



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل
كلية الحقوق

آثار قوانين الطوارئ

بحث تقدم به الطالب

أشرف غالب يحيى

إلى كلية الحقوق جامعة الموصل

كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

بإشراف الاستاذ الدكتور

سيفان باكراد ميسروب

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ))

صدق الله العظيم

سورة التوبة: الآية 105

الاهداء

إلى صاحب السيرة العطرة، والفكر المُستنير؛

فلقد كان له الفضل الأَوَّل في بلوغي التعليم العالي

(والدي الحبيب)، أطال الله في عُمره.

إلى من وضعتني على طريق الحياة، وجعلتني رابط الجأش،

وراعتني حتى صرت كبيرًا

(أمي الغالية)، طيب الله ثراها.

إلى إخوتي؛ من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب.

إلى جميع أساتذتي الكرام؛ ممن لم يتوانوا في مد يد العون لي

أهدي إليكم بحثي في آثار قوانين الطوارئ

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسوله الكريم سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد فلا يسعني بعد شكر الله تعالى على اتمام هذا البحث الا ان اشكر مشرفتي الاستاذة الدكتورة سيفان باكراد (ميسروب) على اقتراحها مشروع البحث وتوجيهاتها القيمة وعلى تعاونها طيلة مدة البحث. وكل الشكر الى جميع الاساتذة في جامعة الموصل كما واقدم كل الشكر والتقدير والثناء الى جميع موظفي واساتذة كليتنا لما ابدوه من تعاون كبير في تيسير اكمال الدراسة خلال اربعة سنوات واخيراً أقدم كل احترامي وشكري الى كليتي التي احتضنتني وساعدتني في ايصالي الى تحقيق كل طموحاتي واحلامي

الباحث

الصفحة	المحتويات
1	المقدمة
4	المبحث الأول: آثار قوانين الطوارئ
5	المطلب الأول: آثار قوانين الطوارئ على سيادة القانون
6	المطلب الثاني: آثار قوانين الطوارئ على خلق القانون
8	المطلب الثالث: آثار قوانين الطوارئ على تطبيق القانون
9	المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على إعلان العمل بقوانين الطوارئ
10	المطلب الأول: صلاحيات السلطة المختصة الاستثنائية
16	المطلب الثاني: حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية
18	المطلب الثالث: المحاكم الاستثنائية في ظل حالة الطوارئ
22	الخاتمة
24	المصادر

المقدمة

تنتاب حياة القواعد القانونية بعض المراحل الزمنية التي تبدو فيها هذه القواعد قاصرة على تقديم التنظيم الكافي الذي يضمن الاستقرار الاجتماعي الذي تهدف تلك القواعد الى تحقيقه، فهناك ظروف معينة تجد في حياة الدولة بصورة فجائية أو غير متوقعة تتطلب رد فعل مناسب للحفاظ على كيان الدولة، ورد الفعل هذا طالما كان استجابة لفعل غير اعتيادي فإنه يكون في الغالب غير اعتيادي، وذلك لحصول احدى الحالات الشاذة التي تعتري مسيرة النظام الاجتماعي ولا تتوفر الوسائل القانونية الكفيلة لمواجهة هذه الظروف، أو تحتاج مواجهته الى وسائل واعمال مختلفة لا تجد لها سندا من القانون في وقت وقوعها هذه الظروف في حقيقتها حالات طارئة على النظام القانوني والتي يمكن ان تمس هذا النظام بصورة سلبية أو ايجابية بحسب الفعل الذي يتخذ لدورها وهي الحالة التي تسمى بالظروف الاستثنائية.

اولا :أهمية البحث

تعد دراسة قوانين الطوارئ من المواضيع المهمة، على الرغم من كون تلك القوانين هي في الأصل قوانين يتم اللجوء اليها في الظروف الاستثنائية وفي حالات محددة وفترة زمنية محددة، فان أهمية دراسة هذا الموضوع تتبع في ارتباطها بالحقوق والحريات العامة المعتمدة للأفراد في الدساتير والمواثيق الدولية.

ثانيا :هدف البحث

هدف البحث الهدف من هذه الدراسة بيان آثار قوانين الطوارئ في كل من التشريعات الفرنسية والمصرية والعراقية ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في القوانين الدولية والداخلية.

ثالثا :منهجه البحث

اعتمدنا في بحثنا الذي يتركز على آثار قوانين الطوارئ على المنهج التحليلي المقارن، الذي يقارن ويحلل بين النظام القانوني الفرنسي والمصري والعراقي في الألية والطريقة التي اعتمدها في سن وتطبيق القوانين الاستثنائية.

رابعاً :نطاق البحث

ان نطاق البحث لا يخرج عن نطاق القوانين الاستثنائية فكلما كان نطاق هذه القوانين واسعة استطعنا من زيادة مساحة البحث الذي نكتبه بل نستطيع القول ان نطاق هذه القوانين تختلف من دولة الى دولة أخرى، بعبارة أخرى كلما كانت الدولة أكثر ديمقراطية اصيح نطاق هذه القوانين ضيقا وكلما كانت الدولة شمولية وصاحبة الحزب والمنهج الواحد كلما اتسع نطاق هذه القوانين من حيث المكان والزمان.

خامسا : فرضية البحث

تتمثل فرضية البحث بالإجابة عن الأسئلة الآتية : ما هي الكيفية التي تتم من خلالها الحماية الدستورية والقانونية للحريات العامة؟ وهل ان الدستور العراقي حقق الحماية الكافية للحريات؟ وهل ان فرض القيود على الحريات بعد انتقاصا لها، أم أنه ضمانتها لها؟

سادسا :مشكلة البحث

إذا كانت النصوص الدستورية والقانونية قد قررت حفظ النظام العام من خلال سيادة القانون، فهل يمكن القول بالوقت ذاته ان تلك النصوص كافية لحماية الحريات العامة وضمن ممارستها من الافراد؟ وفي حال سكوت الدستور عن النص على حريات معينة أو تنظيمها فهل يكون القانون هو البديل في المعالجة؟ وما هو دور الادارة في تنظيم الحريات وهل يمكن التسوية بالظروف الاستثنائية التي تطرأ بالبلاد لتكون سبباً لمصادرة الحريات العامة او تقييدها.

