

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

مدى مشروعية إعلان حالة الطوارئ في السودان

(دراسة تطبيقية على إعلان حالة الطوارئ في السودان في فبراير 2019م)

د. محمد حسن جماع تمساح

أستاذ القانون العام المشارك، كلية القانون والشريعة . جامعة نيالا . السودان

د. عبد العزيز آدم عبدالله بابكر

كلية القانون والشريعة . جامعة نيالا

KHEiRiLaw@hotmail.com

تاريخ النشر: 2019/12/01

تاريخ القبول: 2019/11/04

تاريخ ارسال المقال: 2019/11/01

د. محمد حسن جماعت مساح - د. عبد العزيز آدم عبد الله بابكر

مدى مشروعية إعلان حالة الطوارئ في السودان

الملخص:

في الأوضاع الطبيعية يجب أن تتقيد الدولة بتطبيق قوانينها العادية، غير أن هناك ظروفًا استثنائية قد تمر بها البلاد تجعل من العسير مسايرتها عبر تطبيق القوانين ذاتها؛ لذلك تلجأ الدولة في مثل هذه الحالات إلى إعلان حالة الطوارئ وتطبيق قانون خاص بها. وحالة الطوارئ هي جملة من التدابير والإجراءات التي تتخذها دولة ما على أراضيها بهدف ضبط الأمن والمحافظة على النظام العام، إثر وقوع أحداث استثنائية تهدد الأمن العام بالحروب والكوارث. ويتضمن إعلان حالة الطوارئ منح صلاحيات استثنائية للسلطات الإدارية على خلاف المعتاد، مما قد يمس بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد أو الجماعة؛ ولذلك تلجأ الدول إلى وضع ضوابط قانونية لتنظيمها.

وبناء على ذلك فإن مشكلة البحث تتمحور حول المرجعية القانونية لحالة الطوارئ والأطر التشريعية التي ترسم حدودها وضوابط إعلانها، مع التركيز على مدى مشروعية حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م.

وتتمثل أهداف البحث في التعرف على ماهية حالة الطوارئ وضوابط إعلانها، والكشف عن الأطر التشريعية التي تبرر إعلانها في القوانين الداخلية والمواثيق الدولية، ومعرفة ما إذا كانت حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م وفقاً للدستور والقانون من عدمه. وقد استخدم الباحثان المنهج الوصفي والتحليلي والتاريخي والمقارن للوصول إلى النتائج.

أهم نتائج البحث تمثلت في: أن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية يتم إعلانها من قبل رأس السلطة التنفيذية في الدولة عند وجود خطر جسيم يهدد أمن البلاد، وتحكمها تشريعات خاصة، بسبب تعذر إدارتها اعتماداً على القوانين العادية. وأن الفقه والقضاء وقواعد القانون الدولي جميعها تعترف وتأخذ بنظرية الظروف الطارئة من خلال ضوابط وشروط مشددة، مع اختصاص القضاء بالرقابة على تطبيقها. ومن النتائج المهمة عدم مشروعية حالة الطوارئ التي أعلنها الرئيس السوداني في 22 فبراير 2019م، لعدم استيفائها كامل الشروط الدستورية.

وأهم ما يوصي بها الباحثان: ضرورة تحري السلطات الإدارية الدقة للتأكد من استيفاء شروطها قبل إعلانها، مع مراعاة التناسب بين الإجراءات المتخذة والوضع الاستثنائي الدافع للإعلان، ومراجعة قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة السوداني لسنة 1997م وسائر قوانين الطوارئ لتتوافق مع الدستور. إضافة إلى ضرورة تعزيز دور آليات الرقابة بأنواعها المختلفة عند تنفيذ إجراءات الطوارئ لحماية للحقوق الأساسية وترسيخاً لمبدأ العدالة.

الكلمات المفتاحية: حالة الطوارئ، حالة الظروف الاستثنائية، الأطر التشريعية. المشروعية.

Abstract:

In normal circumstances, the state should apply the ordinary legislations, but it is difficult to abide applying them while the exceptional, that is why states declares in such circumstances the Status of Emergency to allow applying special legislations.

Emergency Status is a set of procedures which are applied by the state to control security and to keep the public order as a consequence of exceptional events which threat the public security like war and disasters.

Declaring the Emergency Status includes offering exceptional jurisdictions to the administrative authorities in unusual manner, which may affect the individual or the common rights and freedoms, so states try to put legal restrictions for its application.

The research problem is on the legal reference of the Emergency Status and the legislative frameworks that regulate it and the terms of declaration, concentrating on the legitimacy of the Emergency Status which declared in Sudan in February 2019.

The objective of the research is to identify the nature of the Status of Emergency and the rules of its declaration, and to reveal the legislative frameworks that justify its declaration in domestic legislations and international conventions and find out whether the state of emergency declared in Sudan in February 2019 is in accordance with the constitution and the law. In doing so, researchers adopted the descriptive, analytical, historical approaches.

The most significant research findings: Emergency Status an exceptional status declared by the head of the executive authority in case of a sever threat that threats state's security, governed by special legislation because it cannot be ruled depending on the normal legislations.

Researchers also found that jurisprudence, judiciary and the international law all recognize and adopt the theory of Emergency Status through strict controls and terms with the jurisdiction of the judiciary to monitor their application.

A significant finding is the illegality of the Emergency State declared by the Sudanese President on February 22, 2019, for not fulfilling the full constitutional requirements.

The most important recommendations: Executive authority should be accurate to ensure that the terms are met before being announced, considering the proportionality between the actions taken and the exceptional situation motivating the declaration. Revise the Sudanese Emergency and Public Safety Law of 1997 and other emergency laws to conform to the Constitution. Also there is a need to enhance the role of various monitoring mechanisms while implementation of emergency procedures to protect basic rights, and consolidate the principle of justice.

مقدمة:

حالة الطوارئ هي جملة من التدابير والإجراءات التي تتخذها دولة ما على كامل اراضيها، أو في جزء معين من إقليمها، بهدف ضبط الأمن والمحافظة على النظام العام، إثر وقوع أحداث استثنائية تهدد الأمن العام كالحروب والكوارث. وتمثل حالة الطوارئ وضعاً استثنائياً، فلا يتم اللجوء إليها إلا حينما تتعرض الدولة لهزات عنيفة لأسباب داخلية أو خارجية قد تؤدي إلى تهديد كيانها أو تفضي إلى انهيار كامل لاقتصادها.

مشكلة البحث:

يتضمن إعلان حالة الطوارئ منح صلاحيات استثنائية للسلطات الإدارية على خلاف المعتاد، مما قد يمس بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد أو الجماعة، بل وربما تتخذ السلطات التنفيذية ذريعة للتضييق على جهة أو شخص ما بسبب التوجهات السياسية أو الانتماء الاثني أو الديني أو غيرها؛ ولذلك فقد وضعت الأنظمة أطراً تشريعياً ترسم حدودها وتحدد شروط إعلانها. فمشكلة هذا البحث تتمحور حول المرجعية القانونية لحالة الطوارئ والأطر التشريعية التي ترسم حدودها وضوابط إعلانها، مع التركيز على مدى مشروعية حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م على ضوء تشريعاتها؟

وفي سبيل ذلك يسعى البحث للإجابة على العديد من الأسئلة المهمة منها: ما المقصود بإعلان حالة الطوارئ؟ وما هي الأطر والضوابط التشريعية لإعلانها؟ ومن له الصلاحية في إعلان حالة الطوارئ في السودان؟ وهل حق الجهة المختصة بإعلانها حق مطلق دون شروط قانونية أم مقيد؟ وهل كانت قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في فبراير 2019م المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ وفقاً للدستور والقانون؟.

أهداف البحث: يهدف البحث لتحقيق الأهداف التالية:

- 1- التعرف على ماهية حالة الطوارئ وضوابط إعلانها.
 - 2- الكشف عن الأطر التشريعية التي تبرر إعلانها في القوانين الداخلية والمواثيق الدولية.
 - 3- معرفة ما إذا كانت حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م وفقاً للدستور والقانون، بما يجعلها مشروعة، أم أنها لم تستوف شروطها النظامية.
- أهمية الدراسة:** تكمن أهمية الدراسة في أن:

- 1- حالة الطوارئ من الموضوعات التي تنظم بقواعد قانونية استثنائية، فمن المهم تركيز الدراسات حولها لمعرفة ماهيتها وحدودها وشروط إعلانها، حتى لا تهدر حقوق وحرريات الناس على حين غفلة منهم.
- 2- تباينت آراء المتخصصين والمهتمين بالقانون حول مسألة إعلان حالة الطوارئ في السودان في العام 2019م تبايناً كبيراً، فكان مما يزيد الأمر أهمية ضرورة إجراء بحوث علمية لإثراء النقاش الهادف حولها وصولاً إلى حقيقة مشروعيتها من عدمها.

منهجية البحث وهيكله:

استعان الباحثان بالمنهج الوصفي والتحليلي لتوصيف النصوص التشريعية السودانية ذات الصلة ثم مقارنتها وتحليلها للوصول إلى نتائج منطقية، وكذلك تم الاستعانة بالمنهج التاريخي لاستخدامه في تتبع أوضاع حالة الطوارئ

في الدساتير والقوانين السابقة لدستور السودان الانتقالي لسنة 2005م النافذ، كما تم استخدام المنهج المقارن أحيانا لمقارنة ضوابط الطوارئ الواردة في المواثيق الدولية ذات الصلة مع التشريعات السودانية. ولإنجاز البحث تم تقسيمه إلى مبحثين، خصص المبحث الأول لمناقشة مفهوم حالة الطوارئ لغة وفقها وقضاء وذلك في مطلبين، وخصص المبحث الثاني لمناقشة المرجعية التشريعية لحالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م ومدى مشروعيتها من خلال مطلبين كذلك.

