نظرية الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير الليبية

زهرة سعيد سالم عون المعيوفي*
كلية القانون صرمان، جامعة صبراتة
البريد الالكتروني: Zahra 313said @gmail.com
تاريخ الارسال 2025/9/15م تاريخ القبول 2025/10/12م

The Theory of Exceptional Circumstances and its Applications in Libyan Constitutions

Zahra saeid salem awn almaauofi*
Faculty of Law Surman, Sabratha University, Libya

Abstract
The research examines the impact of exceptional circumstances on the principle of jurisdiction of public authorities. These circumstances grant the executive authority (the administration) some of the powers of the legislative authority to confront and counter these circumstances, making them an exception to the principle of legitimacy. It also examines the conditions for applying this theory.
It concludes that it is a legal theory subject to the principle of constitutional legitimacy, imposed by necessity to protect the security and safety of the country. It has been recognized by the Libyan constitutional legislator and codified in its constitutional documents.
This research recommends that the administration refrain from exploiting this theory extensively, ensuring that all legislation and actions undertaken during this phase are justified. Therefore, this theory must be surrounded by a number of restrictions that seek to strike a balance between protecting the entity of the state and its institutions, protecting rights and freedoms, and preventing the administration from usurping power.
Keywords: emergency circumstances, rights and freedoms, necessity situation, constitution.
الكلمات المفتاحية: الظروف الطارئة ــ الحقوق و الحريات ــ حالة الضرورة ـ التطبيق الدستوري.

الملخص :
يتناول البحث تأثير الظروف الاستثنائية على مبدأ الاختصاص للسلطات العامة، حيث تمنح هذه الظروف السلطة التنفيذية (الإدارة) بعض اختصاصات السلطة التشريعية

حقوق النشر © للمؤلف/للمؤلفين 2025. ينشر هذا البحث بموجب رخصة المشاع الإبداعي Creative Commons (CC BY-NC 4.0)

لمواجهة هذه الظروف ودفعها، مما يجعلها استثناء على مبدأ المشروعية، حيث تناول أيضا شروط تطبيق هذه النظرية.

وقد توصل إلى أنها نظرية قانونية خاضعة لمبدأ المشروعية الدستورية، فرضتها الضرورة لحماية أمن وسلامة البلاد، وقد اعترف بها المُشرّع الدستوري اللبني ونظمها في وثائقه الدستورية.

وبوصي هذا البحث بعدم توسع الإدارة في استغلال هذه النظرية، بحيث يكون هناك مبرر لكل التشريعات والتصرفات التي تقوم بها خلال هذه المرحلة. لذلك يجب أن تُحاط هذه النظرية بعدد من القيود التي تعمل على ايجاد توازن بين حماية كيان الدولة ومؤسساتها وبين حماية الحقوق والحريات وعدم اغتصاب السلطة من قِبَل الإدارة.

الكلمات المفتاحية: الظروف الطارئة ــ الحقوق و الحريات ــ حالة الضرورة ـ التطبيق الدستوري.

المقـــــــــــــــدمة:

أيا كانت مسميات الظروف الاستثنائية و تعدد طرق مواجهتها، فإنها تشكل ظرفا استثنائيا، تتعرض له دولة، قد يقوض أركانها و يهدد بقائها، وتستمد نظرية الظروف الاستثنائية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول " إن سلام الشعب فوق القانون " وكما نعلم فإن القواعد الدستورية وجدت لبناء دولة القانون و حماية للحقوق، فتعمل على تنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد السلطات وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة، و كما هو معلوم فإن وظيفة الإدارة الأساسية في ظل الظروف العادية تتجسد في الحفاظ على النظام العام و تأمين سير المرفق العام بما تتمتع به من وسائل القانون العام و امتيازات السلطة العامة في حدود مبادئ و قواعد و ضوابط التشريعات العادية، وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان، لابد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية.

فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي الهيئة التنفيذية (الإدارة) متمثلة برئيسها أن تعطى قدر من الحرية و المرونة العالية و منحها بعض السلطات الخاصة، التي كانت تعتبر خروجا على الشرعية في الظروف العادية(1) ، حيث يمكن لها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع

خلال مدة من الزمن ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف فالضرورة تقدر بقدرها.

وبسبب ما تتخذه السلطة التنفيذية من إجراءات في تلك الفترة ما يؤثر مباشرة على حياة المجتمع وما يصاحبه من انتهاك للحقوق واعتداء على الحريات العامة فإن مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تمنح إلا في حالة خاصة جداً بحيث يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها، فيباح هنا للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات للحيلولة دون ذلك، وللتخوف من ان مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع ، إذ قد يحدث استبداد و تغول للإدارة، مما استدعى خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي.

و لهذه الأسباب نفسها نظم المشرع الدستوري الظروف الاستثنائية و حوطها ببعض القيود و الضمانات، و المشرع الدستوري الليبي ليس استثناء عن ذلك، حيث تناول تنظيم حالة الطوارئ و الضرورة في جميع وثائقه الدستورية، و هو ما سوف نتعرض له في هذه الدراسة.

أهمية الدراسة

تأتي هذه الدراسة في وقت تمر به بلادنا و دول المنطقة ببعض الظروف الاستثنائية، من حروب و قلاقل داخلية، مما يؤثر سلبا على وضع حقوق الانسان فيها، لذلك تأتي هذه الدراسة لتوضيح الحد الفاصل بين حق استعمال نظرية الظروف الاستثنائية دون تعسف و استبداد في تطبيقها.

إشكاليـــــة الدراسة :

تطرح هذه الدراسة إشكالية تأثير تغير الظروف على القانون و على الحقوق و الحريات و مدى شرعية هذا الأثر ، و كيف تعامل المشرع الدستوري الليبي مع ذلك.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة للإجابة على **الفرضيـــــات** الآتية:

- هل نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية جاءت لتحقيق الغاية الاسمى للقوانين و هي الحفاظ على كيان الدولة و نظامها العام، أم هي مجرد نظرية سياسية بحتة أرادها البعض لتكريس انظمة دكتاتورية.
- هل تقع هذه النظرية تحت مظلة المشروعية أم هي اختراق لها.
- هل القضاء الاداري قد نجح في إرساء قواعد نظرية قانونية متكاملة.

ـ هل القضاء طوق هذه النظرية بعدد من القيود و الشروط لتطبيقها مما يضمن عدم تعسف الإدارة عند الاخذ بها.

