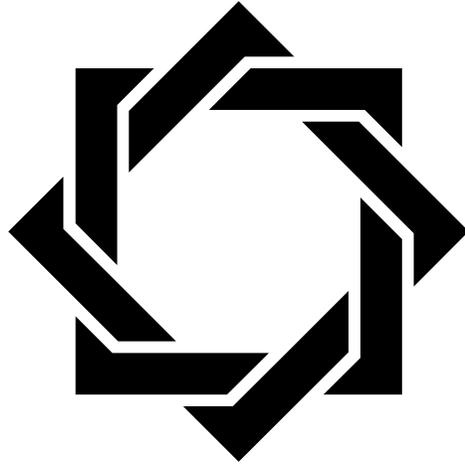


حالة الطوارئ
بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه
رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابه القضائيه
عليها

م.م. سنان طالب عبدالشهيد
كلية القانون – جامعة الكوفة

م.م. فارس عبد الرحيم حاتم
كلية القانون – جامعة الكوفة



المقدمة

ان السلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الدستورية في مجال الضبط الاداري فان عليها التقيد بمبدأ المشروع الذي يعني احترامها للقواعد القانونية الأعلى منها مرتبة . فهي لاتستطيع المس بحقوق وحریات الافراد الا في حدود هذا المبدأ .

الا ان التزام السلطة التنفيذية بالقواعد القانونية عند قيامها بهذه الوظيفة قد يكون ممكناً في الظروف العادية ، لكن ما العمل اذا استجدت ظروف تجعل هذه السلطة غير قادره على القيام بوظيفتها اذا التزمت بالقواعد القانونية العادية ؟

لقد تبته المشرع الدستوري في اغلب الدول الى هذا الامر لذلك نص على قيام السلطة التشريعية بتشريع قوانين تمنح السلطة التنفيذية سلطات اوسع في حالات استثنائية يكون فيها عمل السلطة التنفيذية مشروعاً رغم كونه غير ذلك في الظروف العادية . ومن ابرز هذه التشريعات الاستثنائية قوانين الطوارئ والاحكام العرفيه .

ان بعض الدول تميز بين قوانين الطوارئ وقوانين الاحكام العرفيه على اعتبار ان الثانيه تنظم ظروف اشد خطوره من الاولى . وكان العراق من هذه الدول حتى عام ١٩٦٥ حيث تم بعد ذلك توحيد هذين القانونين في قانون واحد ينظم ماسمي بحالة الطوارئ . والذي تضمن كل ماينظمه قانون الطوارئ وقانون الاحكام العرفيه وقد سمي هذا القانون بقانون السلامة الوطني رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ .

ان منح سلطات اوسع في ظروف استثنائية للسلطة التنفيذية (والتي تسمى ايضاً عندما تقوم بنشاط اداري بالسلطة الاداريه او الاداره) هو امر له خطورته على حقوق وحریات الافراد . فاذا كان توسيع سلطات الاداره امر لا بد منه للحفاظ على النظام العام في ظروف معينه ، الا ان هذا التوسيع يجب ان ينظم بشكل دقيق بحيث لايتترك مجال للاداره للمساس بحقوق وحریات الافراد عندما لاتكون هناك حاجة لذلك . ومهما بلغت القوانين التي تنظم حالة الطوارئ من دقه في التنظيم فان ذلك لايعدو ان يكون حبراً على ورق اذا لم تكن هناك رقابه قضائيه فعاله على عمل الاداره في ظل حالة الطوارئ .

لقد صدر في العراق بتاريخ ٣ /٧/ ٢٠٠٤ قانون ينظم حالة الطوارئ سمي (امر الدفاع عن السلامة الوطني) رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ ولمعرفة مضمون هذا القانون وبالتالي تحليل ايجابياته وسلبياته كان بحثنا هذا والذي تضمن مبحثين يتناول الاول منهما تنظيم حالة الطوارئ في العراق بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطني رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ . اما الثاني فيتناول الرقابه القضائيه على حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطني . واخيراً ختمنا البحث بالاستنتاجات التي تم التوصل اليها والاقتراحات حول هذا الموضوع .

المبحث الاول

حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطني رقم (١) لسنة ٢٠٠٤

لقد عرف النظام القانوني العراقي تنظيم حالة الطوارئ منذ الدستور الاول للدوله العراقيه الحديثه عام ١٩٢٥ . وقد كان قبل سنة ١٩٦٥ يميز بين حالة الاحكام العرفيه وحالة الطوارئ وذلك استناداً للفقره (١) و (٢) من ماده (١٢٠) من دستور سنة ١٩٢٥^(١) . الا انه بصدر قانون السلامة الوطني رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ فقد تم الغاء مرسوم الاحكام العرفيه سنة ١٩٣٥^(٢) وتكفل هذا القانون بتنظيم الحالات التي كانت ينظمها مرسوم الاحكام العرفيه ومرسوم الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦^(٣)

وبعد سقوط النظام البائد عام ٢٠٠٣ تم اصدار قانون (امر الدفاع عن السلامة الوطني) وقد سمي هذا القانون بـ (امر) بسبب صدوره من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسه وذلك استناداً للقسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدوله العراقيه والذي نص على انه (.... لمجلس الوزراء وبموافقة



رئاسة الدولة بالاجماع اصدار اوامر لها قوة القانون) والوامر هنا هي قانون بطبيعتها وذلك لان مجلس الوزراء كان يجمع بيده في الفتره الانتقاليه السلطتين التشريعيه والتنفيذيه فصدر امر الدفاع عن السلامه الوطنيه في ٣ تموز سنة ٢٠٠٤^(٤) . وفي السابع من شهر تشرين الثاني من نفس السنه تم اعلان حالة الطوارئ.

وسنتناول في هذا المبحث اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وذلك في المطلب الاول ، اما في المطلب الثاني فاننا سنتناول الاحكام الخاصه بتنظيم حالة الطوارئ كما جاء في الامر .

المطلب الاول : اعلان حالة الطوارئ

ان اعلان حالة الطوارئ هو اعلان عن بدايه ممارسة السلطات الممنوحه للسلطه التنفيذيه بموجب قانون الطوارئ وهي السلطات التي تتجاوز حدود اختصاصات السلطه التنفيذيه لتدخل في اختصاصات السلطه التشريعيه حتى يصل الامر الى مخالفة قوانين قائمه . لذلك نرى اهتمام اغلب الدساتير باعلان حالة الطوارئ^(٥) وقيامها ببيان اجراءاته .

وإذا كان الدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٤ والمسمى (قانون ادارة الدولة العراقيه للمرحله الانتقاليه) وعلى العكس من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ لم يشير الى حالة الطوارئ فان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ قد تكفل ببيان كيفية اعلان حالة الطوارئ .

لقد جاء في المادة الاولى من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بانه (لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة^(٦) بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في اي منطقه من العراق) الا ان هذا النص تم تعديله بواسطة الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ والذي دخل حيز النفاذ في ايار من عام ٢٠٠٦^(٧) ، اذ نصت الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور بانه من اختصاصات مجلس النواب (أ - الموافقه على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين ، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهوريه ورئيس مجلس الوزراء) ، وعليه فان اعلان حالة الطوارئ التي كان ينفرد بها مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء في ظل قانون ادارة الدولة ، قد اصبح مشتركاً بين رئيس الجمهوريه ورئيس الوزراء (السلطه التنفيذيه) وبين مجلس النواب (السلطه التشريعيه) وبأغلبية الثلثين ، وبطبيعة الحال يكون الاعلان بـ (أمر) يصدر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهوريه (او مجلس الرئاسة) ومجلس النواب طبقاً للدستور وامر الدفاع عن السلامه الوطنيه .

فاذا كان ذلك يشكل ضمانه لحقوق وحريات الافراد ويحول دون انفراد السلطه التنفيذيه باتخاذ اجراء يؤدي الى المساس بالحقوق والحريات ، فهل هذا الامر يتماشى مع الواقع العملي الاستثنائي؟ ان تطلب موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين سيؤدي الى ابطاء اعلان حالة الطوارئ وهو الامر الذي يتعارض مع الخطر الحال الذي يستوجب اجراء سريع لمواجهة هذا الاجراء سيخضع الى التجاذبات السياسيه في المجلس وهو ما يؤدي الى ابطاء الموافقه على اعلان حالة الطوارئ وهذا امر وارد في مجلس النواب العراقي الذي يتميز بتعدد الكتل السياسيه التي تحتل مقاعده . هذا في حالة انعقاد المجلس اما اذا كان المجلس في عطله فان ذلك يستوجب دعوته لانعقاد في جلسه استثنائية استناداً للماده (٥٨ - اولاً)^(٨) من الدستور الدائم الامر الذي يستغرق (٢٤) ساعه على الاقل لانعقاد المجلس مما يؤدي الى اضطرار رئيس الوزراء اعلان حالة الطوارئ قبل اخذ موافقة مجلس النواب اذا كان الخطر لايتحمل التأخير كل هذه الساعات ، كما ان الخطر الحال الموجب لاعلان حالة الطوارئ قد يكون من الجسمامه بحيث لايمكن جمع اعضاء المجلس في جلسه ذات نصاب قانوني^(٩) مما يضطر ايضاً رئيس الوزراء لاعلان حالة الطوارئ بدون موافقة المجلس . واضافه لما تقدم فانه في حالة حل مجلس النواب يصبح رئيس الوزراء هنا ملزم باعلان حالة الطوارئ بعد اخذ موافقة مجلس الرئاسة فقط لعدم وجود مجلس النواب .

ان الحفاظ على حقوق وحرريات الافراد هي مصلحة عامه ولكن الحفاظ على كيان الدوله وامنها العام والذي يمثل امن الافراد هو ايضا مصلحة عامه والسلطه التنفيذيه ملزمه به وبانعدامه لا يكون هناك مجال للحديث عن حقوق وحرريات الافراد لذلك كان على المشرع الدستوري مراعاة ذلك ومنح السلطه التنفيذيه حق الانفراد باعلان حالة الطوارئ مع النص على عرض الاعلان على مجلس النواب بعد فتره وجيزه او في اول جلسه له اذا كان المجلس منحلأ كما هو الحال في مصر^(١٠) . اذ ان الفقره (تاسعا) من الماده (٦١) من الدستور العراقي الدائم بنصها الحالي معرضه للخرق من قبل السلطه التنفيذيه تحت ضغط الضروره .

وضمامنا لحقوق وحرريات الافراد فقد نص امر الدفاع عن السلامه الوطنيه على اسباب اعلان حالة الطوارئ في الماده الاولى منه وهي (تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم) . اذ يجب ان يكون هنالك خطر وهذا الخطر ليس محتملاً بل هو حال اي واقع وهو خطر جسيم وهذا مما يسجل لصالح هذا القانون كونه نص على صفة الخطر بانه خطر حال وليس متوقع مما يفيد من سلطة اعلان حالة الطوارئ . الا ان جملة (خطر حال جسيم) تتضمن الكثير من الحالات والتي تسبب خطر حالاً جسيماً للشعب العراقي ، لذلك نرى ان المشرع قد حدد ماذا يعني بهذا الخطر الحال الجسيم وهو ان يهدد الافراد في (حياتهم) اي انه اذا كان الخطر يهدد اموال الافراد فلا يستدعي ذلك اعلان حالة الطوارئ وهو تحديد مستغرب هنا اذ ان الدوله مسؤوله عن الحفاظ على حياة الافراد واموالهم . ثم يستطرد المشرع في الماده الاولى من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه وحدد مصدر الخطر الحال الجسيم والذي يهدد حياة الافراد والذي يستوجب اعلان حالة الطوارئ بانه (ناشئ من حمله مستمره للعنف من اي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومه واسعه التمثيل في العراق او تعطيل المشاركه السياسيه السلميه لكل العراقيين او اي غرض اخر) . ويقصد بجملة (اي غرض اخر) بانه اي غرض يهدف اليه الاشخاص بممارستهم حمله مستمره للعنف .

