

الملخص

إن هذا البحث يهدف إلى دراسة الأنظمة القانونية الاستثنائية التي تطبقها الدولة في حالة تعرضها إلى ظروف غير اعتيادية لتأمين انتظام المرافق العامة التي تتشكل منها مؤسساتها . ومن خلال دراسة مقارنة بين العراق وفرنسا ومصر ولبنان .

وقد تضمن هذا البحث ثلاثة مباحث أساسية : تناول المبحث الأول مفهوم وتصنيف أنظمة الاستثناء . بينما تناول المبحث الثاني الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وأنظمة الاستثناء وشروط تطبيقهما ، أما المبحث الثالث فقد تناول موقف القانون والقضاء من حالة الظروف الاستثنائية وأنظمة الاستثناء .

وقد توصل هذا البحث إلى جملة من النتائج ، كان من أهمها : إن النظم الاستثنائية القانونية المعتمدة لمواجهة الظروف غير الطبيعية التي تتعرض لها الدولة تتمثل بقانوني الأحكام العرفية والطوارئ مما يترتب على تطبيقهما نتائج تؤثر على الحقوق والحريات التي ينظمها القانون .

كما توصل البحث إلى عدد من المقترحات ، كان من أهمها : ضرورة ابتعاد المشرع الوطني عن نظام الأحكام العرفية قدر الإمكان والاستعاضة عنه بقانون الطوارئ للدفاع عن السلامة الوطنية على أن يكون هذا الأخير مؤقتاً ينتهي بانتهاء الحالة التي استوجبت تطبيقه مع تفعيل نظم الرقابة المختلفة لضمان التزام الإدارة بأحكام المشروعية ، ويقتضي أيضاً سن قانون جديد ينظم الأنظمة الاستثنائية بدلا عن قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ لعدم انسجامهما مع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

المقدمة

يستند النظام القانوني العام للدولة الى دستورها الذي تكون لقواعده واحكامه السمو والعلو على غيرها ، في الظروف العادية . ولكن عند تعرض الدولة لخطر جسيم يهدد كيانها او يهدد وجود شعبها يكون الامر مختلفا ، إذ غالبا ما ينظم الدستور آلية التعامل مع تلك الظروف الاستثنائية الغير عادية وأساليب درئها باقل خسائر ممكنة وباقل نسبة من التضحية بمبدأ المشروعية ولأقصر مدة متوقعة .

ولعل من اهم تلك الآليات هو ايقاف العمل ببعض النصوص الدستورية والقانونية لأمد محدد او عدم التقييد بها بصورة مؤقتة حتى زوال الظروف الاستثنائية .

لقد ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية بصفتها احد الاسس القانونية المسوغة لفرض حالة الطوارئ وأنظمة الاستثناء ، من خلال منح الإدارة الوسائل المناسبة لمواجهة الحالات التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية بسياقه الاعتيادي ، الامر الذي يؤدي إلى التحول نحو تطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية لمنع إعاقة تأمين مبدأ استمرارية المرافق العامة والمحافظة على النظام العام¹ .

وفي ظل تلك الظروف الاستثنائية تستلزم ضمانات حقوق الانسان وحياته الاساسية تفعيل القوانين القادرة على ردع السلطات الاستثنائية من التجاوز على مبدأ المشروعية الاستثنائية من خلال اخضاعها للرقابة على الاقل ، تحقيقا للمصلحة العامة .

وتتنوع الظروف الاستثنائية بمختلف تصنيفات أنظمة الاستثناء ومن ضمنها حالة الطوارئ ، وحالة فرض الأحكام العرفية ، عن أنظمة الاستثناء الأخرى التي استحدثت بموجب نصوص دستورية معينة² .

ان منح الهيئة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية ، غالبا يؤدي عمليا الى تقييد الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور والقوانين المعنية ، لذا لا بد من ان تخضع أعمال وتصرفات تلك السلطة الى رقابة القضاء للتأكد من

تطبيقها السليم لمبدأ المشروعية الاستثنائية الذي يختلف قواعده وفقا لظروف الحالة الاستثنائية ولتنظيم القانوني لتلك المشروعية ، فقد يحكم تلك القواعد تنظيما دستوريا كما هو الحال مع المادة (١٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ النافذ ، والمادة (٧٤) من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى .

وقد تنظم بنصوص تشريعية كما هو الحال مع قوانين الطوارئ وقوانين الاحكام العرفية وقوانين السلامة الوطنية ، وقد لا تحكم هذه الظروف قواعد قانونية محددة مسبقا وانما تفرضها ظروف الحالة ، لذلك ذهب الفقه والقضاء الاداري الى ان خروج السلطات المعنية على مبدأ المشروعية لا بد من أن يقتصر مع خضوع تصرفاتها لرقابة القضاء للتأكد من ضرورة الاجراء المتخذ وملاءمته^٣.

ويعد التنظيم القانوني المتمثل في قوانين الطوارئ من اهم صور مواجهة الدولة للظروف الاستثنائية بقواعد قانونية مسبقة ، لذلك عنيت معظم دول العالم بتنظيم حالة الطوارئ تنظيما قانونيا يوازن بين السلطات الاستثنائية الممنوحة للجهة المختصة وبين خضوعها للرقابة السياسية أو القضائية^٤.

مشكلة البحث

ان اقرار المنظومات القانونية لمعظم النظم الدستورية والسياسية في العالم بحق سلطة الدولة القائمة والتي غالبا ما تكون السلطة التنفيذية ، وأحيانا تكون السلطة التشريعية ، وأحيانا اخرى تكون مشتركة بين السلطتين ، في اعلان حالة الطوارئ لمواجهة ظروف استثنائية طارئة ، ودرء اخطارها الجسيمة ، لا يعني ذلك منح تلك السلطة المختصة صلاحيات استثنائية واسعة قد تؤدي الى الاضرار بحقوق الانسان وحياته الاساسية ، وبحالة التطبيق السليم للديمقراطية في الدولة ، ومن ثم تؤدي الى انتهاك مبدأ المشروعية ، بل لا بد من اخضاعها للرقابة القضائية والمساءلة القانونية .

وتكمن مشكلة البحث ايضا في ان غالبية دول العالم الثالث عندما تعلن حالة الطوارئ فيها ، لا تلتزم فيها السلطات المختصة بالمدد المحددة لها وقد تستمر لسنوات طويلة جدا كما هو الحال في مصر ، وينجم عن تطبيقها انتهاكات صارخة ومستمرة لحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، فضلا عن ضعف مراقبتها سياسيا أو قضائيا .

منهج البحث

تم اعتماد منهج البحث التحليلي وذلك لتحليل معظم النصوص القانونية الواردة في هذا البحث ، كما تم اعتماد المنهج المقارن وذلك للمقارنة بين الدساتير والقوانين العراقية والعربية والأجنبية التي تناولها البحث محلا للمقارنة .

تقسيم البحث

سيقسم هذا البحث بالإضافة الى هذه المقدمة ، الى ثلاثة مباحث وخاتمة سوف تتضمن اهم النتائج التي تم التوصل اليها فضلا عن اهم المقترحات التي يمكن تقديمها ، وكما يأتي :

المبحث الأول- مفهوم وتصنيف انظمة الاستثناء.

المبحث الثاني- الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء وشروط تطبيقها.

المبحث الثالث-موقف القانون والقضاء من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء.

المبحث الأول

مفهوم وتصنيف أنظمة الاستثناء

يهتم هذا المبحث في تحديد مفهوم وتعريف أنظمة الاستثناء وتصنيفها ، وذلك من خلال بيان تأصيلها القانوني .

وعلى الرغم من وجود جانب من الفقه يميز بين الاحكام العرفية و حالة الطوارئ ، لا بد من القول مع غالبية الفقه القانوني ، ان حالة الطوارئ سواء اكانت كلية ام جزئية ، هي من ابرز واوسع واعم واشمل نظام استثنائي لمواجهة الظروف الاستثنائية ، إذ انه يشتمل على عدة انواع تتمثل فيما يأتي^٥ :

١- الاحكام العرفية العسكرية التي تفرض في حالة الحرب .

٢- أنظمة الاستثناء الدستورية ، كما في حالة المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .

٣- أنظمة الاستثناء التشريعية ، كما في حالة قوانين الطوارئ والسلامة الوطنية .

ويختلف التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من دولة الى اخرى كما تختلف اساليب تطبيقها ، بينما تتفق على الغاية التي تفرض من اجلها وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة وشعبها .

وعلى اساس ماتقدم ، نسعى في هذا المبحث الى الاجابة عن تساؤلات عديدة ، منها : ماهي حالة الطوارئ ؟ ، وماهي خصائصها ؟ ، وماهي صورها ؟ ، وماهو اساسها القانوني ؟ ، وماهو موقفها بصفقتها نظام استثنائي من مبدأ المشروعية العادية و المشروعية الاستثنائية ؟ ، وهل هي نظام حتمي التطبيق عند حدوث الظروف الاستثنائية ؟ ، وهل يتسم تطبيقها بالديمومة ام بالتأقيت ؟ . لذا تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين هما :

المطلب الأول- مفهوم أنظمة الاستثناء و تأصيلها القانوني

المطلب الثاني - تصنيف انظمة الاستثناء

المطلب الأول

مفهوم انظمة الاستثناء و تأصيلها القانوني

نتناول في هذا المطلب مفهوم انظمة الاستثناء من خلال بيان تأصيل مسوغ تطبيقها

القانوني ، ومن ثم تحديد تعاريفها ، وذلك في فرعين ، هما :

الفرع الأول-التأصيل القانوني لمسوغات تطبيق أنظمة الاستثناء

الفرع الثاني-حالة الطوارئ

الفرع الأول

التأصيل القانوني لمسوغات تطبيق أنظمة الاستثناء

نتناول في هذا الفرع مسألة تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية والتأصيل القانوني

لأنظمة الاستثناء ، وذلك في البندين الآتيين :

اولا- تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية :

تجد نظرية الظروف الاستثنائية تأصيلها في احكام القضاء الإداري ، وفي القوانين او

التشريعات التي تنظم السلطات الاستثنائية التي تباشر مهامها في تلك الظروف سواء اكانت

سابقة ام لاحقة عليها .

وبذلك يكون لهذه النظرية اساسين هما : الاساس القضائي الذي جاء به مجلس الدولة

الفرنسي ، والاساس القانوني الذي تجسد في القوانين او التشريعات والانظمة التي تنظم

الحالات والسلطات الاستثنائية^٦ .

لقد كان اول تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية في قرار مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٨ ، الذي اكد على ان هنالك بعض التدابير الادارية الخارقة للقواعد القانونية العادية في الظروف العادية ، تكون تلك التدابير مشروعة استثنائيا في بعض الظروف الاخرى ، لأهميتها في تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة ، وذلك في حالة توفر عدة شروط ، تتمثل في : وجود ظرف استثنائي ، و صعوبة مواجهته بالوسائل العادية ، ومن ثم لا بد من تناسب الاجراءات المتخذة مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه ، على ان تنتهي سلطة الادارة الاستثنائية بانتهاء الظروف الاستثنائية^٧ .

لقد رأى مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الاولى ، ان احترام مبدأ الشرعية لا يحمل المضمون ذاته في الحرب والسلم ، في قرار قديم . وقد قرر المجلس ان الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة اتخاذ مرسوم توقف بموجبه العمل بقانون . إذ كان قد صدر قانون في عام ١٩٠٥ منح الموظفين الحكوميين ضمانا تكمن في حقهم بالحصول على ملفاتهم قبل اتخاذ اي قرار بحقهم . الا ان الحكومة رأت اثناء الحرب العالمية الأولى ان احترام هذا المبدأ سيعيق العمل الاداري وقامت بتعليق العمل بهذا القانون بمرسوم . وقد طعن السيد (هيريس Heyriès) بالتدبير التأديبي الذي صدر ازائه وطالب بإبطاله لتجاوزه حد السلطة (دعوى الالغاء) . اما مجلس الدولة الفرنسي فقد عد المرسوم شرعيا بالرغم من مخالفته للقانون بالاستناد الى نظرية الظروف الاستثنائية^٨ .

بموجب ذلك القرار صرح مجلس الدولة أنه في فترات الأزمة ، كحالة الحرب في القضية المعنية ، تكون للسلطة العامة صلاحيات استثنائية موسعة من أجل ضمان استمرارية سير المرافق العامة^٩ .

إن نظرية الظروف الاستثنائية تسمح للسلطة الإدارية بتجاوز القواعد العادية للاختصاص فيمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية عندما تقتضي حالة الاستعجال ذلك و لا يمكن اجتماع الهيئة التشريعية ، بل و ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه في حالة عجز أو تقصير الهيئة الإدارية فإنه يمكن للأفراد العاديين أن يحلوا

محلها و أن يتخذوا الإجراءات التي تتطلبها الظروف ، و يقومون بذلك بدور الموظف الفعلي . ويتعين على السلطة الإدارية احترام ومراعاة القواعد الشكلية العادية كاحترام المبادئ العامة التي من المفروض مراعاتها في الظروف العادية كحرية التنقل ، و حق الملكية ، و الحريات الفردية . ولكن في كل الأحوال يراقب القاضي الإداري كل التدابير التي تتخذها الإدارة في ظل نظرية الظروف الاستثنائية ، فيراقب في البداية الوجود الفعلي لهذه الظروف التي يجب أن تكون على درجة من الخطورة و أن تكون غير متوقعة ، و أن تستمر هذه الظروف إلى غاية اتخاذ الإجراء ، كما يتأكد القاضي من أنه كان يستحيل على الإدارة أن تتخذ ذلك الإجراء بكيفية نظامية ، وأخيرا يراقب القاضي الإداري بأن القرارات قد اتخذت من أجل النفع العام و خصوصا من أجل استمرارية الدولة^{١٠} .

ان السلطات الاستثنائية المعطاة للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف عن السلطات الممنوحة لها بموجب نصوص قانونية ، فالظروف الاستثنائية تبرر للإدارة ممارسة سلطات اوسع من السلطات المحددة في القوانين . وان القرارات الادارية الصادرة بناء على سلطات الادارة الاستثنائية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الاداري بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها^{١١} . فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها ازاء الاخرين .

وانسجاما مع ما تقدم ، فقد عرف د. يوسف سعد الله الخوري حالة الظروف الاستثنائية ، على أنها : تلك (الظروف الشاذة ، الخارقة التي تهدد السلامة العامة و الأمن والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال)^{١٢} .

ويعرفها السيد علي الشريف على انها : (حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية او خارجية او حالة تحدى بأمن البلاد وسلامة حدودها وارضيتها او مؤسساتها الدستورية او طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي او وحدة ترابها واستقلالها وسيادتها ، الامر الذي يستوجب اتخاذ كافة الاجراءات الاستثنائية المختلفة لدرء الاخطار

واعادة الامور الى وضعها الطبيعي ، ويقتضي ذلك تجاوز الاجراءات والاوزاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها مبدأ الشرعية العادية)^{١٣} .

ثانيا- التأصيل القانوني لأنظمة الاستثناء :

غالبا ما تنظم دساتير وقوانين الدول أنظمة الاستثناء التي تعتمدها . وقد تأتي الخطوط العامة والرئيسية لذلك التنظيم في الدستور بينما تكون التفاصيل الدقيقة في القانون .

فقد نظمت المادة (١٦) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ نظام الاستثناء الذي منح بموجبه رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة حالة الظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة ، الى الدرجة التي يتمكن فيها من وضع قوانين رئاسية تكون بعيدة عن الرقابة القضائية .

والمادة (٧٤) من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى ، التي منحت ايضا لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة جدا لمواجهة حالة الظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة .

وفي لبنان نظم المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧ ، الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، عند تعرض الدولة للكوارث وحالة الحرب الخارجية او الثورة المسلحة أو أعمال واضطرابات تهدد النظام والأمن العام . إذ يترتب على ذلك : انتقال صلاحيات الشرطة الى السلطات العسكرية التي ستمنح صلاحية فورية للمحافظة على الامن ، وتصبح صلاحياتها متجاوزة لقواعد الشرعية القانونية العادية ، مثل تفتيش المنازل والمسكن ليلا ونهارا ، وابعاد الاشخاص المشبوهين من بعض المناطق ، وفرض تسليم الاسلحة وذخائرها للسلطات المختصة ، ومنع الاجتماعات المخلة بالأمن ، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والمنشورات المختلفة والبعث الاذاعي والتلفازي^{١٤} .

وجاء في المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ لعام ١٩٦٧ ، تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على ان يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وان لم يكن في دور الانعقاد .

وتمنح حالة الطوارئ للسلطة العسكرية العليا الحق في احالة الجرائم الواقعة على أمن الدولة وعلى الدستور وعلى الامن والسلامة العامة امام المحكمة العسكرية ، وان وقعت هذه الجرائم خارج الاقاليم المعلنة فيها حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية وجرائم اجتياز الحدود بقصد الاعمال العدوانية او المخلة بالأمن^{١٥}.

وهناك بعض المراسيم تحدد فترة زمنية لقيام حالة الطوارئ ، فالمرسوم رقم ١٢٣٦٢ الصادر بتاريخ ٢٣ / ٤ / ١٩٦٩ نص على ان: (تعلن حالة الطوارئ في جميع اراضي الجمهورية اللبنانية اعتبارا من تاريخ ٢٣ / ٤ / ١٩٦٩ ولغاية تاريخ ٢٧ / ٤ / ١٩٦٩) . ويلزم القانون الادارة بعرض الاجراءات على مجلس النواب ، فقد نصت المادة ٣ من المرسوم رقم ٣٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٥ / ٣ / ١٩٧٢ ، القاضي بإعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية في قضاء الهرمل ، على ان (يعرض هذا التدبير على مجلس النواب للنظر فيه خلال ثمانية ايام من تاريخ صدور هذا المرسوم) ، ومن المراسيم التي تم اعلان حالة الطوارئ بموجبها في لبنان ، هو المرسوم رقم ٥٥١٣ الصادر بتاريخ ٥/٧ / ١٩٧٣ ، بسبب (وجود عناصر تخريبية أخذت تعبت بأمن البلاد وتعمل على التدمير والتقتيل وتزرع التفرة)^{١٦}.

ولقد اعتبر القضاء الاداري اللبناني انه في حال حدوث ظروف استثنائية ، تتحرر السلطة الادارية من موجب مراعاة احكام القوانين والانظمة ، بما في ذلك الحريات العامة المكفولة دستوريا وقانونيا ، كالحد من الحرية الشخصية او الملكية الفردية او حرية التجارة ، شرط ان تكون تدابيرها محصورة بالظرف الذي املاها وضمن مواجهته . لذا فقد اعتبر مجلس الشورى اللبناني ازاء قرار مصادرة مكاتب ودوائر للأمن العام : (ان عنصر الظروف الاستثنائية غير متوفر) لذا قرر الغاؤه لمخالفته الاصول المنصوص عليها حصرا في القانون^{١٧}.

الفرع الثاني

حالة الطوارئ

نتناول في هذا الفرع مفهوم حالة الطوارئ ببيان أهم التعاريف المقدمة لها ، ومقارنتها بالأحكام العرفية ، ومن ثم نبين خصائصها ، و صورها ، وذلك في البندين الآتيين :

أولاً- مفهوم حالة الطوارئ :

١- تعريف حالة الطوارئ :

لم يتفق الفقهاء على وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ بسبب اختلاف تنظيمها القانوني من دولة واخرى واختلاف اساليب تطبيقها ، ولكنهم اتفقوا على الغاية التي تفرض من اجلها وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة وشعبها^{١٨} .

ويمكن على الرغم من ذلك ، ايراد اهم التعاريف المقدمة لها ، وكما يأتي :

-الفقه الانكليزي : يعرفها (Wade & Philips) على انها : (تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية)^{١٩} .

-الفقه الامريكي : يعرفها (Edward & Corwin) على انها : (حالة اعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية)^{٢٠} .

-الفقه الفرنسي : يعرفها (Drago) على انها : (تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق ، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الاداري باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف ، وتخضع في ذلك لرقابة القضاء)^{٢١} .

وفي تعاريف اخرى من الفقه الفرنسي كان تعريف الفقيه (أندريه دي لوبادير Andre' de laubade're) الذي عدها : (نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني) ، وعرفها الفقيه (بارتملي Berthe'le'my) على انها : (اجراء استثنائي يهدف الى حماية كامل البلاد او بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح)^{٢٢}.