ـ هل لعب القضاء دور الرقيب فعلا عند تطبيق هذه النظرية.

ـ هل نجح المشرع الدستوري الليبي في تنظيم نظرية الظروف الاستثنائية، بحيث يحفظ كيان الدولة بأقل القيود للحقوق و الحريات.

حدود هذه الدراسة :

ستكون **حـــــدود** هذا البحث في دراسة ماهية هذه النظرية و كيف نشأت و شروط تطبيقها وفي مدى مشروعيتها و رقابة القضاء عليها، و كيف تم تنظيمها في الدساتير الليبية.

المنهج المتبع في الدراسة:

وقد اتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي الوصفي الذي يقوم على وصف و تحليل أراء الفقهاء للتعريف بهذه النظرية و أسباب نشأتها و مدى خضوعها للشرعية و لرقابة القضاء، للوصول إلى أفضل السبل لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية، و هل نجح المشرع الدستوري الليبي في ذلك.

و ذلك وفق **خطـــــــة** كالآتي:

المبحث الأول: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية. المطلب الاول: نشأتها و الاساس القانوني لها. المطلب الثاني: شروط و ضوابط تطبيق النظرية، والمبحث الثاني: الظروف الاستثنائية و مبدأ المشروعية. المطلب الاول: نظرية الظروف الاستثنائية و اللوائح الاستثنائية ، المطلب الثاني: آثار نظرية الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية المبحث الثالث: تنظيم المشرع الدستوري الليبي لنظرية الظروف الاستثنائية. المطلب الأول: في الدستور الليبي 1951. المطلب الثاني: في الاعلان الدستورية 1969 و الاعلان الدستوري 2011.

المبحث الأول ـ ماهية نظرية الظروف الاستثنائية:

قد تتعرض حياة الدولة للأخطار والأزمات التي تهدد وجودها وكيانها وان السلطة التنفيذية في ضوء هذه الظروف بحاجة إلى صلاحيات جديدة للقيام بواجبها في الحفاظ على كيان الدولة ووجودها لم تكن من صلاحياتها في الظروف العادية، و للموازنة بين حق الدولة في الحفاظ على كيانها و بين احترام القانون ابتدع الفكر القانوني نظرية الظروف الاستثنائية وسنحاول في هذا المبحث التعرف على مفهوم هذه النظرية وذلك في المطلبين الآتيين :-

المطلب الأول ـ التعريف بها ونشأتها و الأساس القانوني لها:

تعد هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى، حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القضاء الإداري الذي حددها بأن وضع لها الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها. وبالنظر لحداثة هذه النظرية واختلاطها مع غيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة اختلف الفقه في تحديد أساس واحد لها(2)

ويمكن القول إن الأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام ترجع إلى الفقه الألماني الذي اتخذ منذ البداية النظرة القانونية لهذه النظرية والتي تجد أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان، حيث يرون إن الدولة هي التي أوجدت القانون وهي تخضع له لتحقيق مصالحها وعلى ذلك فلا خضوع عليها إذا كان تحقيق صالحها هو في عدم الخضوع إلى القانون الذي يعد وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فإذا لم تؤدي هذه القواعد إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع إلى القانون وعلى الدولة أن تضحي به في سبيل الجماعة، حيث يذهب الفقه الألماني إلى اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية على أنها تعد حقاً للدولة وبناءً على ذلك تكون الأعمال والإجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة ولا ترتب مسؤولية على الإدارة ولا يجوز للغير مطالبة الإدارة بالتعويض عما يلحقهم من ضرر جراء ذلك.(3)

أما الفقه الفرنسي فقد انقسم إلى مرحلتين تاريخيتين ففي الأولى وهي القديمة اتخذ الفقه النظرة السياسية باعتباره جزءً من المدرسة الديمقراطية ثم ما لبث أن انتقل إلى المرحلة الثانية التي اتخذ فيها النظرة القانونية لنظرية الضرورة(نظرية الظروف الاستثنائية) حيث ساعدها في هذا المجال قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في حين يستند أصحاب نظرية الضرورة باعتبارها نظرية سياسية على مبدأ سيادة القانون وعلى هذا الأساس تكون جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة لمواجهة أي ظرف استثنائي مخالفة فيها القواعد القانونية بدعوى الضرورة هي إجراءات باطلة وتظل غير مشروعة قانوناً وتترتب المسؤولية على الحكومة ما لم يصححها البرلمان بقوانين التضمينات وهو ما كان عليه الحال في بريطانيا والولايات المتحدة فقد استقرت أحكام القضاء على اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية مجرد نظرية سياسية لا يمكن أن تكون بذاتها أساساً قانونيا للسلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ففي هذه الدول هناك ما يعرف بحالة الطوارئ وهي تقابل حالة الضرورة.(4)

و يكن القول إن ظهور نظرية الظروف الاستثنائية يرجع إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما قام بوضع الضوابط الخاصة بها بتحديد شروطها وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة في ظلها عندما عمل المجلس على منح الإدارة سلطات استثنائية في ظروف استثنائية في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك بإعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية على إن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها و لهذا فان المصدر الحقيقي لهذه النظرية هو القضاء وبالتحديد (قضاء مجلس الدولة الفرنسي).(5)

وهناك من الفقهاء من يرى بان هذه النظرية موجودة في الفقه الإسلامي وهم يستندون في ذلك إلى قاعدتي (الضرورات تبيح المحظورات) و (الضرورة تقدر بقدرها)، كما وردت تطبيقات لها في كل من الشريعة اليهودية والشريعة المسيحية ولكن نظرية الضرورة كتنظيم دستوري لم تظهر إلا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبدأ سيادة القانون ومبادئ احترام حقوق وحريات الإنسان. (6)، وأن هذه النظرية بشروطها وضوابطها الجديدة هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي الذي صاغها في إطار قانوني محدد. وإن كان أغلب الفقه قد أرجع الأساس القانوني لهذه النظرية إلى حالة الضرورة، فإن عدد آخر من الفقهاء أرجعوا أساسها القانوني إلى اسس اخرى، فقد أرجعها فريق منهم إلى فكرة ضرورة سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و فريق آخر أرجعها الى حالة الاستعجال، في حين يرى فريق آخر بأن تفسير ارادة المشرع هي الأساس الذي يمكن الاستناد عليه كأساس لنظرية الظروف الاستثنائية،(7) ، و ذلك كالآتي:

1- فكرة الضرورة...حيث يرى هؤلاء بأن الظروف الاستثنائية هي عبارة عن نظرية الضرورة نفسها، فإذا ما طرأت أحوال استثنائية تهدد كيان الدولة و سلامتها كان للإدارة اتخاذ كافة التدابير للمحافظة على كيان الدولة فضرورة بقاء الدولة و سلامتها هو الغاية الاولى من القانون.

