

**التنظيم القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة  
2004**

***The legal regulation of the Order for the Defense of  
National Safety No. (1) of 2004***

الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الاختصاص العام: القانون العام

الكلمات المفتاحية: السلامة الوطنية، حالة الطوارئ، الظروف الاستثنائية، الرقابة القضائية.

*Keywords: national safety, state of emergency, exceptional circumstances, judicial oversight*

تاريخ الاستلام: 2021/11/14 – تاريخ القبول: 2021/12/8 – تاريخ النشر: 2025/12/15

DOI: <https://doi.org/10.55716/jjps.2025.14.2.19>

**عبد السلام مجيد طاهر**

**جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية**

*Abdul Salam Majid Taher*

*Diyala University - College of Law and Political Science*

*Abdulsalam152019@uodiyala.edu.iq*

**أ.م. د. بلاسم عدنان عبد الله**

**جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية**

*Prof. Dr. Blasim Adnan Abdullah*

*Diyala University - College of Law and Political Science*

*drbalasima@gmail.com*



### ملخص البحث

لقد كانت تداعيات احتلال العراق عام 2003 كبيرة جداً في إلحاقه أضرار عديدة جسيمة بالمواطنين العراقيين وإنشاء ظروف غير عادية مؤلمة عليهم جراء هذه الأضرار، وجراء انعكاسات النشاطات المسلحة للمقاومة الشعبية ضد الاحتلال بشكل جعل الشعب العراقي في ظروف أمنية واجتماعية اقتصادية وسياسية استثنائية خطيرة.

لقد كان لهذه الظروف الاستثنائية الأثر الكبير في دفع ملايين من العراقيين للهجرة داخل البلد وخارجه مع ارتفاع كبير في معدلات البطالة والجرائم الاجتماعية والإرهابية، فكان لابد من تشريع قانون ينظم حالة الطوارئ بعد عام 2003 لمعالجة الظروف الاستثنائية، فقد تم صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 في عهد الحكومة الانتقالية للدكتور إياد علاوي وبإشراف الحاكم المدني بول بريمر.

### *Abstract*

*The repercussions of the 2003 invasion of Iraq were immense, inflicting widespread and severe harm on Iraqi civilians and creating exceptionally painful conditions for them. This harm, coupled with the effects of the armed resistance against the occupation, placed the Iraqi people in a perilous and exceptionally dangerous security, socioeconomic, and political situation.*

*These exceptional circumstances led to the displacement of millions of Iraqis both within and outside the country, accompanied by a significant rise in unemployment, social crimes, and terrorism. Consequently, legislation was needed to regulate the state of emergency following 2003 to address these exceptional conditions. National Safety Defense Order No. 1 of 2004 was issued under the interim government of Dr. Iyad Allawi and under the supervision of the Civil Administrator, Paul Bremer.*

**المقدمة****Introduction**

دراسة موضوع أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004 بشكل دقيق وسليم تحتم دراسة خصائص هذه الدولة في حقبة زمنية عصيبة أدت إلى تدهور الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية بسبب احتلال العراق عام 2003، وكان لا بدّ من صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004 الذي نصت مواده على آلية للرقابة القضائية لضمان حماية حقوق الانسان وحرياته التي تمت صياغتها بشكل يحقق الديمقراطية بعيدا عن الأنظمة الاستبدادية والعسكرية لكنه صدر في ظروف في غاية التعقيد، حيث استبدت السلطات المحتملة بالتعاون مع الحكومة الانتقالية التي تم تنصيبها من قبله من أجل تهيئة بيئة آمنة لغرض إجراء الانتخابات والاستفتاء على الدستور الدائم للبلاد في ظل اضطرابات أمنية مسلحة حيث تم صياغة مواده بشكل يشوبه الغموض والاستعجال من دون رقابة قضائية بإنصاف المتضررين بسبب الأعمال القتالية بين قوات الاحتلال والحكومة العراقية الانتقالية من جهة والمجاميع المسلحة من جهة أخرى، ولذى سيتم تناول هذا البحث في مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: التكليف القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004م.

المطلب الثاني: الإجراءات والتدابير الاستثنائية في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004م.

**أهداف البحث:****Research Aims:**

تتجسد أهداف البحث في طبيعة الحاجة الضرورية لبناء منظومة قوانين فاعلة وعالية المستوى تشكل غطاء قانوني لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وفقا للمواثيق والمعاهدات الدولية أنّ الشعب العراقي عانى كثير من الانتهاكات منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة، وكان لا بدّ من وجود مساهمات بحثية قانونية تساعد صانعي القرار في بناء منظومة قانونية رصينة للمشروعية الاستثنائية.

**إشكالية البحث:****Research Problem:**

إنّ افتقار القوانين الحالية لمنظومة قوانين تعالج الظروف الاستثنائية بشكل ديمقراطي سليم تحقق حماية حقوق الأفراد وحرياتهم أدى إلى تصدع نظام التماسك الاجتماعي والنظام العام للدولة العراقية الحديثة لمدة تزيد على نصف قرن، وقد وجدنا الدراسات السابقة لم تعطِ حقها للموضوع، فمازال المواطن العراقي يسأل اين حقه جراء الأضرار المتراكمة كالحروب الإقليمية والدولية وانتشار ظاهرة

الإرهاب، والسؤال الأهم الذي يثار دائماً ما ضمانات الحقوق والحريات للجيل القادم؟، وهنا لا بدّ من السؤال:

متى نحقق للمواطن العراقي نهاية لمعاناته من خلال استصدار قوانين لضمان حقوقه وحرياته؟، وهل يمكننا تحقيق هذا الهدف من خلال تحقيق التوازن بين حماية الدولة من جهة، وحماية حقوق من جهة أخرى الإنسان؟

### **أهمية البحث:**

#### ***The Significance of the Research:***

تبرز أهمية هذا البحث من خلال استصدار قانون لمعالجة الظروف الاستثنائية بحيث يمكن تحقيق المصلحة العامة من جهة وحماية حقوق الانسان من جهة أخرى.

### **منهجية البحث:**

#### ***Research Methodology:***

ستكون منهجية هذه الدراسة تحليلية مقارنة بدراسة مواد قانون الدفاع أمر عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 من خلال توظيف المنهج الوصفي لتوصيف جميع الأحداث ذات الصلة والمنهج التاريخي للوقوف على تاريخ تشريع القوانين العراقية وظروفها، والمنهج القانوني لتحديد مفاهيم القوانين وشروطها المتعلقة بالسلامة الوطنية مع المنهج المقارن لمقارنة التشريعات والقوانين والمراسيم بين الأنظمة القانونية لبعض دول العالم.

### **خطة البحث:**

#### ***Research Outline:***

من أجل حل إشكالية هذا البحث وتقديم الحلول وفق مناهج الدراسة تم تقسم خطة البحث على مطلبين وعلى الآتي:

المطلب الأول: التكليف القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية (1) لسنة 2004

المطلب الثاني: الإجراءات والتدابير الاستثنائية في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، وبعد ذلك توصل الباحث في الخاتمة إلى تثبيت أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصل إليها مع ذكر المصادر التي استخدمها لكتابة هذا البحث.

