مجلة المستقبل للدراسات القانونية و السياسية ISSN : 2543-3865
المجلد: 06 العدد: 02 السنة 2022 ص153-186.

تاريخ الإرسال: 2022/06/25 تاريخ القبول:2022/12/08

أثر الظروف الاستثنائية على الانتخابات البرلمانية

The impact of exceptional circumstances on the parliamentary elections

علي مجيد العكيلي*[1]

[1] الجامعة المستنصرية (العراق) ، dralimajeed82@gmail.com

الملخص:

تحدد الانتخابات البرلمانية ممثلين للشعب داخل المجلس النيابي، ومن ثم تنبثق من هذا المجلس جميع السلطات في الدولة لتحقيق إرادة الشعب لمدة معينة ومحددة زمنياً، لتمكين الشعب من مراقبة نوابه في أدائهم، فإمّا ينتخبهم مرّة أُخرى أو لا ينتخبهم، بعد انتهاء مدتهم التي حددها الدستور أو القانون أو لأسباب أُخرى مثل حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية. لكن هذه الانتخابات البرلمانية قد تتعطل بسبب ظروفٍ استثنائية ولا تُجرى في الموعد المحدد، بل تُمَدَّد إلى موعدٍ آخر.

كلمات مفتاحية: الانتخابات، الظروف الاستثنائية، المدد الانتخابية، التشريعات الاستثنائية.

Abstract:

Parliamentary elections determine representatives of the people within the Representative Council, and then all authorities in the state emanate from this Council to achieve the will of the people for a specific and time-limited period, to enable the people to monitor their representatives in their performance. The law or for other reasons such as dissolving Parliament before the end of its constitutional term. However, these parliamentary elections may be disrupted due to exceptional circumstances and will not be held on the specified date, but rather be extended to another date.

Keywords: Elections, exceptional circumstances, electoral periods, exceptional legislation.

مقدمة Introduction

لا شكَّ أنّ النظام الديمقراطي يقوم على الانتخابات التي عن طريقها يختار الشعب ممثلين عنه في مجلس النواب، حتى يُعبّر عن إرادته والدفاع عن حقوقه. تُحدَّد هذه الانتخابات بمدة معينة تبدأ من خلالها الدورة الانتخابية وتنتهي بمدة معينة، هذه المدد غالباً ما تنص عليها الدساتير في صُلب الوثيقة الدستورية أو تُنَظَّم بقانون خاص يُحدِّد هذه المدد. لكن هذه المدد الدستورية أو القانونية الخاصة في الانتخابات غالباً ما تتعرض إلى تعطيل أو إيقاف بسبب الظروف الاستثنائية التي تُهدد كيان الدولة بسبب الحروب أو الوباء أو غيرها من الظروف.

أهمية البحث Research importance

تتسم الانتخابات بأهمية كبيرة في النظام السياسي، لأنها تُحدد مدة ممثلي الشعب داخل قبة البرلمان الذي تنبثق منه جميع السلطات في الدولة لتحقيق إرادة الشعب لمدة معينة ومحددة زمنياً.

إشكالية البحث Problematic of research

تتجلى إشكالية البحث في التساؤل التالي: هل عالجت الدساتير والقوانين في حال تعرُّض الدولة لظرف استثنائي، وعدم إجراء انتخابات برلمانية بموعدها المحدد دستورياً أو قانونياً بسبب هذه الظروف، أم جاءت خاليةً من المعالجة لهذه الظروف الاستثنائية.

خطة البحث Research plan

سيتم تقسيم البحث على مقدمة وثلاثة مباحث، سنتناول في الأول تعريف نظرية الظروف الاستثنائية وبيان شروطها وتمييزها عن المفاهيم الأُخرى، والثاني سيتناول تحديد مدة

الانتخابات، أمّا الثالث فسيكون حول التشريعات الاستثنائية وأثرها على المدد الدستورية للانتخابات، ثم نُنهي بحثنا بخاتمةٍ نُبيِّن فيها أهم النتائج والمقترحات التي توصَّلنا إليها.

المبحث الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية وبيان شروطها وتمييزها عن المفاهيم الأُخرى

Defining the theory of exceptional circumstances, clarifying its conditions, and distinguishing it from other concepts

سيتم تقسيم هذا المبحث على ثلاث مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الظروف الاستثنائية

Definition of exceptional circumstances

تفترض نظرية الظروف الاستثنائية، قيام خطرٍ جسيم وحال يهدد كيان الدولة وأنظمتها ولا تستطيع الدولة مواجهة هذا الخطر بالوسائل العادية التي وضعت للظروف العادية، بحيث تجد الدولة نفسها مضطرةً إلى اللجوء إلى وسائل استثنائية ومخالِفة للقواعد القانونية من أجل مواجهة الخطر الذي يهدد كيانها[1].

لذلك تُعرف نظرية الظروف الاستثنائية بأنَّها: ((مفاجئة تحمل بين طياتها أخطار جسيمة حالة ومؤكدة استثنائية وغير مألوفة وشاذة تهدد النظام العام بمدلولاته الثلاث – الأمن العام – السكينة العامة – والصحة العامة – أو تهدد أحد عناصره فحسب، أو تهدد المصلحة العامة، أو تهدد سير المرافق العامة، أو يستوي أن تكون هذه المصالح

(1) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص8.

مقصودة في ذاتها أو يكون المقصود هو الأوضاع الشاذة التي يترتب على تمديدها خطر جسيم حقيقي ومؤكد وفعلي وغير محتمل))[2]. وتعرف أيضاً بأنَّها: ((تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات))(3). ويعرفها آخرون بأنَّها: ((توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطار معينة سواء كان مصدرها داخلياً أو خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن – أو يفترض أنه لا يمكن– تجاوزها في الأوضاع العادية))(4). فهذه الظروف الاستثنائية تُبيح صلاحيات مطلقة للقائمين عليها تؤدي إلى تعطيل كل المدد الدستورية أو القانونية وخاصة المتعلقة بالانتخابات ولا تتقيد بها، وبالتالي يؤدي ذلك إلى انتهاك الحقوق والحريات ومنها حق المواطن في الانتخاب بذريعة الظرف الاستثنائي؛ في سبيل تحقيق الصالح العام، فالجهات المعنية في الدولة وهي تطبق القواعد الاستثنائية لدرء أخطار الظروف الاستثنائية قد ينتج من ممارستها لمهامها بعض الأخطار في التطبيق أو الإضرار بالغير. لذلك لا بُدَّ من التزام السلطات العامة بتحقيق قدرٍ من الثبات النسبي للعلاقات القانونية أو حدٍّ أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة؛ بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية تحقيقاً للأمن القانوني الانتخابي، كون القانون الانتخابي الذي يحدد مدة مجلس النواب وانتهائها يُعد الوسيلة القانونية التي تترجم محددات المشاركة السياسية باعتبارها إطار التغيير السياسي

(2) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص48.

(3) د. حسن ضياء الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، دون سنة نشر، ص39.

(4) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص20.