يتبين لنا من نص الماده الاولى من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه ان الخطر الحال الجسيم والذي يهدد الاشخاص في حياتهم والذي يستوجب اعلان حالة الطوارئ بموجب هذا الامر يجب ان يكون ناشئاً من حمله مستمره للعنف فان الحادثه المنفرده او عدة حوادث محدوده لا يستوجب ذلك اعلان حالة الطوارئ بموجب هذا الامر . ان المشرع هنا غير موفق في نصه على عبارة (حمله مستمره للعنف) فهي تتنافى مع الخطر الحال فهنا يجب ان لا يتم اعلان حالة الطوارئ بمجرد وقوع الخطر الحال من أي فعل بل يجب الانتظار الى ان يصبح هذا الفعل حمله مستمره حتى يتم عند ذلك اعلان الطوارئ وهو امر غير معقول .

ان الحمله المستمره للعنف يمكن ان تكون من اي عدد من الاشخاص سواء كان عشرات ام مئات ام الالف وسواء كانوا عراقيين ام اجانب وبذلك يكون هذا المصدر هو الوحيد للخطر الموجب لاعلان حالة الطوارئ استناداً الى امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ . لكن ماذا لو كان الخطر الحال الجسيم مصدره قيلم حرب او حدوث غاره عدائيه على حدود العراق او اذا حدث اضطراب للامن غير ناشيء عن حمله مستمره للعنف او اذا حدث وباء عام او كارثه عامه فهل يمكن هنا اعلان حالة الطوارئ ؟

جواباً عن هذا السؤال اننا نرى بانه من الناحيه القانونيه يمكن اعلان حالة الطوارئ استناداً الى قانون السلامه الوطنيه رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ والذي نص على انه من اسباب اعلان حالة الطوارئ بموجبه هو (اولاً - اذا حدث خطر من غاره عدائيه او اعلنت الحرب او قامت حالة حرب او اية حاله تهدد بوقوعها . ثانياً - اذا حدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له . ثالثاً - اذا حدث وباء عام او كارثه عامه) .

اننا نرى ان اسباب اعلان حالة الطوارئ بموجب قانون السلامه الوطنيه هي اكثر شموليه واتساعاً من اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه الذي اقتصر على حالة (الحمله المستمره للعنف) فقط وهذا يدل على ان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه قد شرع على عجل

ولمعالجة حاله معينه بذاتها يمر بها العراق حالياً . وانه اذا حدث خطر بسبب آخر غير ما نص عليه امر الدفاع عن السلامه الوطنيه فان السلطه التنفيذيه تكون مضطره لاعلان حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ اذ انه قانون قائم لحد الان ولم ينص امر الدفاع عن السلامه الوطنيه لسنة ٢٠٠٤ على الغاءه ولم يعدل منه الا حالة حصول خطر من عنف مستمر فقط اما بقية الاسباب التي تؤدي الى حدوث خطر يمس كيان الدوله وامنها فلا زال قانون سنة ١٩٦٥ يسري عليها . وهذا بطبيعة الحال نقص في التشريع اذ كان من المفروض ان يكون امر الدفاع عن السلامه الوطنيه لسنة ٢٠٠٤ اكثر شمولاً وخصوصاً ان قانون السلامه الوطنيه لسنة ١٩٦٥ فيه مخالفات للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وذلك من حيث نصه على محاكم استثنائيه نص على حظرها للدستور العراقي الحالي^(١١) ، كما انه نص في ماده (٣٢) منه على عدم سماع أي دعوى بشأن الاجراءات المتخذة تطبيقاً له وهو ما يخالف الدستور^(١٢) .

لقد جاء في ماده الثانيه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بانه (تعلن حالة الطوارئ بامر يتضمن بيان الحاله التي اعلنت حالة لطوارئ بسببها ، وتحديد المنطقه التي تشملها وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على ان لاتمتد حالة الطوارئ اكثر من (٦٠) ستين يوماً او تنتهي بعد زوال الخطر او الظرف الذي استدعى قيامها او ايها اقل . ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصوره دوريه كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء و هيئة الرئاسة اذا استدعت الضروره ذلك ، وينتهي العمل بها تلقائياً اذا لم تمدد تحريرياً في نهاية اية فترة تمديد) .

لقد نصت هذه ماده على ان اعلان حالة الطوارئ يتضمن الحاله التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها اي الواقعه التي دفعت السلطه التنفيذيه الى اعلانها ويجب ان تكون هذه الواقعه ضمن حملته مستمره للعنف تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم ، وغير هذه الحاله فان اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه يكون باطلاً . وحسناً فعل المشرع العراقي بنصه على تسبب اعلان حالة الطوارئ وذلك لسهولة مراقبتها ، وهذه ضمانه لحقوق وحرريات الافراد وذلك لما يشكله اعلان حالة الطوارئ من مساس بحقوقهم وحررياتهم .

كما يجب ان يتضمن اعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقه التي تشملها حالة الطوارئ وهذه ضمانه اخرى . ومن الضمانات ايضاً التي وردت في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه هو تحديد مدة الطوارئ ، اذ جاء في ماده الثانيه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بان اعلان حالة الطوارئ يتضمن بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على ان لا تمتد اكثر من (٦٠) يوماً . وقد عدلت هذه المده بواسطة الفقرة (تاسعاً - ب) من ماده (٦١) من دستور سنة ٢٠٠٥ لتصبح (٣٠) يوماً فقط على ان تكون قابله للتمديد كل ثلاثين يوماً بموافقة مجلس النواب . الا ان الفقرة (تاسعاً - ج) من ماده (٦١) من دستور سنة ٢٠٠٥ نصت على ان لمجلس النواب تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمه التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون . لذا يعتبر نص ماده الثانيه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه الذي اجاز (تمديد حالة الطوارئ كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء و هيئة الرئاسة اذا استدعت الضروره ذلك) هو تخويل من السلطه التشريعيه لرئيس مجلس الوزراء فقط اذ ان نص الدستور واضح بان التحويل يكون لرئيس الوزراء حصراً ، وعليه لا يمكن تخويل رئيس الجمهوريه (او مجلس الرئاسة) .

واخيراً فإن حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه تنتهي تلقائياً اذا لم تمدد حالة الطوارئ او اذا زال الخطر او الظرف الذي استدعى قيام حالة الطوارئ وذلك قبل انتهاء مدة الثلاثين يوماً فتنتهي بزوال الخطر او الظرف ويرجع رئيس الوزراء لممارسه سلطاته الاعتياديه .

المطلب الثاني : تنظيم حالة الطوارئ

بعد اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ فان رئيس الوزراء يمارس الصلاحيات التي نصت عليها ماده الثالثه من هذا الامر والتي ذكرت بان السلطات

الممنوحة هي استثنائية ومؤقتة (١٣) ، وعليه تنتهي هذه السلطات بنهاية حالة الطوارئ ولا يمكن ان تستمر بعد ذلك باي حال من الاحوال ، وهذا ما اكدت عليه المادة العاشرة من هذا الامر (١٤) .

على ان السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء في هذا الامر محددة بحدود وهي :

١- انها سلطات محددة في المنطقه التي اعلنت حالة الطوارئ فيها وعليه لا يمكن لرئيس الوزراء مد سلطته الاستثنائية خارج هذه المنطقه والا كان عمله غير مشروع مستحق الالغاء .

٢- نصت المادة (١١) من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه على انه (لا يجوز لرئيس الوزراء الغاء قانون ادارة الدوله كلياً او جزئياً) . وهذا امر طبيعي لانه لا القانون ولا القرار الاداري يستطيع ان يخالف الدستور وعليه فان نص هذه ماده هو تحصيل حاصل ، اذ انها نصت على مبدأ قانوني عام يجب تطبيقه سواء تم النص عليه ام لا .

كما نصت هذه ماده على عدم جواز (.... فرض عقوبات جزائيه) من قبل رئيس الوزراء .

٣- نصت المادة (١٢) على انه (لا يجوز استخدام أي ماده من هذا الامر لتعطيل الانتخابات في المده المحدده في قانون ادارة الدوله للفتره الانتقاليه) . ان المده المحدده للانتخابات هي ٢٠٠٤/١٢/١٥ او ٢٠٠٥/١/١٥ وقد انتهى اثر هذه ماده بعد اجراء الانتخابات بنجاح في ٢٠٠٤/١٢/١٥ .

ان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه فوض رئيس الوزراء السلطات التي نص عليها واجاز له تفويض هذه السلطات الى من يختاره من قياديين عسكريين او مدنيين ، حيث جاء في ذيل الفقره (اولاً) من ماده الثالثه انه (..... لرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات ((الصلاحيات الوارده في هذه الفقره)) او غيرها الى من يختاره من قياديين عسكريين و مدنيين) ويقصد بالقياديين المدنيين هنا هم رؤساء الوحدات الاداريه اضافته الى كبار المسؤولين في الحكومه المركزيه . ومن الواضح هنا ان لرئيس الوزراء سلطه تقديرية في تفويض اختصاصاته طبقاً للفقره الاولى من ماده الثالثه .

وقد نصت الفقره (ثامناً) من ماده الثالثه على انه لرئيس الوزراء او من يخوله (اتخاذ قرارات واجراءات عسكريه و امنيه سريعه تكون محدوده ومناسبه في المناطق التي اعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزير الدفاع او أي وزير اخر ومستشار الامن الوطني او أي جهه ذات اختصاص) . والتنسيق هنا هو بطبيعة الحال لا يجعل امر اتخاذ القرارات مشتركاً بين رئيس الوزراء ومن يفوضه وبين من ورد ذكرهم في الفقره اعلاه ، اذ تبقى الكلمه النهائيه في اتخاذ القرارات بيد رئيس الوزراء او من يخوله فالقرارات تصدر منهم وهم المسؤولون عنها .

ان السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء بموجب ماده الثالثه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه جاءت في عدة فقرات .

