

إشكاليات السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق

(دراسة مقارنة)

م. و. سوزان عثمان تاور (*)

المقدمة

يسود مبدأ المشروعية في الانظمة القانونية المعاصرة على اختلاف أنواعها، اذ يجب ان يستند كل عمل قانوني الى قاعدة قانونية سابقة على وقوع التصرف، فيخضع جميع الافراد في علاقتهم للقانون، والى جانب هذا المبدأ يجب أن تخضع الدولة لمبدأ آخر وهو مبدأ الفصل بين السلطات، فتستقل كل سلطة بممارسة وظيفتها، مع تحقيق قدر من التعاون بين هذه السلطات، فتتمثل وظيفة الدولة في تطبيق القانون بما لها من سلطات تشريعية، تنفيذية وقضائية فتتمثل وظيفة السلطة التشريعية بسن القوانين وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذها برامحها، بينما تختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه قد تتعرض الدولة لعدوان خارجي او داخلي او حدوث انقلاب او تعصف بالدولة ظروف خطيرة تهدد كيانها كالزلازل و البراكين والفيضانات، فتجد الدولة نفسها مضطرة للخروج على القواعد الدستورية المتعارف عليها وذلك للحفاظ على أمنها وكيانها واستقرارها.

ولدرء مخاطر هذه الظروف الاستثنائية يتم منح الجهاز التنفيذي صلاحية اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف الطارئة والمخاطر التي تتعرض لها الدولة.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في ان اهم التشريعات الاستثنائية التي يمكن للدولة الالتجاء اليها هو قانون الطوارئ والذي بموجبه يتم تنظيم حالة الطوارئ بنصوص تشريعية استثنائية منعاً لتعسف السلطة التنفيذية في تجاوزها على حقوق الافراد وضماناً لمصالحهم اثناء تلك الفترة الاستثنائية، ولهذا فإن تحديد وتنظيم السلطة المختصة بإعلان

(*) كلية القانون، جامعة السليمانية

حالة الطوارئ سواء ضمن النصوص الدستورية او ضمن نصوص قانونية (كالتشريعات) اهمية كبرى لغرض وضع ضوابط واجراءات محددة التي يجب مراعاتها والاخذ بها في تلك الظروف الطارئة و لكي تستعمل السلطات الاستثنائية المخولة لها بمقتضى تلك الاحكام و توفر الشروط التي يجب ان يتضمنها قرار اعلان عن حالة الطوارئ في الدولة التي تعد بمثابة ضمانة لحماية حقوق وحرريات الافراد من تعسف السلطة المختصة بالأعلان ووضع القيود امامها حتى يصدر قرار اعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظرف الطارئ بحيث لا يمتد لفترة أطول مما يتطلبه.

مشكلة البحث: تتجلى مشكلة البحث في عدم وضوح الاسباب و شروط اعلان حالة الطوارئ سواء أكانت في النصوص الدستورية ام في قانون الطوارئ لأجل تقييد السلطة التنفيذية في ممارسة سلطاتها اثناء الظروف الاستثنائية.

فضلاً عن ذلك فإن تمديد حالة الطوارئ دون ضوابط قانونية تشكل خطراً جسيماً واهداراً لحقوق وحرريات الافراد.

كما وان القانون النافذ حالياً و الذي ينظم حالة الطوارئ في العراق المتمثل بأمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤ فيه سلبات عديدة لعدم بيان الحالات التي يتم فيها الاعلان عن حالة الطوارئ بصورة واضحة وعدم ذكر جميع الاسباب المبررة لإعلان حالة الطوارئ وانما ركز على اعمال العنف لمنع تشكيل الحكومة او تعطيل مشاركة المواطنين في العملية السياسية، فلم يشر الى حالة قيام حرب او التهديد بها او كوارث طبيعية التي تخل بالأمن والنظام العام.

كما ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد عالج بعض النواقص الواردة في امر الدفاع عن السلامة الوطنية لعام ٢٠٠٤ الا انه لم تتم المعالجة الكافية للأعلان عن حالة الطوارئ بجميع ضوابطها و اجراءاتها.

ومن الجدير بالذكر انه تم التطرق بصورة مفصلة عن اعلان حالة الطوارئ في العراق ولكن توجد بعض الاختلافات في القانون المقارن لكل من فرنسا ومصر، ففي فرنسا تعلن عن حالة الطوارئ بمرسوم صادر من مجلس الوزراء ولا يكون مدتها اكثر من اثني عشر يوماً الا بموافقة البرلمان، وأما في مصر فتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثة

أشهر ولا تمتد الا لمدة أخرى مماثلة الا بموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب اما في العراق فلم يحدد الدستور العراقي النسبة المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ.

نطاق البحث:

سنسلك في دراستنا لموضوع بحثنا الموسوم بـ(إشكاليات السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق - دراسة مقارنة-) المنهج التحليلي و ذلك بتحليل النصوص الدستورية و القانونية المنظمة لإعلان حالة الطوارئ والسلطة المختصة بها وكذلك سيتم الاعتماد على الاسلوب المقارن لدى كل مما هو المقرر في فرنسا و مصر و العراق.

خطة البحث :

لقد ارتأينا في دراسة موضوع اشكاليات السلطة المختصة باعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة) ان نقسم هذا البحث على مبحثين نتناول في الاول مفهوم حالة الطوارئ وصورها والذي بدوره نقسمه الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الاول تعريف حالة الطوارئ لغةً واصطلاحاً ونخصص المطلب الثاني للأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ ويتضمن المطلب الثالث صور حالة الطوارئ. وفي المبحث الثاني نتطرق الى التنظيم القانوني للسلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ و الذي نقسمه بدوره على ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الاول الطبيعة القانونية لإعلان حالة الطوارئ في حين خصص المطلب الثاني لشروط إعلان حالة الطوارئ و في المطلب الثالث نتناول تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ. و في خاتمة البحث سنبين اهم الاستنتاجات و التوصيات التي توصلنا اليها.

المبحث الاول : مفهوم حالة الطوارئ و صورها

إن السلطة التنفيذية اثناء قيامها بوظيفتها الدستورية عليها التقيد بمبدأ المشروعية اي احترامها للقواعد القانونية الأعلى منها مرتبة، وان هذا الامر قد يكون ممكناً في الظروف العادية ولكن اذا استجدت ظروف استثنائية تجعل هذه السلطة غير قادرة على القيام بوظائفها بموجب القواعد القانونية العادية، لهذا السبب يلجأ المشرع الدستور في الكثير من الدول على قيام السلطة التشريعية بتشريع قوانين تمنح السلطة التنفيذية

سلطات أوسع تباشرها في تلك الحالات الاستثنائية الناجمة عن خطر حقيقي طارئ سواء أكان خطراً خارجياً ام داخلياً يهدد كيانها ووجودها وهذا ما تدفع الدولة مقاومة هذا الخطر بأسرع وجه من أجل المحافظة على الامن والاستقرار وحماية الصالح العام والافراد.

ولأجل دراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الاول تعريف حالة الطوارئ لغةً واصطلاحاً، في حين نتناول في المطلب الثاني الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ ونخصص المطلب الثالث لصور حالة الطوارئ .

المطلب الاول : تعريف حالة الطوارئ لغةً واصطلاحاً

لأجل تحديد مفهوم حالة الطوارئ التي تعد نظام استثنائي تمنح للسلطة التنفيذية ممارستها بموجب الدستور والقانون وبدون هذه السلطات الاستثنائية تعجز عن الامساك بزمام الامور ومواجهتها تتطلب وجود تنظيم قانوني لحالة الطوارئ و نظراً لعدم وجود تعريف واحد متفق عليه، لذا ارتأينا ان نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول تعريف حالة الطوارئ لغةً، في حين نخصص الفرع الثاني لتعريف حالة الطوارئ اصطلاحاً.