والشعبي في تسيير الشأن العام من قبل أفراد المجتمع(5)، والقبول بغير ذلك يؤدي إلى انعدام الأمن القانوني، ويفقد المواطن الثقة في الدولة، لكن مع هذا لا يعني قيام حالة من حالات الظروف الاستثنائية أن تطلق الإجراءات الاستثنائية بغير حدٍّ ولا حدود، فإنَّ الحدود تكون لقاعدة (الضرورة تقدر بقدرها)، حيث يكون الهدف من الإجراءات الاستثنائية نفس الهدف الذي تحققه المشروعية في الظروف العادية بتحقيق سيادة القانون(6)، هذا من جهة، ومن جهةٍ أُخرى احترام المدد الدستورية أو القانونية للانتخابات، كون هذه المدد تجعل من الانتخاب مصدر شرعية السلطة، وأيضاً يساهم في خلق حيوية سياسية متحددة في نفوس المواطنين والمنتخبين من شأن ذلك أن يخلق لدى الطبقة الناخبة الشعور بالانتماء الاجتماعي السياسي في ظل مجتمع يحترم الحقوق السياسية ومسألة التداول الحقيقي للسلطة وفقاً لأُسس ديمقراطية وقيم حضارية واجتماعية متميزة(7).

(5) د. سماعين لعبادي، إصلاحات القانون الانتخابي بين الضرورات والآليات: دراسة للتجربة الجزائرية، بحث منشور في المؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطور)، العدد 2، ج1، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017، ص558.

(6) د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2019، ص99.

(7) زهيرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان – الجزائر، 2014-2015، ص15.

المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى نظرية الظروف الاستثنائية

Conditions for resorting to the theory of exceptional circumstances

يُشترط في اللجوء إلى نظرية الظروف الاستثنائية من قبل السلطة القائمة عليها عدة شروط، ومن هذه الشروط:

الشرط الأول: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام Existence of a grave danger to public order

عند اللجوء إلى نظرية الظروف الاستثنائية، لا بُدَّ أن يكون هناك حالة واقعية غير مألوفة تهدد كيان الدولة، مثل الحرب أو الاضطرابات الداخلية[8] أو الخارجية أو فيضان، ففي هذا الصدد تُتاح للسلطة القائمة بالظروف الاستثنائية اتخاذ أعمال خارج النطاق العادي للشرعية تحتمها ضرورات حفظ النظام العام، وتأمين سير المرافق العامة، فهذه الأعمال تُعتبر في الظرف الاستثنائي أعمالاً شرعية، رغم أنَّها تُعتبر في الظروف العادية أعمالاً غير شرعية[9]، بعبارةٍ أُخرى، فإنَّ محتوى الشرعية العادي يتغير في الظروف الاستثنائية، وتحل مكانة شرعية استثنائية، تُتيح توسيع صلاحيات للسلطة القائمة على الظروف الاستثنائية، بحيث تتجاوز أو تُناقِض الشرعية العادية من أجل الصالح العام. فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بوجود حوادث خطيرة يستحيل مواجهتها بالوسائل العادية، فأية حالة تنطوي على خطرٍ حقيقي، هي ظرف استثنائي، سواء كانت حالة واقعية أو قانونية، ولا يُشترَط أن يكون الخطر في كافة أنحاء البلاد، بل يمكن أن يكون الظرف الاستثنائي

([8]) د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص2241.

([9]) د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018، ص62.

في أي جزء من الدولة، فإنَّ أساس الظرف الاستثنائي وجود خطر بغض النظر عن مداه زماناً ومكاناً[10].

الشرط الثاني: أن يكون الهدف من الظروف الاستثنائية حماية المصلحة العامة The purpose of exceptional circumstances is to protect the public interest

يَشترِط القضاء الفرنسي في تحقق الظرف الاستثنائي، أن يترتب على فيما تعرض المصلحة العامة للخطر[11]، أي أن يكون الهدف المطلوب تحقيقه مهماً لدرجة أنَّه إذا لم يتحقق، تكون أحد المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة[12]، ويجب أن تبقى السلطة القائمة على الظروف الاستثنائية محكومةً بهدف تحقيق المصلحة العامة في جميع سواء الحالة العادية أو الاستثنائية، ويراقب القضاء تحقق هذا الهدف من عدمه(13).

لذلك فإنَّ الظروف الاستثنائية تقوم بتعطيل جميع النصوص الدستورية والقانونية من أجل الصالح العام، ففي حالة الأخطار والأزمات التي تهدد كيان الدولة أو أمنها أو سلامة أراضيها أو السير المنظم لمؤسساتها الدستورية ومرافقها العامة، فإنَّه يمكن للسلطة القائمة على حالة الظروف الاستثنائية أن تُوقِف ببعض النصوص الدستورية أو القانونية وخاصة النصوص المتعلقة بالمدد الدستورية الخاصة بالانتخابات البرلمانية، على أساس أنَّ

(10) سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1981، ص69.

(11) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص200.

(12) د. ميساء محمد شور و د. غدي عاطف مقلد، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019، ص206.

(13) د. عبدالناصر عبدالله سمهدانة، المرجع السابق، ص241.

الحفاظ على مصالح الدولة العليا يجب أن يكون له مركز الصدارة والأولوية على حقوق الأفراد[14].

نحن نرى أنَّ تعطيل بعض النصوص الدستورية أو القانونية ومنها المدد الانتخابية، هدفها تحقق المصلحة العامة؛ والسبب في ذلك أنَّ الظروف الاستثنائية التي تعصف في البلاد بسبب حرب أو كارثة أو غيرها لا تحقق الأجواء الانتخابية الملائمة في هذه الظروف، وبذلك يجب أن يكون الموعد الانتخابي في أجواء آمنة حتى يطمئن الأفراد من صحة الانتخابات وسلامتها ومن ثم يتحقق الأمن القانوني.

الشرط الثالث: تعذر مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية The extraordinary circumstance could not be met by normal means

تُلزَم الإدارة بقواعد المشروعية في الظروف العادية، لكن يصعب ذلك في حال وجود خطر محدق يهدد كيان الدولة، كحربٍ أو كارثةٍ(15)، فقد تلجأ الإدارة إلى الوسائل الاستثنائية، وهو شرط يُجمِعُ عليه الفقه(16)، وهذا يعني أنَّه إذا وجدت وسيلة قانونية أو دستورية تستطيع أن تواجه المخاطر التي تهدد سلامة الدولة، فإنَّه يجب الرجوع إلى تلك الوسيلة، أمَّا إذا كانت هذه الوسائل عاجزة عن مواجهة الخطر المحدق بالدولة، فإنَّ الرجوع إلى نظرية الظروف الاستثنائية يُصبِح أمراً لا مفر منه.

مما تجدر الإشارة إليه، أنَّ هذه الوسائل التي تستخدمها السلطة، الخاصة بنظرية الظروف الاستثنائية، تخضع لرقابة القضاء، فعلى الإدارة أن تُثبِت عجزها عن درء

(14) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص153.
(15) د. أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، دون مكان نشر، 2004، ص43.
(16) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص24.