2- فكرة واجبات السلطة الادارية....حيث تعتبر الإدارة ملزمة بأن تعمل على حفظ النظام العام، و سير المرفق العام، حيث لها أن تتحرر من القيود القانونية المعتادة بالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها.(8) ، فالأساس القانوني لهذه النظرية هو في واجب التزام الإدارة بالقيام بواجباتها في أشد الظروف و في جميع الاحوال للمحافظة على النظام العام و ضمان سير المرافق العامة .

3- فكرة الاستعجال...حيث يرى البعض أن الظروف الاستثنائية ما هي إلا تطبيق لفكرة الاستعجال و التي تقدر على حسب كل حالة.

4- فكرة إرادة المشرع...يرى هؤلاء بأن القوانين ليست غاية في حد ذاتها، و إنما هي وسيلة لتحقيق غاية أكبر هي المصلحة العامة و هذا ما أراده المشرع منها.(9)

المطلب الثاني ـ شـــــروط و ضوابط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

تخوفا من أن تصبح هذه النظرية أداة تغول واستبداد في يد الإدارة؛ تتفق جُل الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى ضبطها و تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية هذا بالإضافة إلى إن تحديد مثل هذه الشروط هو ما يميز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة وان مثل هذه الشروط أو القيود تجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تقييد هذه النظرية وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها والتي هي على النحو التالي :-

أولاً- قيام الظرف الاستثنائي :

و يقصد به وجود خطر يهدد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية والاقتصادية أو انتشار الأوبئة أو عمليات التخريب الممنهج أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب، و لكي نعتبر هذا الخطر من الظروف الاستثنائية لابد من توافر الجسامة والحلول في هذا الخطر وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً، أما الحلول فيعني إن الخطر الحال يجب أن يبلغ حداً يؤدي حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية، بمعنى ان لا يكون مستقبلا او انه قد وقع و انتهى، أي يعني وجود تهديد بخطر جسيم و قائم و حقيقي موجه للدولة فالخطر الوهمي الذي ينشأ في ذهن أو تصور الإدارة لوحدها من دون أن يكون مبنيا على أسباب معقولة لا ينتج أثره في أعمال هذه النظرية.(10)

ثانياً - استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية :-

إن هذا الشرط يعني بأنه إذا ما حدث ظرف استثنائي وكانت هناك تشريعات قانونية أو دستورية قادرة على دفع هذا الظرف فانه ينبغي اللجوء إلى هذه التشريعات، أما إذا لم تكن هناك تشريعات قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب

اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لدفع هذا الظرف و تفاديه، على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري.(11)

ثالثاً ـ لابد أن يكون الاجراء المتخذ متناسب مع حالة الضرورة او الظرف الاستثنائي :

أي أن تكون الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها الإدارة بقدر ما تتطلبه الضرورة و في حدود ما تقتضيه فلا يجوز للإدارة ان تتجاوز ذلك أو تتعسف في استعمالها، اذ لا يجوز ان يضحى بمصالح الافراد و ان كان ذلك في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقتضيه الضرورة، لذلك فانه يجب على الإدارة ان تختار أنسب الوسائل و أقلها ضررا بالأفراد للوصول الى تحقيق الهدف المطلوب المتمثل في المحافظة على سلامة الدولة بمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهددها وإعادة الاوضاع إلى طبيعتها الاعتيادية.

رابعا- لابد ان تنتهي الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظروف الاستثنائية :

أي أن السلطة الاستثنائية للإدارة مقترنة بالظرف الاستثنائي و تدور معه وجودا وعدما(12) حيث يقتصر أثر الظرف الاستثنائي على الفترة الزمنية التي يقوم فيها الظرف فلا يمتد الى ما بعد انتهائه، فزوال الضرورة يوجب على الإدارة الرجوع إلى اتباع قواعد المشروعية العادية.

خامسا ـ أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة:

إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وان أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق اغراض شخصية، وان الإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة.

المبحث الثاني ـ الظروف الاستثنائية و المشروعية

جاءت نظرية الظروف الاستثنائية كحل لوضع توازن بين حماية المصلحة العامة و حماية كيان الدولة في حدوث ظروف غير اعتيادية و بين حماية حقوق الأفراد و حرياتهم وعدم اغتصاب اختصاصات سلطة أخرى، و لتوضيح كل ذلك، قسم هذا المبحث لمطلبين؛ يتناول الأول العلاقة بين الظروف الاستثنائية و لوائح الاستثنائية، و يتناول الثاني أثر هذه النظرية بمبدأ المشروعية

المطلب الأول ـ الظروف الاستثنائية و اللوائح الاستثنائية:

سبق و أن بينا بأن آثار نظرية الظروف الاستثنائية تتبلور في سلطة الإدارة في اتخاذ مجموعة من الاجراءات و التدابير الاستثنائية تسمى في هذه الحالة بأعمال الضرورة أو الاعمال الاستثنائية، وللحديث عن أثر هذه النظرية على أعمال الإدارة (اللوائح الاستثنائية) لابد أن نوضح أولا أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الفصل بين السلطات، و الذي يقصد به اسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد و هيئات مختلفة و مستقل بعضها عن بعض، و غايته أن يحول دون الطغيان، نتيجة لتمركز السلطة بيد رجل واحد أو هيئة واحدة، فتعدد وظائف الدولة و تنوعها يستلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية تتولاها سلطات مختلفة كما ان اجتماع السلطات كلها في يد شخص واحد أو سلطة واحدة كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه و تحويله إلى نظام مستبد.

وللفصل بين السلطات معنيان؛ الأول سياسي و يقصد به عدم جمع السلطات و تركيزها في قبضة شخص أو هيئة واحدة. أما المعنى الثاني فهو قانوني و هو يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطات المختلفة، و بهذا المعنى تنقسم النظم إلى رئاسية و نظم برلمانية و نظم وسط بين النظامين.