-الفقه المصري : يعرفها (د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ) على انها : (نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ، ولا يلجأ اليه الا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الاداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته)^{٢٣}.

اما على صعيد الاتفاقيات الدولية ، جاءت المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ لتنص على انه : (في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي) .

وعلى الرغم من عدم ورود توصيف لحالة الطوارئ في المادة (١٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠ ، الا انها الشروط الموضوعية لقيامها ، إذ نصت على انه : (في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل طرف سام متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي) .

بينما جاءت المادة (٢٧) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ لتكون اكثر وضوحاً عندما نصت على حالة الطوارئ وشروطها الموضوعية ، إذ نصت على انه : (لا يمكن للدولة الطرف في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما في الحالات الطارئة

التي تهدد استقلال الدولة أو أمنها أن تتخذ من إجراءات تحد من التزامها بموجب الاتفاقية الحالية ولكن فقط بالقدر وخلال المدة التي تقتضيها ضرورات الوضع الطارئ شريطة أن لا تتعارض تلك الإجراءات مع التزاماتها الأخرى بمقتضى القانون الدولي ولا تنطوي على تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي) .

٢- التفرقة بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية :

في معرض التفرقة بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية يرى قسم من الفقه أنه يقصد بحالة الطوارئ هي حالة الطوارئ السياسية أو الصورية أو المفترضة ، بينما يقصد بالاحكام العرفية حالة الطوارئ الفعلية أو الحقيقية أو العسكرية . عندما تفرض حالة الطوارئ في الدولة يتم اللجوء الى استخدام اجراءات و وسائل استثنائية في حكم البلاد لمواجهة الظروف الاستثنائية ، ومنها الالتجاء الى فرض النظام العسكري (الحكم العرفي) إذ تتولى فيه السلطة العسكرية مقاليد الامور في الدولة وممارستها لاختصاصاتها بالقوة المسلحة . ولاتفرض حالة الطوارئ العسكرية الا في ميادين القتال ومناطق الحرب . وبذلك لايستتبع دوما فرض الحكم العرفي عند اعلان حالة الطوارئ^{٢٤} .

لقد عرف القانون الاساسي العثماني لعام ١٩٠٨ الملغى ، الادارة العرفية في المادة ١١٣ منه على انها : (...ابطال القوانين والنظامات الملكية بصورة مؤقتة ، وسيترتب نظام مخصوص بكيفية ادارة المحل الموضوع تحت الادارة العرفية) .

وعرفت الاحكام العرفية العسكرية من قبل الفقيه الفرنسي (M.Jean Joudandet) على انها : (الحالة التي تعبر عن وضع مكان محاصر ، وبتعبير ادق منطقة او ولاية في حالة حرب ، وتتمثل خطورتها في النزاعات الداخلية التي تهدد الدولة)^{٢٥} .

ويميز المشرع الفرنسي بين الاحكام العرفية و حالة الطوارئ ، فهما عبارة عن نظام قانوني استثنائي للضبط الاداري يبرر التوسع في سلطات الادارة لمجابهة الظروف الخطيرة التي تهدد كيان الدولة . فتعلن الاحكام العرفية في حالة وقوع حرب او التهديد بها ، بينما تعلن

حالة الطوارئ لمواجهة اضطرابات داخلية تؤدي الى اختلال النظام العام . ويتضح من ذلك ان حالة الطوارئ لا تبلغ في شدتها تلك التي تستلزم اعلان الاحكام العرفية^{٢٦} .

ولا يطبق نظام الاحكام العرفية العسكرية الا في حالة الحرب سواء اكانت دفاعية ام هجومية وعلى اماكن الحرب التي يحاصرها العدو . فقد أكد القانون الامريكي الصادر سنة ١٨٦٣ على ان الاحكام العرفية العسكرية لا تفرض الا بمناطق الاحتلال التي يحدق بها العدو باعتبارها اثرا من اثار النصر الحربي وانها تعمل لذلك على احلال القوانين العسكرية التي يعمل بها وقت الحرب والتي تمارسها السلطة العسكرية محل القوانين العادية^{٢٧} .

ومن الاثار المترتبة على اعلان الاحكام العرفية^{٢٨} :

- أ- انتقال الاختصاصات التي تتمتع بها السلطة الادارية المدنية الى سلطة عسكرية .
- ب- تشكيل محاكم عسكرية تنتظر في المخالفات التي تقع نتيجة عدم تطبيق قرارات الهيئة القائمة على اجراء الاحكام العرفية .
- ج- منح السلطة العسكرية اختصاصات واسعة جدا تمكنها من اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام .

وتخضع اعمال القادة العسكريين في ميادين القتال لرقابة واشراف السلطة التنفيذية التي يتبعونها . فقد نصت المادة (٥) من القانون الصادر في ٩ أغسطس- اب ١٨٤٩ على ان الاحكام العرفية التي يعلنها القائد العسكري في اماكن الحرب شريطة ان يعرض الاجراء الذي يتخذه فوراً على الحكومة^{٢٩} .

ويترتب على اعلانها نتائج خطيرة على الحقوق والحريات وعلى مبدأ سيادة القانون سواء ما يتعلق بالعمليات الحربية ام ما ينجم عنها بصورة مباشرة ام غير مباشرة ، ويحول الحكم الى حكم عسكري ديكتاتوري على وفق رغبات السلطة العسكرية. وتتسع السلطات الاستثنائية الممنوحة الى السلطة العسكرية حيث تتحول السلطات المدنية الممنوحة لسلطات الضبط الاداري الى السلطات العسكرية . ويبيح انشاء قضاء عسكري يطبق قواعد القانون

العسكري بدلا من قواعد القوانين المدنية . كما يمكن للقائد العسكري ان يطبق قواعد القانون العسكري في مناطق معينة في حالة الحرب خارج اقليم الدولة ، او داخلها في حالة تعرضها للغزو او للعصيان او الاضطرابات التي تصل الى حالة التمرد^{٣٠} .

وتنظم القوانين العسكرية ، القضاء العسكري الاستثنائي ، ولا تخضع المحاكم الاستثنائية لأي رقابة عليها من قبل القضاء العادي . فقد اصدر القضاء الامريكي سنة ١٩٤٨ حكما في قضية (هوكي هيروتا) اكد فيه على ان المحاكم العسكرية التي تمارس نشاطها في الدول المحتلة والاحكام التي تصدرها لا تنقيد بالنظام القضائي العادي الذي لايمك اي اختصاص في نظر الطعون فيها^{٣١} .

وفي حالة الاحتلال فان اعلان الاحكام العرفية العسكرية يهدف الى تامين القوات المحاربة وضمان سلامتها وصيانة مواصلاتها العسكرية ، وتتولى سلطة الاحتلال القيام على سلطة الحكم العرفي كما في قيام القائد العسكري للقوات البريطانية بإعلان حالة الاحكام العرفية بتاريخ ٢ تشرين الاول-نوفمبر ١٩١٤ ، وقيام المحافظ العام الفرنسي في الجزائر بإعلان حالة الاحكام العرفية عام ١٨٧٤ ، وقيام المحافظ الامريكي لجزر هاواي اثر الهجوم على ميناء بول هاربر بإعلان حالة الاحكام العرفية في جزر هاواي . اما في حالة فرض الحماية او الوصاية او الانتداب على دولة اخرى فان الامر يختلف اذ تتولى السلطة المدنية التنفيذية في الدولة ناقصة السيادة القيام على هذه الحالة وذلك تحت اشراف ووصاية مبعوث الدولة المتبوعة الذي يسمى بالمندوب السامي او الحاكم العسكري العام كما في اعلان الباي في تونس بمقتضى مرسوم مصدق عليه من المقيم العام الفرنسي حالة الطوارئ بتاريخ ٢ اغسطس -اب ١٩١٤^{٣٢} .

٣- مسوغات فرض نظام حالة الطوارئ :

تتمثل أهم مسوغات فرض نظام حالة الطوارئ في القانون المقارن في عنصرين

اساسين هما^{٣٣} :

الاول- ان يحدق الخطر بالدولة نتيجة الحرب او الغزو او الاضطرابات او تهديد الامن والنظام العام .

الثاني- ان يبلغ هذا الخطر درجة الجسامة التي تجعل من السلطة العامة بما لها من اختصاصات عادية عاجزة عن مواجهة هذا الخطر او توقيه .

وقد جمعت التشريعات المقارنة للطوارئ الظروف الاستثنائية الموسوعة لفرض نظام الطوارئ الى المجموعات الاتية^{٣٤} :

الاولى- الاخطار الخارجية او الحرب الاجنبية او الغزو او العدوان الخارجي او الغارة العدائية او الهجوم الحال من القوات الاجنبية .

الثانية- الخطر القومي او الاضطرابات الداخلية الجسيمة او المسلحة والاطار الداخلية او القلاقل او الحوادث الخطيرة التي لا تكفي فيها التدابير والاجراءات الخاصة بالدفاع عن الوطن .

الثالثة- التهديد الفعلي او بصفة جدية للأمن والنظام العام او المحافظة على النظام والامن الخارجي او الداخلي او تعريض النظام العام والامن للخطر .

ثانيا- خصائص وصور حالة الطوارئ :

١- خصائص حالة الطوارئ :

يمكن اجمال اهم خصائص حالة الطوارئ ، بما يأتي :

أ- نظام حالة الطوارئ نظام استثنائي يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية :

يعتبر مبدأ المشروعية الحد الاعلى لسلطة الحكام وتصرفات الهيئات العامة ، وهو

يستند على العناصر الاتية^{٣٥} :

العنصر الاول-الالتزام بالقانون بمفهومه الواسع وما يختزنه حسب ظروف الزمان والمكان .

العنصر الثاني -الالتزام بقاعدة القانون الاعلى في مجال تدرج النظام القانوني الوضعي المنظمة للاختصاص ، والمنظمة لصحة التصرفات والقرارات أياً كان مصدر هذه القاعدة سواء اكانت تلك المصادر مكتوبة كالدستور ام التشريع ام اللوائح ، أم اكانت تلك المصادر غير مكتوبة كالمبادئ العامة للقانون أم العرف ام اكانت تلك المصادر متمثلة بأحكام القضاء .

العنصر الثالث -لا يمنع مبدأ المشروعية المشرع ولا القضاء من ان يقرر كلاهما للهيئات العامة بعض الامتيازات التي تسمح لها بالخروج جزئياً وبشروط خاصة من الية الخضوع للقانون ، فقد يتمتع القضاء لمبررات خاصة عن ان يمارس حقه في التعقيب والرقابة عن بعض اعمال السلطة التنفيذية مما يدرج الفقه والقضاء على تعريفها بأعمال السيادة .

العنصر الرابع -ان مبدأ المشروعية لا يجعل السلطة التنفيذية مجرد منفذ آلي للقانون ، بل يترك للسلطة التنفيذية في كثير من تصرفاتها سلطة تقديرية حتى تتمكن من حسن اداء وظائفها وحتى لا يعطل نشاطها سير المرافق العامة .

العنصر الخامس -قد تلح الضرورة في الظروف الاستثنائية على الدولة وهيئاتها العامة بالخروج وقتياً وبشروط خاصة على المشروعية المقررة للظروف العادية حتى تتمكن من مواجهة الازمة ومن تلاقي الخطر الذي توقعها به هذه الظروف الاستثنائية .

وهكذا فان مبدأ المشروعية يعني خضوع جميع تصرفات الهيئات العامة في الدولة لحكم القانون في الظروف العادية . الا ان مرونة هذا المبدأ تسمح لتلك الهيئات باستعمال قواعد وسلطات استثنائية في مواجهة الظروف الاستثنائية ، ليتم التحول نحو تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية .

وقد اكدت مختلف انظمة حالة الطوارئ على وجوب ذكر اسباب اعلانها بوضوح ودقة ، لعل محورها يتعلق في وجود ظروف استثنائية ، ذات مخاطر جسيمة على كيان الدولة وشعبها . كما تقر تلك الانظمة بالاختصاصات الاستثنائية الممنوحة لسلطة الطوارئ المختصة

والمحددة في القانون ، او تلك الصلاحيات الاستثنائية التي يجوز لها اتخاذها وفقا لظروف الحال عندما لا تكون محددة في القانون^{٣٦} .

ب- نظام حالة الطوارئ هو نظام جوازي :

اتفقت معظم التشريعات الوطنية على ان تطبيق حالة الطوارئ هو نظام جوازي ، فاذا واجهت الدولة ظروفًا استثنائية تبيح لها استخدام سلطات الطوارئ فان تطبيق نظام الطوارئ ليس حتميا ، اذ يكون للهيئة التنفيذية الاخذ به اذا رأت ان سلطاتها العادية غير كافية لمواجهة تلك الظروف ، او انها لا تأخذ به اذا رأت ان سلطاتها العادية كافية لمواجهة^{٣٧} .

ان مواجهة الظروف الاستثنائية بما توفره القوانين العادية من اختصاصات واجراءات مثلها في ذلك مثل الظروف الطبيعية العادية ، شجع الكثير من الدول على عدم الاخذ بنظام الطوارئ او العدول عنه . فمن الدول التي عدلت عن الاخذ به هي ايطاليا في دستورها لعام ١٩٤٨ ، والمانيا في دستورها لعام ١٩٤٩ ، وبلغاريا في دستورها لعام ١٩٤٧ ، واسبانيا في دستورها لعام ١٩٤٥ ، والنمسا في دستورها لعام ١٩٤٥^{٣٨} .

اما بالنسبة الى الدول التي لم تأخذ بنظام الطوارئ ، فمنها ما يعهد بمقاليد الامور في الظروف الاستثنائية للسلطة التشريعية كما في هولندا في دستورها لعام ١٩٤٩ ، والباينا في دستورها لعام ١٩٤٦ . ومن بين تلك الدول التي تعهد بمقاليد الامور في الظروف الاستثنائية للسلطة التنفيذية هي الدنمارك في دستورها لعام ١٩٢٠ ، وايرلندا في دستورها لعام ١٩٣٧ . وهناك دول تدع للقوانين العادية في مواجهة الظروف الاستثنائية أسوة بالظروف والاضاع الطبيعية العادية ، مثل سويسرا في دستورها لعام ١٨٧٤ الملغى ، وفنلندا في دستورها لعام ١٩١٩^{٣٩} .

ج- نظام حالة الطوارئ هو نظام مؤقت :

اجمعت معظم التشريعات الوطنية على ان اعلان حالة الطوارئ هو لفترة محددة ومؤقتة ، اذ ترتبط وجودا وعدمًا بوجود ظروف استثنائية داخلية كانت ام خارجية تواجه

الدولة . وان تحديد مدد سريان حالة الطوارئ وتمديدتها وانهاؤها يكون على وفق القانون المنظم لها^{٤٠} .

٢- صور حالة الطوارئ :

لا يوجد تصنيف متفق عليه لحالة الطوارئ ، الا ان اغلب التصنيفات الحديثة مقبولة ، هو تصنيف حالة الطوارئ حسب موضوعها او طبيعة اعلانها الى حقيقية او فعلية ، و سياسية أو مفترضة ، كما تصنف حسب النطاق الجغرافي لتطبيقها الى حالة طوارئ داخلية سواء اكانت تشمل كل اقليم الدولة ام جزءاً منه ، وخارجية تفرض خارج اقليم الدولة ، وكما يأتي :

أ- حالة الطوارئ السياسية :

اتجهت الكثير من الدول الى ان اعلان تطبيق نظام حالة الطوارئ السياسية ، لابد وان يستند الى مبررات اخرى غير الحرب ، كما في وجود خطر داهم يحق بالدولة كحالة العصيان المسلح او الاضطرابات بالغة الخطورة او الكوارث العامة ، كما تستند اعلانها الى الخطر الناجم عن الحرب الذي لا يتعلق بالأعمال الحربية .

وفي حالة اعلان الطوارئ السياسية لابد من ألا تتحرر السلطة التنفيذية من سيادة القانون الا على وفق القانون الصادر بإعلانها ، حتى لاينقلب نظام الطوارئ القانوني الى حكم استبدادي مطلق^{٤١} .

وبين تشريع حالة الطوارئ على اختلاف اساليب تطبيقه سبب الالتجاء الى تطبيق هذا النظام الاستثنائي ويحدد مدة سريانه والمناطق التي تطبق فيها ، وتخضع سلطات الطوارئ عند مباشرتها لهذه السلطات للرقابة البرلمانية من حيث الموافقة على اعلان حالة الطوارئ ابتداءً كما في قانون الطوارئ في مصر ، او مد العمل بها كما في قانون حالة الاستعجال وقانون الاحكام العرفية في فرنسا ، وقانون الطوارئ في العراق ، فلو رأى البرلمان عدم جدية الاسباب التي تتذرع بها الحكومة فله ان يرفض العمل بقانون الطوارئ او عدم مد العمل

به عند انتهاء المدة المحددة لسريانه . كما تخضع هذه السلطات للرقابة القضائية للتأكد من انها لم تخرج عن نطاق المشروعية الاستثنائية المقررة في القانون وان تكون هذه السلطات قد قيدت الحقوق والحريات بالقدر الكافي والضروري لمواجهة الظروف الاستثنائية فالضرورة تقدر بقدرها^{٤٢} .

ب- حالة الطوارئ الكلية و حالة الطوارئ الجزئية :

اذا كانت حالة الطوارئ مرتبطة بوجود الظروف الاستثنائية المحددة مسبقا ، وان السلطات الممنوحة للهيئات المعنية غير قادرة على مواجهتها بموجب التشريعات واللوائح في ظل الظروف العادية ، والاحداث قد تشمل كامل اقليم الدولة فيتم تطبيق حالة الطوارئ على كل اقليم الدولة ، اما اذا كانت الاحداث تشمل جزءا او منطقة معينة من اقليم الدولة بحيث لا تؤثر على باقي اقليم الدولة لذلك تعلن حالة الطوارئ في ذلك الجزء او المنطقة فقط .

ان حالة الطوارئ هي الحالة التي تفرض في منطقة ومدة زمنية محددة قانونا ، عند تعرض الدولة الى خطر حربي ، او اضطراب أمني ، او حدوث كارثة طبيعية او صحية عامة .

وفي حالة الطوارئ الكلية تفرض على جميع اقليم الدولة . وتنتيط معظم النظم القانونية في ظل حالة الطوارئ للسلطة العسكرية صلاحية حفظ النظام العام^{٤٣} ، والقضاء العسكري صلاحية قمع المخالفات . وفي تنفيذ ذلك يتم التضييق على الحريات العامة^{٤٤} .

اما في حالة الطوارئ الجزئية فتفرض على جزء من اقليم الدولة . او على جزء يقع تحت سيادتها نتيجة لاحتلالها لدولة اخرى او في فرض حمايتها او وصايتها على دولة ما .

وعلى سبيل المثال فرضت فرنسا حالة الطوارئ على مدينة باريس في ١٣ / ٦ / ١٨٤٩ ، وعلى اجزاء كبيرة من فرنسا في ٢ / ٢ / ١٨٥١ نتيجة الانقلاب العسكري ، وفي منطقة كاليدونيا الجديدة في الاول من كانون الاول -يناير ١٩٨٥ . كما فرضت مصر حالة الطوارئ على محافظتي سيناء والبحر الاحمر بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ، وعلى المنطقة

الشمالية للحدود مع ليبيا عام ١٩٨٠ . وفرضت الولايات المتحدة حالة الطوارئ الجزئية في ولاية تكساس عام ١٩٥٧ لمقاومة الاضطرابات وفرضتها في نيويورك عام ١٩٩٦ لمواجهة العنف الطائفي بين البيض والسود^{٤٥}.

المطلب الثاني

تصنيف أنظمة الاستثناء

لا يوجد معيار محدد لاعتبار ظرف ما استثنائيا من عدمه ، رغم ان نظرية الظروف الاستثنائية هي من صنع الاجتهاد ، ومن ثم يكون القضاء هو الذي يحدد اطار هذه الظروف على ضوء الوقائع والمعطيات المتوافرة لديه عند النظر بالمراجعة المرفوعة اليه . ولاشك في ان الظروف الاستثنائية قد اصبحت قليلة ، خاصة تلك التي تنجم عن الحروب والاضطرابات الداخلية والزلازل والفيضانات^{٤٦}.

