



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الموصل

كلية الحقوق

" تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية "

بحث تقدم به الطالب

أكرم احمد محمد

الى كلية الحقوق

كجزء من متطلبات لنيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

بإشراف الدكتورة

سيفان باكراد ميسروب

استاذة القانون الدستوري

٢٠٢١م

١٤٤٢هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ إِنَّ الدِّينَ عِنْدَ اللَّهِ الْإِسْلَامُ ۗ وَمَا اخْتَلَفَ الَّذِينَ
أُوتُوا الْكِتَابَ إِلَّا مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَهُمُ الْعِلْمُ بَغْيًا
بَيْنَهُمْ ۗ وَمَنْ يَكْفُرْ بِآيَاتِ اللَّهِ فَإِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ
الْحِسَابِ }

صدق الله العظيم

سورة آل عمران الآية 19

الأهداء

إلى أرواح الشهداء فوق كل أرض وتحت كل سماء

إلى من قرن الله سبحانه عبادته وطاعته بالإحسان اليهما وبرهما

إلى من رباني على حب العلم والفضيلة وأسمى القيم

إلى والدي أطل الله في عمرهما .

الشكر والتقدير

الشكر والحمد لله رب العالمين الذي أعانني على إتمام هذه الدراسة،،،

ومن ثم أتقدم بالشكر والتقدير إلى أستاذتي في كلية الحقوق جامعة الموصل

وبالأخص منهم الدكتورة سيفان باكراد ميسروب استاذة القانون الدستوري

التي كان الفضل لها في أعمال مسيرتي في أعمال بحثي وتوجيهي ووقوفها

معي .

من بداية بحثي الى نهايته شكراً جزيلاً لها

والأساتذة الذين درست وتعلمت على أيديهم.

| الصفحة | المحتويات |
|--------|---|
| 6 | المقدمة |
| 8 | المبحث الاول : التعريف بحالة الطوارئ وتأثير البرلمان في اعلانها |
| 8 | المطلب الاول : مفهوم حالة الطوارئ |
| 11 | المطلب الثاني : نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة الطوارئ |
| ٢٢ | المبحث الثاني : تأثير البرلمان على رئيس الدولة في اعلان الحرب |
| ٢٢ | المطلب الاول : مفهوم الحرب |
| ٢٤ | المطلب الثاني : نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في اعلان الحرب |
| ٢٧ | الخاتمة |
| ٢٩ | المصادر |

المقدمة

تمثل حالة الطوارئ حالة استثنائية مؤقتة تتطلب ان تزود فيها السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية ، ونتيجة لما قد يصاحب ذلك من توسع في صلاحيات السلطة التنفيذية فأن الدساتير عملت على تنظيم هذه الحالة من خلال وضع قيود تنظيمية تحدد آلية اعلانها وأختصاصاتها

اولاً-اهمية الموضوع

تتباين الأنظمة الدستورية في تشكيل مؤسساتها الدستورية واختصاصاتها وطريقة عملها وكذلك تتباين في مدى اشراك الشعب في ممارسة السلطة , كل ذلك يترتب عليه تحديد العلاقة بين هيئاتها الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية) , حيث أن طبيعة العلاقة بين هذه الهيئات تتأثر في الظروف الاستثنائية ولذلك فان السلطة التنفيذية تتدخل في عمل السلطة التشريعية خصوصاً الظروف الاستثنائية ، التي تمثل الخروج عن المألوف بين القواعد القانونية التي تطبق في الظروف الاعتيادية والتحلل منها مؤقتاً لمواجهة الحالة الطارئة وحماية حقها في البقاء .

ثانياً : الهدف من البحث

ان الهدف من البحث هو تسليط الضوء في مدى تأثير البرلمان على رئيس الدولة في اعلان حالة الطوارئ في الانظمة الدستورية المختلفة موضحاً منها دستور الولايات المتحدة الامريكية والدستور الفرنسي مبيناً موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون السلامة الوطنية لسنة2004 من اعلان حالة الطوارئ من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحالة الطوارئ , والوقوف على أهم معوقات تطبيقه من حيث مدى امكانية اعلان حالة الطوارئ ومن خلال وضع قيود تحدد الية اعلانها ومدى صلاحيات السلطة التنفيذية في اعلانها .

ثالثاً- مشكلة الموضوع

تبرز مشكلة الموضوع في أن الظروف الاستثنائية تمثل خروجاً على المألوف في الطرق الاعتيادية من خلال قيام السلطة التشريعية بتشريع القوانين تمنح السلطة التنفيذية سلطات أوسع لمواجهة الحالات الاستثنائية ، في مقابل ايجاد ضمانات حقيقة تضمن عدم تجاوز على حقوق وحرية المواطنين ، وبالتالي فان دور البرلمانات تختلف وفقاً للنظم الدستورية التي عالجتها مما ادى الى وجود اختلاف في المسائل التنظيمية التي اعتمدت عليها في تشريع القانون.

رابعاً - منهجية الموضوع

اعتمدنا في بحثنا المنهج التحليلي القانوني الوصفي المقارن لحالة الطوارئ مبيناً مدى تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة اعلان حالة الطوارئ والحرب في الانظمة الدستورية المختلفة بموجب النصوص الدستورية والقانونية منها الدستور الامريكي والفرنسي ومنها دستور العراق النافذ لسنة 2005 والقوانين الطوارئ التي تنظم هذا الموضوع في ظل غياب المشرع العراقي عن ايراد مصادر الخطر الجسيم الحال التي تهدد كيان الدولة وأمنها .

خامساً - هيكلية البحث

تتضمن هيكلية البحث تقسيمه الى مبحثين ، سنخصص المبحث الأول منه إلى التعريف بحالة الطوارئ وتأثير البرلمان في اعلانها إلى مطلبين تخصص المطلب الأول منه البيان مفهوم حالة الطوارئ ، ونخصص المطلب الثاني نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة الطوارئ ، أما المبحث الثاني فسنعرضه للتعريف بحالة الحرب وتأثير البرلمان على الرئيس في اعلانها وسنقسمه الى مطلبين ، تخصص المطلب الأول مفهوم حالة الحرب ، ونخصص المطلب الثاني نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في اعلان الحرب .

المبحث الأول

التعريف بحالة الطوارئ وتأثير البرلمان في اعلانها

تمثل سلطة اعلان الحرب وحالة الطوارئ مكانة بارزة بين موضوعات القانون الدستوري وهذا الأمر قاد الدول الى تنظيم هذه الحالة عن طريق افراد نص خاص بها في دساتير لغرض مواجهة الظروف غير المألوفة التي تواجه الدولة وتهدد كيانها وديمومتها فضلا عن مساسها بحقوق الانسان وحياته الأساسية⁽¹⁾. ولأجل الإحاطة بالموضوع لابد لنا من تقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الأول منه مفهوم حالة الطوارئ ، وسنخصص المطلب الثاني منه البيان نطاق تأثير البرلمان على اعلان حالة الطوارئ .

المطلب الأول

مفهوم حالة الطوارئ

اختلف فقهاء القانون العام في وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ ، وذلك بسبب اختلاف أساليب تنظيمها بموجب الدساتير المقارنة ، الا انهم اتفقوا في تقييد الغاية التي تفرض من اجلها حالة الطوارئ وهي مواجهة ظروف استثنائية تمر بها البلاد وتهدد أمنها وسلامتها⁽²⁾.