و لمبدأ الفصل بين السلطات دور كبير في ضمان حقوق الانسان، فكما نعلم ان السلطات الثلاث التي يقوم عليها أي نظام ديمقراطي هي؛ السلطة التشريعية التي يزاولها البرلمان المكون من ممثلي الأمة و التي تضطلع بوضع القوانين، و السلطة التنفيذية التي تزاولها الوزارة وعليها تنفيذ القوانين و السلطة القضائية و التي تفسر القوانين و تشرف على تطبيقها. في حين إذا ما تعرضت حياة الأمة لأزمات ومخاطر من الممكن أن تؤدي إلى انهيار الدولة أو تعرض سلامتها للخطر فان مثل هذه الظروف الاستثنائية تتيح للسلطة التنفيذية التجاوز على قواعد الاختصاص الوظيفي الموضوعة أصلاً للظروف العادية فتصبح قادرة على خوض غمار التشريع والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، ففي خضم هذه الظروف التي تمر بها البلاد لابد أن تسمح الشرعية الدستورية لجهات معينة تتمثل بالسلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأخطار التي تمر بها البلاد وذلك بعد توافر شروط معينة وإجراءات محددة تنص عليها هذه الدساتير(13)

وإن حق السلطة التنفيذية في اتخاذ بعض القرارات الاستثنائية والتي تكون مشوبة بعيب الاختصاص الذي يتجسد في اغتصاب السلطة لكونها تدخل في المجال التشريعي أو

مشوبة بعيب مخالفة القانون حيث تعد مثل هذه القرارات غير مشروعة في معيار القواعد العامة التي تحكم الظروف العادية في الوقت الذي تعد مشروعة بل واجبة في ظل الظروف الاستثنائية متى كان ذلك لازماً لحماية البلاد من خطر داهم(14)

لذلك كان تحديد السلطات الاستثنائية الممنوحة للهيئة التنفيذية، و من ثم يلزم على الهيئة التنفيذية أن تحقق مبدأ التوازن بين تلك الحالات الاستثنائية و احترام حقوق الانسان و حرياته. و هكذا إذا خرجت السلطة التنفيذية عن حكم القانون يردها القضاء إلى جادة المشروعية، كما أن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز ما هو معقول، و إلا اختلفت مع الحكومة و كانت الكلمة العليا في هذا الأمر للشعب(15)، و هكذا مبدأ الفصل بين السلطات يقف حائلا دون تسلط أي هيئة أو فرد بشكل يهدد حرية المواطن و ينشر الاستبداد و الطغيان.

ويتبين لنا مما سبق أن السلطة التنفيذية وعند قيامها بالإجراءات واتخاذها القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية تكون قد تجاوزت الاختصاص الممنوح لها واغتصابها للسلطة ومع أن ما تمارسه السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف كان من اختصاص السلطة التشريعية إلا أن الدساتير عادة ما تخول السلطة التنفيذية سلطة اتخاذ تلك الإجراءات لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي، وليس هذا و حسب بل ان سلطاتها قد تخرق المجال المخصص للسلطة القضائية ايضا، و لو نظرنا الى حدود السلطات التي تتمتع بها الإدارة في حالة الظروف الاستثنائية تنقسم إلى قسمين أساسيين:

أولا: الأعمال التي تخرق قواعد الصلاحية العادية... و نعني بها (أ) ممارسة الإدارة لصلاحيات السلطة التشريعية، كإنشاء المحاكم العسكرية دون صدور قانون بذلك، او منع استيراد او تصدير سلعة معينة وهو تجاهل لمبدأ حرية التجارة و الصناعة (ب) ممارسة الإدارة لصلاحيات عائدة للسلطة القضائية كتنفيذ الحجز الاداري في أحد السجون بدون مذكرة قضائية أو قرار صادر عن السلطة القضائية، (ج) ممارسة السلطة الادارية لصلاحيات سلطة إدارية أخرى، حيث تجيز الظروف الاستثنائية لسلطة الإدارة تجاوز صلاحياتها و اتخاذ تدابير تدخل في مجال اختصاص سلطة إدارية أخرى دون أي ترخيص قانوني مسبق، كقرار موظف بتفويض بعض صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه دون وجود نص قانوني يجيز ذلك.(16)

ثانيا: خرق الإدارة لقواعد الشكل العادية....فاذا كان قد وجد ما يبرر تجاوز السلطة الادارية لصلاحياتها العادية في الظروف الاستثنائية فمن باب أولى يبرر تجاوز هذه

السلطة لقواعد الشكل العادية، فعيب الشكل يبقى في كل الأحوال أقل خطورة من عيب اغتصاب السلطة حتى و لو كانت مخالفة لقواعد شكلية جوهرية(17).

وعلى كلٍ فإن أعمال الإدارة تتمثل في الاعمال المادية و القرارات الادارية الفردية و اللوائح الادارية، و لكن هذه الاعمال تتمتع في الظروف الاستثنائية بقوة القانون بمعنى أن للإدارة مباشرتها بالمخالفة لأحكام القوانين القائمة، و مع ذلك تظل مشروعة، فاذا كانت عملا ماديا لا يمثل أي نوع من الخطأ، و اذا تمثلت في قرارات فردية، فإنها تتمتع بقوة القانون دون ان يترتب عليها إلغاء أحكام القانون محل المخالفة أو تعديلها، حيث لا يجوز إلغاء نص عام إلا بنص عام، و لذلك فإن أعمال الضرورة الأكثر خطورة هي لوائح الضرورة التي هي في جوهرها أعمالا تشريعية، و اذ تتمتع في ظل الظروف الاستثنائية بقوة القانون، فإنها تملك في الواقع سلطة إلغاء القوانين القائمة أو تعديلها أو تعطيل نفاذها، لذلك لهذه النظرية تأثير بالغ على العلاقة بين القانون و اللائحة أو بالأحرى بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و يمكن ملاحظة ما يلي:

أ- إن لوائح الضرورة هي عمل إداري بطبيعته، و ذلك لأن الطبيعة القانونية لكافة أنواع اللوائح هي طبيعة العمل الاداري، حيث تسمى في الظروف العادية بلوائح الضبط ، و في الظروف الاستثنائية بلوائح الضرورة أو القرارات بقوانين للدلالة فقط على تمتعها بقوة القانون.