الخطر الناجم عن الظرف الاستثنائي بوسائلها العادية المقررة لها(17)، وأنَّ هدف الرقابة خلال الظرف الاستثنائي يرمي إلى تحقيق هدفين هما:

الأول: حماية حقوق الأفراد وحرياتهم على اعتبار أنَّ الحقوق والحريات قيداً على سلطة الدولة(18).

الثاني: يجب عدم انتهاك المدد الدستورية التي نصّت عليها الدساتير والقوانين وخاصة المتعلقة بالانتخابات، وذلك تحقيقاً للأمن القانوني الذي يُعد أهم أُسس الدولة القانونية.

المطلب الثالث: تمييز نظرية الظروف الاستثنائية عن المفاهيم الأُخرى

Distinguishing the theory of exceptional circumstances from other concepts

يخلط البعض بين نظرية الظروف الاستثنائية والمفاهيم الأُخرى التي تحكم عمل الإدارة، ومن هذه المفاهيم: أعمال السيادة، والسلطة التقديرية، وذلك لوجود بعض التشابه في الخصائص والسمات المشتركة بينهما. لذلك سوف نُقسِّم هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: التمييز بين نظرية الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة

Distinguishing between the theory of exceptional circumstances and acts of sovereignty

(17) سعدون عنتر الجنابي، المرجع السابق، ص70.

(18) د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص163.

يطلق على أعمال السلطة التنفيذية التي تخرج عن اختصاص المحاكم بصفة عامة اسم (أعمال السيادة) وأحياناً (الأعمال الحكومية)، وهذا ما أخذت به مصر وفرنسا(19). هذا وتُعرف أعمال السيادة بأنَّها: ((طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تخرج عن اختصاص المحاكم بصفة عامة لا يمكن الطعن فيها سواء أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري))(20). كما عرّفها مجلس الدولة المصري بأنَّها: ((الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من السلطة العليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج))(21). فنظرية أعمال السيادة تختلط مع نظرية الظروف الاستثنائية، كون كل منهما عمل صادر من قبل السلطة التنفيذية، لكن على الرغم من ذلك، فهناك عدة فروق بين النظريتين، ويمكن بيان هذه الفروق على النحو الآتي:

أولاً: مخالفة مبدأ المشروعية Violation of the principle of legality

يُقصَد بمبدأ المشروعية: كفالة حماية جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة[22]. ويرى أحد الفقه[23] أنَّ مبدأ المشروعية "سيادة القانون" بحيث يصبح مبدأ سيادة القانون مرادفاً تماماً لمبدأ المشروعية. وهذا المبدأ يتقيّد بهذه النظريات، إلَّا أنَّهما يختلفان في بعض

(19) د. عبدالفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955، ص13.

(20) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط1، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1962، ص79.

(21) د. أشرف اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007، ص10-11.

(22) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص5.

(23) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري – الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص12.

السمات، فنظرية الظروف الاستثنائية لا تخالف مبدأ المشروعية إلَّا من الناحية الشكلية، فالإجراءات الاستثنائية تظل خاضعةً لرقابة القضاء من حيث المشروعية[24]. أمَّا نظرية أعمال السيادة فهي تُعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية، بل وتُعتبر وصمة في جبين الشرعية[25].

ثانياً: رقابة القضاء Judicial oversight

إذ يتبلور الهدف الأساسي لرقابة القضاء بالمحافظة على سمو أحكام الدستور في الدولة، ومن ثم المحافظة على مبدأ المشروعية[26]. لذلك فإنَّ التمييز بين النظريتين من حيث التشابه، فكلا النظريتين يصدران من قبل السلطة التنفيذية، أمَّا من حيث الاختلاف، فإنَّ نظرية الظروف الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء، بينما أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء بناءً على أنَّ حصانة أعمال السيادة هي دفع بعدم الاختصاص[27]، فضلاً عن أنَّ أعمال نظرية الظروف الاستثنائية تُجيز التفويض بناءً على أساس الخطر، بينما أعمال السيادة لا يجوز عنها التفويض بصفةٍ مطلقة.

ثالثاً: المجال الزمني Time domain

([24]) سعدون عنتر الجنابي، المرجع السابق، ص75.

(25) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص142.

([26]) د. عصمت عبدالله الشيخ، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص5.

([27]) د. عبدالفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص135-136.

تقوم نظرية الظروف الاستثنائية على وجود الظرف الاستثنائي، أي كلما وُجِدَ خطر محدق يُهدد كيان الدولة، توجَد هذه النظرية. بينما أعمال السيادة فهي نظرية دائمة لا علاقة لها بعنصر الزمن، أي لا ترتبط بفترة زمنية معينة[28].

الفرع الثاني: التمييز بين نظرية الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية

Distinguish between the theory of exceptional circumstances and discretion

يُقصَد بالسلطة التقديرية: أنْ يترك القانون للإدارة الحرية في مباشرة نشاطها دون أن يفرض عليها المشرِّع ضرورة التصرف على نحوٍ إلزاميّ معيّن[29]. وقد منح المشرِّع للإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنَّها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، لأنَّها مهما حاول لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويرسم الحلول لها، فالسلطة التقديرية ضرورة لحين سير العملية الإدارية وتحقيق غايتها[30]. وهذه السلطة التقديرية تختلف مع نظرية الظروف الاستثنائية في سماتٍ عدة، لذلك سوف نُبيِّن أهم هذه السمات وعلى النحو الآتي:

أولاً: مخالفة مبدأ المشروعية Violation of the principle of legality

([28]) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص143.
د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، المرجع السابق، ص27.
([29]) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص53.
([30]) د. مازن ليلو راضي، أُصول القضاء الإداري، ط1، دار نيبور للطباعة، العراق، 2016، ص42.

يُعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ واجبة التطبيق في الدولة الحديثة، بحيث لا يحتاج إلى وجوده أو عند تطبيقه إلى نصٍّ معيّن لإقراره أو لجعله موضع التطبيق، فإعلاء حُكم القانون بات عنصراً أساسياً من عناصر قيام الدولة القانونية[31]. فإنَّ هذا المبدأ يفرق بين نظرية الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية، وهذا الفرق يكون بأنَّ نظرية الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ المشروعية وهي لا تخالفه إلَّا في الجانب الشكلي لأنَّها مشروعية استثنائية، أمَّا السلطة التقديرية فإنَّها لا تستطيع الخروج عن الحدود التشريعية العادية[32].

ثانياً: رقابة القضاء Judicial oversight

لا يخفى أهمية الرقابة في تحقيق التوازن بين الحقوق الفردية والمصلحة العامة، كونها تؤدي إلى تحقيق الاستقرار والأمن القانوني[33]. فنظرية الظروف الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء ويجوز الطعن فيها إلغاء وتعويض. أمَّا أعمال الإدارة في سلطتها التقديرية فإنَّها لا تخرج عن رقابة الملائمة[34]، ولكنَّ تمتعها بهذه السلطة لا يمكن أن يكون خارج إطار المشروعية وبعيداً عنها، سواء كانت السلطة مقيّدة أم تقديرية، فهي ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون[35].