ففي الاصطلاح فان حالة الطوارئ تمثل مفهومين ينبغي التمايز بينهما ، المفهوم الأول هو واقعي يمثل الحالة الحادثة التي تخل بأمن البلاد وتحق بها بشكل يتعذر معها مواجهتها في الوسائل القانونية الاعتيادية ، أما الثانية فتمثل بما يضعه البرلمان من قواعد قانونية التي تعد النظام القانوني لمواجهة تلك الحوادث⁽³⁾. وقد اسبغ على حالة الطوارئ مسميات عديدة⁽⁴⁾. وفي فرنسا فقد عرفت الظروف الطارئة تحت مسمى

(1) د . مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب و التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في تعرف ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، المجلد ٣ ، العدد 4 ، السنة 4 ، 2010 ، ص ٢٦٩ .
(2) د . محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٣ ص ١٣٢ .

(3) د . عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله ، شائبة علم دستورية ومشروعية قراري اعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٦٢ .

(4) د سميت حالة الطوارئ أول الأمر اسم الاحكام العربية كما في بريطانيا التي خطت بين نظام التعويض الذي يرخص به البرلمان للإدارة في ضرورة والزممت والاجراءات اللازمة لصيانة الأمن والنظام كافة ، واستمرت سياسة التفويض الى ١٩/٨/١٩٢٤ ، حيث قرر البرلمان مع التاج سلطة اتخاذ التدابير والإجراءات الكافية لحماية امن ومصلحة البلاد ثم اصدر البرلمان قانونا ١٩٣١ رخص للحكومة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الاقتصاد الوطني مع بروز شبح الحرب

نظرية الحرب ، حيث عرفت انها اجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد او بعضها بمقتضي نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح " اور " الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق والذي يسمح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير غير مألوفة محددة لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك للرقابة القضاء . (1)

اما في مصر فقد عرفت بأنها " نظام قانوني لمواجهة ظروف الاستثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة ، او حالة تنظم شروطها واطرافها الدساتير او القوانين او الاثنان معا ، وليصار اليها مؤقتا في الظروف الاستثنائية التي تلم بالدولة ، وتعتبر التشريعات العادية عن مواجهتها ، هذه الحالة تقوض خلالها الهيئة التقنية باختصاصات استثنائية واسعة . (2)

وفي العراق فقد عرفت بأنها ' وجود خطر داهم او ظرف شاذ يحرق بالوطن ويهدد أمنه وسلامته يستدعي في ذلك أن يكون الخطر ناجم عن غزو او عدوان خارجي او عصيان مسلح أو حرب أهلية او اضطرابات داخلية أو نكبات عامة " (3).

ويلاحظ على هذا التعريف انه قد اورد حالات اعلان حالة الطوارئ وفقا لقانون السلامة الوطنية الصادر في 1965 .

العالمية الثانية ، ثم صدر في ١٩٤٠ قانون الطوارئ التي وسع من اختصاصات الحكومة كما عرفت مصر باسم الأحكام العرفية ، وأطلق عليه العراق اسم السلامة الوطنية الذي ظهر اول مرة عام 1965 في العراق ، واسخ عليه صورة مرسوم صيانة الأمن وسلامة الدولة الصادر في ١٩٤٠ واول ظهورها في الدساتير العراقية كانت باسم الأحكام العرفية في القانون الاساسي لعام ١٩٢٠ ، وقد طبقت في سوق الشيوخ في عام ١٩٣٠ لمدة شهرين ، كما طبقت في سنجار في ١٩٣٠ لمدة شهر ، وفي منطقة مزوري وبارزان و مركه سور في 1935 لمدة شهرين ونصف . لمزيد من التفصيل ينظر سعدون عنتر نصيف الجوابي ، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٨٠ ص ١٢٢ . ينظر: محمد الوكيل ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ .

(1) Henri Barthélemy . Traité élémentaire de droit administratif Paris.193..p 769

نقلا عن ليث ذنون حسين ، حالة الطوارئ في العراق واثرها على الحقوق والحريات المدنية ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ٢٠١٨ ، ص ١٢

(2) د . طعيمه الجرف ، مينا المشروعية ورقابة القضاء الأعمال الادارة العامة ، مجلة القانون والقضاء ، السنة النون ، العدد الأول ، مارس ، ١٠ ، ص 26 .

(3) د . عباس عبدالامير ابراهيم العامري ، اعلان حالة الطوارئ واثاره على حقوق الإنسان ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢ ، ١٩ ، ص ٢٢ ..

كما عرفت بأنها " نظام قانوني استثنائي جوازي مؤقت يجد سنده في الدستور او القانون تمنح بموجبه السلطة التنفيذية وتحت رقابة السلطين التشريعية والقضائية اختصاصات استثنائية تجاوز القدر المسموح به في الظروف العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية وبالقدر اللازم لمعالجتها حفاظا على الأمن والنظام العام بمدلولاته الثلاث ويزول بزوال أسبابه او بنهاية المدة المحددة له⁽¹⁾ . ومن خلال هذا التعريف يمكن ايجاز اهم خصائص نظام الطوارئ بأنها⁽²⁾ :

أولاً - نظام قانوني استثنائي مقيد بمبدأ المشروعية الاستثنائية .

ثانياً : - يطبق هذا النظام في الظروف الاستثنائية القائمة على فكرة وجود خطر محقق بالبلد ، سواء كان داخلية كالأضطرابات الداخلية او خارجية كالأعتداء .

ثالثاً : نظام الطوارئ نظام مؤقت حيث أن الأساس من تطبيقه مواجهة ظروف استثنائية من شأنها تهديد كيان الدولة فحالة الطوارئ ترتبط وجوداً وعمداً بهذه الظروف ومن ثم فهو مؤقت يزول بزوال تلك الظروف .

رابعاً : - نظام يوسع من صلاحيات السلطة التنفيذية استثناء لغرض مواجهة تلك الحالة ولغرض تلافي الأثار الخطيرة التي قد تعصف بالبلاد ولا يعني تطبيق هذا النظام منح سلطة مطلقة ، وانما تقيد بمشروعية الأزمات ومراعاة التناسب .

خامساً : - يخضع النظام لرقابة القضاء والبرلمان او احدهما ، وهو ما يضمن عدم احتكار السلطة التنفيذية لتلك السلطة والخروج عن الغرض الذي شرعت من اجله .

ولذلك يمكن القول أن حالة الطوارئ تتشابه مع الأحكام العرفية في ان كل منهما يبرر السلطة التنفيذية التوسع في سلطاتها لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وسلامة شعبها ، الا انها تختلف عنها في أن اعلان الأحكام العرفية يكون في المناطق التي تكون مسرحا العمليات الحربية وفي الأقاليم المحتلة أحتلالاً عسكرياً ، فهي تتسم بطبيعة عسكرية وبصمة عسكرية يجعلها قليلة التوافق مع متطلبات الحياة السياسية فهو نظام ذات طابع عسكري واحكامها غير خاضعة للرقابة القضائية ، في حين أن حالة الطوارئ لا تتطلب قيام حالة حرب .

(1) د . ليث ذنون حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

(2) د . سعدون علتر نضيف الجوابي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢-٢٠٣ ؛ بختيار غفور حمد امين ، تأثير قوانين الطوارئ في العراق على ضمانات المتهم في مرحلتي التحري وجمع الأدلة والتحقيق الابتدائي ، رسالة ماجستير جامعة صلاح الدين كلية القانون ، ٢٠٠٥ ، ص 40 .

كما أنها تختلف من حيث النتائج المترتبة على اعلانها ، فالأحكام العرفية تمنح السلطة التنفيذية سلطات واسعة وتعطل العمل بالدستور نتيجة لما تتطلبه ظروف الحرب من طابع الحزم والسرعة ، في حين أننا نكون أمام مشروعية الأزمات في ظل حالة الطوارئ⁽¹⁾.

