

# التوازن الدستوري للاختصاصات غير العادية

لرئيس الدولة العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥

أ.م.د. رافد خيون ديبسان

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

العراقية

rafid4912@gmail.com

تاريخ الاستلام: ٥-١-٢٠٢٢

تاريخ قبول النشر: ٩-٥-٢٠٢٢

## المستخلص

يعد رئيس الجمهورية بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الشخص التنفيذي الأول وحملي الدستور ورئيس الدولة، والعديد من التشريعات تمنحه صلاحيات تنفيذية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. وتتوسع هذه الاختصاصات في الظروف الاستثنائية لحماية الدولة إذا تعرضت لظروف غير عادية داخلية كانت أو خارجية، ولمعرفة هذه الاختصاصات والموازنة الدستورية لها جاء هذا البحث الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية - حالة الطوارئ - الظروف الاستثنائية.

## Abstract.

The Republic President under the constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, is considered as the first executive person, the protector of the constitution, the head of the state, and many legislations give him executive powers, whether in normal or exceptional circumstances, and under exceptional circumstances, these competencies expand in order to protect the state if it exposed to unusual circumstances, internal or external. To know these competencies and the constitutional budget for them, this research came.

**Keywords: President of the Republic - state of emergency - exceptional circumstances.**

## المقدمة

إن الدولة في العصر الحديث هي دولة قانونية، التي تعني أن جميع من في الدولة يجب أن يخضع للقانون سواءً اكانوا حكاماً أم محكومين وهذا المبدأ يسمى مبدأ المشروعية، إلا أنه من الممكن أن تحدث بعض الظروف الاستثنائية التي من شأنها ان تمس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع، وهذه الظروف قد تكون ظروفًا خارجية مثل حالة الحرب أن النزاع المسلح او داخلية كالأزمات التي يمر بها البلد من النواحي الاقتصادية والسياسية أو قد تكون هذه الظروف كوارث تتعلق بالصناعة أو الطاقة كحوادث نووية أو حدوث أعمال إرهابية أو حالة تمرد وعصيان مسلح أو غير مسلح أو قد تكون كوارث طبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات، فلا بد للدولة أن تواجه تلك الظروف باتخاذ اجراءات استثنائية ومنح السلطة التنفيذية اختصاصات وسلطات واسعة، ففي مثل هذه الظروف لا يمكن مواجهتها وتلافي أخطارها باتباع الإجراءات العادية في إدارة الدولة، انما يجب مواجهتها بإجراءات معينة تناسب مع حجمها وآثارها الخطيرة التي قد تهدد كيان الدولة بأكمله. فمن ثم تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية. فإذا ما حدثت مثل هذه الظروف، فإن على السلطة التنفيذية مواجهتها وفقاً لهذه المشروعية الاستثنائية كونها المسؤولة عن توفير الأمن والاستقرار للمجتمع، وبما ان السلطة التنفيذية تتكون على الأغلب من رئيس الدولة الذي قد يكون (ملكاً أو اميراً أو رئيس جمهورية) والذي يعتبر راعي وحامي الدستور الذي تنبثق منه القوانين في الدولة، فقد منحت بعض

الذساتير اختصاصات لرئيس الدولة بإعلان الحرب أو حالة الطوارئ.

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية بحثنا في دراسة اختصاصات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك الذساتير العراقية السابقة، وبعض الذساتير المقارنة كالمملكة المتحدة أو جمهورية مصر العربية لبيان نقاط الاختلاف والضعف والقوة في تنظيم هذه الاختصاصات لأن هذا الاختصاصات تتعلق بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد والتي كفلها الدستور ضمن بنوده إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية بحثنا هي بالإجابة على مجموعة من الأسئلة الأساسية والثانوية التالية: ماهي نظرية الظروف الاستثنائية؟ وماهي شروطها، وماهي أنواعها، وكيف تطبق، وهل تعني عدم خضوع السلطة التنفيذية للقانون؟ وهل يمكن خلالها تعطيل نصوص الدستور أو بعض نصوص القوانين؟ وفي المقابل، ماهي اختصاصات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية؟ وهل يملك رئيس الدولة أية اختصاصات تتعلق بالظروف الاستثنائية في ظل النظام البرلماني التقليدي الذي يكون فيه رئيس الدولة (يسود ولا يحكم)؟ هل نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الاختصاصات، وهل اتبع في ذلك النهج العام الذي تسير عليه ذساتير الدول التي تتبع النظام البرلماني؟ أم أنه اتبع طريقاً خاصاً على الرغم من نصه الصريح على تبني هذا النظام، وسوف

## المبحث الأول

## مضمون نظرية الظروف الاستثنائية

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية من النظريات التي أنشأت قضائياً والتي يضيف بموجبها صفة المشروعية على بعض أعمال الإدارة التي تعتبر من حيث المبدأ أعمالاً غير مشروعة فيما لو أصدرتها الإدارة في ظل الظروف الاعتيادية، باعتبارها إجراءات وتدابير ضرورية للمحافظة على الأمن العام والسير الطبيعي للمرافق العامة ويقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة الحالات التي تنطوي على أثر مزدوج يتمثل أولها في وقف سلطان القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة ويتمثل ثانيها في بدء خضوع تلك الأعمال لمشروعية استثنائية خاصة، أو استثنائية يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها بالتالي إن الاستثنائية تحل محل المشروعية العادية في بعض الظروف الاستثنائية، بحيث تتسع صلاحيات الإدارة بصورة غير منصوص عليها في القانون وإعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي، ويقضي ذلك تجاوز الإجراءات والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها مبدأ الشرعية العادية<sup>١</sup>.

وغالباً ما تنص الدساتير على هذه النظرية لمواجهة الظروف التي يمكن اعتبارها غير عادية وغير طبيعية وتعرف أيضاً بأنها حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية أو حالة تحدد بأمن البلاد وسلامة حدودها وأراضيها أو مؤسساتها الدستورية أو طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي أو وحدة تراثها واستقلالها وسيادتها الأمر الذي يستوجب اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية المختلفة لدفع الأخطار<sup>٢</sup>.

نحاول الإجابة على هذه الأسئلة خلال ثنايا هذا البحث.

## منهجية البحث:

على الباحث أن يسلك منهجاً معيناً يسير على هداه ويلزم نفسه به طيلة البحث. وبالنظر لهذه الأهمية، فقد ارتأينا معالجة المشكلة البحثية وفقاً للمنهج التحليلي المقارن معتمدين نماذج عالمية وعربية ومحلية، لاسيما بريطانيا وجمهورية مصر، فضلاً عن دراسة الدساتير العراقية السابقة، لبيان مدى تأثير التجارب السابقة على النظام الدستوري العراقي الحالي، مبرزين نقاط الضعف والقوة في تشريعنا ودستورنا الوطني.

## خطة البحث:

لقد ارتأينا في دراسة موضوع (التوازن الدستوري للاختصاصات غير العادية لرئيس الدولة العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥) ان نقسم هذا البحث على مبحثين نتناول في المبحث الأول مضمون نظرية الظروف الاستثنائية والذي بدوره نقسمه الى مطلبين نتناول في المطلب الأول اعلان حالة الحرب ونخصص المطلب الثاني لحالة الطوارئ. وفي المبحث الثاني نتطرق اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، الذي نقسمه بدوره على مطلبين نتناول في المطلب الأول اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدول المقارنة. بينما خصص المطلب الثاني لبيان اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدساتير العراقية. وفي الخاتمة سنبين اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا اليها.

المطلب الى فرعين وعلى النحو الآتي: الفرع الأول: تعريف إعلان الحرب لغةً والفرع الثاني: تعريف إعلان حالة الحرب اصطلاحاً وكما يأتي:

### الفرع الأول

#### تعريف إعلان حالة الحرب لغةً

الحرب لغة: جمعها حروب والحرب حَرْب: (اسم) الجمع: حُرُوبٌ، الحَرْبُ: قتال ونزال بين فئتين، عكسه سَلْمٌ، أنشأ وأصلها الصفة كأنها مقاتلة حرب، لأنها في الأصل مصدر، أنشأ كل ذلك يصغر بغير هاء، وحريب: أخذ ما شذ من هذا الوزن<sup>٣</sup>.

وقيل الحرب تؤنث باعتبار المقاتلة وتذكر باعتبار القتال، فتعني المقاتلة والمنازلة، تقول وقعت الحرب بينهم وقد تأتي بمعنى العدو تقول أنا حرب لمن حاربني أي عدو الحرب الباردة: أن يكيد كل من الطرفين المتعاديين لخصمه دون أن يؤدي ذلك إلى حرب سافرة، قامت الحرب على ساق: اشتد الأمر وصعب الخلاص منه<sup>٤</sup>.