سابعا : هيكلية البحث

ينقسم موضوع البحث إلى مبحثين رئيسيين، ففي المبحث الأول سنبين آثار قوانين الطوارئ، أما المبحث الثاني فسنوضح فيها الآثار التي تترتب على اعلان العمل بقوانين الطوارئ.

المبحث الأول آثار قوانين الطوارئ

يترتب على اعلان حالة الطوارئ قيام نظام استثنائي تكون من آثاره نهوض سلطة مختصة معينة مسبقا في قانون الطوارئ لممارسة صلاحيات استثنائية تجد أساسها في القانون⁽¹⁾، وهو نظام استثنائي يترتب على قيامه آثار خطيرة تمس السلطات العامة في الدولة كما تمس حقوق الانسان⁽²⁾ وبناء على ذلك قسمنا هذا المبحث الى ثلاث مطالب رئيسية، ففي المطلب الأول أوضحنا آثار الظروف الاستثنائية على سيادة القانون، والمطلب الثاني بينا أثر الظروف الاستثنائية على خلق القانون، والمطلب الثالث يتناول أثر الظروف الاستثنائية على تطبيق القانون.

1- (1) د. نعم احمد محمد ودولة احمد عبد الله ، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة جامعة

تكريت للعلوم الانسانية ، المجلد 12، العدد 4، 2005، ص 19.

(2) افين خالد عبد الرحمن ، "ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ"، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع. 2009، ص 90.

المطلب الأول

أثر قوانين الطوارئ على سيادة القانون

من الأصول المقررة في جميع الشرائع ان الضرورات تبيح المحظورات وتجري قواعد القانون الجنائي على ان لا جناح على شخص خالف أحكام قانون العقوبات ضرورة وقاية نفسه أو ماله، فان كانت الأحكام المذكورة تجيز الحالة فردية اللجوء الى الظروف الاستثنائية لاتقاء نفسه أو حالة خطر حال وجسيم، فلنا ان نتساءل كيف سيكون عليه النظام الاجتماعي لو حلت كارثة أو حالة استثنائية من شأنها لو استمر التقيد بأحكام القواعد القانونية النافذة ان تؤدي الى انهيار ذلك النظام وتصده؟ الجواب على هذا السؤال لا يمكن الا ان يكون بأنه تتوجه الدولة او الجهة المعنية فيها الى الخروج على احكام القواعد القانونية النافذة حماية للنظام الاجتماعي السائد⁽¹⁾ .

بناء عليه ومن خلال طبيعة نظرية الظروف الاستثنائية فإننا لا يمكن تصور وقائع هذه النظرية الا في نظام سياسي يستهدف سيادة القانون⁽²⁾، ذلك وأيا كان الأساس الذي بشر به خروج الدولة على القانون فان عمل الدولة هذا وطالما كان المقصود منه الحفاظ على النظام الاجتماعي يكون ذا علاقة وثيقة مع اهم انماط التنظيم الاجتماعي (القانون)، ولكن الا يمكن ان تنظم حالات الظروف الاستثنائية احكام قانونية توضع مقدما ويمكن ان تعطي ضمانات اساسية بحيث لا تخرج عن نطاق القواعد القانونية في الأوقات الاستثنائية. ولكن مع ذلك فان المشرع حين يضع قواعد القانونية فإنه لا يقتصر على علاج الحالات الواقعة فعليا بل يعمد إلى تصور بعض الحالات ويفترضها ويستطيع تقرير الأحكام التي تنظمها في حالة حدوثه⁽³⁾ ، ولكن كل تلك الحالات المفترضة لا تعني ان المشرع يستطيع ان يتنبأ بالحالات التي تدخل في تكوين الظروف الاستثنائية، فهذا القول يخالف منطق هذه الظروف ذلك لأنه لو امكن وضع هذه الضوابط فمعنى ذلك ان الحالات التي تحصل يمكن التمييز بها وبالتالي تخرج عن كونها عناصر ظروف استثنائية⁽⁴⁾ أو بعبارة أدق هي التي لا يمكن التنبؤ بتفاصيلها، وإذا كان الأمر كذلك

(1) د سميير خيرى توفيق مبدأ سيادة القانون (دراسة في السنة القانونية) ، منشورات وزارة الثقافة والفنون، الجمهورية العراقية ، 1978 ، ص 176 .

(2) طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحين، 1973، ص 47.

(3) افين خالد عبد الرحمن ، المصدر السابق ، ص 62.

(4) سميير خيرى توفيق، المصدر السابق، ص 180.

فكيف يمكن ان تحدد العلاقة بين حالة الظروف الاستثنائية وسيادة القانون، ولذا لأجل الحفاظ على استمرارية الدولة وصولاً الى ديمومة مبدأ سيادة القانون يتعين وجود مبدأ ضوابط للظروف الثانية في حدود المشروعية التي تعكس الظروف الاستثنائية وتكون بالتالي مشروعية استثنائية أو غير عادية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

آثار قوانين الطوارئ على خلق القانون

ان المسوغ الذي يدفع الجهة المعنية في الدولة لدرء أخطار الظروف الاستثنائية هو الحفاظ على مبدأ سيادة القانون، ولما كانت تلك الجهة المعنية تتخذ قراراتها كرد فعل لقيام حالة الطرف الاستثنائي، لذلك كانت هذه القرارات متسمة بصيغة الاستعمال، ولا يمكن ان تكون هذه القواعد الاستثنائية وبالتالي لا يمكن ان يجري تطبيقها بالصورة والأسلوب اللذين يجري بهما وضع القواعد القانونية في الأوقات العادية⁽²⁾.

ولعل أهم نقطة في هذا الموضوع هي بحث مسألة تحديد الجهاز الذي يضطلع بمهمة تطبيق القواعد القانونية، حيث يثير الفقه في الدول التي تقوم انظمتها على اساس توزيع السلطة موضوع تغير مهمة خلق القواعد القانونية من الجهاز التشريعي الى الجهاز التنفيذي، بل ان بعض الفقهاء يحصرون أثر الظروف الاستثنائية في ذلك الاتجاه في هذه النظرية⁽³⁾، ولكن إذا كان الجهاز التنفيذي هو الذي يتولى مهمة وضع القواعد القانونية اثناء وفي الظروف الاستثنائية على حساب الجهاز التشريعي فان ذلك مقصور على الانظمة القائمة على اساس توزيع السلطة، ولكن الأمر يختلف في الأنظمة القائمة على اساس تركيز السلطة حيث يقوم القابضون على السلطة بوضع القواعد القانونية التي يحتاجها المجتمع في حالات الظروف الاستثنائية من موقع الهيمنة على جميع مقدرات الأمور في الدولة⁽⁴⁾.