ب - ان تمتع لوائح الضرورة بقوة القانون برغم طبيعتها الادارية لا يترتب على ذلك إفلات هذه اللوائح بما لها من قوة الفانون من رقابة القضاء الاداري، لان هذه الرقابة تتأسس على الطبيعة القانونية للعمل، بغض النظر عما اذا كان هذا العمل يتمتع بقوته العادية أم بقوته الاستثنائية، لذلك فإن لوائح الضرورة باعتبارها دوما من الاعمال الادارية تخضع لرقابة القضاء الاداري على مشروعيتها.

و لكن السؤال : هل لوائح الضرورة التي تمت عليها المصادقة من قبل السلطة التشريعية تعد قوانين و بذلك تخرج من ولاية القضاء الاداري؟

يرى الراي الغالب في الفقه ان اعمال الضرورة بصفة عامة و اللوائح منها بصفة خاصة و إن تمتعت بقوة إلزامية تعادل قوة القانون، إلا انها لا تعد قوانين من حيث طبيعتها القانونية، بل تظل عملا إداريا حتى و لو تدخلت السلطة التأسيسية و وافقت عليها أو تدخلت السلطة التشريعية و أقرتها بالتصديق عليها، ففي كل الاحوال تبقى اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء الاداري على

مشروعيتها بصفته جهة الاختصاص بغض النظر عن قوتها الالزامية و ما اذا كانت قوة العمل الاداري أم قوة القانون.(18)

المطلب الثاني - أثار نظرية الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية:

للبحث في اذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية هي في الواقع خروج عن المشروعية أم هي إحدى تطبيقاتها وخاضعة لها، للإجابة على ذلك، سوف نبين علاقة نظرية الظروف الاستثنائية بمبدأ المشروعية ومدى رقابة القضاء عليها لحفظ الحقوق والحريات.

في إطار بيان العلاقة بين نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية فقد تبنى الفقه تيارين أساسيين ، الأول ينكر كل قيمة قانونية لنظرية الظروف الاستثنائية ويعتبرها خروجاً على مبدأ المشروعية ولا تستند إلى أي أساس قانوني وهذا هو التيار السياسي الذي تبنته المدرسة الانكلوأمريكية، أما التيار الثاني فيعتبر نظرية الظروف الاستثنائية قانونية داخل مبدأ المشروعية وتتمثل في ذاتها الأساس القانوني لسلطات الإدارة الاستثنائية وهذا هو التيار القانوني الذي يعد تلك النظرية نظرية قانونية ثبتها الفقه الألماني وجانب من الفقه الفرنسي مع بعض القيود، حيث أن (نظرية الضرورة لا تؤدي إلى هدم الشرعية وتجاوزها تجاوزاً كلياً)،(19) ، ويستفاد من ذلك إن نظرية الظروف الاستثنائية تؤثر تأثيرا جزئياً فحسب في قواعد المشروعية غير أن الفقه في تصوره لهذه العلاقة انقسم إلى مذاهب شتى فمن الفقه من يذهب إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية تنتج أثارها على مبدأ المشروعية من خلال توسيع قواعد المبدأ بما يؤدي إلى التلطيف من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق ولكن المشروعية ذاتها قائمة، ففي تلك الظروف يتم توسيع المشروعية وتعديل حدودها وهو أمر يجريه القاضي بحكم قوامته على تفسير القانون بما يلائم ظروف تطبيقها، فالأمر يتعلق بتفسير قواعد القانون تفسيراً واسعاً يسمح للإدارة بسلطات العمل السريع الذي تقتضيه مهمتها لصيانة الأمن وحسن سير المرافق العامة ، بينما عبر البعض عن ذات الاتجاه (توسيع نطاق المشروعية) بطريقة أخرى إذ أن الأحكام الدستورية يجب أن تخضع أمام الضرورة العليا لسلامة البلاد وهذه النظرية تمثل استثناءً وارداً على مبدأ سمو الدستور حيث يوقف العمل بهذا المبدأ لصالح الحكام وتعفى السلطة التنفيذية من احترام الدستور والقوانين إذا ما اقتضت ذلك الضرورات العليا لسلامة الدولة، ويتضح من خلال هذه الآراء أن نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية عُدت توسيعاً في نطاق مبدأ المشروعية على نحو يشمل معه الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها الإدارة لتكسبها شرعية استثنائية.

وان النظام القانوني الاستثنائي للضرورة لا يمكن اعتباره خارجاً عن المشروعية لتقيده بالقواعد الدستورية وهي أهم وأعلى مصادر المشروعية ولا يجوز مخالفتها له على أي نحو شأنها في ذلك شأن القواعد العادية حيث إن الأحكام الاستثنائية التي تخلقها نظرية الظروف الاستثنائية تشكل نظاماً قانونياً يستقل في بنائه عن المشروعية العادية ولكن في الوقت ذاته يشاركه في قاعدة أساسية هي قاعدة دستورية حيث يمثل الدستور بقواعده المصدر الشكلي للقواعد العادية والاستثنائية على حد سواء.(20)

و لحماية هذه المشروعية و خضوع أحكام الظروف الاستثنائية لها؛ كان لابد من خضوعها لرقابة قضائية تعمل على وجود توازن بين عمل الإدارة في الظروف الاستثنائية و بين عدم انتهاك حقوق الأفراد و حرياتهم.

فكما نعلم بأن ضرورة المحافظة على النظام العام و حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، تتطلب توسيع صلاحيات الإدارة التي كانت مقررة لها في الظروف العادية وفقا لمبدأ المشروعية، حيث يسمح لها بتخطي حدود هذه الصلاحيات إذا حدثت ظروف غير متوقعة و لا مألوفة، كان للإدارة مواجهتها و دفع ضررها، و لكن في الوقت نفسه لا يعني ذلك إطلاق العنان للإدارة في تجاوزها للمشروعية العادية، فيجب خضوع الإدارة بصلاحياتها الموسعة لرقابة القضاء.

فصلاحيات الإدارة التي تستدعيها الظروف الاستثنائية لا تمارس دون قيد يقي الأفراد من تعسف السلطات، و هذا القيد هو حق الأفراد في اللجوء للقضاء إذا تعسفت الإدارة في استعمال هذا الحق أو تعويضهم عما لحقهم من ضرر جراء استعمال الإدارة لإجراءات استثنائية لمواجهة ظرف ما(21)

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الاستثنائية تحول دون خروجها عن إطار المشروعية الاستثنائية.