([31]) صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص49.

([32]) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص148.

([33]) د. حسين محمد مصلح محمد، تقديم: د. محمد أنس قاسم جعفر، دور المحكمة الدستورية العليا في تحقيق التوازن بين الحرية الشخصية ومقتضيات المصلحة العامة، ط1، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2016، ص83.

([34]) سعدون عنتر الجنابي، المرجع السابق، ص77.

([35]) د. حنان محمد القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2017، ص81.

ثالثاً: المجال الزمني Time domain

يتعيَّن أن تنتهي نظرية الظروف الاستثنائية بمجرد انتهاء أ وزوال الخطر الذي دعت من أجله هذه النظرية[36]. أمَّا السلطة التقديرية فهي نظرية دائمة في كل الظروف والأوقات[37]، فضلاً عن أنَّ السلطة التقديرية تتعلق ببعض عناصر القرار الإداري، بينما نجد أنَّ الإدارة تتمتع بسلطاتٍ أوسع بمقتضى الظروف الاستثنائية[38].

أخيراً، ومن خلال التمييز بين نظرية الظروف الاستثنائية مع غيرها من المفاهيم الأُخرى، نستطيع القول بأنَّ الهدف من ذلك هو بيان أهم السمات التي تختلف بها هذه النظرية عن النظريات الأُخرى، وأيضاً بيان سمات التشابه بينها من أجل بيان مدى التأثير في هذه الظروف الاستثنائية على المدد الدستورية أو القانونية للانتخابات، كون اختيار الناخبين لمن يمثلهم في البرلمان الذي يُعبِّر عن إرادة الشعب، يجب أن تكون هذه المدد في موعدها المحدد دستورياً، وهذه هي سمات الديمقراطية التي هي أسمى غايات الشعوب لتحقيق الأمن القانوني للأفراد في انتخاباتهم التي نصَّ عليها في صُلب الوثيقة الدستورية، ولا يجوز أن تُنتهَك هذه المدد بذريعة الظرف الاستثنائي وتمتد إلى أوقاتٍ أُخرى، وبالتالي يؤدي ذلك إلى انتهاك الأمن القانوني لدى المواطن وعدم الثقة والطمأنينة في الانتخابات، كونها لم تجر في موعدها المحدد.

المبحث الثاني: تحديد مدة الانتخابات

Determine the duration of the elections

إنَّ جوهر العملية الانتخابية يعقد بالدرجة الأساس على تحديد موعد الانتخابات العامة، وبالتالي فإنَّ تحديد هذه المدة يجب أنْ يتم بالتوافق مع الدستور في حال فرض الأخير

(36) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص25.
(37) د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، المرجع السابق، ص28.
(38) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص148.

مدةً معيّنةً في تحديدها، أو قد يترك تحديد المدة إلى قانون، ومن ثم يجب مراعاة تلك المدة من قِبل السلطة المختصة بإعلان الانتخابات، وإلَّا فإنَّ الخروج عن ذلك يُعد مخالفةً لنصٍّ دستوريٍّ أو قانونٍّ يستوجب البُطلان، مما يُدخِل السلطات في مأزقٍ سياسيٍّ خصوصاً إذا ما طُعن بقرار دعوة الانتخابات أمام المحاكم الدستورية، حيث أنَّ صحة الانتخابات تقوم على صحة الدعوة لها في المدة المحددة قانونياً. عليه سوف نُقسِّم هذا المبحث على ثلاث مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: تحديد مدة الانتخابات بموجب الدستور

The term of elections is determined by the constitution

تنصُّ الدساتير عادةً على نصوصٍ صريحة تحدد مدة الانتخابات، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي نصَّ في المادة (56/أولاً، ثانياً) منه على: ((أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة))(39). ونص دستور تونس لعام 2014 في الفصل (56) منه على: ((ينتخب مجلس النواب لمدة خمس سنوات خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة النيابية. إذا تعذر إجراء الانتخابات بسبب خطر داهم فإنَّ مدة المجلس تمتد بقانون))(40). كما نصَّ دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019 في المادة (106) منه على: ((مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته))(41).

(39) المادة (56) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(40) الفصل (56) من دستور تونس لعام 2014.

(41) المادة (106) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019.

يتضح من النصوص الدستورية في كل من العراق ومصر أنَّها حددت صراحةً مدة مجلس النواب وانتهائها، لكن الدستور التونسي لعام 2014 تميَّز عن هذين الدستورين، كونه أشار إلى امتداد مدة مجلس النواب في حالة الظروف الاستثنائية، وهي فرضية تعذر إجراء الانتخابات في ذلك الوقت الزمني المحدد دستورياً تبعاً لخطر داهم، فإنَّ المجلس يواصل في تلك الحالة عمله تفادياً للوقوع في فراغ، ولكن افترض التمديد بأن يكون بقانون(42). نحن نرى أنَّ المشرِّع التونسي كان موفقاً في صياغة النص الدستوري، وهذا يُعد أساس الديمقراطية التي يُعبِّرُ فيها الشعب عن رأيه من خلال انتخاب أعضاء يمثلونه في مجلس النواب ويُعبرون عن إرادتهم ويسعون إلى المحافظة على مصالحهم وتحقيق آماله وطموحاته(43)، فإنَّ اشتراط المشرِّع على أن يكون التمديد بقانون هو الحفاظ على المدد الدستورية للانتخابات.

المطلب الثاني: تحديد مدة الانتخابات بموجب القانون

Determining the term of elections by law

تتنهج بعض الدساتير إلى إحالة موضوع تحديد مدة الدورة الانتخابية وانتهائها إلى قانون، ومن هذه القوانين التي حدد مدة الانتخابات هو قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020، إذ نصَّ في المادة (7/أولاً، ثانياً) منه على: ((أولاً: يجب أن تجري انتخابات مجلس النواب العراقي للدورة النيابية الجديدة قبل (45) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة النيابية التي سبقتها. ثانياً: يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء

(42) د. الحبيب خضر، الوجيز في شرح الدستور، ط1، مجمع الأطرش للنشر، تونس، 2017، ص66.

(43) د. چورچي شفيق، المرجع السابق، ص35..

وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن (90) يوماً))[44].

يتضح من النص القانون أعلاه أنَّه جاء منسجماً مع النص الدستوري الذي حدد مدة انتخابات مجلس النواب، وذلك كون الدستور هو قمة الهرم القانوني للدولة ويجب أنْ تصدر القوانين ضمن الأُطُر التي رسمها الدستور.

المطلب الثالث: دور النصوص الدستورية في معالجة امتداد المدد الدستورية للانتخابات

The role of constitutional texts in addressing the extension of the constitutional period for elections

عالجت أغلب الدساتير امتداد المدد الدستورية للانتخابات، وذلك بسبب ظروف استثنائية أو حالاتٍ أُخرى، حيث تستطيع الحكومة إجراء الانتخابات في موعدها المحدد دستورياً أو قانونياً بسبب تلك الظروف التي تُحدِق بالدولة، أو قد تكون لأسبابٍ أُخرى غير الظروف الاستثنائية، قد تكون لأسبابٍ سياسية، لذلك ولأهمية هذا الموضوع، سوف نُقسِّم هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: النصوص الدستورية التي عالجت امتداد المدد الانتخابية في الظروف العادية

([44]) المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2020 المنشور في الوقائع العراقية، العدد(4603) في 2020/11/9.