(1) حسن ضياء الخلالي "نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور أطروحة تقدم بها الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، 2006، ص 60.

(2) خاموش عمر عبد الله تأثير قوانين الطوارئ على حرمان الأفراد في الدساتير (دراسة مقارنة) . مركز كردستان دراسات الإستراتيجية، ، ب، ت، ص 86 وما بعدها.

(3) سمير خيري توفيق، المصدر السابق، ص 191.

(4) د.رعد ناجي الجدة النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط3، توزيع المكتبة القانونية . 2009، ص 83 وما بعدها.

وبالتالي فإننا لا نكون أمام الانتقادات التي وجهها الفقه التقليدي، حيث يذهب هذا الفقه الى ان تغير مركز خلق القواعد القانونية يعتبر خروجاً على الدستور، وبالنتيجة يمس بشكل سلبي على سيادة الدستور وعلى اناطة كل جهة السلطة المخولة بها.

المطلب الثالث

أثر قوانين الطوارئ على تطبيق القانون

ان المجال الذي تتجسد فيه معظم احكام النظرية الاستثنائية هو في مجال تطبيق قوانين الطوارئ نفسها حيث ان نتيجة هذا التطبيق هو دفع اخطار هذه الظروف الاستثنائية فالظروف الاستثنائية تبيح للجهات الإدارية ممارسة كافة الأعمال التي تقتضيها لصيانة الأمن وضمان سير المرافق العامة دون ان تلتزم بحرفية الخضوع للقانون العادي⁽¹⁾ فالجهات المعنية في الدولة وهي تطبق القواعد الاستثنائية لدرء أخطار الظروف الاستثنائية قد ينتج عن ممارستها لمهامها بعض الأخطاء في التطبيق أو الإضرار بالغير نتيجة لعدم سلوك الطريق المعتاد في العمل⁽²⁾، ولكن لا يعني قيام حالة من حالات الظروف الاستثنائية ان تطلق قوانين الطوارئ بغير حد ولا حدود، وبالتالي تصبح هذه الإجراءات خروجاً عن نطاقها القانوني الذي يرسمها لها كي تتحدد بالحدود التي تستوجبها، كما ان الخضوع لقاعدة (الضرورة تقدر بقدرها) يجب ان يكون هدف الاجراءات الاستثنائية هو نفس الهدف الذي تحققه المشروعية في الظروف العادية وذلك بتحقيق سيادة القانون⁽³⁾، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد تكون من مصلحة السلطة عدم الخروج على القواعد القانونية في الظروف العادية لأنه يفترض انها تعزز مصالحها، وعليه فان الخروج على تلك القواعد القانونية انما يضر بمصالح السلطة نفسها، وكما ان الخروج عن القواعد القانونية التي تخلقها السلطة وخلقها قواعد قانونية أخرى في الظروف الاستثنائية يبرره ان هذه القواعد العادية لا يمكنها ان تحمي مصالحها في الظروف التي استحدثت فيها واخذت تهدد هذه المصالح مالم تقم السلطة بعمل من جانبها يعيد مقومات هذه الحماية المصالح التي تقودها.

(1) حسن ضياء الخلخالي المصدر السابق ، ص 23 .

(2) د.حسان محمد شفيق العاني نظرية الجريان العامة تحليل ووثائق ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، 2004 ، ص : 33.

(3) سمير خيرى توفيق المصدر السابق ، ص 181 وما بعدها.

المبحث الثاني

الآثار التي تترتب على اعلان العمل بقوانين الطوارئ

يترتب على إعلان حالة الطوارئ في الدول قيام نظام استثنائي يكون من آثاره نهوض سلطة مختصة معينة في قانون الطوارئ، لتمارس صلاحيات استثنائية ضخمة تجد أساسها في التشريع، كما تجد أيضا في أحكام القضاء الإداري " (1)، وحلول سلطة عسكرية محل الهيئات المدنية، وقيام محاكم استثنائية تكون مهمتها الفصل في الجرائم التي تقع في ظل الظروف الاستثنائية وبناءً على هذا سنناقش المسائل التالية في كل من فرنسا ومصر وفي العراق ما يلي:

اولا: السلطة المختصة القائمة على حالة الطوارئ وصلاحياتها الاستثنائية.

ثانيا: حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، بالقدر الذي يمكن معه مواجهة الظروف الاستثنائية.

ثالثا: المحاكم الاستثنائية في ظل حالة الطوارئ.

(1) مصطفى فهمي ابو زيد النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، ط 1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.، ص478.

المطلب الأول

صلاحيات السلطة المختصة الاستثنائية

مما لا شك فيه بمجرد اللجوء الى تطبيق قانون الطوارئ تتغير الصلاحيات التي تمتلكها السلطة التنفيذية الى صلاحيات استثنائية تختلف عما تمتاز به من صلاحيات في الأوقات العادية، بناء عليه سنقسم المطلب الى ثلاث فروع وكالاتي:

الفرع الأول : في فرنسا

يترتب على اعلان الاحكام العرفية في فرنسا قيام السلطة العسكرية بإجراءات حالة الطوارئ وتدابيرها للعودة بالأمور الى حالتها الطبيعية قبل حصول الظرف الاستثنائي⁽¹⁾، ويلاحظ ان قانون الطوارئ الصادر في 3 نيسان لسنة 1955 او ما يسمى بقانون الاستعجال، يسند حالة الطوارئ لأكثر من جهة، فهو يسندها الى المحافظ في المحافظة وكذلك يسندها للوزير بالنسبة لكل اقليم الدولة، وهو بذلك لا يقيم حكما عسكريا كما هو الأمر في قانون الأحكام العرفية ، أما فيما يتعلق بالصلاحيات الاستثنائية السلطة الطوارئ فان المادة (9) من قانون الأحكام العرفية الصادر في سنة 1948 على الصلاحيات الاستثنائية التي تمارسها سلطة الأحكام العرفية متى اعلنت حالة هذه الأحكام ومنحتها الحق في:

1. تفتيش المنازل ليلا ونهارا.
 2. ابعاد المشبوهين والذين لا موطن لهم
 3. الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر والبحث عنهم
 4. منع المطبوعات والاجتماعات التي من شأنها الإخلال بالأمن العام⁽²⁾.
- وعندما صدر قانون الاستعجال لسنة 1955 توسع في السلطات الاستثنائية الممنوحة السلطة الطوارئ فقد اعطت المادة الخامسة منه على انه للمحافظ:
- سلطة منع انتقال الأشخاص والمركبات في الأماكن والساعات المحددة بقرار من سلطة.