المبحث الأول

مفهوم حالة الطوارئ وإطارها التشريعي

نتناول في هذا المبحث مفهوم حالة الطوارئ لغة وفقها وقضاء وما يترتب على إعلانها من آثار قانونية، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول - مفهوم حالة الطوارئ: الطوارئ في اللغة العربية من طرأ - وطُروءا، حدث، وخرج فجأة، فهو طارئ، والجمع طُرَاء، وطرأء، الطارئ، الغريب، وفي غير العاقل: طوارئ، الطارئة مؤنث الطارئ⁽¹⁾.

أما تعريف حالة الطوارئ state of emergency اصطلاحاً، فقد عرّف معظم الكُتاب والباحثون بتعريفه في منظور واقعي وقانوني. وعلى هذا الأساس تُفصل التعريف الاصطلاحي لحالة الطوارئ كالاتي: أولاً- تعريف حالة الطوارئ في منظور واقعي: فقد عُرف حالة الطوارئ في منظورها الواقعي بأنها: هي الحالة الاستثنائية التي يتطلب حلها اصدار تشريعات خاصة ويتم من خلالها منح السلطة التنفيذية صلاحيات اضافية يتعذر حلها وفق القوانين التقليدية السائدة في البلد⁽²⁾.

يتضح من هذا التعريف أنّ الحالة الطارئة في إطار اعلان حالة الطوارئ هي حالة استثنائية ومن قبيل التشريعات الخاصة (تصدرها السلطة التنفيذية) غير العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، والحالة الاستثنائية "هي الحالة التي تحدث بدولة معينة حيث تخل فيها الأمن العامة بسبب وباء أو كارثة أو فتن داخلية أو حرب أهلية أو غزو خارجي، وتطبق الخاصة بمواجهة الظروف الاستثنائية والتي تتضمن خروجاً على قواعد المشروعية في الظروف العادية⁽³⁾.

ويمكن أن يكون اعلان حالة الطوارئ كلياً أو جزئياً، فيكون كلياً إذا كانت الاحداث تشمل كامل اقليم الدولة فيتم تطبيق حالة الطوارئ على كل اقليم الدولة، أما اذا كانت الاحداث تشمل جزءاً أو منطقة معينة من اقليم الدولة بحيث لا تؤثر على باقي اقليم الدولة تعلن حالة الطوارئ في ذلك الجزء أو المنطقة فقط⁽⁴⁾.

وكما عُرف أيضاً بأنها: حالة لمواجهة نذر خطيرة تتهدد معها المصالح القومية، وقد تنال من استقرار الدولة أو تعرض أمنها أو سلامتها للخطر الداهم، وهذه الحالة لا تلائمها أحياناً الاجراءات التي تنص عليها القوانين العادية في الأوضاع المعتادة، ذلك أنّ طبيعة حالة الطوارئ ومداهما تفرض من الاجراءات الاستثنائية ما يناسبها، ويعتبر لازماً لمواجهة بقائها⁽⁵⁾.

رغم أن هذا التعريف لم تشر إلي الجهة التي لها صلاحية اصدار حالة الطوارئ كما جاء في التعريف السابق، إلا أنّ كلا التعريفين لا تختلفان في توضيح المفهوم العام لحالة الطوارئ، إذ بيّن هذا التعريف أنّ حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تهدد أمن الدولة وسلامتها، وتقتضي اعلانها فرض اجراءات تتعذر وفق القوانين العادية السائدة. وأيضاً عُرف حالة الطوارئ بمنظورها الواقعي بأنها: يطلق على الظروف غير العادية أو الطارئة التي قد تمر بها دولة معينة، مما يتطلب - لحفظ النظام العام- تطبيق قواعد استثنائية تخالف القواعد القانونية التي تطبق في الظروف العادية، وذلك لمواجهة تلك الظروف الطارئة⁽⁶⁾.

يرى غالبية الفقهاء أنّ مصطلح حفظ النظام العام والذي بمقتضاه يتطلب إعلان حالة الطوارئ بتطبيق قواعد استثنائية تخالف القواعد العادية كما جاء في التعريف أعلاه، يتكون من ثلاثة عناصر وهي: المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، فضلاً عن الأخلاق العامة في رأي بعض الفقهاء⁽⁷⁾.

من خلال التعريفات السابقة نستنتج أنّ تعريف حالة الطوارئ في منظورها الواقعي يُبين الشروط والحالة التي تقتضي إعلان الطوارئ من قبل السلطة التنفيذية واتخاذ اجراءات وتدابير غير عادية، وهي الظروف الاستثنائية التي يهدد أمن وسلامة الدولة سواء كانت حالة حرب داخلية أو خارجية أو كوارث وطنية بما لا يمكن مواجهة السلطات المختصة (السلطة التنفيذية) والتصدي لهذه الظروف بتطبيق القوانين العادية.

ثانياً- تعريف حالة الطوارئ في المنظور القانوني: نعني بتعريف حالة الطوارئ في منظورها القانوني، في وجود قانون طوارئ لمواجهة الظروف غير العادية أثناء سريان حالة الطوارئ، وبموجبه يُمنح السلطة التنفيذية سلطات واختصاصات واسعة تحد من حقوق وحرّيات المواطنين نتيجة لتطبيق قوانين خاصة لظروف استثنائية خاصة كالحروب، والفيضانات، والزلازل⁽⁸⁾.

هذا فقد عُرف حالة الطوارئ في اطار منظورها القانوني بأنّه: القانون الذي يعمل به في حالات الفوضى وعدم الاستقرار السياسي من قبيل حالات التمرد والعصيان المدني والكوارث الطبيعية والنزاعات الداخلية. ويترتب على سريانه انشاء جرائم تُعرف اصطلاحاً باسم جرائم الطوارئ، كما يؤدي إلي انشاء أجهزة أو جهات قضائية للنظر في تلك الجرائم اسم محاكم الطوارئ⁽⁹⁾.

يُفهم من التعريف أعلاه أنّ قانون الطوارئ هو مجموعة من القواعد والأحكام تطبق مع إعلان وسريان حالة الطوارئ عند مخالفة الأفراد أحكامه وانتهاك قواعدها (جرائم الطوارئ)، وترتب ذلك أيضاً في بعض الدول انشاء نيابات متخصصة تتولى اجراءات التحقيق، فضلاً عن انشاء أجهزة قضائية تتولى الفصل واصدار الأحكام وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون.

وكما جاء في التعريف القانوني لحالة الطوارئ بأنها: تتمثل في وجود نظام قانوني، يشمل على مجموعة من القواعد القانونية تضعها السلطة التشريعية في البلاد لمواجهة ما قد يطرأ من حوادث لا يمكن مواجهتها وفقاً لقواعد القانون الموضوعية لمواجهة الحوادث العادية⁽¹⁰⁾.

يتضح من هذا التعريف أنّ قانون الطوارئ يضعه السلطة التشريعية على أساس أنّ اصدار التشريعات والقوانين العادية هو اختصاص تشريعي أصيل لها كما في الفقه الدستوري، حيث تضع السلطة التشريعية قانون الطوارئ لمواجهة الحالات الطارئة التي تعلنها السلطة التنفيذية.

باستقراء مفهوم حالة الطوارئ في اطار تعريفها الواقعي والقانوني، نخلص الآتي:

- 1- إنّ اعلان حالة الطوارئ اجراء استثنائي تستدعي اعلانها أسباب موضوعية، وتعدد ذلك في التصدي للظروف الطارئة وغير العادية ودفع الخطر الحقيقي للبلاد.
- 2- إن قانون الطوارئ هو قانون دائم شأنه شأن القوانين العادية الأخرى من حيث معالمة وقواعده، لكنه لا يصبح نافذاً إلا بإعلان حالة الطوارئ لتطبيقه على ما يطرأ في ظل الطوارئ.
- 3- يتم فرض وعلان حالة الطوارئ من قبل السلطة التنفيذية، بينما يصدر قانون الطوارئ من قبل السلطة التشريعية.
- 4- إن اعلان الطوارئ نظام قانوني ينظمه الدساتير الاطار التشريعي له من حيث القيد الزمني وعرضه للبرلمان لإلغائه أو تعديله.

وتجدر الإشارة إلي أنّ التشريعات الاستثنائية في الدول ذات النظام القانوني اللاتيني تعرف بقوانين حالة الطوارئ أو حالة الحصار State of siege، بينما تعرف في الدول ذات النظام القانوني الأنجلوساكسوني بقوانين عرفية Martial law، وكلاهما وإن كانا يستهدفان الهدف ذاته إلا أنّهما يختلفان في عدد من الخصائص⁽¹¹⁾. فمثلاً في الأردن من اختصاصات الملك ذات الصبغة الادارية إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن ووقوع طوارئ يصدر الملك بواسطة وزارته قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية إلي الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وفق قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإدارة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء. وفي حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر أنّ التدابير المتخذة وفق أحكام الطوارئ غير كافية، فللملك بناء على قرار من مجلس الوزراء أن يعلن بإدارة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في جزء منها. وعند اعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى ارادة ملكية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به⁽¹²⁾.

ومن جانب آخر نلاحظ أنّ بعض الكتاب تستخدم مصطلح الضرورة والظروف الاستثنائية بمفهوم الحالات الطارئة في اطار الخروج عن قواعد القانون العادي ودرء الخطر، إذ أنّ لوائح الضرورة شأنها شأن حالة الطوارئ تصدرها السلطة التنفيذية في حالة قيام حالة استثنائية تتطلب معالجتها سرعة في اتخاذ الاجراءات واستخدام وسائل بالفاعلية والكفاءة. ويمكن في ظل هذه الظروف أن تخالف لوائح الضرورة أو تعطل القوانين السارية استناداً إلى الفقه الفرنسي⁽¹³⁾.