Constitutional texts that dealt with the extension of electoral periods in normal circumstances

هناك دساتير نصَّت صراحةً على امتداد المدد الانتخابية لأسبابٍ عديدة، من هذه الدساتير، دستور الأُردن لعام 1952 المعدَّل في المادة (68/أولاً) منه التي نصَّت على: ((يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد))(45). ونصَّ أيضاً دستور قطر لعام 2003 في المادة (81) منه على: ((مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وإذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس، أو تأخرت لأي سبب من الأسباب، يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا للضرورة، وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً))(46).

يتبيَّن من النصوص الدستورية أنَّها أجازت مدّ مدة مجلس النواب وتأخير الانتخابات التي نصَّ عليها الدستور وحدَّدها بموعدٍ محدد وذلك لأسبابٍ جاءت مطلقة دون تحديد ما هي الأسباب التي تستدعي تأجيل مدة الانتخابات وهذه الأسباب في رأينا قد تكون سياسيةً أو لعدم التوافق بين الأحزاب أو غيرها، لأنَّ العبارة جاءت مطلقة والمطْلق يجري على إطلاقه ما لم يَقُم دليل التقييد نصّاً أو دلالة، لكن هذه الدساتير قد عالجت فترة الامتداد،

(45) المادة (68/أولاً) من دستور المملكة الأُردنية الهاشمية لعام 1952 المعدَّل.
(46) المادة (81) من دستور دولة قطر لعام 2003.

وهو بقاء المجلس المنتهية ولايته قائماً لحين انتخاب مجلسٍ جديد حتى لا يحدث فراغ في أهم سلطة وهي السلطة التشريعية المنتخَبة من قِبل الشعب.

نحن نرى أنَّ التمديد في المدة المحددة دستورياً يجب أن يكون محدد وواضح ويكون في فترة قصيرة جداً ولا يُطال ذلك التمديد لفترات طويلة، كون ذلك يُعد مخالفةً صريحةً للدستور والأعراف والمواثيق الدولية التي نصّت في نصوصها على ضرورة إجراء الانتخابات، وأيضاً يُعد تعطيل لمبدأ دورية الانتخابات(47).

أمَّا دستور جمهورية العراق لعام 2005، فَلَمْ يُشِرْ صراحةً أو ضمناً إلى امتداد مدة الانتخابات البرلمانية لأي سببٍ كان، وهذا ما جاء في المادة (56/ أولاً وثانياً) منه التي نصّت على: ((أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية))(48). وكان الأجدر بالمشرِّع العراقي، في حالة امتداد موعد الانتخابات، أن ينصَّ على استمرار المجلس السابق لحين انتخاب مجلسٍ جديدٍ خاصةً وأنَّ الواقع العملي في العراق قد شَهِدَ تأخير في انتخاب الدورة الأُولى والثانية لمجلس النواب، وهذا يُعد في رأينا تجاوز على المدد الدستورية التي نصَّ عليها الدستور والقانون.

(47) عبدالله علي محمد عبدالله، المواعيد الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة تكريت، 2014، ص41.

(48) المادة (56/ أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

1 الفرع الثاني: النصوص الدستورية التي عالجت امتداد المدد الانتخابية في ظل الظروف الاستثنائية

Constitutional texts that dealt with the extension of electoral periods under exceptional circumstances

نصَّت بعض الدساتير صراحةً على امتداد المدد الانتخابية، وذلك بسبب ظروف استثنائية تُهدِّد كيان الدولة أو قد تكون بسبب كارثة طبيعية وغيرها من الظروف الاستثنائية، وبسبب هذه الظروف قد لا تستطيع الحكومة إجراء الانتخابات المحددة دستورياً في موعدها المحدد، إذ عالجت بعض الدساتير هذه الحالة، ومن هذه الدساتير، دستور مملكة البحرين لعام 2002 في المادة (58) منه والتي نصّت على: ((مدة مجلس النواب أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجري في خلال الشهور الأربعة الأخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (64) من هذا الدستور. ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته. وللملك أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين))(49). كذلك أشار في المادة (64/ب) من ذات الدستور على: ((ب- للملك على الرغم مما ورد في البند السابق، أن يؤجل إجراء انتخاب المجلس الجديد إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أنَّ إجراء الانتخابات أمر متعذر))(50). وكذلك نصَّ دستور تونس لعام 2014 في الفصل (56) منه على: ((ينتخب مجلس نواب الشعب لمدة خمس سنوات خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة النيابية. إذا تعذر إجراء الانتخابات بسبب خطر داهم فإن مدة المجلس تمدد بقانون))(51).

(49) المادة (58) م دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(50) المادة (64/ب) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(51) الفصل (65) من دستور تونس لعام 2014.

يتضح من النصوص الدستورية، أنَّ جميعها أجازت تأجيل الانتخابات في حالة وجود خطرٍ على الدولة يُهدِّد كيانها ووجودها، إذ قيَّد دستور مملكة البحرين لعام 2002 التمديد بأن يكون بأمرٍ ملكيٍّ. أمَّا دستور تونس لعام 2014، فقد ترك تمديد موعد الانتخابات واشترط بأن يكون بقانون. أمَّا دستور جمهورية العراق لعام 2005، فقد جاء خالياً من النصَّ على تمديد مدة الانتخابات في حال وجود خطرٍ يهدد الدولة وكيانها. وفي رأينا أنَّ المشرِّع العراقي كان غير موفقاً في صياغة النص الدستوري، وكان الأجدر أن يضع في الحسبان الظروف الاستثنائية التي تمرّ على الدولة، إذ إنَّ أي دولة مُعرَّضة لمثل هذه الظروف الاستثنائية. ومن خلال ذلك، ندعو المشرِّع العراقي إلى تعديل النص الدستوري وأن يتضمن نص يُجيز تمديد موعد الانتخابات في حالة الضرورة

2 المبحث الثالث: التشريعات الاستثنائية وأثرها على المدد الدستورية للانتخابات

Exceptional legislation and its impact on the constitutional period of elections

اتجهت الأنظمة الدستورية الحديثة إلى اتخاذ أساليبٍ يطغى عليها الطابع القانوني؛ لتتمكن بمقتضاها من مواجهة الظرف الاستثنائي الذي يُهدد كيان الدولة، دون اللجوء إلى الأحكام العُرفية التي تلجأ إليها السلطة القائمة على الظرف الاستثنائي، وهذه الأحكام العُرفية غالباً ما تكون في الأنظمة الملَكية، إذ تُعَد هذه الأحكام شاذّة عن الأحكام القانوني؛ لأنَّها أوامر ونواهي مخالِفة للقانون تنمّ عن رغبة السلطة التنفيذية في السيطرة على السلطات الأُخرى، الأمر الذي قد تزداد معه الخطورة في العودة إلى عصر الدكتاتورية، وإعادة أمجاد السلطة التنفيذية لكي يكون لها القول الفصل في جميع مفاصل الدولة، وذلك من خلال إعلان الأحكام العُرفية(52)، إذ تنفرد السلطة التنفيذية

([52]) د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، المرجع السابق، ص53.