الفرع الاول: تعريف حالة الطوارئ لغةً

تأتي جذور واصل كلمة طوارئ في (طراً) ومعناه في اللغة جاء فجأة وحدث ما هو غير متوقع فطراً عليهم يطرأ طرءاً طروءاً، أتاهم من مكان طلع عليهم من بلد فجأة او خرج عليهم فجأة^(١).

يقال طراً يطرأ مهزوماً وذا جاء مفاجأة كأنه فاجئه الوقت وطارئ اليه، اي انه طلع عليه حديثاً فهو غير تأني به انظر.^(٢)

(١) ينظر محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الطبعة الثانية، الناشر طبعة الكويت، ٢٠٠٨، ص(٣٢٥).

(٢) محمد بن مكرم بن منظور ، جمال الدين ابو الفضل ، معجم لسان العرب، الجزء الخامس، دار الحديث، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص(٥٧٧).

ووردت كلمة (طارئ) جمعها طوارئ اي ما يحدث فجأة على نحو غير متوقع و هي الحوادث الفجائية^(٣).

الفرع الثاني: تعريف حالة الطوارئ اصطلاحاً

اختلف الفقهاء في تعريف حالة الطوارئ فهناك من يعرف بأنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ اليه الا بصفة استثنائية و مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته"^(٤).

ويعرفها البعض الآخر بأنه "اجراء استثنائي يهدف الى حماية كامل البلاد، او بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح"^(٥).

ونلاحظ ان هذا التعريف قد اقتصر حالة الطوارئ فقط بحالة التهديد بهجوم مسلح الا انه حالة الطوارئ يمكن تطبيقها ايضاً على الحالات الاخرى كالاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية او أية حالة طارئة اخرى.

وحدد مفهوم حالة الطوارئ بأنه " نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني"^(٦) ونلاحظ ان هذا التعريف جاء بصيغة عامة و لم يحدد مجالات تطبيق حالة الطوارئ.

و منهم من يعرفها بأنها حالة تستوجب السلطات الشرعية فرضها حسب القانون لمواجهة الحالات الاستثنائية في الدولة نتيجة تعرضها لخطر جسيم بسبب حروب داخلية او خارجية او حدوث كوارث طبيعية عندما تعجز الادارة المدنية عن معالجتها لوحدها وبذلك يتم منح الاجهزة الأمنية والعسكرية للدولة صلاحيات واسعة لمدة مؤقتة يحددها القانون ولمناطق معينة حسب الضرورة لمعالجة الحالات الاستثنائية^(٧).

^(٣) ينظر ابراهيم أنيس وعبدالحليم منتصر وعطية الصواحي ومحمد خلف الله احمد ، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، الناشر مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٤، ص(١٥١).

^(٤) ينظر د. حميد الشواربي ود. شريف جاد الله، شانية عدم مشروعية قرار اعلان و مد حالة الطوارئ و الأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص(٦٣). و د. ابراهيم الشريبي، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٤، ص(٣٨).

^(٥) Andre de laubadere , Traite Elementaire de droit Administratif , 1985, p.548.

^(٦) Berthelemy , Traite Elementaire de Droit Administratif, 1930,p.469.

^(٧) ينظر د. ابراهيم الشريبي، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٤، ص(٣٨).

وهناك البعض الآخر يعرف حالة الطوارئ بأنها إجراء قانوني استثنائي تواجهه به الدولة ظروف استثنائية تهدد استقرار الأمن و النظام فيها و بموجبه تخول الدولة السلطة التنفيذية سلطات أوسع و تخضع لمراقبة البرلمان و القضاء و ينتهي بانتهاء أسبابه^(٨). من خلال هذا التعريف يتبين لنا ان حالة الطوارئ هي اجراء قانوني يخضع لمبدأ سيادة القانون وتستمد اساسها من نصوص الدستور و القانون ولا تتخذه الدولة الا في ظروف استثنائية التي تهدد بها الأمن و النظام في الدولة عندما تعجز التشريعات العادية عن مواجهة هذه الظروف.

كما وأن هناك من يعرف حالة الطوارئ بأنها حالة تعليق الحريات العامة تعليقاً جزئياً او كلياً من اجل القضاء على اعمال الشغب أو التخريب او العصيان او حرب او كساد اقتصادي بأسرع وجه مع مراعاة مدى خطورتها و بذلك تجد السلطة التنفيذية مضطرة الى منع الاجتماعات العامة و تعطيل الصحف و في بعض الاحيان مصادرة الملكيات الفكرية و غيرها من الحقوق المكفولة للمواطنين و لهذا شرعت اجراءات الطوارئ بشكل دستوري او بأي شكل آخر^(٩).

ويلاحظ ان هذا التعريف يركز على ربط حالة الطوارئ بكبت الحريات العامة ومصادرة الحقوق المكفولة للمواطنين دون الاشارة للأسباب الحقيقية الكامنة وراء هذه الظاهرة فقد يؤدي في بعض الاحيان الى القضاء على الحقوق المشروعية للمواطنين سواء أكانت حقوق سياسية ام مدنية وبذلك تعلن حالة الطوارئ لتقوية السلطة التنفيذية وفرض سيطرتها على الافراد .

ويعرفها البعض الآخر بأنها أزمة او موقف استثنائي خطير وشيك الوقوع، يؤثر على مجموع شعب الدولة ومن شأنه ان يشكل تهديداً لحياة المجتمع فيها^(١٠).

(٨) ينظر د. عبدالفتاح مراد، شرح قوانين أمن الدولة و الطوارئ، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص(٣٨) - (٣٩) ود. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بحث منشور، في مجلة القانون و الاقتصاد، العدد الاول، سنة ١٩٧٣، ص(١٥١).

(٩) ينظر القاضي عبدالرحمن حياوي، ضمانات الدستور، الطبعة الاولى، بغداد، ٢٠٠٤، ص(٨٤).

(١٠) د. عبود السراج، أثر قوانين و نظم الطوارئ على حقوق الانسان و حرياته المقررة بمقتضى المواثيق الدولية في الوطن العربي، مجلة الحق، العدد ٢ - ٣، السنة ٢٠، ص (٨٤)

وعرفها الآخر بأنها تدبير قانوني مخصص لحماية كل او بعض اجزاء البلاد ضد الاخطار الناجمة عن عدوان مسلح^(١١).

توصلنا من خلال ما تقدم ونستنتج بأن حالة الطوارئ هي مجموعة احكام واجراءات قانونية استثنائية للمحافظة على سلامة البلاد عند وقوع خطر (كحالة الحرب) او التهديد بوقوعها أو اي اعتداء داخلي او خارجي او الكوارث الطبيعية وذلك لحماية الأمن والاستقرار والصالح العام، اذ يخول القانون بموجبه السلطة المختصة صلاحيات استثنائية خاصة لمواجهة هذه الاخطار.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ

لتحديد الاساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ ، هناك اساسان على الصعيد الدولي و على الصعيد الداخلي ، و نقسمه على فرعين نتناول في الفرع الاول الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الداخلي في حين يتضمن الفرع الثاني الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الدولي.

الفرع الاول: الاساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الداخلي

هناك الكثير من المعالجات التشريعية لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الداخلي لكي يتم تنظيم عملية مجابهة الظروف الاستثنائية في الدول وتمثل هذه المعالجات في النصوص الدستورية وفي قوانين الطوارئ التي تخول بموجبها السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في اوقات الازمات ولا تملك هذه السلطة في الظروف العادية، لذلك ينص الدستور في اغلب الدول على أنه اذا طرأت ظروف استثنائية جعلت من المتعذر على هذه السلطة (السلطة التنفيذية) ان تباشر وظيفتها لمواجهة هذه الظروف والحالات الاستثنائية.