## المطلب الأول

*First requirement*

## التكييف القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004

*Legal classification of National Safety Defense Order No. 1 of 2004*

بعد احتلال العراق من قبل قوات التحالف الدولي وسقوط النظام السياسي السابق تم تشريع أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 الذي صدر بتاريخ 3 تموز/ يوليو 2004 هو قانون تنظيم حالة الطوارئ في العراق، والتكيف يجعلنا نتساءل عن موقف المشرع الدستوري لدستور العراق الدائم لسنة 2005 من مضامين هذا الأمر الذي يُعد لغاية اليوم نافذاً بسبب عدم وجود نص قانوني بإلغائه بعد صدور الدستور الدائم للعراق، والقانون رقم "1" لسنة 2004 أُطلق عليه "أمر" بسبب صدوره بصيغة أمر من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسة" ومجلس الرئاسة كان يضم آنذاك رئيس ونائبين "كوردي- وعربي شيعي - وعربي سني"<sup>(1)</sup>، فمجلس الوزراء يشرع القانون، ويعرضه على مجلس الرئاسة لاستحصال الموافقة، لأن مجلس الوزراء كان يجمع بيده السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية<sup>(2)</sup>، وأن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 صدر استناداً إلى أحكام القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وأحكام المادة (25) منه، وبالتوافق مع أحكام الباب الثاني منه، ونصه "لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالأجماع اصدار أوامر لها قوة القانون"<sup>(3)</sup>. وبذلك يكون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية هذا يختلف عن قوانين الأحكام العرفية والطوارئ التي سبقته في العراق، وفي الدول الأخرى بسبب غياب التكييف القانوني له مع مواد دستورية نافذه، فقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي صدر بتاريخ 2004/1/1<sup>(4)</sup>، هو قانون مرحلة لمدة محدودة، حيث تم فيه منح السلطة التنفيذية والتشريعية لرئيس الوزراء، فهو بذلك يتناغم مع تلك الأحكام العرفية التي طبقها الاحتلال البريطاني في العراق فترة (1915- 1921) قبل تشريع القانون الأساسي العراقي" وهو بمثابة دستور دائم آنذاك" التي استندت إليه أوامر لها قوة القانون من قبل المندوب السامي البريطاني قبل صدور القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 عند فرضه الأحكام العرفية، ومما تجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي الدائم تم تشريعه، والمصادقة عليه لسنة 2005، وأصبح نافذاً بعد أقل من سنة من تاريخ صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004، وهذا يدل على أن الأمن العام كان يتعرض لتهديد بالغ الخطورة يتطلب إجراءات وتدابير عاجلة واستثنائية"، وهنا تظهر نظرية الضرورة والاستعجال بشكل جلي عند تشريع هذا الأمر الذي منح رئيس الوزراء سلطة تشريعية إضافة لسلطته التنفيذية، فبعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع صلاحية إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق، فعند تعرض الشعب العراقي

لخطر حال جسيم، وقد سمي أمراً وليس قانوناً، لأنَّه صدر من السلطة التنفيذية بقسميها رئيس الوزراء ومجلس الرئاسة، ولقد جاء في المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنَّه: " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من العراق"، إلا أنَّ هذا النص تم تعديله بواسطة الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، والذي دخل حيز النفاذ في أيار سنة ٢٠٠٦، فقد نصت الفقرة (9) من المادة (61) منه "بأنَّه من اختصاصات مجلس النواب الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)، وعليه فإنَّ إعلان حالة الطوارئ التي كان ينفرد بها مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء في ظل قانون إدارة الدولة، وأمر السلامة الوطنية رقم "1" لسنة 2004، فقد وضح الدستور بمشاركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء "السلطة التنفيذية"، وبين مجلس النواب "السلطة التشريعية" وبأغلبية الثلثين، ومهما يكن من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، فإنَّ دستور العراق لعام 2005 له السمو على هذا الأمر، وحيث ان مواد الدستور تتعارض بشكل كبير مع مواد هذا الأمر لذا ينبغي تعديله، أو الغائه عند تشريع قانون سلامة وطنية جديد في العراق<sup>(5)</sup>، وسيتم بحث هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الجهة المسؤولة عن إعلان حالة الطوارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

الفرع الثاني: تحديد حالات إعلان حالة الطوارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.

**الفرع الأول: الجهة المسؤولة عن إعلان حالة الطوارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 :**

*Section One: The entity responsible for declaring a state of emergency in National Safety Defense Order No. (1) of 2004:*

هي جهة لا يتحدد واجبها في إعلان حالة الطوارئ فحسب، بل يتعدى ذلك إلى مسؤولية تحديد المدة، وشروط تمديدتها، وتحديد ضمانات عدم انحراف تطبيق الإجراءات والتدابير عن المسار المحدد لها، وتحديد الضمانات لحماية حقوق وحرية المواطن العراقي، وإنَّ إعلان حالة الطوارئ هو إعلان عن بداية ممارسة السلطات الاستثنائية المؤقتة الممنوحة للسلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ، وهي السلطات التي تتجاوز حدود اختصاصات السلطة التنفيذية لتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية حتى يصل الأمر إلى مخالفة قوانين قائمة فإنَّ إعلان الحالة هو من اختصاص الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وتحديد مدتها، وتطبيق إجراءاتها وتدابيرها، وإعلان انتهائها يقع أيضاً ضمن صلاحيات السلطة