بصلاحيات واسعة، حتى دعا هذا الأمر المشرِّع في أغلب الأنظمة السياسية إلى إلغاء العمل بالأحكام العُرفية واللجوء إلى صيغةٍ قانونيةٍ أُخرى تستطيع بمقتضاها السلطة التنفيذية الخروج إلى برّ الأمان، فظهرت حالة إعلان قانون يحدد بموجبه ما هو الطارئ(53)، حيث يبين السُّبُل والصلاحيات الممنوحة للسطلة التنفيذية. والأصل أنَّ السلطة التشريعية في الدولة هي التي تختص بإعلان حالة الطوارئ وتنظم الاختصاصات الاستثنائية التي تتمتع بها الحكومة، ومع ذلك فإنَّ قلة من الدول هي التي تمارِس فيها السلطة التشريعية هذا الحق أو تنفرد به(54). لذلك سوف نُبيِّن في هذا المبحث مفهوم حالة الطوارئ، ومن ثم الأحكام القانونية المترتبة على إعلان قانون الطوارئ، وبعدها نُبيِّن أثر التشريعات على المدد الدستورية للانتخابات وعلى النحو الآتي:

3 المطلب الأول: مفهوم حالة الطوارئ

The concept of an emergency يرى أحد الفقه(55) أنَّ حالة الطوارئ لها مفهومان، الأول مفهوم واقعي يتمثل في حادثة أو حوادث تحل بالبلاد أو تُحدِق بها، ويتعذّر مواجهتها بالقواعد القانونية التي يعمل بها لمواجهة الحوادث العادية. أمَّا الثاني فهو مفهوم قانوني يتمثل بوجود نظامٍ قانونيٍّ يشمل مجموعة من القواعد القانونية تضعها السلطة التشريعية في البلاد لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تُهدِّد كيان الدولة. وتُعرف حالة الطوارئ بأنَّها: ((تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية))(56). وعُرفت أيضاً بأنَّها: ((نظام استثنائي خاص يُعد

([53]) الطارئ في اللغة: مفرد طارئ ومعناه (حادثة غريبة). د. عبدالحميد الشواربي و أ. شريف جادالله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص62.

(54) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص327.

(55) د. عبدالمجيد الشواربي وأ. شريف جادالله، المرجع السابق، ص63-64.

([56]) محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص132.

مسبقاً لغرض مواجهة الظروف الاستثنائية التي تعجز عن مواجهتها الإدارة بالقوانين العادية، حيث تحصل السلطة القائمة على هذا النظام على سلطات إضافية واسعة تمكنها من مواجهة الظروف والأخطار عند الضرورة وتجعل أعمالها هذه ضمن دائرة المشروعية، وذلك حفاظاً على حياة الدولة ومصالحها))[57]. وعرَّفها آخرون بأنَّها: ((نظام استثنائي بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني، يسوغ اتخاذ تدبير أو تدابير قانونية مخصصة لحماية البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، يمكن التوصل إلى إقامته بنقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية))[58]. أمَّا في العراق، فإنَّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 قد نصَّ على حالة الطوارئ في المادة (1) منه على: ((... عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من جملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي عرض آخر))(59).

من خلال التعريفات التي أشرنا إليها، يمكن لنا تعريف حالة الطوارئ بأنَّها: تلك الحالة التي يلجأ إليها عندما تعجز الحكومة عن مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل العادية، ومن ثم تلجأ إلى وسائل استثنائية لمواجهة الظروف الطارئة وتنتهي بعد انتهاء الظرف الاستثنائي.

(57) جميل عبدالله القائفي، المرجع السابق، ص186.

(58) د. علي الصاوي، موقف البرلمان من حالة الطوارئ، جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، القاهرة، 2005، ص13.

(59) المادة (1) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.

مما تجدر الإشارة إليه، أنَّ السلطات والاختصاصات التي تمارسها الحكومة في ظل قانون الطوارئ، تخضع لمبدأ المشروعية وتتم تحت رقابة القضاء لبيان مشروعيتها.

4 المطلب الثاني: الأحكام القانونية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ

Legal provisions of declaring a state of emergency

حالة الطوارئ حالة استثنائية، الهدف منها تمكين الحكومة في مواجهة الخطر المحدق الذي ينم عن ظرف استثنائي معين وبصورة مؤقتة توجِب إجراءات لاحتواء هذه الأزمة(60). وتخضع جميع الإجراءات التي تُباشرها السلطة التنفيذية أثناء الظرف الاستثنائي للقضاء، فالأخير مهما كانت الظروف، حِصْن الحريات وحاميها وحارسها وإلّا تحوَّلت السلطة الاستثنائية إلى سلطة تحكمية، فالقرارات الإدارية الصادرة من الحكومة في إطار حالة الطوارئ لا تكون بمنأىً عن رقابة القضاء ولا تفلت أعمال الحكومة من المنازعات أمام القضاء(61). فالقاضي بوجهٍ عام يتحقق من شرعية الأعمال والإجراءات التي تتم مُباشرتها تحت مظلة الظروف الاستثنائية، فسيادة القانون، أي المشروعية، تُصبِح كلاماً بغير مضمون أو شعاراً عديم الفاعلية، ما لم يوجَد قضاء يراقب المشروعية ويضع حدودها. لذلك فقانون الطوارئ يحدد صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية التي تواجِه الظرف الاستثنائي من أجل سلامة البلاد. فعلى سبيل المثال، فإنَّ أمر الدفاع

(60) د. زكريا عبدالحميد محفوظ، حالة الطوارئ والقوانين المنظمة لها، مطبعة الإسكندرية، الإسكندرية، 1966، ص159.

(61) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط3، دار الشروق، القاهرة، 2004، ص592 وما بعدها.

عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة 2004 حدَّد السلطات الاستثنائية المؤقتة عند إعلان حالة الطوارئ في المادة (3) منه التي نصّت على:

((أولاً: بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف أو التفتيش إلّا في حالات مُلحّة للغاية، وضع قيود على حرية المواطنين أو الأجانب في العراق، في الجرائم المشهورة أو التُّهم الثابتة بأدلة أو قرائن كافية في ما يخص الانتقال والتجوال والتجمهر والمرور والسفر من وإلى العراق وحمل أو استخدام الأسلحة والذخائر والمواد الخطرة، ويمكن احتجاز المشتبه بسلوكهم وتفتيشهم أو تفتيش منازلهم وأماكن عملهم، ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين.

