

ملخص البحث

يدور بحثنا حول معوقات اعلان حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اضافة الى كوننا قد عرجنا الى معالجة المشرع الدستوري لحالة الطوارئ من حيث اسبابها واساسها خاصة وان الفقه الدستوري والمشرع الدستوري في اغلب الدساتير كان له موقف منها من حيث تحديد اسباب اعلان حالة الطوارئ بما يشكل اساس لاعلانها اضافة الى تحديد نوع حالة الطوارئ التي يمنح احد طرفي السلطة التنفيذية وغالبا ما يكون رئيس الدولة الذي يمتلك بدوره سلطة اعلانها لمواجهة ظروف واحوال خاصة تمر بها الدولة خاصة وانه الدساتير تتراوح بين حالة الطوارئ البسيطة او العادية وتلك التي يطلق عليها حالة الطوارئ القصوى او العسكرية اضافة الى ما تقدم فقد عالجنا معوقات اعلان حالة الطوارئ وقد قسمنا هذه المعوقات الى نوعين هما المعوقات الدستورية والتي تدور بدورها حول الصياغة الدستورية لنص المادة (٦١/تاسعا) وما جاء بها من الية معقدة الى حد ما مما جعل المادة السابقة معطلة فعليا اضافة الى ما تقدم فقد تمت معالجة المعوقات السياسية والتي بدورها تتعلق بطبيعة تكوين البرلمان ممثل بمجلس النواب اضافة الى طبيعة علاقته مع السلطة التنفيذية والتي كانت تتصف بضعف الثقة المتبادلة بينهم الامر الذي انعكس سلبا على اعلان حالة الطوارئ لاسيما في ظل تلك الظروف التي تطلبت اعلانها في المرحلة السابقة.

المقدمة

قبل البدء بدراسة معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لابد اولاً من تحديد انواع حالة الطوارئ واساس واعلانها خاصة وان هناك تباين بين الدساتير بهذا الصدد فمنها ما اخذ بحالة الطوارئ العادية (السياسة) ومنها ما اخذ بحاله الطوارئ القصوى (العسكرية) والتي تطلق عليها بعض الدساتير الاحكام العرفية ، اضافة الى تباين الآثار المترتبة على اعلان كل منهم اذ تكون الآثار المترتبة على اعلان الطوارئ القصوى اكثر شدة من تلك التي تترتب على اعلان حالة الطوارئ العادية كما تباينت الدساتير في تحديد المسوغات او حالات (اساس) اعلان حالة الطوارئ (بنوعها اذ تنوعت بين ما يعرف بحالة الضرورة والظرف الاستثنائية والتي جميعها تؤدي اي عرقلة سير مؤسسات الدولة نتيجة تعرضها لظروف واحوال غير عادية مهددة بخطر اذ ان بعضها اشار الى نظرية الضرورة واخرى الى نظرية الظروف الاستثنائية بينما دستور العراق لم يشير الى اي منهم كما انه لم يحدد حالات ومسوغات اعلان حالة الطوارئ التي هي مبرر للخروج على مبدأ المشروعية الذي هو

اساس الدولة القانونية خاصة وان اهم مضامينه هو خضوع جميع هيئات الدولة في تصرفاتها للقانون ولكن مصلحة الدولة العليا وسلامتها هي التي تبرر هذا الخروج على قواعد المشروعة لاجل ضمان سلامة الدولة وحسن سير مؤسساتها لهذا سوف نقسم البحث الى مبحثين اثنين الاول سيكون مخصص لدراسة انواع حالة الطوارئ واساس اعلانها من بيان موقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من ذلك اما المبحث الثاني سنجعله مكرساً لمبحث معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الا انه من الجدير بالذكر ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يحدد اساس اعلان حالة الطوارئ اي لم يحدد الحالات والمسوغات التي تبرر اعلان حالة الطوارئ شأن اغلب الدساتير كما انه لم ينفرد بهذا الشأن فقط بل انه انفرد ايضاً برسم اليه لاعلان حالة الطوارئ تختلف عما موجود في اغلب الدساتير .

## المبحث الأول

### انواع حالة الطوارئ واساس اعلانها

يعد مبدأ الشرعية وسيادة القانون أهم مظهر من مظاهر الدولة القانونية والتي بدورها تخضع بكافة سلطاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية للقانون من خلال قيام المشرع الدستوري بتوزيع الاختصاصات منذ الخطوة الأولى لصياغة الدستور فجعل للسلطة التشريعية وظيفة التشريع وجعل الاجراءات التنفيذية من نصيب السلطة التنفيذية مع الحرص على عدم تنازل اي سلطة عن اختصاصاتها لسلطة أخرى وهذا ما نصت عليه أغلب الدساتير من خلال مبدأ الفصل بين السلطات .<sup>(١)</sup>

عليه فإن رئيس الدولة في أي نظام سياسي عليه التقيد بمبدأ المشروعية ، إلا أن تعرض الدولة أو النظام العام فيها للمخاطر الداخلية أو خارجية قد يبرر الخروج على مبدأ المشروعية، ويعد الفقيه الألماني (هيجل) اول من برر هذا الخروج حيث قال ( أن الدولة هي التي أوجدت القانون ، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها وعلى ذلك فلا خضوع عليها اذا كان تحقيق صالحها هو في عدم الخضوع ، لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة فاذا لم تؤد القواعد القانونية الى هذه الغاية فلا يجب الخضوع للقانون وعلى الحكومة ان تضحى في سبيل الجماعة اي أن سلامة الشعب وسلامة الوطن فوق القانون خاصة من حق الدولة أن تدافع عن كيانها ولكن بشرط إلا تستعمل هذه الظروف للضغط على حريات الأفراد ومصادرة حقوقهم<sup>(٢)</sup> .

كما نجد أن الفقه الدستوري قد اختلف في تحديد انواع الطوارئ فنجد هناك حالة الطوارئ العادية او السياسة والتي تفرض في ظل الظروف الاستثنائية التي تكون بدورها اقل خطورة ووظءة من تلك الظروف الاستثنائية التي تبرر اعلان حالة الطوارئ القصوى او العسكرية<sup>(٣)</sup> .

وقد كان الفقه قد اتخذ مما كتبه (هيجل) اساساً لنظرية الضرورة هذا وقد ساهمت الحرب العالمية الأولى وما صاحبها من ازمات شديدة اوضحت عجز التشريعات العادية عن مواجهة هذه التحديات التي هدت كيان الدولة وهو ما حدا بالقضاء الفرنسي والأمريكي على حد سواء للاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة مطلقة لمواجهة تلك الظروف ولو اتسمت اجراءاتها بمخالفة القانون اذ تم منح رئيس الدولة في اغلب الدساتير اختصاصات واسعة ابان هذه الظروف الاستثنائية اضافة الى ان الفقه قد اختلف حول اساس تبرير هذه فهناك من قال بنظرية الضرورة وهناك من بررها بنظرية لظروف الاستثنائية<sup>(٤)</sup> .

عليه سوف نحاول في هذا المبحث دراسة انواع حالة الطوارئ وذلك في المطلب الأول في حين سنجعل المطلب الثاني مكرساً لمبحث موقف الفقه من اساس اعلان حالة الطوارئ ,مع بيان موقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من ذلك .

## المطلب الأول

### انواع حالة الطوارئ

تعد حالة الطوارئ بمثابة تبرير قانوني مخصص لحماية البلاد ضد الأخطار الداخلية والخارجية على حد سواء بما تبرر اتساع سلطات رئيس الدولة على سبيل الاستثناء وقيامها بتبرير اتخاذ قرارات تمس حقوق وحرية الافراد و تعرضها للخطر ,وتتنوع حالة الطوارئ الى نوعين رئيسيين هما حالة الطوارئ الحقيقية كنوع أول وحالة الطوارئ الصورية كنوع ثاني عليه سنوضح هذين النوعين في فرعين في الأول سنحدد مفهوم حالة الطوارئ الحقيقية بينما الفرع الثاني سنجعله مخصصاً لتحديد مفهوم حالة الطوارئ الصورية او السياسية .