فقد نصت الفقره الاولى على انه بعد (بعد استحصال مذكره قضائيه للتوقيف او التفتيش الا في حالة ملحه للغايه ، وضع قيود على حرية المواطنين او الاجانب في العراق ، في الجرائم المشهوده او التهم الثابته بادلته او قرائن كافيه فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر والمرور والسفر من وإلى العراق وحمل او استخدام الاسلحه والذخائر والمواد الخطره ، ويمكن احتجاز المشتبه بسلوكهم وتفتيشهم او تفتيش منازلهم واماكن عملهم ،) . من الواضح هنا الغموض والضعف في الصياغه القانونيه للفقره . ويظهر مما جاء في هذه الفقره بان التوقيف والتفتيش لا يكون الا بعد استحصال مذكره قضائيه الا في حاله ملحه للغايه ، ويبقى تقدير حاله الملحه خاضعاً لسلطة رئيس الوزراء وذلك حسب ظروف كل حاله وتخضع هذه السلطه لرقابه القضاء الذي له الغاء قرار رئيس الوزراء والذي اتخذه دون استحصال مذكره قضائيه اذا رأى ان حاله ليست ملحه الى الحد الذي يتعذر معه استحصال مذكره قضائيه .

اما الفقره الثانيه من ماده الثالثه فقد منحت رئيس الوزراء سلطه (فرض حظر التجوال لفتره قصيره محدده على المنطقه التي تشهد تهديداً خطيراً للامن او تشهد تفجيرات او اضطرابات وعمليات

مسلحه واسعه معاديه) ويظهر هنا ان سلطة فرض حظر التجوال ممنوحه لرئيس الوزراء بشروط وهي :

١- ان تكون لفتره محدده أي لا تكون الى اشعار اخر فهذا مخالف لنص الفقرة اعلاه .
٢- يجب ان تكون الفتره المحدده قصيره تحتسب بالايام وليس بالاسابيع او الاشهر .
كما حددت الفقرة سبب فرض حظر التجوال وهو التهديد الخطير للامن او تفجيرات او اضطرابات وعمليات مسلحه واسعه معاديه . وعليه فان الاضطرابات هنا ليست كافيه لوحدها لغرض حظر التجوال وانما يجب ان تصاحبها عمليات مسلحه واسعه معاديه وهذا مما يحمده عليه المشرع هنا لان عبارة اضطرابات لوحدها هي فضاضة وواسعه وقد قام المشرع بتقييدها بعبارة عمليات مسلحه واسعه معاديه .

كما تمنح هذه الفقرة رئيس الوزراء سلطة (..... عزل تلك المنطقه)) التي فرض فيها حظر التجوال ((وتطويقها بقوات مناسبه وتفتيشها اذا ثبت او اشتبه حيازة بعض سكانها اسلحه متوسطه او ثقيله او متفجرات او تحصن بها خارجون على القانون ، وذلك بعد استحصال مذكره قضائيه للتفتيش الا في حالات ملحه للغاية) . وهنا ايضاً منحت سلطه تقديرية لرئيس الوزراء للتفتيش بلا مذكره قضائيه في الحالات الملحه للغاية وهو الامر الذي يقع تحت رقابة القضاء .

اما الفقرة الثالثه من ماده الثالثه فقد نصت على فرض قيود ووضع الحجز الاحتياطي على اموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحه وعمليات الاغتيال والتفجير وكذلك وضع الحجز الاحتياطي على اموال كل من يشترك او يتعاون معهم^(١٥).

وجاءت الفقرة الرابعه من ماده الثالثه لتتص على انه لرئيس الوزراء (اتخاذ اجراءات احترازيه على الطرود والرسائل البريديه والبرقيات واجهزة الاتصال السلكيه و اللاسلكيه كافه ، اذا ثبت استخدامها في الجرائم المشار اليها اعلاه ((الجرائم الوارده في الفقرة الثالثه من ماده الثالثه)) ويمكن فرض المراقبه على هذه الوسائل والاجهزه وتفتيشها وضبطها اذا كان ذلك يفرض الى كشف الجرائم المذكوره او يمنع وقوعها وذلك بعد استحصال مذكره من الجهات القضائيه المعنيه لفتره زمنيه محدوده) .

ان عبارة الاجراءات الاحترازيه الوارده في الفقرة اعلاه هي عبارته غامضه لا نعرف ماذا يقصد منها المشرع ، وهي الاجراءات التي تتخذ عندما يثبت استخدام الطرود والرسائل البريديه والبرقيات ووسائل واجهزة الاتصال السلكيه واللاسلكيه في جرائم التآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحه وعمليات الاغتيال والتفجير . على انه اذا كانت المراقبه والتفتيش والضبط سيؤدي الى كشف الجرائم الوارده اعلاه او منع وقوعها فان ذلك لا يتم الا بعد استحصال مذكره قضائيه من الجهات المعنيه لفتره زمنيه محدوده .

ان القيود الوارده على الاجراءات المتخذة بموجب الفقرة الرابعه من ماده الثالثه من امر الدفاع هو مما يحمده عليه المشرع هنا الا انه يؤخذ على هذه الفقرة هو الغموض في الصياغه القانونيه .
اما الفقرة الخامسه من ماده الثالثه فقد نصت على (فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البريه والجويه والمائيه في مناطق محدده ولفتره محدده) . وهذا يشكل ضمانه للافراد من حيث ان القيود الوارده هنا هي محدده جغرافياً وزمنياً .

لقد نصت الفقرة السادسه على سلطات لرئيس الوزراء من حيث فرض قيود على المحال العامه والتجاريه والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر اذا ثبتت صلتها بالجرائم المذكوره في الفقرة (اولاً) من ماده (٧)^(١٦) .

وقد نصت الفقرة السابعه من ماده الثالثه على (ايقاف العمل مؤقتاً او بصوره دائمه باجازات الاسلحه والذخيره والمواد الخطيره والمفرقه والمفرقه والمتفجره والاتجار بها ، اذا ثبت استخدامها او محاوله استخدامها في الجرائم المذكوره في اعلاه ((الفقرة الثالثه من ماده الثالثه)) ، او اذا كانت تمثل تهديداً للامن والاستقرار في المنطقه او كانت حيازتها غير جائزه قانوناً) . ومن هذا النص نلاحظ ان

المشرع العراقي كان موفقاً في عبارة (ايقاف العمل مؤقتاً او بصوره دائمه) فقد كانت العبارة السائده في قوانين الطوارئ هي (سحب الرخصه)^(١٧) وهذا غير صحيح من الناحيه القانونيه لان (السحب) في القرار الاداري وهو هنا قرار منح رخصه الاسلحه والذخيره والمواد الخطره والاتجار بها يعني انهاء اثاره للماضي والمستقبل وهذا خلاف الواقع لان الاجراء المتخذ هنا تقتصر اثاره للمستقبل فقط . كما ان المشرع في هذا النص كان موفقاً في ذكر اسباب الايقاف المؤقت والدائم لاجازات الاسلحه والذخائر وغيرها ، الا انه غير موفق في العبارة الاخيره من فقره (.....) كانت حيازتها غير جائزه قانوناً) لان الامر هنا يتعلق بحيازه غير مرخصه قانوناً وليس بايقاف العمل برخصه صادرة وفق القانون . ولرئيس الوزراء سلطه تقديرية في اختيار نوع ايقاف العمل بالاجازات هل هو مؤقت او دائم حسب ظروف الحال وتخضع هذه السلطه لرقابة القضاء .

ومن الضمانات لحقوق الافراد التي نص عليها امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه هو ما جاء في ماده الرابعه والتي نصت على انه (تعرض القرارات والاوامر الصادره بتوقيف او حجز الاشخاص او الاموال التي تتخذ بموجب احكام هذا القانون على قاضي التحقيق على ان يمثل المتهم امام قاضي التحقيق خلال (٢٤) ساعه من اتخاذها) . ان العرض امام قاضي التحقيق وخلال (٢٤) هو ضمانه اكيدة للافراد باعتبار ان هذا القاضي هو جهة محايدّه وعرض القرارات والاوامر الماسه بحقوق وحرّيات الافراد هنا يكون خلال مده زمنيّه قصيره جداً .

لقد جاء في فقره الاولى من ماده الخامسه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه بانه (يمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائيه المنصوص عليها اعلاه بموجب اوامر او بلاغات او بيانات تحريريّه تنشر في وسائل الاعلام المرئيه والمسموعه والمكتوبه مع تحديد تاريخ سريانها ومدتها) . كان على المشرع هنا ذكر الجريده الرسميه مع الوسائل الاخرى بحيث ان النشر في الجريده الرسميه يكون ملزم وذلك ضمانه للتوثيق والعلم الذي لا يشوبه شك اذ ان الوقائع العراقيه هي الجريده الرسميه للدوله العراقيه وهي حجه فيما تحويه على الجميع حكام و محكومين ، وقد تم نشر بعض البيانات الصادره من سلطه الطوارئ (رئيس الوزراء) في جريده الوقائع العراقيه وهذا ليس من باب الالزام وانما من باب الظهور بمظهر الشفافيه في التعامل .

وحسناً فعل المشرع العراقي ان قيد سلطه رئيس الوزراء هنا في تحديد تاريخ سريان ومدة الاوامر والبلاغات والبيانات التحريريّه التي تصدر منه .

لقد نصت فقره (ثانياً) من ماده الخامسه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه على جزاء عدم اطاعة القرارات الصادره من رئيس الوزراء عند تطبيق حالة الطوارئ ، اذ جاء فيها (مع عدم الاخلال باية عقوبه اشد ينص عليها قانون العقوبات والقوانين النافذه يعاقب بالحبس مده لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامه لا تزيد عن مليون دينار او باحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الاوامر او البلاغات او البيانات او القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء او من يخوله) .

ان من الضمانات المهمه لحقوق الافراد في امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه لسنة ٢٠٠٤ هو عدم تشكيل محاكم استثنائيه للنظر في الجرائم التي تحصل عند تطبيق حالة الطوارئ خلافاً لما سار عليه المشرع العراقي في هذا المجال منذ سنة ١٩٣٥^(١٨) . فقد نص امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه على ان المحاكم الاعتياديه ضمن التنظيم القضائي في العراق هي التي تنظر في الجرائم المرتكبه اثناء تطبيق حالة الطوارئ ، اذ جاء في ماده السابعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيّه بانه (اولاً - تتولى المحكمه الجنائيه المركزيه في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبه خلال مده سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل و التسليب و الاغتصاب و الخطف و تخريب او تفجير او احراق او اتلاف الاموال العامه و الخاصه و حيازة الاسلحه الحربيّه و عتاها او صنعها او نقلها او تهريبها او المتاجره بها . ثانياً - تختص المحاكم الجزائيه بالنظر في الجرائم الاخرى غير الوارده في فقره اعلاه او ما يحيله عليها القاضي المختص ضمن اختصاصه المكاني . ثالثاً - يتولى القضاة التحقيق كلا حسب منطقتّه و اختصاصه المكاني و النوعي

، التحقيق فوراً في الجرائم المذكوره في اعلاه، و لرئيس مجلس القضاء او رئيس المحكمه الاتحاديه العليا ، بعد تشكيلها ، ان يندب بعض القضاة و المحققين للتحقيق بدلا عن قضاة التحقيق في المنطقه المختصه او للتحقيق بمعيتهم في جريمة او نوع معين من الجرائم ، اذا كان ذلك ضرورياً . رابعاً – تسري احكام قانون العقوبات و قانون اصول المحاكمات الجزائيه على الجرائم المشار اليها في الفقرتين اولاً و ثانياً من هذه ماده .) وهذا مطابق للماده (٩٥) من الدستور النافذ والذي صدر بعد صدور امر الدفاع عن السلامه الوطنيه والتي تنص على انه (يحظر انشاء محاكم خاصه او استثنائيه .)