وعلى هذا الأساس فإنّ مرجعية حالة الطوارئ تعبر عن منطوق المباشر لنظرية الضرورة من حيث التكيف القانوني لها. وكانت أول اعتراف بتلك النظرية في العصر الحديث خاصة الفقه الوضعي، يرجع إلى مجلس الدولة

الفرنسي إزاء التعرض لظروف استثنائية خلفتها الحربين العالميتين⁽¹⁴⁾، وفحوى نظرية الظروف الاستثنائية التي أطلق عليها مجلس الدولة وقتها تسمية (سلطات الحرب) أنّ ظروف الحرب ظروف غير عادية، وأنه يلزم توسيع سلطات الإدارة، وتخفيف تقييده بقيود القوانين العادية، حتى تتمكن من مواجهة ظروف الحرب وآثارها⁽¹⁵⁾.

واستناداً لما سبق يرى الباحثان أنّ مفهوم مصطلح الظروف الاستثنائية والظروف الطارئة يندرج في المفهوم العام لنظرية الضرورة والتي عرفتھا النظم القانونية وخاصة التشريع الاسلامي منذ القدم، وبالتالي هذه المصطلحات مترادفة المعنى، رغم أنّ مصطلح حالة الطوارئ مصطلح حديث نسبياً مقارنة بنظرية الضرورة والظروف الاستثنائية، وتباين النظم القانونية في استخدام هذه المصطلحات، حيث نجد استخدام مصطلح الضرورة أكثر شيوعاً في الفقه الاسلامي وقواعد القانون الجنائي والقانون الخاص بصفة عامة، بينما الظروف الاستثنائية في قواعد القانون الاداري، فضلاً أنّ تأصيل الفقه الدستوري المعاصر مصطلح حالة الطوارئ.

المطلب الثاني: إعلان حالة الطوارئ فقهاً وقضاءً والآثار المترتبة على إعلانها.

وكما أسلفنا، تلجأ السلطة التنفيذية (الإدارية) إلى إعلان حالة الطوارئ في حالة حدوث ظروف استثنائية تجعل السلطات الإدارية في الدولة عاجزة عن مواجهتها بالقواعد القانونية التي تسري في الأحوال العادية. ويختلف الإطار القانوني لحالة الطوارئ من دولة لأخرى، كما تختلف أساليب تطبيقها، لكنها تتفق جميعاً في الغاية التي تُفرض من أجلها حالة الطوارئ، وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة وكيانها الدستوري وشعبها. وقد اهتم بها الفقهاء والأجهزة القضائية في العديد من الدول، وبذلت مجهودات مقدرة من أجل بلورة النظرية ووضع ضوابط تطبيقها لخطورتها على حريات الافراد. كما أن لتطبيق هذه النظرية آثار قانونية، سواء طبقت بطريقة نظامية أم اسيئت استخدامها. لذا نتناول هذا المطلب من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: حالة الطوارئ في المنظور الفقهي والقضائي والقانون الدولي.

من اجل المحافظة على مفهوم الدولية القانونية التي تسودها المشروعية، بذل الفقه القانوني جهوداً كبيرة لتشييد نظرية عامة تحتوي على فكرة المشروعية الطارئة أو ما يطلق عليها مشروعية الأزمات لكي يكون أساساً قانونياً لكل خروج عن الحدود التي تضعها القوانين الوضعية القائمة⁽¹⁶⁾. فكانت هذه النظرية التي سميت بنظرية الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة أو إعلان حالة الطوارئ، وفق ضوابط وشروط محددة.

وإذا كانت المشروعية ما هي إلا سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون مع مراعاة التدرج في قوتها؛ فإن نظرية الظروف الطارئة تُعقّد هذا المبدأ وتحوّله إلى مشروعية استثنائية، تتسع فيها مبدأ المشروعية بصورة مرنة تُمكن الإدارة من التعامل مع الظروف الطارئة⁽¹⁷⁾. وفي رأي البعض تمثل نظرية الظروف الطارئة أحد استثناءات مبدأ المشروعية، التي تطبقها الدول في ظروف استثنائية كظروف الحرب، أو اضطرابات داخلية أو كوارث طبيعية وما شابهها من ظروف طارئة غير اعتيادية يتحتم مواجهتها ومعالجتها بقرارات تتخذها الإدارة ولا تخضع لرقابة القضاء، إلا من باب التأكيد على توفر العناصر المؤدية إلى ذلك⁽¹⁸⁾.

وعلى الصعيد القضائي فقد اعتنق القضاء الإداري المقارن نظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية بشروطها التي حددها الفقه — لا سيما القضاء الإداري الفرنسي الذي كان له الدور البارز في بناء هذه النظرية في نطاق القانون

العام، وذلك بوضع الضوابط الدقيقة التي تنظم وتحدد شروطها بما يوائم بين حماية حريات الأفراد وبين مقتضيات المحافظة على سلامة الدولة وحماية النظام العام⁽¹⁹⁾، وكذلك فعل القضاء المصري⁽²⁰⁾ والأردني والسوداني. فقد حددت هذه الأجهزة القضائية وغيرها مجموعة من القيود والضوابط التي يمكن من خلالها أن تفرض رقابتها على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية والتي تتفق مع ما اشترطها الفقه القانوني والتي تتمثل في الآتي⁽²¹⁾:

- 1 قيام ظروف طارئة أو استثنائية جسيمة وآنية تهدد كيان الدولة تدعو للتدخل بالإجراء الضبطي الإداري.
 - 2 استحالة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية بالطرق القانونية العادية، فإذا وجدت وسيلة أخرى دستورية أو قانونية لمواجهة الظروف التي تهدد سلامة الدولة فيجب اللجوء إليها.
 - 3 أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة⁽²²⁾. أو المحافظة على سلامة الوطن وحماية النظام العام.
 - 4 أن يكون عمل الإدارة أو تصرفها الاستثنائي لازماً لمواجهة هذه الحالة، وبوصفه الوسيلة الوحيدة والملائمة لمواجهة الظرف الاستثنائي الطارئ. فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة، إذ الضرورة تقدر بقدرها⁽²³⁾.
 - أي أن الإجراء الاستثنائي يجب ألا يتجاوز القدر الضروري للتغلب على هذا الظرف.
 - 5 أن تناط سلطة إصدار الإجراءات الاستثنائية للضبط الإداري بقمة السلطة التنفيذية للدولة وحده دون غيره من أعضاء السلطة التنفيذية⁽²⁴⁾.
 - 6 تخضاع الإجراءات الضبطية الاستثنائية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري للتأكد من ملائمتها وليس مشروعيتها⁽²⁵⁾.
 - 7- لا بد من إنهاء العمل بنظرية الظروف الطارئة بمجرد زوال هذه الظروف التي دعت إلى تطبيقها⁽²⁶⁾.
- وقد أضافت بعض أجهزة القضاء الإداري شرطاً يتعلق بعدم التضحية بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضي به الضرورة⁽²⁷⁾.
- وعلى صعيد القانون الدولي فقد اهتمت المواثيق الحقوقية الدولية بحالة الطوارئ، إذ تناولها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16/12/1966م، فقد أجاز العهد للدول الأطراف فيه اللجوء لإعلان حالة الطوارئ واتخاذ ما يلزم لمجابهة الخطر الماحق الذي يهدد حياة الأمة وذلك في أضيق نطاق دون توسع، مع مراعاة التناسب بين الأحداث الموضوعية القائمة التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ وبين التدابير المتخذة لمعالجتها. ومع ذلك لا يتم اللجوء إليها إلا إذا وجد خطر عام استثنائي يهدد حياة الأمة، مع ضرورة إعلانها بشكل رسمي.
- كما نص العهد على ألا تتعارض التدابير المتخذة مع التزامات الدولة بموجب القانون الدولي، وحذر من أن تأخذ إجراءات الطوارئ نزعاً تمييزية قائمة على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الأصل الاجتماعي⁽²⁸⁾.
- ويشدد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه يجب ألا تكون حالة الطوارئ ذريعة لحرمان الأفراد من حقوقهم الأساسية كالحق في الحياة والحق في التفكير والاعتقاد، كما يجب ألا تكون ذريعة لاستحلال الممارسات غير الإنسانية أو الحاطة بالكرامة الإنسانية أو التعذيب أو العبودية والاضطهاد⁽²⁹⁾.

مما سبق يتضح للباحثين أن الفقه والقضاء وقواعد القانون الدولي العام جميعاً تعترف وتأخذ بنظرية الظروف الطارئة من خلال ضوابط وشروط مشددة تمنع اساءة استخدامها وعدم توسعها من قبل الجهات الإدارية المختصة، فالضرورات تقدر بقدرها دون توسع لأنها استثناء من أصل، ويقوم القضاء بمراقبة هذه الضوابط. ويترتب على عدم مراعاة الشروط والضوابط المقررة لحالة الظروف الطارئة بطلان التصرف الإداري المتعلق بهذه الحالة.

الفرع الثاني: صور تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية والآثار المترتبة على تطبيقها:

تأخذ التشريعات الإدارية المقارنة أسلوبين لتنظيم الصلاحيات التي تناط بسلطات الضبط الإداري في حالات الظروف الاستثنائية (أو الضرورة)، فالأسلوب الأول وهو الأسلوب الإنجليزي يقوم على لجوء السلطة التنفيذية للبرلمان كلما حدثت ظروف طارئة تطلب منه منحها سلطات استثنائية لتنظيم الضبط الإداري، ويصدر بشأنها ما اصطلح على تسميته "بقانون الظروف" في كل حالة على حده⁽³⁰⁾.