وعليه يتوجب التمييز بين تلك الظروف وبين تلك الظروف التي تعد طارئة او خطيرة ولكنها تبقى في اطار الحالات العادية غير الاستثنائية ، فكلاهما تختلف عن الاخرى من حيث الاساس والنتائج . فالظروف الاستثنائية تشمل دائما الحالات الطارئة ، الا ان العكس غير صحيح ، فالوضع الذي يستوجب حلا سريعا طارئا لا يشتمل على صفة ظرف الاستثنائي ، ذلك ان وجود الظروف الاستثنائية يجب ان يكون مؤكدا غير متنازع عليه او ان يكون مثبتا من قبل الادارة التي تدعيه وتستفيد من نتائجه^{٤٧}.

وعلى اساس ذلك ، سوف نتناول المعايير التي اوردها الفقه و التشريع في تصنيف الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ، في فرعين وكما يأتي :

الفرع الأول-معايير الفقه القانوني في تصنيف الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

الفرع الثاني- معايير التشريع القانوني في تصنيف الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء.

الفرع الأول

المعايير الفقهية في تصنيف الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

نعرض في هذا الفرع المعايير التي قدمها بعض فقهاء القانون ، وكما يأتي :

أولاً-اعتمد الاستاذ حامد مصطفى معيار شدة الخطر الناجم عن الحوادث الداخلية أو بسبب ظروف الحرب في التمييز بين الحالات الاستثنائية وحالة الطوارئ والحرب والأحكام العرفية (السلامة الوطنية) . فقد تضمنت الحالات الاستثنائية لديه ما يأتي^{٤٨}:

١- الاجتماعات العامة والمظاهرات المعادية للنظام الجمهوري ، أو التي تعرض السلامة العامة للخطر .

٢-الاطار الطبيعية المداهمة كالفيضان والزلازل والحرائق وانهيار الأبنية وانتشار الأوبئة .

٣- اضطراب الأمن في وحدات الدولة .

اما حالة الطوارئ والحرب ، فقد اعتبرها مخاطر جسيمة اشد وطأة على كيان الدولة والاموال والحريات ، وان حالة الطوارئ الشديدة تكون من وجهة نظره مساوية للحرب . ثم ربط حالة الطوارئ بالأحكام العرفية التي تعلن في حالة حصول احداث جسيمة تعرض الدولة او ناحية منها لخطر جسيم عام يهدد الامن والنظام العام ، او حصول حالة مساوية لحالة الحرب كوقوع غارة عدائية من جهة اجنبية^{٤٩} .

ثانياً- يرى د. يوسف سعد الله الخوري انه لا يوجد مقياس محدد للقول بان ظروف معينة تعتبر استثنائية ام لا . فالقضاء هو الذي يحدد بالنتيجة اطار هذه الظروف في ضوء الوقائع والمعطيات المتوفرة لديه عند النظر بالمراجعة المرفوعة اليه . كما يجب التمييز بين هذه الظروف وبين تلك التي تعتبر ظروفًا طارئة او حتى خطيرة ولكنها تبقى في اطار الحالات العادية غير الاستثنائية . فكلاهما تختلف عن الاخرى بصورة اساسية والنتائج المترتبة عليهما ليست واحدة ، فالظروف الاستثنائية تشمل دائما الحالة الطارئة الا ان العكس غير صحيح ،

فالوضع الذي يستوجب حلا سريعا طارئا لا يشتمل على صفة الظرف الاستثنائي ، ذلك ان وجود الظروف الاستثنائية يجب ان يكون اكيدا غير متازعا عليه او ان يكون مثبتا من قبل الادارة التي تدعيه وتستفيد من نتائجه^{٥٠}.

ثالثا-يرى د. سامي جمال الدين ان قوانين الاحكام العرفية تسمى في الوقت الحالي بقوانين الطوارئ ، وترجع اهمية تلك القوانين الى انها تعد اقوى مظهر للتشريعات الاستثنائية ، وانها اشد القوانين خطورة على الحقوق والحريات ، كما انها اسبق قوانين التفويض ظهورا سواء في مصر ام في فرنسا ، فقد ظهر اول قانون ينظم الاحكام العرفية في مصر مواكبا لدستور ١٩٢٣ وهو قانون رقم (١٥) لسنة ١٩٢٣ ، وفي فرنسا فقد كان قانون ٩ اب-اغسطس ١٨٤٩ المعدل . كما ترجع اهميتها قوانين الاحكام العرفية الى ان الدساتير ساهمت في تنظيم كيفية اللجوء اليها وفي بعض القواعد التي تحكمها وتنقيد بها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية^{٥١}.

رابعا-يفرق د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ بين حالة الطوارئ و الاحكام العرفية ، فالأولى يقصد بها حالة الطوارئ السياسية ويقصد بالثانية حالة الطوارئ العسكرية^{٥٢}.

خامسا-يرى السيد علي الشريفي ان صور الظروف الاستثنائية تتنوع الى طبيعية واجتماعية واقتصادية وسياسية وعسكرية ، وكما يأتي^{٥٣}:

١-الظروف الاستثنائية الطبيعية : وتشمل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والسيول والجفاف التي تهدد الدولة وحيات مواطنيها .

٢-الظروف الاستثنائية الاجتماعية : وتشمل الفتن الدينية والطائفية والقومية والطبقية والامراض المعدية والأوبئة .

٣-الظروف الاستثنائية الاقتصادية : وتشمل ازمات الكساد والتضخم الاقتصادي الشديد او المجاعات التي تهدد النظام العام في الدولة .

٤- الظروف الاستثنائية السياسية : وتشمل الازمات الدستورية ، وتدهور العلاقات الدولية التي تؤثر سلبيا على امن واستقرار الدولة .

٥- الظروف الاستثنائية العسكرية : وتشمل الحرب والتهديد بشنها ، والانقلاب العسكري ، والتمرد العسكري المسلح .

ونؤيد الرأي الذي اعتمده بعض الفقه العراقي لأنه أشمل وأدق في تصنيف حالة الطوارئ والتفويق بينها وبين الأحكام العرفية .

الفرع الثاني

المعايير التشريعية في تصنيف الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

غالبا ما تفرق القوانين بين الاحكام العرفية و حالة الطوارئ ، حتى توجهت اغلبية الدول الى تنظيم قانون لكل منهما ، كما ساد اتجاه حديث في النظم القانونية المختلفة بجمعهما في قانون واحد يطلق عليه تسمية السلامة الوطنية .

فبالنسبة الى القوانين المصرية فقد كان اول قانون مصري للأحكام العرفية رقم (١٥) قد صدر عام ١٩٢٣ . وحل محله قانون الأحكام العرفية رقم (٥٣٣) لعام ١٩٥٤ . اما حالة الطوارئ فقد نظمها القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، المعدل بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ الذي عدل بعض المواد المخالفة لنص المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى^{٥٤} .

اما بالنسبة الى المشرع العراقي فقد ميز بين الاحكام العرفية و حالة الطوارئ في القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادتين (٢٦ ، ١٢٠) .

ولتنظيم الاحكام العرفية صدر مرسوم الادارة العرفية رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ الملغى ، ولمواجهة حالة الطوارئ صدر مرسوم الطوارئ رقم ١ لسنة ١٩٥٦ الملغى . ثم صدر قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل الذي قرر احلال حالة الطوارئ محل الاحكام

العرفية لينهي التمييز بين الحالتين . ثم صدر قانون التعبئة رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ ، وقانون الدفاع المدني رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٨ ، وغيرها .^{٥٥}

المبحث الثاني

الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء وشروط تطبيقها

نتناول في هذا المبحث الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ، وخاصة أعمال السيادة التي تعد من اخطر الاستثناءات على مبدأ المشروعية ، إذ ان هنالك بعض اعمال السلطة الادارية لا تخضع لرقابة القضاء .

ومن الاسس القانونية الاخرى هي لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو تصدرها السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها المحافظة على النظام العام والمرافق العامة .

كما سنعرض شروط اعلان حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ، والتي تتلخص في وجود ظرف استثنائي ، وعجز القواعد القانونية من معالجة الظرف الاستثنائي ، وتناسب الاجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الادارة ، وانتهاء سلطة الادارة الاستثنائية مع انتهاء الظرف الاستثنائي .

وعلى أساس ما تقدم ، سوف يجيب هذا المبحث عن عدة أسئلة ، لعل من بينها : ماهي الأسس القانونية لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ؟ ، وماهو المعيار المناسب لتحديدها ، وماهي شروط اعلانها ؟ ، وذلك في مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الأول- الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء .

المطلب الثاني- شروط اعلان حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء .

المطلب الأول

الأساس القانوني لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

تتلخص الأسس القانونية لحالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء في أعمال السيادة ، و لوائح الضرورة ، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع ، هما :

الفرع الأول- أعمال السيادة .

الفرع الثاني- نظرية الضرورة .

الفرع الثالث- المحافظة على النظام العام والمرافق العامة .

الفرع الأول

أعمال السيادة

تعد أعمال السيادة على الاغلب بمثابة قرارات إدارية تصدر عن الهيئة التنفيذية ، غير خاضعة لرقابة القضاء إلغاءً أو تعويضاً ، الامر الذي يجسد انتهاكا صريحا لمبدأ المشروعية من جهة وتوسيعا كبيرا لصلاحيات الهيئة التنفيذية .

ان نظرية أعمال السيادة^{٥٦} هي من اخطر الاستثناءات على مبدأ المشروعية . ويعود اصلها الى قيام مجلس الدولة الفرنسي بالتخلي عن فرض رقابته على أعمال الحكومة تحت ضغط الظروف السياسية للمحافظة على كيانه من الالغاء . اذ انه كان قد نشأ في ظل الامبراطورية الفرنسية الاولى ، وعندما سقط نابليون بونابرت وعادت الملكية مع لويس الثامن عشر عام ١٨١٥ ، خشي المجلس على نفسه . لذا امتنع المجلس عن رقابة الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية المتعلقة بنظام الحكم ، واكتفى بالرقابة على اعمالها الادارية الاخرى . ولم يسترد المجلس ولايته القضائية الكاملة الا سنة ١٨٧٢^{٥٧} .

ومن مقتضى نظرية أعمال السيادة ان هنالك بعض الاعمال التي تجريها السلطة الادارية تظل بمنأى عن رقابة القضاء الاداري وتصبح بالتالي غير قابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة^{٥٨}.

وبالنسبة الى تحديد المعيار المحدد لأعمال السيادة ، فقد مر بعدة تطورات إذ كان اول معيار ظهر لتحديد أعمال السيادة هو اساس الباعث من اصدار الهيئة التنفيذية لأعمالها ، فاذا كان سياسيا فلا يخضع لرقابة القضاء الاداري ، واذا كان غير سياسيا فيخضع لرقابة القضاء الاداري ، فتوسعت بذلك نطاق أعمال السيادة واستبعدت من رقابة القضاء الاداري واصبحت خطرة على حقوق الافراد وحررياتهم لعدم تمكنهم من الطعن في أعمال الهيئة التنفيذية الماسة بهم امام القضاء^{٥٩}.

وبعد هجر المعيار الاول ظهر المعيار الموضوعي الخاص بتحديد طبيعة العمل الصادر عن الهيئة التنفيذية ، فاذا كان العمل حكوميا يمثل الوظيفة الحكومية فهو من أعمال السيادة ، ومن ثم يخرج من نطاق رقابة القضاء الاداري . بينما يكون العمل الاداري غير داخل في نطاق أعمال السيادة ومن ثم يخضع للرقابة القضائية . وبسبب صعوبة التفرقة بين الاعمال الحكومية والادارية في كثير من النظم السياسية والدستورية ، فضلا عن غموض هذا المعيار فقد تم هجره ايضا^{٦٠}.

وبعد ذلك قام الفقه بحصر الاحكام القضائية الخاصة بالأعمال الحكومية في قائمة خاصة اطلق عليها القائمة القضائية التي شملت اربع مجموعات متنوعة هي ، الأعمال المنظمة لعلاقة الهيئة التنفيذية بالبرلمان ، و الأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية ، و الأعمال المتعلقة بالحرب ، والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي^{٦١}.

وفي فرنسا حاول البعض الاستناد الى النصوص التشريعية لتأسيس عدم خضوع اعمال الحكومة لرقابة القضاء ، فاعتبروا المادة ٤٧ من القانون الصادر في ٣ اذار-مارس ١٨٤٩ ، والمادة ٢٦ من القانون الصادر في ٢٤ حزيران-مايو ١٨٧٢ بشأن تنظيم اختصاصات مجلس الدولة اساسا تشريعيًا صالحا لنظرية أعمال الحكومة ، وتقضي هذه

النصوص بان (للوزراء الحق في ان يرفعوا الى محكمة تنازع الاختصاص القضائيا المرفوعة امام مجلس الدولة والتي لا تختص المحاكم الادارية بنظرها)^{٦٢}.

وفي مصر نصت قوانين مجلس الدولة المتتابعة منذ صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الملغى ، على عدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة^{٦٣}.

فقد قضت المادة (٧) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ الملغى ، بان : (لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الهيئة الحكومة بمجلس البرلمان ، وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة ، وعن العلاقات السياسية ، والمسائل الخاصة بالأعمال الحربية ، وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة) .

وبسبب من عدم تحديد هذا النص لأعمال السيادة على سبيل الحصر ، فقد طالب الفقهاء وبعض اعضاء البرلمان بتعديله بالنص على المبدأ وترك الامر للقضاء ليقوم بتحديد ما يندرج تحت أعمال السيادة^{٦٤}.

وعلى اساس ذلك تلافى المشرع المصري هذا العيب في المادة (١٢) من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ ، والمادة (١٢) من القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ ، وفي المادة (١١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ النافذ ، إذ تم النص على ان : (لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة) .

وفي لبنان كان اول قرار اتخذه مجلس الشورى اللبناني على وفق نظرية اعمال السيادة هو القرار الصادر بنتيجة المراجعة المقدمة من قبل صاحب جريدة (زحلة الفتاة) طعنا في المرسوم رقم ٨١٣٩ الصادر بتاريخ ١٥ حزيران الذي قضى بمنع الجريدة عن الصدور . وقد استند هذا القرار الى المادة الاولى من القرار التشريعي رقم ٣٠٨٠ الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٢٥ ، التي نصت على انه : (... يمكن لحاكم

لبنان الكبير بموجب تدبير حكومي يُتخذ بقرار من هيئة مجلس النظار ، ان يوقف عن الصدور كل جريدة او مجلة ...) . لذا عد مجلس شورى الدولة اللبناني ان في الامر عملا حكوميا يجنب المرسوم المطعون فيه الرقابة القضائية باعتبار ان عبارة تدبير حكومي يقصد بها العمل الحكومي ^{٦٥} .

وعلى الرغم مما تقدم ، فان اعمال السيادة تتعارض مع خضوع التدابير الاستثنائية للرقابة القضائية ، لذلك لا تصلح لتكون اساسا قانونيا لنظرية الظروف الاستثنائية .

الفرع الثاني

نظرية الضرورة

تعد نظرية الضرورة اساس السلطة اللائحية الاستثنائية ، وهي نظاما قانونيا نشأ لمواجهة حالات واقعية غير عادية اي الظروف الاستثنائية ^{٦٦} .

تبنت الدساتير الالمانية نظرية الضرورة التي اكدت على ان الدولة هي التي اوجدت القانون لتحقيق مصالحها ، فلا تخضع له اذا كان تحقيق تلك المصالح يتنافى مع احكامه ، لان القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة . فاذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض البلاد الى اخطار ، يمكنها عندئذ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي اصلا من اختصاص السلطة التشريعية ، وعلى البرلمان بعد ذلك ان يصلح الامور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون ^{٦٧} .

كما أخذ بهذه النظرية دستور السنة الثامنة من الثورة الفرنسية عام ١٧٩٩ ، وأحاطها الفقه الفرنسي بثلاثة شروط هي ^{٦٨} :

١- قيام خطر وطني مداهم ، كحرب خارجية أو ثورة مسلحة أو اضراب عام يشمل جميع الموظفين .

٢- استحالة اجتماع البرلمان لاتخاذ التدابير التشريعية السريعة ، أو عدم القدرة على انتظار اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة اذا كان البرلمان خارج الانعقاد الدستوري .

٣- ان تتخذ التدابير السريعة شريطة عرضها على البرلمان في اول اجتماع له .

ومن الجدير بالذكر ان القضاء الاداري الفرنسي لم يأخذ بهذه النظرية على اطلاقها لان غاية القانون تعلق فيه على قوة احكامه ولأنه من غير المستساغ ان تنهار احكام القانون انهيارا تاما امام القوة . كما ان الاخذ بهذه النظرية في ظروف خطيرة مفاجئة يعرض المصالح العامة المهددة الى خطر اضافي ويؤدي الى الفوضى وعدم استتباب الامن والسلامة ^{٦٩} .

اما القانون الفرنسي الصادر في ٣ نيسان ١٩٥٥ المعدل بالمرسوم التنظيمي الصادر في ١٥ / ٤ / ١٩٦٠ ، قد نص على حق مجلس الوزراء في اعلان حالة الطوارئ او حالة الاستعجال بموجب مرسوم ولا يجوز ان يمتد اكثر من ١٢ يوما ، ولكن في حال تمديدتها اكثر من ١٢ يوما يتعين سن قانون يحدد مدة هذه الحالة ، علما بان هذا القانون يعتبر ملغيا حكما بعد مرور ١٥ يوما على استقالة الحكومة او حل الجمعية ، ويجب ان يحدد المرسوم الاماكن التي تعقد فيها حالة الطوارئ وفترة سريانها . ووفقا لهذا المرسوم ، يحق للمحافظ في المنطقة التي اعلنت فيها حالة الاستعجال ولو جزئيا ان يمنع في الاوقات والاماكن التي يحددها حق تجول الأشخاص والمركبات ، وان يمنع الاقامة في أماكن محددة أو أن يبعد من المنطقة التابعة له كل شخص يحاول أن يعرقل سير المصالح العامة ^{٧٠} .

كما يحق للوزير ان يحدد اقامة بعض الأشخاص الذين يتبين ان في نشاطهم خطر على الامن العام والنظام العام . كما يحق للسلطات الادارية ذاتها الوزير او المحافظ اقفال صالات الاستعراض والمقاهي واماكن الاجتماع ومنع الاجتماعات المؤدية الى الفوضى . وتضع كافة القرارات المتخذة في هذا الصدد للرقابة الادارية وللرقابة القضائية ، علما ان مجلس الدولة الفرنسي يعطي قراره في مهلة شهر واحد من تاريخ تقديم الطعن بالقرار الاداري المتخذ في حالة الاستعجال ^{٧١} .

وفي لبنان تبني القضاء الاداري اللبناني نفس الشروط التي وضعها الفقهاء الفرنسيين لقيام حالة الضرورة ، وهي ^{٧٢}:

١- المفاجئة .

٢- استحالة اجتماع المجلس النيابي .

٣- عرض التدبير على المجلس النيابي .

ومن ثم تكون المراسيم المتخذة استنادا الى حالة الضرورة تكون قابلة للإبطال اذا لم يتحقق قيام وتوافر تلك الشروط . وقد جاء في قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٤٢٣ الصادر بتاريخ ٢١ تشرين الاول ١٩٥٨ ، : (انه يقتضي النظر فيما اذا كانت الشروط الواجب توفرها قائمة في موضوع القرار المطعون فيه ... و حيث ان هذا القرار قد اتخذ في ٢٨ أيار في وقت كانت الحوادث التي وضع لأجل ملافاتها قد بدأت قبله بعشرين يوما فيكون شرط المفاجئة التي يجب ان تسيطر على الاحداث الطارئة غير متوفر في هذه الحالة ، وان البرلمان كان في دور الانعقاد العادي عند صدور القرار ولم يكن في استحالة مادية لاتسمح له بالاجتماع أو دعوته لدورة استثنائية ، ولم يصدر عن الحكومة ما يدل على نيتها في عرض التدبير المتخذ على مجلس النواب ، اذ ان التدبير بقي مجرد قرار شفوي لم يسبقه ولم يلحقه المرسوم باحالة مشروع القانون الى المجلس ... وحيث انه في جميع الاحوال المتقدمة يكون القرار المطعون فيه مستوجبا للإبطال) .