ثانياً: فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية، وله عزل تلك المنطقة وتطويقها بقوات مناسبة وتفتيشها إذا ثبت أو اشتبه حيازة بعض سكانها أسلحة متوسطة أو ثقيلة أو متفجرات أو تحصن بها خارجون على القانون، وذلك بعد استحصال مذكرة قضائية للتفتيش إلّا في حالات ملحة للغاية.

ثالثاً: فرض قيود على الأموال وعلى حيازة الأشياء الممنوعة، ووضع الحجز الاحتياطي على أموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير، وعلى أموال من يشترك أو يتعاون معهم بأية كيفية كانت على ارتكاب هذه الجرائم أو يحرضهم على ارتكابها وتقع بناءً على ذلك التحريض، أو من يقدم لهم مساكن أو محلات يأوون إليها أو يجتمعون فيها مع علمهم التام بنواياهم، وله توقيف المتهمين بهذه الجرائم ممن توفرت أدلة كافية قانوناً لاتهامه.

رابعاً: اتخاذ إجراءات احترازية على الطرود والرسائل البريدية والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية كافة، إذا ثبت استعمالها في الجرائم المشار إليها أعلاه، ويمكن فرض المراقبة على هذه الوسائل والأجهزة وتفتيشها وضبطها إذا كان ذلك يفضي

إلى كشف الجرائم المذكورة أو يمنع وقوعها وذلك بعد استحصال مذكرة من الجهات القضائية المعنية لفترة زمنية محددة.

خامساً: فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة.

سادساً: فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها ومراقبة أعمالها ووضع الحراسة عليها بعد استحصال قرار قضائي، وحلها أو إيقافها مؤقتاً إذا ثبت صلتها بالجرائم المذكورة في الفقرة (أولاً) من المادة (7)(62).

سابعاً: إيقاف العمل مؤقتاً أو بصورة دائمية بإجازات الأسلحة والذخيرة والمواد الخطيرة والمفرقعات والمتفجرة وحيازتها أو الاتجار بها، إذا ثبت استعمالها أو محاولة استعمالها في الجرائم المذكورة في أعلاه أو إذا كانت تمثل تهديداً للأمن والاستقرار في المنطقة أو كانت حيازتها غير جائزة قانوناً.

ثامناً: اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محددة ومناسبة في المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ وبالتنسيق مع وزيري الدفاع والداخلية أو أي وزير آخر ومستشار الأمن الوطني أو أي جهة ذات اختصاص.

تاسعاً: في العمليات الواسعة التي تنفذ في مناطق كبيرة لمواجهة أخطار مسلحة واسعة فيمكن الاستعانة بالقوات المتعددة الجنسيات وفقاً لقرار الأمم المتحدة ذي القرم (1546) لعام 2004 وتكليف القوات العسكرية العراقية بواجبات واضحة ومحددة تتناسب مع

(62) نصت المادة (7/أولاً) على: ((تتولى المحكمة الجنائية المركزية في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبة خلال مدة سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل والتسليب والاغتصاب والخطف وتخريب أو تفجير أو إحراق أو إتلاف الأموال العامة والخاصة وحيازة الأسلحة الحربية وعتادها أو صنعها أو نقلها او تهريبها أو المتاجرة بها)).

وضعها وإمكانياتها بعد موافقة الرئاسة بالإجماع أو في إقليم كردستان يتم تنفيذ الإجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها))[63].

جدير بالذكر أنَّ هذه الصلاحيات أو الاختصاصات المخولة للسلطة القائمة على إجراء حالة الطوارئ سندها القانون الذي عين نطاقها، فلا سبيل إلى تجاوزه[64]، فرقابة القضاء، هي دون غيرها، الرقابة الفعّالة التي تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وخاصة المتعلقة بالمدد الانتخابية وتؤمّن لهم حرياتهم العامة وتفرض للقانون سيادته ولكل نظام حدوده الدستورية المشروعة. لذلك يجب على رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية أن يراعي الحقوق التي كفلها الدستور والقانون دون أي تجاوز وخاصة المدد الدستورية للانتخابات، كون هذه المدد يختار فيها الشعب نوّابه عنه، يمثلونهم داخل قبة البرلمان وعدم استخدام الظرف الاستثنائي ذريعةً لانتهاك تلك الحقوق وتلكم الحريات.

المطلب الثالث: أثر التشريعات الاستثنائية على المدد الدستورية للانتخابات

The impact of exceptional legislation on the constitutional terms of elections

يمتد أثر الظروف الاستثنائية إلى المساس بالنصوص الدستورية أو القانونية ومنها النصوص المتعلقة بالمدد الدستورية للانتخابات، ففي حالة الأخطار والأزمات التي تهدد كيان الدولة أو أمنها أو سلامتها أو السير المنتظم لمؤسساتها الدستورية، فإنَّه يمكن للسلطة القائمة على هذا الظرف سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية، فإنَّه يوقف العمل ببعض النصوص

(63) المادة (3) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 المنشور في الوقائع العراقية، العدد (3987) في 2004/1/9.

([64]) د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، المرجع السابق، ص63.

الدستورية أو تعطيلها على أساس الحفاظ على مصالح الدولة العليا(65). فكثيراً ما حدث هذا النوع من التعطيل في ظل اللجوء إلى نصوص الأزمات الخاصة وسلطاتها الواسعة والتي تؤدي إلى تعطيل النصوص الدستورية(66) الخاصة بالمدد المتعلقة بالانتخابات البرلمانية، إذ تُستَمد هذه المدد من النظام العام، كون قواعد النظام العام هي قواعد إمرة لا تملك أي سلطة أو قدرة على مخالفتها، إذ تُعَرِّض مخالفتها كيان المجتمع للانهيار، فلا يسمح لأيٍّ كان بمخالفتها؛ لأنَّها تمسّ كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي(67). فتحديد موعد إجراء الانتخابات في صُلب الوثيقة الدستورية أو القانونية من المسائل المهمة والمرتبطة بالعديد من المسائل الدستورية ذات العلاقة، وهي التي تتصل بالإرادة الشعبية وممارسة الحقوق السياسية كالترشيح والانتخاب، وتنظيم ممارسة السلطة الذي ينبغي أن يكون من اختصاص الدستور ولا يجوز مخالفته، فإذا حدَّد الدستور أو القانون الانتخابي موعد، فلا يمكن للسلطة القائمة على حالة الطوارئ، في ظل الظرف الاستثنائي، أن تُعدِّل أو تلغي تلك المدد، وبغير ذلك، فإنَّها تخالِف النظام العام، فالإخلال بالنظام العام وإن كان يؤدي إلى التجاوز على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد وخاصة الانتخابات، إلَّا أنَّه وبمعنىً واسع يؤدي إلى الإخلال بالسلم الاجتماعي في المجتمع كلل(68). فالنظام العام هو المجتمع بكل عناصره وبكل مفاصله، والحقوق والحريات إحدى هذه المفاصل بل أهمها. وعلاوة على وجود حماية قانونية للقواعد التي تُعبِّر عن القيم العليا في المجتمع وفلسفته السياسية والاجتماعية المتمثلة بعدم المساس بها في

([65]) Carre de Malberg, Theorie Generale de a etat TII, 1920, p.610 ets. نقلاً عن: د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص153.
Borthe 1933, pp.240-242.