التنفيذية، وهذه الصلاحيات لا تمنح إلا بعد موافقة السلطة التشريعية التي تم دمجها مع السلطة التنفيذية في هذا الأمر من دون غيره، فقد اشارت دساتير العراق التي سبقت عام 2003 إلى وجود جهة أخرى تشارك السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ بالرغم من اختلاف مسمياتها " البرلمان في العهد الملكي، والمجلس الوطني لقيادة الثورة... الخ. فمعظم دساتير دول العالم وقوانينها التي تنظم حالات الطوارئ تنص على أن تقدم السلطة التنفيذية طلباً بعد توضيح الظروف الاستثنائية التي تستوجب إعلان حالات الطوارئ، وتقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على الطلب في أول اجتماع لها، أو في المدة التي يحددها القانون، أو الظرف الاستثنائي، إلا أن هذا القانون الذي يعالج ظرف استثنائي خطير عُدَّ استثناءً من هذه القاعدة، وإنَّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 جعل الموافقة النهائية على إعلان حالة الطوارئ في العراق لدى إحد جهتي السلطة التنفيذية وهي هيئة الرئاسة، ومنح السلطات الاستثنائية الى الجهة الثانية من السلطة التنفيذية وهي رئيس الوزراء، وإنَّ النظم القانونية لمعظم دول العالم، إذ تشرك السلطة التشريعية في موافقتها على إعلان حالة الطوارئ بهدف كبح جماح السلطة التنفيذية في التجاوز على حقوق وحرّيات الأفراد عند تطبيقها الإجراءات والتدابير الاستثنائية وبالرغم من وجود رأي يشير إلى أنَّ هذا الإجراء قد يفقد الإجراءات والتدابير من فاعليتها إنَّ تم تأخير تطبيقها تحت ذريعة استحصال موافقة مجلس النواب، وإنَّ عملية موافقة ثلثي أعضاء المجلس هو الآخر قد يؤخر، أو يمنع صدور قانون وفق نظرية الضرورة والاستعجال لمواجهة الظرف الاستثنائي. فقد تأخذ المناقشات والتجاذبات السياسية بين القوى السياسية المتنافرة أو المتصارعة في المجلس وقتاً طويلاً بشكل يوسع الأضرار بشكل أخطر مما هو متوقع لها، وفي حالة وجود عطلة للمجلس تكون الأضرار أكبر، وفي دستور العراق الدائم لسنة 2005 تنص المادة 58 أولاً " إذا كان المجلس في عطلة فان ذلك يستوجب دعوته للانعقاد في جلسته استثنائية " الأمر الذي يستغرق "24" ساعة على الأقل لانعقاد المجلس مما يؤدي إلى اضطرار رئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ قبل أخذ موافقة مجلس النواب إذا كان الخطر لا يتحمل التأخير كل هذه الساعات، وإنَّ الخطر الحال الموجب لإعلان حالة الطوارئ قد يكون من الجسامه بحيث لا يمكن جمع اعضاء المجلس في جلسة ذات نصاب قانوني<sup>(6)</sup>.

وقد يضطر رئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ بدون موافقة مجلس النواب بعد موافقة مجلس الرئاسة. لان الحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد هي مصلحه عامه ولكن الحفاظ على كيان الدولة وامنها العام والذي يمثل امن الأفراد هو أيضا مصلحه عامه والسلطة التنفيذية ملزمه به وبانعدامه لا يكون هناك مجال للحديث عن حقوق وحرّيات الأفراد لذلك كان على المشرع الدستوري مراعاة ذلك ومنح

السلطة التنفيذية حق الانفراد بإعلان حالة الطوارئ مع النص على عرض الإعلان على مجلس النواب بعد فتره وجيزة أو في أول جلسة له إذا كان المجلس منحلًا كما هو الحال عند المشرع المصري<sup>(7)</sup>، ولقد منح الأمر لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر<sup>(8)</sup>.

عن مسؤولية إعلان انتهاء المدد المحددة لحالة الطوارئ فقد جاء في المادة (10) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنه: " يعلن رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الأمور إلى حالتها الطبيعية بأمر توافق عليه هيئة الرئاسة بالإجماع، وتنتهي صلاحيته في إصدار القرارات والإجراءات والمظاهر الاستثنائية الواردة في هذا القانون"، والجهة المسؤولة عن إعلان حالة الطوارئ "مجلس الوزراء" هي الجهة المسؤولة عن تنظيم حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة ٢٠٠٤ فان رئيس الوزراء يمارس الصلاحيات التي نصت عليها المادة الثالثة من هذا الأمر، والتي ذكرت بأن السلطات الممنوحة هي سلطات استثنائية ومؤقتة وإذا كان الدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٤ والمسمى " قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية " على العكس من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ لم يُشر إلى حالة الطوارئ فإن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة ٢٠٠٤ قد تكفل بيان كيفية إعلان حالة الطوارئ، فلقد جاء في المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنه: " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من العراق<sup>(9)</sup> " إلا أن هذا النص تم تعديله بواسطة الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، والذي دخل حيز النفاذ في آيار سنة ٢٠٠٦، إذ نصت الفقرة "تاسعا" من المادة (61) من الدستور بأنه من اختصاصات مجلس النواب :

أ- الموافقة على إعلان حالة الحرب، وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وعليه فإن إعلان حالة الطوارئ التي كان ينفرد بها مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء في ظل قانون إدارة الدولة، فقد أصبح مشتركا بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء "السلطة التنفيذية" وبين مجلس النواب "السلطة التشريعية" وبأغلبية الثلثين.

ب- أمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية "أو مجلس الرئاسة" ومجلس النواب طبقا للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية<sup>(10)</sup>.

أما عن تحديد مدة حالة الطوارئ وتطبيق الإجراءات والتدابير الاستثنائية عند إعلانها من قبل الجهة المسؤولة عن الإعلان، وتحديد المنطقة أو المناطق المشمولة بها كقيود تحد من احتمال ظهور تعسف السلطة التنفيذية ضد حقوق وحرريات المواطنين، فقد نصت المادة الثانية من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة 2004 بأن إعلان حالة الطوارئ يتضمن بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على أن لا تمتد أكثر من "60" يوماً<sup>(11)</sup>، وقد عدلت هذه المدة بواسطة الفقرة "تاسعا. ب" من المادة (61) من دستور سنة 2005 لتصبح "30" يوماً فقط، فعلى أن تكون قابله للتمديد كل ثلاثين يوماً بموافقة مجلس النواب إلا أن الفقرة "تاسعا.

ج- "من المادة "61" من دستور سنة 2005 نصت على أن لمجلس النواب تحويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون.

أما عن نهاية مدة تطبيق حالة الطوارئ في أمر السلامة رقم "1" لسنة 2004 فإن حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية تنتهي بشكل تلقائي، إذا لم تمدد، أو إذا زال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيام حالة الطوارئ، يجوز إنهاؤها قبل انتهاء مدة الثلاثين يوماً بسبب زوال الخطر أو الظرف الاستثنائي، ويرجع رئيس الوزراء لممارسة سلطاته الاعتيادية فلقد جاء في المادة الثانية من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنه: "تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على أن لا تمتد حالة الطوارئ أكثر من "٦٠" ستين يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها أو أيهما أقل، ومن الضمانات التي يشار إليها في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة 2004 أنه أكد على تضمين إعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقة التي تشملها حالة الطوارئ، وإضافة إلى تحديد المدة الزمنية لحالة الطوارئ، ومن الضمانات الأخرى في هذا الأمر ما نصت عليه الفقرة (1) من المادة (3)، وإن هذا القانون يُعد القانون الأعلى للبلاد، ويكون ملزماً في أنحاء العراق كافة، ومن دون استثناء، ولا يجوز تعديل هذا القانون إلا بأكثرية ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية الوطنية وإجماع مجلس الرئاسة، ولا يجوز إجراء أي تعديل عليه من شأنه أن ينتقص بأي شكل من الأشكال من حقوق الشعب العراقي المذكورة في الباب الثاني أو يمدد أمد المرحلة الانتقالية إلى ما بعد المدد المذكورة في هذا القانون، أو يؤخر إجراء الانتخابات لجمعية جديدة أو يقلل من سلطات الأقاليم والمحافظات أو من شأنه أن يؤثر على الإسلام أو غيره من الأديان والطوائف وشعائرها<sup>(12)</sup>، وأما عن تمديد مدة تطبيق حالة الطوارئ، فقد

