

## حالة الطوارئ في ظل دستور جمهورية العراق

لعام ٢٠٠٥

الخطول والمعالجات

## State of emergency under the Constitution of the Republic of Iraq 2005 Solutions and Treatments

م.م مصطفى طلاع خليل

مجلس القضاء الاعلى

العراق

[must9891@gmail.com](mailto:must9891@gmail.com)

م.د انتصار حسن عبدالله

الجامعة التقنيه الوسطى

العراق

[white.rose.ro35@gmail.com](mailto:white.rose.ro35@gmail.com)

ا.م.د ماهر فيصل صالح

جامعة الانبار

العراق

[dr.maher.aldulaimy@gmail.com](mailto:dr.maher.aldulaimy@gmail.com)

### المستخلص: (Summary)

ان قانون الطوارئ هو نظام استثنائي قصد به دعم السلطة التنفيذية بالامكانيات التي تحد بها من حقوق الافراد وحررياتهم لمواجهة الظروف الطارئة التي تهدد السلامة العامة او امن البلد. ويجب تبعا لذلك على السلطة التي حددها قانون الطوارئ ان تتقيد بالغايه المحدده لها عند اتخاذ اي من التدابير المنصوص عليها في القانون وبما لا يخرجها عن الوسائل التي تتفق مع احكام الدستور .

ولابد من ان تكون اسباب وشروط اعلان حالة الطوارئ واضحة ومنصوص عليها في الدستور او في قانون الطوارئ لاجل تقييد السلطة التنفيذية بها . اما الاجراءات التي تتخذها ال حكومة في ظل حالة الطوارئ فانها تختلف باختلاف النظام الدستوري القائم سواء من حيث مداها او طريقه ممارستها طبقا لتلك النصوص . وما يتعلق بالدساتير والقوانين العراقية المتعاقبة فأنها لم تسلك مسلكا واحدا في معالجة سلطة اعلان حالة الطوارئ.

**الكلمات المفتاحية:** الطوارئ , دستور , الاجراءات .

**Keywords:** Emergency, Constitution, procedures

### Summary:

The emergency law is an exceptional system intended to support the executive authority with possibilities which limits the rights and freedoms of individuals to meet emergency conditions that threaten the public safety or country security, accordingly, the authority set forth in this law shall comply with the purpose set for it in taking any of the procedures provided by that law and does not depart from the means that are consistent with the constitution provisions.

The reasons and conditions for declaring a state of emergency must be clear and stipulated in the constitution or in the emergency law in order to restrict the executive authority, the procedures implemented by the government under the state of emergency are different according to the

existing constitutional system both in terms of their scope and the manner in which they are exercised in accordance with those texts, as for the successive constitutions and laws of Iraq, it did not take a single course in dealing with the authority to declare a state of emergency.

## المقدمة

### Introduction

تضطلع السلطة الحاكمة بمسؤوليات ضخمة في سبيل النهوض بالدولة ورفع مستوى البلاد في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن اجل المحافظة على استقلال البلاد ووحدته وسط خضم المؤامرات التي يحيطها بها الأعداء ، ومسؤولية الحكم التي تحمل الحكومة أمانتها على هذا الوجه ليست بالمهمة اليسيرة أو الهينة ، خاصة إذا ما اصطدمت بالظروف الصعبة التي يجابهها العالم اليوم ، حيث عز القوت في غالب جنبات الأرض وشقت الحياة على الناس في مختلف الشعوب وتربصت بهم نكبات الحروب التي أضاعت من نفوسهم كل أمل في استعادة بهجة الحياة التي تمتع بها العالم منذ مطلع القرن العشرين وأصبح كابوس الخوف يعصف بجنبات البشرية من حقبة الحرب وآثارها وترقب اندلاع الحرب بين لحظة وأخرى.

فلا غرو نتيجة لذلك إذا ما انقلبت معايير المثل والقيم التي تربط الشعوب والأمم بل والتي تربط أفراد الوطن الواحد ، فتغيرت بذلك طرق العيش واختلفت أساليب الحياة ، وإذ انعكست الآيات واختلفت الموازين ، تبدلت مهمة الحاكم المتهادية الناعمة والتي لا يمثل فيها سوى عظمة الحكم وبريق منظره إلى كد وتعب وجهاد ونضال في سبيل حماية المجموع وتوفير أمنه وسلامته وإشباع حاجاته وإبعاد شبح الجوع والخوف عنه مما أدى إلى تشعب مشكلاته وتضاعفت مسؤولياته ، وليس من العدل في شيء بل ومن الظلم البين أن ينتظر الحاكم في هذه الظروف أن يضطلع بهذه المسؤوليات الجسام بنفس القوى والاختصاصات التي كانت له من قبل ، فإذا كانت الموازين قد تغيرت فأحرى بسلطات الحاكم واختصاصاته أن تتغير وان تتسق مع مقتضيات الظروف والأحداث وان تتطور بتطور الحاجات .

وان كان للمحكومين أن يتمسكوا بمبادئ الحرية والحقوق الأساسية والدستورية التقليدية فأولى بهم في هذه الظروف أن يفتحوا العيون ويحكموا العقول ، وان يساندوا الحاكمين في مهامهم

فيبادروا إلى منحهم ما هم في حاجة إليه من عون عن طيب خاطر ، ويبدلوا لهم من هذه الحقوق والحريات ما يكفل لهم المحافظة على كيان الدولة وتوفير أمنها وضمأن معاشها فذلك بلا شك أجدى من أن يكون التمسك بهذه الحقوق سبباً في أن تضعف همة الحاكم ، وان تقصر أدائه عما تتطلبه الحاجات والظروف فيكون سبباً لانهايار النظام ودمار الدولة وفقدان هذه الحرية والحقوق بكاملها (١).

وان كانت الاعتبارات السالف ذكرها متعينة الأخذ في الحسبان بالنسبة لنظم الحكم في الخارج ، فإنها تبرز وتتبلور أيضا في بلادنا حيث تكدست هذه المسؤوليات على السلطة الحاكمة واشتد وطؤها حتى أصبحت التشريعات العادية التقليدية في الكثير من الأحيان قاصرة لا تكفي فقط لمواجهة ما تتعرض له البلاد وما هي في حاجة إليه في الظروف الاستثنائية الصعبة بل وان في التقيد بها ما يعرض كيانها واستقلالها نفسه لمخاطر جمة .

وإذ تقوم دراستنا على مدى ما تقدم وامتنالاً لأحكام الدستور ووضعها موضع التنفيذ - على ضرورة تعديل النظم التشريعية السابقة بما يتلائم مع النصوص الدستورية - فيقتصر بحثنا على تشريع الطوارئ لبيان أسباب حالة الطوارئ والإجراءات المتخذة خلال فترة الطوارئ وما يفيد البلاد من تطبيقه ، وما إذا كان في وضعه الحالي ما يوافق الدستور ويوفر المقصود منه دون الافتئات على السلطة العامة في البلاد أو الإضرار بأفراد الشعب أو انه يتعين تعديله على وجه آخر يحقق المقصود منه على أكمل وجه مع الحد من الإضرار إلى اقل حد ممكن ، حتى تكون التضحيات التي يبذلها الشعب - في سبيل تحقيق هذا النظام للأهداف المرجوة منه - في أضيق نطاق مستطاع ، ونظراً لكثرة البحوث والدراسات التي تولت بيان مفهوم حالة الطوارئ والغور في بحثها فان دراستنا ستقتصر على بيان مدى دستورية أسباب حالة الطوارئ ومدى دستورية الإجراءات المتخذة خلالها، كل ذلك من خلال بيان موقف المشرع الدستوري والقانوني منها .

### أولاً: مشكلة البحث: (Research problem)

هناك نصوص قانونية تتعارض مع نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ سواء من حيث تحديد سلطة اعلان حالة الطوارئ ومدة سريانها وتمديداتها، حيث تستمر قوى الامن والشرطة والقوات المسلحة بالعمل باجراءات الطوارئ رغم انتهاء المدة المحددة فيها، فهل تعتبر تلك الاجراءات قانونية ، لاسيما وان قانون الطوارئ يمس صميم الدستور وموضوعا رئيسيا واساسيا فيه وهو الحقوق والحريات العامة التي لا يجوز المساس بها الا استثناءا وبأضيق الحدود.

### ثانياً: هدف البحث: (Research Aim)

يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة الى ضرورة تعديل النظم التشريعيه وبما يتلائم مع النصوص الدستوريه ,ودون الافتئات على السلطة العامة في البلاد او الافراد مع الحد من الاضرار الى اقل حد ممكن. وكثره البحوث والدراسات التي تولت بيان حاله الطوارئ, فإن هذه الدراسة ستقتصر على بيان مدى دستوريه اسباب حالة الطوارئ, ومدى دستوريه الاجراءات المتخذة خلالها.

### ثالثاً: منهج البحث: (Research Methodology)

سنتناول موضوع البحث في دراسة نظرية تطبيقية من خلال الربط بين المنهج الاستنباطي والمنهج التحليلي للنصوص التشريعيه والنصوص الدستوريه في دساتير العراق المتعاقبه وصولاً للحلول والغايات المرجوه.