يتبين من النص اعلاه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بان المحكمه الجنائيه المركزيه هي التي تنظر في الجرائم الكبرى وهذا من اختصاصها المنصوص عليه في قانون انشاء هذه المحكمه (١٩) الصادر بتاريخ ٢٢/٤/٢٠٠٤ (٢٠) كذلك تنظر المحاكم الجزائيه في بقية الجرائم ، ويتولى قضاة التحقيق كل حسب منطقتهم و اختصاصهم المكاني و النوعي التحقيق في الجرائم التي تقع عند تطبيق حالة الطوارئ .

لقد ذكر النص اعلاه بان لرئيس المحكمه الاتحاديه العليا بعد تشكيلها ان يندب بعض القضاة و المحققين للتحقيق بدلا عن قضاة التحقيق في المنطقه المختصه او للتحقيق بمعيتهم ، ومن الجدير بالذكر بان المحكمه الاتحاديه العليا ليس لها اختصاص جنائي حسب قانون انشائها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والذي صدر بعد صدور امر الدفاع عن السلامه الوطنيه سنة ٢٠٠٤ . وجاء في ماده (٨) من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بان (لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسه ، ان يامر قبل احواله الدعوى الى المحكمه المختصه او اثناء نظرها ، بحفظ الدعوى و الافراج عن المتهمين قبل محاكمتهم ، لضرورات تتعلق بمصلحه عليا او لاسباب تتعلق بالامن و الاستقرار) والصلاحيه الممنوحه هنا هي سلطه تقديرية تمارسها السلطه التنفيذيه بعيداً عن رقابة القضاء ، وذلك لان الاسباب التي اوردها ماده الثامن هنا لممارسه هذه السلطه هي اسباب واسع و غامضه لا يمكن للقضاء بسط رقابته عليها .

المبحث الثاني

الرقابه القضائيه على حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه

رقم (١) لسنة ٢٠٠٤

لاحظنا في المبحث الاول من هذا البحث بان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ يتضمن الكثير من القيود على سلطه الطوارئ وذلك في سبيل الحفاظ على حقوق و حريات الافراد قدر الامكان في الظرف الاستثنائي وهذا تعبير عن الفلسفه الجديده التي يتبناها الدستور المؤقت للدوله العراقيه والذي سمي بقانون اداره الدوله العراقيه للمرحله الانتقاليه والذي صدر في ظلله امر الدفاع عن السلامه الوطنيه وهي فلسفه دولة القانون والتي سار عليها الدستور الدائم لجمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ .

لكن كيف لنا ان نضمن التزام سلطه الطوارئ بالقيود الوارده في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤؟

لقد جاء في الفقرة (تاسعاً – د) من ماده (٦١) من دستور العراق الدائم بان (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحاله الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) . وهذا يعني بان رئيس مجلس الوزراء لا يعرض ما اتخذه من اجراءات اثناء حالة الطوارئ على البرلمان الا بعد انتهاء حالة الطوارئ وخلال خمسة عشر يوماً ، أي ان رئيس الوزراء يتخذ اجراءات اثناء حالة الطوارئ خارج رقابة البرلمان وهو الامر الذي يشكل خطراً على حقوق و حريات الافراد ، هذا اذا فرضنا فعاليه رقابه البرلمان ان وجدت ، فهنا الميول و المصالح السياسييه تكون حاضره في هذه الرقابه وهو الامر الذي

يضعفها وخصوصاً اذا علمنا بان السلطه التنفيذيه تتبثق من مجلس النواب بموجب الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ (٢١) .

اما الرقابه على قرارات واجراءات رئيس الوزراء الاستثنائيه من قبل مجلس الرئاسه بموجب الفقره (اولاً) من الماده التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه فهي رقابه عديمه الفعاليه ، اذ كلاهما جزء من سلطه واحده هي السلطه التنفيذيه(٢٢) وهنا الاعترافات السياسيه لها دور في هذه الرقابه وهو الامر الذي يضعفها .

اذن لا يبقى لنا غير الرقابه القضائيه ، فهذه الرقابه تتميز بالحياد والاستقلال كما تتميز هذه الرقابه بالموضوعيه وابتعاد شبهة الميول السياسيه عنها ، فهي تصدر من سلطه مستقله عن السلطه التنفيذيه والتشريعيه وظيفتها تنفيذ القانون ورد كل ما يخالفه . وعليه فان هذه الرقابه يمكن ان تجبر سلطه الطوارئ على احترام القيود الوارده في القانون .

ان انعدام الرقابه القضائيه يجعل كل القيود الوارده في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه هي حبر على ورق . فلنا ان نسال من كان يجبر سلطه الطوارئ في قانون السلامه الوطنيه لسنة ١٩٦٥ على الالتزام بالقيود الوارده في هذا القانون طالما كان هذا القانون نفسه ينص على منع الرقابه القضائيه على الاجراءات المتخذة اثناء فترة الطوارئ (٢٣) ؟

من الطبيعي بان سلطه الطوارئ كانت تعمل في ظل هذا القانون بحريه بدون ان يحاسبها احد سواء التزمت بالقانون ام لم تلتزم ، فالمشرع في هذا القانون قد اضعف القيود الوارده في القانون بنفسه وجردها من قوتها القانونيه . اذ ماذا يعني ان مخالفة نصوص دون ان يترتب على ذلك أي جزاء ؟

ان هذا يعني بصراحه انعدام الصفه القانونيه لهذه النصوص وجعلها مجرد عمل مادي طالما لا يتضمن الزام للجهه التي تخاطبها هذه النصوص وهي سلطه الطوارئ .
ويترتب على كل ماتقدم بان انعدام الرقابه القضائيه على تطبيق القانون يعني اننا في دوله بوليسيه ، عليه يجب ان تكون هناك رقابه قضائيه عند تطبيق امر الدفاع عن السلامه الوطنيه سواء عند اعلان حالة الطوارئ بموجب هذا الامر وعند تطبيق حالة الطوارئ ، وذلك من اجل سيادة دولة القانون .
وسنتناول في هذا المبحث الرقابه القضائيه على اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وذلك في المطلب الاول كما نتناول في المطلب الثاني الرقابه القضائيه على حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه .

المطلب الاول : الرقابه القضائيه على اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن

السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤

ان الرقابه على حالة الطوارئ تبدأ من الاجراء الاول وهو اعلان حالة الطوارئ ، فهذا اجراء صادر عن السلطه الاداريه لا يختلف في طبيعته عن الاجراءات المتخذة من هذه السلطه اثناء حالة الطوارئ وان كان صادراً من رئيس الوزراء بعد موافقة مجلس النواب حسب الماده (٥٨) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ الا انه مع ذلك يبقى حسب المعيار الشكلي لتمييز اعمال الدوله عملاً ادارياً صادراً من السلطه التنفيذيه وهو بذلك يكون خاضعاً الى رقابه القضاء سواء كان القضاء العادي ام الاداري .

الا ان هذا الامر لم يكن بهذه السهوله عند الفقه والقضاء بل كان محل جدل بين مؤيد للرقابه على اعلان حالة الطوارئ وبين معارض(٢٤) . وحجة المعارضين هي ان اعلان حالة الطوارئ هو من اعمال السياده وذلك لانه عمل يمس امن الدوله وكذلك يؤدي الى المساس بالعلاقه بين السلطتين التشريعيه والتنفيذيه(٢٥) .

ان نظرية اعمال السياده هي من صنع مجلس الدوله الفرنسي وبعد ذلك طبقتها الكثير من الدول ، والغريب ان مجلس الدوله مؤسس النظرية قد قام بتضييق نطاقها بينما بقية الدول التي طبقتها اخذت

تتوسع فيها ، وهذا معيار على مدى الحرص على حقوق وحرريات الافراد ، اذ ان هذه النظرية تشكل الخطر الاكبر على الحقوق والحرريات فهي تحصن القرارات الاداريه من أي نوع من انواع المراقبه وهذا الامر يؤدي الى وضع شاذ في العلاقات القانونيه بين السلطه والافراد .

ومن مظاهر التطبيق في تطبيق نظرية اعمال السيادة من قبل مجلس الدوله الفرنسي هو قيامه بالرقابه على اعلان حالة الطوارئ او الاحكام العرفيه بينما نجد ان دول اخذت هذه النظرية من مجلس الدوله الفرنسي تعتبر اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة كمصر^(٢٦) والعراق^(٢٧) على الرغم من ان المشرع في هاتين الدولتين لم ينص صراحة على اعتبار اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة الا ان القضاء فيهما اعتبر اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة اجتهاداً منه .

واذا تكلمنا هنا عن مصر فلان هذه الدوله هي من اكثر الدول العربيه تطوراً في المجال القانوني وقد انشأت نظاماً قضائياً متخصصاً في المنازعات الاداريه منذ سنة ١٩٤٦ وهو ما يعرف بالقضاء الاداري^(٢٨) ، لكن للأسف لا زال هذا القضاء يعتبر اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة الى الآن ، فكيف الامر في العراق الذي لم يعرف القضاء الاداري الا عام ١٩٨٩^(٢٩) وفي ظل الحكم الدكتاتوري .

لقد كان القضاء العادي في العراق قبل ذلك ينص صراحة على ان اعلان الاحكام العرفيه او حالة الطوارئ هو من اعمال السيادة وذلك في حكم لمحكمة التمييز بتاريخ ١٩٦٦/٥/٩ والذي جاء فيه (ان اعمال السيادة حسيما جرى به الفقه والقضاء هي تلك الاعمال التي تصدر من الحكومه باعتبارها سلطة حكم لا سلطة اداره فتباشرها بمقتضى هذه السلطه العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات الاخرى داخلية كانت ام خارجيه او تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدوله في الداخل او الذود عن سيادتها في الخارج ومن ثم يغلب فيها ان تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي او في النطاق الخارجي . اما لتنظيم علاقات الحكومه بالسلطات العامه واما لدفع الاذى والشر عن الدوله في الداخل او في الخارج وهي تاره تكون اعمالاً منظمه لعلاقات الحكومه بالمجلس الوطني او مجلس الدفاع الاعلى وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الامن العام من اضطراب داخلي باعلان الاحكام العرفيه او اعلان حالة الطوارئ)^(٣٠) . ان محكمة التمييز اعتبرت اعمال السيادة هي التي تصدر من الحكومه باعتبارها سلطة حكم لا سلطة اداره وقد ذكرت المحكمه بان اعلان الاحكام العرفيه والطوارئ والتي اعتيرتها من اعمال السيادة هو عمل يتخذ للدفاع عن الامن العام من اضطراب داخلي . فهل ان الحفاظ على الامن العام هو عمل حكومي ام اداري ؟

انه مما لا شك فيه بان الحفاظ على الامن العام هو عمل اداري وهو احد انواع انشطة الضبط الاداري التي تمارسها السلطه التنفيذيه ضمن وظيفتها الاداريه وليس الحكوميه^(٣١) . اذن فان محكمة التمييز لم تكن موفقه في اعتبار اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة وفي تسبب ذلك . الا انه يظهر بان القضاء العادي في العراق كان لا يملك الجراه على بسط رقابته على اعمال السلطه الاداريه . وللأسف لم نرى موقفاً معارضاً لتوجه القضاء من قبل الفقه الاداري في العراق بل ربما العكس^(٣٢) . والى ان انشيء القضاء الاداري في العراق عام ١٩٨٩ لم نرى حكماً لمحكمة التمييز ينقض ما تبنته عام ١٩٦٦ .