### الفرع الثاني

#### تعريف الحرب اصطلاحاً

عرفت الحرب على أنها (الأساس القانوني الذي يتيح لجماعتين أو عدة جماعات متعادية أن تحل النزاع فيما بينها بقواتها المسلحة)، وعرفت (هي حالة من الصراع العنيف الذي يقوم بين جماعتين أو عدة جماعات من أفراد متممة إلى النوع نفسه بناء على رغبتهم أو إرادتهم) وعرفت أيضاً على أنها (نزاع مسلح ينشأ بين دولتين أو أكثر لأسباب سياسية أو دينية أو اقتصادية أو إقليمية)، كما تعرف بأنها (جملة أعمال القوة التي تقوم بها دولة ما، أو جماعة دولية، لإجبار الخصم على الانصياع لإرادتها)<sup>٥</sup>.

وتتمثل هذه الظروف بحالات عديدة إلا أن أهم الظروف الاستثنائية هي حالتي الحرب وحالة الطوارئ، وهذا ما سوف نتناوله تباعاً في ثنايا هذا المبحث، ووفقاً لما يأتي:

### المطلب الأول

#### اعلان حالة الحرب

مرت ظاهرة الحرب بمراحل حسب تطور المجتمعات من الحرب المشروعة كوسيلة للفتوحات والاستيلاء على الأقاليم وضمها إليها من دون أن يكون هنالك من يمنعها إلى مرحلة أكثر تنظيماً إذ ان هنالك مرحلة حددت مشروعية اللجوء إلى الحرب بشروط التي أن انتهت المراحل بتحريمها وحظرها باستثناء حق الدفاع الشرعي سواء أكانوا أفراداً أو جماعات، اذ نصت على ذلك الفقرة الرابعة من المادة الثانية ميثاق الأمم المتحدة التي يجاء فيها "يمنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة".

عادة ما يتناول القانون الدولي والقانون الدستوري سلطة إعلان الحرب، إذ أن لقرار اعلان الحرب أهمية كبيرة في اطار القانون الدولي وذلك لخطورة الآثار التي تترتب على نشوبها بين الدول المتنازعة، إذ تقوم الدول المتنازعة بإجراءات مشددة ضد رعايا الدول الأعداء المقيمين على أراضيها، ومن هذه الاجراءات قطع العلاقات الدبلوماسية، اما في ما يتعلق بتنظيمها من قبل الدساتير فقد تضمنت تنظيم هذا الاختصاص قبل ان تطرق لها المعاهدات الدولية، لذلك يتوجب علينا أن نتطرق لمفهوم إعلان الحرب لغة واصطلاحاً، لذا سنقسم هذا

جانبا من الفقه إلى القول بمشروعية قيام السلطة التنفيذية بإعلان الحرب الدفاعية دون الحاجة إلى موافقة البرلمان لان الدفاع عن الوطن أمر لا يحتمل التأخير وموافقات وإجراءات، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي الى احتمالية ضياع فرصة الدفاع عن الوطن<sup>١١</sup>.

### المطلب الثاني

#### مفهوم حالة الطوارئ

يعد موضوع الطوارئ من أكثر المواضيع حساسيةً، وذلك بسبب تلك الاختصاصات والسلطات الاستثنائية الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية خلال فترة الطوارئ والتي قد تصل إلى حد إصدار قرارات لها قوة القانون والقيام بمهمة التشريع لمواجهة ما تشهده البلاد من ظروف صعبة جداً وضرورة فرض النظام بقوة القانون ومن ثم، فإن الاختصاصات المذكورة قد تشكل في أغلب الأحيان خطورة كبيرة على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد إذا ما تم إساءة استخدامها وأصبحت أداة للاعتداء والتسلط على أفراد المجتمع. لذلك ظهرت الحاجة لتنظيم حالة الطوارئ بنصوص قانونية تتميز بالدقة والوضوح وعدم الغموض حمايةً لحقوق وحريات الأفراد الأساسية ومنعاً للتجاوز الذي قد يحصل من قبل السلطة التنفيذية. وعليه سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع سوف نخصص الفرع الأول لتعريف حالة الطوارئ، والفرع الثاني سيكون مخصص لخصائص حالة الطوارئ وأنواعها، اما الفرع الثالث سوف نتناول فيه شروط حالة الطوارئ وكما يأتي:

أما فقهاء القانون الدولي فقد عرفوا الحرب على أساس فكرة التنازع والتصادم بين القوات المسلحة للدول المتحاربة، إذ عرفت على أنها نضال مسلح بين فريقين لكل من الفريقين المتنازعين، يرمي به كل منهما الى صيانة حقوقه ومصالحه في مواجهة الطرف الآخر<sup>٦</sup>.

وعرفت أيضاً بأنها (قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية وفقاً لوسائل نظمها القانون الدولي)<sup>٧</sup>.

وعرفت كذلك (نضال مسلح بين فريقين متنازعين يستعمل فيها كل فريق جميع ما لديه من وسائل الدمار للدفاع عن مصالحه وحقوقه أو لفرض إرادته على الغير)<sup>٨</sup>.

وتصنف الحروب إلى دفاعية وهجومية (فتعرف الحرب الدفاعية بأنها الحرب التي تدافع فيها الدولة عن نفسها ضد عدوان خارجي وهي حرب مشروعة تستند الى حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن النفس وفقاً لقواعد القانون الدولي)<sup>٩</sup>.

أما فيما يتعلق بالحرب الهجومية فلا يوجد هنالك تعريف محدد لها، سوى أنها تعني مواجهة الخصم المباشرة، وبالرجوع إلى اتفاقية لاهاي الثالثة لسنة ١٩٠٧ فإنها تشترط لمشروعية العمليات القتالية، أن تسبق بإنذار ويجب أن يكون هذا الإنذار واضح لا لبس فيه، وبصدور ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ والذي حظر اللجوء إلى القوة المسلحة أو التهديد بها إلا على أساس الدفاع عن النفس أو من قبل أجهزة الأمم المتحدة استناداً للفصل السابع من الميثاق وعلى هذا الأساس يتضح أن إعلان الحرب الهجومية جائز استثناء من الأصل في الحالتين المذكورتين<sup>١٠</sup>.

وفيما يتعلق بالفقه الدستوري بشأن مشروعية الحرب الدفاعية، فقد أنقسم، إذ ذهب

بالتشريعات العادية إلا أنه لم يبين شروط وحدود هذه السلطة، فهي سلطة مقيدة بالدستور والقانون وتخضع للرقابة سواء كانت سياسية أم قضائية. وعُرفت كذلك على أنها "نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً لها في الظروف العادية، نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها"<sup>١٦</sup>.

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري، نجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد عرفت حالة الطوارئ، إذ جاء في أحد أحكامها "الظروف التي تقتضي توسعاً في سلطات الإدارة وتقييداً في الحريات الفردية ومن ذلك حالة تهديد سلامة البلد إثر وقوع حرب أو التهديد بخبر الحرب أو اضطراب الأمن أو حدوث فيضان أو بلاء أو كوارث وتقتضي منح الحكومة سلطات واسعة لمواجهة الظروف الطارئة ابتغاء المحافظة على سلامة الدولة"<sup>١٧</sup>.

وعرفت محكمة التمييز في العراق حالة الطوارئ، إذ جاء في أحد أحكامها "تدابير تُتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي"<sup>١٨</sup>. ومما تقدم يمكن تعريف حالة الطوارئ بأنها (منح اختصاصات استثنائية للسلطة التنفيذية من أجل الحفاظ على النظام العام بسبب تعرض البلاد لظروف استثنائية أو غير اعتيادية ممكن أن تهدد أمن الدولة وسلامتها على المستوى الداخلي أو الخارجي، والهدف من ذلك هو السماح للسلطة التنفيذية من مواجهة الظرف الاستثنائي الجسيم والحال إذا ما استحال عليها مواجهته ضمن اختصاصاتها الاعتيادية).

## الفرع الأول

### تعريف حالة الطوارئ

سوف نتناول في هذا الفرع تعريف حالة الطوارئ من ناحية اللغة ومن ناحية الاصطلاح وكما يلي:

#### أولاً: تعريف حالة الطوارئ لغةً:

أن كلمة طوارئ في اللغة تأتي من الأصل (طراً) وهي بمعنى جاء فجأة وحدث ما هو غير متوقع أما الطارئ فهو الغريب ومؤنث الطارئ هو الطارئة ومعناها المصيبة والداهية<sup>١٩</sup>.

#### ثانياً: حالة الطوارئ اصطلاحاً:

لقد بذل الفقهاء والباحثين جهود كبيرة في تعريف حالة الطوارئ، ففي الفقه الفرنسي، عرف الفقيه موريس هوريو حالة الطوارئ بأنها: "نظام قانوني معد سلفاً لتأمين نظام البلاد، يركز عن تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية الى ايدي السلطة العسكرية"<sup>٢٠</sup>.