أما الأسلوب الثاني وهو الأسلوب الفرنسي وأخذت به العديد من الدول العربية، يقوم على وضع قانون خاص مسبقاً لمواجهة الظروف الاستثنائية حال حدوثها في المستقبل، يتضمن بيان السلطات الاستثنائية التي يمكن منحها لسلطات الضبط الإداري لتمكينها من مواجهة الظروف الاستثنائية فور حدوثها عن طريق فرض الأحكام العرفية أو إعلان حالة الطوارئ، دون الرجوع إلى البرلمان لاستصدار تشريع بذلك⁽³¹⁾.

وكان السودان ضمن هذه الدول التي انتهجت المنهج الفرنسي في هذا الشأن، إذ يتركز إعلان حالة الطوارئ في السودان على قواعد تشريعية (دستورية وعادية) سابقة لإعلانها، فقد نص على ذلك العديد من الدساتير السودانية⁽³²⁾، وصدر بشأنه قانون القضاء الإداري لسنة 2005م والذي أسبغ فيه المشرع السوداني حماية إضافية لحالة الطوارئ عندما عدّها ضمن اعمال السيادة والتي لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء⁽³³⁾.

ويرتب إعلان حالة الطوارئ آثاراً قانونية عديدة منها:

- 1- اتساع اختصاص السلطات التنفيذية ذات الطابع البوليسي.
- 2- تزويد الإدارة باختصاصات جديدة، وهكذا فإن ظروف الطوارئ تبرر منح اختصاصات جديدة دونما أساس قانوني مشروع، كما قد تسمح ظروف الطوارئ للإدارة بأن توقف العمل بالقانون النافذ.
- 3- تحرر السلطات من قواعد الشكل، فالظروف الطارئة قد تكون مبرراً لتحرر الإدارة من قواعد الشكل.
- 4- تحرر السلطة التنفيذية من بعض قواعد الموضوع، فحالة الطوارئ يسمح للمسؤول الإداري المختص باعتقال الأشخاص الخطرين من أجل حماية الأمن والدفاع عن الوطن⁽³⁴⁾.

وتأسيساً على ما سبق يتضح للباحثين أن على جهة الإدارة صاحبة الاختصاص في إعلان حالة الطوارئ وهو (رأس الدولة) مراعاة القيود المفروضة عليها قبل إعلانها، إذ يجب عليها التأكد من وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، مع تعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، على أن تكون غايته في ذلك تحقيق المصلحة العامة وحدها، وإلا أصبح قراره باطلاً غير منتج لآثاره القانونية.

وإذا ما تم إعلان حالة الطوارئ وفقاً لشروطها فإن القرار الإداري القاضي بإعلانها يكون صحيحاً ناتجاً لآثاره القانونية، ويترتب على ذلك عدة نتائج كذلك مثل اتساع اختصاص السلطات التنفيذية ذات الطابع البوليسي،

وتحرر السلطة التنفيذية من بعض القيود الشكلية والموضوعية التي يضعها المشرع لسلطات الضبط الإداري في الأوضاع الطبيعية، وذلك لتسهيل تطبيقه في سبيل تجاوز الحالة الطارئة.

المبحث الثاني

إعلان حالة الطوارئ في السودان لسنة 2019م ومرجعيتها

نستعرض في هذا المبحث حالة الطوارئ في التشريعات السودانية، ثم نبحت عن مدى مشروعية حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان في فبراير 2019م في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

حالة الطوارئ في التشريعات السودانية

إذا كانت طبيعة أحكام الطوارئ يقتضي اجراءات استثنائية تتعدى تطبيقها في ظل التشريعات العادية، فلا يمكن الحديث عن الاطار التشريعي والحدود الموضوعية والزمانية لمرجعية حالة الطوارئ إلا في ظل التشريعات الأساسية (الدساتير) أو في قانون مستقل يُعرف بقانون الطوارئ، وهو قانون معلق ولا يصبح نافذاً إلا بإعلان حالة الطوارئ. وعليه نتبع في هذا المطلب الدساتير السودانية المختلفة ما إذا كانت هذه الدساتير نص على اعلان حالة الطوارئ وأحكامه أم لا، والبحث كذلك أيضاً في التشريعات السودانية العادية ذات الصلة بقانون الطوارئ.

ويعد دستور السوداني المؤقت لسنة 1956م أول دستور يعمل به بعد استقلال السودان باعتباره دولة كاملة السيادة، إلا أنّ نصوصه استقيت من قانون الحكم الذاتي لسنة 1953م، وبـ(هو صورة حرفية تقريباً من قانون الحكم الذاتي فيما عدا المواد الخاصة بانتقال السيادة سواء كانت سلطة دستورية عليا أو تشريعية أو سلطة قضائية أو سلطة تنفيذية حيث أن الأخيرة كان يعينها الحاكم بناءً على قرار البرلمان بينما في الدستور المؤقت يقوم بتعيينها مجلس السيادة)⁽³⁵⁾.

وفي اطار البحث عن أحكام حالة الطوارئ في نصوص هذا الدستور نجد أنّه لم ينص على اعلان حالة الطوارئ بصورة صريحة، إلا أنّ المادة (131) – تفسير – في سياق تفسير معاني العبارات والكلمات الواردة في هذا الدستور، فسّر معنى كلمة (القانون) بأنّها أي قانون أو قرار أو أمر مؤقت يصدره البرلمان أو تصدره سلطة أخرى مختصة، وتشمل أي أمر أو تشريع فرعي، أو أية قاعدة أو لائحة أو إعلان مما يكون له قوة القانون في السودان أو في جزء من أجزائه⁽³⁶⁾.

نلاحظ من النص أعلاه، كأنّما مفهوم الأمر أو الإعلان الذي يصدره سلطة مختصة أخرى غير السلطة التشريعية في السودان أو جزء من أجزائه تشير إلى اختصاص السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ، غير أنّ دستور السودان المؤقت لعام 1956م لم ينص على ذلك ولم يبين أحكام إعلان حالة الطوارئ.

وعلى نهج الدستور السابق المؤقت لسنة 1956م لم ينص دستور جمهورية السودان المؤقت لسنة 1964م أيضاً على إعلان حالة الطوارئ وأحكامه واكتفى بذات التفسير لمعنى كلمة القانون⁽³⁷⁾.

أما الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة 1973م فقد نص بصورة صريحة سلطة رئيس الجمهورية - والذي هو رأس الدولة ويتولى السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية⁽³⁸⁾ - في إعلان حالة الطوارئ إذا حدث خطر داهم يهدد استقلال الوطن أو وحدة سلامة أراضيه أو كيانه الاقتصادي أو أنظمة الجمهورية ومؤسساتها الدستورية أو تنفيذ التزاماته الدولية أو مكاسب الشعب، ويتخذ أي إجراء يراه مناسباً لدرء الخطر بما في ذلك تعليق كل أو بعض الحريات والحقوق التي كفلها هذا الدستور، على أنه لا يجوز المساس بحق اللجوء إلى القضاء وتكون لهذه الاجراءات قوة القانون حتى في المسائل التي يشترط هذا الدستور أن تصدر بقانون يجيزه مجلس الشعب ويصدر رئيس الجمهورية بياناً للشعب⁽³⁹⁾.

واشترط هذا الدستور أن يعرض رئيس الجمهورية الإعلان الخاص بحالة الطوارئ والأوامر الاستثنائية الصادرة بموجبه على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها ليقرر ما يراه بشأنها. وإذا لم يكن المجلس منعقداً يدعو رئيس الجمهورية المجلس للنظر فيها أو اتخاذ قرار بشأنها في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً⁽⁴⁰⁾. وإذا كان المجلس منحللاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول جلسة له ويكون نفاذ إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة لا تتجاوز ثلاثين يوماً وبخلاف الأحوال التي يكون فيها مجلس الشعب منحللاً لا يجوز لرئيس الجمهورية تجديدها أو زيادتها إلا بموافقة مجلس الشعب⁽⁴¹⁾.

نلاحظ مما سبق أنّ الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة 1973م نص بصورة مفصلة أحكام حالة الطوارئ، ومنح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في ظل الطوارئ بتعليق كل أو بعض الحريات والحقوق التي كفلها الدستور باستثناء حق اللجوء إلى القضاء.

ويرى الباحثان أن استثناء حق اللجوء إلى القضاء دون غيره من الحريات والحقوق من المساس به استثناء غير مبرر، إذ أنّ بعض الحريات والحقوق المنصوص عليها في هذا الدستور أو غير المنصوص عليها لا بد من صيانتها وحمايتها من الانتهاكات دون التذرع بحالة الطوارئ، حيث نصت التشريعات الدولية المنظمة للحقوق والحريات على ضرورة التزام الدول حتى في ظل حالة الطوارئ والاجراءات الاستثنائية بحماية وعدم انتهاك حق الحياة والحد من التعذيب والاسترقاق، والإدانة بأية جريمة بسبب فعل أو أمر أو امتناع لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدول وحرية الفكر والوجدان والدين⁽⁴²⁾.