### رابعاً: خطة البحث: (Research Plan)

ارتأينا دراسة موضوع البحث من خلال تقسيم هذا الدراسة إلى مبحثين:

- **المبحث الأول: (The first Section)** نتناول فيه مدى دستورية أسباب إعلان حالة الطوارئ وتم تقسيم المبحث الى مطلبين بحثنا في المطلب الاول مفهوم الاسباب وصورها , اما المطلب الثاني سيتضمن موقف الدستور العراقي والتشريع من اسباب حالة الطوارئ .
- **المبحث الثاني (The second Section)** سيخصص لبيان مدى دستورية إجراءات الحكومة في ظل حالة الطوارئ , اذ قسم الى مطلبين الاول وضحنا فيه مفهوم الإجراءات وصورها في حين بحثنا في المطلب الثاني موقف الدستور العراقي والتشريع من الإجراءات

## المبحث الأول (The first section)

### مدى دستورية أسباب إعلان حالة الطوارئ

#### The constitutionality of the reasons for declaring a state of emergency

حالة الطوارئ من المواضيع المهمة التي تلقي على عاتق السلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الدستورية التقيد بمبدأ المشروعية الذي يعني احترامها للقواعد القانونية الأعلى مرتبة ، فهي لا تستطيع المساس بحقوق وحرريات الأفراد إلا في حدود هذا المبدأ ، إلا أن التزام السلطة التنفيذية بالقواعد القانونية عند قيامها بهذه الوظيفة قد يكون ممكناً في الظروف العادية ، لكن ما العمل إذا استحدثت ظروف استثنائية تجعل هذه السلطة غير قادرة على القيام بوظيفتها إذا التزمت بالقواعد القانونية ، لقد تنبه المشرع الدستوري في اغلب الدول إلى هذا الأمر لذلك نص على قيام السلطة التشريعية بتشريع قوانين تمنح السلطة التنفيذية سلطات أوسع في هذه الحالات تضمن عدم حدوث تجاوز على حقوق وحرريات المواطنين وان تنتهي حالة الطوارئ بانتهاء أسبابه ومسوغاته وحتى لا يكون هناك استبداد وتعسف من قبل السلطة التنفيذية أثناء تطبيق إجراءات الطوارئ ، وان أسباب وشروط إعلان حالة الطوارئ لا بد أن تكون واضحة ومنصوص عليها في الدستور أو في قانون الطوارئ لأجل تقييد السلطة التنفيذية بحيث لا تكون حرة في إعلان حالة الطوارئ متى شاءت إلا في حالة تحقق سبب من أسباب حالة الطوارئ المنصوص عليها وفي غير ذلك يكون الإعلان باطل .

وللوقوف على مدى دستورية أسباب إعلان حالة الطوارئ لا بد من أن نبين في البداية أسباب إعلان حالة الطوارئ من خلال بيان مفهومها وصورها أولاً وموقف الدستور العراقي والتشريع من أسباب حالة الطوارئ ثانياً وهذا ما سنبحثه في المطلبين الآتيين.

### المطلب الأول

#### مفهوم الأسباب وصورها

#### First requirement

#### The concept of causes and their image

من خلال الرجوع إلى تعريف حالة الطوارئ يمكن لنا استنتاج أسباب إعلان حالة الطوارئ، فحالة الطوارئ هي تلك الحالة الاستثنائية التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية تبرر ضرورة

تسلح السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة ما تمثله الظروف الجديدة من أخطار وذلك لعجز سلطات الدولة الأخرى من مواجهة هذه الظروف كما في الظروف العادية<sup>(٢)</sup>.

لكن قبل البدء ببيان مفهوم أسباب حالة الطوارئ وصورها لا بد أن نبين أولاً ما هي مبررات إعلان حالة الطوارئ وما هي الشروط الواجب توافرها لتطبيق قانون الطوارئ.

فإذا كان من البديهي على السلطات العامة واجب احترام مجموعة القواعد القانونية في الحالات العادية ، فإنه في إطار الظروف الاستثنائية تصبح هذه القواعد القانونية غير ملائمة، وتحاول السلطة التحرر منها قدر المستطاع ، فتتحمل صلاحيات واسعة وامتيازات خاصة وبذلك تكون أمام واقع جديد من المعادلة بين النظام العام وحقوق المواطنين، بحيث نلاحظ تبادلاً لمواقع الأطراف فيها ، إذ تكون الحرية هي القاعدة في الحالات العادية والحد منها هو الاستثناء ، وتصبح القاعدة هي حفظ الأمن في الظروف الاستثنائية والحرية هي الاستثناء<sup>(٣)</sup>.

أي أنه لا بد من التوفيق بين اعتبارين متناقضين يتمثل الأول في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية التي يجب التمسك بها في جميع الأوقات والظروف الاستثنائية ، أما الثاني فيتمثل في ضرورة مواجهة الأخطار التي تهدد المصالح الحيوية للدولة وحققها في الأمن وصيانة الذات ، فمن مقتضى مواجهة هذه الأخطار اتخاذ محظور تلافياً لضرر داهم ، وقد ابتدعت نظرية الظروف الطارئة من أجل التوفيق ما بين هذين النقيضين ، بحيث تم إضفاء المشروعية الاستثنائية على الإجراءات المخالفة للقانون ، فالنظرية الأخيرة تعتبر بحد ذاتها مصدراً للسلطات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الأزمات ، بل أكثر من ذلك يعتبر الدستور الذي استند إلى هذه النظرية الأساس القانوني لهذه الحالة ، ومهما انطوت الإجراءات المتخذة على مخالفة لبعض قواعد المشروعية العادية فإنها تصبح مشروعة لارتكازها على أساس قانوني يبيحها<sup>(٤)</sup>.

ومن جهة أخرى يرى أحد الفقهاء الألمان إن الدولة هي التي أوجدت القانون ، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها ، وعلى ذلك فلا خضوع عليها إذا كان تحقيق صالحها هو عدم الخضوع ، فإن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة ، فإذا لن تؤد القواعد القانونية إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع للقانون ، وعلى الحكومة أن تضحي في سبيل الجماعة<sup>(٥)</sup>.

الأمر الذي يدفعنا إلى إثارة التساؤل إلى أي مدى تستطيع السلطة أن تتحرر من احترام المبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة لا سيما وأن السلطة تقوم بواجباتها حتى في هذه الظروف ؟ .

يمكن القول بأنه ليس هناك تعارض بين التدابير المأخوذة من قبل السلطة في الظروف الاستثنائية والمبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ، لان هذه التدابير ليست سوى عملية متممة ومكملة للقوانين والأنظمة المطبقة في الحالات العادية ، بالإضافة إلى انه إذا كانت هذه القوانين والأنظمة المطبقة في الحالات العادية

والاستثنائية لا تخرج عن قواعد وإطار القانون ، وهي في الحالة الأولى تستعمل المشروعية العادية وفي الحالة الثانية تستعمل المشروعية الموسعة أو الاستثنائية ، وإذا ما تم اعتبار إن توسع صلاحية السلطة يحد من حريات المواطنين (على المدى القريب) أي بصورة مؤقتة ، فان هذا التوسع بالصلاحية يصب في خانة الحريات على المدى البعيد ، لان السلطة تحد من الحريات بهدف صيانتها لا بهدف القضاء عليها<sup>(١)</sup>.

بناء على ما سبق يمكن القول بان هناك عدة شروط للعمل بالمشروعية الاستثنائية -تقييد الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ - وهي<sup>(٧)</sup>:

- ١- وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام أو دوام سير المرافق العامة .
- ٢- عجز الدولة عن مواجهة هذه الظروف أو إضرارها إلا باستخدام الوسائل الاستثنائية لدرء الخطر .
- ٣- لزوم الإجراء المتخذ لمواجهة الظرف الاستثنائي، أي إن الإجراء الاستثنائي يجب ألا يتجاوز القدر الضروري للتغلب على هذه الظروف، أي بمعنى أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها.

يمكن من خلال ما سبق أن نستنتج مفهوم أسباب حالة الطوارئ بأنها " تلك الحالات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية يستوجب عند توفرها ضرورة تسليح السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة ما تمثله الأسباب الجديدة من أخطار، وذلك لعجز سلطات الدولة الأخرى عن مواجهة هذه الظروف كما في الظروف العادية".

إن أسباب حالة الطوارئ تختلف من دولة إلى أخرى وحسب النصوص الدستورية والقانونية إلا انه يمكن إجمالها بالصورة الآتية:

- ١- وقوع حالة حرب<sup>(٨)</sup>: (war state) إن الحرب هي أول سبب لخلق حالة الطوارئ وهي النموذج الرئيس للظروف الاستثنائية التي تبرر تطبيق قوانين الطوارئ وقد اتضح هذا أثناء الحربين العالميتين الأولى والثانية، ولفظ الحرب مطلقا في بعض التشريعات يدعو إلى التساؤل هل المقصود به الحرب الدفاعية أو الحرب الوقائية أو الحرب الهجومية؟ وهل تكفي الحرب



البعيدة عن ارض الوطن أو القريبة من حدوده لان تكون مبرراً لإعلان العمل بقوانين الطوارئ؟.

يرى بعض الفقهاء بان المقصود بالحرب هنا هي أن تكون الدولة طرفاً فيها ويستوي في ذلك أن تكون خارجية أو داخلية وان كانت الحرب الداخلية تعرف بالحرب الأهلية وهي من قبيل الاضطرابات، فلا يمكن التسليم بإعلان حالة الطوارئ لنشوب أي حرب لم تكن الدولة طرفاً فيها، وتعتبر الحرب والإجراءات ذات الصلة بها والآثار المترتبة عنها وصفاً مهما من أعمال السيادة<sup>(٩)</sup>.

