء مدة الطوارئ، إذن حالة

الضرورة حالة عادية بيد أنّها تتطلب استعجال غير قابل للتأخير متزامناً مع عدم انعقاد المجلس التشريعي، كما

أن أسباب حالة الضرورة غير محصورة، في حين تكون أسباب حالة الطوارئ محصورة وإن كان رئيس السلطة

هو الذي يقرر وجود تلك الحالة من عدمها في القانون الأساسي الفلسطيني، في حين أنّ المشرع المصري

يشرك مع الرئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، كما أن مرسوم إعلان الطوارئ، وقرارات تعليق أحكام القانون الأساسي يسقطا بانتهاء حالة الطوارئ. في حين تشريعات الضرورة (القرارات بقانون) لا تسقط بسقوط حالة الضرورة بل هي مرتبطة بآلية عرضها على المجلس التشريعي وكيفية تعاطيه معها، كما أن تشريعات الطوارئ لا يكون الرئيس ملزم بعرضها على المجلس التشريعي، بل فقط هناك حق للمجلس التشريعي بمراجعتها وفي حدود وفق نص المادة (110) من القانون الأساسي، في حين حالة الضرورة القرارات بقانون يجب عرضها على المجلس التشريعي.

لقد اختلفت الدول في تنظيم هذه الحالة، فمنها من نظمها في الدستور، وآخر في قوانين مستقلة، وثالث جمع بينهما، فقد جاء القانون الأساسي ونظم حالة الطوارئ في الباب السابع، بحيث ألغى كل أنظمة وقوانين الطوارئ المعمول بها من قبل إصدار القانون الأساسي، بحيث نظمت شروط حالة الطوارئ (تحقق خطر حال وجسيم، استحالة مواجهة هذا الخطر بالوسائل العادية أو المؤسسات الدستورية المختصة) والتي ينبغي أن يتحققاً معاً ليكون بإمكان رئيس السلطة إعلان حالة الطوارئ. فقد ذكرت حصراً حالات الخطر الجسيم الذي يهدد الأمن القومي؛ الحرب، الغزو المسلح، العصيان المسلح، الكارثة الطبيعية)، في المواد (110_113) من القانون الأساسي المعدل. وعليه فإنّ للرئيس متى توفرت إحدى حالات التهديد للأمن القومي، مع توافر شرط استحالة مواجهته بالوسائل العادية أو المؤسسات الدستورية، أن يعلن وبمرسوم حالة الطوارئ، على أن يكون محدد المنطقة والزمان والسبب أو الهدف، متقيداً بالألا يفرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف من حالة الطوارئ، وضمان مراجعة التوقيفات والاعتقالات للمراجعة من النائب العام أو المحكمة المختصة في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف، مع ضمان حق الموقوف بتوكيل

محامي، إلى جانب الحفاظ على بقاء وكيونة فعالية المجلس التشريعي حتى في ظل حالة الطوارئ، فلا يجوز تعطيله. صحيح أنّ الرئيس والسلطة التنفيذية ككل لا يتوجب عليهما عرض إجراءاتهما أو التدابير التي اتخذوها في حالة الطوارئ على المجلس التشريعي، لكن يبقى هناك حق للمجلس التشريعي بمراجعة تلك التدابير والإجراءات كلها أو بعضها خلال المدة المحددة له في القانون الأساسي، عند أول اجتماع له، والتي لا تشمل مرسوم إعلان الطوارئ، ولا تشمل تلك القرارات المتعلقة بتعليق أحكام القانون الأساسي، لأنها تسقط بانتهاء حالة الطوارئ.

يمكن استنباط صلاحيات الرئيس التشريعية في حالة الطوارئ، وهنا لا بد من التفريق ما بين صلاحية الرئيس بتعليق بعض نصوص القانون الأساسي، وما بين الإجراءات الأخرى التي يتخذها رئيس السلطة والحكومة، في حالة التعليق فإنّ المادة (113) أوجدت جدلاً حولها إذ يرى البعض، أنّها أعطت الرئيس صلاحية تعليق كل مواد القانون الأساسي باستثناء الباب السابع، وعليه فإنّ تعليق الرئيس لهذه المواد ما عدا الباب السابع وبموجب مرسوم، يعتبر كاشفاً لا منشئاً، وهذا يستتبع سقوط هذا التعليق تلقائياً بمجرد انتهاء حالة الطوارئ وفق المدة والهدف والزمن المعلن، إلا أنّ الحال في فلسطين مختلف، حيث تمّ إعلان حالة الطوارئ مرتين، إحداهما زمن الرئيس ياسر عرفات والتي انتقدها البعض بعدم دستورتيتها، وحالة أخرى زمن محمود عباس، والتي وإن كانت مراعية نوعاً ما للشروط الموجودة في القانون الأساسي، إلا أنّ عليها بعض المآخذ، ففي الحالة الثانية قام الرئيس عباس، وعلّق العمل ببعض نصوص القانون الأساسي بموجب مراسيم.