### الفرع الأول

#### حالة الطوارئ الحقيقية

في حالة الوقوع الفعلي لحوادث خطيرة على نحو يؤدي الى انعدام قدرة الاجهزة المدنية العادية على العمل ويترتب على ذلك امكانية فرض الرئيس لحالة الطوارئ القصوى (الحكم العسكري) وما يستتبع ذلك من احلال الادارة والمحاكم والقوانين العسكرية محل مثلتها المدنية في المنطقة التي شملتها هذه الحوادث الخطيرة<sup>(٥)</sup> .

ويطلق الفقه الدستوري على حالة الطوارئ الحقيقية او القسوى مصطلح حالة الطوارئ العسكرية او الأحكام العرفية (martial Law national emergency) ومن بين الظروف التي تبرر اعلان حالة الطوارئ القسوى هي اندلاع حرب بين دولتين او أكثر اذ تفرض على اماكن الحرب التي يحاصرها العدو وتبريت عليها العديد من النتائج والآثار الخطيرة التي قد تصل الى حد الغاء الملكية الفردية ومصادرة ممتلكات الافراد اي بمعنى ان حالة الطوارئ تمس الحقوق الاساسية للأفراد وقد تعرضها للخطر<sup>(٩)</sup>.

ونظراً لكون هذه الظروف الحرجة تتعلق بصميم حياة الأمة فإنها تتطلب ، ردود فعل سريعة وحولاً باتة وحاسمة لمواجهة هذه الظروف بقدر يكفل درء الخطر ويوفر الأمن والسلامة للبلاد ووسيلة ذلك تكون في تركيز الاختصاص في يد السلطة التنفيذية ذات الامكانيات الواسعة التي تتسم بالسرعة والحزم الا ان السلطة تخضع في الوقت نفسه للقانون وترسم ما يفرضه عليها من قيود وحدود<sup>(٧)</sup>.

ومن الدساتير التي اخذت بهذا النوع من انواع حالة الطوارئ دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧م اذ خول رئيس الدولة سلطة اعلان حالة الطوارئ القسوى استناداً الى سلطته في حفظ النظام الأمن العام في البلاد والمترتبة على سلطته في العناية بتنفيذ القوانين بأمانه واستناداً الى سلطة الرئيس كقائد اعلى للجيش يحق للرئيس ان يعلن الحكم العسكري في حالة الطوارئ القسوى ونظراً للآثار والنتائج الخطيرة المترتبة على اعلان حالة الطوارئ القسوى (الحكم العسكري) فقد احاطة القضاء الامريكي وعلى رأسه المحكمة العليا بالعديد من القيود والضمانات لتأكيد سلامة فرض الحكم العسكري وحسن ممارسته ولعل أهم هذه القيود هو انه ليس في جميع الحالات الطارئة يفرض الحكم العسكري بل في حالة وجود واقعة بالفعل على درجة من الخطورة القسوى التي تؤدي الى انعدام القدرة لدى الإدارة المدنية والمحاكم العادية على القيام بوظائفها<sup>(٨)</sup>. كما أنه لا يجوز فرض الطوارئ القسوى الا في حدود المنطقة التي حدثت فيها الحالة الطارئة كذلك أيضاً يباشر القضاء رقابة الملاءمة على الحالة التي فرض بسببها الحكم العسكري تقتضي ذلك من عدمه فيقضي بعدم مشروعية الحكم العسكري اذا لم تتطلب الحالة الماثلة او اذا زادت مدته عن الفترة التي استمرت فيها الحالة التي ادت الى فرضه لان هذه المدة الزائدة تجردت في المشروعية ، اذ يطلق عليه ( اسم القانون العسكري المزيف ( Bogus martial Law )<sup>(٩)</sup> ، أيضاً يراقب القضاء الاعمال التي تقوم بها السلطات العسكرية في ظل فرض الحكم العسكري - لرقابة القضاء فحينما تتعلق هذه الاعمال بحقوق حريات المواطنين يجب الا تتجاوز القدر الذي تتطلبه الضرورة التي دعت الى فرض هذه الحكم وان ما يتجاوز هذا القدر يعتبر عملاً غير مشروع<sup>(١٠)</sup> ، كما لا يخضع المدنيون للمحاكم العسكرية الا في المناطق التي يفرض فيها الحكم العسكري فقط او في حالة مرافقتهم او خدمتهم للقوات المسلحة المشتركة في قتال فعلي في ميدان المعركة وذلك نظراً لما يتطلبه الموقف في ميدان المعركة من منح القائد العسكري سلطة واسعة

وحازمة على كل من معه في هذا الميدان سواءا كان مدنياً ام عسكرياً ، وبهذا تعد هذه الرقابة من جانب القضاء من أقوى الضمانات التي تكفل حماية حريات وحقوق المواطنين ضد إمكانية تعسف السلطة التنفيذية بها مستترة تحت عباءة حالة الطوارئ<sup>(١١)</sup> .

أيضا يعد الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ والمعدل لسنة ٢٠١١ من الدساتير التي اخذت بحالة الطوارئ القصوى (الأحكام العرفية) في المادة ١٢٥ منه والتي بدورها حددت الشروط الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ القصوى فالشروط الشكلية تتمحور حول ضرورة ان يصدر اعلان الأحكام العرفية بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء وإذا انتهت الظروف الاستثنائية اي زالت حالة الضرورة التي استدعت إعلانها الاحكام العرفية اذ ان استمرار العمل بالاحكام العرفية في ظل الظروف العادية يصبح أمراً غير مشروع ويؤدي الى المساس الخطير بالحقوق والحريات العامه<sup>(١٢)</sup> .

أما الشرط الموضوعي لإعلان حالة الطوارئ القصوى يراد به توافر الظروف الاستثنائية اذ تخول هذه الظروف السلطة التنفيذية<sup>(١٣)</sup> سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة مثل هذه الظروف من خلال اصدار تعليمات وقرارات وأوامر تعتبر في الاوقات والظروف العادية خروجاً على مبدأ المشروعية ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في ظل الظروف استثنائية (غير عادية) وبذلك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية<sup>(١٤)</sup> . الا ان المادة (٦١/٦١/١) من دستور العراق ٢٠٠٥ لم تشر صراحة الى الاخذ بهذه الصورة من حالة الطوارئ.

## الفرع الثاني

### حالة الطوارئ السياسية او الصورية

يتم اعلان هذا النوع من انواع حالة الطوارئ عندما تكون الدولة في موضع تهديد بحرب او كارثة عامة او وقوع اضطرابات داخلية اي بمعنى انها الحالة التي يلجأ اليها رئيس الدولة عندما يكون هناك خطر يحيط بالدولة نتيجة الحرب أو الغزو او الاضطرابات او تهديد الأمن او ما يخشى منه على توافر الاقوات مما تعجز السلطة العامة والقوانين العادية على مواجهته والوقاية منه الا أنه لا بد من تطبيق المشروعية في هذه الظروف غير العادية وذلك بقيام نظام قانوني لحالة الطوارئ يتعين اتباعه لإعلان هذه الحالة ومواجهتها<sup>(١٥)</sup> .

عليه فأن هذا النوع من انواع حالة الطوارئ يتضمن مجرد منح السلطة التنفيذية سلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها وهي بذلك لا تقم حكماً دكتاتورياً عسكرياً رغم انتقال السلطات من يد الهيئات المدنية الى الهيئات العسكرية لان هذه السلطات

خاضعة للدستور والقانون اي بمعنى ان اهم الاثار المترتبة على اعلان حالة الطوارئ السياسية هو التوسع في سلطات رئيس الدولة ولكن بالقدر اللازم لمواجهة هذه الحالات بما فيها تفوضية ممارسة بعض السلطات التي تعد اصلاً من اختصاص البرلمان وفقاً للدستور<sup>(١٦)</sup>، كذلك ايضا نجد ان المادة (٦١/٦١/١) لم تفصح عن نية المشرع الدستوري في الاخذ بهذا النوع من انواع حالة الطوارئ اذ انه اشار الى حالة الطوارئ فقط دون ان يحدد نوعها والحالات التي تفرض فيها.