أما عن اعلان حالة الطوارئ في دستور السودان الانتقالي لسنة 1985م فقد أشار هذا الدستور في المادة(101) إلى أنه إذا قرر مجلس الوزراء في أي وقت لا تكون فيه الجمعية التأسيسية منعقدة أنّ ضرورة الاستمرار في تصريف شئون الحكم أو معالجة أي موقف طارئ أو عاجل يقتضي إصدار تشريع بصفة مستعجلة، يجوز له أن يسن ذلك التشريع بأمر مؤقت وتقدمه لرأس الدولة لإصداره، ويكون له قوة القانون الذي تجيزه الجمعية التأسيسية ويصدره رأس الدولة وفقاً لأحكام هذا الدستور⁽⁴³⁾. ويجب أن يعرض أي أمر مؤقت يصدر بموجب أحكام البند(1) على الجمعية التأسيسية في أول انعقاد لها بعد إصداره وذلك لتأييده أو رفضه⁽⁴⁴⁾.

اشترط نص المادة أعلاه بأنّ سن التشريع المستعجل بأمر مؤقت في حالة الموقف الطارئ أو العاجل من قبل رأس الدولة لا يصدر إلا في الوقت الذي لا تكون الجمعية التأسيسية منعقدة، وهذا خلاف ما جاء في الدستور

السابق (لسنة 1973م) والذي لم يشترط ذلك، بل يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر متى ما اقتنع حدوث خطر داهم في البلاد إعلان الطوارئ إذا كان المجلس منعقداً أو غير منعقد ويعرض عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصداره ليقرر ما يراه بشأنه⁽⁴⁵⁾.

وعندما ألغي دستور السودان الانتقالي لسنة 1985م بعد انقلاب الانقاذ في يونيو 1989م، فقد أصدر مجلسه في فترات مختلفة عدداً من المراسيم الدستورية بلغت أربعة عشر مرسوماً، مثلت البناء الدستوري الذي تشكلت عليه الدولة⁽⁴⁶⁾، حتى أجاز المجلس الوطني قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م (قانون رقم 1 لسنة 1998م)، وهذا القانون هو تشريع وقانون عادي بيّن في ثلاث فصول وثمانية مواد السلطة المختصة في إعلان الطوارئ (رئيس الجمهورية) ومبررات إعلان سلطاته واجراءات الطوارئ والمحكمة والعقوبات⁽⁴⁷⁾. وقد نص هذا القانون على أنه يلغى قانون الدفاع عن السودان لسنة 1939م، ويبدو أن قانون الدفاع كانت مرجعية إعلان حالة الطوارئ واللوائح والأوامر والاجراءات ذات الصلة بها في ظل الدساتير التي لم تنص بصورة صريحة حالة الطوارئ وكذلك المراسيم الدستورية عند الغاء الدساتير وإعلان حالة الطوارئ، وخاصة في فترة الحكم العسكري من 1958م – 1964م، وانقلاب يونيو 1989م.

والجدير ذكره أنّ قانون القضاء الاداري لعام 2005م السوداني النافذ نص على أنّ إعلان حالة الطوارئ وتعيين شاغلي المناصب الدستورية والولائية، إعلان الحرب، تمثيل الدولة في علاقتها الخارجية بالدول والمنظمات، تعيين السفراء واعتماد السفراء المبعوثين إليها وتعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة المدنية، من أعمال السيادة ولا يجوز الطعن فيه⁽⁴⁸⁾. إذن نص هذا القانون على أنه لا يجوز الطعن بعدم مشروعية إعلان حالة الطوارئ، ولكنه يجوز الطعن في الاجراءات التي اتخذت بموجب حالة الطوارئ.

وفيما يتعلق عن حالة الطوارئ في ظل دستور جمهورية السودان لسنة 1998م فقد تناول هذا الدستور مبررات إعلان حالة الطوارئ والشروط الموضوعية والاجرائية لها بصورة موسعة مقارنة بين الدساتير السابقة، حيث نصت المادة (131) لرئيس الجمهورية عند حدوث أو قدوم أي خطر طارئ يهدد البلاد أو أي جزء منها. حرباً كان أو غزواً أو حصاراً أو كارثة أو أوبئة، أو يهدد سلامتها واقتصادها، أن يعلن حالة الطوارئ في البلاد أو جزء منها وفق الدستور والقانون. ويعرض إعلان حالة الطوارئ على المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً من صدوره، وإذا لم يكن المجلس منعقداً يدعى لاجتماع طارئ. إذا وافق المجلس على إعلان حالة الطوارئ يستمر نفاذ أي قانون يكون احتياطاً لحالة الطوارئ أو أي أمر استثنائي⁽⁴⁹⁾.

وكما فصل هذا الدستور سلطات رئيس الجمهورية أثناء حالة الطوارئ بموجب قانون أو أمر استثنائي أياً من التدابير الآتية:

(أ) أن يعلق بعضاً أو كلا من الأحكام المنصوص عليها في فصل الحريات والحرمات والحقوق الدستورية، ولا يجوز في ذلك المساس بالحرية من الاسترقاق أو التعذيب، أو الحق في عدم التمييز فقط بسبب العنصر أو الجنس أو الملة الدينية، أو بجرية العقيدة، أو بالحق في التقاضي أو حرمة البراءة وحق الدفاع.

(ب) أن يجل أو يعلق أياً من الأجهزة الولائية، أو يعلق السلطات الممنوحة للولايات بموجب الدستور ويتولى بنفسه أعباء تلك الأجهزة وممارسة السلطات، أو يقرر الكيفية التي تدار بها شئون الولاية المعنية.

(ج) أن يصدر أي تدابير يراها ضرورية لمواجهة حالة الطوارئ وتكون لتلك التدابير قوة القانون⁽⁵⁰⁾.

هذا، فقد نص دستور السودان لسنة 1998م سلطات المجلس الوطني (التشريعي) بأن يوافق على مد حالة الطوارئ، وعلى رئيس الجمهورية أن يعرض أي تدابير استثنائية يتخذها لحالة الطوارئ على المجلس الوطني وللمجلس أن يجيز أي أمر استثنائي أو يعدله أو يلغيه⁽⁵¹⁾.

أيضاً فقد تناول هذا الدستور نفاذ حالة الطوارئ، حيث نص على أنه: ينتهي نفاذ تدابير حالة الطوارئ في حالة انقضاء ثلاثين يوماً من صدور الإعلان إذا لم وافق المجلس الوطني بقرار على مد أجله، وبانقضاء الأجل الذي قرر المجلس، وكذلك بصدور إعلان من رئيس الجمهورية برفع حالة الطوارئ⁽⁵²⁾.

ومن الناحية العملية وتأسيساً لما جاء في دستور السودان لسنة 1998م، أعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ في العام 1999م وحل بموجبها المجلس الوطني. وبما أنّ المحكمة الدستورية قد شطب الطعن الذي تقدم به البعض⁽⁵³⁾، مستنداً إلى حالة الضرورة المنصوص عليها في هذا الدستور، والتي تعطي لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ وأن يصدر أي من تدابير يراها ضرورية لمواجهة حالة الطوارئ وتكون لتلك التدابير قوة القانون⁽⁵⁴⁾، إلا أنّ البعض يرى بأن هاتين المادتين لا يخولان رئيس الجمهورية حق حل المجلس، ولعل المحكمة لم تجد ما يؤيدها في مؤلفات فقهاء القانون الدستوري⁽⁵⁵⁾.

ومن أهم إعلانات حالة الطوارئ أيضاً في ظل هذا الدستور، إعلان حالة الطوارئ في ولايات دارفور بعد اندلاع الحرب بين حركات دارفور وحكومة الخرطوم السابقة في العام 2003م.

أما دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م فقد نظم أحكام حال الطوارئ واجراءات إعلانها⁽⁵⁶⁾ وفقاً لما جاء في دستور جمهورية السودان لسنة 1998م، باستثناء تقييد الدستور الانتقالي إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ وممارسة سلطاته أثناء حالة الطوارئ بموافقة النائب الأول.

واستناداً لما نص عليه دستور الانتقالي لسنة 2005م وقانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م أصدر رئيس الجمهورية السابق مجموعة من أوامر الطوارئ في البلاد، ومنها اعلانات حالة الطوارئ في العام 2018م في ولاية كسلا وشمال كردفان لجمع السلاح من أيدي المدنيين ومكافحة التهريب وتجارة السلاح حسب ما أعلنه الحكومة آنذاك، وكما أعلن رئيس الجمهورية السابق أيضاً في هذا العام مجموعة من الأوامر وهي موضوع دراستنا في المطلب الثاني.

نستنتج من خلال دراستنا لحالة الطوارئ في التشريعات السودانية أنّ الدساتير الرئاسية في ظل الأنظمة العسكرية نص بصورة مقننة حالة الطوارئ كما الحال في القوانين المنظمة لها، مقارنة بالدساتير البرلمانية في عهود الديمقراطية الثلاثية.

المطلب الثاني: مدى مشروعية حالة الطوارئ التي أعلنت في السودان عام 2019م.