(¹) نصت المادة (1) من قانون الأحكام العرفية الفرنسي لسنة 1948 على (حلول السلطات العسكرية مع الهيئات المائية بالقدر الذي يمكن مواجهة الظروف الاستثنائية) .

(²) د . سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، مصر ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984 ، ص 110.

• سلطة اقامة مناطق حماية تكون فيها اقامة الأشخاص منظمة منع كل شخص يحاول باي طريقة كانت ان يعوق عمل السلطات العامة من الاقامة في المنطقة الادارية او في جزء منها.

وسلطة منع كل شخص يحاول باي طريقة كانت ان يعوق عمل السلطات العامة من الاقامة في المنطقة الادارية او في جزء منها. كما منحت العادة السادسة والمادة الثامنة والمادة التاسعة من القانون المذكور وزير الداخلية ان يحدد اقامة كل شخص إذا تبين خطورة نشاطه على الأمن والنظام العام، كما يستطيع هو والمحافظ ايضا ان يأمر بإغلاق صالات عرض المشروبات واماكن الاجتماعات، الاجتماعات التي تؤدي إلى الفوضى او تعززها، وان يأمر بإلقاء الأسلحة وايداعها لدى السلطات وفي الأماكن المعينة لهذا الغرض

الفرع الثاني : في مصر

اناط قانون الطوارئ المصري حالة الطوارئ برئيس الجمهورية للقيام عليها، واتخاذ ما يلزم من اجراءات وتدابير لمواجهة الطرف الاستثنائي، واجاز له ان ينيب عنه من يقوم مدهمه في كل اختصاصاته او بعضها⁽¹⁾، وفي كل أراضي الجمهورية او في منطقة معينة وبالنسبة للصلاحيات الاستثنائية لسلطة الطوارئ فقد نصت المادة (3) من قانون الطوارئ المصري المرقم 162 لسنة 1958 على الآثار المترتبة على اعلان حالة الطوارئ في مصر وهذه الآثار هي وفقا لما ورد في الفقرة الأولى (حلول سلطة عسكرية مقر الهيئات المدنية بالقدر اللازم لمواجهة الاستثنائية)، كما يترتب على اعلان حالة الطوارئ ان يصبح في وسع رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاتية للمحافظة على النظام العام:

1. وضع قيود حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور في اماكن او اوقات معينة والقبض على المشتبه بهم او الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص بتفتيش الأشخاص والاماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات المدنية.

(1) ومن الاجراءات الغاية في الخطورة التي اتخذتها سلطات الطوارئ هو امر رئيس الجمهورية رقم (4) لسنة 1982 . والذي فرض فيه وزير الداخلية سلطة اتخاذ التدابير المنصوص عليها في المادة (3) من القانون المذكور أعلاه ، بشأن فاصبح من حق وزير الداخلية القبض على الأشخاص وتفتيشهم وتفتيش مساكنهم واعتقالهم والأمر بمراجعة رساله دون التي بالضمانات الواردة في قانون الإجراءات الجنائية.

2. الامر بمراقبة الرسائل اي كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق اماكن طبعها.
3. تحديد مواعيد فتح المحال العامة واغلاقها والأمر بإعلان هذه المحال كلها او بعضها.
4. تكليف اي شخص بأداء اتي عمل من الأعمال والاستيلاء على أي منقول او عقار والأمر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات وتأجيل أداء الديون المستحقة والتي تستحق ما تستولي او على ما تفرض عليه الحراسة.
5. سحب تراخيص الأسلحة او الذخائر أو المواد القابلة للانفجار او المفرقات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها واغلاق مخازن الأسلحة
6. اخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة⁽¹⁾.

(1) د.حميد الساعدي الوظيفية التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دراسة مقارنة النظم السياسية في امريكا البرازيل ، فنزولا ، العراق ، مصر ، سوريا ، تونس ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1981 ، ص 350.

الفرع الثالث : في العراق

استند امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 سلطة الطوارئ لرئيس الوزراء، فقد بينت المادة الثالثة من القانون المذكور الآثار المترتبة على اعلان حالة الطوارئ في العراق وهذه الآثار هي وفقا لما جاءت في الفقرة الأولى حلول السلطات العسكرية محل السلطات المعنية بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية) أما بالنسبة للصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية فيه ان يتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام البلاد وهذه الاجراءات هي:

1. وضع قيود على حرية المواطنين او الاجانب في العراقي في الجرائم المشهودة أو التهم الثابتة

بأدلة او قران كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر والمرور والسفر من والى العراق وحمل او استخدام الأسلحة والذخائر والمواد الخطرة ويمكن احتجاز المشتبه بسلوكهم وتفتيشهم او تفتيش منازلهم واماكن عملهم والرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات أو غيرها الى من يختاره من قياديين عسكريين او مدنيين.

2. فرض حظر التجوال لفترة قصيرة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرا للأمن او مشهد تفجيرات او اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية، وله عزل تلك المنطقة وتطويقها بقوات مناسبة وتفتيشها إذا ما ثبت او يشتبه بحيارة بعض سكانها اسلحه متوسطة أو ثقيلة او متفجرات او تحصن بها خارجون على القانون.

3. فرض قيود على الأموال وعلى حيازة الأشياء الممنوعة ووضع الحجز الاحتياطي على أموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان الملح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير وعلى أموال يشترك او يتعاون معهم بأية كيفية كانت على ارتكاب هذه الجرائم او يحرضهم على ارتكابها وتقع بناء على ذلك التحريض او من يقدم لهم مساكن او محلات يأوون اليها او يجتمعون فيها مع علمهم التام بنواياهم، وله توقيف المتهمين بهذه الجرائم ممن توفرت أدلة كافية قانونا لاتهامية.