وقد اختلفت الدساتير في تنظيم حالة الطوارئ السياسية فمنها ما يأخذ بالأسلوب الانكليزي الذي يقوم على اساس اصدار البرلمان لقانون يسمى قانون الظروف يبين الحالات التي تستوجب اعلان حالة الطوارئ والسلطات التي تزاوّل حالة الطوارئ واختصاصاتها على ان يصدر بعد ذلك مرسوم باعلان حالة الطوارئ كلما تحققت احدى الحالات المنصوص عليها في القانون ومن الدساتير التي اخذت بهذه الاسلوب الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ والمعدل لسنة ٢٠١١ اذ اناط بالملك اختصاص اعلان حالة الطوارئ ، أما الاسلوب الثاني والذي يقوم على اساس اصدار قانون في كل مرة تستوجب اعلان حالة الطوارئ يبين فيه السلطات الاستثنائية التي يمكن منحها للسلطة التنفيذية لتمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية فعد حدوثها عن طريق اعلانها لحالة الطوارئ ولقد أخذ بها الاسلوب الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٣٦/أ،ب)<sup>(١٧)</sup>، الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يأخذ باي من الاساليب السابقة في معرض تنظيمه لاعلان حالة الطوارئ في المادة (٦١/٦١/أ،ب،ج)

في حين نجد دساتير قد جمعت بين الاسلوبين السابقين عن معالجة حالة الطوارئ منها دستور الولايات الامريكية لسنة ١٧٨٧ حيث أخذ من النظام الأول (الانكليزي) الاختصاصات والحالات التي تحدد سلفا ومن النظام الثاني الفرنسي تحديد الاختصاصات التي تحدد وفقاً للظروف العارضة والاستثنائية<sup>(١٨)</sup>.

لذلك نجد أن الكونجرس ويهدف لمواجهة الظروف الاستثنائية التي توجب اعلان حالة الطوارئ قد اصدر عدد من التشريعات التي تستهدف توسعة سلطات الرئيس بالقدر لمواجهة هذه الحالات بما في ذلك تفوضية في ممارسة بعض السلطات التي هي اصلاً من اعمال الكونجرس طبقاً لأحكام الدستور<sup>(١٩)</sup>

ومن الجدير بالملاحظة هو أن الفارق بين حالتي الطوارئ الحقيقية او (الاحكام العسكرية) وحالة الطوارئ الصورية أو (السياسية) يكمن في أن الحالة الثانية تتمثل بنظام قانوني يستند اساساً الى الدستور والتشريعات المعدة لمواجهة الظروف الاستثنائية وتظل السلطة التنفيذية خاضعة للمراجعة البرلمانية والرقابة القضائية في حين أن حالة الطوارئ الحقيقية (العسكرية) تهدر مبدأ المشروعية

والدستور ويميل الوضع الى حكم العسكري للسير على وفق اهواء ورغبات السلطات العسكرية صاحبة الاختصاص (٢٠)

## المطلب الثاني

### اساس اعلان حالة الطوارئ

أن مبدأ الشرعية بمعناه الواسع أو معناه العام خضوع جميع انواع نشاط الدولة وما يتفرع منها من هيئات عامة سواء التشريعية أم التنفيذية أم القضائية اي كان نوع هذا النشاط وصورته للقواعد القانونية اي بمعنى أن شرعية السلطات تعني استنادها الى سند قانوني لممارستها ولما كان مبدأ الشرعية يتفق مع الدولة القانونية من حيث وجود عنصر الالزام في القواعد القانونية فان مبدأ الشرعية يتفق مع مبدأ المشروعية الذي مؤداه ان اعمال الهيئات العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها الا بمقدار اتفاقها مع القواعد العليا التي تحكمها ، فاذا هي صدرت بالمخالفة لهذه القواعد فأنها تكون غير مشروعة ويكون لذوي المصلحة طلب الغائها و التعويض عنها امام المحكمة المختصة (٢١) .

نظراً لكون مبدأ المشروعية يمثل قاعدة عادية لوقت عادي ولكن اذا تعرض كيان الدولة لمخاطر تهدد النظام العام ، أو تأمين سيد المرافق العامة بما يشكل خطراً على حياة الدولة وجودها واستقلالها لهذا ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية والتي تتمثل بالظروف غير الطبيعية او غير العادية التي تطرأ على حياة الدولة وتلتزم السلطة الادارية بمجابتها بصفقتها هذه متحررة من قواعد المشروعية العادية . بالقدر الي يتطلبه علاج هذه الظروف خاضعة في ذلك الى الرقابة القضائية، ولما كانت الظروف الاستثنائية ذات طابع نسبي بمعنى ان ما يعد ظرفاً استثنائياً في احوال وظروف معينة قد لا يعد كذلك في ظروف واحوال أخرى فالمسألة أولاً وأخيراً مسألة وقائع (٢٢) .

وبما أن اعلان حالة الطوارئ بدوره مرتبط بقيام حالة الضرورة او الظروف الاستثنائية وما يترتب عليها من اعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات التي نص عليها الدستور لصالح السلطة التنفيذية مما يؤثر على علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات وذلك على اعتبار ان قيام الظروف الاستثنائية تؤدي في بعض الاحيان الى تعطيل احكام الدستور وزيادة اختصاصات السلطة التنفيذية كما تؤدي الى وضع قيود على الحريات العامة المقررة في الدستور (٢٣) .

اضافة الى ما تقدم فان الظروف الاستثنائية في الغالب تؤدي الى تعديل قواعد توزيع الاختصاص التي تكفل الدستور بها فيما بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية

، لأنه في فترات الازمة تثار عدة مشاكل تقتضي حلولاً سريعة وعاجلة لا تساعد عليها الاجراءات البرلمانية لطولها وتعقيدها<sup>(٢٤)</sup>.

إلا أنه من الجديد بالذكر هو أن الدساتير قد تباينت في موقفها من اساس اعلان حالة الطوارئ فمنها من سكت<sup>(٢٥)</sup> عن الاشارة الى الظروف او الحالات التي تبرر اعلانها ومنها ما ذكر حالة الضرورة الظروف الاستثنائية كأساس يبرر اعلان حالة الطوارئ وازاء هذا التباين في موقف الدساتير نجد أن الفقه الدستوري هو الأخذ قد تباين موقفه من الموضوع اذ نجد جانب منه ذهب الى أن الضرورة هي التي تشكل اساس اعلان حالة الطوارئ في حالة سكوت الدستور والقوانين التي تخول الدولة ايتان تلك الاجراءات<sup>(٢٦)</sup> ، ونتيجة هذا التباين في موقف الدساتير والفقه من موضوع اساس اعلان حالة الطوارئ لا بد من معرفة معنى ومضمون كل من حالة الضرورة وكذلك الطرف الاستثنائي وبشكل دقيق ليتسنى لنا تحديد اساس اعلان حالة الطوارئ بشكل دقيق اضافة الى معرفة موقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من اساس اعلان حالة الطوارئ لهذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين الأول سيكون مخصص لتحديد مفهوم الظروف الاستثنائية في حين الثاني سنجعله مكرساً لتحديد مفهوم حالة الضرورة .

### الفرع الأول

#### مضمون الظروف الاستثنائية

يراد بالظروف الاستثنائية هي الفترة التي تمر بها البلاد بأوضاع وظروف غير العادية مثل الحروب الاهلية او الدولية او الفيضانات او الزلازل وغيرها من الكوارث الطبيعية او انتشار مرض او وباء يهدد الصحة العامة للمواطنين وغيرها من الاوضاع غير العادية هذا وقد تستمر هذه الظروف وقتاً طويلاً كما في الحروب والازمات الحرجة اذ يطلق على هذه الاوضاع بالظروف الاستثنائية<sup>(٢٧)</sup>.