(66) محي الدين حسن يوسف، أثر الأزمات الخاصة على تعطيل الدساتير، مطبعة بيناتي، السليمانية – العراق، 2009، ص118.

(67) عبدالله علي محمد عبدالله، المرجع السابق، ص29.

(68) د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المرجع السابق، ص97.

حال وجود ظرف استثنائي، هذا ويرى أحد الفقه(69) أنَّ الظروف الاستثنائية لا تؤدي إلى هدم قواعد المشروعية أو تجاوزها كلياً، وإنَّما يكون جزئياً ولفترة مؤقتة. نحن نقف مع هذا الرأي؛ كون نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قانونية والتشريعات الاستثنائية التي تصدر في ظل هذه الظروف هدفها الحماية للنظام العام ولا يمكن لهذه النظرية المساس بالنصوص الدستورية أو القانونية، وإنَّما تتعطل لفترة زمنية بانتهاء الظرف الاستثنائي، ومن هذه النصوص الدستورية: النصوص المتعلقة بالمدد الخاصة بالانتخابات البرلمانية، كون هذه المدد تؤدي إلى ضبط النظام السياسي. ومن أمثلة هذه المدد الدستورية أو القانونية، ما نصَّ عليه دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (56/أولاً، وثانياً) منه، إذ نصّت على: ((تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة))(70). كما نصَّ أيضاً على أنَّ لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر(71). إذ ترتبط تلك المدد الدستورية بجوهر الديمقراطية النيابية. فالديمقراطية تعني حُكم الشعب بواسطة الشعب ومن أجل الشعب(72). ومن خلال ذلك ترتبط المدد الدستورية للانتخابات بتحقيق النظام الديمقراطي النيابي والتداول السلمي للسلطة، إذ يتطلب ذلك وجود برلمان منتخَب من قبل الشعب الذي يُعبِّر عن إرادته من خلال الانتخابات، وهذا لا يتحقق إلَّا بوجود مددٍ دستوريةٍ أو قانونيةٍ تُحدِّد الانتخابات.

(69) د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص156.

([70]) المادة (56، أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

([71]) المادة (57) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

([72]) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص165 وما بعدها. نقلاً عن: عبدالله علي محمد عبدالله، المرجع السابق، ص19.

الخاتمة Conclusion

بعد أنْ انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع (أثر الظروف الاستثنائية على الانتخابات البرلمانية)، توصّلنا إلى نتائج ومقترحات، نقف عليها في البيان التالي:

أولاً: النتائج Results

إنّ الظرف الاستثنائي يُعطل الانتخابات البرلمانية، هذا التعطيل يؤدي إلى تمديد المدد الدستورية والقانونية المتعلقة بالانتخابات.

إنّ التوقيتات أو المدد الانتخابية هي مدد تُحدد بداية الدورة الانتخابية لمجلس النواب ونهايتها. تُحَدَّد هذه التوقيتات في صلب الوثيقة الدستورية أو تُنَظَّم بقانونٍ خاص.

عالجتْ بعض الدساتير حالة امتداد المدد الخاصة بالانتخابات البرلمانية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، ومن هذه الدساتير، دستور الأُردن لعام 1952 ودستور قطر لعام 2003، أمّا الدساتير التي نصّت على امتداد المدد الانتخابية في الظروف الاستثنائية، فمنها دستور البحرين لعام 2002 ودستور تونس لعام 2014.

ثانياً: المقترحات Suggestions

يجب احترام المدد الدستورية أو القانونية المتعلقة بالعملية الانتخابية والتقيُّد بها، لأنّ هذه المدد تجعل من الانتخاب مصدراً للشرعية الدستورية ولا يجوز التمديد إلّا بوجود نصٍّ دستوريّ أو قانونيّ يُجيز التمديد، حتى يتحقق الأمن القانوني الذي يُعد من أهم أُسس بناء الدولة القانونية.

نقترح على المشرِّع العراقي أن يُعدِّل نصّ المادة (56/أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ لم تُشِر المادة أعلاه، في حال وجود ظرفٍ استثنائي وعدم إجراء الانتخابات في موعدها المحدد، لذلك يجب أنْ يُعَدَّل نصّ المادة وإضافة نصٍّ في حال وجود ظرف استثنائي يُشير إلى استمرار المجلس السابق لحين انتخاب مجلسٍ جديدٍ، أي بعد زوال الظرف الاستثنائي أُسوة بالدساتير المقارنة.

قائمة المراجع References

أولاً: الكُتُب

د. أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، دون مكان نشر، 2004.

د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط3، دار الشروق، القاهرة، 2004.

د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.

د. أشرف اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007.

د. ثروت عبدالهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

جمال عبدالله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.

د. چورچي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة تأصيلية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

د. حسن ضياء الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، دون سنة نشر.

د. حسين محمد مصلح محمد، تقديم: د. محمد أنس قاسم جعفر، دور المحكمة الدستورية العليا في تحقيق التوازن بين الحرية الشخصية ومقتضيات المصلحة العامة، ط1، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2016.

د. حنان محمد القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2017.

د. زكريا عبدالحميد محفوظ، حالة الطوارئ والقوانين المنظمة لها، مطبعة الإسكندرية، الإسكندرية، 1966.

د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري – الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.

سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1981.

صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.

د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.

د. عبدالحميد الشواربي و أ. شريف جادالله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

د. عبدالفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955.

د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.

د. عصمت عبدالله الشيخ، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

د. علي الصاوي، موقف البرلمان من حالة الطوارئ، جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، القاهرة، 2005.

د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018.

د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2019.

د. مازن ليلو راضي، أُصول القضاء الإداري، ط1، دار نيبور للطباعة، العراق، 2016.

د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط1، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1962.

محي الدين حسن يوسف، أثر الأزمات الخاصة على تعطيل الدساتير، مطبعة بيناتي، السليمانية – العراق، 2009.

د. ميساء محمد شور و د. غدي عاطف مقلد، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019.

د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

ثانياً: المراجع الأجنبية

Carre de Malberg, Theorie Generale de a etat TII, 1920.

ثالثاً: البحوث والرسائل والأُطروحات

زهيرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان – الجزائر، 2014–2015.

عبدالله علي محمد عبدالله، المواعيد الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة تكريت، 2014.

محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، دون سنة نشر.

د. سماعين لعبادي، إصلاحات القانون الانتخابي بين الضرورات والآليات: دراسة للتجربة الجزائرية، بحث منشور في المؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطور)، العدد 2، ج1، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأحكام

دستور المملكة الأُردنية الهاشمية لعام 1952 المعدَّل.

دستور مملكة البحرين لعام 2002.

دستور دولة قطر لعام 2003.

دستور جمهورية العراق لعام 2005.

دستور تونس لعام 2014.

دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019.

قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 المنشور في الوقائع العراقية، العدد (3987) في 2004/1/9.

قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2020 المنشور في الوقائع العراقية، العدد(4603) في 2020/11/9.