٢- **حالة التهديد بوقوع الحرب<sup>(١٠)</sup>: (war threat)** في هذه الحالة يمكن أيضاً إعلان حالة الطوارئ متى قامت حالة تهدد بوقوع حرب حتى لو لم تقع بالفعل ما دام إن من شأن هذه الحالة تعرض الأمن والنظام العام للخطر في كل إقليم الدولة أو في جزء منها، ويجب في هذه الحالة إعلان حالة الطوارئ أن تكون الدولة معنية بالأمر بحيث تكون طرفاً في النزاع المهدد بالحرب، أو أن تكون الحرب اعتداء على دولة أخرى ترتبط معها بمعاهدة دفاع مشترك بحيث يكون إعلان حالة الطوارئ على أي منها إعلاناً على الأخرى، إذ إن ذلك ينسحب على حالة الحرب المهدد بوقوعها، ويرى بعض الفقهاء إن هذا السبب ليس فيه من الجدية ما يبرر تطبيق قانون الطوارئ، لان حالة التهديد بوقوع الحرب لا يشترط فيها أن يكون خطر الحرب وشيكاً وعاجلاً وفيه عنصر المباغتة والمفاجأة فتتسرع السلطة المختصة لتطبيق هذا القانون لمواجهة، إذ أنها ربما لا تقع أصلاً، لذا فان هذا السبب تعوزه الدقة، فهو من المرونة بحيث يجعل الأمر متروكاً لتقدير السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ<sup>(١١)</sup>.

٣- **حدوث اضطرابات في الداخل<sup>(١٢)</sup>: (Inner disturbance)** يمكن إعلان حالة الطوارئ متى وقعت اضطرابات داخلية، ويفسر مصطلح الاضطرابات الداخلية بأنها تعني حركة العصيان أو التمرد أو عدم إطاعة السلطات العامة، بحيث يتخذ شكلاً جماعياً، أو تتمثل بمظهر العنف أو يتفاقم خطرهما بحيث لا تقوى السلطة التنفيذية على مواجهتها بواسطة قواعد المشروعية العادية، ويشترط في الاضطرابات أن تكون قد أدت إلى تعريض الأمن والنظام العام للخطر كما يشترط أن تكون قائمة داخل حدود إقليم الدولة.

٤- **حدوث كوارث عامة<sup>(١٣)</sup>: (Public disasters)** إن مصطلح الكوارث العامة مصطلح واسع ومطاط فلا بد عند النص عليه أن يبين ماهية الكوارث العامة ومكان حدوثها، فعندما يتعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الدولة أو في منطقة منها للخطر بسبب حدوث كوارث عامة

فيمكن إعلان حالة الطوارئ، لكن ما هي هذه الكوارث العامة وهل يجب أن تكون داخل إقليم الدولة أو خارجه، وتشمل هذه الصورة جميع أنواع الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والبراكين والسيول وغير الطبيعية مثل الكوارث الاجتماعية كالنزاع الطائفي والعراقي والديني أو الصحي كالأمراض الوبائية، ويستوي أن تقع هذه الكوارث داخل إقليم الدولة أو خارجه طالما إن وقوعها يؤثر على النظام العام داخل الدولة .

٥- **حالة انتشار وباء** : (A pandemic situation) يشترط لتحقيق هذا السبب أن يتفشى احد الأمراض الخطيرة في البلاد بحيث يصل إلى درجة خطيرة وجسيمة تأخذ شكل الوباء ، ويكفي أن يقتصر الوباء على جزء محدود من البلاد ، كما ينبغي أن يعرض انتشار هذا المرض الأمن والنظام العام للخطر ، ولذلك فإن إعلان حالة الطوارئ لا يتم بمناسبة انتشار الوباء بشأن أي مرض من الأمراض ، بل يجب أن يكون من الأمراض الخطيرة المهلكة التي يخشى من انتشارها على أرواح المواطنين كالطاعون والكوليرا ، أما الأمراض المعتادة مثل الأنفلونزا أو البرد والسعال فهي أمراض ليست مهلكة ولا تعد جسيمة الخطر بحيث تعلن حالة الطوارئ بشأنها.

وفي كل الأحوال فإن الأمر يترك للسلطة التنفيذية في ظل سلطتها التقديرية فيما إذا توافرت هذه الأسباب وإذا كان الخطر الذي يهدد الأمن العام يستدعي فرض حالة الطوارئ وتطبيق قانون الطوارئ أم لا ، فالصالح العام يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقاً لمقتضياته كون الإدارة هي الأقدر على مواجهة الأوضاع ، فالمشرع لا يمكنه وضع مقاييس دقيقة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها<sup>(٤)</sup>.

## المطلب الثاني

### موقف الدستور العراقي والتشريع من أسباب حالة الطوارئ

#### The second requirement

#### The position of the Iraqi Constitution and the legislation that causes state emergency

لم تتضمن الدساتير العراقية المتعاقبة أسباب أو مبررات إعلان حالة الطوارئ باستثناء القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥ فقد نصت المادة (١٢٠) منه على انه يمكن إعلان حالة الطوارئ " عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أي جهة من جهات العراق" .

وضمامنا لحقوق وحرىات الأفراد فقد نص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ على أسباب إعلان حالة الطوارئ في المادة الأولى منه والتي نصت على انه " تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم وحال" إذ يجب أن يكون هناك خطر ليس محتملاً بل هو حال أي واقع وهو خطر جسيم وهذا مما يسجل لصالح هذا القانون كونه نص على صفة الخطر بأنه حال وليس متوقع ، مما يقيد من سلطة إعلان حالة الطوارئ ، إلا إن عبارة " خطر حال وجسيم" تتضمن الكثير من الحالات والتي تسبب خطراً جسيماً للشعب العراقي ، فالمشرع وان كان قد حدد الخطر " حال وجسيم" إلا انه لم يحدد ذلك الخطر ، فقد اكتفى بذكر حالة واحدة وهي تهديد ذلك الخطر لحياة الأفراد ، فإذا كان الخطر يهدد أموالهم مثلاً ، فان ذلك لا يستدعي بحسب المشرع إعلان حالة الطوارئ وهذا التحديد مستغرب منه ، إذ إن الدولة مسؤولة عن الحفاظ على حياة الأفراد وأموالهم ، أما مصدر ذلك الخطر الحال والجسيم والذي يهدد حياة الأفراد والذي يستدعي إعلان حالة الطوارئ فهو "ناشئ من حملة مستمرة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر" يتبين من نص المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ إن الخطر الحال والجسيم الذي يعرف بأنه خطر غير مألوف أي يخرج من إطار الأخطار المتوقعة كما انه خطر كبير من حيث المدى كوقوع عدوان مسلح على الدولة ، وهذا الخطر الذي يستوجب إعلان حالة الطوارئ والذي يهدد الأشخاص في حياتهم يجب أن يكون ناشئ عن حملة مستمرة للعنف فإذا كانت هناك حادثة منفردة أو عدة حوادث محددة فان ذلك لا يستوجب إعلان حالة الطوارئ بموجب هذا الأمر .

نلاحظ إن المشرع العراقي غير موفق في نصه على عبارة "حملة مستمرة للعنف" فهي تتنافى مع الخطر الحال فهنا يجب إلا يتم إعلان حالة الطوارئ بمجرد وقوع الخطر الحال من أي فعل بل يجب الانتظار إلى أن يصبح هذا الفعل حملة مستمرة للعنف يمكن أن تكون من أي عدد من الأشخاص سواء كانوا عشرات أم مئات أم آلاف وسواء كانوا عراقيين أم أجانب ، وبذلك يكون هذا المصدر هو الوحيد للخطر الموجب لإعلان حالة الطوارئ استناداً على أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .

إن العبارة التي استعملها المشرع العراقي " خطر حال وجسيم" تتسم بالعمومية وعدم التحديد كونها عبارة فضفاضة قابلة للتفسير الواسع بحيث تستطيع السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ خلق مصادر مختلفة للخطر وهذا يؤدي دون أدنى شك إلى تعسفها وتجاوزها على حقوق وحرىات الأفراد .

وقد يثور التساؤل هنا ماذا لو كان الخطر الجسيم مصدره قيام حالة حرب أو حدوث غارة عدائية على حدود الدولة العراقية أو إذا حدث اضطراب يهدد الأمن غير ناشئ عن حملة مستمرة للعنف أو إذا حدث وباء أو كارثة عامة فهل يمكن هنا إعلان حالة الطوارئ؟ هناك رأي والذي بدورنا نؤيده يذهب إلى القول إلى انه بالإمكان إعلان حالة الطوارئ لكن بالاستناد إلى قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ إذ يعد هذا القانون ساري المفعول لان أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ لم ينص على إلغائه وأما نظم بعض من أحكامه الموضوعية وذلك يعد من قبيل التعديل ، إضافة إلى أن دستور ٢٠٠٥ نص في المادة (١٣٠) منه على أن "تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها مل لم تلغى أو تعدل وفقاً لأحكام القانون " .

وبالرجوع إلى قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ فإننا نجد انه في المادة الأولى منه نص على الأسباب التي تدعو لإعلان حالة الطوارئ في أنحاء العراق أو في أي منطقة منه على وجه التحديد وهي:

**أولاً: إذا حدث خطر من غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة الحرب أو أي حالة تهدد بوقوعها . ( If there is a risk of a hostile raid or declared war or a state of war .**  
( or any situation that threatens the state).

**ثانياً: إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له. ( If there is a serious**  
disturbance or serious threat to public security).