بينما ذهب البعض الأخذ من الفقه الدستوري الى أن نظرية الظروف الاستثنائية أكثر اتساعاً وشمولاً من نظرية الضرورة<sup>(٢٨)</sup> مما يجعل مكانها الطبيعي ميدان المشروعية دون غيره ، في حين يرى البعض الآخر أن الظروف الاستثنائية توسع في المشروعية الى أوسع معانيها بشرط عدم خروجها عن الرقابة القضائية واشرافها اذ يجب على الادارة ان تلتزم بالمحافظة على النظام العام وانتظام سير المرافق العامة فمتى تبين للسلطة الادارية ان هناك بعض الظروف الاستثنائية التي تعرض النظام العام للخطر فأن من واجبه العمل على تذليل هذه الظروف بالتلطيف من حدة قواعد المشروعية العادية وتطويرها بحيث تتلاءم مع هذه الظروف الشاذة حتى تتمكن من اداء واجباتها المفروضة عليها<sup>(٢٩)</sup>.



بينما كان هناك رأي فقهي قال أن الظروف الاستثنائية ما هي الا جزء منطوي تحت لواء نظرية الضرورة اضافة الى حالتها الاستعجال والقوة القاهرة اذ يرى هذا الجانب من الفقه الدستوري ان نظرية الضرورة هي ذاتها الظروف الاستثنائية<sup>(٣٠)</sup>.

### الفرع الثاني

#### نظرية الضرورة

يراد بحالة الضرورة كأساس لإعلان حالة الطوارئ هي كل حالة طارئة او قوة القاهرة التي بدورها قد تدوم وقتاً قصيراً ام وقتاً طويلاً<sup>(٣١)</sup> بينما يرى جانب من الفقه الدستوري ان حالة الضرورة ما هي الا حالة الاستعجال والقوة القاهرة ، وبالتالي فان حالة الضرورة ما هي الا حالة وجود خطر ما او قيام حالة شاذة تهدد كيان الدولة او إحدى مؤسساتها الدستورية او مصالحها الجوهرية وعلى هذا الاساس لا بد ان يكون الخطر جسيماً وحالاً<sup>(٣٢)</sup>.

مما يستوجب تدخل سريع من قبل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة من خلال اعلان حالة الطوارئ للحفاظ على سلامة الدولة وأمنها<sup>(٣٣)</sup>. أي أن هذا الخطر الجسيم والحال يهدد حق دستورياً اذ أن استمرار المؤسسات الدستورية يماثل في نظرهم الحق في الحياة فأى تهديد لاستمرار سيرها او عرقلة لسلطاتها او محاولة لنسف وجودها يترتب عليه قيام حالة الضرورة .

ومن كل ما تقدم نخلص الى نتيجة مفادها هو ان اساس اعلان حالة الطوارئ يتمثل بقيام حالة طارئة وغير طبيعية تهدد كيان الدولة وسلامتها وأمنها ولا يمكن درؤها الا من خلال الخروج على مبدأ المشروعية باعلان حالة الطوارئ سواء كانت التسمية التي تطلق عليها حالة او نظرية الضرورة ام نظرية الظروف الاستثنائية. الا ان المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ لم يحدد الحالات التي تسوغ اعلان حالة الطوارئ على سبيل المثال ولا على سبيل الحصر كما فعلت اغلب الدساتير اذ انها بهذا التحديد للحالات تجعل السلطة التنفيذية مقيدة بها دون ان تتعداه في اعلان الطوارئ وان كانت تملك سلطة تقديرية ازاء اعلان حالة الطوارئ لكنها تبقى مقيدة بهذه الحالات اذا ماتجاوزتها يكون قرار اعلان حالة الطوارئ باطل.

## المبحث الثاني

### معوقات اعلان حالة الطوارئ

أن اعلان حالة الطوارئ مرتبط بالظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة كما يشكل اعلانها خروجاً على مبدأ المشروعية التي تحكم تصرفات الدولة في الظروف العادية ولكن هذا الاعلان يكون وفقاً لآلية واجراءات عادة ما تنص عليها الدساتير او القوانين المنظمة لحالة الطوارئ وكما يبدو ان الدساتير كانت متشابهة الى حد ما في رسم آلية اعلان حالة الطوارئ من خلال تحديد الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والتي غالباً ما تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة وذلك لأسباب ودواعي تتعلق بالسرعة اللازمة لمواجهة الظروف الطارئ وكذلك تحديد الحالات والاسباب الموجبة لاعلان حالة الطوارئ والتي تكون محددة على سبيل الحصر في اغلب الاحوال اضافة الى ضرورة عرض قرار او امر اعلان حالة الطوارئ على البرلمان لإقراره لأنه بخلاف ذلك يعتبر قرار اعلان الطوارئ باطلاً ومن ثم بطلان كل التصرفات والإجراءات التي تم اتخاذها وبعد انقضاء الظروف الطارئة وانتهاء حالة الطوارئ يتم عرض كل التصرفات التي اتخذتها الجهة المختصة بذلك على البرلمان والقضاء وذلك للنظر في مدى قانونيتها وشرعيتها ولكن في بعض الأحوال نجد بعض الدساتير منها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد جاءت معالجتها لموضوع اعلان حالة الطوارئ مختلف عن معالجة الدساتير الأخرى وذلك لكونه جاء بآلية مختلفة الى حد ما عما ورد في باقي الدساتير الأخرى مما جعلها تشكل معوقاً لاعلان حالة الطوارئ لغرض مواجهة الظروف الطارئة التي تمر بها الدولة ولكن لا يقف الامر عند هذا الحد إذ نجد اضافة الى المعوقات الدستورية توجد هناك المعوقات السياسية وهذا ما سنعالجه في هذا البحث وذلك في مطلبين ، المطلب الأول سيكون لمعالجة المعوقات الدستورية في حين المطلب الثاني سنجعله لدراسة المعوقات السياسية .

### المطلب الأول

#### المعوقات الدستورية

يتجلى هذا النوع من المعوقات باجراءات اعلان حالة الطوارئ بسبب عدم الدقة في تنظيم آلية اعلان حالة الطوارئ لا سيما تحديد الجهة التي تختص بهذا الاعلان والتي يمنحها الدستور سلطة تقدير اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ من عدمه في ضوء الاسباب والحالات التي تبرر هذا اللجوء اضافة الى تحديد مدة اعلان حالة الطوارئ وخضوعها لرقابة البرلمان والقضاء للتأكد من مدى ملاءمة اعلان حالة الطوارئ للظروف التي تمر بها الدولة ولكن كان الوضع في ظل المادة (٦١/تاسعاً/أ) من دستور العراق ٢٠٠٥ مختلف عن التنظيم الدستوري الذي جاء به المشرع الدستوري في اغلب الدساتير

الأخرى على الرغم من اختلاف المعالجات الدستورية لموضوع اعلان حالة الطوارئ وذلك لدواعي السرعة والحزم في مواجهة الظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة وتهدد أمنها وسلامتها لهذا وجدنا ان المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يكن موفقاً في صياغة المادة (٦١ / تاسعاً / أ) وذلك لأنه أولاً قد ذكرها في معرض ذكراً اختصاصات مجلس النواب في حين كان الاجدر به ان يذكرها ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية ولا سيما رئيس الدولة اضافة الى انه لم يضع آلية واضحة التنظيم اعلان حالة الطوارئ وذلك من خلال أنه تبنى اسلوب الاشتراك بين طرفي السلطة التنفيذية في قرار اعلان حالة الطوارئ كما انه النص الدستوري لم يوضح بأي نوع من انواع حالة الطوارئ قد أخذ لأنه يوجد نوعين من حالة الطوارئ حالة الطوارئ العادية (السياسية) والتي يترتب عليها توسيع اختصاصات البرلمان بينما نجد النوع الثاني من أنواع حالة الطوارئ (الطوارئ القصوى) العسكرية والتي تكون اشد من النوع الأول اذ يترتب عليها احلال الحاكم العسكري محل الحاكم المدني والقانون العسكري محل القانون العادي وكذلك القضاء العسكري محل القضاء العادي وفيها مصادره لحقوق وحريات الأفراد بشكل أكبر مما في النوع الأول ، لهذا سوف تسلط الضوء على اهم المعوقات الدستورية التي تضمنها النص الدستوري السابق وذلك في فرعين سيكون الأول محوراً لمناقشة صيغة الاشتراك التي اوردها المشرع الدستوري في طلب اعلان حالة الطوارئ في حين الفرع الثاني سيكون البحث موافقة البرلمان على طلب اعلان حالة الطوارئ اذ كان المشرع الدستوري قد اشتمه موافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ ابتداء اي موافقة مسبقة قبل الاعلان من حالة الطوارئ الامر الذي قل مثيله في دساتير الدول الأخرى لما يترتب عليه من خلال بعنصر السرعة في اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة الظروف الاستثنائية .