وبما ان الدستور يقع في قمة هرم القاعدة القانونية استناداً الى مبدأ سمو الدستور بأعتبره القانون الاعلى للبلاد وان القوانين العادية لايمكن ان تأتي بأحكام تخالف بها ما

^(١١) ينظر د.خيري احمد الكباشي، الحماية الجنائية لحقوق الانسان (دراسة مقارنة) في ضوء احكام الشريعة الاسلامية و المبادئ الدستورية و المواثيق الدولية، دار الجامعيين، مصر، ٢٠٠٢، ص(١٧٧-١٧٨).

نص عليه الدستور ضماناً لحقوق الافراد. ولكن قد تلجأ السلطة لسببٍ أو لآخر الى اصدار قرار بتعطيل احكام الدستور كلاً جزءاً وذلك في حالة حدوث ازمة سياسية او اقتصادية او حدوث اضطرابات حادة او نشوب حالة تهدد أمن الدولة واستقلالها وغير ذلك من الحالات الطارئة، و في هذه الحالات تلجأ الدولة الى تعطيل احكام الدستور كلاً او جزءاً ولا يؤدي تعطيل بعض الاحكام الى الغاء المؤسسات الدستورية. وانما يتم منح صلاحيات استثنائية، وبذلك فإنه في حالة اعلان حالة الطوارئ داخل الدولة يتم تطبيق قانون الطوارئ وترتب على ذلك ايقاف العمل ببعض مواد الدستور فيما يتعلق بأختصاص السلطات في الدولة وما يتعلق البعض الآخر بحقوق الانسان.

وهناك اتجاهان لمعالجة هذا الأمر:

الاول: الاتجاه الانكليزي الذي لا ينظم مسبقاً حالة الطوارئ بقانون ولكنه يميز كلما دعت الظروف للسلطة التنفيذية ان تلجأ الى البرلمان ليصدر قانون الطوارئ ويتكفل هذا القانون بأن يحدد حالة الطوارئ والمناطق التي يسري عليها مفعولها وكذلك يبين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية في تلك الظروف الاستثنائية الطارئة^(١٢). والهدف من ذلك لكي تضطر السلطة التنفيذية في حالات استثنائية ان ترجع الى البرلمان ولمنع قيام نوع الدكتاتورية ولهذا أستمر هذا الوضع الى ان تم صدور قانون الطوارئ في عام ١٩٢٠. ^(١٣)

اما الاتجاه الثاني هو الاتجاه الفرنسي الذي يتبنى وجود قانون سابق على حدوث حالات الطوارئ وقبل وقوع الظرف الاستثنائي^(١٤) من خلال اصدار قانون الطوارئ الذي يتضمن أحكام قانونية إستثنائية يتم تطبيقه في الاوقات الاستثنائية الطارئة.

^(١٢) ينظر د. بشار الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٨٢، ص(١٣٨-١٣٩). و د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، المركز القومي للأصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص(٩٠).

^(١٣) د. يحيى الجميل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص(١٠٦).

^(١٤) ينظر د. ابراهيم الشريبي، مصدر سابق، ص(٣٨) وما بعدها.

وتعد فرنسا من الدول التي أخذت بهذا التنظيم و ان اول قانون قد صدر بنظام الاحكام العرفية في ٩ اغسطس سنة ١٨٤٩ ولا يزال هذا القانون معمولاً به حتى اليوم، وقد ادخلت عليه بعض التعديلات الهامة خلال الاعوام (١٨٧٨، ١٩١٦، ١٩٤٤) الى حين صدور قانون الطوارئ الفرنسي عام ١٩٥٥^(١٥) وكذلك الحال في مصر بموجب قانون الطوارئ المرقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ و قانونه رقم (٥٠) لسنة ١٩٨٢، اما في العراق فقد أخذ بالتنظيم المعاصر لحالة الطوارئ استناداً الى صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤^(١٦) النافذ نتيجة للظروف الطارئة التي مر بها العراق للمحافظة على الامن والنظام العام فيه.

ونحن من جانبنا نرى ان الاتجاه الثاني والذي أخذ به الكثير من التشريعات في تنظيم الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدول لمواجهة الحالات الطارئة من خلال وجود قانون منظم لحالة الطوارئ قبل وقوعه بشكل افضل.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الدولي

إن تنظيم حالة الطوارئ لها مكانة مهمة ضمن مواد و بنود المعاهدات الدولية و الاقليمية من ميثاق الامم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقيتين الدولتين هما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية نتيجة تعرض هذه الحقوق لإنتهاكات خطيرة من قبل السلطة العامة داخل الدولة ضد مواطنيها تحت ذريعة اعتبارات المصلحة العامة والأمن القومي والنظام العام و الاستقرار والوحدة الوطنية.

وحفاظاً لهذه الحقوق دفع المجتمع الدولي الى وضع ضوابط وقيود من خلال تنظيم حالة الطوارئ بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية تحتوي على بنود خاصة وشروط تفرض على الدول الواجب اتباعها عندما تتعرض لحالة طارئة او عندما تشرع قانون للطوارئ من أجل حماية حقوق الافراد.

(١٥) ينظر د.يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري و التشريع الحكومي في فترة ايقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص (١٣).

(١٦) ينظر الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٧) في ايلول لسنة ٢٠٠٤.

و لدى الرجوع الى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية^(١٧) نجد انه بموجب المادة (٤) والتي نصت على انه ١- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الامة والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الاطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المرتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الاخرى المرتبة عليها بمقتضى القانون الدولي و عدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق او اللون او الجنس او اللغة او الدين او الأصل الاجتماعي.

فمن خلال هذا النص يتبين لنا انه تجيز للدول الاستخدام المشروع لسلطات الطوارئ في اوقات تفاقم الازمات على نحو تهدد حياة الامة للخطر و كذلك يجب ان تعلن حالة الطوارئ رسمياً وفق الشروط التي ينص عليها قانون الدولة و ذلك من أجل اعلام الناس بحالة الطوارئ و تفادي حالات الطوارئ الواقعية غير المعلنة، ولهذا فإن شرط الاعلان شرط مهم لمنع الدولة من عدم التقيد بالتزاماتها تعسفياً دون ان تتوفر الحالة التي ترخص لها هذا التقييد، ولا يمكن اعلان حالة الطوارئ الاستثنائية الا وفق شروط يحددها قانون الدولة المعلنة لضمان حقوق الافراد.

ومن الجدير بالذكر أنه بالاضافة الى شرط الاعلان هناك شرط آخر و هو الاعلام الذي يكون موجهة الى دول الاطراف في العهد حيث يجب اعلامها فوراً بوقوع حالة الطوارئ و يجب ان يكون الاعلام شاملاً الاحكام التي ترغب الدولة بعدم التقيد بها والاسباب التي دفعتها لذلك والتاريخ الذي انتهت فيه حالة الطوارئ وبدئها بتقييد التزاماتها، و يكون هذا الاعلام عن طريق الامين العام للأمم المتحدة فوراً في مدة معقولة دون تأخير وان اغفال اجراء الاخطار يترتب عليه حرمان دولة الطرف في التمسك برخصة التحلل وبالتالي تعتبر الاجراءات الاستثنائية التي تقدم على تطبيقها، اجراءات تفتقر الى المشروعية الدولية وهذا يعد انتهاكاً مباشراً لأحكام هذه الاتفاقية الدولية^(١٨).

^(١٧) يراجع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم (٢٢٠٠)

الصادر في ١٦ / ١٢ / ١٩٦٦ ودخل حيز التنفيذ في ٢٣ / ٣ / ١٩٧٦.

^(١٨) د. عبد الحميد الشواربي ود. شريف جاد، مصدر سابق، ص (٢٩٦ - ٢٩٧).