**ثالثاً: إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة .**

(If a pandemic or a public disaster occurs)

وعلى ذلك تعتبر أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجب قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ هي أكثر شمولية واتساعاً من أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ الذي اقتصر على الحالة المستمرة للعنف وهذا يدل على أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية قد شرع على عجل ولمعالجة حالة معينة بذاتها يمر بها العراق وقت صدوره ، وانه إذا حدث خطر بسبب أمر غير ما نص عليه أمر الدفاع عن السلامة الوطنية فان السلطة التنفيذية تكون مضطرة لإعلان حالة الطوارئ بموجب قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ إذ انه قانون قائم لحد الآن ولم ينص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية على إلغائه ولم يعدل منه إلا حالة حصول خطر يمس كيان الدولة وأمنها ، فلا زال قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥

يسري عليها وهذا يعد بطبيعة الحالة نقصاً في التشريع إذ كان من المفروض أن يكون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ أكثر شمولاً وخصوصاً إن قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ فيه مخالفات للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وهي نصه على محاكم استثنائية أكد على حضرها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥<sup>(١٥)</sup>، كذلك نصه في المادة ٣٢ منه على عدم سماع أي دعوى بشأن الإجراءات المتخذة تطبيقاً له وهو ما يخالف الدستور أيضاً<sup>(١٦)</sup>.

## المبحث الثاني

### مدى دستورية إجراءات الحكومة في ظل حالة الطوارئ

#### The second section

#### The extent of the constitutionality of the government's procedures under the state of emergency

تعددت الحلول التشريعية التي تنظم عملية مجابهة الظروف الاستثنائية للدول، وتجسدت هذه الحلول في نصوص احتوتها دساتيرها النافذة أو في قوانين الطوارئ أو الأحكام العرفية، التي ترخص للسلطة التنفيذية بصلاحيات استثنائية واسعة لا تملكها في الظروف العادية، لذلك نجد إن الدول غالباً ما تحرص على أن تضمن دستوراً نصاً أو أكثر يخول الحكومة في أوقات الأزمات سلطة استثنائية لا تملكها في الأوقات العادية، وبدون هذه السلطات الاستثنائية قد تعجز السلطة التنفيذية عن الإمساك بزمام الأمور وتجاوز الأزمة الوطنية التي تمر فيها البلاد وقيادة الأمة إلى شاطئ السلامة، ولكن يجب أن تقدر الضرورة التي تعود إلى إعلان حالة الطوارئ بقدرها وان لا تكون حالة الطوارئ سندا لتسلط السلطة التنفيذية على الأفراد والتعدي على حقوقهم وحررياتهم، فحالة الطوارئ مرهونة بظروفها، وهذه الظروف هي نوع من المتغيرات التي تطرأ على الحالة العادية للمجتمع، ولا بد أن تواجهه بالأساليب والوسائل الملائمة والعودة بالحياة إلى مجراها الطبيعي، وان التنظيم القانوني لحالة الطوارئ والإجراءات التي تتخذها الحكومة في ظل حالة الطوارئ يختلف باختلاف النظام الدستوري القائم، وان كان يجد أساسه في نصوص دستورية أو تشريعية إلا أنها تختلف من حيث مداها ومن حيث طريقة ممارستها حسب هذه النصوص، وليبيان مدى دستورية إجراءات الحكومة في ظل حالة الطوارئ سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم الإجراءات وصورها وفي مطلب ثان نبين موقف الدستور العراقي والتشريع من الإجراءات.

## المطلب الأول

### مفهوم الإجراءات وصورها

#### The First requirement

#### The concept of procedures

يتطلب البحث في مفهوم الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة في ظل حالة الطوارئ وصورها تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ أولاً ، وتختلف النظم الدستورية في تحديد تلك السلطة فمنها ما تجعله بيد السلطة التشريعية ومنها ما تجعله بيد السلطة التنفيذية ومنها ما هو مختلط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك ما سنتناوله فيما يلي:

**أولاً: اختصاص السلطة التشريعية بإعلان حالة الطوارئ:** (The jurisdiction of the legislature to declare a state of emergency)  
إعلان حالة الطوارئ بوصفه الجهة المعبرة عن إرادة الشعب ، الذي قد تضار حقوقه وحرية حال تطبيق قانون الطوارئ مما ينبغي أن تمارسه السلطة التشريعية بوصفه حقاً مطلقاً لها من دون الحاجة للرجوع إلى السلطة التنفيذية<sup>(١٧)</sup> .  
ومن أسباب إناطة هذا الاختصاص بالبرلمان انه لما كان مختص أصلاً بتنظيم معظم السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الحكومة إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، فان حق إعلانه يكون مطلقاً للبرلمان<sup>(١٨)</sup> .

**ثانياً: اختصاص السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ:** (The competence of the executive power to declare a state of emergency)  
إلى جعل اختصاص إصدار قرار إعلان حالة الطوارئ معهود إلى السلطة التنفيذية بحكم إجراءاتها السريعة الحازمة ، والتي تمارس مهامها بشكل دائم<sup>(١٩)</sup> ، وبديهي إن إعلان حالة الطوارئ لا يمكن تأجيله أو التسوية فيه لحين انعقاد البرلمان ، ولما كان إعلان الطوارئ من حق السلطة التشريعية أصلاً فلا مانع من استثناء هذا الحق وإعطاءه للسلطة التنفيذية<sup>(٢٠)</sup> .

**ثالثاً: اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعلان حالة الطوارئ:** (The jurisdiction of the legislative and executive powers in declaring the state of emergency)  
تذهب بعض النظم الدستورية إلى جعل الاختصاص في إعلان حالة الطوارئ بيد السلطتين التشريعية والتنفيذية كوسيلة للجمع بين النظامين السابقين لتحقيق مزاياهما<sup>(٢١)</sup> ، وموافقة البرلمان أما أن تكون لاحقة عليها للبت فيه في ضوء الظروف التي بررت له لتعد بعد ذلك

موافقة البرلمان بمثابفة مصادقة على قرار الحكومة وإقرار بسلامته ، وفي حالة رفضه فان ذلك يعني إلغاء القرار بأثر رجعي ، وكذلك الحال عند عدم عرض الإعلان على البرلمان ضمن المدة المقررة قانوناً<sup>(٢٢)</sup>.

ومن خلال ما سبق يمكننا تعريف الإجراءات بأنها " مجموع الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية والتي تمارسها في ظل حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية التي لا تكفي الاختصاصات العادية لمواجهتها" .

وتختلف صور الإجراءات التي تتبعها الحكومة في ظل حالة الطوارئ بحسب أساليب تطبيق حالة الطوارئ، إذ إن طرق مباشرة الإجراءات في ظل حالة الطوارئ في القانون المقارن تجمعها ثلاثة أساليب رئيسية ، وهي نظام التشريع السابق للطوارئ ونظام التشريعات المعاصرة للطوارئ ونظام التشريع المختلط للطوارئ وتختلف صور الإجراءات في كل نظام عن الآخر ، وللوقوف على صور الإجراءات الممنوحة للسلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ يقتضي منا بيان هذه الأنظمة والسلطات الممنوحة فيها للحكومة وكما يأتي :

**أولاً: نظام التشريع السابق لحالة الطوارئ:** (The former emergency legislation system)

أرسى التطور التشريعي نظام حالة الطوارئ على وجه يحكمه القانون ويحدد ضوابطه وشروطه بشكل دائم وثابت بحيث يكفل تطبيق أحكامه كلما دعت الظروف الاستثنائية ذلك، إذ بموجب هذا النظام يحدد التشريع كافة الاختصاصات الواجب إتباعها للمحافظة على امن الدولة وسلامتها والممنوحة لسلطة الطوارئ ، إذ بمجرد إعلان حالة الطوارئ وتأسيساً على ذلك يكون لها إجراء التفتيش بسكن المواطنين نهائياً وليلاً وإبعاد المشبوهين ومن ليس لهم موطن بالمناطق المفروضة عليها حالة الطوارئ ، والأمر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها ، ومنع النشر والاجتماعات التي ترى إن من طبيعتها إثارة الخطر أو المساهمة في الإخلال بالنظام العام ، إلا أن اتساع اختصاصات سلطة الطوارئ لا يمنع السلطة المدنية من الاستمرار في مباشرة الاختصاصات الأخرى التي لم تحرمها منه سلطة الطوارئ ، أكثر من ذلك فان جميع هذه القيود لا تمس حقوق المواطنين في الاستمرار في مباشرة حقوقهم وتمتعهم بحرياتهم التي ينظمها الدستور طالما إن استعمالها لم يوقف بمقتضى أحكام قانون الطوارئ<sup>(٢٣)</sup> .

وقد ينص الدستور أو القانون على تشكيل محاكم عسكرية استثنائية تختص بنظر ما يرتكب من مخالفات ضد امن الدولة وسلامتها وما يقع من أعمال تخل بأحكام الدستور<sup>(٢٤)</sup>.

وتنتهي حالة الطوارئ بقوة القانون بانتهاء مدة إعلانها المحددة بالدستور أو القانون أو بمجرد انتهاء المدة المحددة بمد سريانها لأكثر من المدة المحددة بالدستور أو القانون ، وبالرغم من انتهاء حالة الطوارئ قد تستمر المحاكم العسكرية الاستثنائية في نظر ما أحيل إليها من جنح أو جنايات في ظل حالة الطوارئ<sup>(٢٥)</sup>.