أشار الأمر إلى جواز تمديد حالة الطوارئ بصور دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد تحريرياً في نهاية أية مدة، فلذا يُعدُّ نص المادة الثانية من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية الذي أجاز تمديد حالة الطوارئ كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك، وهو تخويل من السلطة التشريعية لرئيس مجلس الوزراء فحسب، إذ إنَّ نصَّ الدستور واضح بأنَّ التحويل يكون لرئيس الوزراء حصراً، وعليه لا يمكن تخويل رئيس الجمهورية: "أو مجلس الرئاسة" لهذه الصلاحية، فلقد نصت هذه المادة على أنَّ إعلان حالة الطوارئ يتضمن الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها أي الواقعة التي دفعت السلطة التنفيذية إلى إعلانها، ويجب أن تكون هذه الواقعة ضمن حمله مستمرة للعنف تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وغير هذه الحالة فإنَّ إعلان حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية يكون باطلاً وحسناً فعل المشرع العراقي بنصه على ذلك، وأما عن وجوب مراقبة تطبيق الإجراءات والتدابير في حالة إعلان حالة الطوارئ، وهذا ضمان لحقوق الأفراد وحرّياتهم، وذلك لما يشكّله إعلان حالة الطوارئ من مساس بحقوقهم وحرّياتهم . وقد استند أمر الدفاع عن السلامة الوطنية الى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، في حين أن قانون السلامة الوطنية العراقي رقم 4 لسنة 1965 نجده استند على المادة (48) من دستور العراق المؤقت لسنة 1964، التي نصت على تحديد الجهة المسؤولة عن إعلان حالة الطوارئ، وتحديد مدتها، وإعلان نهايتها، وهي رئاسة الجمهورية، فقد أعطى الدستور المؤقت في بابه الرابعة كما اشرنا سلفاً صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية، وفي المادة (48) منه اعطى الحق لرئيس الجمهورية إعلان الأحكام العرفية بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة، وإعلان الحرب، وقبول الهدنة والصلح بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني، وغيرها من الصلاحيات التي أئطت برئيس الجمهورية.

في فرنسا نصت المادة (2) من قانون 3 نيسان/أبريل 1955 بعد تعديلها سنة 1960 على أن إعلان الطوارئ يكون بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء بعدما كان يتم إعلانها بقانون من البرلمان، وفي الدستور المصري الملغى لسنة 1971 نص في المادة (148) يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون: "فيتضح أنَّ الدساتير كثيرة الحرص على بيان الجهة التي تتولى إعلان حالة الطوارئ، ولا شك أنَّ هذا لا يدع مجالاً للتعدي على الاختصاص بين السلطات، وأنَّ تنظيم إجراءات الإعلان يختلف من نظام إلى آخر، وهذا بديهي طالما اختلف تنظيم السلطة أيضاً<sup>(13)</sup>، وفي مصر حدد المشرع رئاسة الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ، فالمادة (74) من الدستور المصري لسنة 1971

ترخص لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، والمادة (108) منه أيضا تسمح للرئيس بطلب تفويض من البرلمان عن الضرورة لإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة المستجدات من الأمور<sup>(14)</sup>، وأما في دستور الولايات المتحدة الأمريكية فلا يوجد فيه نص واضح يخول الحكومة سلطات خاصة لمواجهة الطوارئ لذلك نجد أنّ الكونغرس الأمريكي "السلطة التشريعية" يصدر تشريعا استثنائياً لكل طارئ كما حصل سنة 1917 إثر دخول الولايات المتحدة الأمريكية الحرب العالمية الأولى الى جانب الحلفاء، وسنة 1952 في قضايا مكافحة التجسس والتخريب المتهم بها أنصار الشيوعية العالمية في الولايات المتحدة<sup>(15)</sup> ويمكن للرئاسة الأمريكية إعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية باللجوء الى قانونين: الأول " قانون الطوارئ الوطني" لسنة 1976، والثاني " قانون ستانفورد" ويمنح قانون الطوارئ الرئيس صلاحية إعلان الطوارئ على المستوى الوطني عند توفر شروط اجرائية محددة واستخدم الرئيس الأمريكي 45 دولاند ترامب قانون الطوارئ الوطني لسنة 1976 لتخصيص الأموال اللازمة لبناء الجدار مع حدود المكسيك لمنع الهجرة غير الشرعية من المكسيك إلى الولايات المتحدة، لكن في حالة إعلان الطوارئ حول خطر جائحة كوفيد 19 "كرونا" لجأ ترامب إلى قانون "ستانفورد" لعام 1988، الذي يمنح "الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ" الصلاحيات لمساندة الولايات والحكومات المحلية في حالات "الكوارث الطبيعية"<sup>(16)</sup>، وبذلك يمكننا القول إنّ الجهة المخولة أو المسؤولة عن إعلان حالة الطوارئ وتحديد مدتها في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم 1 لسنة 2004 تختلف من الناحية التنظيم القانوني مع جميع الأنظمة القانونية في الدول، لأنها اقتصر على جهة واحدة، وهي السلطة الإدارية، وعدم إشراك السلطات التشريعية في المصادقة على الإعلان، وكان المسوغ المعلن هو عدم القدرة في اجراء انتخابات تفضي لتشكيل السلطة التشريعية بسبب زخم حجم ونوع التهديد المتأتي من اعمال العنف والاضطرابات الداخلية في معظم مناطق العراق آنذاك، فهناك إشكالية قانونية بسبب غياب صدور قانون جديد يحدد طريقة إعلان حالة الطوارئ بعد تبديل هيكلية مؤسسات السلطات التنفيذية في العراق حيث الغي مجلس الرئاسة، وتم تشكيل برلمان منتخب يمارس سلطاته التشريعية اثر صدور الدستور الدائم لسنة 2005، والخروج من قوانين الادارة المؤقتة للمرحلة الانتقالية، وتتوسع الاشكالية القانونية مع غياب اي تشريع قانوني بإلغاء أمر الدفاع عن السلامة رقم 1 لسنة 2004 مما يجعله نافذا لغاية اليوم بحكم المادة "130" من الدستور التي قضت باستمرار التشريعات الصادرة قبل صدور الدستور نافذة ما لم يتم تعديلها أو الغاؤها من البرلمان، وهذا القانون لم يتم الغاؤه أو تعديله

من البرلمان ولم يتول البرلمان اصدار قانون جديد يتعلق بحالة الطوارئ كما قررت ذلك المادة (61) تاسعا/ ج من الدستور لذلك فإن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 ما زال نافذا ومطبعا ويجب العمل به<sup>(17)</sup>.