فضلاً عن ذلك يجب ان تكون الاجراءات المتخذة ضرورية لمواجهة الظرف الطارئ و متناسبة مع شدة الخطر او الازمة التي تواجهها الدولة و ان تكون هذه الاجراءات الاستثنائية قد قصدت بما مواجهة خطر حقيقي قائم او وشيك الحدوث وليس مجرد خطر احتمالي او متوقع الحدوث.

اما بالنسبة لموقف الاتفاقية الاوروبية^(١٩) لحماية حقوق الانسان التي تتعلق بحالة الطوارئ في الفقرة الاولى

من المادة (١٥) والتي تنص على أن :

١. في حالة الحرب او الخطر العام الذي يهدد حياة الامة، يجوز لكل دولة سامية و متعاقدة ان تتخذ تدابير تخالف الالتزامات المبينة في الاتفاقية في حدود لا تتعدى ما تحتمه مقتضيات الحال بشرط الا تتعارض هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المقررة في القانون الدولي.

يتبين لنا من خلال هذا النص انه في حالة حدوث حرب او خطر عام لكي يبرر اعلان عن وجود حالة الطوارئ ولأن الاعلان عنه لا يكون اعتباطاً بل لا من وجود سبب لإعلان عن حالة الطوارئ و بذلك تعطي الحق للدولة ان تتحلل من التزاماتها المفروضة عليها بموجب هذه الاتفاقية.

^(١٩) أنشأت هذه الاتفاقية في ٤ تشرين الثاني لسنة ١٩٥٠ و دخلت موضع التنفيذ في ٣ ايلول لسنة ١٩٥٣ . و تقابل هذه المادة نص المادة(٢٧) الذي ينظم حالة الطوار من الاتفاقية الامريكية لحماية حقوق الانسان لسنة ١٩٦٩ على أنه يمكن للدولة الطرف، في أوقات الحرب او الخطر العام أو سواهما من الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة أو امنها أن تتخذ إجراءات تحد من التزاماتها بموجب الاتفاقية الحالية، ولكن فقط بالقدر و خلال المدة اللذين تقتضيهما ضرورات الوضع الطارئ شريطة ألا تتعارض تلك الاجراءات مع التزامات الأخرى بمقتضى القانون الدولي و الانطوي على تمييز بسبب العرق او اللون او الجنس او اللغة او الدين او الأصل الاجتماعي.

و كذلك تتطابق مع المادة (٤) من الميثاق العربي لحماية حقوق الانسان لسنة ١٩٩٧ التي تتعلق بحالة الطوارئ و التي تنص على انه:

أ- لا يجوز فرض قيود على الحقوق و الحريات المكفولة بموجب هذا الميثاق سوى ما ينص عليه القانون و يعتبر ضرورياً لحماية الأمن و الاقتصاد الوطني او النظام العام او الصحة العامة و الاخلاق او حقوق و حريات الآخرين.

ب- يجوز للدولة الطرف في اوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الامة ان تتخذ من الاجراءات ما يخللها من التزاماتها طبقاً لهذا الميثاق الى المدى الضروري الذي تقتضيه بدقة متطلبات الوضع.

المطلب الثالث: صوّر حالة الطوارئ

ان اعلان حالة الطوارئ تدبير استثنائي تلجأ اليه السلطة التنفيذية عند الضرورة القصوى للدفاع عن كيان البلاد ، او عن النظام القائم ، كلما تعرض البلد الى خطر جسيم داهم كاندلاع الحرب او الغزو الخارجي او الثورة المسلحة او العصيان.... وبذلك تختلف الازمات التي مر بها الدول من حيث طبيعتها و جسامتها فقد ترجع الازمة الى الاسباب السياسية او العسكرية او الاجتماعية او الطبيعية كالزلازل و كذلك تختلف من حيث جسامتها اذ قد تقتصر على اجزاء من الدولة و قد تشمل اراضي الدولة كلها.

لذا هناك عدة صوّر حالة الطوارئ اذ تنقسم من الناحية الموضوعية الى حالة الطوارئ الحقيقية (اي الاحكام العرفية العسكرية) وحالة الطوارئ السياسية (اي الاحكام العرفية السياسية) في حين تنقسم من حيث اطار وحدود تطبيقه الى حالة الطوارئ الكلية وحالة الطوارئ الجزئية وعليه سنقسم هذه الصوّر على فرعين نتناوله تباعاً.

الفرع الاول: حالة الطوارئ الحقيقية و حالة الطوارئ السياسية

يقصد بحالة الطوارئ الحقيقية اي (الاحكام العرفية العسكرية) بأنها تلك الحالة التي لا يتم الاعلان عنها الا نتيجة قيام حرب بين دولتين او اكثر وعلى اماكن الحرب التي يحاصرها العدو ويترتب عليها نتائج خطيرة اذ يملك القادة العسكريون في هذه المناطق سلطات خطيرة وواسعة والذي يؤدي في بعض الاحيان الى تعطيل الدستور والقوانين في تلك المناطق عند الاعلان عنها^(٢٠).

(٢٠) ينظر د. حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ١٩٨١،

وبذلك فإن حالة الطوارئ الحقيقية لا تطبق إلا في حالة قيام حرب سواء كانت هذه الحرب دفاعية ام حملة عسكرية^(٢١) ويؤثر ذلك على الحريات والحقوق الشخصية نظراً لما ينجم عن سد احتياجات القوات المسلحة وتوفير وسائل الامدادات والتموين. اما حالة الطوارئ السياسية (أي الاحكام العرفية السياسية) وهي الحالة التي تحدث عند قيام خطر داهم يهدد أمن وسلامة الدولة نتيجة التهديد بوقوع حرب او قيام اضطرابات داخلية او كارثة عامة او انتشار وباء ويتم الاعلان عنها بواسطة السلطة التنفيذية في كل البلاد او في جزء منها^(٢٢).

ومن الجدير بالذكر ان حالة الطوارئ السياسية أخف وطأةً من حالة الطوارئ الحقيقية و بذلك تلتزم السلطة التنفيذية طبقاً للإعلان عنها حدود الدستور و القانون عند مباشرة اختصاصاتها.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ الكلية و حالة الطوارئ الجزئية

يقصد بحالة الطوارئ الكلية هي تلك الحالة التي تحدث عندما تطبق حالة الطوارئ على جميع اقليم الدولة^(٢٣) نتيجة تعميم الخطر على كامل اقليم الدولة. و بذلك تستلزم هذه الحالة حماية المصلحة العامة لغرض السيطرة على الخطر الناجم عن الظرف الاستثنائي.

اما حالة الطوارئ الجزئية وهي تلك الحالة التي تحدث نتيجة وقوع اخطار الظرف الاستثنائي في جزء او منطقة معينة من اقليم الدولة^(٢٤) وبذلك فإن اعلان عن حالة الطوارئ يقتصر على هذا الجزء او تلك المنطقة من اقليم الدولة دون سائر المناطق الأخرى ولا تتطلب اتخاذ التدابير الاستثنائية الا في تلك المنطقة.

^(٢١) ينظر د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص (١٣٨).

^(٢٢) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص (١١٨).

^(٢٣) د. أحمد مدحت علي، المصدر نفسه، ص (١٩٤).

^(٢٤) د. محمد الوكيل، مصدر سابق، ص (١٤١).