وهنا نلاحظ بأن هذا التعريف ركز على جعل حالة الطوارئ وسيلة بيد السلطة التنفيذية من أجل تقويتها عبر نقل السلطات المدنية الى السلطة العسكرية. وعرفها الفقيه (دراغو) بأنها "تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف، وتخضع في ذلك لرقابة القضاء"<sup>٢١</sup>.

وقد عُرفت أيضاً بأنها "حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة، لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية"<sup>٢٢</sup>.

على الرغم من أن هذا التعريف يشير إلى أن حالة الطوارئ هي حالة مُعدة لمواجهة ظروف استثنائية غير مستقرة ولا يمكن التصدي لها

### الفرع الثاني خصائص وانواع الطوارئ اولاً: خصائص حالة الطوارئ

هنالك عدد من الخصائص المميزة لحالة الطوارئ والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

١. حالة الطوارئ نظام استثنائي: فالأصل أن تعيش الدولة في حالة من الاستقرار والطمأنينة تقوم بتنظيمها القواعد الدستورية والقانونية، واستثناءً من هذا الأصل قد تتعرض الدولة إلى خطر يهدد أمنها ونظامها العام وبسبب عدم قابلية الأساليب الاعتيادية على مواجهة هذا الخطر الجسيم تمنح الدساتير والقوانين اختصاصات استثنائية للسلطة التنفيذية، ويبدو أن الخروج عن مبدأ المشروعية العادية هو صعوبة تطبيقه في ظل الظروف الاستثنائية واستمرار التمسك به قد يؤدي إلى تزايد الخطر وفي النهاية قد يؤدي إلى انهيار الدولة بالكامل وبموجب هذه الاختصاصات الاستثنائية تتحلل السلطة من قواعد المشروعية الاعتيادية وتخضع لمشروعية جديدة استثنائية وتحدد القواعد المنظمة لحالة الطوارئ شروط ومسوغات الخروج على قواعد المشروعية الاعتيادية.

٢. حالة الطوارئ نظام جوازي: اتفقت أغلب الدساتير والقوانين التي تتضمن قواعد قانونية تنظم حالة الطوارئ على أن اللجوء إلى نظام الطوارئ هو أمر جوازي، ذلك يعني إذا ما توافر أحد مبررات إعلان حالة الطوارئ لا يشترط أن يؤدي إلى تطبيق هذا النظام، وعليه فإنه نظام جوازي وليس وجوبي وتكون للسلطة التنفيذية حرية إعلان حالة الطوارئ وفقاً لسلطتها التقديرية.

٣. حالة الطوارئ نظام مؤقت: يرتبط هذا النظام بتحقق ووجود مسوغاته المنصوص عليها في الدستور أو القانون ويجب ان تنتهي بمجرد انتهاء هذه المسوغات، وتأقيت مدة تطبيق نظام الطوارئ يرجع إلى أن حالة الطوارئ ترتبط وجوداً وعدمياً بظروف استثنائية ومعظم تشريعات الطوارئ قد حددت مدة زمنية لحالة الطوارئ تنتهي بانتهائها ما لم تقرر السلطة المختصة وجوب تمديدتها لاستمرار مبرراتها<sup>١٩</sup>.

#### ثانياً: أنواع حالة الطوارئ

١. حالة الطوارئ العسكرية: وهي حالة الطوارئ التي لا يتم الإعلان عنها وتطبيقها إلا بعد قيام حرب أو نزاع مسلح وعلى مناطق النزاع المسلح فقط التي تكون قريبة من قطعات العدو، وعرفت على أنها: "تلك الحالة التي يتم إعلانها بسبب غزو العدو الأجنبي لإقليم الدولة أو أحد أجزاء إقليمها". ويترتب على إعلانها تعطيل عمل المحاكم العادية وإنشاء محاكم عسكرية، ويتصف نظامها بكونه عسكري، إذ تتحول السلطات المدنية الممنوحة المختصة بتطبيق الضبط الإداري إلى السلطات العسكرية إذا ما استوجب الأمر ذلك أو أن تباشر هذه الاختصاصات تحت وصاية السلطات العسكرية، وبسبب ما يتطلبه ظروف النزاع المسلح من قوة وسرعة يمنح القادة العسكريون اختصاصات واسعة وخطيرة تتيح لهم تعطيل الدستور والقوانين كلاً أو جزءاً في مناطق النزاع أو الحرب، فضلاً عن ذلك فإن القادة العسكريين يملكون حق المساس بالحقوق والحريات الأساسية بالقدر الذي يتطلبه الحاق الهزيمة بالعدو

والوقوف بوجه الاحتلال، ويتفق الفقه على ب- حالة الطوارئ الكلية: هي الحالة التي تعلن على كامل إقليم الدولة، بسبب الحاجة الماسة التي تقتضيها حماية المصالح الوطنية والسيطرة على الخطر الناجم عن الظروف الاستثنائية. وهناك جانب من الفقه يضيف تقسيم آخر لأنواع حالة الطوارئ فيقسمها إلى حالة الطوارئ الداخلية وهي الحالة التي تعلن داخل إقليم الدولة من السلطة المختصة بإعلانها، وحالة الطوارئ الخارجية وهي الحالة التي تعلن على البلد المحتل أو الدولة ناقصة السيادة<sup>٢٢</sup>.

٢. حالة الطوارئ السياسية: تتعرض الدول غالباً إلى حالات أو ظروفًا استثنائية غير حالة الحرب وتشكل هذه الظروف خطراً كبيراً يهدد كيان الدولة وسلامتها، مثل العصيان المسلح والاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية والأوبئة، ولعدم التطابق بين ما تتطلبه هذه الحالات وبين ما تتطلبه حالة الطوارئ العسكرية اتجهت أغلب الدول إلى تطبيق نظام آخر ينسجم مع ما تقتضيه هذه الحالات من تدابير وهو ما يعرف بنظام الطوارئ السياسية الذي تُمنح بموجبه السلطة التنفيذية صلاحيات اختصاصات واسعة إضافة إلى اختصاصاتها العادية تجعلها تتحرر من بعض القيود لمجابهة مثل هكذا حالة استثنائية طارئة من دون أن يخولها ذلك إقامة حكم عسكري دكتاتوري، كما في حالة الطوارئ العسكرية وتكون هذه السلطة خاضعة دائماً للدستور<sup>٢١</sup>.

### الفرع الثالث

#### شروط تحقق حالة الطوارئ

إن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تركز على فكرة الضرورة فإن تعرضت الدولة إلى ظروف مفاجئة قاهرة من شأنها أن تمس بكيانها أو بالسلامة العامة للمجتمع، ولا يمكن للقوانين العادية مواجهتها، فالضرورة هي من تجيز للدولة إعطاء اختصاصات استثنائية للسلطة التنفيذية بطريقة تستبعد القواعد التي يجب اتباعها في الظروف الاعتيادية، بالقدر الذي تتطلبه هذه الضرورة، فتتحرر بذلك السلطة التنفيذية من قواعد المشروعية الاعتيادية إلى المشروعية الاستثنائية التي ينص عليها القانون، وبذلك أن المشروعية الاستثنائية تركز على منح السلطة التنفيذية اختصاص تتجاوز بموجبه حدوده العادية، وتعتبر نظرية الضرورة أساس تلك السلطة الاستثنائية باعتبارها نظاماً قانونياً وجد لمواجهة حالات حقيقية غير اعتيادية وتقوم نظرية الضرورة على أساس التعارض بين اعتبارين، الاعتبار الأول قانوني، يتمثل في الحفاظ على أدنى حد من قواعد المشروعية في كل وقت، والثاني

٣. وهنالك تقسيم آخر لحالة الطوارئ وهو من

حيث محل تطبيقها، إذ تقسم إلى حالتين:

أ- حالة الطوارئ الجزئية: وهي الحالة التي تعلن في جزء من إقليم الدولة، بسبب حدوث الظرف الاستثنائي في منطقة معينة من دون المناطق الأخرى، ولا تطبق الحكومة الاجراءات الاستثنائية إلا في هذه المنطقة، وقد يحدث الظرف الاستثنائي غير الاعتيادي في عموم إقليم الدولة، إلا أنه لا يتطلب اتخاذ اجراءات استثنائية إلا في منطقة أو مناطق معينة<sup>٢٢</sup>.