**الفرع الثاني: تحديد حالات إعلان حالة الطوارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004:**

*Section Two: Defining the grounds for declaring a state of emergency in National Safety Defense Order No. 1 of 2004:*

إن القانون النافذ حالياً والذي ينظم حالة الطوارئ في العراق المتمثل بأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ فيه قصور قانوني لعدم بيان الحالات التي يتم فيها إعلان حالة الطوارئ بصورة واضحة وعدم ذكر جميع الاسباب المبررة لإعلان حالة الطوارئ، وانما ركز على اعمال العنف لمنع تشكيل الحكومة أو تعطيل مشاركة المواطنين في العملية السياسية، فلم يشر الى حالة قيام حرب أو التهديد أثر حصول كوارث طبيعية التي تخل بالأمن والنظام العام، وتعدُّ فرنسا من الدول التي أخذت بهذا التنظيم، وتحديد جميع الحالات التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ، فأن أول قانون قد صدر تضمنها بدءاً من نظام الأحكام العرفية في ٩ اغسطس سنة ١٨٤٩ ولا يزال هذا القانون معمولاً به حتى اليوم، وقد ادخلت عليه بعض التعديلات الهامة خلال الاعوام ١٨٧٨، ١٩١٦، ١٩٤٤ الى حين صدور قانون الطوارئ الفرنسي عام ١٩٥٥، وكذلك الحال في مصر بموجب قانون الطوارئ المرقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨٢<sup>(18)</sup>، ومن أهم الاتفاقيات الدولية التي ذكرت أكثر من سبب أو مبرر لإعلان حالة الطوارئ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة 1950 وبروتوكولاتها الملحقه للعقود الاربعة الماضية نجدها في الفقرة 1 من المادة 15، والتي نصها: "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل دولة سامية ومتعاقدة أن تتخذ تدابير تخالف الالتزامات المبينة في الاتفاقية في حدود لا تتعدى ما تحتمه مقتضيات الحال بشرط الا تتعارض هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المقررة في القانون الدولي. فمبررات فرض إعلان حالة الطوارئ تتمثل في ان يحدق بالدولة خطر نتيجة الحرب أو الغزو أو الاضطرابات أو تهديد الامن أو النظام العام، وأن يبلغ هذا الخطر درجة الجسامه التي تجعل من السلطة العامة بما لها من اختصاصات عادية عاجزة عن مواجهة هذا الخطر، وهناك العديد من القوانين أو التشريعات التي تنظم حالات الأحكام العرفية أو الطوارئ تشير إلى عدة أسباب تقف خلف الإعلان، وليس لسبب واحد كما هو في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004. فهناك إجماع في تحديد الحالات التي تسترعي ضرورتها إصدار قوانين أو مراسيم من اجل

تطبيق إجراءات وتدابير المشروعية الاستثنائية بشكل مستعجل، وهي حالات التهديد الخطير للأمن العام بفعل حرب خارجية وحرب داخلية، وتهديد المصلحة العامة، والأزمات الاقتصادية الكبيرة والخطيرة التي تحمل في طياتها مخاطر انهيار النظام الاقتصادي وانتشار المجاعة والبطالة والفقر، والكوارث الطبيعية مثل الفيضانات الخطيرة<sup>(19)</sup> والصحية مثل الانتشار الواسع والخطير للفيروسات المعدية، وبذلك يتوجب لإعلان حالة الظروف الاستثنائية وانظمة الاستثناء شروطا عديدة لعل من اهمها يكمن في وجود حالة أو ظرفا استثنائيا، تعجز القواعد القانونية العادية من معالجته ، على ان تتناسب تلك الإجراءات الاستثنائية المتخذة من قبل الجهات المختصة مع الظرف الاستثنائي الحاصل ، وان تنتهي بانتهائه . لذا فتحديد الحالة شرط قانوني للإشارة الى عجز القوانين العادية، وهذا العجز يرتب الاستعجال الى تطبيق اجراءات وتدابير استثنائية التي يجب ان تكون بحجم ونوع ما تحتاجه عمليات مواجهة الحالة الاستثنائية التي عدت سلفاً، اي ارتباط الادارة الاستثنائية بوجود الحالة أو الظرف الاستثنائي وتزول بزوالهما<sup>(20)</sup>.

إنَّ المشرّع العراقي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة 2004 كان عمله ينصب لصالح الحقوق والحريات للمواطنين بتأكيد على بيان تسبب إعلان حالة الطوارئ بنصه في المادة الأولى منه: "تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم"، وإنَّ تحديد الأسباب يضمن رقابة قضائية فاعلة ودقيقة على السلطات الإدارية، إذ يجب أن يكون هنالك خطر، وهذا الخطر ليس محتملا بل هو حال أيّ واقع وهو خطر جسيم، وهذا مما يسجل لصالح هذا القانون لكونه نص على صفة الخطر بأنّه خطر حال وليس متوقع مما يقيد من سلطة إعلان حالة الطوارئ إلا أنّ جملة "خطر حال جسيم" تتضمن الكثير من الحالات لتي تسبب خطر حالا جسيما للشعب العراقي لذلك نرى أنّ المشرع قد حدد ماذا يعني بهذا الخطر الحال الجسيم وهو أن يهدد الأفراد في حياتهم ، أي: إنّه إذا كان الخطر يهدد أموال الأفراد، فلا يستدعي ذلك إعلان حالة الطوارئ وهو تحديد مستغرب هنا، إذ إنّ الدولة مسؤوله عن الحفاظ على حياة الأفراد وأموالهم، ثم يستطرد المشرع في المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، فقد حدد مصدر وحجم الخطر، هو الحال الجسيم والذي يهدد حياة الأفراد، والذي يستوجب إعلان حالة الطوارئ بأنه ناشئ من حملة مستمرة للعنف من أيّ عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين، أو أيّ غرض آخر، ويقصد بجملة " أيّ غرض آخر"، أيّ غرض يهدف إليه الأشخاص بممارستهم حملة مستمرة للعنف، وإنّه إذا حدث خطر بسبب آخر غير ما نص عليه أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، فإنّ السلطة التنفيذية تكون مضطرة لإعلان حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع عن السلامة الوطنيه رقم "4" لسنة ١٩٦٥، إذ إنّ

قانون قائم لحد الآن، ولم ينصَّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ على إلغائه ، ولم يعدل منه إلا حالة حصول خطر من عنف مستمر فقط، وأما بقية الأسباب التي تؤدي إلى حدوث خطر يمس كيان الدولة، وامنها فلا زال قانون سنة ١٩٦٥ يسري عليها، وهذا بطبيعة الحال نقص في التشريع، إذ كان من المفروض أن يكون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ أكثر شمولاً ولا سيما أن قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة ١٩٦٥ فيه مخالافات للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، ولم تكن الحكومة العراقية آنذاك قد صادقت على العديد من الاتفاقيات الدولية المعنية بضمان حقوق الإنسان وحرياته ، كما أنه أكد على محاكم استثنائية قد حظرها الدستور العراقي الحالي، وعند مقارنة الحالة التي ركز عليها أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لسنة 2004 ، فهي تداعيات حالة الامن الداخلي، أي: الاضطرابات والأعمال المسلحة التي تقوض الأمن العام، وهذه الظاهرة نجدها في كل قانون أو مرسوم طوارئ لأي دولة حيث يركز على حالة بعينها أكثر من غيرها، أو يكون ظرف طارئ متوقع حدوث في هذه الدولة أو تلك هو الذي يقف وراء استصدار قوانين أو مراسيم الطوارئ، ولا يتوقع حدوثه في دولة أخرى. لكنه يشير أيضا إلى حالات أخرى ولا يقتصر فقط على ذكر حالة "الخطر الجسيم".