ومن الجدير بالذكر ان اعمال نظرية الظروف الاستثنائية لا يؤدي الى مشروعية أعمال الإدارة التي كانت تعد غير مشروعة لو انها صدرت في ظروف عادية الا بالقدر الذي تتطلبه الضرورة او الظروف الاستثنائية فاذا ثبت ان الإدارة كانت تستطيع بصدد تصرف او اجراء معين ان تتبع احكام القوانين العادية ولم تفعل كان تصرف الإدارة في هذه الحالة باطلا ، أي أن تكون الإدارة عاجزة فعليا عن تفادي الخطر بالأحكام العادية المقررة قانونا.

وعلى الرغم من اهمية الرقابة التي يمارسها البرلمان عادة بسبب الوسائل والقدرات التشريعية التي تملكها الإدارة في تلك الظروف كلوائح الضرورة والقرارات التي لها قوة

القانون التي بواسطتها تستأثر الإدارة بالسلطة التشريعية المقررة اصلا للبرلمان إلا إن الرقابة القضائية ورقابة القضاء الاداري تحديدا تظل أكثر الرقابات فعالية وابعدها اثرا باعتبار ان ما تصدره الإدارة من اعمال قانونية في حالة الضرورة او الظروف الاستثنائية لا يخرج عن كونه قرارات ادارية وان اتسع نطاق اثرها، وتنصب الرقابة القضائية على عنصر السبب اي التحقق من وجود حالة الضرورة او الظرف الاستثنائي والتأكد من صحة الحالة الواقعية التي دفعت الإدارة الى استعمال سلطاتها الاستثنائية فضلا عن ذلك فان الرقابة تنصب ايضا على مبدأ التناسب بين الاجراء المتخذ والظرف الاستثنائي وهو ما يسمى في القضاء الفرنسي عنصر الملائمة حيث يلغى القرار الصادر عن الإدارة اذا ظهر انه لا يتناسب من حيث الشدة مع الظروف الاستثنائية .كما ان الغاية من الاجراءات والقرارات التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة تتعرض هي الاخرى الى الرقابة وهنا لابد ان نذكر انه لا يكفي ان تكون الغاية من التصرف الاستثنائي لتحقيق مصلحة عامة بمعنى ان الاجراءات والقرارات الصادرة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ تخصيص الاهداف اي بقصد مواجهة الخطر القائم فيراقب القضاء الاداري مدى وجود هذا الهدف الخاص في اعمال الإدارة الاستثنائية .

وبناء على ما تقدم فان الإدارة لا تخرج عن نطاق المشروعية في حالة وجود ظروف استثنائية وانما تظل خاضعة للقيود التي رسمها المشرع وللضوابط التي حددها القضاء بما يؤكد ان مبدأ المشروعية مبدأ قائم في جميع الظروف سواء العادية منها أم الاستثنائية لكن نطاق المشروعية في حالة الضرورة او الظروف الاستثنائية يتسع ليشمل القواعد والاجراءات الاستثنائية المقررة لمواجهة هذه الحالة او تلكم الظروف فضلا عن ان الإدارة لا تنتفي مسؤوليتها عن الاضرار الناجمة جراء مباشرتها لسلطاتها الاستثنائية لكن أساس المسؤولية الادارية يتغير بشأنها حيث تستند المسؤولية في هذه الحالة او الظروف الى اساس المخاطر او تحمل التبعة لعدم جواز اقامتها على اساس الخطأ لان القرار المشروع لا يمكن الغاؤه كما لا يجوز ان تقوم المسؤولية عنه على اساس الخطأ، أما في حالة ثبوت مخالفة عمل الإدارة للشرعية الاستثنائية بحسب ماهية العمل و ظروفه يترتب على هذه الرقابة إبطال العمل الاداري أو التعويض عنه أو الاثنين معها.(22)

غير أن مدى فاعلية هذا الضمان يتوقف على مدى استقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال فمتى فقد رجال القضاء استقلالهم وكانت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على اختيارهم وترقيتهم وممارستهم لاختصاصات وظائفهم فان الرقابة القضائية في هذه الحالة تفقد فاعليتها ويصبح مبدأ المشروعية غير

قائم من الناحية العملية ويوجد إلى جانب هذا الضمان عدة ضمانات أخرى تكفل احترام مبدأ المشروعية ومن هذه الضمانات مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة وفكرة جمود الدساتير.

المبحث الثالث- موقف المشرع الدستوري الليبي من نظرية الظروف الاستثنائية:

لقد تناول المشرع الدستوري نظرية الظروف الاستثنائية في جميع وثائقه الدستورية، لذلك سوف نتناول تنظيمه لها في دستور 1951 في المطلب الأول، و في المطلب الثاني سوف نبين كيف نظمها في الاعلان الدستوري 1969 و الاعلان الدستوري 2011.

المطلب الأول - في الدستور الليبي 1951:

لقد نص الدستور الملكي الصادر في 1951 في مادته (64) (اذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة، و لم يكن مجلس الأمة منعقدا فللملك الحق أن يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور و تعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون)

من هنا يتبين لنا ان السلطة الاستثنائية الممنوحة للملك في حالة مرور الدولة بظروف استثنائية قد وضع المشرع لها العديد من القيود و الضوابط و ذلك كالآتي:

1- حدوث تدابير استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة....و هذا ما أفصحت عليه المحكمة العليا في حكمها حيث قالت (قيد الدستور الليبي سلطة اصدار المراسيم بقوانين في غيبة البرلمان بقيود متعددة من حيث الزمان و الظروف و المدى و مدة النفاذ فاشترطت المادتان 64،62 منه على ان يقتصر على الاحوال الاستثنائية التي تقتضي تدابير عاجلة)(23)

2- ان تكون هذه الظروف قد حدثت في غيبة مجلس الامة...أي ان حدوث هذه الظروف يكون في غيبة مجلس الامة مما يجعل السلطة التنفيذية تتدخل و تصدر لوائح الضرورة، حيث تمضي المحكمة في حكمها السابق و تقول(....في الوقت الذي لا يكون فيه مجلس الامة منعقدا فمناط استعمال السلطة يرجع إلى قيام حالة من الاستعجال تبرر الاسراع بشرط الا تكون هذه المراسيم بقوانين مخالفة لأحكام الدستور فيما تضمنته و تخضع هذه المراسيم لمراقبة البرلمان في أول انعقاد له)

3- عدم مخالفة المراسيم بقانون أحكام الدستور....أي ان هذه المراسيم لا تخرج عن أحكام الدستور أو تعديل نصوصه، حيث يجوز لها ان تلغي أو تعدل أو تنشئ قواعد جديدة فيما يتعلق بالتشريع العادي فقط.