### الفرع الأول

#### المعوقات المتعلقة باشتراك رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء

##### بطلب اعلان حالة الطوارئ

لقد نصت المادة (٦١ / تاسعاً) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي جاء فيها ( يختص مجلس النواب : أ- بالموافقة على العان الحرب و حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ) .

عليه نستنتج من خلال النص المتقدم ان المشرع الدستوري كان قد اخذ بأسلوب الاشتراك بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب اعلان حالة الطوارئ وذلك لكونهما طرفي السلطة التنفيذية وبهذا يكون الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد جاء بمعالجة دستورية مختلفة عما هو متبع في اغلب الدساتير والتي تذهب باتجاه منح رئيس الدولة منفرداً سلطة اعلان حالة الطوارئ دون اشتراك أية

جهة أخرى<sup>(٣٤)</sup> ، ولعل مرد ذلك الى ما تتطلبه مواجهة هذه الحالة من السرعة وتجنب التعدد في الآراء مما يستدعي اللجوء الى قوة سيطرة واحدة في هذه الظروف الا وهو رئيس الدولة، وكانت هذه الدساتير قد قررت مجموعة من الضمانات للحيلولة دون ان تتحول سلطة رئيس الدولة الى سلطة حكمية واستبدادية وذلك من خلال الاعترافات للقضاء بالرقابة على تصرفات الرئيس خلال فترة اعلان حالة الطوارئ اضافة الى تحديد جملة من الضوابط والشروط التي بدورها تحدد نطاق اعلان حالة الطوارئ الأمر الذي يحقق السرعة في مواجهة الظروف الطارئة وعند العادية وهي بذات الوقت تضمن عدم استبداد الرئيس بسلطاته<sup>(٣٥)</sup> ، في حين بينما كان المشرع الدستوري في دساتير أخرى قد تطو دور مجلس الوزراء وجعله على سبيل ابداء المشورة وليس الاشتراك الفعلي في طلب اعلان حالة الطوارئ كما هو موقف دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥<sup>(٣٦)</sup> في حين ذهبت دساتير أخرى الى تنظيم مغاير لما سبق اذ جعلت من رئيس الدولة هو الجهة المختصة وعلى سبيل الانفراد بإعلان حالة الطوارئ ولكن بعد اخذ رأي او مشورة جهات أخرى كان حددها المشرع الدستوري كضمانة لعدم تعسف رئيس الدولة بإعلان حالة الطوارئ تطراً لما يترتب عليها من آثار قد تصل في بعض الأحيان الى التوسع في سلطات رئيس الدولة لمواجهة هذه الحالات بما فيها تفويضه بعض السلطات التي تعد اصلا من اعمال البرلمان فقا للدستور أي بمعنى يكون هناك توسع كبير في سلطاته التنفيذية منها والتشريعية<sup>(٣٧)</sup>.

ومن خلال ما تقدم نجد أن اغلب الدساتير كانت قد منحت رئيس الدولة سلطة العان حالة الطوارئ بشكل منفرداً تارة او بعد استشارة جهات معينة تارة أخرى ، لهذا نرى من الضروري ان يساير المشرع الدستوري العراقي هذا الاتجاه ويعدل المادة (٦١ / تاسعاً / أ) ويجعل إعلان حالة الطوارئ والارادة المنفردة لرئيس الدولة لأجل مواجهة الأخطار التي تهدد أمن الدولة وكيانها وسلامتها وتحقيق السرعة المطلوبة في ذلك ولكن مع خضوعه الى الرقابة البرلمانية من خلال عرض قرار اعلان حالة الطوارئ على البرلمان خلال فترة زمنية معينة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً هذا من جانب وخضوعه لرقابة القضاء من جانب آخر وذلك من خلال خضوع جميع الاجراءات التي اتخذها الرئيس خلال هذه الفترة لرقابة القضاء المختص ولعل الذي يؤيد موقف هذا هو صعوبة اعلان حالة الطوارئ بناء على الطلب الذي قدمه رئيس الوزراء<sup>(٣٨)</sup> في ١٤/٦/٢٠١٤ الى مجلس النواب على أثر التدهور الأمني في محافظة نينوى والشرقاط وحزام بغداد اذ صادف هذا الطلب عدم توافق داخل مجلس النواب اذ كان هناك من يؤيد اعلان حالة الطوارئ وكان هناك من يرفض اعلانها .

الفرع الثاني

المعوقات المتعلقة بتنظيم المشرع الدستوري لموافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ

يبدو أن الدساتير قد اتفقت على ضرورة موافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ وذلك باعتباره ممثلاً عن الشعب ومنتخب من قبله ولكن من الملاحظ أن هذه الموافقة تأتي بعد اعلان رئيس الدولة حالة الطوارئ بمدة زمنية تتراوح الدساتير في تحديدها بين سبعة ايام<sup>(٣٩)</sup> ، الى خمسة عشر يوماً<sup>(٤٠)</sup> ، إلا أن المادة (٦١/٦١/تاسعاً/أ) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد جاءت مخالفة للنهج الذي سارت عليه الدساتير إذ اشترطت موافقة البرلمان على قرار اعلان حالة ابدأ اي قبل اعلانها اي انه اشترط الموافقة المسبقة لمجلس النواب على الطلب المشترك الذي يقدمه كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء المتضمن اعلان حالة الطوارئ .

ومن خلال ما تقدم نلاحظ ان موافقة البرلمان في اغلب الدساتير هي اجراء لاحق على العان حالة الطوارئ وهذا الاتجاه له ما يبرره لاسيما طبيعة الظروف الاستثنائية التي دعت السلطة التنفيذية الى اعلان حالة الطوارئ والتي تتطلب السرعة في مواجهتها ، وهذا يعني أن موافقة البرلمان على قرار رئيس الدولة باعلان حالة الطوارئ بمثابة مصادقة عليها واقارره لكافة الآثار المترتبة عليها والاعتراف بصحتها طالما متفقة مع احكام قانون الطوارئ ويرى جانب من الفقه الدستوري ان هذه الموافقة هي موافقة سياسية تتعلق بملائمة ذلك الاعلان من جانب السلطة التنفيذية ما لم يحكم القضاء ببطلان ذلك الاعلان بعدم مشروعيته او عدم دستوريته وقد ذهب الجانب من الفقه الى ان موافقة البرلمان على الاعلان يصحح ما شاب اعلان حالة الطوارئ من بطلان<sup>(٤١)</sup> ، كما أن موافقة البرلمان هي بمثابة حصانة على العان حالة الطوارئ عن الرقابة القضائية ويصحح ما شابه من البطلان خاصة اذا كان هذا الاعلان صادر من رئيس الدولة الذي تعتبر قراراته عمل من اعمال السيادة وذلك لصدوره في ظرف استثنائي<sup>(٤٢)</sup> .

في حين ذهب جانب آخر من الفقه الدستوري الى ان موافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ لا يصحح ما شاب الاعلان من بطلان وإنما هو فقط بمثابة تصديق على قرار السلطة التنفيذية<sup>(٤٣)</sup> .

ولكن قد يحدث أن لا يوافق البرلمان على اعلان رئيس الدولة لحالة الطوارئ فمن المسلم به أنهاء حالة الطوارئ من تاريخ صدور قرار البرلمان بعدم الموافقة وتبقى الاجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية خلال الفترة السابقة صحيحة الا اذا قرر البرلمان سريان قرار الالغاء بأثر رجعي وعندئذ يكون كل ما صدر من الاجراءات بناء على قرار اعلان حالة الطوارئ باطلاً<sup>(٤٤)</sup> .