وفي مصر اخذ القضاء الاداري والعادي بنظرية الضرورة بتحديد شروط بتوافر اربعة اركان ، هي ^{٧٣}:

١- ان يكون هنالك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والامن .

٢- ان يكون عمل الضرورة الذي صدر عن الادارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر .

٣- ان يكون هذا العمل لازما حتما فلا يزيد على ماتقضي به الضرورة .

٤- ان يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من اعمال وظيفته .

وانسجاما مع هذه النظرية يمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر لوائح الضرورة في غيبة البرلمان ، كما يمكن للسلطة التشريعية ان تصدرها لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وشعبها ، لتنظيم أمور نظمها القانون ، على ان يتوجب عرض تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على البرلمان لإقرارها.

يرى البعض ان نظرية الضرورة تتحرك دائما بعيدا عن مبدأ المشروعية ، إذ ان اعمال الادارة المتخذة بالتطبيق لها تعتبر مشروعة ولا تترتب مسؤولية على جهة الادارة وهي بهذا تكون اقرب الى نظرية اعمال السيادة منها الى نظرية الظروف الاستثنائية ، لذلك فان نظرية الضرورة لا تصلح في ان تكون اساسا قانونيا لنظرية الظروف الاستثنائية^{٧٤}.

الفرع الثالث

المحافظة على النظام العام والمرافق العامة

ان فكرة النظام العام هي فكرة نسبية ومرنة ، تختلف فلسفيا من دولة لأخرى ومن حقبة زمنية لأخرى في الدولة نفسها .

وعرفه د. محمد الوكيل ، على انه : (يمثل ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف الى المحافظة على الاسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع والتي لا يجوز مخالفتها باي حال من الاحوال والاتحل المجتمع نفسه ، وهذه القواعد تجد مصدرها في القوانين او العرف او احكام القضاء ، وتتصف بالمرونة والنسبية وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة)^{٧٥}.

ان اهتمام مجلس الدولة الفرنسي في منح الادارة السلطات الضرورية للحفاظ على النظام العام قد ألهم الاجتهاد في هذا المجال . وتحفظ سلطة الامن الدنيا بقدرتها على جعل

التدابير المتخذة من قبل السلطة العليا اكثر اكراما ، فرئيس البلدية يمكنه ان يشدد ويحدد احكام نظام الطرق في محافظته ، يمكنه كذلك ان يمنح عرض فيلم حاصل على اجازة الاستثمار الوزارية عندما يكون هذا العرض قابلا لان يؤدي الى اضطرابات جدية او ان يكون مضرا بالنظام العام بسبب الصفة غير الاخلاقية للفيلم والظروف المحلية . ومن هنا تفهم فكرة النظام العام بالمعنى الواسع لتشمل النظام المادي المتمثل بالأمن والسلامة الصحية والطمأنينة العامة واحترام كرامة الانسان حتى انها تصل الى الاخلاقيات^{٧٦} .

ويكاد يجمع الفقه على ان النظام العام الشامل يشمل النظام العام المادي او التقليدي : الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة ، بالإضافة الى حماية الاخلاق العامة . ونتيجة لتطور الدولة التدخلية في جميع مجالات الحياة اتسعت غايات الضبط الاداري لتشمل النظام العام الذي يحقق مصالح الافراد فظهرت فكرة النظام العام المتخصص الذي يعطي لهيئات الضبط الاداري الخاص مهام حفظ هذا النظام بموجب تشريعات خاصة كما في حالة النظام العام الاقتصادي ، وحالة النظام العام الجمالي للمدن والبيئة الذي يحقق السكينة النفسية للأفراد ، ويتميز النظام العام بخصائص عديدة ، هي^{٧٧} :

١- انه عبارة عن مجموعة من القواعد الامرة التي لها اهمية اجتماعية .

٢- يتسم بالعمومية .

٣- هو ليس من صنع المشرع وحده .

٤- هو فكرة مرنة متطورة وفقا لظروف المكان والزمان .

٥- هو هدف سلطات الضبط الاداري ، لتنظيم ممارسة الحريات لتحقيق صالح الجماعة . حتى في الظروف الاستثنائية حيث تتسع سلطات الضبط الاداري ، و يتوجب ان يكون اجراء الضبط الاداري بالقدر الكافي لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء للتأكد من مشروعية هذا الاجراء .

المطلب الثاني

شروط اعلان حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

يتوجب لإعلان حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء شروطا عديدة لعل من اهمها يكمن في وجود ظرفا استثنائيا ، تعجز القواعد القانونية العادية من معالجته ، على ان تتناسب تلك الاجراءات الاستثنائية المتخذة من قبل الجهات المختصة مع الظرف الاستثنائي الحاصل ، وان تنتهي بانتهائه . لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى اربعة فروع ، كما يأتي :

الفرع الأول-وجود ظرف استثنائي .

الفرع الثاني- عجز القواعد القانونية العادية عن معالجة الظرف الاستثنائي .

الفرع الثالث-تناسب الاجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الادارة .

الفرع الرابع- ارتباط سلطة الإدارة الاستثنائية بوجود الظرف الاستثنائي .

الفرع الأول

وجود ظرف استثنائي

يتوجب وجود أو تحقق الظروف الاستثنائية لكي تمارس الإدارة نشاطها الاستثنائي ، اي لا بد من ان تكون ظروف الزمان والمكان متسمة بالطابع الاستثنائي الحقيقي^{٧٨} .

ويعني وجود ظرف استثنائي بروز حالات واقعية غير عادية مثل : حالة الحرب ، او الكارثة الطبيعية ، أو الفتنة الاجتماعية المؤدية الى اندلاع حرب اهلية . ومثل هذه المخاطر الداهمة هو الذي يكون مسوغا للإدارة في ان تخالف قواعد المشروعية العادية^{٧٩} .

كما تعد الثورة ظرفا استثنائيا ، فعلى سبيل المثال جاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٥٨ الصادر بتاريخ ١٤ شباط ١٩٦٧ ، ان : (ثورة سنة ١٩٥٨ تشكل ظرفا

استثنائياً يعطي السلطة الحق في اتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والامن العام دون التقييد بالأصول والانظمة العادية ، وحتى باحترام الحريات (^{٨٠}) .

فاذا تذرعت الادارة بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه ، فان اعمالها المستندة الى وجود هذا الظرف تكون غير مشروعة . ويكون على القضاء مهمة التحقق من وجود الظرف الاستثنائي ، ومن ثم اعتبار اعمال وقرارات الادارة مشروعة ام غير مشروعة ^{٨١} .

على الرغم من ان الظروف الاستثنائية توسع صلاحيات السلطات الادارية ، إلا انه لا يجوز عدم اخضاع اي عمل إداري يجرى في ظلها لرقابة القضاء .

فالقاضي يراقب للتأكد من ان الادارة في حالة الظروف الاستثنائية فعلا ، وان هذه الظروف قد منعتها من التقييد بأحكام الشرعية العادية ، وان ما اتخذته من تدابير كان لتحقيق المصلحة العامة ولم تتجاوز الفترة التي اعتبرت ظرفاً استثنائياً ^{٨٢} .

ويترتب على رقابة القضاء النتائج الآتية ^{٨٣} :

-إبطال القرار الاداري .

-التعويض عن القرار الاداري .

- إبطال القرار الاداري و التعويض عنه .

وفي فرنسا جاء في احدى قرارات مجلس الدولة الفرنسي ، انه بالرغم من خطورة الاحداث ذات الوجه السياسي التي حدثت بالمفوض السامي في الهند الصينية على فرض رسم خروج على مخزون الكوتشوك المعد للتصدير ، فان القرار القاضي بفرض هذا الرسم لم يكن في عداد الاعمال التي لا تخضع للرقابة امام مجلس الدولة الفرنسي لعله تجاوز حد السلطة (دعوى الالغاء) ^{٨٤} .

وفي لبنان عد مجلس الشورى اللبناني ، ان وجود الظروف الاستثنائية ينفى مسؤولية الدولة عن الاضرار التي تلحق بمواطنيها بسبب نشاطات قوى الامن المادية الا في حالة

ثبوت الخطأ الجسيم في الظروف العادية ، وبحال وجود الخطأ الجسيم جسامة غير عادية في الظروف الاستثنائية^{٨٥}.

فقد أكد قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١١٨ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ١٩٦٠ ، على ان : (لا تسأل الدولة عن الأضرار التي تلحق بالأموال أثناء اعلان حالة الطوارئ إذا لم يقدّم الدليل على انها أهملت واجبها أو ارتكبت خطأ ما)^{٨٦}.

ومن الجدير بالذكر ان الحكم بالتعويض للمتضرر قد اصبح يتحول من نظرية الخطأ الجسيم الى نظرية المخاطر الادارية والتي يتم التعويض عنها بمجرد اثبات النشاط الضار بلا خطأ ، ومن ابرز تطبيق لهذا الاتجاه هو التعويض الذي يقرره القضاء الاداري في حالة امتناع الادارة عن تأمين تنفيذ احكام القضاء لأسباب تتعلق بالأمن والنظام العام^{٨٧}.

كما اجاز مجلس الشورى اللبناني ، للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به ، اذا ترتب على التنفيذ اخلال خطير بالأمن ، على خلاف القاعدة العامة التي تمنع وقف تنفيذ الاحكام القضائية^{٨٨}.

الفرع الثاني

عجز القواعد القانونية العادية عن معالجة الظرف الاستثنائي

عند تحقق الظروف الاستثنائية فعلا ، يتعين على الادارة ان تعجز أيضا بوسائلها القانونية العادية عن مواجهة تلك الظروف ، بحيث تضطر اضطرارا الى اللجوء الى الوسائل الاستثنائية ، التي سوف تكون في غاية الاهمية لقيامها بواجباتها تحقيقا للمصلحة العامة او الامن العام ، وبالعكس ذلك تكون تلك السلطة مقصرة بواجباتها^{٨٩}.

وهناك عدة صور لعجز السلطات الادارية المختصة عن مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل القانونية العادية ، هي^{٩٠}:

١- عدم وجود تنظيم قانوني يضبط التعامل مع نتائج الظرف الاستثنائي ، لذا يرخص القضاء للإدارة بإيجاد اختصاصات اضافية لمواجهة المخاطر الناجمة عن ذلك الظرف ، كما جاء في مضمون حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في ١٤ نيسان -ابريل ١٩٦٢ .

٢- وجود تنظيم قانوني غير كاف لمواجهة الظروف الاستثنائية ، لذا منح القضاء الإدارة حق مواجهة تلك الظروف بالوسائل المناسبة ، كما جاء في مضمون حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية دلونت و سن مارتن الصادر في ٦ / ٨ / ١٩١٥ .

٣- وجود تنظيم قانوني ، الا ان تمسك الادارة به يؤدي الى عدم مقدرتها على مواجهة الظروف الاستثنائية ، مما يؤدي الى الاخلال بالنظام العام وسير المرافق العامة ، لذا يرخص القضاء للإدارة بمخالفة قواعد الشرعية العادية لتتمكن من تامين النظام العام .

وهكذا يكون بهدف المحافظة على سير المرافق العامة او حماية الامن العام ، تضطر الادارة في بعض الحالات الى الخروج على قواعد المشروعية العادية . ففي قضية رودس Rodes ، عد ثورة البركان بمثابة ظرفا استثنائيا دفعت محافظ مقاطعة كوديلوب Guadeloupe الفرنسية الواقعة فيما وراء البحار ، الى اتخاذ قرارات مختلفة كقرار اخلاء المنطقة الخطرة ، والمنع من الابحار او التجول من دون اذن خاص ، وهي القرارات التي ليس له صلاحية اتخاذها في الظروف العادية ولكن ضرورة حماية الامن العام اسبغت عليه مشروعية خاصة^{٩١} .

الفرع الثالث

تناسب الاجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الادارة

يتوجب على الادارة استخدام الوسائل والاجراءات ما يتناسب مع القدر اللازم لمجابهة الظرف الاستثنائي . فإذا اشتطت في استخدام سلطتها بما يزيد عن القدر اللازم للتغلب على الظرف الاستثنائي ، فان اعمالها ستكون غير مشروعة في هذه الحالة^{٩٢} .

ان الضرورة تقدر بقدرها ، ومن ثم لا يمكن التضحية بمصالح الافراد من اجل تحقيق المصلحة العامة الا بقدر ما تمليه الضرورة ، وبالتالي يكون تصرف الادارة محكوم بالقدر الذي يمليه الظرف . فعلى سبيل المثال تكون قرارات الادارة بالاستيلاء على املاك الافراد مشروعة ، بالرغم من عدم محاولة الادارة الحصول على موافقة صاحب الشأن وديا قبل اتخاذها لقرارات الاستيلاء^{٩٣} .

ومن امثلة عدم التناسب بين الاجراءات المتخذة و الظرف الاستثنائي ، ما جاء في الحكم Canal ، إذ صدر مرسوم جمهوري قضى بإنشاء محكمة عسكرية مهمتها محاكمة الضباط الذين اعدوا للقيام بانقلاب في الجزائر ، ومحاكمتهم محاكمة عاجلة من دون مراعاة حقوق الدفاع وضماناته الاساسية . وقد أبطل مجلس الدولة الفرنسي هذا المرسوم بعد ان تثبت من ان الظروف الاستثنائية التي كانت سائدة في تلك الحقبة لم تكن تستدعي مثل هذه الانتهاكات الصارخة للقانون الجزائري الفرنسي^{٩٤} .

الفرع الرابع

ارتباط سلطة الإدارة الاستثنائية بوجود الظرف الاستثنائي

ترتبط سلطة الادارة الاستثنائية بوجود الظرف الاستثنائي المتمثل بمصدر الخطر وتنتفي بانتفائه ، لتخضع سلطة الادارة لقواعد المشروعية العادية^{٩٥} ، لأنه لا يجوز لها الاستمرار في ممارسة الصلاحيات المقررة للظروف الاستثنائية في هذه الحالة^{٩٦} .

ومن ثم يتوجب ان تكون ممارسة السلطة الادارية للوسائل الاستثنائية محددة بالمدة التي يوجد فيها الظرف الاستثنائي بحيث ترجع الادارة لممارسة سلطاتها العادية اذا ما مرت هذه المدة^{٩٧} . وبذلك يبطل العمل بالتدابير المتخذة في ظل حالة الطوارئ ويلغى كل استناد لها او التمسك بأي قيمة قانونية لها^{٩٨} .

المبحث الثالث

موقف القانون والقضاء من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

لقد استقر مبدأ المشروعية الاستثنائية في مفهوم القانون العام فظهرت حالات الضرورة الدستورية التي تعني قيام المشرع بالنص في الوثيقة الدستورية على تنظيم حالة الضرورة لمواجهة ظروف طارئة ، ومثال ذلك لوائح الضرورة واللوائح التفويضية وحالة الازمة حيث تكفل الدستور بتنظيم مثل هذه الحالات^{٩٩}.

كما ظهرت حالات الضرورة التشريعية التي تعني قيام المشرع الدستوري بالنص عليها في الوثيقة الدستورية ، ويترك للمشرع امر تنظيمها القانوني ، مثل : قانون الدفاع المدني وقانون التعبئة العامة وقانون الطوارئ^{١٠٠}.

لذلك يثار التساؤل عن ماهية موقف القانون سواء اكانت دساتير ام تشريعات من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ؟ . وكذلك فيما يخص موقف القضاء من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ؟ .

لذلك تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، هما :

المطلب الأول- موقف القانون من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء .

المطلب الثاني- موقف القضاء من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء .

المطلب الأول

موقف القانون من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

في هذا المطلب سوف نبين موقف الدساتير والقوانين الاجنبية والعربية والعراقية المقارنة من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء . كما سنبحث في موقف القضاء

الاجنبي والعربي والعراقي المقارن من ذات الموضوع . لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى فروعين ، وكما يأتي :

الفرع الأول-القوانين المقارنة .

الفرع الثاني- القوانين العراقية .

الفرع الأول

القوانين المقارنة

نتناول في هذا الفرع أمثلة على القوانين الاجنبية والعربية المقارنة التي تحددت في الدستور الفرنسي و الدستور المصري ، وذلك في بندين وكما يأتي :

اولا- الدستور والتشريع الفرنسي :

نصت المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على إنه : (عندما تصبح مؤسسات الجمهورية ، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه ، أو تنفيذ تعهداته الدولية ، مهددة بخطر جسيم وحال ، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد المشاورة الرسمية مع الوزير الاول ، ورؤساء المجالس (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) ، والمجلس الدستوري ، ثم يوجه بعد ذلك بيانا الى الشعب ، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن ، ويستشار المجلس الدستوري بخصوص هذه الإجراءات ، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية . وبعد مرور ثلاثين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية يجوز لرئيس الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ او ستين نائبا أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ اشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما اذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الاولى مازالت قائمة . ويفصل المجلس الدستوري في

ذلك علنا وبسرعة . ويجب ان يقوم بالنظر والفصل بذات الشروط في ختام مدة ستين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي اي وقت بعد انقضاء هذه المدة) .

وتعد هذه المادة من اشهر مواد أنظمة الاستثناء الدستورية بكونها تنظيم شامل لفترات الازمات التي يحتمل ان تمر بها فرنسا^{١٠١}، إذ منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في اتخاذ الاجراءات التي تقتضيها تلك الظروف، بهدف تمكين الهيئات الدستورية العامة من القيام بمهامها بصورة اعتيادية في اقرب وقت . وقد تضمنت المادة ١٦ الشروط الاتية^{١٠٢} :

١- الشروط الموضوعية ، وتتمثل فيما يأتي :

أ-وجود تهديد او خطر جسيم وحالٍ ، وقع بالفعل او على وشك الوقوع يكون متعلق بمؤسسات الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه او تنفيذ تعهداتها الدولية ، مثل نشوب حرب اهلية او دولية ، او قيام اضراب عام يأخذ طابع التمرد ، او حدوث عصيان عسكري ، او الغزو الخارجي .

ومعيار الجسامة هنا هو الخطر الذي لا يمكن دفعه او التغلب عليه بتحريك القوانين العادية ، وتشير هذه المادة الى توقف السير المنتظم للسلطات العامة^{١٠٣}.

ب-ان يكون هنالك انقطاع في سير عمل الهيئات الدستورية العامة المنتظم . ويكون تقدير ذلك متروك الى رئيس الجمهورية .

ويشير بعض الفقه الى ان هذا الشرط لا يتحقق الا في حالة الحرب والاحتلال الاجنبي او في الثورات الأهلية والانقلابات العسكرية . وقد اصدر الرئيس الفرنسي الجنرال شارل ديغول في ٣٠ نيسان-ابريل-١٩٦١ قرارا بتطبيق المادة (١٦) على اثر تمرد الجيش الفرنسي المرابط في الجزائر ضد سياسة ديغول بشأن حل مشكلة الجزائر عن طريق منحها الاستقلال^{١٠٤}.

ج-ان تستهدف تلك الاجراءات الاستثنائية المحافظة على النظام العام والمرافق العامة . كما تستهدف الالتزام بالقواعد الدستورية المطلقة التي لم تحل في تنظيم ما تضمنته من

موضوعات الى نصوص معينة في القانون كمنع التعذيب والحق في المساواة وحظر نفي المواطن من بلده ، فهذه القواعد تشكل قيودا دستوريا على سلطات الادارة الاستثنائية فتخرج عن اختصاصاتها لان السلطة الادارية لا تملك خلال الظروف الاستثنائية سوى التدخل في وظيفة المشرع العادي^{١٠٥}.

د- المحافظة على استقلال القضاء وعدم ممارسة الاعمال القضائية . وقد اكدت المادة (٦٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على استقلالية القضاء وعدم جواز عزل القضاة ، إذ نصت على ان : (رئيس الجمهورية هو حامي استقلالية السلطة القضائية ، يساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء . يحدد قانوناً أساسي النظام الأساسي للقضاة . لا يمكن عزل القضاة) .

٢- الشروط الشكلية أو الاجرائية : وتتمثل فيما يأتي :

أ- قبل اعلانه اللجوء الى تطبيق المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، يتوجب على رئيس الجمهورية ان يجري استشارات رسمية مع الوزير الاول ، ورؤساء مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) ، و المجلس الدستوري . ورغم ذلك يبقى اتخاذ القرار بيد الرئيس .