للقواعد العادية أو عدم كفايتها لمواجهة الإخطار، وبناءً على ذلك يتوجب على الإدارة الالتزام حتى في ظل الظروف غير الاعتيادية بالقواعد التي تنص عليها القوانين في الأحوال العادية، إلا إذا تعذر عليها مواجهة الخطر بهذه القواعد لعدم كفايتها. وعليه إذا ما وجدت السلطة المختصة وسيلة قانونية يمكن تطبيقها لمواجهة الخطر الجسيم الذي يهدد سلامة البلاد، فيجب تطبيق تلك الوسيلة، أما إذا كانت القواعد القانونية العادية غير قادرة تماماً على مواجهة تلك المخاطر، فإن تطبيق هذه النظرية يصبح أمراً لا بد منه. ويجب أن يكون الاجراء المتخذ من قبل الادارة لمواجهة الظرف الاستثنائي بما تمليه الضرورة القصوى وفي حدودها، فتقدر الضرورة بقدرها، فإذا ما تجاوزت الإدارة هذا القدر المحدد تتعرض للمساءلة وتكون قراراتها عرضة للطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء أو التعويض<sup>٢٦</sup>.

ثالثاً: أن يكون الهدف من العمل بنظرية الضرورة تحقيق المصلحة العامة

فالعمل الذي تأتبه السلطة التنفيذية في الحالات الطارئة أو الظروف الاستثنائية يجب أن تقصد به حماية مصلحة عامة ولا يراد منه تحقيق اهداف شخصية، إذ ليس كل خطر أو ظرف استثنائي تعرض لها الدولة يمكن اعتباره سبباً كافياً يجيز للإدارة تجاوز اختصاصاتها الاعتيادية فيجب أن يهدد الخطر مصلحة عامة، كتهديد كيان الدولة وسلامتها الإقليمية أو انتظام سير مرافقها العامة أو هيئاتها الدستورية، وبناءً على ذلك، فإن الخطر الذي يهدد مصالح خاصة لا يمثل حالة ضرورة<sup>٢٧</sup>.

واقعي يتمثل في ضرورة مواجهة الخطر الجسيم الذي يهدد كل مصالح الدولة وأمنها وحماية ذاتها، ويستلزم مواجهة هذه الأخطار اتخاذ تصرفات لا يسمح باتخاذها في ظل الظروف الاعتيادية، وللتوفيق بين الاعتبارين أوجد الفكر القانوني نظرية الضرورة أو نظرية الظروف الاستثنائية<sup>٢٤</sup>.

وعليه أن سلطة الإدارة وفق الدساتير التي تتضمن نصوصها العمل بنظرية الضرورة، ليست مطلقة ومن دون قيد وانما يستلزم توافر عدد من الشروط لتطبيق هذه النظرية ويمكن ايجازها في يأتي:

أولاً: وجود ظرف استثنائي يمثل خطراً جسيماً

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة أو نظامها العام، ويوصف هذا الخطر بكونه جسيم وحال، أي أنه بدأ بالفعل ولم ينتهي أو على وشك الوقوع، إذ لا توجد فرصة للسلطات سوى اللجوء إليها للتصدي للخطر، وعليه لا يعتد بالخطر الذي وقع وأنتهى والخطر الجسيم الحال قد يكون نتيجة مشكلة تتعلق بالنظام العام الداخلي للدولة لحدوث اضطرابات تهدد الأمن الداخلي، أو حدوث ظروف استثنائية تمس أمن الدولة واستقلالها الخارجي وسيادتها كالحروب، أو ظروف استثنائية طبيعية كالزلازل والفيضانات والبراكين. ولا يشترط أن تشمل هذه الظروف كل إقليم الدولة، انما يمكن أن تقع في جزء منه فقط<sup>٢٥</sup>.

ثانياً: تعذر مواجهة الظروف الاستثنائية وفق قواعد الشرعية العادية

أن هذا الشرط يتمثل بعدم قدرة السلطة المختصة على مواجهة هذه الظروف وفقاً

جمهورية مصر المتعاقبة لتوضح مدى تطابق واختلاف اساسيات هذين النظامين مع ما تضمنه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥:

أولاً: اختصاص رئيس الدولة في المملكة المتحدة في الظروف الاستثنائية:

ان نظام الملكية المطلقة في بريطانيا قد تطور عبر قرون عدة، الى أن تحول الى الملكية المقيدة وحلول البرلمان والسلطة التنفيذية المنبثقة عنه محل الملك في ممارسة السلطات الفعلية، ومما تجدر الإشارة الى أن المملكة المتحدة ليس لها دستور مدون، وانما دستورها دستور عرفي غير مكتوب على الرغم من ان هناك بعض الوثائق الدستورية المكتوبة مثل الميثاق الأعظم (الماكاناكتا) عام الذي وضع سنة (١٢١٥) ووثيقة لائحة الحقوق لسستي (١٦٢٩-١٦٨٩) وقرار البرلمان الخاص بتنظيم بعض أمور السلطات الذي وضع سنة ١٩١١.

ان التغييرات التي حدث للنظام البريطاني منذ سنة ١٢١٥ حتى سنة ١٩٤٩، شملت الهيئة العليا في المملكة، والتي تمثل (الملك وجميع المؤسسات الدستورية في المملكة) وأصبحت الوزارات كافة التي كانت سابقاً مسؤولة أمام الملك مسؤولة أمام مجلس العموم الذي يمثل من قبل الشعب، إذ تراجعت سيطرة الملكية الى ان انتهت بإلغاء جميع الصلاحيات الفعلية سواء أكان في السياسة الداخلية أو الخارجية وأصبحت الملكية في بريطانيا رمز للمملكة فقط دون أية سلطات فعالة<sup>٢٨</sup>.

في الحقيقة أن الواقع السياسي في المملكة المتحدة يبين ان البرلمان يقوم بكامل العملية التشريعية في سن القوانين التي يتم رفعها الى

## المبحث الثاني

### اختصاص رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

سوف نتناول موضوع اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في مطلبين: إذ سنخصص المطلب الأول لبحث موضوع اختصاص رئيس الدولة في بعض الدساتير في بعض الدول في الظروف الاستثنائية، أما المطلب الثاني فسوف نتناول فيه هذا الاختصاص في دساتير العراق السابقة على دستور ٢٠٠٥، وكذلك دراسة التنظيم الدستوري لاختصاص رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وفقاً لما يأتي:

#### المطلب الأول

##### اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدول المقارنة

لقد نظمت أغلب دساتير الدول ذات هذه الاختصاصات، لها من أهمية وتأثير على حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، إذ أن عادة ما تؤدي حدوث ظروف استثنائية في البلاد الى المساس بحقوق الأفراد وحياتهم العامة، لذلك سوف نتناول في هذا المطلب الاختصاصات التي تمنح لرئيس الدولة في الدول المقارنة، وهي كل المملكة المتحدة، وكذلك جمهورية مصر العربية وكما يأتي:

#### الفرع الأول

##### اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدول المقارنة

سوف نتناول في هذه الجزئية سلطة اختصاص رئيس الدولة في بعض الدول المقارنة ومنها بريطانيا التي تمثل الأصول الأولى للنظام البرلماني التقليدي ونبحث أيضاً في دساتير

يتضح مما تقدم أن رئيس الدولة (الملك) في المملكة المتحدة البريطانية لا يتمتع بأية اختصاصات في مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة البلاد وشعبها.

ثانياً: اختصاص رئيس الدولة في مصر في الظروف الاستثنائية

ان المادة (١٤١) من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى، منحت رئيس الجمهورية اختصاص اعلان حالة الطوارئ، بشرط اخطار مجلس الشعب خلال مدة الخمسة عشر يوماً التالية للإعلان، ليقرر المجلس ما يراه مناسباً بشأنه، او في الاجتماع الأول لمجلس الشعب الجديد إذا كان قد تم حله، ولا يجوز تمديد حالة الطوارئ مرة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الشعب على التمديد فضلاً عن ذلك فقد اعطت المادة المذكورة اعلاه لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الاجراءات السريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، إذ نصت المادة (٧٤) على أن (الرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري، ان يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد اخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بيانا الى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى اثناء ممارسة هذه السلطات) يتضح من النص أعلاه أن هنالك شروط معينة يجب توافرها كي يمكن تطبيق هذه النظرية، وهي ان يكون هنالك خطر جسيم وحال ويجب ان يكون هذا الخطر مهدداً للوحدة الوطنية وسلامة الوطن، كحدوث حروب أو نزاع

الملك الذي يجب عليه ان يصادق عليها من دون أي اعتراض. فضلاً عن ان خطاب العرش الذي يحتوي على سياسة الحكومة وبرنامجهما وخطتها المستقبلية يعد من قبل الحكومة التي تمثل الأغلبية البرلمانية ويقتصر دور الملك على القائها فقط.

ولم تستقر قواعد المسؤولية في بريطانيا إلا بعد سنة (١٧٨٢) وبعد هذا التاريخ استقرت القاعدة في القانون الدستوري البريطاني على ان (من لا سلطة له لا مسؤولية عليه) وأصبح حكم هذه القاعدة ان لا يتمتع بأي سلطة من لم يكن متحملاً بتبعية اعماله، فالسلطة تدور مع المسؤولية وجوداً وهدماً وإذا كان الشخص غير ذي سلطة زالت عنه التبعية بالمسؤولية<sup>٢٩</sup>.