## المطلب الثاني

### المعوقات السياسية لإعلان حالة الطوارئ

أن هذا النوع من المعوقات يتعلق بتركيبة وتكوين مجلس النواب والكتل المكونة له نظر لكون هذه الشكل تمثل كل واحدة منها مصالح معينة قد لا تتسجم مع مصالح الكتل الأخرى الأمر الذي اثر سلباً على تحقيق الاغلبية المطلوبة داخل مجلس النواب اضافة الى أنه يعد من قبيل المعوقات السياسية وهو طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان من خلال ضعف الثقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية لاسيما عدم اطمئنان البرلمان ممثل بمجلس النواب ومخاوفه من استبداد السلطة التنفيذية اذا ما تمت موافقته على اعلان حالة الطوارئ لهذا سوف تقسم المعوقات السياسية لإعلان حالة الطوارئ الى فرعين سيكون الاول مخصص لتوضيح المعوقات الخاصة بطبيعة تكوين مجلس النواب اما الفرع الثاني سوف نجعله مخصصاً لبيان المعوقات الخاصة بضعف الثقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية .

### الفرع الأول

#### المعوقات الخاصة بطبيعة تكوين مجلس النواب

يتكون مجلس النواب من عدد من المقاعد التي تصل الى (٣١٠) مقعداً تتوزع على الكتل السياسية التي تمثل مكونات الشعب العراقي وكل واحدة من هذه الكتل تشغل عدد محدد من مقاعد مجلس النواب وبالتالي فأنها تملك عدد من الاصوات بعدد ما لها من مقاعد في مجلس النواب فنجد الكتل الرئيسية في مجلس النواب لاسيما التحالف الوطني والتحالف الكردستاني واتحاد القوى ، والتي بدورها تملك عدد كبير من مقاعد مجلس النواب وبالتالي لها عدد كبير من الاصوات لهذا فان هذه التركيبة المعقدة لمجلس النواب وعدم تمكن واحدة من هذه الكتل الرئيسية توفير اغلبية مريحة لاسيما الاغلبية الخاصة التي اشترطها المشرع الدستوري والتي تتمثل في اغلب الاحوال بأغلبية الثلثين للالتزام للموافقة على اعلان حالة الطوارئ من خلال الموافقة على الطلب المشترك المقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء باعتبارها طرفي السلطة التنفيذية بأغلبية ثلثي اعضائه اي بأغلبية (١٢٠) نائب من اصل (١٨٠) <sup>(٤٥)</sup> ، ونظراً لعدم امتلاك اي كتلة سياسية في مجلس النواب امكانية تحقيق هذه الاغلبية مما يعني ضرورة اللجوء الى (التوافقية) السياسية لأجل تحقيق هذه الاغلبية الخاصة وهنا سوف تظهر مسألة عدم مراعاة المصلحة العامة للدولة في إطار مراعاة الكتل السياسية لمصالحها الفئوية او مصالح مكوناتها وهذا ما حدث عندما طلب رئيس مجلس الوزراء في ٢٠١٤/٦/١٢ اعلان حالة الطوارئ وذلك على اثر التدهور الأمني في عدد من المناطق لاسيما محافظة نينوى والأنبار والشرقا وحزام بغداد <sup>(٤٦)</sup>، إذ لم يتم اعلان حالة الطوارئ في تلك الفترة نظراً لعدم تحقق اغلبية الثلثين في

مجلس النواب وذلك بسبب عدم موافقة كتل سياسية على موضوع اعلان حالة الطوارئ لا سيما التحالف الكردستاني الذي يمثل الاكثريه واتحاد القوى الذي يمثل السنه حتى ان بعض مكونات التحالف الوطني ايضا كانت تعارض اعلان حالة الطوارئ الامر الذي انعكس بشكل واضح على صعوبة تحقيق اغلبية الثلثين اللازمة للموافقة على اعلان حالة الطوارئ في المناطق التي كانت تشهد احداث أمنية صعبة<sup>(٤٧)</sup>.

### الفرع الثاني

#### المعوقات الخاصة بضعف العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية

تجلى ضعف الثقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية بالمخاوف التي كانت لدى الكتل السياسية المكونة لمجلس النواب والتي بدأت تظهر من خلال تصريحات نوابها وبالتحديد بعد اقرار مجلس الوزراء في ١٨/ آذار / ٢٠١٤ لمشروع قانون السلامة الوطنية واحالته الى مجلس النواب وحسب بيان الامانة العامة لمجلس الوزراء فان القانون يهدف الى مواجهة الظروف الامنية والكوارث والأوبئة التي قد يتعرض لها البلد والتي تمس سلامة الوطن والمواطن والتي تستلزم اجراءات استثنائية وعاجلة من الدولة<sup>(٤٨)</sup> ، ومن هنا بدأت تصريحات نواب ورؤساء الكتل السياسية في البرلمان حول رفضهم لهذا القانون الذي ينظم اعلان حالة الطوارئ ولعل ابدت هذه المخاوف كان يدور حول الخشية من تأجيل اجراء الانتخابات في وقتها المحدد اضافة الى تعطيل احكام الدستور والقوانين العادية اضافة الى مخاوف بعض الكتل من يكون اعلان حالة الطوارئ مبرراً او غطاءً لانفراد رئيس الوزراء بالسلطة مما يؤدي الى تمهيد لعودة الدكتاتورية وتركيز السلطة بيد شخص او هيئة واحدة وهي غالباً السلطة التنفيذية كما أن بعض الكتل السياسية في مجلس النواب كانت ترى في اعلان حالة الطوارئ ما هو الاغطاء قانوني لأجل اخفاء الشرعية على حالة الطوارئ التي يرى البعض انها معلنه منذ اعوام لاسيما منذ عهد حكومة اياد علاوي<sup>(٤٩)</sup> ، اذ كانت هذه الكتل ترى في اعلان حالة الطوارئ ضرب لمصالحها ومصادرها لحيات ناجينها اضافة الى أنها ترى انه بالامكان سد الحاجة لقانون الطوارئ بالاستعانة بالقوانين الاستثنائية ولاسيما قانون مكافحة الارهاب<sup>(٥٠)</sup>.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحثنا هذا وجدنا أن المادة (٦١/تاسعاً/أ) من الدستور تحتاج الى مراجعة دستورية شاملة وذلك لأنها اذا ما بقيت على هذا الوضع فأنها أشبه بالمعطلة فعلياً وذلك بسبب عدم دقة تنظيمها لحالة الطوارئ او أن يتدخل المشرع العادي باصدار قانون ينظم حالة الطوارئ خاصة وأن المادة السابقة كانت قد ألزمت مجلس النواب بتشريع قانون خاص ينظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في حالة الطوارئ وفقاً لما ورد في المادة (٦١/تاسعاً/ج) من الدستور ، سواء كان تدخل المشرع العادي باصدار قانون سابق على اعلان حالة الطوارئ او أنه يصدر قانون منظم لحالة الطوارئ يكون معاصر لها او أنه يجمع بين الطريقتين من خلال اصدار قانون سابق ينظم حالة الطوارئ ثم يصدر تشريعات اخرى منظمة لها بعد اعلانها لمواجهة ما يستجد من الاعتبارات خاصة وأن المشرع الدستوري قد اغفل العديد من الأمور ولم ينظمها لا سيما أنه لم يحدد نوع حالة الطوارئ التي يتم اعلانها وفقاً لأحكام المادة (٦١/تاسعاً/أ) هل هي الطوارئ السياسية ام العسكرية لذا كان الاجدر به أن يحددها وبشكل دقيق اضافة الى أنه اعقل ذكر الاسباب التي تبرر اعلان حالة الطوارئ والتي تدور في فلك الطروق الاستثنائية ونظرية الضرورة خاصة وأن اغلب الدساتير قد حددت حالات اعلان حالة الطوارئ على سبيل الحصر لذا كان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يحدد حالات اعلان حالة الطوارئ تجعل من المادة (٦١/تاسعاً/أ) معطلة فعلياً خاصة وأنه اخذ بأسلوب الاشتراك في تقديم طلب اعلان حالة الطوارئ في حين كان عليه ان يمنح احد طرفي السلطة التنفيذية هذا الاختصاص على وجه الافراد كما أنه اشترط موافقة مجلس النواب المسبقة على طلب اعلان حالة الطوارئ الامر الذي يتعارض مع دواعي السرعة والحزم في مواجهة الظروف غير العادية والاستثنائية في حين كان الافضل ان تكون هذه الموافقة لاحقه لاعلان حالة الطوارئ وليست سابقة كما هو معمول به في الدساتير الأخرى إذ ألزمت اغلب دساتير الدول رئيس الدولة بعرض قرار اعلان حالة الطوارئ على البرلمان خلال مدة زمنية تتراوح بين سبعة ايام الى خمسة ايام ليقرر ما يراه بشأنها وهذا باعتقادي الاجراء الصحيح والذي كان من المفروض على المشرع الدستوري الاخذ به اذا كانت هذه هي المعوقات الدستورية التي تقف بوجه اعلان حالة الطوارئ في العراق إلا أنه توجد هناك أيضاً معوقات سياسية تتعلق بطبيعة تكوين مجلس النواب وكذلك طبيعة العلاقة بين السلطتين البرلمان و السلطة التنفيذية لذا نجد أن التركيبة المعقدة لمجلس النواب وكثرة الكتل السياسية مما يقود الى تعدد الآراء في مجلس النواب الذي يؤدي بدوره الى الحيلولة ان لم يكن استحالة اعلان حالة الطوارئ اضافة الى أن هناك مخاوف لدى أعضاء ورؤساء الكتل السياسية من اعلان حالة الطوارئ إذ قد تؤدي الى ضرب مصالحها ومصادرة حريات ناخبها.