وبالنسبة الى رأي المجلس الدستوري الاستشاري المقدم الى رئيس الجمهورية لا بد ان يكون مسببا ، وان يتاح للرأي العام الفرنسي الاطلاع عليه من خلال نشره في الوسائل الاعلامية وذلك على وفق المادة (٥٣) من القانون الخاص بالمجلس الدستوري الصادر في ٧ تشرين الثاني -نوفمبر ١٩٥٨ ، ويبدو ان ذلك التسبيب والنشر لرأي المجلس الدستوري سيجعله هاما ومؤثرا خاصة وان الرئيس سيكون غير قادر على تجاهله اذا تقبله الشعب^{١٠٦}.

ب- ان يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة الى الامة الفرنسية يبلغها بانه قد اتخذ قرار أعمال المادة (١٦) لمواجهة تلك الظروف الخطيرة بإجراءات استثنائية ، مسببة .

ج- ان يجتمع البرلمان المكون من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ بحكم القانون عند تطبيق المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، التي حظرت على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسته سلطاته الاستثنائية .

د-ارتباط السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية باستمرار وجود الظروف الاستثنائية ، وتنتهي بانتهائها . ويكون تحديد ذلك بالتدقيق والتحقق المستمر بعد مرور ثلاثين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية من خلال تقديم اشعار للمجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية او رئيس مجلس الشيوخ او ستين نائبا في الجمعية الوطنية أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ للتأكد من ان الظروف الاستثنائية مازالت قائمة . ومن ثم يقوم المجلس الدستوري سريعا بالفصل في ذلك بصورة علنية .

هـ- يجب ان يقوم المجلس الدستوري بالنظر والفصل في ختام مدة ستين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي اي وقت بعد انقضاء هذه المدة .

٣-تحقيق الهدف الذي يكمن في تمكين الهيئات الدستورية العامة من مباشرة مهامها في أقصر مدة ممكنة .

وعلى الرغم من ان نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية وطبقها مجلس الدولة الفرنسي ، الا انها وجدت لها سندا في التشريع العادي أيضا . ومن التشريعات العادية الفرنسية كان قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر عام ١٨٤٩ المعدل في عام ١٨٧٨ وعام ١٩١٦ . وقانون الاستعجال الصادر عام ١٩٥٥ لمواجهة الظروف الاستثنائية الناجمة عن اندلاع الثورة الجزائرية^{١٠٧} .

ثانيا-الدستور والتشريع المصري :

منحت المادة (١٤١) من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى ، رئيس الجمهورية صلاحية اعلان حالة الطوارئ ، شريطة اعلانه على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما

التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، او في اول اجتماع لمجلس الشعب الجديد اذا كان منحلا ، ولا يجوز تمديد حالة الطوارئ الا بموافقة مجلس الشعب ^{١٠٨}.

كما اعطت المادة سالفة الذكر ، لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الاجراءات السريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية ، إذ نصت المادة (٧٤) ^{١٠٩} على أن : (لرئيس الجمهورية اذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري ، ان يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد اخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها ، ولايجوز حل مجلسي الشعب والشورى اثناء ممارسة هذه السلطات).

وقد تضمن نص المادة (٧٤) الشروط الاتية ^{١١٠}:

١- الشروط الموضوعية ، وتتمثل فيما يأتي :

أ-قيام خطر جسيم وحال بدأ فعلا او انه على وشك الوقوع ، كما يتعين ان يكون ذلك الخطر قائما لم ينته .

ب-ان يهدد ذلك الخطر الجسيم الوحدة الوطنية المتمثلة بنظام الدولة والمقومات الاساسية للمجتمع ، او سلامة الوطن المتمثلة بالحروب الدولية او الداخلية الاهلية او الفتن والاضطرابات والقتال والفوضى والثورات وكل ما يؤدي الى اختلال توازن النظام .

ج- ان يعوق ذلك الخطر الجسيم المؤسسات الدستورية للدولة المتمثلة بالمؤسسات التي نظمها المشرع الدستوري وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية وما تتضمنه من مؤسسات فرعية .

د-ان تكون تلك الاجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية ، قادرة على حماية المؤسسات التي يهددها الخطر الجسيم ، لعدم قدرة الوسائل القانونية العادية من درئه . وتكون اجراءات الرئيس مقيدة بالهدف منها وهو مواجهة الخطر ، وفي انها مؤقتة بطبيعته .

٢- الشروط الشكلية او الاجرائية ، وتتمثل فيما يأتي :

أ- ان يقوم رئيس الجمهورية باستشارة كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى رسمياً ، مع بقاء آرائهم المقدمة غير ملزمة له .

ب-يتوجب على رئيس الجمهورية توجيه بيان الى الشعب يبلغه فيها اسباب اتخاذه الاجراءات الاستثنائية السريعة لمواجهة ذلك الخطر الجسيم وذلك لكسب تأييده .

ج- اجراء استفتاء شعبي على تلك الاجراءات كافة في خلال ستين يوماً من تاريخ اتخاذاها ، وهي المدة الدستورية للعمل بأحكام المادة (٧٤) . ونجاح هذا الاستفتاء يمنح اجراءات رئيس الجمهورية التشريعية والادارية واللائحية عند موافقة الشعب قوة قانونية ملزمة ، بينما تكون عدم موافقة الشعب عليها اسقاطاً لتلك الاجراءات وباتر رجعي .

د-حظر على رئيس الجمهورية القيام بحل كل من مجلسي الشعب والشورى بحجة وجود ظروف استثنائية خلال ممارسته لسلطاته الاستثنائية لمواجهتها .

وعلى صعيد التشريعات فإن من أهم ما تضمنه القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ الذي

اصدره رئيس الجمهورية العربية المتحدة آنذاك بشأن حالة الطوارئ ، هي ما يأتي :

١-اجاز القانون إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أم قيام حالة تهدد بوقوعها أم حدوث اضطرابات في الداخل أم كوارث عامة أم انتشار وباء^{١١١} .

٢-اوجب القانون ان يكون إعلان حالة الطوارئ وانتهاءها بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ بيان الحالة التي أُعلنت بسببها ، وتحديد المنطقة التي تشملها ، وتاريخ بدء سريانها^{١١٢} .

٣-وأوجب على رئيس الجمهورية متى أُعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتابي أو شفوي التدابير الآتية^{١١٣} :

أ- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال.

ب- الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وإغلاق أماكن طباعتها.

ج- تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلها أو بعضها.

د- الاستيلاء على أي منقول أو عقار والأمر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات وكذلك تأجيل أداء الديون والالتزامات المستحقة والتي تستحق على ما تستولى عليه أو على ما تفرض عليه الحراسة.

هـ- سحب التراخيص بالأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق مخازن الأسلحة.

و- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في المادة السابقة على أن يعرض هذا القرار على مجلس الأمة في أول اجتماع له.

٤- تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه. وإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف ابتداء من الرتبة التي يعينها وزير الحربية سلطة تنظيم المحاضر للمخالفات التي تقع لتلك الأوامر. وعلى كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونهم في دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك ويعمل بالمحاضر المنظمة في استنابات مخالفات هذا القانون إلى أن يثبت عكسها^{١١٤}.

٥- مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين المعمول أو من يقوم مقامه من رئيس الجمهورية بها يعاقب كل من خالف الأوامر الصادرة بالعقوبات المنصوص عليها في تلك الأوامر على ألا تزيد هذه العقوبة على الأشغال الشاقة المؤقتة ولا على غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه أو أربعون ألف ليرة وإذا لم تكن تلك الأوامر قد بينت العقوبة مع مخالفة أحكامها فيعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز خمسين جنيهاً أو خمسمائة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين^{١١٥}.

٦- حظر الطعن بأي وجه من الوجوه في الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة ولا تكون هذه الأحكام نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية^{١١٦} ، وينتقد هذا الأمر بأنه يحرم التقاضي عند تعدد درجات التقاضي .

٧- عند انتهاء حالة الطوارئ تظل محاكم أمن الدولة مختصة بنظر القضايا التي تكون محالة عليها وتتابع نظرها وفقاً للإجراءات المتبعة أمامها. أما الجرائم التي يكون المتهمون فيها قد قدموا إلى المحاكم فتحال إلى المحاكم العادية المختصة وتتبع في شأنها الإجراءات المعمول بها أمامها^{١١٧}.

وفيما يخص حالة الطوارئ في دستور مصر المستفتى عليه في ٢٢-٢٣ كانون الأول من عام ٢٠١٢ ، فقد أجازت المادة (٩٥) منه دستور انعقاد أي من المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشورى) في اجتماع غير عادي ، للنظر في أمر عاجل ، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس على الأقل .

ومنحت المادة (١٣١) من الدستور رئيس الجمهورية صلاحية اصدار قرارات لها قوة القانون ، عند غياب المجلسين ، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، شريطة عرضها على مجلس النواب ومجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما ، فإذا لم تعرض ، أو عرضت ولم تقر، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون .

اما بالنسبة لحالة الطوارئ ، فإن المادة (١٤٨) من الدستور قد منحت رئيس الجمهورية صلاحية اعلانها ، بعد أخذ رأى الحكومة ، وعرضه على مجلس النواب للموافقة عليه بأغلبية عدد أعضائه^{١١٨} .

وفيما يخص الشروط الموضوعية والذاتية التي حددتها هذه المادة لإعلان حالة الطوارئ ، هي :

١- الشروط الموضوعية :

لم يشير النص الى الشروط الموضوعية بل أحالها الى القانون ، وهو قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل ، الذي حدد تلك الشروط في مادته الاولى عندما أكد على ان تعلن حالة الطوارئ عند تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر ، للأسباب الآتية :

أ- وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها .

ب- أو حدوث اضطرابات في الداخل.

ج- أو حدوث كوارث عامة .

د- أو انتشار وباء .

٢- الشروط الشكلية أو الاجرائية : وتتمثل فيما يأتي :

أ- قبل اعلانه حالة الطوارئ ، يتوجب على رئيس الجمهورية ان يأخذ رأى الحكومة .

ب- يتوجب على رئيس الجمهورية عرض اعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وإذا كان المجلس في غير دور الانعقاد ، يدعوه رئيس الجمهورية الى الانعقاد الفوري ليعرض عليه اعلانه حالة الطوارئ . وفي حالة حل مجلس النواب يعرض رئيس الجمهورية الإعلان على مجلس الشورى .

- ج- تكون موافقة كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية عدد أعضائها.
- د- يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، قابلة للتمديد بموافقة الشعب في استفتاء عام .
- ه-حظر حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية أثناء سريان حالة الطوارئ .
- و-ان تستهدف الاجراءات الاستثنائية في حالة الطوارئ المحافظة على الامن العام والنظام العام.

الفرع الثاني

القوانين العراقية

نتناول في هذا الفرع أهم الدساتير والقوانين العراقية التي نظمت حالة الظروف الاستثنائية ، وانظمة الاستثناء ، وذلك في بندين وكما يأتي :

اولا- الدساتير العراقية :

لم ينظم كل من دستور العراق الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨ الملغى^{١١٩} ، ودستور العراق الصادر في ٤ نيسان ١٩٦٣ الملغى^{١٢٠} ، ودستور العراق الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الملغى^{١٢١} ، حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء ، على العكس من بقية الدساتير العراقية الأخرى . وسوف نوضح ذلك على وفق ما يأتي :

١- القانون الأساسي العراقي الصادر ٢١ آذار ١٩٢٥ الملغى :

اكّد البند (٩) من المادة (٢٦) على ان اعلان الأحكام العرفية هي من اختصاص الملك^{١٢٢} . بينما اكّد البند (٢) من المادة (١٢٠) على ان يكون من اختصاص الملك بموافقة مجلس الوزراء اعلان حالة الطوارئ^{١٢٣} .

ونظمت المادة (١٢٠) حالة الظروف الاستثنائية ، التي تتحقق عند حدوث الحالات

الآتية :

١- حدوث قلاقل .

٢- أو خطر من غارة عدائية على العراق .

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

كما نظمت المادة ذاتها أنظمة الاستثناء ، إذ يقوم الملك بإعلان الأحكام العرفية في حالتي حدوث قلاقل ، أو خطر من غارة عدائية يتعرض اليها العراق . وفي ظل ذلك أوجب القانون الاساسي في ان يتضمن اعلان الأحكام العرفية إجازة ايقاف تطبيق القوانين ، والأنظمة المرعية ، في الأمكنة المعنية ، على أن تكون الإدارة مسؤولة عن التبعات القانونية المترتبة على أعمالها إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون معين بإعفائها عن ذلك^{١٢٤}.

بينما يكون من اختصاص الملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منه تعرضت الى حالة خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق .

٢- دستور العراق الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى :

لقد ألغت المادة (١٠٣) من دستور العراق الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤^{١٢٥} ، دستور العراق لعام ١٩٥٨ .

أكد الدستور على ان اعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ هي من اختصاص رئيس الجمهورية ، ولكن بعد حصوله على موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة^{١٢٦} . ولكن بعد صدور التعديل الثاني للدستور في ٨ ايلول ١٩٦٥ تم الإبقاء على اعلان حالة الطوارئ وحذف اعلان الأحكام العرفية من النص الدستوري الاصيل وذلك في المادة الثالثة من التعديل .

كما نظم الدستور نظام الاستثناء الدستوري الذي منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون لحماية كيان الجمهورية وسلامتها من خطر عام يدهاها^{١٢٧}.

٣- دستور العراق الصادر في ٢١ ايلول ١٩٦٨ الملغى :

أكد دستور العراق لعام ١٩٦٨ على ان مجلس قيادة الثورة أعلى سلطة في الدولة ومن بين سلطاته إعلان التعبئة وإعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح ، إصدار قرارات لها قوة الإلزام وفقاً لأحكام هذا الدستور والقوانين النافذة ، إصدار القوانين التي لها قوة القانون^{١٢٨}.

وجاء في الفقرة (ط) من المادة (٥٠) من الدستور ، ان اعلان حالة الطوارئ وانهاؤها هي من صلاحيات رئيس الجمهورية^{١٢٩}.

٤- دستور العراق الصادر ١٦ تموز ١٩٧٠ الملغى :

نص الدستور على ان رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وله ان يصدر قرارات لها قوة القانون^{١٣٠} . ويمارس صلاحيات إعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية وإنهاؤها وفق القانون^{١٣١} . وبعد استحداث الفصل الرابع المعنون بـ (مجلس الوزراء) تم نقل هذه الصلاحية اليه^{١٣٢}.

٥- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ :

نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على (حالة الطوارئ)، إذ جاء فيها ما يأتي : (أ - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب - تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة . ج - يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور . د -

يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

ومن اجل تطبيق احكامه ، تضمن نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، الشروط الاتية :

١- الشروط الموضوعية ، وتمثل فيما يأتي :

أ- ان تكون هنالك ظروف استثنائية تواجه الدولة العراقية كحالة الحرب .

ب- ان تكون هنالك ظروف استثنائية تواجه الدولة العراقية كحالة الطوارئ ، التي لا يمكن مواجهتها وابعاد او انهاء مخاطرها الجسيمة باعتماد تطبيق المنظومة القانونية العادية .

٢- الشروط الشكلية او الاجرائية ، وتمثل فيما يأتي :

أ- ان يكون هنالك طلبا مشتركا يقدم الى مجلس النواب من قبل جهتي السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يتضمن الحصول على الموافقة باعلان حالة الطوارئ في العراق كله او في جزء من اقليمه .

٢- تكون موافقة مجلس النواب على الطلب المتضمن اعلان حالة الطوارئ في العراق ، حصوله على أغلبية خاصة وهي اغلبية الثلثين ، وهذا الامر يشير الى ان هذا الامر هو من المسائل الحيوية والهامة .

٣- ان تكون مدة سريان حالة الطوارئ في العراق ، ثلاثين يوماً قابلة للتمديد ، بموافقة مجلس النواب على طلب التمديد . وينتهي العمل بها تلقائيا اذا لم يقدم ذلك الطلب بعد نهاية اية مدة تمديد .

٤- على مجلس النواب سن قانون لا يخالف أحكام الدستور ، يخول فيه رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية الداعم سواء اكانت حالة الحرب ام حالة الطوارئ . ولكن هذا المجلس لم يشرع ذلك القانون حتى نهاية عام ٢٠١٢ ، الامر الذي ادى

الى استمرار نفاذ امر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ لحد الان على الرغم من عدم انسجامه مع دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٥- يتوجب على رئيس مجلس الوزراء ان يعرض على مجلس النواب الاجراءات الاستثنائية المتخذة من قبله والنتائج المتحققة في درء المخاطر الجسيمة الناجمة عن الظرف الاستثنائي وذلك خلال خمسة عشر يوماً من انتهائه .

وعلى اساس ذلك ، فان المشرع الدستوري العراقي قد اشرك السلطين التشريعية والتنفيذية في تنظيمه لإعلان حالة الطوارئ ، وحصر الموافقة النهائية بإعلانها في مجلس النواب .

كما انه لم يبين مسوغات اعلان حالة الطوارئ في العراق ، خاصة بعدما ميز بينها وبين حالة الحرب ، رغم انه قد اخضعهما لنفس التنظيم والاجراءات . كما لم يحدد مدى جسامه الخطر الداهم المههد للدولة وشعبها ، الذي يدفع هيئات سلطة الدولة الى عده ظرفاً استثنائياً ومن ثم يكون مسوغاً لإعلان حالة الطوارئ .

اما بالنسبة الى السلطات الاستثنائية فقد خولت الى رئيس مجلس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ ، الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يحدد تلك الصلاحيات الاستثنائية خلال مدة حالة الطوارئ ، وانما احال تنظيمها الى قانون لاحق على الدستور .

وهذا يجعلنا نتساءل عن موقف المشرع الدستوري من مضامين امر السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ النافذ ، أي قبل صدور دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، إذ منح هذا الأمر لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع صلاحية اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم .

كما ان الامر قد جعل الموافقة النهائية على اعلان حالة الطوارئ في العراق لدى احد جهتي السلطة التنفيذية وهي هيئة الرئاسة ، ومنح السلطات الاستثنائية الى الجهة الثانية من السلطة التنفيذية وهي رئيس الوزراء .

ومهما يكن من أمر فان لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ سمو على امر السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ ، كما انه القانون الأحدث الذي ينسخ الاقدم ، لذا ينبغي تعديل هذا الامر اولا ، ومن ثم سن قانون جديد ينظم الحالات الاستثنائية في العراق على وفق ماورد في الدستور ثانيا ، وبعدها تضمين القانون الجديد فقرة الغاء ذلك الامر ثالثا .

وفيما يتعلق بخضوع السلطات الاستثنائية الى الرقابة ، فقد أكد النص الدستوري على وجوب ان يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب بعد خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الطوارئ ، الاجراءات الاستثنائية المتخذة في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وما حققته من نتائج ساعدت في مواجهة الظروف الاستثنائية ، للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها . ويتضح ان المشرع الدستوري قد مال الى اعتماد الرقابة السياسية المتمثلة في رقابة مجلس النواب . وكان من الافضل ان يركن المشرع الدستوري العراقي الى اعتماد رقابة القضاء الإداري لأنها تدخل ضمن اختصاصه ، على وفق البند (ثانيا) من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

بينما كان امر السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ قد أشرك السلطات الثلاث في تحقيق الرقابة على التدابير الاستثنائية التي يتخذها رئيس الوزراء ، عندما منح هيئة الرئاسة صلاحية المصادقة على القرارات والاجراءات الاستثنائية ، ومنح الجمعية الوطنية صلاحية مراقبة تنفيذها ، وأخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمتي التمييز في كردستان ، ومنح المحكمة الاتحادية العليا، ومحاكم التمييز المذكورة تقرير الغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها^{١٣٣} .

ثانيا - التشريع العراقي :

لقد تم تشريع العديد من قوانين الأحكام العرفية و الطوارئ والسلامة الوطنية على امتداد النظم الدستورية والسياسية التي أقيمت في العراق .

وفي هذه الفقرة سوف يتم التركيز على أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) الذي صدر بتاريخ ٣ / تموز / ٢٠٠٤ استنادا الى احكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، واحكام المادة (٢٥) منه ، وبالتوافق مع احكام الباب الثاني منه^{١٣٤}.