4- عرض المراسيم بقانون على مجلس الامة و ضرورة إقرارها في أول اجتماع له بعد حدوث الظروف الاستثنائية.(24) ، كما لم يغفل المشرع الليبي الدستوري عن تنظيم قانون الاحكام العرفية - أحد تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية - و هو نظام استثنائي يتم بمقتضاه نقل السلطات الادارية من الإدارة المدنية إلى الإدارة العسكرية مع منحها سلطات واسعة تصل إلى حد تعطيل بعض القوانين و تقييد الحريات العامة و إمكانية الاستيلاء على أموال الأفراد و ممتلكاتهم، (25) ، حيث نصت المادة(70) من دستور المملكة الليبية (الملك يعلن الاحكام العرفية و حالة الطوارئ على أن يعرض إعلان الاحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغائها، و اذا وقع ذلك الاعلان في غير دور الانعقاد وجب دعوة مجلس الامة للاجتماع على وجه السرعة).

المطلب الثاني- في الاعلان الدستوري الصادر سنة 1969 و الاعلان الدستوري الليبي الصادر سنة 2011 :

ـــ في الاعلان الدستوري الليبي الصادر سنة 1969: نصت المادة 25 من هذا الإعلان على " يكون إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بقرار من مجلس قيادة الثورة كلما تعرض أمن الدولة الخارجي أو الداخلي للخطر وكلما رأى أن ذلك ضروري لحماية الثورة وتأمين سلامتها ."ومن خلال هذا النص يتضح أن السلطة المخولة باتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية على خلاف التشريعات المقارنة والدستور الملكي ليست من اختصاص السلطة التنفيذية، وإنما تعد من اختصاص مجلس قيادة الثورة، والذي يمثل السلطة التشريعية، حيث كان مختصا بإصدار القوانين والقرارات بقوة قانون.

ومن جانب آخر اشترطت هذه المادة شروط موضوعية يجب توافرها قبل قيام مجلس قيادة الثورة بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وهي أن يوجد ما يهدد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي للخطر، وكذلك إذا كان هناك ما يهدد الثورة أو يهدد سلامتها وقد صدر القانون رقم 21 لسنة 1991 م بشأن التعبئة العامة حيث عرف التعبئة العامة في المادة الثانية منه بأنها" تهيئة كافة الموارد البشرية والمادية والمعنوية للجماهيرية العظمى وإعدادها إعداد صحيح للانتقال بها من حالة السلم إلى حالة الحرب ."وحدد المشرع في المادة الثالثة منه السلطة المختصة بإعلان التعبئة، حيث أسندها للسلطة التشريعية متمثلة في تلك الحقبة في المؤتمرات الشعبية الأساسية، وحصرتها في حالتين : الخطر الخارجي، والخطر الداخلي، حيث يتمثل الخطر الخارجي في توتر العلاقات الدولية، وقيام خطر الحرب ونشوبها، وتهديد أمن الدولة والمساس بسيادتها واستقلالها .

والخطر الداخلي يتمثل في ظهور ما يهدد نظام الحكم القائم علي حكم الشعب في ذلك الوقت، وأيضا حدوث كوارث أو أوبئة أو غيرها، مما يهدد حياة السكان وأمنهم وسلامتهم(26)

ولكن من الملفت للنظر في هذا القانون انه أضاف حالتين ليستا من الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة التي تستوجب إعلان حالة التعبئة، و هما حالتي إجراء التمارين التعبوية أو المناورات الحربية، وحالة تنفيذ برامج التحول الثوري التي لا تفي الامكانيات المنفردة لتنفيذها و هي خطط تنموية تهدف إلى تقدم المجتمع مما يفترض أن تكون محددة و يكون لها ميزانيتها و تخضع لرقابة القيادة العليا في الدولة، و من الواضح أن المشرع الليبي لم يوفق في صياغته لهاتين الحالتين ضمن حالات التعبئة، كما انه عند حصره لحالات الخطر الداخلي نص على حالة تهديد سلطة الشعب، وهو مصطلح عام مرن لا يمكن تحديده بشكل دقيق مما يترتب عليه آثار بالغة الخطورة على حقوق الإفراد و حرياتهم و ترك تقديره للجهات التنفيذية أمر غير مقبول، خصوصا ان إعلان حالة التعبئة يترتب عليه أثار هامة سواء على حقوق الأفراد و حرياتهم أم بالإجراءات و التدابير الاخرى، و يمكن إجمالها في تقييد حرية الأفراد في التنقل و الإقامة و السفر، و كذلك إلزام الليبيين بالخضوع لكافة الترتيبات الأمنية التي تضعها السلطة التنفيذية في الدولة و هو- أيضا - نص غامض لم يحدد ماهية التدابير وحدودها و طبيعتها القانونية.(27):

ثانيا- الاعلان الدستوري المؤقت:(2011 (28)

حيث نصت المادة 80 منه فقرة 6 المعدلة على اختصاصات المؤتمر الوطني والتي من بينها ما و رد في البند" ب "حيث نص على" إعلان حالة الطوارئ ورفعها ."ويتضح من هذا النص أن إعلان حالة الطوارئ أو رفعها وفقاً للإعلان الدستوري سالف الذكر تكون للسلطة التشريعية متمثلة في المؤتمر الوطني العام، حيث قام هذا الأخير بصياغة مشروع 2012م حيث نصت المادة الأولى على " يجوز إعلان حالة الطوارئ بقرار من المؤتمر الوطني العام بناء على اقتراح من رئيس المؤتمر أو مجلس الوزراء كلما تعرض الأمن والنظام العام في أرض

الدولة الليبية أو جزء منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء."