4. اتخاذ اجراءات احترازية على الطرود والرسائل البريدية والبرقيات ووسائل الاتصال السلكية واللاسلكية كافة إذا ثبت استخدامها في الجرائم المشار اليها أعلاه، ويمكن فرض المراقبة على

هذه الوسائل والأجهزة وتفتيشها وضبطها إذا كان ذلك يفضي الى كشف الجرائم المذكورة او بمنع وقوعها.

5. فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة معينة.

6. فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها واغلاقها ومراقبة اعمالها ووضع الحراسة عليها وحلها او ايقافها مؤقتا إذا ثبت صلتها بالجرائم المذكورة في الفقرة الأولى.

7. ايقاف العمل مؤقتا أو بصورة دائمة بإجازات الأسلحة والذخيرة والمواد الخطرة والمفرقة المتفجرة وحيازتها أو الاتجار بها إذا ثبت استخدامها أو محاولة استخدامها في الجرائم المذكورة أعلاه، او إذا كانت تمثل تهديدا للأمن أو الاستقرار المنطقية أو كانت حيازتها غير جائزة قانونا.

8. تخذ قرارات واجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المنطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزيرى الدفاع والداخلية او أي وزير اخر ومستشار الامن الوطني او اي جهة ذات اختصاص وقارنة بين الصلات الاتية للسلطات الطوارئ في الدول المقارنة (فرنسا، مصر، العراق) فنا به في بعض الجوانب وتختلف في عدة جوانب اخرى نوضحها فيما يأتي:

❖ ان نطاق صلاحيات سلطة الطوارئ في فرنسا قد جاءت محددة على سبيل الحصر سواء في الأحكام العرفية او قانون الاستعجال وقائماتها قصيرة، بحيث أجملها المشرع في قانون الاستعجال لسنة 1955 في أربع مسائل وجاءت عباراتها منضبطة الى حد ما. اما من صلاحيات سلطة الطوارئ في مصر والعراق، فقد جاءت قائمتها في قانون الطوارئ اطول من قائمتها في فرنسا، كما ان المشرع لم يوردها على سبيل الحصر او التعداد وأنها على سبيل التمثيل، كما ان العبارات جاءت واسعة فضفاضة بحيث يمكن لسلطة الطوارئ ان تفسرها تفسيراً واسعاً لتمتلك صلاحيات تحريك منصوص عليها صراحة في القانون⁽¹⁾.

(1) ينظر د . . نعم أحمد محمد ، دولة أحمد عبد الله ، المصدر السابق ،ص22.

تجدر الإشارة ان المشرع الفرنسي لم يحدد في قانون الأحكام العرفية ولا في قانون الاستعجال الاداة التي تستخدمها سلطة الطوارئ في مباشرتها الصلاحيات استثنائية، فقد تستخدم وامر شفوية او اوامر كتابية او كليهما معا، اما في مصر فقد خير المشرع رئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته متى اعلنت حالة الطوارئ بأوامر كتابية أو شفوية (1).

وفي العراق فقد قيد المشرع رئيس الوزراء المنوط به تطبيق امر الدفاع، ان يتخذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن الوطن بمقتضى اوامر خطية (2).

ان ممارسة سلطة الطوارئ لصلاحياتها بأوامر شفوية محل نظر كما انها لا تستبعد المزاجية والتحكم، وكل ذلك يؤدي الى التعسف واساءة استخدام الصلاحيات كفر المشرع الفرنسي في قانون الاستعجال لسنة 1955 ضمانا لكل شخص يتخذ بحقه او اجراء يصدر تطبيقا لصلاحيات سلطة الطوارئ، بان يتظلم من هذا اجراء لإعلانه الى لجنة النازية، وله ان يقدم في الوقت نفسه طعنا ضده الى المحكمة الادارية المختصة ، اما في مصر فقد قضت المادة (6) معدلة بالمادة (6) من قانون سنة 1972 ء بانه يجوز لكل من يقبض عليه لمخالفته اوامر سلطة الطوارئ ان يتظلم من امر الحبس المحكمة امن الدولة، بينما بالنسبة لأمر الدفاع مع السلامة الوطنية العراقي لسنة 2004، فلم يضمن اية ضمانات مشابهة لما جاء في قانون الطوارئ الفرنسي او المصري، عليه نوصي المشرع العراقي بتوفير الضمانات الكافية لحقوق المواطنين عن طريق خضوع اجراءات وتدابير الطوارئ للمحكمة الادارية عن طريق تقديم تظلم لها بدلا من رقابة محكمة التمييز .

حيث تخضع الإجراءات والقرارات التي يصدرها رئيس الوزراء أثناء حالة الطوارئ طبقاً لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية إلى رقابة محكمة التمييز ومحكمة التمييز في إقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الإقليم وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا(1).

(1) د. احمد مدحت. "نظرية الظروف الاستثنائية"، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة 1978، ص128.

(2) نصت المادة الخامسة الفقرة أولاً من قانون السلامة الوطنية العراقي رقم 1 لسنة 2004: على انه (يمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها أعلاه بموجب أوامر او بلاغات او بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية المسموعة و المكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها).

مما نجد ان هذا الأمر فيه إفتئات على سلطة القضاء الإداري في دولة تطبق النظام القضائي المزدوج بموجب قانون رقم 106 لسنة 1989 قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 فمحكمة القضاء الإداري هي السلطة المختصة بالنظر في الإجراءات والقرارات المتخذة من قبل رئيس الوزراء في فترة إعلان حالة الطوارئ ولها سلطة إبطال تلك القرارات أو إقرارها لأن ذلك يدخل ضمن صلاحيتها القانونية وليس من صلاحيات القضاء العادي ، لذا فان المشرع العراقي لم يكن موقفاً في إدراجه لمثل هذا النص بل فيه تجاوز على الأسباب الموجبة لصدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية الذي هو تدعيم القضاء إلا ان المشرع أراد تجميد دور القضاء الإداري في مسائل تدخل أصلا في اختصاصه .