وأصبح العرف الدستوري يقتضي بأن (ذات الملك مصنونة لا تمس)، وان (الملك يسود ولا يحكم)، وان (الملكية سلطة رمزية وغير مسؤولة)، إذ أن المسؤولية تقع على من يتولى مهام السلطة في البلاد، والذي يتمثل بالبرلمان الذي يتم انتخابه من قبل الشعب ويصبح هو الممثل الوحيد له في الدولة وبهذه الطريقة واجهت بريطانيا الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد سواء أكانت حروب أو أية ظروف أخرى، إذ أن الملك لا يمتلك أية سلطة في مواجهة الظروف الاستثنائية، وانما الذي يتولى ذلك هي الأغلبية البرلمانية والتي تمثل السلطة التنفيذية أيضاً، لأن رئيس الحكومة هو حكماً رئيس الاغلبية البرلمانية الذي يتولى كل السلطات التنفيذية سواء أكانت في الظروف الطبيعية أو الظروف الاستثنائية<sup>٣٠</sup>.

القانون ينظمها، وهو قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة (١٩٥٨) المعدل، والذي حدد هذه الشروط في مادته الأولى اذ نص على أن تعلن حالة الطوارئ عند تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، للأسباب الآتية:

- أ- وقوع حرب أو نزاع مسلح دولي أو التهديد بوقوعها.
- ب- حدوث اضطرابات داخلية.
- ت- حدوث كوارث عامة.
- ث- أو انتشار أوبئة خطيرة على صحة الناس.

أما شروط تطبيق هذه المادة فيمكن اجمالها بما يلي:

١. يجب على رئيس الجمهورية وقبل اعلانه لحالة الطوارئ، أن يطلب رأي الحكومة ولا يستطيع اعلانها من دون اتخاذ مثل هذا الإجراء.
٢. يجب كذلك على رئيس الجمهورية أن يعرض اعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية للإعلان. وإذا كان المجلس في غير منعقد، يدعوه رئيس الجمهورية الى الانعقاد الفوري، ليعرض عليه اعلانه لحالة الطوارئ. أما اذا تم حل مجلس النواب فأنا على رئيس الجمهورية أن يعرض الإعلان على مجلس الشورى.
٣. يجب أن تكون موافقة كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية عدد أعضائها.
٤. يجب أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز مدة ستة أشهر قابلة للتמיד بموافقة الشعب في استفتاء عام.

مسلح دولي مع دولة أو أكثر أو حدوث حرب أهلية داخل البلاد أو حدوث اضطرابات أو ثورات أو انقلابات أو كوارث طبيعية وغيرها من الظروف غير الطبيعية وغير الاعتيادية. ويجب أيضاً أن يؤدي الى منع المؤسسات الدستورية كافة من أداء عملها على النحو المطلوب. ويقتضي أن تكون الاجراءات سريعة من اجل مواجهة الخطر الحال الجسيم. فضلاً عن الاجراءات التي تتطلبها هذه المادة المتمثلة بأخذ رأي رئيسي مجلس الوزراء والشعب والشورى ويجري على ما تم اتخاذه من اجراءات استفتاء خلال مدة ستين يوم من تأريخ اتخاذه<sup>٣١</sup>.

وفيما يتعلق بدستور سنة (٢٠١٢) فقد أجازت المادة (٩٥) منه انعقاد أي من المجلسين مجلس النواب أم مجلس الشورى في اجتماع استثنائي، للنظر في أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو الحكومة أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس على الأقل. ومنحت المادة (١٣١) من الدستور رئيس الجمهورية اختصاص اصدار قرارات لها قوة القانون عند غياب المجلسين إذا حدث ما يقتضي الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، لكن بشرط عرضها على مجلس النواب ومجلس الشورى خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ انعقادهما، فإذا لم تعرض، أو عرضت ولمن لم يقرها المجلسين، يزول وبأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، اما المادة (١٤٨) من الدستور فقد أعطت رئيس الجمهورية اختصاص اعلان حالة الطوارئ بعد استشارة الحكومة وعرضه على مجلس النواب للموافقة عليه بأغلبية عدد أعضائه<sup>٣٢</sup>. وبالاطلاع على المادة المذكورة يتضح انها لم تبين أسباب اعلان حالة الطوارئ وانما احوالت الموضوع الى

احكامها وتنظيمها لحالة الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد، لذلك سوف نتناول ذلك في هذا المطلب وذلك بقسيمه الى فرعين الاول سوف نخصه لبيان اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدساتير العراقية السابقة، بينما سنخصص الفرع الثاني لبحث اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفقاً لما يأتي:

#### الفرع الاول

اختصاص رئيس الدولة في الدساتير العراقية السابقة في هذا الفرع سوف نبحت في اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدساتير السابقة على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكما يأتي:

أولاً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية القانون الاساسي العراقي الصادر

في ٢١ آذار لسنة ١٩٢٥

اكّد البند (٩) من المادة (٢٦) من القانون الاساسي على ان اعلان الأحكام العرفية هي من اختصاص الملك<sup>٣٣</sup>، فوفقاً لهذا البند فأن اعلان الحرب هو من اختصاص الملك حصراً لكن يستلزم أخذ موافقة مجلس الوزراء أولاً، أما وقف الحرب وعقد معاهدات الصلح فأنها تكون من اختصاصه أيضاً لكن لا تعتبر نافذة ولا يصادق عليها نهائياً، إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها.

وفي ما يتعلق بحالة الطوارئ فقد اكّد البند (٢) من المادة (١٢٠)<sup>٣٤</sup>. على ان يكون من اختصاص الملك بموافقة مجلس الوزراء اعلان حالة الطوارئ، ونظمت المادة (١٢٠) حالة الظروف الاستثنائية التي تستوجب اعلان حالة الطوارئ التي تتحقق عند حدوث الحالات الآتية:

١. حدوث قلاقل.

٥. لا يمكن حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية أثناء سريان حالة الطوارئ.

٦. ان تستهدف الاجراءات الاستثنائية في حالة الطوارئ المحافظة على الامن العام والنظام العام.

وفيما يتعلق بدستور ٢٠١٤ فقد نصت المادة (١٥٤) من الدستور على أنه "يجري رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. واذا حدث الاعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الاحوال تجب موافقة اغلبية عدد اعضاء المجلس على اعلان حالة الطوارئ ويكون اعلان لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولا تمد الا لمدة اخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس، واذا كان المجلس غير قائم يعرض الامر على مجلس الوزراء للموافقة على ان يعرض على مجلس النواب الجديد في اول اجتماع له، ولا يجوز حل مجلس النواب اثناء سريان حالة الطوارئ". من خلال الاطلاع على هذا النص نجد ان المشرع الدستوري سلك مسلكاً محموداً، اذ ان اعلان حالة الطوارئ يكون لمدة ثلاثة أشهر، ولا تمتد الا لمدة اخرى مماثلة وذلك بعد اخذ موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب اذا كان المجلس قائماً.

#### المطلب الثاني

اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في الدساتير العراقية

هنالك عدة دساتير للعراق نظمت الظروف الاستثنائية منذ نشأت الدولة العراقية واختلفت

للقوات المسلحة، وهذا ما أكدته كل الظروف التي سادت في تلك الفترة وما بعدها وهي ظروف استثنائية وكانت تدار الدولة فيها طبقاً للأحكام العرفية<sup>٣٦</sup>.

ثالثاً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في دستور أما دستور ٤ نيسان

١٩٦٣

أنط هذا الدستور المؤقت اختصاص إعلان الحرب إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة، إذ نصت المادة (المادة الثانية/ الفقرة الثالثة) من الدستور، على ان من ضمن اختصاصات المجلس الوطني لقيادة الثورة هو اختصاص "اعلان الحرب وقبول الصلح"، وعليه يتضح ان هذا الدستور قد أنط مهمة اعلان الحرب بهذا المجلس لأنه يمثل السلطة العليا التي قادت الانقلاب واستلمت مقاليد الحكم<sup>٣٧</sup>.

اما فيما يتعلق بحالة الطوارئ فلم ينظمها الدستور ضمن بنوده الا ان بعض الفقه يرى ان هذه الصلاحية يمارسها المجلس الوطني نفسه، لان من بين اختصاصاته هي الاشراف العام على الجمهورية<sup>٣٨</sup>.