وتضع حالة الطوارئ قيوداً على السلطة التنفيذية في عدم قدرتها على حل البرلمان وخضوعها لرقابة القضاء مما يجعلها عرضة للمساءلة والالتزام بالتعويض ، في حين أن الأحكام العرفية تطلق عنان سلطاتها وصلاحياتها حيث تعطل العمل بالمحاكم العادية وتستبدل بالمحاكم الاستثنائية وتعلن احكاماً عسكرية صرفة ، ولذلك فإننا نلاحظ أن غالباً ما يقترن رفع الأحكام العرفية بإصدار قانون الإعفاء من التضمينات من البرلمان بناء على طلب الحكومة الغرض تحصينها ورفع المسؤولية عنها⁽²⁾.

المطلب الثاني

نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة الطوارئ

ان تأثير البرلمان على رئيس الدولة يختلف باختلاف النظم الدستورية سنحاول في هذا المطلب بيان مدى تأثير البرلمان على رئيس الدولة في مختلف النظم الدستورية منها الولايات المتحدة وفي فرنسا والعراق ، وذلك ضمن ثلاثة فروع.

(1) د .محي الدين حسن يوسف ، اثر الازمات الخاصة على تعطيل الدساتير ، ط1، مطبعة بيناني ،السليمانية ، 2009 ، ص 23.

(2) د محمد الوكيل ، مصدر سابق ، ص ١٩٣

الفرع الأول

تأثير البرلمان على رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية

أن نظام الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية نظام مختلط حيث يحدد القانون الاختصاصات مسبقاً اختصاصات السلطة التنفيذية ، والاختصاصات الإضافية التي تتحدد كلما استلزمت تلك الظروف والأحداث العارضية) ، وحيث أن وضع القانون مسبقاً للحالات الطارئة وهو ما يعني تأثير على سلطة رئيس الدولة في اتخاذ القرار ، و هو وان كان أمراً يحافظ على حقوق الانسان والحريات ويمنع من تماذي السلطة التنفيذية في احتكار السلطة ، الا انه في الوقت نفسه لا يمكن التنبؤ بالظروف الاستثنائية مسبقاً لأنه امر مستحيل اداركها كلها وان سعت القوانين الى وضع جزء منها في القوانين وتمكين السلطة من مواجهة الظروف الاخرى غير المدرجة. (1)

ولذلك فقد تضمن الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ تنظيماً جزئية لبعض شروط واطراف حالة الطوارئ ، حيث نصت الفقرة الثامنة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة على انه " انه للكونغرس سلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع السلطات انفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة او باية ادارة او موظف تابع لها " ، وتأسيساً على ذلك نظمت كثير من التشريعات العادية والاختصاصات التي تمارسها الحكومة عند اعلان حالة الطوارئ ، وتعرف هذه الاختصاصات بانها اختصاصات قائمة على وجه دائم لتطبيق تلقائية فور اعلان حالة الحرب أو حالة الطوارئ ويزود الكونغرس الرئيس الأمريكي بهذه الاختصاصات بصيغة الية بمجرد اعلان حالة الطوارئ .

وعلى الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص صريح ومباشر يمنح الحق للرئيس سلطة اقتراح القوانين أو يحظر ممارسة ذلك الحق إلا أن هناك نصاً دستورياً يجيز لرئيس الدولة التدخل في عمل الكونغرس وذلك تطبيقاً لمبدأ الرقابة والموازنة بين السلطتين . (2) حيث يلتزم الرئيس أن يزود الكونغرس

(1) د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية ، دار المعارف الاسكندرية ، طبعة منة ١٩٨١ ،

ص ٣٩

(2) ميسون طه حسين ، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2009، ص35.

من وقت لأخر بمعلومات عن حال الاتحاد ويقدم له الدراسة وتوصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد انها ضرورية وملائمة في الظروف الاستثنائية (1) وان يدعو كلا المجلسين او اي منها للانعقاد عند حدوث ذلك ، كما أن للكونغرس التصرف بوضع جميع القواعد والأنظمة اللازمة الخاصة بارض أو ممتلكات اخرى عائدة الولايات المتحدة (2).

والملاحظ أن تأثير البرلمان برز في تشريع قانون الطوارئ الوطني في سنة ١٩٧٩ ، حيث فصل القانون شروط اعلان حالة الطوارئ وفصل صلاحيات الرئيس في اعلانها فنص على تمكين الرئيس من اعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية من اجل الحفاظ على كيان الامة ودفع ما يهدد أمن البلاد وسلامتها من الأخطار في ظروف من أهمها -

أ - الأخطار الخارجية كالحرب او الغزو او العدوان او الهجوم العدائي المفاجئ .

ب - التهديد الفعلي لسلامة الأمن او السيادة النظام العام وتعرضها للخطر ، الأخطار الداخلية كالأضطرابات المسلحة والقتال الجسيمة والحوادث الخطرة التي لا تكفي معها التدابير والإجراءات العادية للدفاع عن الوطن .

ت - تهدد الحيادة الاقتصادية وتمثل هذا الحالة النظام القانوني السابق لحالة الطوارئ حيث يستند فيها الرئيس على القانون المرقم ٣٢٢ الصادر في عام ١٩٥٦ الذي يمنح الرئيس حق الألتجاء الى القوة العسكرية في حالة عدم كفاية إجراءات القوانين العادية لمواجهة وقمع حركات العصيان والمؤتمرات وقانون الأمن الداخلي لسنة ١٩٥٠ الذي مكن الرئيس من اعلان حالة الطوارئ الأمنية الداخلية والاعتقال . وذالك بعد موافقة الكونجرس على اعلانها .وبالتالي فأن هذه تعد تشريعات لا تعدل الأ بقانون وبالتالي يستطيع الرئيس أستخدمها عند اعلان حالة الطوارئ .وذلك فان دور السلطة التشريعية يبرز في تزويد الحكومة باختصاصات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية ، حيث أن الرئيس قد يعتمد على تشريعات سابقة او معاصرة ، فالسابقة قد بينت سابقاً حالات اللجوء اليها ومقدار الصلاحيات ومثالها ما ذكر اعلاه اضافة لقانون الطوارئ الوطني لعام ١٩٧٩ ، وأما المعاصرة فهي

(1) ينظر المادة الثانية /القسم 3 من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(2) ينظر الفقرة الثامنة والتاسعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩ المعدل.

التي تصدر لاحقة لتدابير اتخذت من لدن الرئيس التصحيح ما صدر من الرئيس متجاوزا فيها حدود اختصاصاتهم الدستورية والقانونية لتضفي على هذه التصرفات صفة المشروعية فيعزز الكونجرس صلاحيات الرئيس ويكملها كما لو انها صدرت ونفذت أستناداً لتفويض سابق (1) وذلك يلاحظ ان اعلان حالة الطوارئ في الأساس من اختصاص الكونجرس وفقا لما جاء في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي ، الذي يمكن الرئيس وفقا لتفويض التشريعي رخصة استعمالها عند تحقق شروطها . وحيث أن ذلك قد أدى الى ضعف الرقابة التشريعية على اعمال سلطة الطوارئ وذلك بسبب منح الرئيس سلطات متوازنة مع الكونجرس في المشاركة في العمل التشريعي والاعتراض على مشروعات القوانين وزيادة نفوذ بعض الرؤساء الأمريكيين في مواجهة الكونجرس ، بالإضافة الى صدور عدد كبير من التشريعات التي مكنت الرئيس من ممارسة سلطات واسعة ، وفي ذلك الوقت خلت من الإشارة الى دور الكونجرس الرقابة هو مما أدى الى انتقاده ، ولذلك فقد عمد الكونجرس الى انشاء لجان دائمة تكون تختص برفع تقارير دورية عن كافة الإجراءات المتخذة تنفيذا لتشريعات استثنائية ، واشترط كذلك الكونجرس اشراكه في اصدار بعض القرارات ، بهدف الحد من ممارسة الاختصاصات الاستثنائية ومنها القرار المعروف باسم سلطات الحرب الصادر في ١٩٧٣ ، الذي قيد الرئيس في استخدام القوة العسكرية خارج الولايات المتحدة الأمريكية ، كما قد وسع الكونجرس من ذلك بان اشترط اعلان مدة محددة لإنهاء العمل بتلك التشريعات ، وحيث أن فاعلية الرقابة تتوقف على حسن ممارسة اعضاء الكونجرس لواجباتهم واختصاصاتهم ولا يمكن باي حال اغفال الدور الذي يناط بالسلطة التشريعية (2).