لذا على المشرع العراقي اعادة النظر في هذه الفقرة وخضوع جميع الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الوزراء وهو بصدد ممارسته لصلاحياته المنصوص عليها في المادة 61/ تاسعا/ ج من

(1) ينظر المادة 8 من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة 2004. ان إضافة عبارة انتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا محل نظر فهذه المحكمة شكلت بموجب قانون رقم 30 لسنة 2005 استناداً إلى المادة 44 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وهو قانون دستوري وحددت صلاحياتها واختصاصاتها بموجب هذا القانون وبالتالي فان ما جاء في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية ليس له أساس دستوري خصوصاً وان هذا القانون صدر بعد صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية ولم يُشر إلى مثل هذا الاختصاص خصوصاً وان الاختصاص هو من النظام العام ولا يجوز تعديله فيما ورد في قاعدة قانونية بواسطة قاعدة قانونية أدنى منه درجة. ينظر فارس عبد الرحيم حاتم وسنان 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، ص190 .

الدستور العراقي للرقابة أمام محكمة القضاء الإداري التي لها أن تقرر رد الطعن أو تعديل القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض باعتبارها قرارات إدارية تخضع لأحكام المادة 7 / ثانياً / ط من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989 .

المطلب الثاني

حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية

ان من الآثار المهمة التي تترتب على اعلان حالة الطوارئ والعمل بقوانينها، انتقال السلط من يد الهيئات المدنية الى السلطات العسكرية، وعليه سنبين حلول هذه السلطات العسكرية في كل من القوانين الفرنسية والمصرية والعراقية في الفروع الثلاث الآتية

الفرع الأول: في فرنسا

يترتب على اعلان الأحكام العرفية في فرنسا انتقال الصلاحيات المخولة للسلطة الدينية من اجل حفظ النظام، وكذلك صلاحيات الشرطة إلى السلطة العسكرية، اي انها تحل مثلها في هذه المسألة وهذا الحل لا يتم بصورة تلقائية، ولكنه يتم إذا طلبت السلطة العسكرية وفي حدود ما تطلبه ومع ذلك تستمر السلطة المدنية في ممارسة الصلاحيات التي لم تجردها منها السلطة العسكرية، ويفهم من هذا ان السلطة العسكرية لا تملك من الصلاحيات الاستثنائية الا القدر الذي يمكنها من مواجهة الحالة الطارئة ودر، الطرف الاستثنائية الطارئ، اما بالنسبة لقانون الاستعجال الصادر لسنة 1955 فان العمل بأحكامه لا يؤدي إلى حلول السلطة العسكرية محل السلطات المدنية، الى انه اصل الصلاحيات الاستثنائية لمحافظ ووزير الداخلية لتمارسها هي دون السلطات العسكرية. وتمارس السلطات العسكرية بالإضافة إلى حلولها محل السلطات المدنية فيما يتعلق بإجراءات الضبط المتصلة بالنظام العام الصلاحيات الاستثنائية المحددة في المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية، كما اكد قانون الأحكام العرفية في المادة (11) منه حكما مهما وهو استمرار المواطنين في ممارسة جميع الحقوق التي كفلها لهم الدستور على الرغم من اعلان حالة الطوارئ.

الفرع الثاني: في مصر

تتولى قوات الأمن او القوات المسلحة عند اعلان حالة الطوارئ تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية او من يقوم مقامه، تطبيقا لنص المادة الرابعة ، من قانون حالة الطوارئ الصادر في سنة 1958⁽¹⁾، وهي بهذا تحل محل السلطات المدنية فيما يتعلق بهذه الأوامر، وإذا تولت القوات المسلحة

(1) حيث نصت على كل موظف او مستخدم عام ان يعاونه في دائرة وظيفته او عمله على القيام بذلك، ويعمل بالمحاضر المنظمة في اثبات مخالفات هذا القانون الى ان يثبت عكسه.

هذا التنفيذ، فإنه لضباطها ولضباط الصف ابتداء من الرتبة التي يعينها وزير الحربية سلطة تنظيم المحاضر لمن خالف تلك الأوامر.

الفرع الثالث: في العراق

لقد منح امر الدفاع عن السلامة الوطنية في المادة الثامنة⁽¹⁾، لرئيس مجلس الوزراء صلاحيات اتخاذ اجراءات وقرارات عسكرية وأمنية بما يملكه من سلطات استثنائية موسعة متى ما اعلنت حالة الطوارئ، على ان تكون هذه الإجراءات سريعة ومحدودة في المناطة التي اعلنت فيها حالة الطوارئ، ورئيس مجلس الوزراء الرئيس الوزراء تخويل هذه صلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين وفقا لما جاء في فقرة من المادة الثالثة من الأمر المذكور أعلاه.

(1) محمد فتوح عثمان "التفويض في الاختصاصات الإدارية، ط1، دار المنار، القاهرة، 1986 ص78.

المطلب الثالث

المحاكم الاستثنائية في ظل حالة الطوارئ

النظام القضائي اذ اركان السلطة السياسية، وهي تمارس على اعمال الحكومة رقية ادارية في الظروف العادية، الا انه قد تلجا الدولة الى انشاء محكم استثنائية نتيجة ظروف غير طبيعية، ونتيجة لذلك سنقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع ستبين فيه قوانين الطوارئ في كل من فرنسا ومصر والعراق وعلى التوالي:

الفرع الاول : في فرنسا

يترتب على اعلان الأحكام العرفية في الأقاليم الفرنسية اختصاص القضاء العسكري في بعض جرائم المعدنين المنصوص عليها في قانون العقوبات⁽¹⁾، وفي جرائم التعامل الاقتصادي مع العدو زجر انع اعتداء العسكريين على رؤسائهم، وجرائم الاعتداء على أمن التونة، وجرائم الاغتيال والنهب وتدمير المباني، والجرائم التي تضر بالدفاع الوطني، وفقا لما جاء في المادة (8) من قانون الطوارئ الفرنسي ولا يترتب على حالة الطوارئ اختصاص القضاء العسكري بجميع جرائم المدنيين بقوة القانون، ولم يختص نته بما اسد اليه، وتبقى السلطات القضائية العادية مختصة فيما عدا ذلك، أما في قانون الاستعجال لسنة 1955 فان المادة (12) منه يقضي بأنه في حالة اعلان في وحدة الادارية المحافظة أو في جزء منها، فان القضاء العسكري يخول بمقتضى مرسوم خاص يصدر بناء على تقرير من وزير العدل ووزير الدفاع، سلطة النظر في الجرائم التي هي من اختصاص محكمة الجنايات الوحدة الادارية المعنية، وكذلك الجنايات الملحقة بها وجرائم مخالفة او امر سلطة الطوارئ وغيرها من الجرائم⁽²⁾.