ثالثاً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤

ودستور ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤

فوفقاً للدستور الاول فقد اعطى اختصاص اعلان الحرب للمجلس الوطني لقيادة الثورة، إذ نصت على ذلك المادة (٣) الفقرة (ج) التي نصت على ان من اختصاصات المجلس "اعلان التعبئة العامة وحرب وقبول الهدنة والصلح"، اما فيما يتعلق بحالة الطوارئ فلم ينظمها الدستور، الا ان انه يمكن القول ان هذه السلطة هي من اختصاص المجلس، لان الدستور قد انط

٢. أو خطر من غارة عداية على العراق.

٣. أو خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق.

كما نظمت المادة ذاتها أنظمة الاستثناء، إذ يقوم الملك بإعلان الأحكام العرفية في حالتي حدوث قلاقل، أو خطر من غارة عداية يتعرض اليها العراق. وفي ظل ذلك أوجب القانون الاساسي في ان يتضمن اعلان الأحكام العرفية امكانية ايقاف تطبيق كافة القوانين، والأنظمة في الأماكن التي تحدث فيها حالة الطوارئ، على أن تكون الإدارة مسؤولة عن التبعات القانونية المترتبة على أعمالها أمام مجلس الأمة والملك، إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون معين بإعفائها عن ذلك، بينما يكون من اختصاص الملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منه تعرضت الى حالة خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق.

ثانياً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف

الاستثنائية في دستور ٢٧ تموز لسنة ١٩٥٨

لم يتطرق هذا الدستور إلى الجهة المختصة بإعلان الحرب، لذلك ذهب جانب من الفقه العراقي، إلى ان هذه السلطة تمنح إلى رئيس مجلس الوزراء، لأنه القائد العام للقوات المسلحة وأن إعلان الحرب يدخل ضمن صلاحياته<sup>٣٥</sup>.

ولم يتضمن الدستور كذلك تنظيم حالة الطوارئ واختصاص اعلانها وقد ذهب عدد من الفقهاء الى أن هذه الاختصاص يمنح لرئيس مجلس الوزراء على الرغم من عدم نص الدستور المذكور عليها، على اعتبار أن رئيس المجلس هو رئيساً للسلطين التنفيذية والتشريعية والقائد العام

وانهاءها الى مجلس الوزراء يمارس حسب القانون، سواءً أكانت كلية أم جزئية<sup>٤٣</sup>.

خامساً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في مشروع دستور ١٩٩٠

وفق لهذا المشروع الذي وضعته أجهزة النظام السابق والذي لم ير النور أبداً، فقد أعطى صلاحية اعلان حالة الحرب والتعبئة العامة لمواجهتها الى رئيس الجمهورية، وهذا ما تضمنته المادة (٢/٩٠) منه، وقد منحت كذلك اختصاص وقف الحرب وقبول الهدنة وعقد معاهدات الصلح لرئيس الجمهورية، ويتم تصديقها استناداً للمادة (١٦٨) من الدستور التي نظمت تصديق المعاهدات عن طريق قانون يصدر من قبل مجلس الشورى.

اما فيما يتعلق بحالة الطوارئ فقد نظمها الدستور بشيء من التفصيل، إذ منح سلطة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة (٩٩) منه والتي جاء فيها

أولاً: لرئيس الجمهورية، إذا قام خطر يهدد أمن البلاد أو استقلالها أو سلامتها أو وحدتها الوطنية، أن يصدر، في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من قيام الخطر، أوامر أو قرارات لها قوة القانون لتلافي هذا الخطر. وله أيضاً أن يعلن حالة الطوارئ في العراق أو في أية منطقة فيه. وينظم القانون حالة الطوارئ.

ثانياً: خلال مدة إعلان حالة الطوارئ وفي حدود المنطقة المشمولة بها يجوز بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية وقف العمل مؤقتاً بأحكام المواد ٤٣ و ٤٧ و ٤٨ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ٥٦ و ٥٧ و ٦٧ من الدستور".

وبعد الاطلاع على المواد المذكورة في نص هذه المادة يتضح أنه وفقاً لها يتم تقييد وتعليق

بالمجلس مهمة الاشراف العام على شؤون الجمهورية<sup>٣٩</sup>.

اما دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ فقد جاء مغايراً للدساتير السابقة، إذ منح اختصاص اعلان الحرب لرئيس الجمهورية بالنص عليه صراحة، أي انه هو الذي يعلن حالة الحرب بعد أن يستحصل موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني معاً<sup>٤٠</sup>.

وكذلك في حالة اعلان حالة الطوارئ، اعتبرها الدستور المذكور من اختصاصات رئيس الجمهورية لكن بشرط موافقة مجلس الوزراء<sup>٤١</sup>.

فضلاً عن ذلك فقد أعطت المادة (٥١) منه لرئيس الدولة اختصاص إصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالة حدوث خطر عام او احتمال حدوثه، وتعتبر هذه الحالات من ضمن حالة الطوارئ.

رابعاً: اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية دستور ٢١ ايلول/ ١٩٦٨ المؤقت ودستور ١٦ تموز/ ١٩٧٠ المؤقت

بالنسبة للدستور الأول فقد منح اختصاص اعلان حالة الحرب ووقفها لمجلس قيادة الثورة، وهذا ما نصت عليه المادة (٣/٤٤) منه، وفيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ وانهاؤها فقد منحها الدستور لرئيس الجمهورية، يمارسها وفقاً للأحوال المنصوص عليها في القانون الذي يشرع لتنظيمها، وهذا ما تضمنته المادة (٥٠/ ط) منه<sup>٤٢</sup>.

وفيما يتعلق بدستور ١٦ تموز/ ١٩٧٠ المؤقت، فقد منح أيضاً سلطة إعلان الحرب ووقفها الى مجلس قيادة الثورة، وهذا ما نصت عليه المادة (٤٣/ ب). وفي ما يتعلق بحالة الطوارئ فقد اعطيت سلطة اعلان حالة الطوارئ

الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها".

من خلال الاطلاع على نص المادة أعلاه يتضح لنا أن هنالك عدد من الشروط يجب توافرها حتى يكون بالإمكان تطبيق هذه المادة وهذه الشروط هي:

١. ان تكون هنالك ظروف استثنائية تواجه الدولة العراقية كحالة الحرب.

٢. ان تكون هنالك ظروف استثنائية تواجه الدولة العراقية كحالة الطوارئ، التي لا يمكن مواجهتها او القضاء على مخاطرها الجسيمة باعتماد تطبيق القواعد القانونية الاعتيادية.

فضلاً عن ذلك فأنا النص قد نظم إجراءات طلب إعلانها والموافقة على ذلك والرقابة على آلية تنفيذها، وسوف نبين ذلك في النقاط التالية:

١. يجب ان يكون هنالك طلباً مشتركاً مقدماً الى مجلس النواب من قبل طرفي السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، يتضمن طلب الحصول على موافقة المجلس بإعلان حالة الطوارئ في العراق كله او في جزء من اقليمه.

٢. تكون موافقة مجلس النواب على الطلب المتضمن إعلان حالة الطوارئ في العراق، حصوله على أغلبية خاصة وهي اغلبية الثلثين وهذا يدل على أهمية هذا الموضوع وخطورته..

٣. ان تكون مدة سريان حالة الطوارئ في العراق، ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، بموافقة مجلس النواب على طلب التمديد. وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم يقدم ذلك الطلب.

٤. على مجلس النواب سن قانون لا يخالف أحكام الدستور، يخول فيه رئيس مجلس

كل الحقوق والحريات الأساسية الممنوحة للأفراد ضمن هذا الدستور عند حدوث حالة طوارئ، وهذا يدل على ان هذا النظام هدفه البقاء في السلطة وليس مواجهة المخاطر التي تمر بها الدولة.

### الفرع الثاني

اختصاص رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

بعد ان بحثنا في الفرع السابق في اختصاص رئيس الدولة او من يحل محله في الظروف الاستثنائية في الدساتير السابقة على سقوط النظام السابق، سوف نتناول في هذه الفرع هذا الاختصاص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النص على إعلان الحرب وحالة الطوارئ ضمن المواد التي نظمت اختصاصات مجلس النواب سواءً الاختصاصات التي يمارسها بشكل منفرد أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، إذ نصت المادة (٦١/تاسعاً) على "

أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة



مجلس الوزراء على مجلس النواب بعد خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الطوارئ، الاجراءات الاستثنائية المتخذة في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وما حققته من نتائج كان لها الدور الأكبر في مواجهة الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد، للنظر فيها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها ويظهر أن النص قد أعطى الرقابة على هاتين الحالتين الى السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، أي اقر بالرقابة السياسية فقط، وكان الأفضل ان يمنح مثل هذه الرقابة للقضاء سواء كان الاداري أو الدستوري، بأن يمنح المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة<sup>٤٥</sup>.

يتضح من كل ما تقدم أن رئيس الجمهورية لم يمنح أي اختصاص منفرد بموجب الدستور بإعلان حالي الحرب والطوارئ، وانما منح سلطة تقديم طلب مشترك مع رئيس الوزراء<sup>٤٦</sup>.