أما النوع الثاني من الصلاحيات، ألا وهي الإجراءات التي يتخذها رئيس السلطة والحكومة، حيث يتمتع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالة الطوارئ بإتخاذ إجراءات وتدابير مؤقتة بحدود هدف الطوارئ، إذ لا تزول

بانتهاة حالة الطوارئ، وهي التي تندرج تحت ما يحق للمجلس التشريعي مراجعته، والذي يحق له مراجعتها

في أول جلسة له بعد إعلان حالة الطوارئ أو جلسة التمديد أيهما أسبق، وعليه فإن لم يجتمع المجلس لا

للتמיד ولا لسبب آخر تبقى سارية، وإن اجتمع المجلس ولم يراجعها تبقى سارية أيضاً، أما لو راجعها وقرر

رفضها تلغى.

سلطة القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين في حالة الطوارئ

هناك عدة أنواع من الرقابة في هذه الحالة، أولها رقابة المدة الزمنية المؤقتة، حيث لا تترك مجالاً للحاكم

بالشعور بالتفرد الطويل الأمد بالسلطة، وثانيها الرقابة من خلال طلب المجلس التشريعي مراجعة تلك القوانين

والاجراءات والتدابير الصادرة عن الرئيس في حالة الطوارئ، إضافة لحق المجلس التشريعي بالاستجواب بشأن

تلك الاجراءات والتدابير، رغم غموض نص الفقرة الرابعة من المادة (110) بشأن الاستجواب، استجواب من؟

وعلى ماذا، لاسيما وأنّ صاحب الاختصاص الوحيد في إعلان حالة الطوارئ الرئيس، وهو الذي يتخذ التدابير

والاجراءات وله أن يفوض مجلس الوزراء ببعضها أيضاً، لكن من المعلوم في النظام الفلسطيني أنّ الرئيس غير

مسائل، رغم ذلك هذا لا يعني عدم قدرة المجلس التشريعي على مراجعة الإجراءات.

يملك القاضي الدستوري أن يراقب على مدى استيفاء مرسوم إعلان الطوارئ للنصوص الدستورية الواردة في

القانون الأساسي، المحصورة في المواد (111_113)، بحيث ينظر إذا كان القرار أو الإجراء أو المرسوم

يفرض قيود على الحقوق والحريات بأكثر من القدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم الطوارئ،

يقضي بتعليق العمل بهذا الفعل بصرف النظر عن نوعه، وكذلك الحال فيما لو كانت تلك الاجراءات أو المراسيم

تنتقص من الحدود الدنيا لمتطلبات الاعتقال، أو كانت تفرض تعطيل أو حل المجلس التشريعي.

وحتى لو لم ينص القانون الأساسي صراحة على وجود رقابة على الإجراءات والتدابير الاستثنائية التي يتخذها

رئيس السلطة في حالة الطوارئ إلا أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري والدستوري، ويتفق مع ذلك الفقيه

"Esmein" عدم مشروعية القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تكون مخالفة للدستور، بصرف

النظر سواء كانت في الظروف العادية أو الاستثنائية، حيث يرى أنّ القول بأن تلك الظروف الاستثنائية توسع

من سلطات الرئيس لا يعني أن يصل التوسع لخرق أحكام الدستور، حيث نظام المشروعية لا يوقف أبداً.

المراجع:

1. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
2. القانون الاساسي الفلسطيني المعدل.
3. معهد الحقوق، الحالة التشريعية، 91؛ فؤاد الشريف، "حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين"، مجلة العلوم الإنسانية 11، عدد22 (2011): 188.
4. أحمد طه، "أثر حالة الطوارئ على ما تملكه السلطات الأمنية والقضائية من صلاحيات استثنائية تتعلق بحقوق المواطن"، مجلة العدالة والقانون، عدد 7 (2007)، 228.
5. إياد تكروري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني: رسالة ماجستير (جامعة النجاح الوطنية: كلية الدراسات العليا، 2014)، 21_23.
6. ريناد عبدالله، الحقوق والحريات الأساسية في ظل حالة الطوارئ: دراسة مقارنة (فلسطين: جامعة بيرزيت،

1، (2009).

7. عبد الرحمن لحرش، "حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها"، مجلة الحقوق 31،

عدد1(2007): 255.

8. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري، 53_55.

9. محمد حداد، "المركز القانوني للحكومة المقالة في غزة"، مجلة تسامح، عدد20 (2008): 127.

10. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري، 480.

11. جمال الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني :

دراسة مقارنة (فلسطين: جامعة الدول العربية، 2014)، 582.

12. مرسوم رئاسي بإعلان حالة الطوارئ رقم (18) لسنة 2003 المنشور في العدد 48 من الوقائع

الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 29/01/2004 صفحة 3.

13. مرسوم رقم 9 لسنة 2007 بشأن إعلان حالة الطوارئ المنشور في العدد 71 من الوقائع الفلسطينية

(السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 09/08/2007 صفحة 6.

14. مرسوم رقم 12 لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (79) المنشور في العدد 71 من

الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 09/08/2007 صفحة 9.

15. مرسوم رقم 11 لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65،66،67) المنشور في العدد 71

من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 09/08/2007 صفحة 8.

16. حنين حجاب، دور الرئيس التشريعي، 150.