ثانياً: نظام التشريعات المعاصرة للطوارئ : (The contemporary system of : emergency legislation)

للحكومة في ظل هذا النظام وأثناء حالة الطوارئ اتخاذ ما يلزم من التدابير الاستثنائية لتوفير ضرورات الحياة وضمان استمرارها ، حيث يكون لها فرض ما تحتاجه الظروف من إجراءات للمحافظة على السلام ولاستعادة النظام<sup>(٢٦)</sup>، إذ إن الاختصاصات الاستثنائية لسلطة الطوارئ في هذا النظام تختلف في شأنها اختلافاً جوهرياً بينا عن نظام التشريعات السابقة للطوارئ ، آية ذلك إن نظام التشريع المعاصر لإعلان الطوارئ لا يحدد لاختصاصات مقدماً كما هو الحال في نظام التشريع السابق ، وإنما يترك أمرها للظروف الاستثنائية العارضة لتصدر السلطة التنفيذية ما تشاء من أوامر وتتخذ ما تشاء من تدابير لمواجهة هذه الظروف بالقدر الذي يكفل درء الخطر ويوفر الأمن والسلامة للبلاد<sup>(٢٧)</sup> .

هذا وتطرح الأوامر والتدابير التي تصدرها الحكومة أو تتخذها في هذا الشأن على البرلمان فوراً وتكون باطلة إذا انقضت المدة التي يحددها الدستور أو القانون من تاريخ طرحها على البرلمان دون أن يصدر قراراً بالمصادقة عليها واستمرار العمل بها ، وإذا أقرها البرلمان وصادق على استمرارها يكون لها كافة الآثار القانونية كما لو كانت واردة بقانون الطوارئ ، إلا أنه يجوز تعديلها أو الإضافة إليها أو إلغائها من البرلمان أو الحكومة بأوامر وتدابير أخرى يصادق عليها البرلمان<sup>(٢٨)</sup> .

ولا يترتب على انتهاء العمل بهذه التدابير أو إلغائها بطلان ما تم بمقتضاها ولا تؤثر على العقوبات المقضي بها نتيجة مخالفتها ، وبمجرد رفع حالة الطوارئ تنتهي كافة الاختصاصات الاستثنائية لسلطة الطوارئ ، كما يزول كل اختصاص للمحاكم الاستثنائية تلقائياً بقوة القانون دون حاجة لاستصدار مرسوم بإلغائها ، وبذلك يستعيد القضاء العادي اختصاصه بنظر ما أحالته سلطة الطوارئ لتلك المحاكم<sup>(٢٩)</sup> .

يتضح مما تقدم إن هذا النظام لا يحدد مسبقاً الإجراءات الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية في حالة الطوارئ إنما يمنحها حق اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تستلزمها مواجهة الظروف



الاستثنائية ، وبذلك تحدد هذه الإجراءات بالقدر الذي تحتاجه الظروف كما تتنوع الأوامر أو التدابير التي تصدرها سلطة الطوارئ أو تتخذها بتنوع الظروف والأحداث العارضة ، إذ إن الإجراءات الاستثنائية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية لا تحدد مقدماً وإنما تصدر معاصرة لقيام حالة الطوارئ بتشريعات استثنائية تستصدرها الحكومة من البرلمان أولاً بأول ، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام انكلترا وذلك في القانون الصادر سنة ١٩٢٠ ، وما من شك إن التشريعات الاستثنائية المعاصرة لحالة الطوارئ تتسق منطقياً مع نظام التشريع الانكليزي الذي لا ينظمه أصلاً أي دستور مكتوب .

### ثالثاً: نظام التشريع المختلط: (Mixed legislation system)

يتفق هذا النظام مع كل من النظامين السابقين في انه عنى بالنص من الناحية العامة على القواعد المنظمة لإعلان حالة الطوارئ وما يترتب على ذلك من آثار<sup>(٣٠)</sup>، إلا إن حالة الطوارئ في هذا النظام تتميز بشكل خاص عن حالة الطوارئ في النظامين السابقين فيما يتعلق بالاختصاصات الاستثنائية لسلطة الطوارئ ، إذ يجمع هذا النظام في هذا الصدد بين الاختصاصات التي يحددها القانون مسبقاً كما هو الحال في النظام الأول وبين الاختصاصات الإضافية التي تتخذها لسلطة الطوارئ كلما استلزمت ذلك الظروف والأحداث العارضة ، إذ يقرر هذا النظام تشريعاً مختلطاً يزود سلطة الطوارئ اختصاصات استثنائية محددة مقدماً وقبل قيام حالة الطوارئ وتمارس عملها بمجرد إعلانها ، كما يزودها بالإضافة إلى ما تقدم باختصاصات استثنائية تكميلية تقررها تشريعات تصدر أثناء قيام حالة الطوارئ تبعاً للظروف والأحداث<sup>(٣١)</sup>.

إلا إن هذا النظام القانوني يخضع لكل من الرقابتين التشريعية والقضائية ، فكل ما تتخذه الحكومة من إجراءات مستندة في ذلك إلى حالة الطوارئ يخضع لرقابة البرلمان ، ومع إن القضاء لا يملك أن يلزم الحكومة بان تؤدي عملاً معيناً أو بالامتناع عن عمل معين ، إلا أن ما تصدره الحكومة من قرارات وتبشره من أعمال يخضع لرقابة القضاء سواء كانت رقابة الإلغاء أو رقابة التضمنين ، إذ يخضع نظام الطوارئ برمته لرقابة القضاء المسماة بالرقابة الدستورية التي تبشرها المحكمة الدستورية<sup>(٣٢)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بصعوبة تحديد صور الإجراءات التي تتخذها الحكومة بشكل عام في ظل حالة الطوارئ وذلك تبعاً لاختلاف النظم الدستورية والتشريعية التي تنظم حالة الطوارئ ، فمنها ما تحدد هذه الإجراءات على سبيل الحصر ، ويقع باطلاً أي إجراء لم ينص عليه في التشريع ، ومنها ما تترك للحكومة اتخاذ أي إجراء وبحسب الظروف الاستثنائية التي تواجه

البلاد إلا أنها تكون خاضعة لرقابة السلطة التشريعية لتتبنى منها ما هو موافق للقانون وتحتمه الظروف الاستثنائية فتقره ومنها ما يكون مخالف للقانون ولا تبرره الظروف الاستثنائية فتلغيه ، ومنها ما يحدد الإجراءات مقدماً إلا انه يترك للحكومة صلاحية القيام بأي إجراء من شأنه مواجهة الظروف الاستثنائية.

## المطلب الثاني

### موقف الدستور العراقي والتشريع من الإجراءات

#### The second requirement

#### The position of the Iraqi Constitution and legislation about procedures

إن بيان موقف الدستور العراقي والتشريع من الإجراءات المتخذة في ظل حالة الطوارئ يقتضي بيان الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ ابتداءً، وبالرجوع إلى الدساتير والقوانين العراقية المتعاقبة يتبين إنها لم تتخذ مسلكاً واحداً في معالجة سلطة إعلان حالة الطوارئ ، فتارة نجدها تمنح هذه السلطة للسلطة التنفيذية سواء تمثلت بالملك أو رئيس الجمهورية ، وتارة أخرى لرئيس الوزراء، فبالنسبة للقانون الأساسي لعام ١٩٢٥ نجد انه أناط صلاحية إعلان حالة الطوارئ للملك بعد موافقة مجلس الوزراء إذ اشترطت المادة (٢/١٢٠) من القانون الأساسي عدة شروط لإمكان ممارسة هذه السلطة وهي:

- ١- حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام .
  - ٢- استحصال موافقة مجلس الوزراء على إعلان حالة الطوارئ.
  - ٣- إصدار الإرادة الملكية بإعلان حالة الطوارئ.
- فإذا ما تحققت الشروط المذكورة مجتمعة فيجوز إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو أية منطقة منه ويتم إدارة المناطق المشمولة بالطوارئ بقانون خاص ينص على محاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام محكمة خاصة كما ينص على الإجراءات الإدارية التي تتخذها السلطة المعنية (٣٣).

ومن الجدير بالذكر إن المادة المذكورة لم تشترط أغلبية معينة لغرض موافقة مجلس الوزراء على إعلان حالة الطوارئ الأمر الذي يمكن معه القول بأن الأغلبية المطلقة كافية لممارسة تلك

الصلاحية، وقد انتقد الفقه القانون الأساسي في تنظيمه لحالة الطوارئ كونه لم يحدد مدة حالة الطوارئ مما يعني ترك الأمر لتقدير الملك وموافقة مجلس الوزراء المعين من قبله وهذا بدوره يؤدي إلى إنشاء ما يسمى بحالة الطوارئ الدائمة<sup>(٣٤)</sup>.

أما بالنسبة لدستور ١٩٥٨ فلم يعالج مسألة إعلان حالة الطوارئ ويذهب بعض الفقهاء إلى إن هذه الصلاحية ممنوحة لرئيس مجلس الوزراء بالرغم من عدم النص عليها، وذلك لكونه رئيساً للسلطتين التنفيذية والتشريعية والقائد العام للقوات المسلحة<sup>(٣٥)</sup>.

أما دستور ١٩٦٣ فلم يتطرق إلى الجهة التي لها الحق في إعلان حالة الطوارئ ويذهب البعض إلى هذه الصلاحية ممنوحة للمجلس الوطني لقيادة الثورة استناداً للمادة (٢/ف ١٠) من الدستور المذكور التي منحت المجلس الوطني لقيادة الثورة صلاحية الإشراف بوجه عام على شؤون الجمهورية<sup>(٣٦)</sup>.