على سبيل المثال بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ودخول العالم في نظام أمني وقانوني جديان قائم على توازن قوى دولية متعددة تميل لصالح أوروبا في عقدها الأول، وتغيرت الى نظام دولي ثنائي القطبية في عقدها الثاني نجد أن فرنسا ومن أجل التثبيت بمكانة العالمية أمنت في الحفاظ على نفوذها واستعمارها للجزائر، واعتبرت أن خروج الجزائر عن سيطرتها تهديد لأمنها القومي ومكانتها العالمية، المحللون يؤكدون أن تحديد حالات الطوارئ مصدرها فرنسا ونشأت بسبب الحرب الجزائرية للتحرر من الاستعمار الفرنسي ومن أجل التكيف أكثر في تحديد حالة حرب التحرر في الجزائر تم تشريع قانون طوارئ جديد بتاريخ 1955/4/3، وبقي نافذ بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث توائم مع مواده 16-38<sup>(21)</sup>، وعلى الرغم من وجود قانون الأحكام العرفية لسنة 1849 المعدل سنة 1878 حيث ورد في المادة الأولى منه بعد التعديل: "تعلن حالة الطوارئ ... الناجمة عن حرب أجنبية أو عصيان مسلح وقد طبق سنة 1939 في فرنسا آنذاك تم تشريع قانون الطوارئ ، فنجد فرنسا هنا جمعت بين المفهومين القانوني والسياسي الواقعي كما ورد في تعريف الفقيه موريس هيريو " لحالة الطوارئ بأنها: "نظام قانوني معد سلفاً لتأمين البلاد يركز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى أيدي السلطة العسكرية"<sup>(22)</sup>، وفضلاً على ما تقدم، فقد عدَّ مجلس الدولة الفرنسي، المظاهر الآتية من قبيل الظروف الاستثنائية " حالات الطوارئ"، وهي:

- أ- الظروف العصيبة التي تلي الحرب كونها ظروف متممة لها.  
 ب- الظروف الحرجة في وقت السلم  
 ت- حالات التهديد بالإضراب العام  
 ث- حالات الاضطرابات الخطيرة والفوضى العامة<sup>(23)</sup>.

فتحديد حالة الطوارئ منذ مراحل النشوء في تطبيق قوانين ومراسيم الطوارئ خضع لعاملين سياسي وآخر قانوني، وهذا ما وجدناه في تحديد الحالات في أمر الدفاع رقم (1) لسنة 2004 فقد ركز على مواجهة الاضطرابات والأعمال المسلحة التي تهدد الأمن العام، وجميع المحللون يعرفون ان هذه الحالة التي حددها أمر الدفاع 1 لسنة 2004 هي نتيجة من نتائج احتلال دولة من قبل مجموعة دول اخرى بغض النظر عن دوافعها المعلنة أو غير المعلنة، وهذه الصورة نجدها في مصر فمعظم قوانين الطوارئ تم تشريعها تحت مسوغات عديدة في مقدمتها الاضطرابات والأعمال المسلحة الداخلية بسبب خضوع مصر للاحتلال في بدايات القرن العشرين، وطبيعة الانظمة العسكرية التي تعاقب على حكمها، لذلك نجد أن المادة (74) من الدستور المصري لسنة 1971 ترخص لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة الاضطرابات والأعمال المسلحة في الداخل لمواجهة أي خطر يهدد الوحدة الوطنية " خطر المعارضة"، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري. والمادة (108) منه أيضا تسمح للرئيس بطلب تفويض من البرلمان عن الضرورة لإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة المستجدات من الأمور، وأما بالنسبة للنصوص التشريعية فنجد قانون الأحكام العرفية لسنة 1923، وحل محله القانون رقم " 533 " لسنة 1954، ثم القانون رقم " 162 " لسنة 1958 " القانون الساري المفعول حاليا في حالة الطوارئ " والقرار بقانون رقم " 148 " لسنة 1959 متعلق بالدفاع المدني، وأيضا القرار بقانون رقم " 87 " لسنة 1960<sup>(24)</sup>.

عند العودة للصلاحيات الاستثنائية الممنوحة في أمر الدفاع رقم " 1 " لسنة 2004 نجده قد منح الأمر لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر<sup>(25)</sup>، فقد رجح الأمر حالة العنف والاضطرابات والأعمال المسلحة في الداخل على حالات الحرب الخارجية والكوارث الطبيعية والصحية، فهو بذلك نهج منهج تداخل العامل السياسي المحلي مع العامل القانوني، واشترط أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم " 1 "

لسنة 2004 على أن 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 أكثر من "60" ستين يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الطرف الذي استدعى قيامها أو أيهما أقل، ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل به تلقائياً إذا لم تمدد تحريرياً في نهاية أية فترة تمديد<sup>(26)</sup>.

يرى الباحث أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 جاء بشكله الحالي بسبب الظروف التاريخية والسياسية والثقافة القانونية السائدة آنذاك في العراق، وكان المفروض ان يكون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 يتواءم مع ظروف النظم القانونية والدستورية الحالية في دول العالم التي تعاطت مع قضية الضمانات الدستورية والقانونية لحقوق الإنسان بشكل دقيق وسليم.

## المطلب الثاني

### *The second requirement*

#### **الإجراءات والتدابير الاستثنائية في أمر الدفاع رقم 1 لسنة 2004**

#### ***Exceptional procedures and measures in Defense Order No. 1 of 2004***

إنَّ الأمر قد جعل الموافقة النهائية على إعلان حالة الطوارئ في العراق لدى إحدى جهتي السلطة التنفيذية هي هيئة الرئاسة، ومنح سلطة تنفيذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية إلى السلطة التنفيذية هي رئيس الوزراء، حيث تم تخويله في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها الإجراءات والتدابير، وتكون مؤقتة ومحددة زمن لا يمكن تمديده إلا بعد صدور بيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة بشرط وجود ضرورة لذلك، ووضحت المادة (3) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 ماهية الإجراءات والتدابير مفصلة في جميع فقراتها، وإن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية فوض رئيس الوزراء تطبيق الصلاحيات الواردة في المادة (3) وأجاز له تفويض هذه السلطات إلى من يختاره من قياديين عسكريين ومدنيين حيث جاء في ذيل الفقرة أولاً من المادة (3) " ... لرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات إلى من يختاره من قياديين عسكريين ومدنيين " ، ويقصد بالقياديين المدنيين هنا هم رؤساء الوحدات الإدارية إضافة الى كبار المسؤولين في الحكومة المركزية، وقد أكدت ذلك الفقرة " ثامناً " من المادة (3) على أنه لرئيس الوزراء أو من يخوله اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزير الدفاع، أو أي وزير آخر ومستشار الأمن الوطني، أو أي جهة ذات اختصاص، والتنسيق هنا هو بطبيعة الحال لا يجعل أمر