لقد منح الأمر لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع، اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من اي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او اي غرض اخر^{١٣٥}.

واشترط الامر على ان تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها، على ان لا تمتد حالة الطوارئ اكثر من (٦٠) ستين يوما او تنتهي بعد زوال الخطر او الطرف الذي استدعى قيامها او ايها اقل. ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوما ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة اذا استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل به تلقائيا اذا لم تمدد تحريريا في نهاية اية فترة تمديد^{١٣٦}.

وتم تخويل رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة التالية^{١٣٧}:

١- بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف او التفتيش الا في حالات ملحة للغاية، توضع قيود على حرية المواطنين او الاجانب في العراق، في الجرائم المشهودة او التهم الثابتة بأدلة او قرائن كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر والمرور والسفر من والى العراق وحمل او استخدام الاسلحة والذخائر والمواد الخطرة، ويمكن احتجاز المشتبه في سلوكهم وتفتيشهم او تفتيش منازلهم واماكن عملهم، ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات او غيرها الى من يختاره من قياديين عسكريين او مدنيين.

٢- فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرا للأمن او تشهد تفجيرات او اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية، وله الحق في عزل تلك المنطقة وتطويقها بقوات مناسبة وتفتيشها اذا ثبت او اشتبه حيازة بعض سكانها اسلحة متوسطة او ثقيلة او متفجرات او تحصن بها خارجون على القانون، وذلك بعد استحصال مذكرة قضائية للتفتيش الا في حالات ملحة للغاية.

٣- فرض قيود على الاموال وعلى حيازة الاشياء الممنوعة، ووضع الحجز الاحتياطي على اموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير، وعلى اموال من يشترك او يتعاون معهم بأية كيفية كانت على ارتكاب هذه الجرائم او يحرضهم على ارتكابها وتقع بناء على ذلك التحريض، او من يقدم لهم مساكن او محلات يؤوون اليها او يجتمعون فيها مع علمهم التام بنواياهم، وله توقيف المتهمين بهذه الجرائم ممن توفرت ادلة كافية قانونيا لاتهامه.

٤- اتخاذ اجراءات احترازية على الطرود والرسائل والبرقيات ووسائل واجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية كافة، اذا ثبت استخدامها في الجرائم المشار اليها اعلاه، ويمكن فرض المراقبة على هذه الوسائل والاجهزة وتفتيشها وضبطها اذا كان ذلك يفضي الى كشف الجرائم المذكورة او يمنع وقوعها وذلك بعد استحصال مذكرة من الجهات القضائية المعنية لفترة زمنية محددة.

٥- فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة.

٦- فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها ومراقبة اعمالها ووضع الحراسة عليها بعد استحصال قرار قضائي، وحلها او ايقافها مؤقتا اذا ثبت صلتها بالجرائم المذكورة في الفقرة (اولا) من المادة (٧).

٧- إيقاف العمل مؤقتاً او بصورة دائمة بإجازات الاسلحة والذخيرة والمواد الخطيرة والمفرقة والمتفجرة وحيازتها او الاتجار بها، اذا ثبت استخدامها او محاولة استخدامها في الجرائم المذكورة في اعلاه، او اذا كانت تمثل تهديداً للأمن والاستقرار في المنطقة او كانت حيازتها غير جائزة قانوناً.

٨- اتخاذ قرارات واجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي اعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزير الدفاع والداخلية او اي وزير اخر ومستشار الأمن الوطني او اي جهة ذات اختصاص.

٩- في العمليات الواسعة التي تنفذ في مناطق كبيرة لمواجهة اخطار مسلحة واسعة، فيمكن الاستعانة بالقوات متعددة الجنسيات وفقاً لقرار الامم المتحدة ذي الرقم (١٥٤٦) لعام ٢٠٠٤ وتكليف القوات العسكرية العراقية بواجبات واضحة ومحددة تتناسب مع وضعها وامكانياتها بعد موافقة الرئاسة بالإجماع، وفي اقليم كردستان يتم تنفيذ الاجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها. ومن هنا يتعين على الاقل اجراء تعديل على أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ خاصة وان القوات متعددة الجنسيات قد انسحبت من العراق .

وفرض الامر ان تعرض القرارات والوامر الصادرة بتوقيف او حجز الاشخاص والاموال التي تتخذ بموجب احكام هذا القانون على قاضي التحقيق على ان يمثل المتهم امام قاضي التحقيق خلال ٢٤ ساعة من اتخاذها^{١٣٨}.

و يمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها اعلاه بموجب اوامر او بلاغات او بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها. ومع عدم الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها قانون العقوبات والقوانين النافذة، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الاوامر او البلاغات او البيانات او القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء او من يخوله^{١٣٩}.

وترتبط القوات المسلحة وقوات الطوارئ والقوات الخاصة والدفاع المدني وقوى الأمن الداخلي والاجهزة الأمنية والاستخباراتية والمخابراتية في المنطقة محل الطوارئ برئيس الوزراء مباشرة خلال فترة اعلان حالة الطوارئ، وله بالتنسيق مع مسؤولي هذه القوات والاجهزة وتكليفها باي مهام تتناسب مع طبيعتها واختصاصها وحاجة الظروف الطارئ لها^{١٤٠}.

وتتولى المحكمة الجنائية المركزية في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبة خلال مدة سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل والتسليب والاعتصاب والخطف والتخريب او التفجير او احراق او اتلاف الاموال العامة والخاصة وحياسة الاسلحة الحربية وعتادها او صنعها او نقلها او تهريبها او المتاجرة بها^{١٤١}. وتسري احكام قانون العقوبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية على تلك الجرائم .

وتصادق هيئة الرئاسة بالإجماع على القرارات والاجراءات الاستثنائية وللجمعية الوطنية الاستشارية المؤقتة الحق في مراقبة تنفيذ هذه الاجراءات. وتخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق مناطقها وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا، وللمحاكم المذكورة تقرير الغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والاجراءات^{١٤٢}.

ويعلن رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الامور الى حالتها الطبيعية بأمر توافق عليه الرئاسة بالإجماع وتنتهي صلاحيته في اصدار القرارات والاجراءات والمظاهر الاستثنائية الواردة في هذا القانون^{١٤٣}.

وحظر الامر على رئيس الوزراء الغاء قانون ادارة الدولة كلياً او جزئياً او فرض عقوبات جزائية^{١٤٤} ، وينتقد هذا الامر من عدم جواز تعديل قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية بأداة قانونية أدنى منه من حيث القيمة القانونية إذ لا بد للقانون المذكور من السمو على الامر رقم (١) لعام ٢٠٠٤ . او الانتخابات في المدة المحددة في قانون ادارة الدولة

للفترة الانتقالية ، ويجب على الحكومة المؤقتة الالتزام بواجبها الاساسي لتهيئة الاجواء الأمنية المناسبة لإجراء الانتخابات في موعدها^{١٤٥}. و يتعين بعدما تم الغاء قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية اجراء تعديل مثل هذه النصوص الواردة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ .

واستنادا الى قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ ، أصدر رئيس الوزراء د. أياد هاشم علاوي بيان رقم (٢) صادر استنادا إلى المادة (١) من القانون المذكور بتاريخ ٢٠٠٤/١١/٧. وقد تضمن تطبيق قانون الطوارئ على مدينتي الفلوجة والرمادي ، ويطبق منع التجول في مدينة الفلوجة والمناطق المحيطة بها من الساعة السادسة مساءً يوم ٢٠٠٤/١١/٨ بعد الإفطار مباشرة. وطلب من الأهالي البقاء في بيوتهم وعدم الخروج إلى الشوارع ومنع منعاً باتاً حركة المشاة على ان يرفع في المناطق التي يتم تطهيرها من الإرهابيين وبعد أن تعلن السلطات ذلك. وتمنع حركة سير جميع المركبات داخل مدينة الفلوجة وفي محيطها ويُسْتثنى من ذلك سيارات الإسعاف والإطفاء والخدمات العامة وقوى الأمن الوطني والجيش العراقي والقوات المتعددة الجنسية وتلك المركبات المأذون لها من قبل السلطات. وتغلق جميع المؤسسات العامة ومراكز الشرطة بصورة مؤقتة باستثناء المستشفيات والخدمات الطارئة وأقسام الإطفائيات. وتعليق كافة الرخص الخاصة لحمل الأسلحة في الفلوجة وسيعتبر أي شخص يحمل سلاحاً قد خرق القانون وسيعرض إلى الملاحقة والاعتقال وإلى إطلاق النار. وحل شرطة الفلوجة ولواء الفلوجة. وغلق الحدود الدولية بين العراق من جهة وبين سوريا والأردن من جهة أخرى وتحديداً المنافذ الحدودية في ربيعة وحصيبة والوليد وطريبيل ويمنع مرور المشاة والمركبات والقطارات والشاحنات ويُسْتثنى من ذلك المركبات التجارية التي تحمل مواد غذائية أو إغاثية والمرخصة لها من قبل السلطات العراقية المختصة ويسري الغلق لحين أن يتقرر رفعه.

والسيطرة على كل الطرق السريعة والفرعية المتاخمة لمدينة الفلوجة مع غلقها مؤقتاً وإلى إشعار آخر. وسيعرض إلى المسائلة القانونية كل من يحرض على العنف أو يمارس

العنف بأية طريقة كانت ومن يثبت عليه ذلك سيواجه أقصى العقوبات القانونية. وإغلاق مطار بغداد الدولي للطيران المدني لمدة ٤٨ ساعة.

المطلب الثاني

موقف القضاء من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء

لقد اسس مجلس الدولة الفرنسي بأحكامه العديدة نظرية الظروف الاستثنائية ، الا ان القضاء العادي الفرنسي قد تنكر في بعض احكامه لهذه النظرية ، فقد رفضت محكمة النقض الفرنسية في ٣١ مايو-حزيران ١٩١٨ الاعتراف بها كسبب للخروج على قواعد الشرعية . وفي نفس النهج سار القضاء العادي المصري إذ رفضت محكمة الاستئناف الاهلية بمصر في ١٠ ديسمبر -كانون الاول ١٩٣٢ ، الاعتراف بالإجراءات التي اتخذتها السلطات العامة استنادا الى الظروف الاستثنائية . وفي حكم لمحكمة مصر المختلطة في ٢٦ سبتمبر -أيلول ١٩٣٢ ، منع سلطات الادارة من تجاوز الحدود التي نص عليها المشرع حتى في الظروف الاستثنائية^{١٤٦} .

ورغم ذلك فالاتجاه الرفض لنظرية الظروف الاستثنائية لم يسود كما هو الحال مع الاتجاه المؤيد لها ، رغم انه سعى نحو تضيق حالات الظروف الاستثنائية وتقليصها نطاقها .

لقد اخضع القضاء الاداري الاجراءات والاعمال المتخذة من جانب الادارة في مواجهة الظروف الاستثنائية لرقابته ، حتى يتأكد من وقوع الظرف الاستثنائي فعلا بان كان غير وهميا ، وتوافر التلازم والتناسب بينه وبين تلك الاجراءات . وذلك لان اتساع مجال المشروعية في الظروف الاستثنائية لا يعني خروج اعمال الادارة في اثناء تلك الظروف من نطاق القضاء الاداري^{١٤٧} .

فالقضاء الإداري هو الذي يحدد وجود حالة الظروف الاستثنائية التي تهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة ، وهو الذي يقوم بمراقبة الهيئة التنفيذية في استعمال صلاحياتها الاستثنائية طوال مدتها بهدف حماية الحقوق والحريات على وفق الامكانيات المتاحة .

في هذا المطلب سوف نبين موقف القضاء الفرنسي والمصري واللبناني والعراقي من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء . لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى فروعين ، وكما يأتي :

الفرع الأول- موقف القضاء الفرنسي والمصري واللبناني .

الفرع الثاني-موقف القضاء العراقي .

الفرع الأول

موقف القضاء الفرنسي والمصري واللبناني

نتناول في هذا الفرع موقف القضاء الاجنبي والعربي المقارن من حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء وذلك في بندين وكما يأتي :

اولا-القضاء الاداري الفرنسي :

في فرنسا اتجه القضاء الاداري الفرنسي نحو تقليص حالات الظروف الاستثنائية ، فبعد ان كان يعتبر الحرب تبرر بحد ذاتها تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية كونها المثال الحي لهذه الظروف في قضايا ناشئة عن الحرب العالمية الاولى . صار له رأياً آخر بقضايا ناشئة عن الحرب العالمية الثانية ، إذ لم يعد يعتبرها طرفاً استثنائياً بحد ذاتها وانما يتعين التمييز بين حقبة واخرى ، فقد سلم بوجود ظروف استثنائية بين أيار وايلول من عام ١٩٤٠ ومن ثم في الفترة الواقعة بين تاريخ الانزال على شواطئ النورماندي وتاريخ تحرير فرنسا ، وفيما عدا ذلك رفض المجلس تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية الا في حالات خاصة^{١٤٨} .

ولعل من ابرز الامثلة التي رفض مجلس الدولة الفرنسي تطبيق نظرية الظروف

الاستثنائية فيها ، ما يأتي^{١٤٩} :

- قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم وجود ظروف استثنائية تبرر قرار المفوض الاقليمي في (أنجيه) الصادر بتاريخ ١٧ تشرين الاول ١٩٤٤ ، الخاص بمصادرة المنازل لمصلحة اللاجئين والمنكوبين ^{١٥٠}.

- قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم وجود ظروف استثنائية تبرر المرسوم الصادر بتاريخ ٢٩ أيلول ١٩٤٤ الذي الغى كل التعينات والترقيات الخاصة بالضباط والحاصلة منذ تاريخ عملية الانزال في افريقيا الشمالية ^{١٥١}.

- قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم وجود ظروف استثنائية تبرر قرار المفوض السامي الفرنسي في (الهند الصينية) الصادر بتاريخ ٢٨ أيار ١٩٤٦ ، الذي اعلن فيه ابطال مفعول قانون صادر بتاريخ ١٨ شباط ١٩٤٣ عن حكومة (فيشي) ^{١٥٢}.

أما من ابرز الامثلة التي قرر المجلس تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية فيها كونها حالات خاصة ، ما يأتي ^{١٥٣} :

- قرر مجلس الدولة الفرنسي وجود ظروف استثنائية في الهند الصينية بين عامي ١٩٤٧ و ١٩٦١ ، وفي الكاميرون خلال أيلول ١٩٤٠ ، وفي مدغشقر خلال حزيران ١٩٤٧ ^{١٥٤}.

- قرر مجلس الدولة الفرنسي وجود ظروف استثنائية عادة تحرير محيط مدينة (سان نازير Saint Nazaire) وهي مدينة مدمرة وغير صالحة للسكن ، تبرر تدابير استثنائية وضرورية محلية ، لذلك بررت شرعية قرار المفوض الاقليمي للحكومة في (أنجيه) الصادر بتاريخ ١٢ أيار ١٩٤٥ ، الخاص بمنع إعادة الاشخاص غير المقيمين الى محيط محدد حول البلدة .

اضافة لما تقدم فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ، المظاهر الاتية من قبيل الظروف الاستثنائية ، وكما يأتي ^{١٥٥} :

-الظروف العصبية التي تلي الحرب كونها ظروف متممة لها ^{١٥٦}.

- الظروف الحرجة في وقت السلم^{١٥٧}.

- حالات التهديد بالإضراب العام^{١٥٨}.

- حالات الاضطرابات الخطيرة والفوضى العامة^{١٥٩}.

اما بالنسبة لمسؤولية الإدارة ، فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن الاضرار التي تنجم عن استعمال الصلاحيات الخاصة بالظروف الاستثنائية ، على اساس المخاطر وتحمل التبعية ، اي إنه حتى في حالة عدم ثبوت خطأ في الاجراءات الاستثنائية المتخذة^{١٦٠}.

ثانيا - القضاء الاداري المصري واللبناني :

في مصر اخضعت محكمة القضاء الاداري منذ انشائها ، حالة الطوارئ لرقابتها ، ومسؤولية الإدارة على اساس الخطأ كقاعدة عامة ، وتحمل التبعية في حالة وجود نص تشريعي خاص يقرها ، إذ قضت بأن : (نظام الطوارئ في مصر وان كان نظاما استثنائيا الا انه ليس بالنظام المطلق ، بل هو نظام خاضع للقانون ، وضع الدستور اساسه ، وبين القانون اصوله واحكامه ، ورسم حدوده وضوابطه ، فوجب ان يكون اجراؤه على مقتضى هذه الاصول والاحكام ، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط والا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزا لهذه الحدود او منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون فتتسبط عليه رقابة هذه المحكمة .)^{١٦١}.

وفي السياق نفسه كان موقف المحكمة الادارية العليا ، إذ جاء في حكمها : (ولئن كان القانون يخول الحاكم العسكري سلطة تقديرية واسعة يواجه بها ما تقتضيه الحالات الاستثنائية التي تعرض له من اتخاذ تدابير سريعة حاسمة ، الا انه ينبغي الا تتجاوز سلطته في التقدير الحدود الدستورية المرسومة ، والا تخرق بالتزاماته القانونية ، والا تتغول بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانوني ، والا شاب تصرفاته عدم المشروعية ، وانسبست عليها رقابة القضاء الاداري الغاء وتعويض .)^{١٦٢}.

كما اجازت المحكمة الادارية العليا للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية اذا خشيت وقوع خطر اخلال بالأمن والنظام يتعذر تداركه كحدوث فتنة او تعطيل سير مرفق عام ، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص ، ولكن بمراعاة ان تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن ان كان لذلك وجه^{١٦٣} .

وفي لبنان تبنى مجلس الشورى اللبناني توجهات مجلس الدولة الفرنسي نفسها ، اذ اعتبر ان ثورة عام ١٩٥٨ تشكل ظرفا استثنائيا^{١٦٤} ، وان للحكومة ان تمتنع عن تأمين القوة المسلحة توصلا الى تنفيذ حكم قضائي اذا ما تبين لها ان هذا التنفيذ قد يؤدي الى تهديد الامن والنظام العام^{١٦٥} . كما ان الحرب الاهلية اللبنانية قد شكلت في مجمل ظروفها وعلى معظم الاراضي اللبنانية ماعدا بعض الاستثناءات القليلة تشكل ظرفا استثنائيا^{١٦٦} .

الفرع الثاني

موقف القضاء الاداري العراقي

لم يصدر القضاء العراقي بعد عام ٢٠٠٥ قرارات عديدة تخص تحديد الظرف الاستثنائي ومباشرة السلطات الاستثنائية لمهامها غير الاعتيادية لدرء الاخطار الجسيمة الناجمة عن تلك الظروف . ولكننا تلمسنا موقف القضاء العراقي حيال بعض اوجه الظروف الاستثنائية وذلك في احد قرارات المحكمة الاتحادية العليا ، وكذلك في احد احكام رئاسة محكمة استئناف نينوى .

ففي تفسير المحكمة الاتحادية العليا الوارد في قرارها ذي العدد (٢٧٨/ت/ ٢٠٠٦) والصادر بتاريخ : ٦ / ١٢ / ٢٠٠٦ ، بناء على طلب مجلس النواب بكتابه المرقم (١٣٠) المؤرخ في ٢٩ / ١١ / ٢٠٠٦ الخاص بطلب تفسير البندين (أ) و(ب) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حول مفهوم (أغلبية الثلثين) الوارد في البند (أ) عند إعلان حالة الطوارئ . فهل تعني ثلثي أعضاء مجلس النواب أو أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب أو أغلبية ثلثي عدد الحاضرين في الجلسة ؟ .

كما تضمن الطلب تساؤل مجلس النواب ، فيما اذا كان بإمكانه تخويل هيئة الرئاسة في مجلس النواب بالموافقة على تمديد حالة الطوارئ على وفق ما ينص عليه البند (ب) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور عند تعذر تحقيق الأغلبية المنصوص عليها في البند (أ) المذكور سلفاً ؟ .

وبعد التدقيق والمداولة توصلت المحكمة الاتحادية العليا في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦ ، إلى ما يأتي :

١- ان أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور المطلوبة عند إعلان حالة الطوارئ هي أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق النصاب لانعقاد الجلسة المنصوص عليه في الفقرة (اولاً) من المادة (٥٩) من الدستور ، لأن المشرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافة لنص على ذلك كما هو وارد في الفقرة (اولاً) من المادة (٧٠) والفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور .

٢- اما بصدد التساؤل حول امكان مجلس النواب تخويل هيئة رئاسة المجلس الموافقة على تمديد حالة الطوارئ على وفق ما ورد في البند (ب) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور عند تعذر تحقيق الأغلبية المنصوص عليها في البند (أ) من نفس الفقرة . فقد وجدت المحكمة الاتحادية العليا ان الدستور لم ينص على إمكانية مجلس النواب تخويل هذه الصلاحية إلى هيئة رئاسة المجلس ، وان كان الأمر يقتضي ذلك في حالة عدم تحقق الأغلبية المطلوبة وفي حالة عطلة المجلس أو انتهاء دورته مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتعديل الدستور بوضع نص يتيح ذلك .

وفي الحكم رقم (٤١ / ت.ج / ٢٠٠٨) الصادر عن رئاسة محكمة استئناف نينوى بتاريخ : ٢٠٠٨/١١/٣٠ بصفتها هيئة تمييزية لغرض تحديد المحكمة المختصة في القضية موضع التدقيق ، جاء التأكيد على أن محكمة تحقيق سنجار هي المختصة بنظر التحقيق لان حادث القتل وقع ضمن اختصاصها المكاني وان كان ذا طابع ارهابي وذلك استناداً لأحكام المادة (٧ - اولاً وثالثاً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤ لذا قرر

إعادة الأوراق الى محكمة التحقيق الجنائية المركزية لغرض اعادتها الى محكمة تحقيق سنجار لإكمال التحقيق فيها وفق الاصول^{١٦٧}.

الخاتمة

بعد كل ما تقدم في هذا البحث ، يمكن اجمال أهم النتائج التي تم التوصل اليها ، والمقترحات التي أمكن تقديمها ، وكما يأتي :

ت	النتائج	المقترحات
١	ان من ابرز النظم الاستثنائية المعتمدة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة وشعبها ، تتمثل فيما يأتي : أ- نظام الاحكام العرفية العسكرية التي تفرض في حالة الحرب ومناطقها . ب- انظمة الاستثناء الدستورية ، كما في مضمون المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، على سبيل المثال لا الحصر . ج- انظمة الاستثناء التشريعية ، كما في مضمون قوانين الطوارئ والسلامة الوطنية .	يتعين على المشرع الوطني الابتعاد عن اعتماد نظام الاحكام العرفية لمواجهة الظروف الاستثنائية ، والاستمرار في توجيهه في اعتماد نظام الدفاع عن السلامة الوطنية . كما نقترح اضافة نص دستوري بمادة كاملة تصاغ فيها نفس متضمنات المادة ١٦ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ، لأهميتها في مواجهة الاخطار الجسيمة التي تواجه الدولة في اطار تنظيم تطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية في مواجهة الظروف الطارئة .
٢	يترتب على اعلان حالة الطوارئ نتائج تمس الحقوق والحريات وعلى مبدأ	اهمية اخضاع السلطات الاستثنائية لكل انواع الرقابة السياسية والإدارية والقضائية.

	المشروعية .	
<p>اهمية ان يكون القضاء هو الجهة التي تحدد ذلك الخطر الجسيم المهدد للدولة أو زواله والذي على اساسه يتم اللجوء الى فرض نظام حالة الطوارئ وانهاؤها .</p>	<p>تتمثل أهم مسوغات فرض نظام حالة الطوارئ في ان يحدق بالدولة خطر جسيم نتيجة حرب او غزو او اضطرابات او تهديد الامن والنظام العام . وان تعجز السلطة العامة عن مواجهة هذا الخطر الجسيم بواسطة اختصاصاتها العادية.</p>	٣
<p>نقترح على المشرع العراقي سن قانون جديد ينظم اللجوء نحو تطبيق أنظمة الاستثناء بدلا من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ النافذ حاليا ، وذلك بسبب عدم انسجامه مع أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، خاصة وان للدستور السمو على ذلك الأمر ، كما انه القانون الأحدث الذي ينسخ الاقدم ، لذا ينبغي سن قانون جديد ينظم الحالات الاستثنائية في العراق على وفق ما ورد في الدستور .</p>	<p>يختلف التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من دولة الى اخرى كما تختلف اساليب تطبيقها ، ويبين تشريع حالة الطوارئ سبب اعلانها ويحدد مدة سريانه والمناطق التي تطبق فيها ، وخضوع سلطات الطوارئ للرقابة .</p>	٤
<p>أهمية بيان مسوغات اعلان حالة الطوارئ في العراق ، خاصة بعدما ميز المشرع الدستوري بينها وبين حالة الحرب ، رغم انه قد اخضعهما لنفس التنظيم والاجراءات</p>	<p>تضمنت الاحكام الواردة في نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، شروط موضوعية وشكلية عديدة لايد من تحققها ، ومن ثم</p>	٥

<p>كما لابد من تحديد الجهة التي تحدد مدى جسامته الخطر الداهم المهدي للدولة وشعبها ، الذي يدفع هيئات سلطة الدولة الى عده ظرفاً استثنائياً .</p>	<p>ليتم اللجوء بعد ذلك الى تطبيق أحد أنظمة الاستثناء لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد ، بموافقة مجلس النواب .</p>	
<p>نقترح ان يركن المشرع الدستوري العراقي الى اعتماد رقابة القضاء الإداري لأنها تدخل ضمن اختصاصه ، على وفق نص البند (ثانياً) من المادة السابعة من قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .</p>	<p>ان المشرع الدستوري قد مال الى اعتماد الرقابة السياسية المتمثلة في رقابة مجلس النواب عندما أكد النص الدستوري على وجوب ان يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب بعد خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الطوارئ ، الاجراءات الاستثنائية المتخذة في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وما حققته من نتائج ساعدت في مواجهة الظروف الاستثنائية ، للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها .</p>	٦
<p>أهمية تحديد المشرع الدستوري العراقي لتلك الصلاحيات الاستثنائية المخولة الى رئيس مجلس الوزراء خلال مدة حالة الطوارئ .</p>	<p>بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تم تخويل رئيس مجلس الوزراء السلطات الاستثنائية عند إعلان حالة الطوارئ .</p>	٧
<p>ضرورة تعديل نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بإضافة نص يخول فيه رئاسة مجلس النواب الموافقة على طلب تمديد حالة</p>	<p>لم ينص الدستور على إمكانية مجلس النواب تخويل صلاحية الموافقة على طلب تمديد حالة الطوارئ إلى هيئة رئاسة المجلس خلال عطلة المجلس أو</p>	٨

<p>الطوارئ عند تمتع المجلس بعطلة أو عند انتهاء دورته النيابية لحين انتخاب المجلس الجديد .</p>	<p>انتهاء دورته</p>	
---	---------------------	--

الهوامش

- 1 -د. فوزت فرحات : القانون الاداري العام ، الكتاب الاول التنظيم الاداري والنشاط الاداري ط١-مكتبة زين الحقوقية والادبية -بيروت -لبنان-٢٠٠٤-ص ١٥٩ .
- 2 -المرجع نفسه -ص ١٥٩ .
- 3 -د. محمد الوكيل -حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة ط٢-دار النهضة العربية - القاهرة -مصر -٢٠٠٣-ص ٢-١ .
- 4 - المرجع نفسه -ص ٢ .
- 5 -ينظر بشأن هذا الرأي : -د. محمد الوكيل - المرجع نفسه -ص ١٣٨-١٤١ . وينظر كذلك :-د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ-حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة - ط١-منشأة المعارف بالإسكندرية -مصر-١٩٦٦-ص٢٤-٣٩ .
- 6 -د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة- دار يونس للطباعة والنشر - ١٩٨٠ -ص٧ .
- 7 -د. فوزت فرحات : المرجع السابق -ص ١٦٠ .
- 8 - مجلس الدولة الفرنسي ، تاريخ : ٢٨ حزيران ١٩١٨ ، (هيريس Heyries) ، سيراي ، ٢٢ ، الجزء الثالث ، ص٤٩ . وينظر أيضا :
- د. جورج سعد : القانون الاداري العام والمنازعات الادارية ط١-منشورات الحلبي الحقوقية -بيروت - لبنان-٢٠٠٦-ص١٢٧-١٢٨ .
- 9-كانت وقائع واجراءات القضية تتلخص بما يأتي : بتاريخ ١٠ أيلول-سبتمبر ١٩١٤ أصدرت الحكومة الفرنسية مرسوما يقضي بتعليق تطبيق المادة ٦٥ من قانون ٢٢ نيسان-أبريل ١٩٠٥ على الموظفين المدنيين للدولة ، و هي المادة التي توجب إخطار الموظف بملفه قبل كل متابعة تأديبية ، و ذلك حتى يمكن القيام بحركة الموظفين و تعيينهم في أقرب وقت. والسيد هيرياس الذي تمّ عزله دون تبليغه بملفه طعن في هذا الإجراء محتجا بعدم شرعية المرسوم. و لو كانت الظروف عادية لاستجاب مجلس الدولة للطاعن لأن من المستقر عليه بأن المرسوم و هو قرار للسلطة التنظيمية لا يمكن أن يوقف تنفيذ تدابير تشريعية ، و لكن في

القضية الراهنة رفض المجلس الطعن على أساس أنه طبقا للدستور يتعين على السلطات العمومية أن تسهر على استمرارية عمل المرافق العامة المنشأة طبقا للقانون في كل الظروف ، و ألا تؤدي الصعوبات الناجمة عن الحرب إلى عرقلة سيرها.

-الحكم متاح على الرابط الآتي :

- <http://www.LawJO.net>.

10 -المرجع نفسه .

11 -د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -ط١-منشورات الحلبي الحقوقية -بيروت -لبنان-٢٠٠٧ ص ١٨٦ .

12 -د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية -ط٢- بيروت-لبنان -١٩٩٨-ص٢٦٥.

13 -علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -رسالة ماجستير-معهد البحوث والدراسات العربية -قسم الدراسات القانونية - جامعة الدول العربية -القاهرة -٢٠١١-ص٦ .

14 - المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ٥٢ الصادر بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧ . وينظر:- د. فوزت فرحات : المرجع السابق -ص ١٦٩ . وينظر كذلك :- د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية -المرجع السابق-ص٢٧٧-٢٧٨ . وينظر ايضا :-د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ١٨٢-١٨٣ .

15 -د. جورج سعد : المصدر السابق-ص ١٣٣ .

16 -د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ١٨٣ .

17 -د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الثاني -القضاء الاداري مسؤولية السلطة العامة -ط٢-بيروت-لبنان -١٩٩٨-ص١٤٣-١٤٤ . وينظر ايضا : -قرار مجلس الشورى اللبناني في ١٣ آذار ١٩٨٦ -تامر-م.ق.إ-العدد الثالث-١٩٨٧/١٩٨٨-ص ٨٢ .

18 -د. محمد الوكيل -حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة -المرجع السابق-ص ١٣١ .

- ¹⁹ - Wade & Philips-Constitutional and administrative Law -9th ed-1977-p.506.
-نقلا عن : المرجع نفسه -ص ١٣٢ .
- ²⁰ - Edward & Corwin-President office and Powers -1940-p.1.
-نقلا عن : المرجع نفسه -ص ١٣٣ .
- ²¹ - Drago -L' e'tat d' urgence et les liberte's publiques -R.D.P.-1955-P.579.
-نقلا عن : المرجع نفسه -ص ١٣٤ .
- ²² -التعريفان المذكوران ، نقلا عن : -د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ-حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة -المرجع السابق-ص ١١ .
- ²³ - المرجع نفسه -ص ١٣ .
- ²⁴ - المرجع نفسه -ص ١٥-١٧ . وينظر ايضا : -د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة- المرجع السابق-ص ٢١٢ .
- ²⁵ -نقلا عن : د. محمد الوكيل -حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة -المرجع السابق- ص ١٣٨ .
- ²⁶ -د. علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين سلامة ، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي -مبادئ وأحكام القانون الاداري -دار الكتب للطباعة والنشر -بغداد-١٩٩٣-ص ٢٢٧ .
- ²⁷ - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ -حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة -المرجع السابق-ص ٢٥ .
- ²⁸ -د. علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين سلامة ، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي -مبادئ وأحكام القانون الاداري -المرجع السابق-ص ٢٢٨ .
- ²⁹ - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ -حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة -المرجع السابق-ص ٢٧ .

- 30 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ١٣٨ - ١٣٩.
- 31 - مضمون قضية (Hoki Hirota V Mac Arthur) هي ان هوكي هيروتا كان قد حكم عليه مع اخرين عن جرائم حرب من محكمة عسكرية امريكية ، امر بتشكيلها الجنرال دوغلاس ماك آرثر القائد العسكري لقوات الاحتلال الامريكية في اليابان . وقد طعن هوكي هيروتا في الحكم الصادر ضده امام المحكمة الامريكية العليا ، الا ان المحكمة قضت بان المحاكم العسكرية المذكورة لا تتقيد في اجراءاتها واحكامها بالنظام القضائي العادي وانها تأسيسا على ذلك لا اختصاص لها بنظر الطعن . ينظر - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ - حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة - المرجع السابق - ص ٢٨ .
- 32 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ١٤١ .
- 33 - المرجع نفسه ص ١٥٩ .
- 34 - المرجع نفسه ص ١٥٩ .
- 35 - المرجع نفسه ص ١٤٥ .
- 36 - المرجع نفسه ص ١٣٦ - ١٣٧ .
- 37 - المرجع نفسه ص ١٣٧ .
- 38 - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ - حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة - المرجع السابق - ص ٢٧٨ - ٢٨٤ .
- 39 - المرجع نفسه ص ٢٨٦ - ٢٨٩ .
- 40 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ١٣٧ .
- 41 - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ - حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة - المرجع السابق - ص ٣٠ - ٣١ .
- 42 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ١٤٠ .

- 43 - يؤكد حامد مصطفى على انه لا يمكن الاكتفاء بالعناصر الثلاثة التي أجمع عليها الكتاب لفكرة النظام العام ، وهي : الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ، إذ إن نطاق هذه الفكرة قد اتسع باتساع مفهوم الدين والاخلاق والكرامة وميدان الحقوق والحريات .
- ينظر الاستاذ ، حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي -شركة الطبع والنشر الاهلية -بغداد- ١٩٦٨-ص٣١٨ .
- 44 -د. جورج سعد : المصدر السابق-ص١٣١-١٣٢ .
- 45 -د. محمد الوكيل -حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة -المرجع السابق-ص ١٤٠ .
- 46 -د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق-ص٢٦٧ .
- 47 - المرجع نفسه -ص٢٦٧-٢٦٨ .
- 48 -حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي -المرجع السابق-ص٣٣٦-٣٣٨ .
- 49 - المرجع نفسه -ص٣٣٨-٣٣٩ .
- 50 -د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق ص٢٦٧-٢٦٨ .
- 51 - د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري -منشأة المعارف بالإسكندرية -مصر -٢٠٠٤ - ص٣١٧-٣١٨ .
- 52 - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ -حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة -المرجع السابق-ص١٥ .
- 53 -علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -المرجع السابق ص٨-٩ .
- 54 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري -المرجع السابق-ص٤٩-٥٠ .

55 - د.علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين سلامة ، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي -مبادئ وأحكام القانون الإداري -المرجع السابق-ص ٢٢٨- ٢٢٩.

56 -يطلق على هذه الاعمال في فرنسا تسمية (أعمال الحكومة) ، وفي انكلترا (أعمال الدولة) ، وفي مصر (أعمال السيادة) . -ينظر ، د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري -منشأة المعارف بالإسكندرية -مصر -٢٠٠٤ ص ٤١٠ . وكذلك في العراق سميت بأعمال السيادة على وفق المادة (١٠) من التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل عندما نصت على ان : (لا ينظر في كل ما يعتبر من اعمال السيادة) ، والمادة (٧ -خامسا) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل عندما نصت على ان : (لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي : أ -اعمال السيادة، وتعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .ب-القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقا لصلاحياته الدستورية .ج-القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها) .

57 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري - منشأة المعارف - الاسكندرية -مصر- ١٩٩٦ - ص ٥٦ .

58 -د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ٢٨٠ .

59 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري -المرجع السابق-ص ٥٧.

60 -المرجع نفسه -ص ٥٨.

-د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ٢٨٢ .

61 -لمزيد من التفصيل ، ينظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري -المرجع السابق-ص ٥٨-٥٩ . د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية -المرجع السابق-ص ٢٨٨-٣٠٨ . -د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ٢٨٢-٢٨٣ .

62 - د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري -المرجع السابق ص ٤١٠ .

63 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري -المرجع السابق-ص ٥٦.

- 64 - ومن هؤلاء الفقهاء: د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري - دار الفكر العربي - ١٩٧٦ - ص ٢٧٣ .
 . د. سعد عصفور ود. محسن خليل : القضاء الاداري - منشأة المعارف بالإسكندرية - من دون سنة طبع
 - ص ١١٧ . د. محمود حافظ : القضاء الاداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٩ - ص ٦٣ . د. عبد
 الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري - المرجع السابق - ص ٥٩ .
- 65 - د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية -
 المرجع السابق - ص ٢٨٣ . وينظر ايضا : د. محي الدين القيسي - القانون الإداري العام - المرجع السابق -
 ص ٢٨٠ - ٢٨١ .
- 66 - د. سامي جمال الدين - نوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية - منشأة المعارف بالإسكندرية -
 ١٩٨٢ - ص ١٣ .
- 67 - قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٤٢٣ تاريخ ٢١ / ١٠ / ١٩٥٨ - مجموعة ١٩٥٨ - ص ٢١٣ .
 تضمن مبدأ إن سلامة الشعب هي القانون الأسمى الذي يعلو حتى على الدستور . وينظر ايضا : د. محي
 الدين القيسي - القانون الإداري العام - المرجع السابق - ص ١٧٩ .
- 68 - د. محي الدين القيسي - المرجع نفسه - ص ١٨٠ .
- 69 - المرجع نفسه - ص ١٨٠ .
- 70 - المرجع نفسه - ص ١٨٠ .
- 71 - المرجع نفسه - ص ١٨١ .
- 72 - المرجع نفسه - ص ١٨٤ .
- 73 - المرجع نفسه - ص ١٨١ .
- 74 - علي صاحب جاسم الشريفي - القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق
 والرقابة القضائية عليها - المرجع السابق - ص ١٢ - ١٣ .
- 75 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ٦١ - ٦٢
 ، ص ٨٠ .

- 76 -دومنيك بويو ، و بروسبيرويل -القانون الاداري -ط1-ترجمة : د. سليم حداد -المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر -بيروت-لبنان- ٢٠٠٩ ص٥٨-٥٩ .
- 77 -للمزيد من التفصيل حول مفهوم فكرة النظام العام فقها وقضاءً، وعناصره ، وخصائصه -ينظر : د. محمد الوكيل -حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة -المرجع السابق ص٦٠-٨٦ . وينظر كذلك : د. محمد محمد بدران -مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري -دار النهضة العربية -القاهرة -١٩٩٢ ص٤٤ . وكذلك :- إقبال عبد العباس يوسف -النظام العام بوصفه قيادا على الحريات العامة -رسالة ماجستير -كلية القانون-جامعة بابل-٢٠٠٩-ص ٢٥ وما بعدها .
- 78 -د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ١٨٩ .
- 79 -د. فوزت فرحات : المرجع السابق -ص ١٦١ .
- 80 - قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٥٨ الصادر بتاريخ ١٤ شباط ١٩٦٧-المجموعة الادارية لعام ١٩٦٧-ص١٢٢ .
- 81 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري -المرجع السابق-ص ٥٢ .
- 82 - د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق-ص٢٧٦-٢٧٧ .
- 83 - د. يوسف سعد الله الخوري - المرجع نفسه -ص٢٧٧ .
- 84 - قرار مجلس الدولة الفرنسي في ٢٣ كانون الاول ١٩٤٩ -شركة كونوار للصناعة القطنية-مجموعة ١٩٤٩-ص٥٦٧ . وينظر ايضا :- د. يوسف سعد الله الخوري - المرجع نفسه -ص٢٧٦ .
- 85 -قرار مجلس الشورى اللبناني رقم ٣٣٢ ، تاريخ : ١٨ / ٣ / ١٩٩٧ ، حزقيال طراب /الدولة ، م.ق.إ. ، المجلد الاول ، ص٣٥١ . وقرار مجلس الشورى اللبناني رقم ١٨٤ ، تاريخ : ٨ / ١ / ١٩٩٧ ، رميا /الدولة ، م.ق.إ. ، المجلد الاول ، ص١٩٩ . نقلا عن : -د. فوزت فرحات : المرجع السابق -ص ١٦٠ .
- 86 -قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١١٨ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ١٩٦٠ -المجموعة الادارية لعام ١٩٦٠-ص١٧٧ . وينظر ايضا :-د. محي الدين القيسي -القانون الإداري العام -المرجع السابق-ص ١٨٤ .