أما دستور ١٩٦٤ فقد اختص رئيس الجمهورية استناداً للمادة (٤٨) منه بإعلان حالة الطوارئ بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء، ومما يؤخذ على هذا الدستور إن هناك تكرار ففي الوقت الذي عالج فيه المادة (٤٨) منه صلاحية إعلان حالة الطوارئ، عادت المادة (٥١) منه ومنحت رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون بعد موافقة مجلس الوزراء في حالة حدوث خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد ويدخل ضمن هذه القرارات إعلان حالة الطوارئ<sup>(٣٧)</sup>.

أما دستور ١٩٦٨ فقد منح سلطة إعلان حالة الطوارئ إلى رئيس الجمهورية وطبقاً للأحوال المبينة في القانون<sup>(٣٨)</sup>، إذ أصبح رئيس الجمهورية هو الذي يمارس السلطات الواردة في المادة الرابعة من قانون السلامة الوطنية لسنة ١٩٦٥ استناداً إلى التعديل الثالث للدستور عام ١٩٦٩ والذي بموجبه تم إلغاء مجلس الوزراء خلافاً لما ذهب إليه بعض الفقهاء العراقيين من إن هذه الصلاحية ممنوحة لمجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء<sup>(٣٩)</sup>.

أما دستور ١٩٧٠ فقد اختص مجلس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية أو إنهاؤها طبقاً للقانون<sup>(٤٠)</sup>.

أما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فلم يتطرق إلى السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ الأمر الذي يشكل حالة من العيب الدستوري الذي وقع فيه المشرع حينما اغفل الإشارة إلى هذه السلطة.

أما دستور ٢٠٠٥ فقد منحت المادة (٩/٦١) منه مجلس النواب صلاحية إعلان حالة الطوارئ وبأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء<sup>(٤١)</sup>، كما حدد المدة القصوى لإعلان حالة الطوارئ بـ (٣٠) يوم قابلة للتمديد في كل مرة<sup>(٤٢)</sup>، كما أحال الدستور للقانون تنظيم كل ما يتعلق بحالة الطوارئ<sup>(٤٣)</sup>، وبعد انتهاء المدة المذكورة يقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض الإجراءات المتخذة والنتائج التي تم التوصل إليها إثناء مدة حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتهائها ، ويترتب على ذلك إن المدة المذكورة حتمية ويتوجب مراعاتها من رئيس الوزراء وبخلافه بإمكان مجلس النواب إثارة المسؤولية السياسية والتي قد تصل إلى سحب الثقة منه<sup>(٤٤)</sup>.

ومما يؤخذ على دستور ٢٠٠٥ انه لم يحدد الحالات التي بإمكان الحكومة إعلان حالة الطوارئ بموجبها فضلاً عن انه لم يحدد النسبة المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ هل هي أغلبية الثلثين أم الأغلبية المطلقة؟ وبالرجوع إلى المادة (٦١) من الدستور نجد إنها لم تشترط أغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ ، وإنما اشترطت هذه الأغلبية عند الإعلان عنها فقط ، وبالتالي ليس هناك حاجة لموافقة الثلثين على تمديد حالة الطوارئ إذ إنها شرط ابتداء وليس شرط استمرار ، إلا إننا نرى انه طالما تم إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين لذا يتطلب تمديدتها نفس الأغلبية المطلوبة .

أما أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ فقد منحت المادة (١) منه سلطة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع ، كما أوجبت المادة (٢) منه بان لا تمتد حالة الطوارئ لأكثر من (٦٠) ستين يوماً ويجوز تمديدتها بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك ، وهذا فيه مخالفة صريحة لدستور ٢٠٠٥ من حيث تحديد سلطة إعلان حالة الطوارئ ومدة سريانها وتمديدتها كما تم توضيحه عند حديثنا عن دستور ٢٠٠٥ لكون إن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ لا زال ساري المفعول في ظل هذا الدستور، لذا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نصوص هذا القانون بما يتلائم مع نصوص دستور ٢٠٠٥.

وبالرجوع إلى الدساتير العراقية المتعاقبة نجد إنها لم تحدد الإجراءات التي تتخذها الحكومة في ظل حالة الطوارئ إنما تركت ذلك لنصوص القانون ، فقد خول قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ رئيس الوزراء في أن يمارس في المنطقة أو المناطق التي شملها إعلان حالة الطوارئ وذلك دون التقيد بأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية السلطانية التالية<sup>(٤٥)</sup> :

- ١- فرض قيود على حرية الأشخاص في الانتقال والمرور والتجول في أماكن معينة أو أوقات معينة.
- ٢- اعتقال الأشخاص المشتبه في سلوكهم الإجرامي وحجزهم في المحلات المخصصة لذلك وفرض الإقامة الجبرية عليهم في بيوتهم أو في أية مدينة يختارونها ويوافق عليها رئيس الوزراء ويعتبر الشخص المعتقل بموجب هذه الفقرة موقوفاً قانوناً .
- ٣- الأمر بتفتيش الأشخاص والأماكن أيا كانت على أن يحدد في الأمر الشخص والمكان المقتضى تفتيشه .
- ٤- حظر الدخول في بعض الأماكن حظراً مطلقاً أو مقيد بشرط أو بإذن .
- ٥- فرض قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع وتفريق الاجتماعات والتجمعات بالقوة إذا كان يخشى منها الإخلال بالأمن العام على أنه لا يجوز استعمال السلاح الناري في ذلك إلا بأمر من رئيس الوزراء ، على أن يكون لهذا الأمر أصل ثابت بالكتابة .
- ٦- حل الجمعيات والنوادي والنقابات إذا ثبت أنها تمارس نشاطاً من شأنه الإخلال بالأمن العام أو أنها تعمل لصالح دولة أجنبية أو تعتمد مالياً عليها أو تقوم ببث روح التفارقة بين صفوف الشعب وإثارة الفتنة والعصيان في البلاد .
- ٧- إخلاء بعض الجهات أو عزلها ومنع السفر منها واليهما وذلك عند حدوث وباء عام أو كارثة عامة أو عند قيام تمرد أو عصيان مسلح أو احتمال قيامها .
- ٨- فرض قيود على السفر إلى خارج البلاد أو القدوم إليها .
- ٩- إبعاد الأجانب عن البلاد ومنع دخولهم فيها متى كان دخولهم يشكل خطراً على الأمن العام.
- ١٠- فرض الرقابة على الصحف والمجلات والكتب والنشرات وكافة المحررات والرسوم والرقائق الضوئية والأشرطة الصوتية قبل نشرها أو إذاعتها وضبطها ومصادرتها ومنع نشرها أو إذاعتها وإغلاق أماكن طبعتها إذا كان ما تحتويه من شأنه إخلال بالأمن العام أو الأداب العامة أو بث الرعب وروح التفارقة بين المواطنين أو تقويض النظم الدستورية والاجتماعية في البلاد .
- ١١- فرض الرقابة على الصحف الأجنبية وغيرها مما ذكر في الفقرة السابقة وضبطها ومنع تداولها في البلاد إذا حوت شيئاً مما أشير إليه في الفقرة المذكورة أعلاه.
- ١٢- مراقبة الرسائل البريدية والبرقية وكافة وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية وتفتيشها وضبطها.

- ١٣- تنظيم وسائل النقل البرية والجوية والمائية ووضع اليد عليها وعلى المنشآت الصناعية والتجارية وعلى المباني والأراضي الزراعية إذا حل وباء عام أو وقعت كارثة عامة أو اقتضت مصلحة الأمن العام ذلك بشرط تعويض أصحابها أو مستغليها تعويضاً عادلاً .
- ١٤- فرض الرقابة على تداول السلع الضرورية وتحديد أسعارها والاستيلاء عليها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بشرط تعويض أصحابها تعويضاً عادلاً .
- ١٥- الأمر بتشغيل الأشخاص للعمل على دفع وباء عام أو كارثة عامة مع دفع أجور مناسبة لهم.
- ١٦- تحديد مواعيد فتح وإغلاق المحال العامة والأمر بغلق هذه المحال كلها أو بعضها كلما اقتضت مصلحة الأمن العام ذلك .
- ١٧- سحب إجازات الأسلحة والذخائر والمواد المفرقة والحارقة وفرض التدابير الضرورية على حيازتها وإحرازها وصناعتها والاتجار بها والأمر بضبطها وتسليمها إلى السلطات العامة وإغلاق المخازن المودعة فيها .
- ١٨- فرض الحراسة على الشركات والمؤسسات وتأجيل أداء الديون والالتزامات المستحقة والتي لم تستحق على ما يتولى عليه أو على ما تفرض عليه الحراسة .
- وهذه الصلاحيات يمارسها رئيس الوزراء بنفسه ولكن لرئيس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء أن يخول غيره القيام مقامه في استعمال كل أو بعض هذه السلطات في جميع أنحاء العراق أو في منطقة أو مناطق معينة منها ، ويباشر المخول السلطات التي خولت له اعتباراً من تاريخ نشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية<sup>(٤٦)</sup>.
- ويمارس رئيس الوزراء أو من يخوله السلطات الممنوحة له بأوامر تحريرية أو بلاغات أو بيانات أو قرارات تنشر في الجريدة الرسمية أو في الصحف المحلية أو إعلانها في محطة إذاعية<sup>(٤٧)</sup>، وتتولى قوات الأمن والقوات المسلحة والدوائر المختصة تنفيذ الأوامر والبلاغات والبيانات والقرارات التي يصدرها رئيس الوزراء أو من يخوله وعلى كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونهم في دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك، وتعتبر المحاضر التي ينظمها أفراد هذه القوات حجة بما فيها إلى أن يثبت عكسها<sup>(٤٨)</sup>.
- أما أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ فقد أعطى لرئيس الوزراء في ظل حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها السلطات الاستثنائية المؤقتة التالية<sup>(٤٩)</sup>:
- ١- بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف أو التفتيش إلا في حالات ملحة للغاية ، وضع قيود على حرية المواطنين أو الأجانب في العراق في الجرائم المشهودة أو التهم الثابتة بأدلة أو قرائن

كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع 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، ويعتبر التوقيف أو الاعتقال من أخطر الإجراءات الاستثنائية أثرا على الحرية الشخصية للأفراد ، وتكمن هذه الخطورة في انه يؤدي إلى حرمان الشخص من حرية الذهاب والإياب ، وقد يكون ذلك دون تحقيق مسبق ودون أن تكون هناك جريمة منسوبة إليه حيث يستند الاعتقال على مجرد توافر الدلائل والقرائن على خطورة الشخص وهي مجرد صفة تلحق به قد تنبئ عنها وقائع ماضية أو حاضر أو تحريات تكشف ميوله واتجاهاته، كما إن إعطاء رئيس الوزراء سلطة تخويل هذه الصلاحيات إلى من يراه من قياديين عسكريين أو مدنيين فيه نوع من الخطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم وخاصة إن هذا التخويل جاء مطلقا وغير مقيد بأية شروط ، وحسنا فعل المشرع حينما اوجب استحصال مذكرة للتوقيف أو التفتيش من جهة قضائية مختصة بحماية حرية الأشخاص وحقوقهم .

٢- فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المناطق التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية ، وله الحق في عزل المنطقة وتطويرها 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 إلا في حالات ملحة للغاية .

٣- 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 بناء على ذلك التحريض ، أو من يقدم لهم مساكن أو محلات يؤون إليها أو يجتمعون فيها مع علمهم التام بنواياهم وله توقيف المتهمين بهذه الجرائم ممن توفرت أدلة كافية قانوناً لاتهامه .

٤- اتخاذ إجراءات احترازية على الطرود والرسائل والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية كافة ، إذا ثبت استخدامها في الجرائم ، ويمكن فرض المراقبة على هذه الوسائل والأجهزة وتفتيشها وضبطها إذا كان ذلك يفضي إلى كشف الجرائم أو يمنع وقوعها وذلك بعد استحصال مذكرة من الجهات القضائية المعنية لفترة زمنية محددة.

٥- فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة .

٦- فرض قيود على المحال العامة والتجارة 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 بجرائم القتل والتسليب والاعتصاب والخطف والتخريب أو التفجر أو إحراق أو إتلاف الأموال العامة والخاصة وحياسة الأسلحة الحربية وعتادها أو صنعها أو نقلها أو تهريبها أو المتاجرة بها.

٧- إيقاف العمل مؤقتاً أو بصورة دائمة بإجازات الأسلحة والذخيرة والمواد الخطيرة والمفرقة والمتفجرة وحيازتها أو الاتجار بها ، إذا ثبت استخدامها أو محاولة استخدامها في الجرائم المذكورة أعلاه ، أو إذا كانت تمثل تهديداً للأمن والاستقرار في المنطقة أو كانت حيازتها غير جائزة قانوناً .

٨- اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي أعلنت حالة الطوارئ فيها بالتنسيق مع وزري الدفاع والداخلية أو أي جهة ذات اختصاص .

٩- في العمليات العسكرية الواسعة التي تنفذ في مناطق كبيرة لمواجهة أخطار مسلحة واسعة فيمكن الاستعانة بالقوات متعددة الجنسيات وفقاً لقرار الأمم المتحدة ذي الرقم (١٥٤٦) لعام ٢٠٠٤ وتكليف القوات العسكرية العراقية بواجبات واضحة ومحددة تتناسب مع وضعها وإمكانياتها بعد موافقة الرئاسة بالإجماع ، وفي إقليم كردستان يتم تنفيذ الإجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها .

وتعرض القرارات والأوامر الصادرة بتوقيف أو حجز الأشخاص والأموال التي تتخذ بموجب أحكام هذا القانون على قاضي التحقيق على أن يمثل المتهم أمام قاضي التحقيق خلال (٢٤) ساعة من اتخاذها<sup>(٥٠)</sup>، ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية أعلاه بموجب أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها<sup>(٥١)</sup>.

تصادق هيئة الرئاسة بالإجماع على القرارات والإجراءات الاستثنائية وللجمعية الوطنية المؤقتة (المنحلة) الحق في مراقبة تنفيذ هذه الإجراءات، كما تخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز الاتحادية ومحكمة التمييز في كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق مناطقها كما تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا والمحكمة المذكورة تقرير



إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية الواردة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ (٥٢).

ويعلن رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الأمور إلى حالتها الطبيعية بأمر توافق عليه الرئاسة بالإجماع وتنتهي صلاحيته في إصدار القرارات والإجراءات والمظاهر الاستثنائية الواردة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ (٥٣).

## الخاتمة

## Conclusion

من خلال ما عرضناه في صفحات هذا البحث والذي تناولنا فيه موضوع " حالة الطوارئ في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - الحلول والمعالجات " وكان هدفنا هو إلقاء الضوء على نصوص الدساتير والقوانين العراقية التي نظمت حالة الطوارئ في العراق من خلال بيان مفهوم وصور الأسباب التي تدعو لإعلان حالة الطوارئ والإجراءات الممنوحة للسلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ ، وفي نهاية هذا مطاف هذه الدراسة المتواضعة لا بد من بيان أهم النتائج التي توصلنا إليها إضافة إلى التوصيات التي ينبغي طرحها تحقيقاً للفائدة ولاعتقادنا بأهميتها ويمكن بيانها بالاتي:

### أولاً: النتائج: (Results)

١- يمكن تعريف أسباب حالة الطوارئ بأنها " تلك الحالات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية يستوجب عند توفرها ضرورة تسليح السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة ما تمثله الأسباب الجديدة من أخطار وذلك لعجز سلطات الدولة عن مواجهة هذه الظروف كما في الظروف العادية" كما يمكننا تعريف الإجراءات بأنها " مجموع الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية والتي تمارسها في ظل حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية التي لا تكفي الاختصاصات العادية لمواجهتها".

٢- لم تتضمن الدساتير العراقية المتعاقبة أسباب أو مبررات إعلان حالة الطوارئ باستثناء القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥ ، وإنما تركت تحديد هذه الأسباب لنصوص القانون.

٣- لم تتضمن الدساتير العراقية المتعاقبة الإجراءات الممنوحة للسلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ وإنما تركت تحديد هذه الإجراءات لنصوص القانون.

- ٤- إن أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجب قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ هي أكثر شمولية واتساعاً من أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ الذي اقتصر على حالة واحدة وهي تعرض الشعب العراقي إلى لخطر جسيم وحال وهذا يدل على أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية قد شرع على عجل ولمعالجة حالة معينة بذاتها يمر بها العراق وقت صدوره ، كما إن العبارة التي استخدمها المشرع العراقي "خطر جسيم وحال" تتسم بالعمومية وعدم التحديد كونها عبارة فضفاضة قابلة للتفسير الواسع بحيث تستطيع السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ خلق مصادر مختلفة للخطر وهذا يؤدي دون أدنى شك إلى تعسفها وتجاوزها على حقوق وحرية الأفراد .
- ٥- اوجب المشرع العراقي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ عند تحديده للإجراءات الممنوحة للسلطة التنفيذية ضرورة حصول مذكرة أو أمر قضائي لممارسة بعض الإجراءات خاصة التي تمس حقوق الأفراد وحريةاتهم إلا في أضيق الحالات ، مع ضرورة عرضها على قاضي التحقيق بالسرعة الممكنة ، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما أدرج هذا النص في ثنايا نصوص القانون وذلك حماية لحقوق الأفراد وحريةاتهم ولعدم تجاوز السلطة المختصة للصلاحيات الممنوحة لها .

#### ثانياً: التوصيات: (Recommendations)

- يمكن إدراج بعض التوصيات والتي نعدّها مفيدة لمقتضيات البحث وهذه التوصيات هي:
- ١- ندعو مجلس النواب العراقي إلى تعديل نص المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وذلك بإيراد نص صريح وواضح يبين أسباب إعلان حالة الطوارئ بالشكل الذي لا يدع مثاراً للشك أو الجدل أو السجال ، فبالنسبة لسبب الخطر لا بد من بيان مفهومه وتحديد المقصود منه فضلاً عن ذلك بيان الأسباب الأخرى التي تدعو لإعلان حالة الطوارئ بشكل واضح لا لبس فيه .
- ٢- ندعو مجلس النواب العراقي إلى تعديل نص المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم سلطة إعلان حالة الطوارئ بما ينسجم مع نص المادة (٦١/٩/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، وإعطاء صلاحية إعلان الطوارئ لمجلس النواب بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، إذ أعطت المادة الأولى من أمر

الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ هذه السلطة لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة وهذا فيه مخالفة واضحة للدستور.

٣- ندعو مجلس النواب العراقي إلى تعديل نص المادة الثانية من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم مدة إعلان حالة الطوارئ ومدة تمديدها بما ينسجم مع نص المادة (٩/٦١/ب) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

٤- كما ندعو مجلس النواب العراقي إلى تشريع قانون طوارئ جديد يتلائم مع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ واستنادا للمادة (٩/٦١/ب) والتي أوجبت تنظيم الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء بقانون، إلا أن هذا القانون لم يَرَّ النور رغم مرور ثلاثة عشر سنة على سنه.