وبعد عام ١٩٨٩ وحتى صدور دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ فان القضاء الاداري لم يصدر أي حكم بخصوص اعلان حالة الطوارئ اذ انه لم يتم اعلان حالة الطوارئ خلال هذه الفتره رغم الاحداث الجسام التي مر بها العراق منذ عام ١٩٩٠ وحتى عام ٢٠٠٣ وذلك بسبب الصلاحيات الواسعه التي يتمتع بها مجلس قيادة الثوره (المنحل) الذي كان يمارس الاختصاصين التشريعي و التنفيذيين بموجب دستور سنة ١٩٧٠^(٣٣) . اضافة الى ذلك فان رئيس الجمهوريه كان يتمتع بصلاحيات واسعه حتى في المجال التشريعي اذ له اصدار قرارات لها قوة القانون عند الاقتضاء بموجب الدستور^(٣٤) .

اما اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنييه فان قراءة نص الفقرة الثانيه من المادة التاسعه منه وانسجاماً مع توجه المشرع الدستوري و العادي يدفعنا ذلك الى القول بان اعلان حالة الطوارئ هنا هي خاضعه للرقابه القضائيه .

لقد جاء في الفقرة الثانيه من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامة الوطنييه بانه (تخضع قرارات رئيس الوزراء لرقابه محكمة التمييز) ومن الملاحظ ان كلمة (قرارات) الوارده هنا هي مطلقة غير مقيدة بشيء فهي تشمل كل القرارات المتخذة من رئيس الوزراء و بضمنها قرار اعلان حالة الطوارئ ، وعليه فان هذا الاعلان خاضع للرقابه القضائيه وهو الامر الذي يتناسب مع الاسباب الموجبه لاصدار امر الدفاع عن السلامة الوطنييه والتي جاء فيها (..... وتدعيماً لسيادة دولة القانون وللاستقلالية القضاء وفعاليتة ورقابته ، ومنعاً للتسرف في استخدام القوة في الظروف الاستثنائية ، ولغير ذلك من الاسباب المعروفة اصدرنا هذا الامر). اذن فان عدم الرقابه على اعلان حالة الطوارئ يتناقض مع الاسباب الموجبه. كما ان المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ الذي صدر بعد صدور امر الدفاع عن السلامة الوطنييه قد نص في الفقرة الثالثه من المادة (١٩) منه بان (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع) . وهذه العبارة مطلقه لا يوجد عليها استثناء وعليه فان كل من تضرر من اعلان حالة الطوارئ له الحق في التقاضي .

اضافه لكل ما تقدم فان قيام المشرع في امر الدفاع عن السلامة الوطنييه بتنظيم اعلان حالة الطوارئ من حيث الاسباب و المده و الاجراءات سيكون عديم الفائدة اذا لم تكن هناك جهه فعاله للرقابه على قرار الاعلان . فعدم وجود رقابه او وجود رقابه ضعيفه عديمه الفعاليه يجعل تنظيم اعلان حالة الطوارئ من قبل المشرع عبثاً لا قيمة له ، كما ان ذلك يشجع رئيس الوزراء على عدم الالتزام بما جاء في امر الدفاع عن السلامة الوطنييه عند قيامه باعلان حالة الطوارئ ، وسيمر الاعلان مرور الكرام بدون أي مسؤوليه تترتب على رئيس الوزراء وهذا مخالف لمفهوم سيادة دولة القانون التي نصت عليها الاسباب الموجبه لاصدار امر الدفاع عن السلامة الوطنييه .

اذن فان الاجراء الاول لحالة الطوارئ وهو الاعلان عنها خاضع لرقابه القضاء ويحق لكل من له مصلحة في الغاء قرار اعلان حالة الطوارئ واعتقد ان هذا الاعلان يشوبه عيب من عيوب المشروعيه ان يرفع دعوى امام القضاء للمطالبه بالغاءه. ولكن لنا عدة ملاحظات على الجهه القضائيه المختصه والتي ذكرها امر الدفاع عن السلامة الوطنييه سنذكرها في المطلب الثاني .

المطلب الثاني : الرقابه القضائيه على القرارات والاجراءات المتخذة اثناء حالة الطوارئ .

جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامة الوطنييه ما يلي (تخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابه محكمة التمييز ، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق باجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم ، وانتهاءً بالمحكمة الاتحاديه عليا ، وللمحاكم المذكوره تقرير الغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها ، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والاجراءات) .

ان النص اعلاه هو ترجمه لما جاء في الاسباب الموجبه لامر الدفاع عن السلامة الوطنييه من تدعيم لسيادة دولة القانون^(٣٥) وهذا النص لم يكن له مثيل في التشريعات الاستثنائية التي صدرت في العراق منذ تشكيل الدوله العراقيه ، وقد ذهب المشرع في قانون السلامة الوطنييه لسنة ١٩٦٥ صراحة الى منع المحاكم من النظر في القرارات والاجراءات المتخذة اثناء حالة الطوارئ^(٣٦) ، وان كان هذا النص اصبح غير دستوري استناداً الى المادة (١٠٠) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على انه (يحضر النص في القوانين على تحصيل أي عمل او قرار اداري من الطعن) .

وان كانت الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامة الوطنييه من حيث الفكره التي جاءت بها تعد سابقه في التشريعات الاستثنائية العراقيه يحمدها المشرع العراقي ، الا ان

مضمونها يحمل الكثير من علامات الاستفهام والاستغراب ايضاً ، وسوف نبين ملاحظاتنا حول هذه الفقرة فيما يلي :

اولاً :

لقد جاء في هذه الفقرة بان قرارات واجراءات رئيس الوزراء تخضع (لرقابة محكمة التمييز ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق باجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم ،) . ولنا ان نتساءل هنا بانه اذا كانت الاجراءات صادرة من رئيس الوزراء في الحكومه المركزيه الاتحاديه فلماذا الاجراءات الصادرة منه داخل نطاق اقليم كردستان يخضع لرقابة محكمة التمييز في الاقليم دون محكمة التمييز الاتحاديه في بغداد .

ان الاجراءات لو كانت صادرة من رئيس الوزراء في حكومة اقليم كردستان لكان الامر مقبولاً نوعاً ما . لكن ان يوكل امر الرقابه على الاجراءات الصادرة من رئيس الوزراء في الحكومه الاتحاديه الى محكمه محليه دون المحكمه الاتحاديه حتى وان كان الامر داخل الاقليم المحلي فان هذا الامر له بعد سياسي يتجاوز القانون ، اذ ان السلطه الاتحاديه هي صاحبة السيادة على كل تراب الوطن .

ثانياً :

لقد جاء في الفقرة (ثانياً) من ماده التاسعه السالفه الذكر بان قرارات واجراءات رئيس الوزراء تخضع لرقابة محكمة التمييز ، وهذا امر مستغرب في دوله تطبيق النظام القضائي المزدوج ، اذ ان ذلك كان سيبدو طبيعياً لو ان العراق كان من الدول التي تطبق النظام القضائي الموحد لكن بعد صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه تم انشاء القضاء الاداري اصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج . فالدول التي تطبق النظام القضائي الموحد من الطبيعي ان يتصدى القضاء العادي وهو القضاء الوحيد في هذه الدول لرقابة القرارات الاداريه ، الا ان هذا الامر ليس طبيعياً في وجود القضاء الاداري .

ان اعلان حالة الطوارئ هو توسيع لصلاحيات السلطه الاداريه عند قيامها بنشاط الضبط الاداري ، فهنا السلطه الاداريه والتي تسمى سلطة الضبط الاداري تقوم بالحفاظ على النظام العام وهو نشاط اداري لا جدال فيه ، وعليه فان القضاء المتخصص بالرقابه على هذه السلطه هو القضاء الاداري في الدول ذات النظام القضائي المزدوج^(٣٧) . والعراق من هذه الدول والقضاء الاداري فيه يختص بالرقابه على القرارات الاداريه وذلك طبقاً لنص الفقرة (ثانياً - د) من ماده السابعه من قانون مجلس شوري الدوله رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل والتي جاء فيها بانه (تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الاداريه التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدوله والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع الطعن فيها) فلماذا تكون محكمة القضاء الاداري مختصه بالرقابه على قرارات سلطة الضبط الاداري في الظروف العاديه وعند تطبيق حالة الطوارئ التي هي توسيع لحدود سلطة الضبط الاداري يصبح القضاء العادي هو المختص بالرقابه على قرارات هذه السلطه ؟ صحيح ان المشرع له الحق في تعيين الجهه القضائيه التي ترفع امامها الدعوى الا ان اتجاه المشرع هنا فيه وضع الشيء في غير محله وذلك عندما جعل منازعه اداريه من اختصاص القضاء العادي في الوقت الذي يوجد فيه القضاء المختص بهذه المنازعات وهو القضاء الاداري . وان دل هذا على شيء فانما يدل على عدم النقه بالقضاء الاداري في العراق وهو امر فيه تجاوز على الاسباب الموجه لتسريع امر الدفاع عن السلامه الوطنيه والتي جاء فيها ان اصدار هذا الامر هو (... تدعيم لفعاليه القضاء) فكيف يكون هذا التدعيم والمشرع يجمد عمل القضاء الاداري في مسأله هي من صلب اختصاصه .

ان البلد الام للقضاء الاداري وهي فرنسا تخضع فيها اعمال سلطة الطوارئ لرقابة القضاء الاداري^(٣٨) ، كما ان مصر ابرز بلد عربي طبق للنظام القضائي المزدوج والاكثر تقدماً في هذا المجال من العراق يجعل القضاء الاداري هو المختص بالرقابه على سلطة الطوارئ^(٣٩) .

ان القضاء الاداري يتميز عن القضاء العادي بانه قضاء متخصص بالمنازعات التي تكون الاداره طرفاً فيها والتي تستخدم فيها اساليب السلطه العامه ، فهذا النوع من المنازعات فيه طرفين غير متساويين في المركز القانوني ، اذ ان احدهما وهو السلطه الاداريه ذات مركز متميز عن الاخر وهو الشخص الخاص ، فالاول صاحب السلطه العامه والذي يمثل المصلحه العامه اما الثاني الذي لا يملك سلطه فهو يدافع عن حقوقه وحرياته والتي تمثل مصلحه خاصه ، فتكون لدينا مصلحتين متعارضتين ، فأيهما يتم التضحيه بها هل هي المصلحه العامه ام الخاصه؟

ان الفرد الاعزل في المنازعه الاداريه وهو يواجه الاداره يستجير بمن يحميه من هذه السلطه للحفاظ على حقوقه وحرياته . والقضاء العادي عندما ينظر في منازعه ما ايا كان نوعها فانه يتقيد بالنصوص القانونيه بغض النظر عن الظروف المحيطه بها حتى وان ادى ذلك الى المساس بالحقوق والحریات ، كما ان القضاء العادي العراقي خلال مسيرته لم يكن ذلك القضاء الذي يقف بحزم امام السلطات العليا في الدوله اذا تجاوزت على الحقوق والحریات^(٤٠) .