- 87 - قرار مجلس الشورى اللبناني بتاريخ : ١٧ / ٧ / ١٩٦٤ مجموعة ١٩٦٤ ص ١١٠ . وينظر ايضا :- د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق - ص ٢٧٧ .
- 88 - قرار مجلس الشورى اللبناني رقم ٣٦٣ ، الصادر في ١٧ آذار ١٩٦٤ ، في القضية رقم ٤٨٣ - ٦١ . وينظر ايضا :- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري - المرجع السابق - ص ٥٥ .
- 89 - د. محي الدين القيسي - القانون الإداري العام - المرجع السابق - ص ١٨٩ .
- 90 - علي صاحب جاسم الشريفي - القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها - المرجع السابق - ص ٢١ - ٢٢ .
- 91 - د. فوزت فرحات : المرجع السابق - ص ١٦١ .
- 92 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري - المرجع السابق - ص ٥٣ .
- 93 - د. فوزت فرحات : المرجع السابق - ص ١٦١ .
- 94 - Voir : C.E.ASS.190ct.1962, Canal,Robin et Godot ,Rec.552,AJ 1962,612,chron.De Laubadere.
- نقلا عن : - د. فوزت فرحات : المرجع السابق - ص ١٦٧ .
- 95 - د. فوزت فرحات : المرجع السابق - ص ١٦٢ .
- 96 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري - المرجع السابق - ص ٥٢ .
- 97 - د. محي الدين القيسي - القانون الإداري العام - المرجع السابق - ص ١٩٠ .
- 98 - د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ - حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة - المرجع السابق - ص ٢٧٠ - ٢٧١ .
- 99 - د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ١٥٥ .
- 100 - المرجع نفسه - ص ١٥٦ .

- 101 - د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة- المرجع السابق-ص ١٦٤ .
- 102 -لمزيد من التفصيل ، بشأن الشروط الموضوعية والشكلية ، ينظر :-المرجع نفسه ص ١٧٥-١٨٢ .
- 103 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري -المرجع السابق-ص٤٨-٤٩ . وينظر ايضا :-علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -المرجع السابق ص٥٣ .
- 104 -علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -المرجع السابق ص٥٤-٥٥ .
- 105 - المرجع نفسه ص٥٧ .
- 106 -د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة- المرجع السابق-ص ١٨١ .
- 107 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري -المرجع السابق -ص٤٨ .
- 108 - المرجع نفسه -ص ٥٠ .
- 109 -المعدلة بتاريخ ٢٦ اذار -مارس ٢٠٠٧ .
- 110 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري -المرجع السابق-ص ٥٠-٥١ . وينظر ايضا :-علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -المرجع السابق ص٦٢-٦٨ .
- 111 -المادة (١) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .
- 112 -المادة (٢) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .
- 113 -المادة (٣) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .
- 114 -المادة (٤) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .
- 115 -المادة (٥) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .

- 116 - المادة (١٢) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- 117 - المادة (١٩) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- 118 - نصت المادة (١٤٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ، على ان : (يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى الحكومة، حالة الطوارئ؛ على النحو الذى ينظمه القانون؛ ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفى حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى؛ وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ) .
- 119 - دستور العراق الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨ - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (٢) بتاريخ ١٩٥٨/٧/٢٨ .
- 120 - دستور العراق الصادر في ٤ نيسان ١٩٦٣ - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (٧٩٧) بتاريخ ١٩٦٣/٤/٢٥ .
- 121 - دستور العراق الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (٩٤٨) بتاريخ ١٩٦٤/٥/٩ .
- 122 - نص البند (٩) من المادة (٢٦) على ان : (للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة، وهو يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء، وله أن يعقد معاهدات الصلح، بشرط أن لا يصدقها نهائياً إلا بعد موافقة مجلس الأمة، وله أيضاً أن يعلن الأحكام العرفية وفقاً لأحكام هذا القانون) .
- 123 - نص البند (٢) من المادة (١٢٠) على انه : (عند حدوث خطر أو عسيان أو ما يخلّ بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها. وتدار المناطق التي يشملها الإعلان وفقاً لقانون خاص ينصّ على محاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام محكمة خاصة وعلى الإجراءات الإدارية التي تتخذها سلطات معينة) . أضيف نص الفقرة الثانية إلى المادة الأصلية بالمادة السادسة والأربعين من قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ للقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، منشور في الوقائع العراقية- العدد رقم (٢١٢٣) - تاريخ ٣١ / ١٠ / ١٩٤٣ .

124 - نص البند (١) من المادة (١٢٠) على انه (في حالة حدوث قلاقل، أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق، أو في حالة حدوث خطر من غارة عداوية على أية جهة من جهات العراق، للملك سلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسه خطر القلاقل أو الغارات . ويجوز توقيف تطبيق القوانين، والنظامات المرعية، بالبيان الذي تعلن به الأحكام العرفية وذلك في الأمكنة وبالدرجة التي تعين بالبيان المذكور على أن يكون القائمون بتنفيذ هذا البيان معرضين للتبعية القانونية التي تترتب على أعمالهم إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون مخصوص بإعفائهم عن ذلك. أما كيفية إدارة الأماكن التي تطبق فيها الأحكام العرفية فتعين بموجب إرادة ملكية) .

125 - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (٩٤٩) بتاريخ ١٠/٥/١٩٦٤ .

126 - نصت المادة (٤٨) من دستور العراق لعام ١٩٦٤ على ان : (لرئيس الجمهورية اعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة) .

127 - نصت المادة (٥١) من دستور العراق لعام ١٩٦٤ الملغى على ان : (لرئيس الجمهورية في حالة خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وأمنها أن يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وأمنها بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة) .

128 - المادة (٤٤) من دستور العراق لعام ١٩٦٨ الملغى - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (١٦٢٥) بتاريخ ايلول/١٩٦٨ .

129 - المادة (٥٠) من دستور العراق لعام ١٩٦٨ الملغى.

130 - المادة (٥٧) من دستور العراق لعام ١٩٧٠ الملغى - منشور في الوقائع العراقية - العدد رقم (١٩٠٠) بتاريخ ٠/٠/١٩٧٠ .

131 - المادة (٥٧-ب) من دستور العراق لعام ١٩٧٠ قبل التعديل الاول الذي اجري بتاريخ ٨ / ٧ / ١٩٧٣ .

132 - تم استحداث الفصل الرابع المعنون بـ (مجلس الوزراء) بموجب التعديل الاول الصادر بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٦٧) بتاريخ ٨ / ٧ / ١٩٧٣ ، واعيد ترقيم الفصول والمواد التالية له . لقد نصت الفقرة (ز) من المادة (٦٢) التي حددت صلاحيات مجلس الوزراء ، على : (إعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية وإنهاؤها وفق القانون) .

- 133 - المادة (٩) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) بتاريخ ٣ تموز ٢٠٠٤ -منشور في الوقائع العراقية -العدد ٣٩٨٧ -أيلول ٢٠٠٤ .
- 134 - ينظر : قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية -منشور في الوقائع العراقية -العدد (٣٩٨١) - أذار ٢٠٠٤ .
- 135 -المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 136 -المادة (٢) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 137 -المادة (٣) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 138 -المادة (٤) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 139 -المادة (٥) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 140 -المادة (٦) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 141 -المادة (٧) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 142 -المادة (٩) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 143 -المادة (١٠) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 144 -المادة (١١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 145 -المادة (١٢) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- 146 -علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها -المرجع السابق ص٣٦-٣٧ .
- 147 -د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري -المرجع السابق-ص ٥٣ .
- 148 -د. يوسف سعد الله الخوري -القانون الإداري العام -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق-ص٢٦٨ .

- 149 - د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق - ص 268-269.
- 150 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 3 أيار 1946 - أرملة (غوغيه Goguet) - مجموعة 1946 ص 126.
- 151 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 9 آذار 1949 - (كايم Kaime) - مجموعة 1949 ص 115 .
- 152 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 8 شباط 1950 - مجموعة 1950 ص 85 .
- 153 - د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق - ص 269-270.
- 154 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 10 كانون الاول 1954 - اندرياني - مجموعة 1954 ص 656 .
- قرار مجلس الدولة الفرنسي - 7 كانون الثاني 1955 - (أندريه ميساجا Andriamisega) - مجموعة 1955 ص 13.
- قرار مجلس الدولة الفرنسي - 31 آذار 1954 - (بوديه Baudet) - مجموعة 1954 ص 196 .
- 155 - د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق - ص 269-270.
- 156 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 27 حزيران 1924 - غرفة نقابية - مجموعة 1924 ص 619 .
- 157 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 31 تشرين الاول 1924 - كوت Cotte - مجموعة 1924 ص 839 .
- 158 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 18 نيسان 1947 - جاريجون Jarrigion - مجموعة سيراي 1947 - ص 33 .
- 159 - قرار مجلس الدولة الفرنسي - 30 تشرين الثاني 1923 - كويتاس Couiteas - مجموعة 1923 - ص 789.
- 160 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري - المرجع السابق - ص 53.

- 161 - حكم محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر في ٣٠ حزيران -يونيو سنة ١٩٥٢ ، في الدعوى المرفقة ٥٦٨ للسنة ٣ ق . وينظر كذلك-د. عبد الغني بسيوني عبد الله : **القضاء الاداري** -المرجع السابق- ص ٥٤ .
- 162 -حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٣ نيسان-أبريل ١٩٥٧ ، في القضية رقم ١٥١١٧ . وينظر ايضا :- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : **القضاء الاداري** -المرجع السابق-ص ٥٤ .
- 163 -حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٠ كانون الثاني-يناير ١٩٥٩ ، في القضية رقم ٧١٤ لسنة ٣ ق . وينظر كذلك - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : **القضاء الاداري** -المرجع السابق-ص ٥٥ .
- 164 -قرار مجلس الشورى اللبناني - ١ / آذار/١٩٦٣-مجموعة ١٩٦٤-ص٤٥ .
- 165 -قرار مجلس الشورى اللبناني - ١٧ / آذار/١٩٦٤-مجموعة ١٩٦٤-ص ١١٠ .
- 166 - د. يوسف سعد الله الخوري -**القانون الإداري العام** -الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية - المرجع السابق-ص٢٧٠ .
- 167 -جمهورية العراق-مجلس القضاء الاعلى-رئاسة محكمة استئناف نينوى -الهيئة التمييزية - العراق - اتحادي، استئناف، العدد / ٤١ / ت . ج / ٢٠٠٨ ، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣٠ .

المصادر

أولاً- الكتب :

- د. جورج سعد : القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ط١- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٦ .
- دومنيك بويو ، و بروسبيرويل - القانون الإداري ط١- ترجمة : د. سليم حداد - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - لبنان - ٢٠٠٩ .
- د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ- حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة ط١- منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر - ١٩٦٦ .
- حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي - شركة الطبع والنشر الاهلية - بغداد - ١٩٦٨ .
- د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الأول - تنظيم اداري وعقود ادارية ط٢- بيروت- لبنان - ١٩٩٨ .
- د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الجزء الثاني - القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ط٢- بيروت- لبنان - ١٩٩٨ .
- د. محي الدين القيسي - القانون الإداري العام ط١- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٧ .
- د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة ط٢- دار النهضة العربية - القاهرة - مصر - ابريل ٢٠٠٣ .

- د. محمد محمد بدران - مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٢ .
- د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد - سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة - دار يونس للطباعة والنشر - ١٩٨٠ .
- د. محمود حافظ : القضاء الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٩ .
- د. سامي جمال الدين - لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٨٢ .
- د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري - منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر - ٢٠٠٤ .
- د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري - دار الفكر العربي - مصر - ١٩٧٦ .
- د. سعد عصفور ود. محسن خليل : القضاء الإداري - منشأة المعارف بالإسكندرية - بلا تاريخ .
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - مصر - ١٩٩٦ .
- د. علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين سلامة ، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ .
- د. فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري ١ - مكتبة زين الحقوقية والأدبية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٤ .

ثانيا- الرسائل الجامعية :

-إقبال عبد العباس يوسف -النظام العام بوصفه قيذا على الحريات العامة -رسالة ماجستير
-كلية القانون-جامعة بابل-٢٠٠٩ .

-علي صاحب جاسم الشريفي -القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في
العراق والرقابة القضائية عليها -رسالة ماجستير-معهد البحوث والدراسات العربية -قسم
الدراسات القانونية -جامعة الدول العربية -القاهرة -٢٠١١ .

ثالثا- الدساتير :

-القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى .

-دستور العراق الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨ الملغى - منشور في الوقائع العراقية -العدد
رقم (٢) بتاريخ ١٩٥٨/٧/٢٨ .

-دستور العراق الصادر في ٤ نيسان ١٩٦٣ الملغى - منشور في الوقائع العراقية -العدد رقم
(٧٩٧) بتاريخ ١٩٦٣/٤/٢٥ .

-دستور العراق الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الملغى - منشور في الوقائع العراقية -العدد
رقم (٩٤٨) بتاريخ ١٩٦٤/٥/٩ .

- دستور العراق لعام ١٩٦٨ الملغى - منشور في الوقائع العراقية -العدد رقم (١٦٢٥)
بتاريخ ايلول / ١٩٦٨ .

- دستور العراق لعام ١٩٧٠ الملغى - منشور في الوقائع العراقية -العدد رقم (١٩٠٠)
بتاريخ ١٩٧٠/٠/٠ .

- قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الملغى.

-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

-دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى .

-دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل .

-دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

رابعاً - القوانين :

- قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ للقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى ، منشور في الوقائع العراقية- العدد رقم (٢١٢٣) - تاريخ ٣١ / ١٠ / ١٩٤٣ .

- قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل .

- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) بتاريخ ٣ تموز ٢٠٠٤ -منشور في الوقائع العراقية -العدد ٣٩٨٧ -ايلول ٢٠٠٤ .

خامساً- الاحكام والقرارات القضائية :

- مجلس الشورى الفرنسي ، تاريخ : ٢٨ حزيران ١٩١٨ ، (هيريس Heyries) ، سيراي ، ٢٢ ، الجزء الثالث ، ص ٤٩ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٣٠ تشرين الثاني ١٩٢٣ -كويتاس Couiteas-مجموعة 1923-ص789.

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٢٧ حزيران ١٩٢٤-غرفة نقابية -مجموعة ١٩٢٤ ص ٦١٩ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٣١ تشرين الاول ١٩٢٤-كوت Cotte - مجموعة ١٩٢٤ ص ٨٣٩ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي- ٣ أيار ١٩٤٦-أرملة (غوغيه Goguet) مجموعة 1946 ص ١٢٦ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ١٨ نيسان ١٩٤٧ - جاريجون Jarrigion -مجموعة سيراي ١٩٤٧ - ٣ ص ٣٣ .

- قرار مجلس الدولة الفرنسي في ٢٣ كانون الاول ١٩٤٩ -شركة كونوار للصناعة القطنية- مجموعة ١٩٤٩-ص ٥٦٧ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٩ آذار ١٩٤٩ - (كايم Kaime) مجموعة 1949 ص 115 .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٨ شباط ١٩٥٠-مجموعة ١٩٥٠ ص ٨٥ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ١٠ كانون الاول ١٩٥٤ - اندرياني مجموعة ١٩٥٤ ص ٦٥٦ .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٣١ آذار ١٩٥٤ - (بوديه Baudet) مجموعة 1954 - ص 196 .

-قرار مجلس الدولة الفرنسي - ٧ كانون الثاني ١٩٥٥ - (أندريه ميساجا Andriamisega) مجموعة 1955 ص 13 .

-حكم محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر في ٣٠ حزيران -يونيو سنة ١٩٥٢ ، في الدعوى المرقمة ٥٦٨ للسنة ٣ ق .

-قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٢٣ تاريخ ٢١ / ١٠ / ١٩٥٨ -مجموعة ١٩٥٨- ص ٢١٣ .

- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١١٨ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ١٩٦٠ -
المجموعة الادارية لعام ١٩٦٠-ص ١٧٧ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني بتاريخ : ١٧ / ٧ / ١٩٦٤ -مجموعة ١٩٦٤ ص ١١٠ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني رقم ٣٦٣ ، الصادر في ١٧ آذار ١٩٦٤ ، في القضية رقم
٤٨٣-٦١ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني - ١ / آذار/١٩٦٣-مجموعة ١٩٦٤-ص ٤٥ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني - ١٧ / آذار/١٩٦٤-مجموعة ١٩٦٤-ص ١١٠ .
- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ٥٢ الصادر بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧ .
- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٥٨ الصادر بتاريخ ١٤ شباط ١٩٦٧-المجموعة
الادارية لعام ١٩٦٧-ص ١٢٢ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني في ١٣ آذار ١٩٨٦ -تامر-م.ق.إ-العدد الثالث-
١٩٨٨/١٩٨٧-ص ٨٢ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني رقم ٣٣٢ ، تاريخ : ١٨ / ٣ / ١٩٩٧ ، حزقيال طراب
/الدولة ، م.ق.إ ، المجلد الاول ، ص ٣٥١ .
- قرار مجلس الشوري اللبناني رقم ١٨٤ ، تاريخ : ٨ / ١ / ١٩٩٧ ، رميا /الدولة ، م.ق.إ
، المجلد الاول ، ص ١٩٩ .
- حكم المحكمة الادارية العليا العراقية الصادر في ١٣ نيسان-أبريل ١٩٥٧ ، في القضية رقم
١٥١١٧ .
- حكم المحكمة الادارية العليا العراقية الصادر في ١٠ كانون الثاني-يناير ١٩٥٩ ، في القضية
رقم ٧١٤ لسنة ٣ ق.

- جمهورية العراق - مجلس القضاء الاعلى - رئاسة محكمة استئناف نينوى - الهيئة التمييزية -
العراق - اتحادي، استئناف، العدد / ٤١ / ت . ج / ٢٠٠٨ ، تاريخ ٣٠ / ١١ / ٢٠٠٨ .

سادسا - المواقع الالكترونية :

- <http://www.LawJO.net>.

SUMMARY

The aim of this research is to study the exception legal systems applied by the government in case of unusual circumstances to secure the regularity of public utilities that make up its institutions. This study is a comparative study between Iraq, France, Egypt and Lebanon.

This study includes three sections: The first section dealt with the concept and classification of exception systems. While the second section concerns on legal basis for exceptional circumstances and exceptional systems and the conditions of applying them. The third section has dealt with the state of the law and the judiciary of the exceptional circumstances and systems of exception.

This study has reached to a set of results, the most important ones were: the exceptional legal systems adopted by the government to face the unusual natural circumstances in the country focused on issuing martial and emergency laws.

Those laws will lead to consequences that affect the rights and freedoms regulated by law.

The study also achieved a number of suggestions. The most important ones were: the need for the national legislature to be away from martial law as much as possible and replacing it with the emergency law to defend national safety.

This emergency law must be a temporary case and to be finished with the situation that necessitated the application. Also, activating the various control systems to ensure management's commitment to the provisions of legitimacy. It also issues a new law regulating the exception systems rather than the National Safety Law No. (4) of 1965 as amended and the order of defense to the national safety No. (1) of 2004 due to lack of harmony with the Iraqi Constitution of 2005.

Legal Regulation Of The Exception Systems

(Comparative Study)

BY

P.D.Ali Hadi Humaidi Al-Shakrawi

P.D.Ismaeel Saesae Al-Bedairi