بعد انفصال جنوب السودان في 9 يوليو 2011م وفقدان السودان لمعظم صادراته النفطية بدأت الأوضاع الاقتصادية في السودان تتدهور بشكل سريع حتى بلغت ذروتها في أواخر العام 2018م، حينها هب الشعب منتفضاً على سلطة الإنقاذ الحاكمة منذ ثلاثين عاماً في مواكب احتجاجية بدأت في 19 ديسمبر 2018م، واستمرت في التصاعد يوماً بعد يوم، مما حدا بالرئيس عمر حسن أحمد البشير لإعلان حالة الطوارئ لمدة عام في كافة ولايات السودان بموجب المرسوم الدستوري رقم (6) لسنة 2019م الصادر في 22 فبراير 2019م⁽⁵⁷⁾. وتم عرض المرسوم إلى الهيئة التشريعية القومية، والتي اجازته في جلستها بتاريخ 11 مارس 2019م، لكنها قلصت مدتها إلى ستة أشهر⁽⁵⁸⁾. وذلك استناداً إلى المادتين 58 (1) (ز) و 210 من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م وإلى المادة (4) من قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م. فهل من اختصاص رئيس الجمهورية دستوراً وقانوناً أن يعلن حالة الطوارئ؟ وإذا كان مختصاً بإعلانها فهل حقه في ذلك حق مطلق دون شروط قانونية أم مقيد؟ وهل كانت قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في فبراير 2019م المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ وفقاً للدستور والقانون مستوفية لشروطها الشكلية والموضوعية المطلوبة نظاماً؟

على الصعيد الدستوري، فقد نص دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م النافذ من بين اختصاصات أخرى على اختصاص رئيس الجمهورية بإعلان وإنهاء حالة الطوارئ وفقاً لأحكام الدستور والقانون⁽⁵⁹⁾. كما منح الدستور ذاته الحق لرئيس الجمهورية عند حدوث أي خطر طارئ يهدد البلاد أو جزء منها، حرباً كان أو غزواً أو حصاراً أو كارثة طبيعية أو أوبئة، يهدد سلامتها أو اقتصادها، أن يعلن حالة الطوارئ في البلاد، أو في أي جزء منها، وفقاً للدستور أو القانون، لكنها اشترطت موافقة النائب الأول للرئيس⁽⁶⁰⁾.

وعلى صعيد القوانين العادية فقد نص قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م على حق رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء السودان، أو في أي جزء منها إذا تعرضت لأي من المخاطر الآتية: الغزو الأجنبي أو الحصار، الخطر الحال أو الجسيم الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو أي جزء منه، الأزمة التي تهدد اقتصاد البلاد، الحرب أو التمرد أو القتال غير المشروع، الإجماع أو العصيان أو الشغب المنتشر، تعطل العمل أو المرافق العامة، الكوارث الطبيعية أو الجاعة أو الأوبئة، وأي حالة أخرى تشكل في نظر رئيس الجمهورية تهديداً وشيكاً للوقوع على السودان أو السلامة العامة، أو حياة المجتمع أو جزء عام منه⁽⁶¹⁾.

من خلال النصوص الدستورية والقانونية السابق ذكرها يتضح أن لرئيس الجمهورية الحق من حيث المبدأ في إعلان حالة الطوارئ في كافة أرجاء السودان، أو في جزء منها متى ما توفرت مسوغاتها. لكن هل كانت تلك الأحداث التي جرت بين عامي 2018، 2019م من الخطورة بالقدر التي تهدد سلامة الدولة أو اقتصادها بحيث تبرر إعلان حالة الطوارئ؟

الواقع أن الاحتجاجات التي اندلعت في السودان في ديسمبر 2018م من جموع المواطنين كانت احتجاجات سلمية خالية من أي عنف، حركتهم تردي الأوضاع الاقتصادية التي تسببت الحكومة نفسها فيها، بسياساتها غير الرشيدة في إدارة الشأن الاقتصادي بالبلاد، وبالتالي فإن هذه الاحتجاجات لم تشكل خطراً على البلاد ولم تكن

السبب في التدهور الاقتصادي، مما ينتفى معها حق رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ على النحو الذي قصده المشرع الدستوري في المادة (1/210) من الدستور، لا سيما أن ما قامت به هؤلاء المحتجون مكفول لهم بموجب وثيقة الحقوق المضمنة في الباب الثاني من الدستور. وعلى الصعيد المقارن فهذه الاحتجاجات لا تختلف عن مظاهرات أخرى شهدتها العالم في الوقت ذاته، مثل حركة السترات الصفراء في فرنسا، ومثل الاحتجاجات الجزائرية ضد ترشيح الرئيس بوتفليقة لولاية رئاسية جديدة ورموز حكمه، ولم تلجأ الدولتان إلى إعلان حالة الطوارئ؛ لانتفاء ما يبرر إعلانها رغم المسلك الخشن لثوار السترات الصفراء.

إن النتيجة التي توصلت إليها الباحثان في هذا الشأن أن حالة الطوارئ التي أعلنها رئيس الجمهورية في السودان في 22 فبراير 2019م لم تستوف كامل الشروط الدستورية، لانتفاء الأسباب الجدية التي تبررها. فالاحتجاجات السلمية لا تبرر إعلان حالة الطوارئ وإلا لفرغتها من معناها ومحتواها وغرضها.

ومن ناحية أخرى نجد أن المادة (210) من الدستور اشترطت موافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية حتى يتسنى للأخير إعلان حالة الطوارئ، وبالتالي فإن حق الرئيس في إعلان حالة الطوارئ لم يكن حقا مطلقا، بل مقيدا بموافقة نائبه الأول بنص الدستور. فهل شاوور الرئيس عمر البشير نائبه الأول عندما أعلن حالة الطوارئ في فبراير 2019م؟

الذي يبدو للباحثين أن ذلك لم يحدث، بدليل أن النائب الأول لرئيس الجمهورية نفسه قد تم إقالته من منصبه بالمرسوم الجمهوري التالي لمرسوم إعلان الطوارئ والذي حمل رقم (7) لسنة 2019م والذي صدر في اليوم ذاته الذي أعلن فيه الطوارئ وهو 2019/2/22م دون أن يعرض بمنصب حكومي آخر، الأمر الذي يفسر بُعد النائب الأول عن قرار الرئيس المتعلق بالطوارئ. ومن هذه الناحية فإن الإعلان لم يكن دستورياً كذلك لعدم استيفائه كافة الشروط الشكلية التي يتطلبها الدستور، إذ أغفل الإعلان موافقة النائب الأول للرئيس على ذلك الإجراء، وموافقته إجراء جوهري لا يستقيم الأمر بدونونه بنص الدستور.

وبالانتقال إلى السؤال التالي وهو ما إذا كانت أوامر الطوارئ التي صدرت من رئيس الجمهورية في 25 فبراير 2019م والتي فصلت مقتضيات حالة الطوارئ التي أعلنها الرئيس بالمرسوم الجمهوري رقم (6) لسنة 2019م وفقاً للدستور والقانون؟ وهل محتوى هذه الأوامر في النطاق الدستوري والقانوني فقط؟ أم أن هناك تجاوزات للحدود المرسومة في التشريعات المختصة؟

للإجابة على هذا السؤال نشير إلى أن الرئيس عمر حسن أحمد البشير أصدر يوم 2019/2/25م أوامر طوارئ بالأرقام 5/4/3/2/1 لسنة 2019م وذلك تفصيلاً لمقتضيات إعلان حالة الطوارئ التي أعلنها بالمرسوم الجمهوري رقم (6) بتاريخ 2019/2/22م منح بموجبها صلاحيات للقوات النظامية وحظر بعض السلوك التي يراها الرئيس أنها ضرورية للسيطرة على الوضع المتأزم في البلاد.

فقد قضى أمر الطوارئ رقم (1) بتفويض القوات النظامية صلاحيات دخول أي مبنى أو تفتيشها أو تفتيش الأشخاص، وفرض الرقابة على أي ممتلكات أو منشآت، والحجز على الأموال والمحال والسلع والأشياء التي يشبه

بأنها تشكل مخالفة للقانون. إضافة إلى تقييد حركة الأشخاص أو نشاطهم أو حركة الأشياء أو وسائل النقل والاتصال في أي منطقة أو زمان.

كما منح الأمر النائب العام صلاحية إنشاء نيابات الطوارئ وإصدار القواعد التي تنظم إجراءات التحري والتحقيق والاستئناف، وبالمقابل منح أمر الطوارئ رقم (1) رئيس القضاء سلطة إنشاء محاكم الطوارئ وإصدار القواعد التي تنظم المحاكمة والاستئناف⁽⁶²⁾.

وحظر أمر الطوارئ رقم (2) لسنة 2019م التجمهر والتجمع والمواكب غير المرخصة بها. كما حظر الاضرابات العامة والتوقف عن العمل أو الخدمة أو تعطيل المرافق العامة، وكذلك منع التعدي على الممتلكات العامة والخاصة والتخريب والإخلال بالأمن، وحظر إقامة الندوات والفعاليات المختلفة إلا بإذن من السلطة المختصة. كما حظر إعداد أو نشر أو تداول الأخبار التي تضر بالدولة أو المواطنين وتدعو إلى تقويض النظام الدستوري القائم أو بث روح الكراهية أو العنصرية أو التفرقة بأي وسيلة من وسائل النشر.

كما منع الأمر كذلك نشر المعلومات أو صور أو وثائق أو مستندات شخصية خاصة بأي شخص يشغل وظيفة عامة أو أسرته. كما لا يجوز مقاومة السلطات المختصة أو رفض الانصياع لما تصدره من أوامر أو توجيهات، وكذلك حظر التجوال في المواعيد التي تحددها السلطات المختصة⁽⁶³⁾.

أما أمر الطوارئ رقم (3) لسنة 2019م فيتعلق بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي وتحدد ضوابط لخروج النقد والذهب عبر الموانئ والمعايير السودانية. وتحقيقاً لذلك الغرض حظر الأمر التعامل بالنقد الأجنبي بيعاً أو شراء خارج القنوات الرسمية، وحظر حمل أكثر من (3000) دولار أو ما يعادلها من العملات الأجنبية الأخرى لأي شخص مسافر عبر أي ميناء جوي أو بحري أو ومعبّر بري، كما يحظر حمل وحيازة ما يزيد عن 150 جرام ذهب مشغول لأي مسافر خارج السودان⁽⁶⁴⁾.