الفرع الثاني

تأثير البرلمان على اعلان حالة الطوارئ في فرنسا

اتجه النظام المختلط للأخذ بحالة الطوارئ كحالة قانونية من خلال وضع تشريع خاص لها لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل وقوعها ، يحدد من خلاله المشرع الاختصاصات مسبقاً على وجه يحكمه القانون ويحدد ضوابطه بشكل دائم يبين فيه المسوغات القانونية والاسباب الداعية لإعلان حالة الطوارئ وكيفية الاعلان عن العمل بها ، والضوابط والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية في ذلك ، الصلاحيات المخولة لها ، وهذا يعني انشاء نظام قانوني متكامل يتميز بكون الاختصاصات الاستثنائية معدة مسبقاً بنصوص

(1) د. محمد الوكيل ، مصدر سابق ، ص 202.

(2) د. محمد محمد مطصفي الوكيل ، مصدر سابق ، ص 203.

صريحه وتطبيقها كل ما دعت الظروف الى تطبيقها⁽¹⁾ هذا وتعد فرنسا الدولة الرائدة بهذا النظام الذي ضمنته دستورها الصادر سنة 1958 في المادة 36 منه على حالة الحصار ، وقد جاء التشريع الفرنسي كنموذج مكملاً لنظام التشريع السابق ، واتبعه في ذلك عدد من التشريعات ، ولذلك فقد ابتدع المشرع الدستوري الفرنسي طرقاً مبتكرة بمعالجة حالة الضرورة عن طريق اللوائح التفويضية ، وحالة الازمات المنظمة وفقاً لتشريع سابق ، كما فعل في حالة الاحكام العرفية وحالة الاستدعاء ، التي جاءت متناغمة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي .

وحيث ان الدستور الفرنسي قد نص في المادة 36 منه على ان " تعلن حالة الحصار بمرسوم من مجلس الوزراء ولا يجوز مدها اكثر من اثني عشر يوماً الا بموافقة البرلمان " وبهذا فان إعلان حالة الحصار يكون من اختصاص مجلس الوزراء وفقاً للنص السالف .

الا ان هذه الحالة لم تحدد تقييد مجلس الوزراء من اعلان حالة الطوارئ لذلك ونتيجة لما تترتب عليه هذه الحالة الشائبة من اوضاع قد تؤدي الى قلب اوضاع وضوابط الشرعية راساً على عقب ، والى التوسع الخطير في سلطات الرئيس ، لذلك فقد عمد المجلس الدستوري والفقهاء الفرنسي الى ضرورة التقييد بالشروط الواردة في المادة 16 من الدستور اذ جاء في هذه المادة :

" اذا تعرضت مؤسسات الجمهورية او استقلال الوطن او وحدة اراضيه او تنفيذ التزاماته الدولية لخطر داهم وجسيم ، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية لوزير الأول ورئيسي المجلسين والمجلس الدستوري ، ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها ، ويجب ان تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلطة العمومية الدستورية الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن، ويُستشار المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير، ويعقد البرلمان اجتماعه قانونياً ورسمياً، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية " (2)

(1) د. طعيمة الجرف , مصدر سابق , ص 30.
(2) المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

من خلال مراجعة النص الدستوري اعلاه وبالتالي فانه يستلزم ان يكون هناك شروط موضوعية متعلقة بوجود خطر جسيم وحال يهدد مؤسسات الجمهورية او استقلال الامة او سلامة اراضيها او تنفي تعهداتها الخارجية ، وان يؤدي الى تعطيل السلطات العامة عن اداء وظيفتها الدستورية .

اما الشروط الشكلية فأنها تتحقق بوجود الاستشارة السابقة من الوزير الاول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ، واخذ رأي المجلس الدستوري ، مع الزامه بتوجيه خطاب الى الامة الفرنسية يبين فيها الاسباب التي دعت لتطبيق هذه المادة، وحيث ان هذه الشروط قد بينت سابقاً فاننا سوف نكتفي بعرضها. وفي مجال التشريع فنجد ان نظام الطوارئ في فرنسا يقوم على قانونين هما قانون الاحكام العرفية الصادر في 1849 الخاص بالأحكام العرفية الذي بقى سارياً الى 2004 ، حيث الغي بموجب المادة (5) من المرسوم 1374 لسنة 2004 الخاص بالدفاع الوطني بموافقة الجمعية الوطنية ، وقد بين حالات اعلان الاحكام العرفية اذ حدد في المادة الأولى من هذا القانون انه " لا يجوز إعلان الأحكام العرفية إلا في حالة وجود خطر داهم ناشئ عن وجود حرب خارجية أو تمرد مسلح .." (1) .

ويكون اعلانها بناءً على طلب من الرئيس يوجه الى البرلمان في حالة انعقاده وفي حالة غيابه فان يخطر اللجنة المشكلة وفقاً للمادة 32 من الدستور ، ويدعو البرلمان للانعقاد تبعاً لخطورة الحالة ، على انه اذا شملت الحالة الاحكام العرفية مدينة باريس كلها فان عطلة البرلمان تنتهي بقوة القانوني وينعقد بشكل مستمر ، وينتهي اعلان هذه الحالة بنفس الاداة التي طبقت بها ، وقد طبقت الاحكام العرفية في فرنسا مرات عديدة منها الاحكام التي طبقت في 1852 ، والاحكام المطبقة في 1939 (2).

(1) د. محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2003 ، ص ص 265 - 274 .

(2) د. محمد محمد مصطفى الوكيل ، مصدر سابق ، ص 287 .

وقد أضاف قانون الاستعجال في 3 نيسان 1955 المعدل حالات أخرى للحالات السابقة وهذه الأسباب بينتها المادة الأولى منه بان " يكون إعلان حالة الاستعجال في حالة الخطر الداهم الناشئ عن التعديات الشديدة على النظام العام ، أو في حالة الأحداث التي تمثل وفقاً لطبيعتها وشدتها كارثة عامة " (1) .

وعلى ذلك فان سلطة رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف تعد سلطة واسعة وشاملة لجميع المجالات التشريعية والتنفيذية وهذا ما اثبته الواقع العملي ففي عام 1961 اعلنت حالة الاستعجال في فرنسا في عهد الرئيس الفرنسي ديغول (CH.DEGAULLE) وذلك على أثر أحداث الجزائر فقد استخدم رئيس الجمهورية جميع السلطات المخولة له في ظل قانون الاستعجال لعام 1955 وقد طبقت حالة الاستعجال مرة أخرى على اقليم كالدونيا الجديدة وذلك لمواجهة اعمال العنف والتخريب التي حدثت انذاك وذلك للمطالبة بالانفصال عن فرنسا وقد تم إعلان حالة الاستعجال من قبل المفوض الاعلى للجمهورية في 2 يناير عام 1985 والتي تم مدها حتى 30 يونيو 1985⁽²⁾ ، هذا وقد تم إعلان حالة الاستعجال مرة ثالثة في ظل دستور 1958 الفرنسي وذلك في نوفمبر عام 2005 بسبب اعمال التخريب التي حدثت في الضواحي الباريسية التي نتجت عن سوء المعاملة المتمثلة بالتمييز العنصري بين المهاجرين إلى فرنسا والمواطنين الاصليين فضلاً عن تردي اوضاعهم الاقتصادية بصورة ملفتة للنظر . وقد ترتب على هذه الاضطرابات الداخلية واعلان حالة الاستعجال اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية فقد تم اعتقال ثلاثة آلاف شخص وفرض حظر التجوال والقيام بعمليات التفتيش والمدهامات وكل ذلك تم بدون أوامر قضائية .