(1) حيث نصت على ان "اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية وأمية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزير الدفاع والداخلية أو أي وزير اخر ومستشار الأمن الوطني او اي جهة ذات اختصاص".

(2) افين خالد عبدالرحمن، المصدر السابق، ص 79.

الفرع الثاني : في مصر

عد اعلان حالة الطوارئ واتخاذ سلطة الطوارئ الأوامر والتدابير الضرورية لاستعادة الأمن والنظام والدفاع عن الوطن، تنهض محكمة امن الدولة بالفصل في الجرائم التي يقع بالمخالفة لها، كما تختص بالفصل في الجرائم التي يحيل اليها رئيس الجمهورية والتي يعاقب عليها القانون العام ومحاكم امن الدولة في مصر على طبعين:

الأولى: محاكم امن الدولة الجزائية (البداية)، وتختص بالجرائم التي يعاقب عليها بالحبس والغرامة.
الثانية: محاكم أمن الدولة العليا، وتختص بالفصل بالجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجناية، والجرائم التي يعينها رئيس الجمهورية او من يقوم مقامه مهما كانت العقوبة المقررة لها، ويقوم بمباشرة الدعوى امام محاكم امن الدولة عضو من أعضاء النيابة العامة وتتشكل محكم أمن الدولة بحسب الأصل من القضاة المدنيين، الا انه استثناء من ذلك يجوز الرئيس الجمهورية ان يمر بتشكيلها من الضباط والقضاة المدنيين، ويعينهم بعد أخذ رأي وزير العمل بالنسبة للقصة المدنيين، وراني وزير الحربية بالنسبة للضباط (1).

وعند انتهاء حالة الطوارئ تظل محاكم امن الدولة مختصة بنظر القضايا التي تكون محالة اليها ونتابع نظرها وفقا للإجراءات المتبعة امامها، أما الجرائم التي لا يكون المتهمون فيها. قد قدموا إلى المحاكم العادية المختصة، فتحال الى المحاكم العادية وتتبع في شأنها الإجراءات المعمول بها امامها (2).

(1) تنص المادة الثامنة من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 على (... ويحوز استثناء لرئيس الجمهورية أن يأمر بتشكيل دائرة امن الدولة الجزئية من قاض وعين من ضباط القوات المسلحة من رتبة نقيب او ما يعادلها على الأقل وبتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ثلاثة مستشارين ومن ضابطيين من الضباط القادة ويعين رئيس الجمهورية اعضاء محاكمة امن الدولة بعد اخذ رأي وزير العدل بقية القصة والعشرين ورأي وزير الحربية بالنسبة للضباط)
(2) طعيمة الجرف : المصدر السابق ، ص 185.

الفرع الثالث : في العراق

ان من الضمانات المهمة لحقوق الأفراد في امر الدفاع عن السلامة الوطنية، هو عدم تشكيل محاكم استثنائية في الجرائم التي تحصل عند تطبيق حالة الطوارئ خلافا لما سار عليه المشرع العراقي في هذا المجال منذ سنة 1935⁽¹⁾، فقد نص امر الدفاع عن السلامة الوطنية على ان المحاكم الاعتيادية ضمن التنظيم القضائي في العراق هي التي تنظر في الجرائم المرتكبة اثناء تطبيق حالة الطوارئ، اذ نصت المادة (7) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 في الفقرة الأولى على انه (تتولى المحكمة الجنائية المركزية في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبة خلال مدة سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل والتسليب والاعتصاب والخطف والتخريب أو التفجير أو إحراق أو إتلاف الأموال العامة والخاصة وحباسة الأسلحة الحربية وعتادها أو صنعها أو نقلها أو تهريبها أو المتاجرة بها).

ثانيا: تختص المحاكم الجزائية بالنظر في الجرائم الأخرى غير الواردة في الفقرة أعلاه أو ما يحيله عليها القاضي المختص ضمن اختصاصه المكاني).

ثالثا: (يتولى قضاة التحقيق كل حسب منطقتهم واختصاصه المكاني والنوعي، التحقيق فورا في الجرائم المذكورة في أعلاه، ولرئيس مجلس القضاة أو رئيس المحكمة الاتحادية، بعد تشكيلها ان ينتدب بعض القضاة والمحققين للتحقيق بدلا من قضاة التحقيق في المختصة أو للتحقيق بمعيتهم في جريمة أو نوع معين من الجرائم إذا كان ذلك ضروريا)

رابعا: (ترسي أحكام قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية على الجرائم المشار إليها في الفقرتين أولا وثانيا في هذه المادة).

اما المادة (8) فقد منحت الرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة ان يامر قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة أو أثناء نظرها بحفظ الدعوى والإفراج عن المتهمين قبل محاكمتهم، لضرورات تتعلق بمصلحة عليا أو لأسباب تتعلق بالأمن والاستقرار)، والصلاحيات الممنوحة هنا هي سلطة تقديرية وينتقد البعض اختصاص المحاكم الاستثنائية ببعض جرائم القانون العام كما هو مقرر في كل من التشريع الفرنسي والتشريع المصري، اذ في ذلك حرمان الفرد من قاضية الطبيعي، وتوسع غير مقبول الاختصاص هذه المحاكم، اذ لا سند لها في الدستور، بينما هذا النقد لا ينطبق على امر الدفاع عن

(1) سعدون عنتر الجنابي: اشكال الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، وزارة الثقافة والاعلام ، بغداد 1985 ء

السلامة الوطنية العراقي واوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، وهذه ميزة يختص بها التشريع العراقي على كل من التشريع الفرنسي والتشريع المصري، كما ان هناك ميزة اخرى يحسب لهذا الأمر ولا تشترك معه القوانين الأخرى وهي ان المشرع لم يجعل الاختصاص في الجرائم التي ترتكب في ظل الأحكام العسكرية المحاكم استثنائية بل لمحاكم عادية لا تتسرع في اصدار أحكامها وتتبع أصول المحاكمات المرعية في الظروف العادية وتكفل للمتقاضين او في الضمانات⁽¹⁾، وهناك مسألة اخرى جديرة بالإشارة إليها، وهي خاصة بالتشريع الطواري الفرنسي وتحسب ميزة له، خلاصتها ان السلطات القضائية العادية تبقى مختصة في جميع الجرائم ما دامت السلطات العسكرية لم تجعل الاختصاص بنظرها للمحاكم العسكرية.