أما أمر الطوارئ رقم (4) فقد حظر توزيع وتخزين وبيع ونقل المحروقات والسلع المدعومة خارج القنوات الرسمية، إلا بموجب تصديق من السلطات المختصة، كما حظر الأمر نقل المحروقات خارج حدود السودان. ونص الأمر على حظر التعامل في الدقيق المدعوم من الدولة بالبيع أو الشراء أو النقل أو التخزين أو الحيازة أو الاستخدام في غير الغرض المخصص له بالمخالفة للضوابط المحددة من السلطة المختصة. كما حظر الأمر نقل سلع أو بضائع إلى خارج حدود السودان إلا بموجب تصديق من السلطات المختصة⁽⁶⁵⁾.

وبموجب أمر الطوارئ رقم (5) تم حظر الممارسات الفاسدة، والتي تتمثل في منع الموظف العام من استغلال سلطاته العامة أو نفوذه لتحقيق مصالح شخصية غير مشروعة.

كما أوجب الأمر على الأشخاص تبليغ نيابة الطوارئ بما لديه من معلومات ذات صلة بالفساد، ويحظر نشر أو تداول أي معلومات بأفعال الفساد بأي وسيلة من الوسائل. ومنح الأمر نيابة الطوارئ في مرحلة التحري والتحقيق سلطة إغلاق أي وسيلة من وسائل النشر تخالف أحكام قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م أو اللوائح أو الأوامر الصادرة بموجبه. كما منح ذات السلطات للمحكمة في مرحلة المحاكمة⁽⁶⁶⁾.

من خلال هذا السرد لفحوى أوامر الطوارئ لاحظ الباحثان منح صلاحيات مطلقة للقوات النظامية بدخول المحال والتفتيش دون أي ضابط، في الوقت الذي قام المشرع الدستوري بتحسين بعض الحقوق الأساسية والمهمة للإنسان، كالحق في الحياة وحرمة الاسترقاق وحرمة التعذيب أو الحق في المحاكمة العادلة، إذ قضى الدستور بعدم جواز انتقاصها⁽⁶⁷⁾. وقد شرحت المادة (34) من الدستور ضوابط المحاكمة العادلة، والتي من بينها أن يكون لأي شخص تتخذ ضده إجراءات مدنية أو جنائية، الحق في سماع عادل وعلني أمام محكمة عادية مختصة وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون⁽⁶⁸⁾. كما أنه لا يجوز توجيه الاتهام ضد أي شخص بسبب فعل أو امتناع عن فعل ما لم يشكل ذلك الفعل أو الامتناع جريمة عند وقوعه⁽⁶⁹⁾.

ويرى الباحثان أن هذه الصلاحيات المطلقة الممنوحة للقوات النظامية بدخول المحال وتفتيشها دون أي ضابط يقوّض الحقوق الأساسية التي كفلها الدستور، لا سيما تلك الحقوق الأساسية والمهمة التي حصنها الدستور، والحال كذلك فإن النتيجة توصل الباحثين إلى إقرار عدم دستورية هذه الصلاحيات المطلقة.

وعلى الرغم من أن قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لعام 1997 يمنح الحق لرئيس الجمهورية أو من يفوضه صلاحية إنشاء محاكم طوارئ خاصة لمحاكمة أي متهم تحت طائلة القانون نفسه⁽⁷⁰⁾؛ إلا أن ذلك الحق - في رأي الباحثين - هو الآخر يصادم ما هو مقرر دستورياً، في أن يحاكم الشخص أمام محكمة عادية مختصة لا تتصف بالخصوصية. وقد نص المشرع الدستوري في صلب الدستور عدم جواز انتقاص الحق في المحاكمة العادلة، ومن أهم مقتضياتها - كما سبق - محاكمة الشخص أمام محكمة عادية.

الخاتمة

توصل الباحثان من خلال هذا البحث إلى العديد من النتائج والتوصيات على التفصيل التالي:

أولاً- النتائج: تمثلت أهم النتائج في التالي:

- 1- إن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تحكمها تشريعات خاصة، تصدرها السلطة التشريعية بغرض تطبيقها حال حدوث أوضاع استثنائية غير طبيعية، ويتم إعلانها من قبل رأس السلطة التنفيذية في الدولة عند وجود خطر جسيم يهدد أمن البلاد، ويجب أن تكون الغاية منها رعاية المصلحة العامة.
- 2- وإن الظروف الاستثنائية التي يتم بموجبها إعلان حالة الطوارئ هي أوضاع غير عادية لا يمكن مواجهتها والتصدي لها بتطبيق القوانين العادية؛ لذلك يتم فيها تطبيق إجراءات وتدابير غير اعتيادية.
- 3- تبين من خلال البحث أنّ مفهوم الظروف الاستثنائية والظروف الطارئة يندرج في المفهوم العام لنظرية الضرورة والتي عرفتتها النظم القانونية وخاصة التشريع الإسلامي منذ القدم.
- 4- الفقه والقضاء وقواعد القانون الدولي العام جميعاً تعترف وتأخذ بنظرية الظروف الطارئة من خلال ضوابط وشروط مشددة، وتختص القضاء بالفصل في اقرار أو بطلان التصرف الإداري المتعلق بهذه الحالة.
- 5- اهتمت التشريعات الدولية بصفة خاصة بالحقوق والحريات الأساسية والضرورية للإنسان، إذ نصت على وجوب حمايتها وصيانتها ضد الانتهاكات التي قد تحدث لها حتي في ظل حالة الطوارئ المعلنة.

6- ثبت أن الدساتير السودانية الرئاسية في ظل الأنظمة العسكرية نصت بصورة مقننة اعلان حالة الطوارئ كما الحال في القوانين المنظمة لها، مقارنة بالدساتير البرلمانية في عهود الديمقراطية الثلاثة.

7- إن حالة الطوارئ التي اعلنها رئيس الجمهورية في السودان في 22 فبراير 2019م لم تستوف كامل شروطها الدستورية وبالتالي فهذا الإعلان غير دستوري للآتي:

أ- ارتكز إعلان حالة الطوارئ على الاحتجاجات السلمية التي قامت بها المواطنين ضد تردي الأوضاع الاقتصادية، وهي لا تشكل أسبابا جدية تبرر إعلان حالة الطوارئ وإلا فرغتها من معناها ومحتواها وغرضها.

ب- لم يتم أخذ موافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية، حيث تزامن الإعلان مع اقالة رئيس الجمهورية لنائبه الأول، وموافقة النائب الأول لإعلان حالة الطوارئ إجراء جوهري وفقا للدستور النافذ، لا ينتج الإعلان أثره القانوني بدونها.

ج- اتضح أن الصلاحيات المطلقة الممنوحة للقوات النظامية بدخول المحال وتفتيشها دون ضابط بموجب قانون الطوارئ يُفوّض الحقوق الأساسية التي حصنها الدستور.

د- تبين أن انشاء محاكم طوارئ في ظل قانون الطوارئ انتقاص للحق في المحاكمة العادلة، ويصادم ما هو مقرر دستورياً في أن يحاكم الشخص أمام محكمة عادية مختصة لا تتصف بالخصوصية.

ثانياً: التوصيات: يوصي الباحثان بالآتي:

أ- يجب على السلطات الإدارية عند إعلانها حالة الطوارئ أن تتحري الدقة وتتأكد من استيفائها لشروطها الموضوعية والشكلية التي يتطلبها التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية.

ب- يجب مراعاة التناسب بين الاجراءات والتدابير غير العادية المتخذة لمواجهة الخطر، وبين الظروف الاستثنائية التي تبرر إعلان حالة الطوارئ دون التوسع أو المبالغة في تقديرها بما يفضي إلى تطبيق ضوابط مشددة لا مبرر لها.

ج- مراجعة السلطة المختصة قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة السوداني لسنة 1997م فيما يتعلق بمنح الصلاحيات المطلقة لبعض الجهات دفعا لتقويض الحقوق الأساسية التي كفلها الدستور.

د- يجب تعديل قوانين الطوارئ كلها بما يفضي إلى عدم جواز إنشاء محاكم خاصة بالطوارئ أثناء سريانها، بل يجب محاكمة الشخص المتهم بمخالفات الطوارئ أمام محكمة عادية مختصة لا تتصف بالخصوصية تأصيلا لمبدأ المحاكمة العادلة.

هـ- ضرورة قيام السلطة التشريعية باختصاصها الدستوري في مناقشة حالة الطوارئ عند إعلانها واتخاذ ما تراها حيا لها مع تحديد أقرب أجل لانقضائها وفقا لمعطيات الواقع، وذلك منعا لتعسف السلطة الإدارية الذي قد يؤدي إلى مصادرة بعض الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات.

و- ضرورة تفعيل وتعزيز دور آليات الرقابة بأنواعها المختلفة (القضائية، التشريعية، الإدارية والرأي العام) عند تنفيذ اجراءات الطوارئ حماية للحقوق الأساسية وترسيخاً لمبدأ العدالة، مع التأكيد على أهمية اختصاص القضاء في النظر في دستورية اعلان حالة الطوارئ من عدمه، لا سيما في حالة تعسف الإدارة في استخدام سلطتها عند الاعلان، دون تحصين ذلك بمبدأ أعمال السيادة.