(3) د.نعم احمد محمد ودولت احمد عبد الله ،التنظيم القانوني لحالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ،المجلد الثاني ،العدد 4 ،2005، ص 145 .

(2) لمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد الوكيل ،مصدر سابق ،ص286 وما بعدها

لذا فقد شنت المنظمات الفرنسية العاملة في مجال حقوق الإنسان هجوماً حاداً على قرار الحكومة باللجوء إلى تطبيق القانون وسط مخاوف متزايدة من عسكرة المجتمع ومؤسساته⁽¹⁾ ، غير ان رئيس الجمهورية وصف هذه الإجراءات بأنها مؤقتة تماماً وانه سيعمد إلى اهاء حالة الاستعجال قبل نهاية مدتها ، وبالفعل فقد عمدت الحكومة إلى الطلب من البرلمان اهاء حالة الاستعجال غداة تصريح رئيس الجمهورية ، وقد تم رفع حالة الاستعجال من قبل البرلمان قبل سبعة اسابيع من انتهاء مدتها، فقد كان البرلمان الفرنسي قد مد حالة الطوارئ لثلاثة اشهر حتى 21 شباط.

كما أعلنت الحكومة الفرنسية حالة الطوارئ مرة اخرى في 14 كانون الثاني عام 2015 اثر التفجيرات 13 كانون الثاني الدامية التي حدثت في باريس من قبل الجماعات الارهابية المسلحة راح ضحيتها ما يقارب 129 شخصاً واصابه ما يقارب 350 اخرين بجروح وعلى أثر تلك الهجمات مددت حالة الطوارئ لمدة ثلاثة اشهر وأجازت الجمعية الوطنية الفرنسية للحكومة إغلاق مواقع الكترونية وشبكات تواصل الاجتماعي تمجد الارهاب او تعرض على ارتكاب اعمال ارهابية⁽²⁾ .

مما تقدم نجد ان كلا القانونين انطا بمجلس الوزراء صلاحية اعلان حالة الحصار وحالة الاستعجال ، بعد التحديد المسبق من البرلمان للشروط الواجب توافرها في الخطر لكي يتم اعلانه حالة الطوارئ ، كما ان توافر هذه الشروط لا يمنح الرئيس حق اعلانها لوحده ، وانما يكون اعلانها من مجلس الوزراء وبعد موافقة الجمعية الوطنية ، كما ان كلا القانونين يمنحان مجلس الوزراء سلطة اعلانها مدة لا تتجاوز 12 يوماً دون عرضها على البرلمان ، فان لم تعرض تنتهي بقوة القانون كما ينتهي بانتهاء المدة المحددة له ،

(2)سيدي حمدي، قانون الطوارئ يفجر جدلاً واسعاً في الشارع الفرنسي 14 <http://www.aljazeera.net>.

تشرين الثاني 2005 نقلا عن الموقع الالكتروني

(1) فرنسا تمدد حالة الطوارئ ثلاثة أشهر 8 نيسان، 2016، <http://www.radiosawa.com>

وكذلك يكون سلطة البرلمان من خلال تقييد مدة اعلانها بثلاثة اشهر ، ومثال ذلك حالة الطوارئ التي اعلنت بعد اعتداء صحيفة شارلي ابيدوا الفرنسية⁽¹⁾.

وهذا لا يعني تقييد السلطة التنفيذية في اعلانها انما تقييد السلطة التنفيذية بعد اعلانها لمدة 12 يوم ، حيث تنتهي الاحكام الطوارئ بعد 12 يوماً اذا لم يقدم الحكومة طلب الى البرلمان لتطبيق تلك الحالة او لم يقرر البرلمان هذا التمديد . ولكل ما تقدم فان مجلس الدولة بوصفه القضاء المختص قد عمد الى تكييف القرارات الصادرة في حالة الاستعجال بمثابة قرارات ادارية وليست عملاً من اعمال السيادة ، ومن ثم فهو يخضع لرقابة القضاء ، كما انه للأشخاص حق التدخل في الدفاع ويكون تدخلهم مقبولاً ، ولذلك فان قرار تمديد اعلان حالة الطوارئ في فرنسا هي مسألة من اختصاص البرلمان لذا فان حالة الحصار وحالة الاستعجال تمر بمرحلتين الاولى ، يكون الاعلان من اختصاص السلطة التنفيذية وقرار الاعلان يعد قراراً ادارياً خاضعاً للرقابة القضائية ، وفي المرحلة الثانية اي مرحلة التمديد فيكون من اختصاص البرلمان الذي يصدر بشأنه قانوناً ومن ثم فان التمديد الذي تم بقانون ولا يمكن ان يخضع لرقابة القاضي الاداري لان الاعمال التشريعية تخضع لرقابة المجلس الدستوري⁽²⁾.

الفرع الثالث

تأثير البرلمان على اعلان حالة الطوارئ في العراق

اشار المشرع الدستوري العراقي الى حالة الطوارئ اذ نصت المادة ٦١ تاسعاً من دستور ٢٠٠٥ يختص

مجلس لنواب:

أ- الموافقة على اعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشتركٍ من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء .

ب- تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور،

(1) الاعتداء وقع في 7 يناير سنة 2015 ادى الى مقتل 12 شخصا واصابة 11 اخرين . منفذ الاعتداء قرب مقر شارلي ابيدو ، بتاريخ 9/ 2020 / 27 متاح على الموقع الالكتروني france 24.com

(2) د.وجدي ثابت غبريال، السمطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988، ص 410-411

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها " .

يلاحظ ان الدستور العراقي قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في اعلان حالة الطوارئ منفرداً، والزمه بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء في اعلان حالة الطوارئ ، كما قد قيد بالمدة بثلاثين يوماً لمدة قابلة للتتمديد وبموافقة عليها كل مرة من لدن مجلس النواب وبأغلبية الثلثين ، وبطبيعة الحال يصدر الامر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية ومجلس النواب طبقاً لدستور وامر الدفاع عن السلامة الوطنية ولذلك فان هناك من ينتقد جعل الاختصاص مشتركاً بين الرئيس ورئيس مجلس الوزراء لان الواقع العراقي يتسم بالتناقض والتعطيل وهو ما قد يضر بمصلحة البلاد⁽¹⁾. ولذلك فان هناك من يرى ان الطلب المشترك وان كانت الغاية منه اثبات جديدة الطلب والحاجة الحقيقية اليه نظراً لما يترتب عليه من اثار ، الا ان هذه الجديدة يمكن الاستعاضة عنها بشرط موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب ، التي تعد ضمانة حقيقة لجدية الطلب وحيث ان اشتراط حالة موافقة اغلبية الثلثين هو امر سيؤدي الى عرقلة اصدار القانون ومواجهة الظروف الاستثنائية ، وهو ما حصل من تأخير اعلان حالة الطوارئ بعد سقوط مدينة الموصل على يد التنظيمات الارهابية المسلحة في 2014/6/10 ،حيث أن التجاذبات السياسية حالت دون الحصول على الموافقة على الرغم من توافر شروط الخطر المهدد لسلامة وأمن البلاد، وقد خلا الدستور من تنظيم أحكام خاصة بمواجهة الخطر في حالة غياب انعقاد البرلمان . ولم يجبر البرلمان على الإنعقاد الفوري بقوة القانون(1) ونظراً لجسامة الخطر الواقع مما يتطلب الامر إتخاذ اجراءات قصوى ليس هناك الوقت الكافي الاستناد الى النص الدستوري من خلال تقديم طلب مشترك من قبل رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ثم الانتظار لحين موافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ وهو ما يعد ثغرة دستورية يجب معالجتها من خلال تعديل النص الدستوري الوارد في المادة 61 تاسعاً من دستور 2005 بشكل ينسجم مع الظروف الاستثنائية الطارئة التي قد يتعرض لها البلاد ومنح صلاحية اعلان حالة الطوارئ لرئيس الوزراء دون انتظار استحصال موافقة البرلمان لسرعة مواجهة الظروف الطارئة الملحة.