الا أن هذا المشروع لم يتم اعتماده وقبوله من المؤتمر الوطني العام نفسه، الأمر الذي يجعله مجرد مشروع لا يرقى إلى درجة القانون، ولا يمكن بحال العمل به، مما يستدعي

معه أن ننوه الى أن القانون الواجب التطبيق في هذه المرحلة هو القانون رقم 21 لسنة 1991م بشأن التعبئة العامة، وذلك لعدم وجود ما يلغيه .إلا أن الاختصاصات التي كانت موكلة لمؤتمر الشعب العام آلت الي المجلس الانتقالي، ثم المؤتمر الوطني، ثم مجلس النواب، باعتبارهم يشكلون السلطة التشريعية في المراحل المختلفة.(28)

الخاتـــــــــــــــمة :

رأينا من خلال هذه الدراسة بأن الدول قد تتعرض إلى أحداث خطيرة كالحروب و الفتن و الثورات و الكوارث الطبيعية و الاقتصادية التي من شأنها المساس بالنظام العام و تهديد لكيانها و وجودها، سميت هذه الاحداث بالظروف الاستثنائية أي ليست بالظروف العادية و هي ظروف مؤقتة و لكنها تمثل خطر على الدولة، لذلك كان لزاما على الدول لحماية وجودها و استقلالها واستقرارها أن يتضمن دستورها نصا أو أكثر يخول للحكومة سلطات استثنائية لا تملكها في الاوقات العادية تمكنها من السيطرة على زمام الامور في البلاد و تساعدها في المحافظة على كيانها و سلامة ترابها، حيث تتخذ الدولة أثناء هاته الظروف تدابير استثنائية تتسم بطابع السرعة و الشدة في اتخاذ الاجراءات وتنفيذ الاحكام، كما انها تعطل بعض الحريات العامة و الضمانات الدستورية و التشريعية و القضائية المقررة و الموضوعة للأوقات العادية، و لهذا أجمع الفقه على وجوب توسيع صلاحيات و سلطات السلطة التنفيذية لتمكن الإدارة من مواجهة هذه الظروف الاستثنائية و المفاجئة حفاظا على أمن البلاد و نظامها العام، لذلك قد تضطر الإدارة للخروج على القواعد القانونية الموضوعة للظروف العادية، و تضفي صفة المشروعية على أعمال تقوم بها الإدارة كانت في الظروف العادية غير مشروعة، ولكن هذه السلطات الممنوحة للإدارة خلال هذه الظروف ليست مطلقة، حيث تمارس هذه السلطات تحت رقابة القضاء، و ذلك فضلا على ضرورة توفر شروط معينة يسمح للإدارة من خلالها التمتع بسلطات استثنائية لمجابهة الخطر المحدق بالدولة، و التحقق من وجود هذه الشروط من عدمه يخضع لرقابة القضاء أيضا، من هنا ومن خلال هذه الدراسة توصلنا للنتائج الآتية:

ـ إن نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قانونية بامتياز، أساسها القانوني مرتكز على أكثر من فكرة قانونية.

ـ إن القضاء الاداري قد نجح في إرساء ثوابت نظرية الظروف الاستثنائية.

ـ إن القضاء بإخضاعه جميع أعمال الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية لرقابته قد وضع توازن بين المحافظة على كيان الدولة وأمنها و نظامها، و بين حماية الحقوق و الحريات من تعسف الإدارة في استخدام هذا الحق .

ـ إن هذه النظرية خاضعة لمبدأ المشروعية و ليست خروجا عليه.

ـ إن المشرع الدستوري الليبي لم يغفل عن تناوله لهذه النظرية بشيء من التنظيم بجميع وثائقه الدستورية.

التوصيـــــــات :

ـ لابد من وجود نصوص دستورية واضحة بخصوص تطبيق هذه النظرية.

ـ عدم التوسع في مفهوم الظروف الاستثنائية، كمحاولة حصر هذه الظروف في الدستور مثلا.

ـ لابد من وجود قضاء قوي و نزيه و مستقل، فلولا وجود رقابة قضائية فاعلة، فسوف تستغل هذه النظرية لإرساء انظمة حاكمة دكتاتورية.

ـ أخيرا نوصي المشرع الدستوري في بلادنا و نحن بصدد إصدار دستور جديد أن يحدد بدقة ضوابط اللجوء إلى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

الهوامش

(1) تحسين جعفر يحي رستم، نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع و الفقه و القضاء، الجامعة الإسلامية بلبنان، بحث منشور في مجلة الغلوم الإنسانية و الطبيعية، ص2.

(2) سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، مطبعة وزارة الثقافة و الاعلام، بغداد 1981، ص59و 60 و 61.

(3) سعدون عنتر، المرجع السابق، ص63.

(4) أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية و تطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور على شبكة الانترنت، ص2.

(5) أمير حسن جاسم، المرجع السابق، ص4.

(6) يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص47.

(7) محمود عمر معتوق، مبدأ المشروعية و تطبيقاته في النظام الجماهيري، مطابع العدل، طرابلس ، ط1 2005، ص246.

(8) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات، دار الفكر العربي، القاهرة، ص123.

(9) عبدالرزاق علي أبوعجيلة الزروق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، 2020، منص20 الى ص22.

(10) أمير حسن جاسم، مرجع سبق ذكره، ص5.

(11) أمير حسن جاسم، مرجع سبق ذكره، ص6.
(12) آية الوصيف، حالة الضرورة حسب القانون الاداري، مقال منشور على شبكة الانترنت، 15-5-2022.
(13) نعيم أحمد، دولة أحمد، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ، بحث منشور بمجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد2، ع4، لسنة 2005، ص120.
(14) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية للقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة 1988، ص533.
(15) د. طه سعيد سيد، مبدأ سيادة القانون و ضمانات تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص89 و ص88.
(16) يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، ج1،ط2، 1998، ص274.
(17) يوسف سعدالله الخوري، المرجع نفسه، ص275.
(18) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 2003.
(19) يحي الجمل، مرجع سبق ذكره، ص7.
(20) أمير حسن جاسم، مرجع سبق ذكره، ص18 و ما بعدها.
(21) مديحة النحلة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات النظام العام و الالتزام بحماية الحقوق و الحريات الأساسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، بحث منشور بمجلة الفكر، ع14، ص227.
(22) آية الوصيف، مرجع سبق ذكره، ص7.
(23) طعن دستوري رقم 3 لسنة 2ق، قضاء المحكمة الاتحادية، القضاء الاداري و الدستوري، ج1، ص44.
(24) عبدالرزاق على الزروق، مرجع سبق ذكره، من ص18 الى ص20.
(25) محمود معتوق، مرجع سبق ذكره،ص253.
(26) د. ابراهيم محمد القعود، محمود الكامل شلغومة، مشروعية حالة الطوارئ في التشريع الدولي و الداخلي، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية و الشرعية، ع16، يونيو 2020، ص184.
(27) مفتاح أغنية محمد أغنية، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات العامة أثناء حالة الضرورة، دار الحكمة2023، ص217و ص218.
(28) صدر عن المجلس الانتقالي الليبي بتاريخ 2011/3/8.