ونتيجة ذلك يتم تطبيق حالة الطوارئ على الجزء المضطرب دون بقية الاجزاء الاخرى في الدولة، ويتم الاعلان عن حالة الطوارئ بسبب تعرض هذا الجزء الى اضطراب أمني، او حربي، او حدوث كارثة طبيعية او صحية (كوباء) في تلك المنطقة.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للسلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ

تعد التشريعات الاستثنائية من اهم التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ لمواجهة ازمت الحرب او الكوارث او الازمت الاقتصادية و الاجتماعية التي تعجز فيها التشريعات العادية لمواجهتها، لذلك اختلفت التشريعات في تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ فهناك من جعلها من اختصاص السلطة التنفيذية و تلجأ الدول الاخرى الى جعلها من اختصاص السلطة التشريعية و هناك من جعل سلطة اعلان حالة الطوارئ مشتركاً بين السلطين التشريعية و التنفيذية و لأجل دراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الاول الطبيعة القانونية لإعلان حالة الطوارئ في حين نخصص المطلب الثاني لشروط اعلان حالة الطوارئ و نتطرق في المطلب الثالث تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ.

المطلب الاول: الطبيعة القانونية لإعلان حالة الطوارئ

اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ فهناك من يعتبره عمل من اعمال السيادة، في حين يعتبره البعض الآخر بأنه قرار اداري او لأجل ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناوله تباعاً.

الفرع الاول : قرار اعلان حالة الطوارئ عمل من اعمال السيادة

هناك البعض من الفقهاء^(٢٥) يميل بأن يعدّ قرار إعلان حالة الطوارئ بأنه عمل من اعمال السيادة و لا يخضع لرقابة القضاء ويستند الفقهاء في رأيهم الى المبررات الآتية:

(٢٥) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ص(١٢٦) و د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٦٦، ص (٢٢٢ - ٢٢٣). و د. عبد الحميد المتولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٦، ص(٤٦٨).

- ١- ان اعلان حالة الطوارئ يعد عملاً من اعمال السيادة وتمارس السلطة التنفيذية لإعلان عنها بالتفويض من السلطة التشريعية بأعتبره من الاعمال الداخلة لتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية.
- ٢- ان السلطة التنفيذية لا تمارس حق اعلان عن حالة الطوارئ الا بصفة استثنائية و بصفة مؤقتة لأن الاختصاص الاصيل يعود الى السلطة التشريعية، كما وأنه يجب ان يعرض هذا الأمر (أي الاعلان) على السلطة التشريعية لأقراره.
- ٣- كما و يرر هذا الرأي الى ان هذا العمل اي اعلان عن حالة الطوارئ لا يخضع لرقابة القضاء لأنه يتم عرضه على السلطة التشريعية وخاضعة للرقابة البرلمانية بصورة مباشرة وذلك لأعتبرات تتعلق بالحفاظة على كيان الدولة والامن و النظام العام.

الفرع الثاني : قرار اعلان عن حالة الطوارئ قرار اداري

يرى البعض الآخر من الفقهاء^(٢٦) ان قرار اعلان عن حالة الطوارئ بأنه قرار اداري و يخضع لرقابة القضاء و ترجع المبررات في الأخذ بهذا الرأي للأسباب الآتية:

- ١- ان اعلان عن حالة الطوارئ يصدر استناداً الى النصوص القانونية و التي تحدد بموجبها الشروط الواجب توفرها لهذا الاعلان و يخضع لرقابة القضاء.
 - ٢- كما ان الاعلان عن حالة الطوارئ ليست جميعها داخلة ضمن اعمال السيادة و انما يصدر من السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان و يجب على السلطة التنفيذية ان لا تتجاوز حدود التفويض.
- و نحن من جانبنا نؤيد الرأي الثاني القائل بأنه قرار اعلان عن الطوارئ قرار اداري و يخضع لرقابة القضاء لأنه من شروط اعلان حالة الطوارئ سواء أكان كلياً او جزئياً يعد أمراً خطيراً لكي لا تتعسف هذه السلطة و لضمان حقوق

(٢٦) ينظر د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، المصدر السابق ، ص(٢٢٤ - ٢٢٥). و د. سامي جمال الدين، لوائح

الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٨١، ص(٣٤١).

- Waline, Traite' e'le'mentaire de droit administrative, 1951, p.105.

الافراد اثناء تلك الظروف الاستثنائية فيما اذا صدرت اجراءات مخالفة لقانون الطوارئ أو تم فيها اهدار لحقوق المواطنين.

المطلب الثاني : شروط إعلان حالة الطوارئ

هناك عدة شروط الواجب توفرها عند اعلان عن حالة الطوارئ ، اذ ان التشريعات الخاصة بالطوارئ وضعت لمواجهة حالات غير عادية عندما تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها ولا يتم الاعلان عنها الا لوجود اسباب محددة وواضحة والتي تتضمن الخطر الحقيقي لكي يقوم المبرر لهجر القواعد القانونية العادية واللجوء الى القواعد الاستثنائية لأن القواعد القانونية العادية لا يمكنها مواجهة تلك الظروف الاستثنائية و كذلك لا بد من تحديد مكان و مدة سريان حالة الطوارئ.

ولغرض دراسة الموضوع سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع سنتناول في الفرع الاول تحديد اسباب اعلان عن حالة الطوارئ و نخصص الثاني لمناطق او الاماكن التي تسري عليها حالة الطوارئ ونتطرق في الفرع الثالث لتحديد المدة الزمنية لسريان حالة الطوارئ.

الفرع الاول: تحديد أسباب اعلان عن حالة الطوارئ

ان اعلان حالة الطوارئ يجب ان يكون مقروناً بأسباب جدية و خطيرة مبررة كحالة الحرب او قيام حالة تهدد بوقوعها او كوارث عامة او وباء خطير يهدد بالانتشار.

فمبررات فرض اعلان عن حالة الطوارئ تتمثل في ان يحدق بالدولة خطر نتيجة الحرب او الغزو او الاضطرابات او تهديد الامن او النظام العام و ان يبلغ هذا الخطر درجة الجسامه التي تجعل من السلطة العامة بما لها من اختصاصات عادية عاجزة عن مواجهة هذا الخطر^(٢٧).

(٢٧) ينظر د. حميد الساعدي، مصدر سابق، ص (٣٦٢) ود. سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص (٩٥).

ويتم بيان اسباب اعلان حالة الطوارئ اما في دساتير الدول او في قانون الطوارئ، ففي فرنسا نجد ان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (١٦) نصت على انه " اذا تعرضت مؤسسات الجمهورية او استقلال الدولة او وحدة اراضيها او تنفيذها للتهديدات الدولية لخطر داهم وجسيم، و في حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم".

تبين لنا من خلال هذا النص ان الدستور الفرنسي قد بين الاسباب المؤدية الى اعلان عن حالة الطوارئ وذلك عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن او سلامة اراضيه، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد كوجود تهديد خطر جسيم و حال مثل نشوب حرب اهلية او دولية ، او قيام اضراب عام يأخذ طابع التمرد او حدوث عصيان عسكري او الغزو الخارجي . اما في مصر فقد تم تنظيم قانون الطوارئ بموجب قانونه المرقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ اذ بينت المادة الاولى من هذا القانون على انه "يجوز اعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن او النظام العام للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب او قيام حالة تهدد بوقوعها او حدوث اضطرابات في الداخل او كوارث عامة او انتشار وباء".

من خلال هذه المادة يتبين لنا ان المشرع المصري قد توسع في الاسباب التي تمكن للسلطة المختصة ان تقوم باعلان عن حالة الطوارئ بذكر جميع الحالات كوقوع حرب او التهديد بوقوعها او حدوث اضطرابات او كوارث عامة ...

اما في التشريع العراقي^(٢٨) فقد صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤ فبين اسباب اعلان عن حالة الطوارئ في المادة الاولى على انه يتم: اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر

(٢٨) نجد ان القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ حدد الاسباب في المادة (١٢٠) نصت على انه ١- في حالة حدوث قلاقل او ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق او حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق ٢- عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق ... أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق او أية جهة منها

اما الدساتير اللاحقة التي صدرت في العراق للاعوام ١٩٥٨ و ١٩٦٣ و ١٩٦٣ - ١٩٧٠ فلم يشيروا الى بيان الحالات التي يجوز فيها اعلان عن حالة الطوارئ.

حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، و ناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض آخر .

فمن خلال هذه المادة نرى ان سبب اعلان عن حالة الطوارئ قد انحصر فقط على اعمال العنف لمنع تشكيل الحكومة او تعطيل مشاركة المواطنين في العملية السياسية دون ذكر الحالات الحقيقية لإجراء فرض اعلان عن حالة الطوارئ كحدوث حرب او تهديد بوقوعها او اخلال بالأمن العام و النظام او حدوث كوارث طبيعية، او وباء ... ومن الجدير بالذكر ان المشرع في كل دولة من تلك الدول السالفة الذكر قد عدّد اسباب اعلان عن حالة الطوارئ من اجل عدم تعسف السلطة المختصة باجراء هذا الاعلان والعمل والتقييد بما طبقاً لتلك الحالات الواردة في تشريعاتها، وذلك لحماية الدولة وامنها واستقرارها و لمواجهة تلك الحالات الطارئة ولحماية الافراد والنظام العام في الدولة.

الفرع الثاني: المناطق او الاماكن تسري عليها حالة الطوارئ

يشترط ان يحدد في قرار اعلان عن حالة الطوارئ تحديد المنطقة التي يفرض عليها نظام الطوارئ فيما اذا كانت حالة الطوارئ تسري على جميع اجزاء الدولة او على جزء من اقليم الدولة ، فعلى سبيل المثال عندما يتم اعلان الحرب مع دولة اخرى ففي هذه الحالة يتم الاعلان عن حالة الطوارئ على جميع اجزاء الدولة بأكملها، وقد يتم اعلان حالة الطوارئ في منطقة معينة في الدولة كحدوث زلزال او فيضان في احد اجزاء او في اقليم معين من اقاليم الدولة ، وان تحديد المناطق التي يشملها اعلان حالة الطوارئ اجراء ضروري لكي يتسنى للسلطات المختصة تطبيق قانون الطوارئ في تلك المناطق و ممارسة اختصاصاتها في حدود ذلك هذا من جانب و من جانب آخر يتم تقييد حريات الافراد فقط في تلك المناطق التي تم تحديدها في الاعلان عن حالة الطوارئ و يلتزم الافراد بالقوانين و الاوامر الصادرة من قبل السلطات المختصة في تلك المنطقة لحين الانتهاء من ظرف الطوارئ .

ففي مصر أناطت المادة الثانية من قانون الطوارئ المرقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ أنه يجب ان يتضمن قرار اعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقة التي تشملها.

أما في العراق فبموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤ فقد وردت في المادة الثانية أنه يجب تحديد المنطقة التي يشملها هذا القانون.

الفرع الثالث: تحديد المدة الزمنية لسريان حالة الطوارئ

إن اعلان عن حالة الطوارئ تبدأ في فترة زمنية معينة و تستمر ثم تنتهي بانتهاء الاوضاع الاستثنائية و بذلك يكون تطبيق قانون الطوارئ لمدة مؤقتة لمواجهة الظروف التي استدعت اعلانه و بعد زوال تلك الظروف الاستثنائية يتم رجوع و سريان تطبيق القانون العادي.

وقد حدد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ إعلان حالة الطوارئ و يكون نافذ المفعول لمدة لا تتجاوز اثني عشر يوماً ، و اذا تطلب الامر مد سريان حالة الطوارئ لأكثر من هذه المدة ، فلا يكون ذلك الا بقانون.

ومن ثم اصدر الرئيس الفرنسي شارل ديغول المرسوم بقانون ١٥ ابريل لسنة ١٩٦٠ إذ اخضع إعلان حالة الطوارئ لذات الشروط المعمول بها عند إعلان الاحكام العرفية و بموجب المادة (٣٦) من الدستور الفرنسي اذ يكفي الاعلان عنها بقرار من رئيس الوزراء على شرط الا تزيد عن مدة اثني عشر يوماً ما لم يأذن البرلمان بمدها لفترة اخرى^(٢٩).

اما في مصر فقد اوجبت المادة (١٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ بأن يتم عرض اعلان عن حالة الطوارئ على مجلس النواب في اجل سبعة أيام من تاريخ اعلانها....، كما ألزمت المادة نفسها ان يكون اعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة اشهر و لا تمد الا لمدة اخرى مماثلة بموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب.

(٢٩) ينظر د.عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٠، ص(٣٠٥).

واما في العراق فنجد إن المشرع العراقي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤ قد حددت المادة الثانية منه المدة الزمنية التي يطبق فيها قانون الطوارئ و لا تمتد تلك المدة اكثر من (٦٠) ستين يوماً^(٣٠) و تنتهي بعد زوال الخطر او الظرف الذي استدعى قيامها و أجاز تمديد فترة حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً اذا استدعت الضرورة وذلك ببيان تحريري من رئيس الوزراء و هيئة الرئاسة، و ينتهي العمل بقانون الطوارئ تلقائياً اذا لم تمدد تحريراً في نهاية أية مدة تمديد .

يتبين لنا من خلال هذه النصوص سواء تم تنظيم مدة حالة الطوارئ في الدستور او في قانون الطوارئ فيجب تحديد مدة زمنية معينة لسريان قانون الطوارئ و لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية ، و بعد زوال هذه الظروف الاستثنائية يتم الرجوع الى تطبيق القانون العادي بعد زوال تلك الظروف التي دعت الى تطبيقه.

المطلب الثالث: تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ

تولت الدساتير و القوانين في مختلف الدول تعيين السلطة المختصة عند تحقق الشروط الواجب توفرها في الاعلان عن حالة الطوارئ و وجود مبرر او اكثر من المبررات واسباب العمل بقانون الطوارئ، فقد تمارس هذا الحق من قبل السلطة التشريعية و قد تشارك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تنظيم حالة الطوارئ و كيفية الاعلان عنها، و بما ان حالة الطوارئ حالة استثنائية فلا بد من توفير ضمانات اساسية في دساتير الدول و في قوانينها الخاصة بمجالات الطوارئ .

ولأجل دراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الاول تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا، ونخصص الفرع الثاني لتحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر، ويتضمن الفرع الثالث تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق.

(٣٠) الا انه هذه المادة عدلت بموجب نص الفقرة تاسعاً ب من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في ان مدة حالة الطوارئ ثلاثين يوماً فقط على ان تكون قابلة للتمديد كل ثلاثين يوماً بموافقة مجلس النواب.

الفرع الاول: تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا بالرجوع الى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ فقد حدد ذلك استناداً الى نص المادة (١٦) بأنه " عندما تصبح مؤسسات الجمهورية او استقلال الامة او سلامة اراضيها او تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السير الاعتيادي للسلطات العامة الدستورية، لمباشرة مهامها العادية، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات الضرورية التي تقتضيها هذه الظروف بعد المشاورة الرسمية مع الوزير الاول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، ثم يوجه بياناً الى الامة، ويجب ان تستهدف هذه الاجراءات تمكين السلطات العامة الدستورية من مزاولة مهامها في اقرب وقت ممكن و يستشار المجلس الدستوري بصدد هذه الاجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية طيلة ممارسة هذه السلطات الاستثنائية".

فمن خلال هذا النص يتبين لنا أنه في حالة وقوع خطر جسيم حال استثنائي بحيث يؤدي ذلك الى تعطيل السلطات العامة فيجب اولاً استشارة الوزير الاول ورئيس مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ) واستشارة رئيس المجلس الدستوري. وكذلك اوجبت هذه المادة إعلام الامة بهذا الاجراء عن طريق رسالة يوجهها رئيس الجمهورية والتي تتضمن الأسباب التي دعت الى اصدارها والاجراءات المتخذة لمواجهة هذه الحالات الطارئة.