## الهوامش

## Margins

- <sup>١</sup> زكريا مجيد عبد الحميد محفوظ , حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة , رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعه الاسكندرية سنة ١٩٦٦ , ص ٦ و ص ٧.
- <sup>٢</sup> محمد أبو صوي , حالة الطوارئ في الوطن العربي وتقييد حقوق الإنسان "دراسة مقارنة" , تموز ٢٠١١ , بحث منشور على شبكة الانترنت (( WWW.dustour. org )) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/١٠ الساعة الثامنة مساءً .
- <sup>٣</sup> عيسى بيرم , الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع , لبنان , دار المنهل , ١٩٩٨ , ص ٢٢٣.
- <sup>٤</sup> محمد أبو صوي , مصدر سابق , ص ٨.
- <sup>٥</sup> حسين عمر , الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ , رسالة دكتوراه , جامعة عين الشمس , ١٩٩٦ , ص ٤٤٤ .
- <sup>٦</sup> عيسى بيرم , الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع , مصدر سابق , ص ٢٢٥.
- <sup>٧</sup> ماجد راغب الحلو , القضاء الإداري , منشأة المعارف , مصر , ٢٠٠٠ , ص ٤٩.
- <sup>٨</sup> من الدول التي أخذت بهذا الصورة مصر وذلك في المادة الأولى من قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وكذلك فرنسا وهو ما نصت عليه المادة الأولى من قانون الطوارئ الفرنسي.
- <sup>٩</sup> د. عصام عبدالوهاب البرزنجي , مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , المجلد الرابع , العدد الأول والثاني , ١٩٩٠ , ص ١٠٦ .
- <sup>١٠</sup> من الدول التي أخذت بهذا الصورة مصر وذلك في المادة الأولى من قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .
- <sup>١١</sup> تولين عبدالرزاق زين , حماية الحريات العامة في ظل حالة الطوارئ "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة البعث , المجلد ١٩ , العدد ٣٠ , سنة ٢٠١٧ , ص ٦٣ .
- <sup>١٢</sup> من الدول التي أخذت بهذا الصورة مصر وذلك في المادة الأولى من قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .
- <sup>١٣</sup> من الدول التي أخذت بهذا الصورة مصر وذلك في المادة الأولى من قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .
- <sup>١٤</sup> بن كدة نور الدين , مبدأ المشروعية في القرار الإداري , رسالة ماجستير , جامعة خيضر بسكرة , ٢٠١٥ , ص ١٧ .
- <sup>١٥</sup> نصت المادة (٩٥) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على انه " يحظر إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية .
- <sup>١٦</sup> نصت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي النافذ على انه " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن " .
- <sup>١٧</sup> من الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور البرتغالي لسنة ١٩٣٣ والدستور الفرنسي لسنة ١٨١٥ والدستور الروماني لسنة ١٩٤٨ , انظر الدكتور زكريا محمد عبدالحميد , مصدر سابق , ص ١٨٨ .

- ١٨ زهراء سعدي مهدي ، نظرية الضرورة وتطبيقها في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٦ .
- ١٩ عاصم رمضان مرسي ، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣١٩ .
- ٢٠ زكريا محمد عبدالحميد محفوظ ، مصدر سابق ، ص ١٧٢-١٧٣ .
- ٢١ محمد عزت فاضل الطائي ، الرقابة القضائية على إعلان حالة الطوارئ ، مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣١، الإصداء الثاني، ٢٠١٦، ص ٢٩٨ .
- ٢٢ من الدساتير التي أخذت بهذا النظام الدستور الفرنسي لسنة ١٨١٥ والدستور البرتغالي لسنة ١٩١١ .
- ٢٣ انظر المواد (٩/٧) من القانون الفرنسي لسنة ١٨٤٩ .
- ٢٤ انظر المادة (٨) من القانون الفرنسي لسنة ١٨٤٩ .
- ٢٥ انظر المادة (١٣) من القانون الفرنسي لسنة ١٨٤٩ .
- ٢٦ انظر المواد (١ و٢ و٣) من القانون الانكليزي الصادر سنة ١٩٢٠ .
- ٢٧ انظر المواد (١،٢،٣) من القانون الانكليزي لسنة ١٩٢٠ .
- ٢٨ زكريا محمد عبدالحميد محفوظ ، مصدر سابق ، ص ١٣٠-١٣١ .
- ٢٩ زكريا محمد عبدالحميد محفوظ ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .
- ٣٠ من الدول التي أخذت بهذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية .
- ٣١ زكريا محمد عبدالحميد محفوظ ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .
- ٣٢ زكريا محمد عبدالحميد محفوظ ، مصدر سابق ، ص ١٥٢ .
- ٣٣ مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق ، ص ٨ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي ([www.mhjuomustansiriyah.edu.iq.com](http://www.mhjuomustansiriyah.edu.iq.com)) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/٨ الساعة (٨:٠٥) مساءً .
- ٣٤ مروج هادي الجزائري ، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٢ .
- ٣٥ علي حسين احمد ، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ ، ص ١٠٥ .
- ٣٦ مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص ٨ .
- ٣٧ رعد ناجي الجدة واحسان المفرجي وكطران زغير نعمة ، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق ، بغداد، ١٩٩٠ ، ص ٣٨١ .
- ٣٨ انظر المادة (٥٠/و) من دستور ١٩٦٨ .
- ٣٩ علي حسين ، مصدر سابق. ص ١١٠ .
- ٤٠ انظر المادة (٦٢/ز) من دستور ١٩٧٠ .
- ٤١ انظر المادة (٦١/أ) من دستور ٢٠٠٥ .

- ٤٢ انظر المادة (٩/٦١/ب) من دستور ٢٠٠٥.
- ٤٣ انظر المادة (٩/٦١/ج) من دستور ٢٠٠٥.
- ٤٤ انظر المادة (٩/٦١/د) من دستور ٢٠٠٥.
- ٤٥ انظر المادة (٤) من قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
- ٤٦ انظر المادة (٥) من قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
- ٤٧ انظر المادة (٦) من قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
- ٤٨ انظر المادة (٧) من قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
- ٤٩ انظر المادة (٣) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥٠ انظر المادة (٤) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥١ انظر المادة (٥/أولا) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥٢ انظر المادة (٩) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥٣ انظر المادة (١٠) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .

## المصادر

### References

#### أولاً: المصادر باللغة العربية: (Arabic Refrences)

##### أ- الكتب والمؤلفات: (Books)

- I. رعد ناجي الجدة واحسان المفرجي وكطران زغير نعمة ، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق ، بغداد، ١٩٩٠
- II. عيسى بيرم ، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع ، لبنان ، دار المنهل، ١٩٩٨ .
- III. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، مصر، ٢٠٠٠ز

#### ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية: (Thesis)

- I. بن كدة نور الدين ، مبدأ المشروعية في القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة خيضر بسكرة، ٢٠١٥ ز
- II. حسين عمر ، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين الشمس، ١٩٩٦.
- III. زكريا مجيد عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعه الاسكندرية سنة ١٩٦٦ .
- IV. زهراء سعدي مهدي ، نظرية الضرورة وتطبيقها في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٨ .
- V. عاصم رمضان مرسي ، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- VI. علي حسين احمد ، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ .
- VII. مروج هادي الجزائري ، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ .

#### ب- البحوث والمقالات: (researches and essays)

- I. تولين عبدالرزاق زين ، حماية الحريات العامة في ظل حالة الطوارئ "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة البحث ، المجلد ١٩، العدد/٣٠، سنة ٢٠١٧.
- II. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد الرابع ، العدد الأول والثاني ، ١٩٩٠.

**III.** محمد عزت فاضل الطائي ، الرقابة القضائية على إعلان حالة الطوارئ ، مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣١،  
الإصدار الثاني، ٢٠١٦.

### ثالثاً: الدساتير والتشريعات (Constitutions and legislations)

#### ١- الدساتير العالمية (World constitutions)

**I.** الدستور البرتغالي لسنة ١٩١١

**II.** الدستور البرتغالي لسنة ١٩٣٣

**III.** الدستور الفرنسي لسنة ١٨١٥

**IV.** الدستور الروماني لسنة ١٩٤٨

**V.** الدساتير العراقية

**VI.** للقانون الأساسي لعام ١٩٢٥

**VII.** دستور العراق ١٩٥٨.

**VIII.** دستور العراق ١٩٦٣

**IX.** دستور العراق لعام ١٩٦٤

**X.** دستور العراق لعام ١٩٦٨

**XI.** دستور العراق لعام ١٩٧٠

**XII.** دستور العراق لعام ٢٠٠٥

#### ٢- التشريعات: (ledislation)

**I.** قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المصري .

**II.** قانون السلامة الوطنية العراقي رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .

**III.** أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

#### رابعاً: المصادر الإلكترونية: (Electronic Refrences)

**I.** مالك منسي الحسيني ومصطفى عادل طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ

في العراق ، ص ٨ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي

([www.mhjuomustansiriyah.edu.iq.com](http://www.mhjuomustansiriyah.edu.iq.com)) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/٨ الساعة (٨:٠٥) مساءً.

**II.** محمد أبو صوي، حالة الطوارئ في الوطن العربي وتقييد حقوق الإنسان "دراسة مقارنة"، تموز ٢٠١١،

بحث منشور على شبكة الانترنت (( WWW.dustour.org )) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/١٠ الساعة الثامنة

مساءً.