(¹) خاموش عمر عبدالله، مصدر سابق، ص 211.

الخاتمة

ان حالة الطوارئ ظاهرة شائعة في جميع دول العالم ولا توجد دولة لم تتعرض لهذه الظاهرة لأنها ببساطة غير متوقعة حيث انها طارئة تعصف بالبلاد وتهدد أمن واستقرار الدولة وتعرض الصالح العام للخطر وتعمل على قلب الموازين فما هو غير مباح في ظل الظروف العادية يكون مباحا في الظروف الطارئة وتحل مشروعية جديدة محل المشروعية العادية تسمى بالمشروعية الاستثنائية، ونظرا للانتهاكات الكثيرة التي تلحق بحقوق الانسان سواء بسنت هذه الحالة الطارئة أو كنتيجة الصلاحيات الكثيرة الممنوحة للسلطات التنفيذية لمواجهة الحالة الطارئة، فان دولا كثيرة عملت على تنفي حالة الطوارئ هذه بموجب قوانين لمجابهة الظرف الطارئ الذي يعترض سير حياة الدولة، ويفترض في هذا التنظيم ان يكون متوازن فلا هو يضحى بكيان الدولة ولا بالسلامة العامة لشعبها، كما لا يفرط في الوقت نفسه في بعض الضمانات التي يتمتع بها الأفراد لحماية حقوقهم وحررياتهم، حيث انه بدون هذا التوازن سيكون تنظيم حالة الطوارئ سلاحا خضرا في يد السلطة التنفيذية لفرض الارهاب وتعطيل الضمانات من دون مبرر لذلك، وبناء عليه تقترح اهم التوصيات:

1. ان المشرع الدستوري بتبنيه المادة (46) قد هدم كل حماية للحقوق والحرريات العامة للفرد العراقي من خلال منح السلطة التشريعية صلاحية تقييد الحريات العامة، لا بل ذهب إلى أكثر من ذلك الحد، حيث جعل الحريات العامة أداة تستطيع في أي زمان ومكان مصادرتها متى ما وجدت ان ممارستها يشكل خطرا على من يكون في سدة الحكم، وهذا بالطبع يتنافى مع أسس الدولة الديمقراطية التي تعد وسيلة لتحقيق الحريات العامة، عليه توصي المشرع الدستوري على رفع المادة (46) من الدستور صيانة الحريات العامة وتحقيقا لمفهوم دولة القانون في العراق.
2. نوصي المشرع العراقي بإلغاء امر الدفاع عن السلامة الوطنية وتشريع قانون يتفق مع المرحلة الحالية ومقومات الدولة القانونية في العراق استنادا إلى احكام نص المادة (61 تاسعا ج) من الدستور لسنة 2005 التي تنص على ان (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور)

3. ان ينص دستور 2005 على ضرورة صدور قانون الطوارئ من قبل السلطة التشريعية بعد تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية، مع تأكيد وجوب عرض اعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية عند تمديدها خلال مدة معقولة لضمان سلامة تطبيقها ويعكسه يعد القانون المعني ملغي.

4. مما يؤخذ على المشرع العراقي ما جاء في المادة (8) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية للرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة ان يأمر قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة أو أثناء نظرها بحفظ الدعوى والإفراج عن المتهمين قبل محاكمتهم الضرورات تتعلق بمصلحة عليا أو لأسباب تتعلق بالأمن والاستقرار، ونرى ان ذلك تجاوز على اختصاص السلطة القضائية، لذلك لا بد ان تلغي هذه المادة تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والمفهوم الديمقراطي في العراق.

5. الغاء المحاكم الاستثنائية او محاكم الطوارئ التي تطبق اجراءات خاصة ومنح الأفراد حق الطعن في الأحكام الصادرة من هذه المحاكم.

6. نوصي المشرع الدستوري العراقي تحقيقاً لحماية الحقوق والحريات العامة وضمان ممارستها وضع نص دستوري ينص على (كل تقييد لحرية أو حق أساسي تسوغه المصلحة العامة يجب ان يخضع لمراقبة القضاء).

7. ندعو المشرع العراقي الى خضوع جميع الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الوزراء وهو بصدد ممارسته لصلاحياته المنصوص عليها في المادة 61/ تاسعا/ ج من الدستور العراقي للرقابة أمام محكمة القضاء الإداري عن طريق تقديم تظلم لها بدلا من رقابة محكمة التمييز. التي لها أن تقرر رد الطعن أو تعديل القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض باعتبارها قرارات إدارية تخضع لأحكام المادة 7 / ثانياً / ط من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989 .

المصادر

اولا: الكتب

1. افين خالد عب الرحمن ، ضمانات حقوق الانسان في قانون الطوارئ، ط 1، دارالحامد للنشر وتوزيع، الاردن، 2009.
2. د. حميد الساعدي الوظيفة التنفيذية الرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة نظم السياسية في أمريكا، البرازيل، فنزويلا، العراق، مصر، سوريا، تونس، شار الفكر العربي، القاهرة، 1981.
3. خاموش عمر عبدالله: تأثير قوانين الطوارئ على حرمان الأفراد في الدساتير (دراسة مقارنة)، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ب. ت.
4. خالد الزعبي، منادى القانون الدستوري والنظم السياسية، عمان، 1996.
5. د.حسان محمد شفيق العاني نظرية الحريات العامة تحليل ووثائق، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، 2004.
6. د. سعدون عنتر الجنابي اشكال الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، وزارة اسفة والاعلام، بغداد، 1985.
7. د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصر، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، 2009.
8. د. يحيى الجمل: الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة. (دراسة مقارنة)، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
9. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، طي، دار الفكر العربي، القاهرة 1984.
10. سمير خيري توفيق: مبدأ سيادة القانون (دراسة في الفلسفة القانونية)، منشورات وزارة الثقافة والفنون الجمهورية العراقية، 1978.
11. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. حسن ضياء حسن الخخالوي: نظرية الضرورة استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور. اطروحة تقدم بها الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد, 2006.

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. د. هاشم فارس الطعان: مشروعية سلطة الإدارة على تقييد الحريات العامة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثاني والعشرون، 2009
3. د. نعم احمد محمد ودولة احمد عبد الله ، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، المجلد 12، العدد، 4، 2005.

رابعاً: القوانين

1. امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة 2004
2. قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958.