(1) د. محمد يوسف محميد ، حالة الطوارئ والسلطة المختصة باعلانها في الدساتير المقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت الحقوق ، السنة (8) المجلد ، 4 ، العدد 29 ، ص 317 .

ولقد نظم المشرع العراقي حالة الطوارئ استناداً إلى أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 النافذ الذي صدر استناداً إلى أحكام القسم الثاني من قانون دارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وأحكام المادة 25 من هذا القانون الملغي⁽¹⁾

اذ جاء في المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنه " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق " وعلى الرغم من صدور دستور سنة 2005 فان القانون المستند على الدستور السابق مازال ساري المفعول وهو يمثل مخالفة دستورية حيث يتناقض مع ما جاء في الدستور النافذ لسنة 2005 ، لأن المشرع الدستوري العراقي أكد ان من اختصاصات مجلس النواب الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وذلك لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد بالموافقة عليه في كل مرة⁽²⁾. ولقد نصت المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية على أسباب إعلان حالة الطوارئ وهي عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم دون ان يحدد مصادر الخطر التي يمكن الاعتماد عليها .

والعودة الى ما جاء في مضمون قانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965 ، نجد انه حدد حالات اعلان الطوارئ استناداً إلى قانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965 الذي نص على انه من أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجبه⁽³⁾ :

اولاً- إذا حدث خطر من غارة عدائية او اعلنت الحرب او قامت حالة الحرب أو اية حالة تهدد بوقوعها
ثانياً- إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.
ثالثاً - إذا حدث وباء أو كارثة عامة .

(1) منشور القانون في جريدة الوقائع العراقية العدد 3987 أيلول 2004

(2) ينظر المادة 61/تاسعاً أ-ب من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005

(3) ينظر المواد 1 و2 من قانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965 المعدل النافذ . اشار اليه فارس عبد الرحيم

حاتم وسانان طالب عبد الشهيد ، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، العدد التاسع، 2008، ص 179 .

ويكون اعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم جمهوري وبموافقة مجلس الوزراء على ان يتضمن المرسوم الاسباب التي دعت لإعلانها وتحديد المنطقة التي تشملها ، وتاريخ بدء سريانها. بذلك نجد ان القانون السابق رقم 4 لسنة 1965 يعتبر قائماً لحد الآن من الناحية القانونية ولم ينص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة 2004 على إلغاءه ولم يعدل منه سوى الفقرة المتعلقة في حالة حصول خطر من عنف مستمر ويعد هذا الأمر نقصاً تشريعياً إذ كان يفترض ان يكون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 أكثر شمولية واتساعاً من القانون السابق رقم 4 لسنة 1965. مما تقدم نجد ان اعلان حالة الطوارئ قد يكون من لدن رئيس الجمهورية بموجب قانون المرقم 4 لسنة 1965 بعد موافقة مجلس الوزراء ، في حين امر الدفاع عن السلامة الوطنية قد منح رئيس الوزراء صلاحية اعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الرئاسة ، وحيث ان كلا النصين يتعارضان مع النصوص الدستورية المعنية باعلان حالة الطوارئ في المادة 61 من دستور العراق. وقد يتداخل مصطلح حالة الطوارئ مع حالة الطوارئ الصحية التي اعلنت في بعض الدول ، وحيث ان الاخيرة تنظم وفقاً لقانون الصحة العامة او القوانين الاخرى المتعلقة بها ، فمثلاً نجد انه في كل من العراق وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية قد عالجت احكام حالة الطوارئ الصحية في قوانين الصحة العامة التي تعد الحاجز الاول لإعلان حالة الطوارئ ، الا ان هذا لا يمنع من اعلان حالة الطوارئ العامة في حالة عجز وزير الصحة عن تحجيم الوباء وفقاً للصلاحيات الواردة في قانون الصحة العامة ، ومن ثم يلجأ الى البرلمان لإعلان حالة الطوارئ العامة لمكافحة الوباء .

المبحث الثاني

تأثير البرلمان على رئيس الدولة في اعلان حالة الحرب

تتمتع السلطة التشريعية بسلطة عليا في مجال اعلان الحرب ، حيث نلاحظ ان الدساتير قد قيدت الرئيس بوجود عرض قرار اعلان الحرب على السلطة التشريعية قبل اعلانه ، لما يترتب عليه من اضرار تمس الدولة ككل . ولذلك فأنا سنبيين في هذا المبحث تعريف الحرب ، ومن ثم نتطرق لنطاق تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال اعلان الحرب.

المطلب الاول

مفهوم الحرب

تعرف الحرب في الفقه بأنها " نزاع مسلح ينشأ بين دولتين أو أكثر لأسباب سياسية أو دينية أو اقتصادية أو إقليمية " ، كما تعرف أيضاً بأنها " جملة أعمال القوة التي تقوم بها دولة ما ، أو جماعة دولية ، لإجبار

الخصم على الانصياع لإرادتها " ، وتصنف الحروب إلى دفاعية وهجومية ، فنُعرف الحرب الدفاعية بأنها " الحرب التي تدافع فيها الدولة عن نفسها ضد عدوان خارجي وهي حرب مشروعة تستند على حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن النفس وفقاً لقواعد القانون الدولي (١)

أما الحرب الهجومية فلا يوجد تعريف محدد لها ، سوى أنها تعني مواجهة الخصم ، وبالرجوع إلى اتفاقية لاهاي الثالثة لسنة 1097 فإنها تشترط لمشروعية العمليات الحربية أن تسبق بإنذار مسبق وغير غامض ، وتطور الأمر إلى أن انتهى بصدور ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 والذي حظر اللجوء إلى القوة... ، المسلحة إلا على أساس مبدأ الدفاع عن النفس (مبدأ الدفاع الشرعي) أو من قبل أجهزة الأمم المتحدة على أساس (نظام الأمن الجماعي) ، وعلى هذا الأساس يتضح أن إعلان الحرب الهجومية أصبح غير مشروع دولياً إلا لمواجهة الحالتين المذكورتين^(١) .

ولقد ذهب الفقه الدستوري العراقي فبالرغم من تسليمه بمشروعية اللجوء إلى الحرب الدفاعية دون الهجومية إلا أنه اشترط ضرورة تقييد استخدام الحرب الدفاعية بوقوع عدوان أو احتمال وقوعه وتقدير ذلك متروك للسلطة التنفيذية^(٢) .

أما موقف الدساتير فنلاحظ أنها سلكت إحدى هذين الاتجاهين في معالجتها مشروعية سلطة إعلان الحرب^(٣) :-

الاتجاه الأول : إيراد مشروعية سلطة إعلان الحرب بصورة مطلقة دون تفرقة بين نوعي الحرب الهجومية والدفاعية الأمر الذي نستطيع معه القول بضرورة إتباع الإجراءات المنصوص عليها في الدستور فيستوي في ذلك أن تكون الحرب هجومية أو دفاعية كما في الولايات المتحدة الأمريكية التي أعلنت الحرب على العراق في عام 2003 .

(١) د. صلاح الدين احمد ، العدوان في ضوء القانون الدولي ، ط1 ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، 1986 ، ص

. 191

(٢) . المصدر نفسه ، ص 192 .

(٣) ثائر محمد خضير ، صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصر ، رسالة ماجستير كلية القانون ، بغداد ،

1993 ، ص 47 .