اما فيما يتعلق بأمر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز لسنة ٢٠٠٤، فقد تضمن تنضم حالة الطوارئ استنادا الى المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وقد اعطى اختصاص إعلان حالة الطوارئ لرئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع، في اية مكان في العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من اي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض اخر<sup>٤٧</sup>.

واشترط الامر على ان تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها،

الوزراء الاختصاصات الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية وسواءً أكانت حالة الحرب ام حالة الطوارئ، ولم يتم سن القانون الذي نصت عليه المادة لحد الآن مما يعني استمرار نفاذ امر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ لحد الان على الرغم من مخالفته للدستور<sup>٤٤</sup>.

٥. يجب على رئيس مجلس الوزراء ان يعرض على مجلس النواب الاجراءات الاستثنائية المتخذة من قبله والنتائج المتحققة في دفع المخاطر الجسيمة الناجمة عن الظرف الاستثنائي، وذلك خلال مدة خمسة عشر يوماً من انتهاء ذلك الظرف. وعلى اساس ذلك فان المشرع الدستوري العراقي قد أشرك السلطتين التشريعية والتنفيذية في تنظيمه لإعلان حالة الطوارئ، وحصر الموافقة النهائية بإعلانها في مجلس النواب ويلاحظ ان النص لم يبين مسوغات وأسباب اعلان حالة الطوارئ في العراق، وان كان قد فرق بينها وبين حالة الحرب، وأنه قد اخضع كليهما لنفس الإجراءات. ولم يحدد النص مدى جسامه الخطر المهدد للدولة وشعبها، الذي يدفع السلطة المختصة الى عده ظرفاً استثنائياً، ومن ثم يعتبر سبباً لأجل إعلان حالة الطوارئ. اما فيما يتعلق بالاختصاصات الاستثنائية، فقد حولت الى رئيس مجلس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ، الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يحدد تلك الاختصاصات خلال فترة الحرب أو الطوارئ، وانما احوال ذلك الى القانون وفيما يتعلق بالرقابة على حالي الحرب والطوارئ، فقد أكد النص على وجوب ان يعرض رئيس

الاختصاصات قد تقل أو تكثر بحسب النظام المتبع في الدولة، وتبعاً لهذه الاختصاصات والسلطات تقرر المسؤولية عن هذه السلطات.

٣. ان رئيس الدولة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية التقليدية يكون دوره تشريفي رمزي لا يتمتع بأية اختصاصات فعلية في الظروف الاستثنائية، وإنما يمارس بعض الاختصاصات الرمزية والتي لا يمارسها بمفرده وإنما عن طريق وزارة مسؤولة. لأن الرئيس يسود ولا يحكم

٤. تنص المادة (٩/٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تمنح رئيس الدولة اختصاص مشترك مع رئيس الوزراء في اعلان الحرب وحالة الطوارئ المنصوص عليها، اما سلطة الموافقة عليها فقد اعطاها الدستور الى مجلس النواب يوافق عليها بالأغلبية المطلقة.

٥. كما تضمنت المادة بأن تكون مدة اعلان حالة الطوارئ ثلاثين يوماً قابلة للتتمديد وبموافقة عليها في كل مرة، ويخول فيها رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد ويعرض الاجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاءها.

٦. اتضح لنا كذلك بأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ خالف القواعد العامة المتبعة في ظل الانظمة الفيدرالية التقليدية عندما منح رئيس الجمهورية اختصاص تقديم طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وإن كان الاختصاص غير منفرد، إلا انه يعتبر من

وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها، على ان لا تمتد حالة الطوارئ اكثر من ستين يوماً او تنتهي بعد زوال الخطر او الظرف الذي استدعى قيامها او ايهما اقل. ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة اذا استدعت الضرورة ذلك وينتهي العمل به تلقائياً اذا لم تمدد تحريرياً في نهاية اية فترة تمديد<sup>٤٨</sup>.

ويتم تخويل رئيس الوزراء صلاحيات استثنائية بصورة جزئية في المناطق التي تعلن فيها حالة الطوارئ<sup>٤٩</sup>.

#### الخاتمة

بعد انتهينا من بحثنا الموسوم (التوازن الدستوري للاختصاصات غير العادية لرئيس الدولة العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج، وكذلك نوصي بعدد من التوصيات وكما يأتي:

#### الاستنتاجات:

١. تبين من خلال دراستنا أن الفقه حاول وضع تعريف جامع مانع لنظرية الظروف الاستثنائية للحد من آثارها السلبية التي تنعكس على مبدأ المشروعية ومن ثم تعتبر أساساً بالحقوق والحريات الأساسية. ويمكن تعريفها بأنها مجموعة من الاحكام الاستثنائية التي ينص عليها الدستور لغرض مواجهة الظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو حالة الطوارئ التي تمر بها البلاد، بحيث يتم الانتقال من المشروعية العادية الى المشروعية الاستثنائية، للمحافظة على سلامة البلاد والشعب.

٢. ان اختصاصات رئيس الدولة سواء في الظروف العادية ام في الظروف الاستثنائية تحددها الدساتير والقوانين ذات الصلة، وهذه



الاختصاصات الفعلية التي تتعارض مع دوره الرمزي.

٧. ان الغاية من منح اختصاصات استثنائية للسلطة التنفيذية سواءً أكان رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، هو مواجهة الظروف والأخطار الحالية والجسيمة والتي تتطلب سرعة في اتخاذ الاجراءات وان ما ذهب اليه المشرع الدستوري من اجراءات لتنظيم حالتي الطوارئ والحرب هي اجراءات مقعدة ومن الصعوبة تطبيقها، خاصة وأن الظروف أحياناً تجعل اجتماع مجلس النواب والحصول على الأغلبية المطلوبة للموافقة على الإعلان من الأمور الصعبة جداً أن لم تكن مستحيلة. لذلك كان من الأفضل ان مثل هكذا اختصاص للسلطة التنفيذية حصراً وان تكون كل هذه الاجراءات تحت رقابة القضاء حتى لا يؤدي الى تعسف السلطة في استخدامها.

#### التوصيات:

١. ان اول ما نوصي به هو أن يتم تشريع قانون ينظم الاختصاصات في الظروف الاستثنائية استناداً للمادة (٩/٦١) من الدستور، وان يتضمن القانون كفالة وضمن الحقوق والحريات الاساسية التي نص عليها الدستور وعدم المساس بها.
٢. نوصي كذلك بالنص في القانون ان لا يتضمن تحصين أي إجراء أو قرار متخذ في فترة الظروف الاستثنائية من الطعن أما القضاء استناداً الى المادة (١٠٠) من الدستور، لأن ذلك يعتبر ضماناً هاماً في الحفاظ على الحريات من الانتهاك.
٣. نوصي ان يحدد في القانون اسباب اعلان حالة الطوارئ بصورة واضحة حتى لا تكون قابلة للتأويل والتفسير.
٤. تعديل نص المادة (٩/٦١) من الدستور، وجعل الاعلان عن حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً، مع خضوعها التام لرقابة القضاء في ممارسة هذه الاختصاصات

- <sup>١</sup> د: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، القاهرة، ط ٣، ١٩٧٦، ص ١٤٥.
- <sup>٢</sup> علي صاحب جاسم الشريفي - القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها - رسالة ماجستير - معهد البحوث والدراسات العربية - قسم الدراسات القانونية - جامعة الدول العربية، القاهرة، ص ٦.
- <sup>٣</sup> ينظر معجم المعاني الجامع، على الموقع الإلكتروني،  
<https://www.almaany.com/ar/dict/ar->.
- <sup>٤</sup> ينظر معجم لسان العرب، على الموقع الإلكتروني،  
<http://lexicons.sakhr.com/openme.aspx?fileurl=/html/7103934.html>
- <sup>٥</sup> د. مالك منسي الحسيني، د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، ٢٠١٠، المجلد ٣، العدد ٨٩، ص ٤٣.
- <sup>٦</sup> د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، ط ١١، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر، ص ٧٧٩.
- <sup>٧</sup> د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٥، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٢٣.
- <sup>٨</sup> د. حسنين المحمدي بوادي، غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولي، منشأة المعارف الاسكندرية مصر، ٢٠٠٥، ص ١٠.
- <sup>٩</sup> د. صلاح الدين احمد، العدوان في القانون الدولي، مطبعة دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦، ط ١، ص ١٩١.
- <sup>١٠</sup> د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية المقارنة، بدون مكان وسنة نشر، ط ٢، ص ٢٩٠.
- <sup>١١</sup> د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٧٣٤.
- <sup>١٢</sup> ابن منظور، معجم لسان العرب، الطبعة الثالثة، دار صادر، بيروت، مجلد (١)، ص ١١٤.
- <sup>١٣</sup> د. عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والاورامر العسكرية، دار المعارف، الاسكندرية، لسنة ٢٠٠٠، ص ٦٢.
- <sup>١٤</sup> د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٤.
- <sup>١٥</sup> د. حقي اسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- <sup>١٦</sup> د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣، ص ١٥٢.