ان القضاء الاداري عندما ينظر في منازعه ما فانه لا يهدر أي من المصلحتين الخاصه والعامه بل يوازن بينهما ، فهو وان كانت المصلحه العامه هي الاولويه بالنسبه لديه الا انه مع ذلك لا يمس المصلحه الخاصه الا بالقدر الضروري فقط وعندما تكون هناك حاله تستدعي ذلك^(٤١) . فالقضاء الاداري هو قضاء متخصص بالمنازعات الاداريه لانه قريب من الاداره ويعرف طبيعه عملها والدليل على ذلك هو تقديمه للاستشارات القانونيه وقيامه بصياغة مشاريع القوانين عندما تطلب منه الاداره ذلك^(٤٢) وهو بمعرفته هذه يعلم متى يكون المساس بالحقوق والحریات من قبل الاداره ضروري وذلك حسب الظروف المحيطه بكل منازعه ذلك ان القضاء الاداري عندما يقوم بعمله فانه يضع حمايه حقوق وحریات الافراد نصب عينيه فهو قلعه للافراد لحمايه حقوقهم وحریاتهم^(٤٣) .

ان القضاء الاداري في العراق وان تخطى السنه الثامنه عشره من عمره ولم يسجل حضوراً متميزاً الا اننا يجب ان نلتمس له العذر في ذلك اذ ان قانون إنشائه كبله بقيود كثيره وافقده الكثير من فعاليته^(٤٤) . الا اننا بعد سقوط الدكتاتوريه اذا اردنا ان نبني دولة القانون يجب ان نفعّل القضاء الاداري ونمنحه كل الدعم حتى يؤدي وظيفته في الرقابه على اعمال السلطه التنفيذيه ولا نحجم هذا القضاء فيصبح كل ما نقوله عن دولة القانون حبراً على ورق . ولكن للأسف فاننا نلتمس هذا التحجيم في التشريعات الصادره بعد ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ ومنها امر الدفاع عن السلامه الوطنيه^(٤٥) ، واكثر من ذلك فان محكمة التمييز الاتحاديه ترضن الى الان بان العراق يطبق النظام القضائي الموحد^(٤٦) وبالتالي فان القضاء العادي يختص بكل انواع المنازعات سواء كانت عاديه ام اداريه .

لقد ذكرت الفقره (ثانياً) من ماده التاسعه من امر الدفاع بان تراعي المحاكم عند رقابتها لقرارات واجراءات رئيس الوزراء الظروف الاستثنائيه التي صدرت في ظلها تلك القرارات والاجراءات . ونعتقد بان خير من يراعي ذلك هو القضاء الاداري لانه عندما ينظر في كل منازعه يراعي الظروف المحيطه بها بحيث لا يكون المساس بالحقوق والحریات الا بالقدر اللازم حسب هذه الظروف .

اخيراً فانه من الملاحظ بان المشرع في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه قد جعل محكمة التمييز هي محكمة اول درجه في المنازعات الناتجه من قرارات واجراءات رئيس الوزراء وهذا امر منتقد لان فيه حرمان الافراد من درجات التقاضي .

ثالثاً :

لقد جاء في الفقره (ثانياً) من ماده التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بانه (تخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابه محكمة التمييز ، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق باجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم وانتهاءً بالمحكمة الاتحاديه العليا) .



لا نعلم ماذا يقصد المشرع من عبارة (وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا) فهذا تعبير غريب في صياغة النصوص القانونية ، فهل يقصد هنا ان المحكمة الاتحادية العليا هي جهة طعن بالاحكام الصادره من محكمة التمييز الاتحادية ومحكمة تمييز كردستان؟

ان المحكمة الاتحادية العليا تم انشاءها بموجب الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ وذلك استناداً الى المادة (٤٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقاليه والتي تختص حسب قانون ادارة الدولة وقانون انشاءها بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومه الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحليه ، كما تختص بالفصل في دستورية القوانين والقرارات والانظمه والتعليمات والوامر الصادره من أي جهة تملك حق اصدارها كما تختص بالنظر في الطعون المقامه على احكام محكمة القضاء الاداري^(٤٧) .

ان ما جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه ليس له سند دستوري ، اذ ان الاختصاص هو من النظام العام ولا يجوز تعديل الاختصاص فيما ورد في قاعده قانونيه بواسطة قاعده قانونيه ادنى منها درجه ، ولقد وردت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في قانون ادارة الدولة وهو قانون دستوري وذلك في الفقرة (ب) من المادة (٤٤) منه ولم يمنح هذا القانون الدستوري صلاحيات للمشرع في اضافة اختصاصات اخرى الا ما جاء في الفقرة (ب - ٣) من المادة (٤٤) والتي نصت على انه (تحدد الصلاحيه الاستثنائية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي) وقد رددت المادة الرابعه من قانون المحكمة الاتحادية العليا هذا النص في الفقرة الرابعه منها وهو نص مبهم وغير مفهوم حتى بالنسبه للعاملين في المحكمة نفسها^(٤٨) . وهذا النص لم يعمل به حتى صدور دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ الذي لم ينص على هذه الفقرة^(٤٩) .

عليه فاذا كان قصد المشرع في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه من نص الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه منه هو ان الطعن باحكام محكمة التمييز الاتحادية ومحكمة تمييز كردستان يكون امام المحكمة الاتحادية العليا فانه نص غير دستوري . وقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بعد صدور امر الدفاع عن السلامه الوطنيه ولم ينص على هذا الاختصاص وهو امر منطقي اذ انه لو نص عليه لكان مخالفاً للدستور . وعلى حد علمنا فان المحكمة الاتحادية العليا لم تتظر بدعوى من هذا النوع حتى عام ٢٠٠٧^(٥٠) . علماً بان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه طبقت منذ شهر تشرين الثاني عام ٢٠٠٤ .

رابعاً :

جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بانه (..... للمحاكم المذكوره تقرير الغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها)

لقد منح المشرع هنا محكمة التمييز سلطه لم تكن تعمل بها سابقاً وهي الغاء القرارات الاداريه الصادره من رئيس الوزراء . وهو امر جديد على محكمة التمييز اذ انها كانت تكتفي بالامتناع عن تطبيق القرار الاداري الغير مشروع وذلك في دعوى تسمى دعوى عدم معارضه^(٥١) ، رغم انها كانت صاحبة الولاية العامه في جميع انواع المنازعات سواء كانت اداريه ام عادية وذلك قبل انشاء القضاء الاداري في العراق عام ١٩٨٩^(٥٢) ولم يكن هناك مانع قانوني من قيامها بالغاء القرارات الاداريه الغير مشروعه^(٥٣) .

والملاحظ في النص اعلاه هو ان المشرع اقر الالغاء والابطال للقرارات والاجراءات الصادره من رئيس الوزراء ولم ينص على التعويض عن الاضرار التي يمكن ان تنتج عن القرارات والاجراءات الغير مشروعه ، وذكر التعويض هنا ضروري لان القرارات والاجراءات المتخذة هنا هي استثنائية وهو الامر الذي يتطلب ذكر صريح للتعويض بحيث لا يترك الامر للتاويل والاجتهادات .

خامساً :

من المنطقي بان القرارات الاداريه والاجراءات الصادره من سلطات الطوارئ التي هي ادنى من رئيس الوزراء تكون قابله للطعن بها امام القضاء طالما ان قرارات واجراءات رئيس الوزراء قابله للطعن بها امام القضاء بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه . لكن من هي الجبهه القضائيه التي ترفع امامها الدعاوى ضد قرارات واجراءات سلطات الطوارئ الاقل درجه من رئيس الوزراء ؟

جواباً على هذا السؤال فانه طالما لا يوجد نص قانوني خاص في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه او في غيره من القوانين يحدد الجبهه القضائيه المختصه بالنظر بالدعاوى الخاصه بالقرارات والاجراءات الصادره من سلطة الطوارئ الادنى من رئيس الوزراء فاننا نرجع الى القواعد القانونيه التي تنظم الاختصاصات القضائيه . وبالرجوع الى هذه القواعد فان محكمة القضاء الاداري هي المختصه بالنظر بالدعاوى الخاصه بالقرارات الاداريه والتعويض عن الاضرار الناجمه عنها ، اما المحاكم العاديه فهي المختصه بالنظر بالدعاوى الخاصه بالتعويض عن الاضرار الناجمه عن اجراءات سلطات الضبط الاداري في حالة رفع دعوى اصلية للتعويض .

من كل ما تقدم عن الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه نستخلص بان هذه الفقرة عليها مأخذ شكلي وموضوعي . حيث ان صياغتها القانونيه ضعيفه بحيث انها تتسم بالغموض ، كما ان مضمونها يثير الكثير من التساؤلات الامر الذي يجعلها محل نقد ، وهو ما يستوجب تعديل هذه الفقرة بحيث تصبح الرقابه على قرارات واجراءات رئيس الوزراء في حالة الطوارئ تطبيقاً لامر الدفاع عن السلامه الوطنيه من اختصاص الجهات القضائيه المختصه حسب القوانين العراقيه وهي محكمة القضاء الاداري بالنسبه للدعاوى المرفوعه ضد قرارات رئيس الوزراء والمحاكم العاديه فيما يخص طلبات التعويض عن الاضرار الناجمه عن اعمال سلطات الطوارئ^(٥٤) .

الخاتمه

في ختام هذا البحث فقد لا حظنا بان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ هو ليس قانون الطوارئ الوحيد في العراق الآن ، بل ان قانون الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ مازال ساري المفعول الى الآن من الناحيه القانونيه وذلك لان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه لم يعالج الاحاله حدوث خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشيه من حمله مستمره للعنف من أي عدد من الاسخاص . وهذا يعني انه اذا كان الخطر الحال الجسيم غير ناشيه عن حمله مستمره للعنف او حدث الخطر من غاره عدائيه او اعلنت حرب او قامت حالة حرب او حاله تهدد بوقوعها او اذا حدث وباء عام او كارثه عامه او اذا كان الخطر يهدد الناس في اموالهم فانه لا يمكن اعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه لسنة ٢٠٠٤ وانما تعلن حالة الطوارئ بموجب قانون السلامه الوطنيه لسنة ١٩٦٥ .

وقد لاحظنا ان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ يحتوي على ضمانات لحقوق وحرريات الافراد وهو الامر الذي يشكل تطوراً في ميدان الحقوق والحرريات . الا انه رغم هذه المزايا فان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه يحتوي على الكثير من السلبيات وهي :

١- ان امر الدفاع عن السلامه الوطنيه جاء مستعجلاً ومنظماً لحاله منفرده ، والتي تمثل الخطر الذي يعاني منه العراق وقت صدور هذا الامر . وهذا الاستعجال جعل المشرع هنا يتجاوز بقية الحالات التي تشكل خطراً على كيان الدوله وسلامة اراضيها وفرادها ، كما اوضحنا ذلك اعلاه .