وحسناً فعل المشرع الدستوري عندما حدد اسباب الاعلان عن حالة الطوارئ و ذلك عند وجود خطر جسيم حال بحيث يؤدي الى تعطيل المؤسسات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها بصورة عادية ، و كذلك المشاركة بين السلطين التشريعية و التنفيذية للقيام بهذه الاجراءات و اخبار الامة بذلك .

كما نجد أنه حسناً فعل المشرع الدستوري عندما توجب على رئيس الجمهورية ان يجري استشارات رسمية مع الوزير الاول و رؤساء مجلسي البرلمان و المجلس الدستوري ، و رغم ذلك يبقى اتخاذ هذا القرار من صلاحيات رئيس الجمهورية ، كما و ان رأي المجلس الدستوري الاستشاري المقدم الى رئيس الجمهورية لا بد ان يكون مسبباً و ان

يتم نشره في الاعلام طبقاً للمادة (٥٣) من القانون الخاص بالمجلس الدستوري الصادر في عام ١٩٥٨ و لهذا نجد ان التسبيب و النشر يعد اجراءً ضرورياً و ذات تأثير على الرئيس و لا يمكن تجاهل هذا الامر بسهولة خاصةً في حالة قبوله من قبل الامة. فضلاً عن ذلك استناداً الى نص المادة (١٦) نجد أنه تستمر السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية و تنتهي بانتهاء تلك الظروف الا انه يتم التحقق من ذلك بعد مرور ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية و ذلك بتقديم اشعار للمجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية او رئيس مجلس الشيوخ او ستين نائباً في الجمعية الوطنية او ستين نائباً في مجلس الشيوخ فيما اذا كانت الظروف الاستثنائية ما زالت قائمة و التأكد من ذلك ثم يقوم المجلس الدستوري بصورة علنية بالفصل في ذلك بأسرع وقت.

الفرع الثاني: تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر

نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه "يجري رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، و يجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

و اذا حدث الاعلان في غير دور الانعقاد العادي و جب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفي جميع الاحوال تجب موافقة اغلبية عدد اعضاء المجلس على اعلان حالة الطوارئ و يكون اعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة اشهر و لا تمتد الا لمدة اخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس، و اذا كان المجلس غير قائم ، يعرض الامر على مجلس الوزراء للموافقة على ان يعرض على مجلس النواب الجديد في اول اجتماع له.

و لا يجوز حل مجلس النواب اثناء سريان حالة الطوارئ "

من خلال هذا النص نجد انه سلك المشرع الدستوري مسلكاً محموداً اذ ان اعلان حالة الطوارئ يكون لمدة ثلاثة اشهر و لا تمتد الا لمدة اخرى مماثلة و ذلك بعد اخذ موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب اذا كان المجلس قائماً.

الفرع الثالث: تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ نصت الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) بأنه من اختصاصات مجلس النواب (أ) - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) وبهذا اصبح اعلان عن حالة الطوارئ من اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء التنفيذية وبين مجلس النواب وأغلبية الثلثين، ويعد هذا النص تعديلاً ضمنياً للمادة الاولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ عندما نصت على أنه " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ و في أية منطقة من العراق".

وبذلك نجد ان هذه المادة تتعارض مع نص الفقرة التاسعة من المادة (٦١) التي خصت مجلس الوزراء بالموافقة على اعلان حالة طوارئ و بناءاً على طلب مشترك يقدمه رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء ، و بذلك نجد ان هذا التعارض يجب معالجته لكي يكون هذا القانون الضمان الحقيقي لحقوق و حريات الافراد و لكي لا تنفرد السلطة التنفيذية باعلان عن حالة الطوارئ.

كما وانه لمجلس النواب^(٣١) تحويل رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ و تنظم ذلك بقانون، وكذلك يجب ان يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

ومن الجدير بالذكر ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد عدل الكثير من المواد الواردة او المنظمة لامر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ لذا يجدر بالمشرع العراقي اصدار قانون آخر لكي ينسجم معظم مواده مع نصوص الدستور

(٣١) يراجع نص الفقرة (تاسعاً - ج) من نص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ولأجل تنظيم حالة الطوارئ و الاعلان عنه بصورة أدق و لضمان الحقوق و حريات الافراد اثناء الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد.

فضلاً عن ذلك نجد ان كل من الدستور العراقي و أمر الدفاع عن، السلامة الوطنية لم يحددا الحالات التي يتم فيها الاعلان عن حالة الطوارئ بصورة دقيقة واضحة ولم يحددوا النسبة المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ اذ حدد الدستور فقط مدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وكان الاجدر تحديد النسبة المطلوبة لموافقة مجلس النواب على ذلك.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع اشكاليات السلطة المختصة بأعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة) توصلنا الى عدة استنتاجات و توصيات نذكرهما كالاتي:

اولاً: الاستنتاجات

١. توصلنا الى ان مفهوم حالة الطوارئ تتمثل في مجموعة احكام واجراءات قانونية استثنائية للمحافظة على سلامة البلاد عند وقوع خطر (كحالة الحرب) او التهديد بوقوعها او اي او اعتداء داخلي او خارجي لحماية الأمن و الاستقرار و الصالح العام، اذ يحول القانون بموجب السلطة المختصة صلاحيات استثنائية خاصة لمواجهة هذه الاخطار.

٢. توصلنا في تحديد الطبيعة القانونية لأعلان حالة الطوارئ بأن قرار اعلان العمل بنظام الطوارئ يعد عملاً ادارياً و يخضع لرقابة القضاء و يخرج عن طائفة اعمال السيادة اعمالاً لمبدأ الشرعية و ذلك للحفاظ و حماية للحقوق و الحريات العامة باعتبار ان اعلان العمل بها يترتب عليه تحويل السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية التي تشكل الخطورة على الحقوق و الحريات العامة.

٣. توصلنا الى ان الاساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ على الصعيد الدولي لما لها من مكانة مهمة ضمن البنود و المواد الواردة في الاتفاقيات الدولية و الاقليمية و لكي يبرر اعلان عن وجود حالة الطوارئ لأن الاعلان لا يتم اعتباطاً بل لا بد عن وجد اسباب

لأعلان عن حالة الطوارئ لكي تعطي الحق للدولة ان تتحلل من التزاماتها الدولية المفروضة عليها.

٤. ان شروط اعلان حالة الطوارئ تم تنظيمها في كل من فرنسا و مصر و العراق فوجدنا ان من اهم شرط من شروط الاعلان بيان اسباب اعلان عن حالة الطوارئ والتي لم يتم تنظيمها بشكل دقيق في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية فيما يتعلق بوجود خطر حال اذا كان ناجماً عن العنف و الاستمرار في وجود هذه الحالات في العراق بحيث لا ينسجم مع عبارة مصطلح (حال) فمن الاجدر بيان اسباب حالة الطوارئ بصورة افضل لكي تشمل جميع الحالات الطارئة سواء أكانت ناجمة عن الحرب او تهديد بوقوعها و كذلك وجود الكوارث الطبيعية او انتشار وباء كما تم تنظيمها بشكل دقيق في كل من فرنسا و مصر .

٥. توصلنا من خلال الدراسة المقارنة انه حسناً فعل المشرع الدستوري الفرنسي لسنة ١٩٥٨ عندما توجب على رئيس الجمهورية ان يجري استشارات رسمية مع الوزير الاول و رؤساء مجلسي البرلمان و المجلس الدستوري ، و رغم ذلك يبقى اتخاذ هذا القرار بيد رئيس الجمهورية ، كما و ان رأي المجلس الدستوري الاستشاري المقدم الى رئيس الجمهورية لا بد ان يكون مسبباً و ان يتم نشره في الاعلام طبقاً للمادة (٥٣) من القانون الخاص بالمجلس الدستوري الصادر في عام ١٩٥٨ و لهذا نجد ان التسيب والنشر يعد اجراء ضروري و ذات تأثير على الرئيس و لا يمكن تجاهل هذا الامر بسهولة خاصة في حالة قبوله من قبل الامة.