- ١٧ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، (٥٦٩، ٥٦٩-٥) في ١٤/٤/١٩٦٢.
- ١٨ حكم محكمة التمييز الاتحادية في العراق المرقم ٩٤٨/ح/١٩٦٥ في ٩/٥/١٩٦٦.
- ١٩ د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، مصدر سابق، ص ١٤١.
- ٢٠ د. عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والوامر العسكرية، مصدر سابق، ص ٨٢.
- ٢١ د. محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٣٨.
- ٢٢ المصدر نفسه، ص ١٤٥.
- ٢٣ د. زكريا محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريعات الجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٣٠-٣١.
- ٢٤ د. محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٦٦.
- ٢٥ فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، التنظيم الدستوري لحالة الضرورة القصوى، بحث منشور في مجلة كلية المعارف الجامعة، العدد (٢٧)، لسنة ٢٠١٨، ص ٤٢٨.
- ٢٦ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمن الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٢٤.
- ٢٧ د. مهدي ضياء عبد القادر، فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة المنصور، العدد (١٦) لسنة ٢٠١١، ص ٨٢-٨٣.
- ٢٨ د. حافظ علوان، الانظمة السياسية، مطابع جامعة بغداد، بغداد، العراق، ط ١، ١٩٩٠، ص ٧٤.
- ٢٩ د. آدمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص ٢٩٩-٣٠٢.
- ٣٠ المصدر نفسه، ص ٣٠٠.
- ٣١ علي صاحب جاسم الشريفي، مصدر سابق، ص ٦٢-٦٨.
- ٣٢ تنص المادة (١٤٨) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ على "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى الحكومة، حالة الطوارئ؛ على النحو الذى ينظمه القانون؛ ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى؛ وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

٣٣ ينص البند (٩) من المادة (٢٦) على ان: "للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة، وهو يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء، وله أن يعقد معاهدات الصلح، بشرط أن لا يصدقها نهائياً إلا بعد موافقة مجلس الأمة، وله أيضاً أن يعلن الأحكام العرفية وفقاً لأحكام هذا القانون".

٣٤ ينص البند (٢) من المادة (١٢٠) على

في حالة حدوث قلاقل، أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق، أو في حالة حدوث خطر من غارة عداوية على أية جهة من جهات العراق، للملك سلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسه خطر القلاقل أو الغارات. ويجوز توقيف تطبيق القوانين، والنظامات المرعية، بالبيان الذي تعلن به الأحكام العرفية وذلك في الأمكنة وبالدرجة التي تعين بالبيان المذكور على أن يكون القائمون بتنفيذ هذا البيان معرضين للتبعة القانونية التي تترتب على أعمالهم إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون مخصوص بإعفائهم عن ذلك. أما كيفية إدارة الأماكن التي تطبق فيها الأحكام العرفية فتعين بموجب إرادة ملكية.

عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخلّ بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها. وتدار المناطق التي يشملها الإعلان وفقاً لقانون خاص ينص على محاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام محكمة خاصة وعلى الإجراءات الإدارية التي تتخذها سلطات معينة".

٣٥ ثائر محمد خضير، صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣، ص ٣٧.

٣٦ علي حسين أحمد، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ١٠٥.

٣٧ د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بدون جهة نشر، ط ٢، ٢٠١٣، ص ٢٢٦-٢٢٧.

٣٨ ينظر المادة الثانية، الفقرة العاشرة من دستور ٤/ نيسان/ ١٩٦٣.

٣٩ ينظر المادة الثالثة، الفقرة الخامسة من دستور ٢٢/ نيسان/ ١٩٦٤.

٤٠ ينظر المادة (٤٩) من دستور ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤.

٤١ ينظر المادة (٤٨) من دستور ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤.

٤٢ د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

٤٣ ينظر المادة (٦١/ ز) من دستور ١٦/ تموز/ ١٩٧٠ المؤقت.

٤٤ د. علي هادي حميدي، د. اسماعيل صعصاع غيدان، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الثالث/ السنة السادسة، ص ٦٠-٦٣.

٤٥ د. سعد عبد الله خلف حبيب، اعلان حالة الطوارئ في العراق دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ص ١٣.

٤٦ د. بسام حازم عبد المجيد الشيخ، سلطة رئيس الدولة في اعلان حالة الطوارئ في الدساتير المقارن، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الموصل، المجلد (١٠)، العدد (٣٧)، سنة ٢٠٢٠، ص ٣٨٢.

٤٧ ينظر المادة (١) من أمر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز لسنة ٢٠٠٤.

٤٨ ينظر المادة (٢) من أمر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز لسنة ٢٠٠٤.

٤٩ ينظر المادة (٣) من أمر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز لسنة ٢٠٠٤.

### المصادر

#### معاجم اللغة

١ ابن منظور، معجم لسان العرب، الطبعة الثالثة، دار صادر، بيروت، مجلد (١).

#### الكتب:

١. د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٧٣٤.
٢. د. آدمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.
٣. د. حافظ علوان، الانظمة السياسية، مطابع جامعة بغداد، بغداد، العراق، ط ١، ١٩٩٠.
٤. حسنين المحمدي بوادي، غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولي، منشأة المعارف الاسكندرية مصر، ٢٠٠٥.
٥. د. حقي أسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
٦. د. زكريا محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريعات الجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.
٧. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
٨. د. صلاح الدين احمد، العدوان في القانون الدولي، مطبعة دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦، ط ١.



٩. د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.
١٠. د. عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرارى إعلان ومد حالة الطوارئ والاوامر العسكرية، بلا طبعة، دار المعارف، الاسكندرية، لسنة ٢٠٠٠.
١١. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بدون جهة نشر، ط٢، ٢٠١٣.
١٢. د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، ط ١١، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر.
١٣. فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، التنظيم الدستوري لحالة الضرورة القصوى، بحث منشور في مجلة كلية المعارف الجامعة، العدد (٢٧)، لسنة ٢٠١٨.
١٤. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٥، بيروت، ٢٠٠٤.
١٥. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٣.
١٦. د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية المقارنة، بدون مكان وسنة نشر، ط ٢.
١٧. د. مهند ضياء عبد القادر، فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة المنصور، العدد (١٦) لسنة ٢٠١١.
- الرسائل الجامعية:
١. ثائر محمد خضير، صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣.
٢. علي حسين أحمد، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
٣. علي صاحب جاسم الشريفي - القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها - رسالة ماجستير - معهد البحوث والدراسات العربية - قسم الدراسات القانونية - جامعة الدول العربية - القاهرة.



### البحوث:

١. د. بسام حازم عبد المجيد الشيخ، سلطة رئيس الدولة في اعلان حالة الطوارئ في الدساتير المقارن، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الموصل، المجلد (١٠)، العدد (٣٧)، سنة ٢٠٢٠.
٢. د. سعد عبد الله خلف حبيب، اعلان حالة الطوارئ في العراق دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية.
٣. د. علي هادي حميدي، د. اسماعيل صعصاع غيدان، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الثالث/ السنة السادسة.
٤. د. مالك منسي الحسيني، د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، ٢٠١٠، المجلد ٣، العدد ٨٩.
٥. المواقع الالكترونية:
٦. ينظر معجم المعاني الجامع، على الموقع الإلكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar>.
٧. ينظر معجم لسان العرب، على الموقع الإلكتروني،

<http://lexicons.sakhr.com/openme.aspx?fileurl=/html/7103934.html>

### الدساتير والقوانين:

١. القانون الاساسي العراقي في ٢١ اذار ١٩٢٥.
٢. دستور العراق في ٢٧/ تموز/ ١٩٥٨.
٣. دستور العراق في ٤/ نيسان/ ١٩٦٣.
٤. دستور العراق في ٢٢/ نيسان/ ١٩٦٤.
٥. دستور العراق في ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤.
٦. دستور العراق في ٢١/ ايلول/ ١٩٦٨ المؤقت.
٧. دستور العراق في ١٦/ تموز/ ١٩٧٠.
٨. دستور مصر لسنة ١٩٧١.
٩. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
١٠. أمر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز لسنة ٢٠٠٤.
١١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
١٢. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢.
١٣. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

### أحكام المحاكم

١. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، (٥٦٩، ٥٦٥-٥) في ١٤/٤/ ١٩٦٢.
٢. حكم محكمة التمييز الاتحادية في العراق المرقم ٩٤٨/ ح/ ١٩٦٥ في ٩/٥/ ١٩٦٦.