٢- جاء في الاسباب الموجبه لإعلان حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بان الخطر الحال الموجب للاعلان يكون ناشيء عن حمله مستمره للعنف وهذا امر غير منطقي . اذ كيف يكون الخطر حال وفي نفس الوقت ناشيء عن حمله مستمره للعنف !!؟

٣- لقد جاءت صياغة مواد امر الدفاع عن السلامه الوطنيه ضعيفه ودون المستوى المطلوب لنص قانوني صادر عن السلطه التشريعيه .

٤- ان الفقره (ثانياً) من الماده التاسعه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه وان جاءت بفكره جديده على التشريعات الاستثنائية في العراق وربما خارج العراق ايضاً وهو النص صراحة على الرقابه القضائيه على قرارات واجراءات رئيس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ . الا ان هذه الماده قد اخفقت في نصها على ان الجبهه القضائيه المختصه هنا هي القضاء العادي رغم وجود قضاء اداري في العراق وهو المختص في مجال القرارات الاداريه . اضافته الى عيوب اخرى اعترت هذه الماده اشرفنا اليها في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا البحث .

٥- ان المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ قد جانبه الصواب في بيان كيفية اعلان حالة الطوارئ وذلك باشتراطه اخذ موافقة مجلس النواب عند اعلان حالة الطوارئ . وهذا امر يؤدي الى تقييد السلطه التنفيذية في اتخاذ اجراء لا يحتمل التأخير ، بل ان الضروره هنا تستدعي انفراد السلطه التنفيذية في اعلان حالة الطوارئ .

وفي النهايه فاننا نود ان نورد عدة مقترحات نعرضها على المشرعين الدستوري والعادي وهي حصيلة بحثنا هذا :

١- تشريع قانون يعدل امر الدفاع عن السلامه الوطنيه ويشمل جميع انواع الاخطار التي تهدد النظام العام وكيان الدوله، ويبقي على الضمانات التي وردت في امر الدفاع عن السلامه الوطنيه .

٢- ان تكون الرقابه القضائيه على قرارات واجراءات رئيس الوزراء في القانون المقترح تشريعه حسب اختصاص المحاكم الاداريه والعاديه . وذلك استناداً الى قانون مجلس شوري الدوله رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وحسب أي قانون يصدر معدلاً له .

٣- ان تعدل الماده (٥٨- أ) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ بحيث يكون لمجلس النواب المصادقه على قرار اعلان حالة الطوارئ بعد صدوره بمده محدده .

الهوامش

(١) تنص الماده ١٢٠ من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ والذي يسمى (القانون الاساسي العراقي) على مايلي (١- في حالة حدوث قلاقل او مايدل على حدوث شيء من هذا القبيل في اية جبهه من جهات العراق

حدث خطر من غاره عدائيه على اية جبهه من جهات العراق للملك السلطه بعد موافقة مجلس الوزراء على اعلان

الاحكام العرفيه بصوره مؤقتة في انحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل او الغارات .

٢- عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في اية جبهه من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارئ في جميع انحاء العراق او في اية منطقه منها

.....) .

(٢) انظر الماده ٣٠ من قانون السلامه الوطنيه رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .

(٣) انظر د . فاروق احمد خماس ، الرقابه على اعمال الاداره ، مطابع دار الكتب للطباعة والنشر ،

الموصل ، ١٩٨٨ . ص ٥٠- ٥١ وانظر د . علي محمد بدير ، د . عصام عبد الوهاب

البرزنجي ، د . مهدي ياسين السلامي ، مباديء واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب

للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ . ص ٢٢٩ .

(٤) انظر مجلة الوقائع العراقيه رقم ٣٩٨٧ في ايلول سنة ٢٠٠٤ . ص ١



- (٥) انظر د . سامي جمال الدين ، لوائح الضروره (وضمانه الرقابہ القضائيه) ، الناشر منشأة المعارف بالاسكندريه ، ١٩٨٢ . ص ٣٢٧
- (٦) تتكون هيئة الرئاسة من رئيس ونائبين . انظر المادة (٣٦ - أ) من قانون ادارة الدولة للمرحله الانتقاليه .
- (٧) تنص المادة ١٤٤ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ على انه (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ، ونشره في الجريده الرسميه ، وتشكيل الحكومه بموجبه) . وقد تحقق الشرط الاخير وهو تشكيل الحكومه بموجبه في ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٦ . انظر مجلة الوقائع العراقيه ، العدد ٤٠٢٣ .
- (٨) جاء في المادة (٥٨ - اولاً) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ بانه (لرئيس الجمهوريه ، او لرئيس مجلس الوزراء ، او لرئيس مجلس النواب ، او لخمسين عضواً من اعضاء المجلس ، دعوة مجلس النواب الى جلسته استثنائيه ، ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوه اليه) .
- (٩) جاء في المادة (٥٩ - اولاً) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ بانه (يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبيه المطلقة لعدد اعضائه) .
- (١٠) انظر المادة ١٤٨ من دستور مصر لسنة ١٩٧١ النافذ .
- (١١) انظر المادة ٩٥ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٢) انظر المادتين (١٩ - ثالثاً) و ١٠٠ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٣) انظر المادة الثالثه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه والتي جاء في مقدمتها (يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها بالسلطات الاستثنائيه المؤقته التاليه :
-) .
- (١٤) جاء في المادة العاشره من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه بانه (يعلن رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الامور الى حالتها الطبيعيه بأمر توافق عليه الرئاسة بالاجماع ، وتنتهي صلاحيته في اصدار القرارات والاجراءات والمظاهر الاستثنائيه الوارده في هذا القانون) .
- (١٥) نصت الفقره الثالثه من المادة الثالثه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه على انه لرئيس الوزراء (فرض قيود على الاموال وعلى حيازة الاشياء الممنوعه ، ووضع الحجز الاحتياطي على اموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحه وعمليات الاغتيال والتفجير ، وعلى اموال من يشترك او يتعاون معهم بايه كفييه كانت على ارتكاب هذه الجرائم او يحرضهم على ارتكابها وتقع بناءً 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 ادله كافييه قانوناً لإتهامه) .
- (١٦) تنص الفقره (سادساً) من المادة الثالثه من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه على انه لرئيس الوزراء (فرض قيود على المحال العامه والتجاريه والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر ، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها ومراقبه اعمالها ووضع الحراسه عليها بعد استحصال قرار قضائي ، وحلها او ايقافها مؤقتاً اذا ثبتت صلتها بالجرائم المذكوره في الفقره ((اولاً)) من المادة (٧) . وقد جاء في الفقره (اولاً) من المادة ٧ من امر الدفاع عن السلامه الوطنيه المذكوره في الفقره اعلاه بانه (تتولى المحكمه الجنائيه المركزيه في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبه خلال سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل والتسليح والاختصاب والخطف وتخريب او تفجير او احراق او اتلاف الاموال العامه والخاصه وحيازة الاسلحه الحربيه وعتادها او صنعها او نقلها او تهريبها او المتاجره بها)

- (١٧) انظر سعدون عنتر الجنابي ، احكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، ساعدت وزارة الثقافة والاعلام على نشره ، بغداد ، ١٩٨١ . ص ١٣٧ ، ١٤٤ ، ١٤٦ ، ١٥٥ . وانظر الفقرة ١٧ من المادة الرابعة من قانون السلامة الوطني رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
- (١٨) انظر سعدون عنتر الجنابي ، المصدر السابق . ص ١٣١
- (١٩) انظر في الولاية القضائية للمحكمة الجنائية المركزية القسم ١٨ من امر المحكمة الجنائية المركزية للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ .
- (٢٠) انظر مجلة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣ في حزيران ٢٠٠٤ . ص ١
- (٢١) انظر المادتين ٧٠ و ٧٦ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٢٢) انظر المادة ٧٦ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٢٣) نصت المادة ٣٢ من قانون السلامة الوطني رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ على انه (لا يكون لانتهاء حالة الاحكام العرفية او حالة الطوارئ أي اثر على ما اتخذ من اجراءات خلال فترة اعلانها ولا يجوز سماع أي دعوى بشأن هذه الاجراءات امام المحاكم)
- (٢٤) انظر سعدون عنتر الجنابي ، مصدر سابق . ص ١١٧
- (٢٥) انظر د . سامي جمال الدين ، مصدر سابق . ص ٣٣٥
- (٢٦) انظر د . سامي جمال الدين ، مصدر سابق . ص ٣٣٧ ، ٣٤٢ ، ٣٤٣
- (٢٧) انظر د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، نظرية اعمال السيادة في القانون المقارن ، مجلة القانون المقارن ، العددان السادس والسابع ، تصدرها جمعية القانون المقارن العراقيه ، بغداد ١٩٧٧ . ص ٣٨ ، ٦١ . وانظر سعدون عنتر الجنابي ، مصدر سابق . ص ١١٧ - ١١٩
- (٢٨) نشأ القضاء الاداري في مصر بموجب قانون مجلس الدوله رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ . انظر في ذلك د . محمد كامل ليله ، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري (دراسه مقارنه للتشريع والفقه والقضاء) ، ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي ، بلا سنة طبع . ص ٥١٩ - ٥٢٠
- (٢٩) نشأ القانون الاداري في العراق بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله المنشور في مجلة الوقائع العراقية العدد ٣٢٨٥ في ١١ / ١٢ / ١٩٨٩ .
- (٣٠) ذكره د . ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩١ . ص ١٧٢
- (٣١) انظر د . سامي جمال الدين ، الرقابته على اعمال الاداره ، الناشر منشأة المعارف بالاسكندريه ، بلا سنة طبع . ص ٣١٦
- (٣٢) انظر د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، مصدر سابق . ص ٤٩
- (٣٣) انظر المادة ٤٢ من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ .
- (٣٤) انظر الفقرة (ب) من المادة ٥٧ من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ .
- (٣٥) جاء ي الاسباب الموجهه لامر الدفاع عن السلامة الوطني رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ ما يلي : (نظراً للظروف الامنيه الخطيره والتداعيات العصيبة التي ما برحت تعصف بالعراق في هذه المرحله وضرورة التصدي الحازم للارهابيين والعابثين بالقانون ، وانطلاقاً من التزام الحكومه المؤقتة بحماية حق المواطن في الحياة الحره الكريمه وضمن حقوقه السياسية والمدنيه والالتزام بتهيئة الاجواء الامنيه المناسبه لإجراء انتخابات حره ديمقراطيه كما يمليه قانون ادارة الدوله للفترة الإنتقاليه ، وتدعيماً لسيادة دولة القانون ولإستقلالية القضاء وفعاليتيه ورقابته ، ومنعاً للتعسف في استخدام القوة في الظروف الاستثنائية ، ولغير ذلك من الاسباب المعروفة اصدرنا هذا الامر) .
- (٣٦) انظر المادة ٣٢ من قانون السلامة الوطني رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .

- (٣٧) انظر د . سامي جمال الدين ، لوائح الضروره ، مصدر سابق . ص ٣٦٦
- (٣٨) انظر د . سامي جمال الدين ، لوائح الضروره ، مصدر سابق . ص ٣٦٣ . د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، مصدر سابق . ص ٦١
- (٣٩) انظر د . سامي جمال الدين ، لوائح الضروره ، مصدر سابق . ص ٣٦٤ . د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، مصدر سابق . ص ٦١
- (٤٠) انظر د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق (دراسه مقارنه) ، مجلة العدالة ، مجله فصليه يصدرها مركز البحوث القانونيه في وزارة العدل ، العدد الاول ، السنه السادسه ، بلا مطبعه ، بغداد ، بلا سنه . ص ٢٩ . وانظر د . عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسه مقارنه) ، دار ومطابع الشعب ، ١٩٦٥ . ص ٢٣٣
- (٤١) انظر د . محمد طه بدوي و د محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في النظم الاداريه ، الناشر دار المعارف بمصر ، بلا سنه . ص ٣١٢ . د . احمد عبد الرحمن شرف الدين ، د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، بلا مطبعه ، ١٩٩١ . ص ٢١٨ - ٢١٩
- (٤٢) انظر د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامه للقرارات الاداريه (دراسه مقارنه) ، الطبعة الرابعه ، ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ . ص ٢٢
- (٤٣) انظر د . علي خطار شطناوي ، القضاء الاداري الاردني ، الطبعة الاولى ، المركز العربي للخدمات الطلابيه، عمان، ١٩٩٥ . ص ٣٥٥ . عامر احمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ، ساعدت جامعة بغداد على نشره ، بلا مطبعه ، ١٩٧٥ . ص ١٣١
- (٤٤) جاء في فقره (خامساً) من الماده السابعه من قانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ بانه (لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يلي : أ - اعمال السياده وتعتبر من اعمال السياده المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهوريه . ب - القرارات الاداريه التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهوريه وفقاً لصلاحياته الدستوريه . ج - القرارات الاداريه التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها) .
- (٤٥) ومن هذه التشريعات ايضاً انظر قانون التقاعد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ فقد جعلت الماده ٢٠ منه الطعن بالقرارات الاداريه الصادره تطبيقاً له امام لجنه اداريه ذات اختصاص قضائي والطعن بقرارات هذه اللجنه يكون امام الهيئه العامه لمجلس شوري الدوله . وهذا يعني استبعاد محكمة القضاء الاداري وهو تحجيم لهذه المحكمه . واذا كنا لم نقبل بهذه الماده فان المشرع العراقي قد زاد في التحجيم ونص في القانون رقم ٦٩ لسنة ٢٠٠٧ قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد المذكور اعلاه على تعديل الماده رقم ٢٠ وجعل الطعن بالقرارات الصادره من اللجنه الاداريه ذات الاختصاص القضائي امام محكمة التمييز بدل الهيئه العامه لمجلس شوري الدوله وهذا امر مستغرب جداً . كما ان المشرع في قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ قد جعل الطعن بقرارات التضمين امام محاكم البداءة حسب الماده الخامسه منه . ومما تقدم يجعلنا نشك بان المشرع العراقي يتجه نحو اعاده العراق الى النظام القضائي الموحد وهو الامر الذي يتنافى مع نص وروح الدستور العراقي .
- (٤٦) اعترضت محكمة التمييز الاتحاديه امام المحكمه الاتحاديه العليا على نص الماده ٢٠ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ واعتبرتها غير دستوريه وذلك لنصها على ان القرارات الصادره من لجنه تدقيق قضايا المتقاعدين المشكله بموجب هذا القانون يمكن الطعن بها تمييزاً امام الهيئه العامه لمجلس شوري الدوله . وتعتبر محكمة التمييز ان مجلس شوري الدوله لا يحمل صفة قضائيه وان المحاكم المدنيه هي المختصه بكافة انواع المنازعات وتمتد ولايتها الى

جميع الاشخاص الطبيعيه والمعنويه الا ما استثنى بنص خاص ، وذلك طبقاً لنص المادة ٢٩ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ .

ان ما ذكرته محكمة التمييز صحيح حتى صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه اصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج . وقد ردت المحكمه الاتحاديه العليا دعوى محكمة التمييز . انظر مكي ناجي ، المحكمه الاتحاديه العليا في العراق (دراسه تطبيقيه في اختصاص المحكمه والرقابه التي تمارسها معززه بالاحكام والقرارات) ، دار الضياء للطباعه والتصميم ، النجف ، ٢٠٠٧ . ص ٤٩ - ٥٣

(٤٧) انظر في اختصاص المحكمه الاتحاديه العليا ماده (٤٤ - ب) من قانون اداره الدوله العراقيه للمرحله الانتقاليه لسنة ٢٠٠٤ . والماده ٤ من قانون المحكمه الاتحاديه العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .

(٤٨) انظر مكي ناجي ، مصدر سابق . ص ٧١ . علماً ان المؤلف هو مدير عام المحكمه الاتحاديه العليا .

(٤٩) المصدر نفسه . ص ٧١

(٥٠) انظر مكي ناجي ، المصدر نفسه . فهو لم يذكر تطبيق لهذه الحاله في المحكمه الاتحاديه العليا .

(٥١) انظر خضرعكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابه على القرار الاداري ، الطبعه الاولى ، ساعدت جامعة بغداد على نشره ، مطبعة الحوادث ، بغداد ، ١٩٧٦ . ص ٦٤

(٥٢) جاء في ماده ٢٩ من قانون المرافعات المدنيه رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ بانه (تسري ولايه المحاكم المدنيه على جميع الاشخاص الطبيعيه والمعنويه بما في ذلك الحكومه وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثنى بنص خاص) .

(٥٣) انظر خضرعكوبي يوسف ، مصدر سابق . ص ٦٥ - ٦٧

(٥٤) جاء في ماده (٧ - ثانياً - د) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ بانه (تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الاداريه التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدوله والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع الطعن فيها.....) . اذا فانه ما عدا القرارات الاداريه التي لم يعين مرجع الطعن فيها تكون بقيه المنازعات الاداريه من اختصاص القضاء العادي حسب هذه ماده .

مصادر البحث

اولاً : الكتب والمجلات .

١ . د . احمد عبد الرحمن شرف الدين ، د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، بلا مطبعه ، ١٩٩١ .

٢ . خضرعكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابه على القرار الاداري ، الطبعه الاولى ، ساعدت جامعة بغداد على نشره ، مطبعة الحوادث ، بغداد ، ١٩٧٦ .

٣ . د . سامي جمال الدين ، الرقابه على اعمال الاداره ، الناشر منشأة المعارف بالاسكندريه ، بلا سنة طبع .

٤ . د . سامي جمال الدين ، لوائح الضروره (وضمانه الرقابه القضائيه) ، الناشر منشأة المعارف بالاسكندريه ، ١٩٨٢ .



٥. سعدون عنتر الجنابي ، احكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، ساعدت وزارة الثقافة والاعلام على نشره ، بغداد ، ١٩٨١ .
 ٦. د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة لقرارات الاداريه (دراسه مقارنه) ، الطبعة الرابعه ، ملنترم الطبع والنشر دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ .
 ٧. عامر احمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ، ساعدت جامعة بغداد على نشره ، بلا مطبوعه ، ١٩٧٥ .
 ٨. د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق (دراسه مقارنه) ، مجلة العدالة ، مجله فصليه يصدرها مركز البحوث القانونيه في وزارة العدل ، العدد الاول ، السنه السادسه ، بلا مطبوعه ، بغداد ، بلا سنة طبع .
 ٩. د . عبد الباقي نعمه عبد الله ، نظرية اعمال السيادة في القانون المقارن ، مجلة القانون المقارن ، العددان السادس والسابع ، تصدرها جمعية القانون المقارن العراقيه ، بغداد ١٩٧٧ .
 ١٠. د . عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسه مقارنه) ، دار ومطابع الشعب ، ١٩٦٥ .
 ١١. د . علي خطار شطناوي ، القضاء الاداري الاردني ، الطبعة الاولى ، المركز العربي للخدمات الطلابيه ، عمان ، ١٩٩٥ .
 ١٢. د . علي محمد بدير ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د . مهدي ياسين السلامي ، مباديء واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ .
 ١٣. د . فاروق احمد خماس ، الرقابه على اعمال الاداره ، مطابع دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٨ .
 ١٤. د . ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩١ .
 ١٥. د . محمد طه بدوي و د محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في النظم الاداريه ، الناشر دار المعارف بمصر ، بلا سنة طبع .
 ١٦. د . محمد كامل ليله ، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري (دراسه مقارنه للتشريع والفقه والقضاء) ، ملنترم الطبع والنشر دار الفكر العربي ، بلا سنة .
 ١٧. مكي ناجي ، المحكمه الاتحاديه العليا في العراق (دراسه تطبيقيه في اختصاص المحكمه والرقابه التي تمارسها معززه بالاحكام والقرارات) ، دار الضياء للطباعة والتصميم ، النجف ، ٢٠٠٧ .
- ثانياً : الدساتير والقوانين .
١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
 ٢. دستور العراق لسنة ١٩٧٠ .
 ٣. قانون ادارة الدولة العراقيه للمرحله الانتقاليه لسنة ٢٠٠٤ .
 ٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
 ٥. الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .
 ٦. امر الدفاع عن السلامه الوطنيه رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
 ٧. قانون السلامه الوطنيه رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
 ٨. القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
 ٩. امر المحكمه الاتحاديه العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .
 ١٠. قانون المرافعات المدنيه رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ .

١١. امر المحكمة الجنائية المركزيه للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ .
١٢. قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ .
١٣. القانون رقم ٦٩ لسنة ٢٠٠٧ قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ .
١٤. قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ .

State of emergency

By Order of the National Safety Defense

No. (1) to in 2004 and by the judicial control

The executive branch is doing its job in the area of constitutional administrative discipline, they adhere to the principle of legality, which means respect for legal norms to their higher rank. They can not harm the rights and freedoms of individuals only within the limits of this principle.

However, the commitment of the executive branch rules of law when this function may be possible in normal circumstances, but what if further work conditions make this authority is unable to do its job if committed normal legal rules?

We have alerted the constitutional legislator in most countries this matter to the text of the legislation by the legislature laws grant the executive branch broader powers in exceptional cases where the work of the executive power projects despite being otherwise in normal circumstances. Among the most prominent legislation special emergency laws and martial law.

Some countries distinguish between the emergency laws and the laws of martial law on the grounds that the conditions governing the second most dangerous than the first. Iraq had until from those countries in 1965 were then unify these two laws in one law regulates Masmi state of emergency. , Which included all the systems of emergency law and martial law has called this law the National Safety Law No. (4) For in 1965.

The granting broader powers in exceptional circumstances of the executive power (which also called when you actively administrative authority or administrative management) is a danger to the rights and freedoms of individuals. If the expansion of management authorities is necessary to maintain public order in certain circumstances, but that expansion should be strictly regulated so as to leave room for the Department of prejudice to the rights and freedoms of individuals not be there when needed. Whatever the laws governing the state of emergency in the accuracy of this organization is to be a dead letter if there were not effective judicial supervision of the Department's work in a state of emergency.

We have been in Iraq on 3 / 7 / 2004 law regulating the state of emergency was called (a defence of national integrity) No. (1) to in 2004 and know the content of this law and therefore the analysis of pros and cons were discussed, which included the Study of the first dealing with them organize a state of



emergency in Iraq By Order of the National Safety Defense No. (1) to in 2004.
The second deals with judicial control over the state of emergency by order of
the defence of national integrity. Finally Sealing research conclusions reached
and suggestions on this subject.