فضلاً عن ذلك استناداً الى نص المادة (١٦) نجد أنه تستمر السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية و تنتهي بانتهاء تلك الظروف الا انه يتم التحقق من ذلك بعد مرور ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية و ذلك بتقديم اشعار للمجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية او رئيس مجلس الشيوخ او ستين نائباً في الجمعية الوطنية او ستين نائباً في مجلس الشيوخ فيما اذا كانت الظروف الاستثنائية ما زالت قائمة و التأكد من ذلك ثم يقوم المجلس الدستوري بصورة علنية بالفصل في ذلك بأسرع وقت.

٦. توصلنا الى انه المشرع المصري سلك مسلكاً محموداً عندما نص على اعلان عن حالة الطوارئ يكون لمدة ثلاثة أشهر ولا تمتد الا لمدة اخرى مماثلة و ذلك بعد أخذ موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب اذا كان المجلس قائماً، اما في العراق فإنه لم يتم تحديد النسبة المطلوبة للموافقة على التمديد و الاعلان عنها، اذ لا بد من معالجة هذا الأمر.

٧. توصلنا الى ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما نصت في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) بأنه من اختصاصات مجلس النواب (أ) - الموافقة على اعلان الحرب و حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) و بهذا اصبح اعلان عن حالة الطوارئ من اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء السلطة التنفيذية و بين مجلس النواب و بأغلبية الثلثين، و يعد هذا النص تعديلاً ضمناً للمادة الاولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ عندما نصت على أنه " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ و في أية منطقة من العراق".

و بذلك نجد ان هذه المادة تتعارض مع نص الفقرة التاسعة من المادة (٦١) التي خصت مجلس الوزراء بالموافقة على اعلان حالة طوارئ و بناءً على طلب مشترك يقدمه رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء .

ثانياً : التوصيات :

١. سن قانون يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ في العراق بحيث يتضمن جميع الضمانات القانونية الواجب توفرها في حالة الطوارئ، لأن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ يعتبر قانوناً فريداً في الوقت الحالي و الذي ينظم فيه حالة الطوارئ الا انه لا ينسجم معظم مواده مع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢. نوصي بتحديد اسباب اعلان عن حالة الطوارئ في القانون الجديد المزمع اصداره في العراق المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ بصورة دقيقة و واضحة ضماناً لحقوق الافراد و حرياتهم لكي يشمل جميع الاخطار التي تهدد كيان الدولة والنظام العام فيها.

٣. ضرورة تعديل نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ باضافة نص اذ يتم فيه تحويل رئاسة مجلس النواب الموافقة على طلب تمديد عند انتهاء دورته النيابية وكذلك ضرورة تحديد النسبة المطلوبة لأعضاء مجلس النواب عند حصول الموافقة على التمديد.

٤. ضرورة معالجة حالة الظروف الاستثنائية و حالة الحرب التي تمر بها الدولة في حالة عدم انعقاد البرلمان و تحديد الجهة المختصة تتولى هذا الامر في القانون الجديد و ذلك للمحافظة على الامن و النظام العام و سير المرافق العامة و مؤسسات الدولة بشكل قانوني وأصولي.

٥. نوصي المشرع العراقي عند اصداره لقانون الطوارئ ان يحدو حدو المشرع الدستوري الفرنسي فيما يتعلق باعلان عن حالة الطوارئ عندما يتوجب على رئيس الجمهورية ان يجري المشاورة الرسمية مع الوزير الاول ورؤساء مجلسي البرلمان و المجلس الدستوري واعلام الامة بذلك وما يتعلق ايضاً بتمديد المدة الزمنية لإعلان عن حالة الطوارئ، والاحذ بالجوانب الايجابية منه بما يتناسب مع واقع وظروف بلدنا.

٦. نوصي المشرع العراقي بمعالجة التعارض بين نص المادة الاولى من امر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (١) لسنة ٢٠٠٤ و نص الفقرة التاسعة من المادة (٦١) للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فيما يتعلق باعلان عن حالة الطوارئ الذي جعله من اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء السلطة التنفيذية و بين مجلس النواب و بأغلبية الثلثين، اذ يجب معالجة هذه المخالفة الدستورية لكي يكون هذا القانون الضمان الحقيقي لمواجهة الظروف الاستثنائية و حماية لحقوق و حريات الافراد في ظل تلك الظروف و لكي لا تنفرد السلطة التنفيذية باعلان عن حالة الطوارئ.

الملخص

ان السلطة التنفيذية تقوم بممارسة وظيفتها الدستورية في مجال اعلان حالة الطوارئ من خلال توسيع اختصاصاتها من قبل السلطة التشريعية في الحالات الاستثنائية مع وجود اختلاف في تطبيقها من دولة لأخرى، لذلك نظم المشرع الدستوري في اغلب الدول تحديد السلطة المختصة باعلان حالة الطوارئ و التي يتم اللجوء اليها عند تحقق الظروف الاستثنائية و في حالات محددة و لفترة زمنية معينة لكل من (فرنسا، مصر، العراق) و بذلك لمنع تعسف السلطة التنفيذية اثناء تطبيق اجراءات الطوارئ ولأجل تقييدها عند تحقق سبب من اسباب اعلان عن حالة الطوارئ.

ويتم الاعلان عن حالة الطوارئ عندما يتعرض الأمن و النظام العام للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب وقيام حالة تهدد بوقوعها او حدوث اضطرابات داخلية او كوارث طبيعية.

ومن خلال هذه الدراسة توصلنا الى سن قانون يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ في العراق ينسجم مع الدستور العراقي النافذ حالياً وتحديد الجهة المختصة باعلان حالة الطوارئ وذكر اسباب ومبررات الاعلان بصورة أدق وأشمل مع الاستفادة من تجارب الدساتير والقوانين النافذة في الدول المقارنة لدى كل من فرنسا ومصر.

ولغرض الاحاطة بموضوع اشكاليات السلطة المختصة باعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة) ارتأينا تقسيم هذا البحث على مبحثين نتناول في المبحث الاول مفهوم حالة الطوارئ و صورها اما في المبحث الثاني نتطرق الى التنظيم القانوني للسلطة المختصة باعلان حالة الطوارئ.

Abstract

The executive authority is exercising its constitutional function in declaring a state of emergency by expanding these powers by legislative authority in exceptional cases, with a difference in application from one country to another, therefore, in most countries, the constitutional legislator established the competent authority to declare a state of emergency, which are resorted to when exceptional circumstances are met in specific situation for a certain period of time for France, Egypt, and Iraq.

In order to prevent the arbitrariness of the executive authority during the application of emergency procedures and to restrict them when one of the reasons for declaring a state of emergency are accrued.

When the security and public order are threatened, the state of emergency is declared, whether because of a war, a situation threatening to occur, internal disturbances or natural disasters.

We have reached through this study to enact a law related to the regulation of the state of emergency in Iraq which is consistent with the current Iraqi constitution and determine the competent authority to declare the state of emergency and to mention the reasons for the declaration more accurately and comprehensively, taking advantage of the experiences of constitutions and laws in force in the comparative countries in each of France and Egypt.

In order to deal with the issues of the competent authority to declare the state of emergency in Iraq (a comparative study), we decided to divide the research into two sections. The first topic, deals with the concept of the state of emergency and kinds of the state of emergency. And the second topic is about indicating the legal organization of the competent authority to declare the state of emergency.