المراجع والمصادر:

أولاً: المراجع:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تاريخ الطبعة دون، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 2- ابراهيم مذكور، القاموس المحيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية مجمع اللغة العربية- مصر، 2004م.
- 3- د. أحمد عزالدين عبدالله وآخرون، معجم القانون، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، مجمع اللغة العربية، القاهرة، 1999م.
- 4- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق القاهرة، 2000م.
- 5- عامر محمد عبدالرحيم باسان، رئاسة الجمهورية - الرؤية والانجاز - (الطبعة الأولى، المركز القومي للإنتاج الإعلامي، الخرطوم، 2006م.
- 6- عباس عبد الأمير ابراهيم العامري، اعلان حالة الطوارئ وآثاره على حقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016م.
- 7- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الطوارئ، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان- الأردن، 2003م.
- 8- د. عيد مسعود الجهني، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، 1404هـ/1984م.
- 9- صقر الجيالي وآخرون، قاموس المصطلحات المدنية والسياسية، الطبعة الأولى، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، فلسطين، رام الله، 2014م.
- 10- محمد الشافعي أبو رأس، القانون الاداري، جامعة بنها، بدون عدد وتاريخ الطبعة.
- 11- د. محمد العاجب اسماعيل الصافي، القانون الإداري السوداني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الخرطوم، 2015م.
- 12- محمود مصطفى المكي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة السودان المفتوحة، الخرطوم، 2007م.
- 13- ميرغني النصري، مبادئ القانون الدستوري والتجربة الديمقراطية في السودان، الطبعة الأولى، الخرطوم، الدار السودانية للكتب، 1998م.
- 14- أ. د/ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 2002م.
- 15- د. يس عمر يوسف، القضاء الدستوري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2005م.

ثانياً: الرسائل الجامعية والمجلات العلمية المحكمة.

- 1- أمير حسن جاسم، "نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد (14)، العدد (8)، أيلول 2007م، ص 243-244.
- 2- علي هادي حميدي الشكراوي، إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، السنة السادسة، العدد الثالث.

3- عفاف بن عمارة، رسالة ماجستير غير منشور بعنوان: حالة الطوارئ بين أحكام الدستور ورقابة القضاء في التشريع الجزائري، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، 2014م-2015م.

ثالثاً: الوثائق القانونية:

- دستور السودان المؤقت لسنة 1956م الملغى.
- دستور جمهورية السودان المؤقت لسنة 1964م الملغى.
- الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة 1973م الملغى.
- دستور السودان الانتقالي لسنة 1985م الملغى.
- دستور جمهورية السودان لسنة 1998م الملغى.
- دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م.
- قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م
- قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م.

رابعاً: المراسيم الدستورية وأوامر الطوارئ:

- 1- مرسوم جمهوري رقم (6) لسنة 2019م، تشريع رقم (2) لسنة 2019م، منشور في الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888، بتاريخ 2019/2/28م.
- 2- أمر طوارئ رقم (1) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م، تشريع رقم (13) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 3- أمر طوارئ رقم (2) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م، تشريع رقم (14) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 4- أمر طوارئ رقم (3) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م، تشريع رقم (15) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 5- أمر طوارئ رقم (4) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م، تشريع رقم (16) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 6- أمر طوارئ رقم (5) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م، تشريع رقم (17) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.

- 1 - ابراهيم مذكور، القاموس المحيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية مجمع اللغة العربية- مصر، 2004م، ص 552.
- 2 - عباس عبد الأمير ابراهيم العامري، اعلان حالة الطوارئ وآثاره على حقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016م، ص 21.
- 3 - د. أحمد عزالدين عبدالله وآخرون، معجم القانون، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، مجمع اللغة العربية، القاهرة، 1999م، ص 21.
- 4 - علي هادي حميدي الشكراوي، إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، السنة السادسة، العدد الثالث، ص 22.
- 5 - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق القاهرة، 2000م، ص 430.
- 6 - د. أحمد عزالدين عبدالله وآخرون، مرجع سابق، ص 13.
- 7 - د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الطوارئ، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان- الأردن، 2003م، ص 362-263.
- 8 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تاريخ الطبعة دون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 700.
- 9 - صقر الجياي وآخرون، قاموس المصطلحات المدنية والسياسية، الطبعة الأولى، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، فلسطين- رام الله، 2014م، ص 108.
- 10 - رسالة ماجستير غير منشور بعنوان: حالة الطوارئ بين أحكام الدستور ورقابة القضاء في التشريع الجزائري، عفاف بن عمارة، جامعة محمد تقي بوسكرة، الجزائر، 2014م-2015م، ص 10.
- 11 - صقر الجياي وآخرون، مرجع سابق، ص 108.
- 12 - د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 118.
- 13 - محمود مصطفى المكّي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة السودان المفتوحة، الخرطوم، 2007م، ص(194).
- 14 - رسالة الدكتوراه: بعنوان نظرية الضرورة في الشريعة الاسلامية والقانون الدستوري(دراسة مقارنة)، باسم أحمد محمد، الجامعة والتاريخ دون، ص(41).
- 15 - محمد الشافعي أبو رأس، القانون الاداري، جامعة بنها، عدد وتاريخ الطبعة دون، ص(275).
- 16 - د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري، إعلان حالة الطوارئ وآثاره على حقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص 38.
- 17 - د. محمد العاجب اسماعيل الصائفي، القانون الإداري السوداني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الخرطوم، 2015م، ص 60.
- 18 - د. عيد مسعود الجهنّي، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، 1404هـ/1984م، ص 33.
- 19 - د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري، مرجع سابق، ص 39.
- 20 - د. عباس عبد الأمير، المرجع نفسه، ص 53.
- 21 - أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري، 2002م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 314 - 315.
- 22 - أمير حسن جاسم، "نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد (14)، العدد (8)، أيلول 2007م، ص 244-243.
- 23 - د. محمد العاجب اسماعيل الصائفي، مرجع سابق، ص 55.
- 24 - أ.د/ نواف كنعان، مرجع سابق، ص 315.
- 25 - أ.د/ نواف كنعان، مرجع سابق، ص 315.
- 26 - د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري، مرجع سابق، ص 42.
- 27 - محكمة العدل العليا في الأردن في احد أحكامها الصادر في 1/8/1983م، أ.د/ علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003م، عمان، الأردن، ص 407.
- 28 - المادة (4 الفقرة الأولى)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م.
- 29 - المادة (4 الفقرة الثانية)، المرجع نفسه.
- 30 - أ.د/ نواف كنعان، مرجع سابق، ص 307.
- 31 - أ.د/ نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 308.
- 32 - منها الدساتير السودانية التي صدرت في الاعوام (1973/1985/1998/2005). وسوف يأتي التفصيل لاحقاً.
- 33 - المادة (2/8-ج)، قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م.
- 34 - د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري، مرجع سابق، ص 51.

- 35 - ميرغني النصري، مبادئ القانون الدستوري والتجربة الديمقراطية في السودان، الطبعة الأولى، الخرطوم، الدار السودانية للكتب، 1998م، ص 369، 370.
- 36 - المادة (131)، دستور السودان المؤقت لسنة 1956م الملغى.
- 37 - المادة (115)، دستور جمهورية السودان المؤقت لسنة 1964م الملغى.
- 38 - المادة (80)، الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة 1973م الملغى.
- 39 - المادة (111)، المرجع السابق.
- 40 - المادة (111)، المرجع السابق.
- 41 - المادة (111)، المرجع السابق.
- 42 - المادة (6 و ما بعدها)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م.
- 43 - المادة (101، الفقرة 1، 2)، دستور السودان الانتقالي لسنة 1985م الملغى.
- 44 - المادة (101، الفقرة 3) المرجع السابق.
- 45 - المادة (111)، الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة 1973م الملغى، مرجع سابق.
- 46 - عامر محمد عبدالرحيم باسان، رئاسة الجمهورية - الرؤية والانجاز - (الطبعة الأولى، المركز القومي للإنتاج الإعلامي، الخرطوم، 2006م، ص(79).
- 47 - المواد (2 إلى 8)، قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م السوداني.
- 48 - المادة (8 الفقرة 1)، قانون القضاء الاداري السوداني النافذ لسنة 2005م.
- 49 - المادة (131، الفقرات، 1، 2، 3)، دستور جمهورية السودان لسنة 1998م الملغى.
- 50 - المادة (132، الفقرات، أ، ب، ج)، المرجع السابق.
- 51 - المادة (133، الفقرتان 1، 2)، المرجع السابق.
- 52 - المادة (134، الفقرات، أ، ب، ج)، المرجع السابق.
- 53 - سابقة إبراهيم يوسف هباني وآخرون، مجلة المحكمة الدستورية، في الفترة من 1999م إلى 2003م، ص 175.
- 54 - المادتان (131، 132)، دستور السودان لسنة 1998م الملغى، مرجع سابق.
- 55 - يس عمر يوسف، القضاء الدستوري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2005م، ص 446.
- 56 - المواد (210، 211، 212)، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م.
- 57 - مرسوم جمهوري رقم (6) لسنة 2019م، تشريع رقم (2) لسنة 2019م، منشور في الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888، بتاريخ 2019/2/28م.
- 58 - المادة (210 الفقرتان 2، 3)، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م/ والمادة (2/4) قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م.
- 59 - المادة (58 الفقرة الأولى (ز))، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م.
- 60 - المادة (210 الفقرة الأولى)، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م.
- 61 - المادة (4 الفقرة الأولى)، قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م.
- 62 - أمر طوارئ رقم (1) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م ، تشريع رقم(13) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 63 - أمر طوارئ رقم (2) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م ، تشريع رقم(14) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 64 - أمر طوارئ رقم (3) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م ، تشريع رقم(15) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 65 - أمر طوارئ رقم (4) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م ، تشريع رقم(16) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 66 - أمر طوارئ رقم (5) لسنة 2019م بتاريخ 2019/2/25م ، تشريع رقم(17) لسنة 2019م، الجريدة الرسمية لجمهورية السودان، العدد 1888 بتاريخ 2019/2/28م.
- 67 - المادة (211 الفقرة أ)، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م.
- 68 - المادة (34 الفقرة 3)، المرجع نفسه.
- 69 - المادة (34 الفقرة 4)، المرجع نفسه.
- 70 - المادة (6 الفقرة 2)، قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة لسنة 1997م.