هوامش البحث

١. 1 د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، ط٤، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١١٨.
٢. 2- د. عادل محمد ابراهيم ابو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ص ١٢٤.
٣. 3- د. احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ص ٢٥٢ . د. زكريا محفوظ : حالة الطوارئ في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، اطروحة دكتوراه ، ١٩٦٦ ، ص ١٤٠ .
٤. 4- د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١١٨.
٥. 5- د. زكريا محفوظ : حالة الطوارئ ، مصدر سابق ، ص ١٤٠-١٤١ ، د. يحيى السيد الصباحي : النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية ، ط١ ، دار الفكر العربي - القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ١٥٥.
٦. 6- د. عادل محمد ابراهيم ابو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق، ص ١٢٥ . د. محمد كامل ليله : النظم السياسية ، القاهرة ، نون ذكر دار النشر ، ١٩٧١ ، ص ٥٧٤.
٧. 7- د. السيد الصباحي : مصدر سابق ، ص ١٥٨ ، د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، عمان ، دار اثناء للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢ ، ص ١٤٦.
٨. 8- د. عادل محمد ابراهيم ابو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق، ص ١٢٤.
٩. 9- د. احمد شوقي : مصدر سابق ، ص ٢٧٢ . د. يحيى السيد الصباحي : مصدر سابق ، ص ١٦٦.
١٠. 10- د. محمد كامل ليله : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٥٧٤ . د. داود مراد حسين : سلطات الرئيس الامريكي (بين النص الدستوري والواقع العلمي) مركز الكتاب الاكاديمي ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣٦-٢٣٨.
١١. 11- د. عادل محمد ابراهيم : مصدر سابق ، ص ١٢٦.
١٢. 12- د. سامي جمال الدين : الرقابة على اعمال الادارة ، مصدر سابق ، ص ٢١٧.
١٣. 13- من الجدير بالذكر أن هناك دساتير أخرى قد ميزت بين نوعي حالة الطوارئ القصوى والعادية ومنها دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة (٣٦) والتي اعطت لمجلس الوزراء صلاحية اعلان حالة احكام العرفية (حالة الطوارئ القصوى) ولكن طبقا للمادة (١٣) و المادة(٩)من الدستور فان قرارات مجلس الوزراء لا تصدر الا بتوقيع رئيس الجمهورية وبهذا فأن رئيس الجمهورية هو من يعلن حالة الطوارئ القصوى . وكذلك دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ في المادة ٦٩ منه والتي خولت أمير البلاد سلطة اعلان حالة الطوارئ القصوى (الحكم العرفي) ولكن بشروط موضوعية وشكلية وبذات الاتجاه اخذ دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ في المادة ٣٦/أ اذ خول أمير الدولة سلطة اعلان الاحكام العرفية .
١٤. 14- د. نواف كنعان : مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني ، مصدر سابق ، ص ١٤٦.

## معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ١٥- د. داود مراد حسين : سلطات الرئيس الامريكى ، مصدر سابق ، ص ٢٣٧ .
- ١٦- د. احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ .
- ١٧- د. نواف كنعان : مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٥ . د. حقي اسماعيل بريوني : الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، اطروحة دكتوراه ، ١٩٨١ ، ص ١٢-١٦ .
- ١٨- د. عادل محمد ابراهيم أبو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ . د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ٤٥٦ .
- ١٩- من هذه التشريعات :
- ٢٠- ١- التشريعات القائمة فعلا قبل قيام حالة الطوارئ .
- ٢١- ٢- التشريعات التي تواكب حالة الطوارئ .
- ٢٢- ٣- تشريعات تقريرية لتصرفات صدره من الرئيس في حالة الطوارئ للمزيد ينظر يحيى السيد الصباحي : مصدر سابق ، ص ١٥٩-١٦٢ .
- ٢٣- 20- د. داود مراد حسين : سلطات الرئيس الامريكى ، مصدر سابق ، ص ٢٣٨ .
- ٢٤- 21- ولد اختلف الفقه الدستوري في تحديد معنى الشرعية فنجد د. سليمان الطحاوي يرى ان المشروعية لا تعني اكثر من حكم سيادة القانون اي بمعنى ان جميع تصرفا الادارة تكون في حدود القانون . أما د. موريس ديفرجيه يرى أنه توجد في كل مجتمع مجموعة من القيم والمعتقدات تتيح للأفراد ان ينزلوا حكمهم على التصرفات الانسانية ووصفها بالحسن او القبيح بالعدالة او الظلم بانها ملائمة او غير ملائمة فهذه مشروعة وأخرى غير مشروعة .
- ٢٥- 22- يمكن تحديد عناصر الظروف الاستثنائية بثلاثة :
- ٢٦- قيام حالة شاذة او غير مألوفة .
- ٢٧- تعذر اتباع السلطات العامة للقوانين المعدة للظروف الاستثنائية .
- ٢٨- ان يكون تخطي مبدأ المشروعية العادية من قبل السلطات قائما على اساس درء الاخطار التي تتعرض لها المصلحة العامة .
- ٢٩- 23- د. طعمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط الادارة العامة للقانون ، ط ٣ ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ١٤٤-١٤٥ .
- ٣٠- 24- دنومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ص ٣٧٢ .
- ٣١- 25- من هذه الدساتير دستور الاردن لسنة ١٩٥٢ في (م ٣٦ / ب) دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ (م ٦٥ / ف٥) دستور مصر لسنة ٢٠١٤ (م ١٥٤) اذا اشارت هذه الدساتير الى سلطة رئيس الدولة باعلان حالة الطوارئ فقط .

## معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ٣٢- 26- مثل دستور الجزائر ١٩٩٦ (م٩٣) ذكر الظروف الاستثنائية كأساس لإعلان حالة الطوارئ وكذلك دستور المغربي ٢٠١١ (الفصل ٥٩) . أما دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ (م٦٩) ذكر حالة الضرورة د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ص٢٣٥ .
- ٣٣- 27- د. سمير عبد القادر : السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٢ ، ص١٣٥ . د. عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري (مبدأ المشروعية) ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٦ ، ص٤٦ .
- ٣٤- 28- د. مصطفى ابو زيد فهمي : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ط٤ ، ١٩٧٨ ، ص٢٠٩ .
- ٣٥- 29- د. مصطفى ابو زيد فهمي : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص٢١٠ .
- ٣٦- 30- د. فالح نومان الطيفيري : مصدر سابق ، ص٣٧٩ . د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، ص١٣-١٨ .
- ٣٧- 31- د. محسن خليل : القضاء الاداري اللبناني ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص١٥٥ .
- ٣٨- 32- د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري فقها وقضاء ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ط٩ ، ١٩٩٦ ، ص٤٤٧ .
- ٣٩- 33- د. عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٦ ، ص٤٦ .
- ٤٠- 34- كما في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ الذي خلا من اي تنظيم لموضوع سلطة الرئيس في اعلان حالة الطوارئ الا ان القضاء الامريكي قد استقر على الاعتراف بسلطة رئيس وحده في اعلان حالة الطوارئ دون أية مشاركة م بجانب أية جهة أخرى في ذلك ، وكذلك الحال في انفراد رئيس الدولة في ظل الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ في ٩٤ ، ودستور تونس في الفصل ٨٠ .
- ٤١- 35- د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص١٣٨-١٤٠ .
- ٤٢- 36- دستور مصر لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٤) اناط رئيس الدولة العان حالة الطوارئ بعد أخذ رأي مجلس الوزراء على أن يعرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الايام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه .
- ٤٣- 37- تجسد هذا الاتجاه بدستور المغرب لسنة ٢٠١١ في الفصل (٥٩) اذ اناط بالملك سلطة أعلاه حالة الاستثناء (الطوارئ) بظهير بعد استشاره كل من رئيس الحكوم ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية وتوصية خطاب للأمة . وكذلك جاء دستور تونس ٢٠١٤ في الفصل (٨٠) ينص مماثل اذا وجب على رئيس الدولة في حالة الاعلان عن الحالة الاستثنائية بعد استشارة رئيس الحكوم ورئيس مجلس النواب واعلام رئيس المحكمة الدستورية تم توجيه بيان للشعب بهذا الخصوص .
- ٤٤- 38- خلال هذه الفترة كان هناك خلو في منصب رئيس الجمهورية بسبب تدهور الحالة الصحية لرئيس الدولة وعدم انتخاب رئيس جديد خلال فترة خلو المنصب .
- ٤٥- 39- كما في دستور مصر لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٤) .
- ٤٦- 40- كما في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ في المادة (٦٩) .

٤٧. 41- د. فؤاد عبد البني : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ( اختبار سلطانه ) ، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة ، ص ٢٨٩ ، د.فؤاد العطار ، القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة ، ١٩٧٦ ، ص ٣٦٢ .
٤٨. 42- د. فالح نومان الطفيري : مصدر سابق ، ص ٥١٥ .
٤٩. 43- د. سامي جمال الدين : مصدر سابق ، ص ٢٥١ .
٥٠. 44- د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢ .
٥١. 45- اذا افترض حضور ١٨٠ نائب كمنصب خاص لانعقاد الجلسة وبالتالي فان اغلبية الثلثين تحقق بـ (١٢٠) نائب . للمزيد ينظر رأي الخبير القانوني طارق حرب على موقع : / burathan news .com Arabic
٥٢. 46- ينظر : http// www. Dorar. Aliraq.net
٥٣. 47- اول قانون طوارئ عرفه العراق كان سنة ١٩٣٤م ثم صدر قانون للطوارئ في انشاء الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٦م بناء على ارادة ملكية لأنه الملك كان هو صاحب الاختصاص الاصيل باعلان حالة الطوارئ وأنهاؤها وذلك طبقاً للمادة ١٢٠ من القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥ ، ثم قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ والذي استمر نافذاً حتى ٢٠٠٣/٤/٩ ، كذلك تعد المراسيم التي يصدرها الرئيس الأمريكي كل سنة في شهر أيار منذ عام ٢٠٠٣ لحماية الاموال العراقية ومنح المحاكم الامريكية من التطرفي الدعاوى الخاصة بهذه الاموال كان اساسها الطوارئ .
٥٤. 48- دراسة منشورة على الموقع الالكتروني : [WWW.SolatIiraq.com](http://WWW.SolatIiraq.com)
٥٥. 49- وذلك وفقاً لقانون الدفاع والسلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ والذي اصدره الدكتور اياد علاوي في ٢٠٠٤/٧/٣ حيث يكون الاعلان لمدة ٣٠ يوم قابلة للتمديد بالأغلبية البسيطة وليس الخاصة (الثلثين) وبعد انتهاء حالة الطوارئ يقوم رئيس الوزراء بعرض الاجراءات التي اتخذها في تلك الفترة على البرلمان .
٥٦. 50- دراسة منشورة على الموقع : burathan news .com

### المصادر

أولاً : الكتب

- ١- د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٤ ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ .
- ٢- د. يحيى السيد الصباحي : النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
- ٣- د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية ، القاهرة ، دون ذكره نشر ، ١٩٧١ .
- ٤- د. نواف كنعان : مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني ، عمان ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢ .
- ٥- د. داود مراد حسين : سلطات الرئيس الامريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي) ، مركز الكتاب الاكاديمي ، ط١ ، ٢٠٠٦ .
- ٦- د. سامي جمال الدين : الرقابة على اعمال الاداة ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- ٧- د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، بيروت ، ١٩٦٧ .
- ٨- د. طعمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط الادارة العامة للقانون ، ط٣ ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٩- د. عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري (مبدأ المشروعية) ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٦ .
- ١٠- د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف .
- ١١- د. مصطفى ابو زيد فهمي : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ط٤ ، ١٩٧٨ .
- ١٢- د. محسن خليل : الدستور المصري فقها وقضاءً ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ط٩ ، ١٩٩٦ .
- ١٣- د. فؤاد العطار : القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

١٤- د. محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، ط٢، القاهرة، دار النهضة، ٢٠٠٣.

١٥- د. سامي جمال الدين: نوائح الضرورة، القاهرة، ١٩٨٢.

### ثانياً : الاطاريح

- ١- عادل محمد ابراهيم ابو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية .
- ٢- احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة .
- ٣- زكريا محفوظ : حالة الطوارئ في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٤- حقي اسماعيل : الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، اطروحة دكتوراه ، ١٩٨١ .
- ٥- نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة .
- ٦- سمير عبد القادر : السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين الشمس ، ١٩٨٢ .
- ٧- فؤاد عبد النبي : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري (اختياره - سلطاته) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة .

### ثالثاً: الدساتير

#### الدساتير العربية

- دستور العراق لسنة ١٩٢٥
- دستور لبنان لسنة ١٩٢٦
- دستور الاردن لسنة ١٩٥٢
- دستور الكويت لسنة ١٩٦٢
- دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦
- دستور القراق لسنة ٢٠٠٥
- دستور المغرب لسنة ٢٠١١

## معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

---

- دستور تونس لسنة ٢٠١٤

- دستور مصر لسنة ٢٠١٤

٢- الدساتير الاجنبية

-دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧

-دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨

رابعا: المواقع الالكترونية :

- 1- Burathar News.com
- 2- WWW. Sotalirag.com
- 3- https.www.dorar. aliraqa.net

## Abstract

We are discussing the obstacles to declaring a state of emergency under the Constitution of Iraq in 2005, in addition to the fact that we have failed to address the constitutional law of the state of emergency in terms of its causes and basis, especially that the constitutional jurisprudence and constitutional legislator in most constitutions had a position in terms of determining the reasons for declaring a state of emergency, As well as determining the type of state of emergency granted to one of the parties to the executive authority and often the head of state, which in turn has the authority to declare them to meet special conditions and conditions passing by the state, especially that the constitutions range from a state of emergency simple or ordinary and those called H In addition to the above, we have dealt with the obstacles of declaring a state of emergency. We have divided these obstacles into two types: constitutional obstacles, which revolve around the constitutional wording of Article (61 / IX) and the complex mechanism, In addition to the above, the political obstacles have been addressed, which, in turn, relate to the nature of the composition of the parliament, a representative of the House of Representatives, in addition to the nature of its relationship with the executive authority, which was characterized by weak mutual trust, which reflected negatively on the declaration of a state of emergency,



# **Obstacles to declaring a state of emergency in the 2005 Constitution of Iraq**

**Dr. Laila Hantoush Naji**