أما الاتجاه الثاني : فهو تحريم الحرب الهجومية بنص صريح كما الحال بالنسبة لدستور الكويت وقطر والبحرين ، والجزائر. (1)

المطلب الثاني

نطاق تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة اعلان الحرب

بالرجوع إلى التنظيم الدستوري لقرار إعلان الحرب نجده من الامور الهامة والخطيرة ، ولذلك تحرص الدساتير المختلفة على عدم منح هذه السلطة بصورة منفردة وعادة ما تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع اختلاف دور كل منهما في التأثير على اعلان القرار بحسب طبيعة النظام السياسي القائم ومركز السلطتين فيه (2) . وتشير بعض الدساتير الى انفراد البرلمان في اعلان حالة الحرب وخير مثال على ذلك هو الدستور الامريكي لعام ١٧٧٨ ، التي نصت في المادة 2 الفقرة الثامنة على اختصاصات الكونغرس فنص على " تكون للكونغرس سلطة اعلان الحرب ومنح التفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر " ، ولذلك يكون البرلمان صاحب اليد الطولى والتأثير المباشر على الرأي في اعلان حالة الحرب.

اما في فرنسا فقد نص الدستور في المادة 35 منه على " يكون إعلان الحرب بتفويض من البرلمان ، تقوم الحكومة بإبلاغ البرلمان بقرارها أن تقوم القوات المسلحة بالتدخل في الخارج. على الأكثر خلال ثلاثة أيام بعد بداية التدخل المذكور ، وتقوم بالتفصيل حول أهداف التدخل المذكور ، قد تقود هذه المعلومات إلى نقاش لا يتبعه تصويت ، وحين يتجاوز التدخل المذكور أربعة أشهر. تقدم الحكومة طلب التمديد للبرلمان

(1) ينظر المادة 68 من دستور الكويتي لسنة 1962 والمادة 71 من دستور قطر لسنة 2004 والمادة 36 من دستور

البحرين لسنة 2003 والمادة 26 من دستور الجزائر لسنة 1996

(2) د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص76.

للحصول على تفويض، وقد تطلب من الجمعية الوطنية اتخاذ القرار النهائي ، إذا لم يكن البرلمان منعقدًا عند انقضاء مدة الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية⁽¹⁾ وبالتالي نجد ان البرلمان هو المختص بإعلان حالة الحرب وذلك من خلال طلب يقدم من الحكومة ، ومع ذلك فان الدستور منح الحكومة صلاحية قيام القوات المسلحة بالتدخل في الخارج بعد ثلاثة ايام من بداية التدخل المذكور ، بعد ان تبين اهداف التدخل حيث ان النقاش من البرلمان قد لا تقود الى تصويت ، فان كان التدخل في الخارج اكثر من اربعة اشهر فانه ينبغي على الحكومة طلب التمديد للبرلمان الحصول على تفويض وعليه ان تطلب من الجمعية الوطنية اتخاذ قرار نهائي ، وبالتالي يكون النص ملزما للبرلمان في اتخاذ القرار في حالة انعقاده ، اما في حالة غيابة فان القرار يعرض عليه في الدورة الانعقاد التالية .

وبالتالي نجد ان الدستور قد اشترط الحصول على التفويض الا انه في الوقت ذاته قد منح الحكومة صلاحية التدخل الخارجي بعد ان تعلن اهدافها ولمدة محدودة تقدر بثلاثة اشهر ، فان امتد المدة لأكثر من ذلك فان عليه ان يعرض الامر على البرلمان لاتخاذ قرار نهائي ، ولذلك فان تأثير البرلمان يكون في طلب اعلان الحرب اذ قد لا تجيزه وان منح السلطة التدخل لوقت محدد فان تجاوز 4 اشهر فان عليه عرضه على الجمعية لاتخاذ قرار نهائي التي ستؤثر عليه وتطلب سحب القوات .

أما قانون إدارة الدولة المرحلة الانتقالية لعام 2004 فلم يتضمن نصاً صريحاً يحدد السلطة المختصة بإعلان حالة الحرب باستثناء نص المادة 25 والذي تحدثت عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية حيث اشارة الفقرة "ب" بقولها "وضع وتنفيذ سياسات الأمن الوطني بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادامتها لتأمين وحماية وضمان امن وحدود البلاد والدفاع عن العراق " ، ومما تجدر الاشارة إليه إن السلطة التشريعية والمتمثلة بالجمعية الوطنية هي احدى مكونات الحكومة العراقية وعليه فأنها تشترك في رسم السياسة الدفاعية للدولة . كما تحدثت المادة (94) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية عن اختصاصات لجنة الامن والدفاع حيث اشارة الى ان اللجنة تختص بالاتي .

اولا : شؤون امن الدولة ثانيا : شؤون الامن الداخلي .. ثالثا : القوات المسلحة .

ويشير الواقع السياسي اثناء تطبيق قانون ادارة الدولة ان القرار المتعلق بحالة الحرب والامن القومي خاضع للقوات الاجنبية المتواجدة على الارض العراقية كون القوات الوطنية غير مكتملة التشكيل والتسلح وهي عاجزة عن الدفاع عن الدولة من أي خطر خارجي والمتمثل في حالة هجوم أي دولة اجنبية عليها .

(1) ينظر نص المادة 35 من الدستور الفرنسي المعدل لسنة 2005.

وعن السلطة المختصة بإعلان الحرب في دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد بان المادة (61)/
تاسعاً :

أ- الموافقة على إعلان الحرب بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشتركٍ من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء .

ب- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور .

ج- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

باستقراء النص الدستوري نلاحظ بان المشرع الدستوري العراقي قد وسع من اختصاصات مجلس النواب في مجال اعلان حالة الحرب اذ تعود اليه الكلمة النهائية في الموافقة على الاعلان من عدمها لكنه ونظرا لخطورة هذا الاجراء قد شدد من موضوع الاغلبية المطلوبة حيث تطلب النص موافقة اغلبية الثلثين ، ويمكن ان نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا في تنظيمه لإعلان الحرب لأسباب الآتية :

١- عدم التمييز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية في النص الدستوري وهذا ما يوسع معنى النص على اعتبار ان المطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بنص فكان من الاولى الاشارة فقط للحرب الهجومية .

٢- اغفل دور المجلس الثاني في السلطة التشريعية وهو مجلس الاتحاد في الموافقة على اعلان حالة الحرب لذلك نقترح اشراك المجلس في القرار اسوة بمجلس النواب .

مما تقدم يمكن ان نجد ان دور البرلمان في اعلان حالة الحرب في امريكا والعراق اكبر منه من فرنسا ، حيث ان الاخير قد سمح للسلطة التنفيذية بتنفيذ عمليات في الخارج لمدة لاتزيد على ثلاثة اشهر ، فان زادت على ذلك وجب ان يعرض الامر على السلطة التشريعية لاصدار قرار نهائي بشأنه ، وبالتالي فانه اعطاها نوعاً من المرونة في ممارستها ، بينما نجد ان الكلمة الفصل في اعلان الحرب تعود الى السلطة التشريعية في كل من امريكا والعراق..

الخاتمة

أولاً : النتائج

1- يعرف حالة الطوارئ بانها نظام قانوني استثنائي جوازي مؤقت يجد سنده في الدستور او القانون تمنح بموجبه السلطة التنفيذية وتحت رقابة السلطتين التشريعية والقضائية اختصاصات استثنائية تجاوز القدر المسموح به في الظروف العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية وبالقدر اللازم لمعالجتها حفاظاً على الامن والنظام العام بمدلولاته الثلاث ويزول بزوال اسبابه او بنهاية المدة المحددة له.

2- ان تأثير البرلمان على رئيس الدولة في حالة الطوارئ يختلف بين النظام الامريكي التي تأخذ بالنظام المختلط اي تنظم حالة الطوارئ وفقاً لتشريع سابق واخر معاصر لغرض مداركة سلطة الرئيس والتوسيع منها اذا ما واجهته ظروف اخرى لم يتمكن من مواجهة تلك الحالة في القانون السابق ، اما في التشريع الفرنسي والتشريع العراقي فانها تأخذ صورة التشريع السابق التي يتدخل فيها البرلمان ويؤثر على رئيس الدولة من خلال تحديد حالات اعلانها والصلاحيات المناطة بالرئيس ، بل قد تمتد اكثر من ذلك من خلال النصوص الدستورية التي تشترط الموافقة على اعلان حالة الطوارئ لما فيه من تقييد للحقوق والحريات .

3- ان النص الدستوري الوارد في دستور العراق لعام 2005 في المادة 80 ، اناط بالبرلمان الرقابة على طلب اعلان حالة الطوارئ ، بينما جاء في قانون الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم 4 لسنة 1965 بمنح الرئيس بعد موافقة مجلس الوزراء اعلان حالة الطوارئ وان هذا التناقض لا بد من معالجته ورفع مخالفته للنصوص الدستورية .

4- ان تأثير البرلمان يكون في الموافقة على طلب اعلان الحرب التي قد تأخذ صورة الطلب المشترك من السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كما في العراق ، في حين انه في امريكا تكون بناء على طلب من رئيس الجمهورية ، وتكون في فرنسا بناء على طلب من الحكومة .

ثانياً :- التوصيات

1-نقترح على المشرع العراقي واثناء النظر في التعديلات الدستوري اعادة النظر في الفقرة (تاسعاً /1) من المادة 61 من الدستور واعادة صياغتها بشكل اكثر دقة خاصة في مجال اغلبية الثلثين المطلوبة للموافقة على اعلان حالة الطوارئ وكذلك الاغلبية المطلوبة في حالة تمديده .

2-نامل ان يتم وضع رقابة لما بعد اعلان حالة الطوارئ من اثار خطرة على اختصاصات سلطات الدولة والحقوق والحريات وكذلك بوصفه نظاماً استثنائياً .

٣- ندعو المشرع العراقي ان يبين حالات اعلان حالة الطوارئ في اوقات غياب البرلمان تفادياً للحالات التي قابلها العراق بشكل جامد كما في احتلال عصابات داعش الارهابية لمدينة الموصل في حزيران من عام ٢٠١٤.

٤- نوصي المشرع العراقي الغاء قانون الدفاع عن السلامة الوطنية واعادة تشريع قانون ينظم حالة الطوارئ بشكل يتوافق مع المبادئ الدستورية الواردة في دستور 2005 ويزيل التناقض والتعارض بين امر الدفاع عن السلامة الوطنية واحكام الدستور.

٥-نقترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل الفقرة تاسعاً من المادة 61 من دستور 2005 بحيث يكون لمجلس النواب المصادقة على اعلان حالة الطوارئ بعد صدوره بمدة معينة بدلا من الموافقة على اعلان حالة الحرب والطوارئ لان هذا الامر قد يستغرق وقتاً طويلا لا يحتمل التأخير لمعالجة الظروف الطارئة غير العادية والاستثنائية

6- نامل من المشرع الدستوري العراقي اعادة صياغة النص الدستوري في المادة 61 تاسعا بشكل يحدد اي من المجلسين هو المختص بإعلانها والاليات المتبعة في ذلك . كون النص الدستوري قد نص على اختصاص البرلمان في اعلان حالة الطوارئ وحيث ان السلطة التشريعية تتمثل في مجلسين مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي يعد لحد الان معطل .

المصادر

أولاً :- الكتب القانونية :

- 1- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، دار الجامعة للطباعة والنشر ، بيروت ، 1983 .
- 2- د. احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري ، القاهرة ، 1980.
- 3- د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية ، دار المعارف بالاسكندرية ، سنة 1981 .
- 4- د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .
- 5- صلاح الدين احمد ، العدوان في ضوء القانون الدولي ، ط1 ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، 1986.
- 6- د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، مجلة القانون والقضاء ، السنة الثلاثون ، العدد الاول ، مارس ، 1960 .
- 7- د. عباس عبدالامير ابراهيم العامري ، اعلان حالة الطوارئ واثاره على حقوق الانسان ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2016
- 8- د. عبدالحميد الشواربي وشريف جاد الله ، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري اعلان ومد حالة الطوارئ والاورام العسكرية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2000 .
- 9- د. علي يوسف الشكري ، التاسب بين سلطة رئيس الدولة ومسئولياته في الدساتير العربية ، 2010، ايتراك للطباعة والنشر والترجمة ، القاهرة ، د.س .
- 10- د. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية المقارنة ، ج1 ، ط2 ، شرطة دبي ، الامارات ، 1988 .
- 11- د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 2003.
- 12- د. محي الدين حسن يوسف ، اثر الازمات الخاصة على تعطيل الدساتير، ط1، مطبعة بيناني ،السليمانية ، 2009.
- 13- د.وجدي ثابت غبريال، السمطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

ثانياً :- الرسائل والاطاريح :

- 1- بختيار غفور حمد امين ، تأثير قوانين الطوارئ في العراق على ضمانات المتهم في مرحلتي التحري وجمع الادلة والتحقيق الابتدائي ، رسالة ماجستير جامعة صلاح الدين كلية القانون ، 2005.
- 2- ثائر محمد خضير ، صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصر ، رسالة ماجستير كلية القانون ، بغداد ، 1993
- 3- حقي اسماعيل ، الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1981 .
- 4- سعدون عنتر نصيف الجوابي ، احكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسية ، جامعة بغداد ، 198 .
- 5- ميسون طه حسين ، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2009 .
- 6- ليث ذنون حسين ، حالة الطوارئ في العراق واثرها على الحقوق والحريات المدنية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 2018 .

ثالثاً :- البحوث :

- 1- فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد ، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، العدد التاسع، 2008.
- 2- مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لاعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، المجلد 3 ، العدد 8 و9 ، السنة 2010 .
- 3- د.نعم احمد محمد ودولت احمد عبد الله ،التنظيم القانوني لحالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ،المجلد الثاني ،العدد4 ،2005.
- 4- د. محمد يوسف محييد ، حالة الطوارئ والسلطة المختصة باعلانها في الدساتير المقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت الحقوق ، السنة (8) المجلد ، 4 ، العدد 29 .

رابعاً :-الدساتير

- 1- دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1789 المعدل النافذ
- 2- الدستور الكويتي لسنة 1962
- 3- الدستور الجزائري المعدل لسنة 1996
- 4- الدستور الفرنسي المعدل لسنة 1985
- 5- الدستور البحريني لسنة 2002 .
- 6- الدستور القطري لسنة 2004
- 7- دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005

خامسا : القوانين

- 1.قانون السلامة الوطنية الامريكي لعام 1976 .
- 2.قانون رقم 4 لسنة 1965 الدفاع عن السلامة الوطنية
- 3.امر السلامة الوطنية العراقي رقم1 لسنة 2004 .

سادسا: المواقع الالكترونية

1. منفذ الاعتداء قرب مقر شارلي ابيدو , بتاريخ 2020 /9/ 27 متاح على الموقع الالكتروني france 24.com تاريخ الزيارة 2021/1/6

(2) سيدي حمدي، قانون الطوارئ يفجر جدلاً واسعاً في الشارع الفرنسي .
<http://www.aljazeera.net>.
14 تشرين الثاني 2005 نقلا عن الموقع الالكتروني تاريخ الزيارة 2021/6/6

(3) فرنسا تمدد حالة الطوارئ ثلاثة أشهر 8 نيسان ،2016، <http://www.radiosawa.com>