اتخاذ القرارات مشتركاً بين رئيس الوزراء، ومن يفوضه وبين من ورد ذكرهم في الفقرة أعلاه، إذ تبقى الكلمة النهائية في اتخاذ القرارات بيد رئيس الوزراء أو من يخوله، فالقرارات تصدر منهم، وهم المسؤولون عنها، وإنَّ السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء بموجب المادة الثالثة من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية جاءت في عدة فقرات بشكل جعلت السلطات بيده حصراً وإنَّ خول كلها أو جزء منها إلى غيره من القياديين العسكريين أو المدنيين<sup>(27)</sup>، وسيتم بحث هذا المطلب من خلال تقسيمه على فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الإجراءات والتدابير الاستثنائية الواردة في القانون.

الفرع الثاني: القصور التشريعي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.

### الفرع الأول: الإجراءات والتدابير الاستثنائية الواردة في القانون:

#### *Section One: Exceptional Procedures and Measures Contained in the Law.*

تمر الإجراءات والتدابير في سلسلة روتينية تتطلب السرعة والدقة في إطار نظام قانوني، يطلق عليه نظام المشروعية الاستثنائية، وتكون خطواته كالتالي:

أولاً: بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف أو التفتيش إلا في حالات ملحة للغاية وتوضع قيود على حرية المواطنين أو الاجانب في العراق في الجرائم المشهودة أو التهم الثابتة بأدلة أو قرائن كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر، والمرور والسفر من وإلى العراق وحمل أو استخدام الأسلحة والذخائر والمواد الخطرة، ويمكن احتجاز المشتبه في سلوكهم وتفتيشهم أو تفتيش منازلهم واماكن عملهم، ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين.

ثانياً: فرض حظر التجوال لمدة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية، وله الحق في عزل تلك المنطقة وتطويقها بقوات مناسبة وتفتيشها إذا ثبت أو اشتبه حيازة بعض سكانها اسلحة متوسطة أو ثقيلة أو متفجرات أو تحصن بها خارجون على القانون، وذلك بعد استحصال مذكرة قضائية للتفتيش إلا في حالات ملحة للغاية، وأما عن هذه "الفقرة الثانية من المادة الثالثة"، فقد منحت رئيس الوزراء سلطة: "فرض حظر التجوال لفته قصيره محدد على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية....."، ويظهر هنا أنّ سلطة فرض حظر التجوال ممنوحة لرئيس الوزراء بشروط، وهي:

أ- أن تكون لفته محددة أي لا تكون الى اشعار اخر فهذا مخالف لنص الفقرة أعلاه.  
 ب- يجب أن تكون الفترة المحددة قصيره تحتسب بالأيام، وليس بالأسابيع أو الأشهر، كما حددت الفقرة سبب فرض حظر التجوال، وهو التهديد الخطير للأمن أو تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعه معاديه.

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

رابعاً: اتخاذ إجراءات احترازية على الطرود والرسائل والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلوكية واللاسلكية كافة، وإذا ثبت استخدامها في الجرائم المشار إليها أعلاه، ويمكن فرض المراقبة على هذه الوسائل والأجهزة وتفتيشها وضبطها إذا كان ذلك يفضي إلى كشف الجرائم المذكورة، أو يمنع وقوعها وذلك بعد استحصال مذكرة من الجهات القضائية المعنية لفترة زمنية محددة.

خامساً: فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة.

سادساً: فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي، والجمعيات والنقابات، والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها ومراقبة أعمالها، ووضع الحراسة عليها بعد استحصال قرار قضائي، وحلها أو إيقافها مؤقتاً إذا ثبت صلتها بالجرائم المذكورة في الفقرة "أولاً" من المادة (7).

سابعاً: إيقاف العمل مؤقتاً أو بصورة دائمة بإجازات الأسلحة، والذخيرة والمواد الخطيرة والمفرقة والمتفجرة، وحيازتها أو الاتجار بها، إذا ثبت استخدامها أو محاولة استخدامها في الجرائم المذكورة في اعلاه، أو إذا كانت تمثل تهديدا للأمن والاستقرار في المنطقة أو كانت حيازتها غير جائزة قانونا.

ثامناً: اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية وأمنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزيرى الدفاع والداخلية، أو أيّ وزير آخر ومستشار الأمن الوطني، أو أي جهة ذات اختصاص.

تاسعاً: في العمليات الواسعة التي تنفذ في مناطق كبيرة لمواجهة اخطار مسلحة واسعة، فيمكن الاستعانة بالقوات متعددة الجنسيات وفقاً لقرار الأمم المتحدة ذي الرقم "1546" لعام 2004 وتكليف القوات العسكرية العراقية بواجبات واضحة ومحددة تتناسب مع وضعها وإمكانياتها بعد موافقة الرئاسة بالإجماع، وفي إقليم كردستان يتم تنفيذ الإجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها، ومن هنا يتعين على الأقل إجراء تعديل على أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم " 1 " لعام 2004 لا سيما أنّ القوات متعددة الجنسيات قد انسحبت من العراق.

فرض الأمر أنّ تعرض القرارات والأوامر الصادرة بتوقيف أو حجز الأشخاص والأموال التي تتخذ بموجب أحكام هذا القانون على قاضي التحقيق على أنّ يمثل المتهم أمام قاضي التحقيق خلال 24 ساعة من اتخاذها<sup>(28)</sup>، ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها أعلاه بموجب أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها، ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات والقوانين النافذة، فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الأوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء أو من يخوله<sup>(29)</sup>، وترتبط القوات المسلحة وقوات الطوارئ والقوات الخاصة والدفاع المدني وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية والاستخباراتية والمخابراتية في المنطقة محل الطوارئ برئيس الوزراء مباشرة خلال مدة إعلان حالة الطوارئ، وله بالتنسيق مع مسؤولي هذه القوات والأجهزة وتكليفها بأي مهام تتناسب مع طبيعتها واختصاصها وحاجة الطرف الطارئ لها<sup>(30)</sup>، وتتولى المحكمة الجنائية المركزية في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبة خلال مدة سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص كجرائم القتل، والسلب، والاعتصاب والختطف والتخريب أو التفجير أو إحراق أو اتلاف الاموال العامة والخاصة وحياسة الاسلحة الحربية وعتادها أو صنعها أو نقلها أو تهريبها أو المتاجرة بها<sup>(31)</sup>، وتسري احكام قانون العقوبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية على تلك الجرائم، إذ تصادق هيئة الرئاسة بالإجماع على القرارات والإجراءات الاستثنائية وللجمعية الوطنية الاستشارية المؤقتة الحق في مراقبة تنفيذ هذه الإجراءات، وتخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في إقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق مناطقها وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا، وللمحاكم المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها، أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات، ويعلن رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ

وعودة الأمور إلى حالتها الطبيعية بأمر توافق عليه الرئاسة بالإجماع، وتنتهي صلاحيته في إصدار القرارات والإجراءات والمظاهر الاستثنائية الواردة في هذا القانون، وحظر الأمر على رئيس الوزراء إلغاء قانون إدارة الدولة كلياً أو جزئياً أو فرض عقوبات جزائية<sup>(32)</sup>، وينتقد هذا الأمر من عدم جواز تعديل قانون إدارة الدولة العراقية للمدة الانتقالية بأداة قانونية أدنى منه من حيث القيمة القانونية، إذ لا بدّ للقانون المذكور من السمو على الأمر رقم " 1 " لعام 2004. أو الانتخابات في المدة المحددة في قانون إدارة الدولة للفترة الانتقالية، ويجب على الحكومة المؤقتة الالتزام بواجبها الأساسي لتهيئة الأجواء الأمنية المناسبة لإجراء الانتخابات في موعدها<sup>(33)</sup>، ويتعين بعدما تم إلغاء قانون إدارة الدولة العراقية للمدة الانتقالية إجراء تعديل مثل هذه النصوص الواردة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم "1" لعام 2004، ولقد صيغت الإجراءات والتدابير بشكل يتطابق مع هدف مواجهة تمرد داخلي مسلح في مناطق متعددة من العراق يهدد بقاء التغيير الشامل الذي حصل في العراق بعد سنة 2003، ويحول دون إجراء الانتخابات التي حدد لها تاريخ قريب من تاريخ صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، ويتزامن معها الاستفتاء الشعبي على الدستور الدائم بالمدة نفسها، فالهدف الكبير الذي يقف خلف عملية الاستعجال في صدور أمر الدفاع هو تهيئة بيئة آمنة لعمليات الانتخابات البرلمانية والاستفتاء على الدستور إضافة إلى حماية الأمن العام، ويتضح ذلك من طبيعة تنفيذ الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الوزراء آنذاك " الدكتور إياد علاوي"، في استخدام إجراءات وتدابير أمنية شاملة طابعها فرض النظام بالقوة المسلحة، وإجراءات متلازمة معها من منع تجول وحظر التنقل، والتفتيش، والاعتقال، والحبس الاحترازي، ومصادرة السلاح، ومنع التجمع والتجمهر، وأمثلة على ذلك صدور بيان رقم "2" استناداً إلى المادة (1) من الأمر بتاريخ 2004/11/7، إذ تتضمن تطبيق إجراءات وتدابير استثنائية على مدينتي الفلوجة والرمادي وكالآتي:

أ- منع التجول في مدينة الفلوجة والمناطق المحيطة بها من الساعة السادسة مساءً يوم 2004/11/8 بعد الإفطار مباشرة.

ب- طلب من الأهالي البقاء في بيوتهم وعدم الخروج إلى الشوارع، ومنع منعاً باتاً حركة المشاة على أن يرفع في المناطق التي يتم تطهيرها من الإرهابيين، وبعد أن تعلن السلطات ذلك.

ت- تمنع 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.

- ث- تغلق جميع المؤسسات العامة ومراكز الشرطة بصورة مؤقتة باستثناء المستشفيات والخدمات الطارئة وأقسام الإطفائيات.
- ج- تعليق الرخص كافة الخاصة لحمل الأسلحة في الفلوجة، وسيعدُّ أيَّ شخص يحمل سلاحاً قد خرق القانون، وسيعرض إلى الملاحقة والاعتقال وإلى إطلاق النار.
- ح- حل شرطة الفلوجة ولواء الفلوجة.
- خ- غلق الحدود الدولية بين العراق من جهة وبين سوريا والأردن من جهة أخرى وتحديداً المنافذ الحدودية في ربيعة وحصية والوليد وطربيل، ويمنع مرور المشاة والمركبات والقطارات والشاحنات، ويُستثنى 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 48 ساعة<sup>(34)</sup>.

**الفرع الثاني: القصور التشريعي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004:**  
*Section Two: Legislative shortcomings in National Safety Defense Order No. (1) of 2004*

يعدُّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 من التشريعات التي وجهت لها الكثير من الانتقادات بسبب وجود تعارض بين التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في أمر الدفاع والتنظيم الدستوري في ظل دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، ويمكن توضيح ذلك من خلال ما يلي:

أولاً: حدد المحللون القانونيون اهم الانتقادات لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 مع غيره من القوانين، وهي:

1. أن الفقرة الأولى المتعلقة باستحصال مذكرة قضائية للتوقيف أو التفتيش إلا في حالات ملحة للغاية، وتوضع قيود على حرية المواطنين أو الاجانب في العراق، وفي الجرائم المشهودة أو التهم الثابتة بأدلة أو قرائن كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر والمرور والسفر من وإلى العراق، وحمل أو استخدام الأسلحة والذخائر والمواد الخطرة، ويمكن احتجاز المشتبه في سلوكهم وتفتيشهم أو تفتيش منازلهم واماكن عملهم، ولرئيس الوزراء تفويض هذه الصلاحيات أو غيرها الى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين، فمن الواضح هنا الغموض والضعف والتعقيد وشمول وتداخل إجراءات وتدابير عديدة في الصياغة القانونية للفقرة هذه ويظهر مما جاء في هذه الفقرة بأن

التوقيف والتفتيش لا يكون إلا بعد استحصال مذكره قضائية إلا في حالة ملحة للغاية، ويبقى تقدير الحالة الملحة خاضعاً لسلطة رئيس الوزراء، وذلك بحسب ظروف كل حالة، وتخضع هذه السلطة لرقابة القضاء الذي له إلغاء قرار رئيس الوزراء، والذي اتخذ من دون استحصال مذكره قضائية إذا رأى إنَّ الحالة ليست ملحة إلى الحد الذي يتعذر معه استحصال مذكره قضائية.

2. أما عن الفقرة (2) المتعلقة بتحديد السبب، والمدة الزمنية ونهايتها لحالة الطوارئ فنجد أنَّ الاضطرابات هنا ليست كافية لوحدها لفرض حظر التجوال، وإنما يجب أن تصاحبها عمليات مسلحة واسعة معادية، وهذا مما يحمده عليه المشرع هنا، لأنَّ عبارة اضطرابات لوحدها هي فضفاضة وواسعة، وقد قام المشرع بتقييدها بعبارة عمليات مسلحة واسعة معادية، كما تمنح هذه الفقرة رئيس الوزراء سلطة " عزل تلك المنطقة"، التي فرض فيها حظر التجوال وتطويقها بقوات مناسبة وتفتيشها إذا ثبت أو اشتبه حيازة بعض سكانها أسلحة متوسطة أو ثقيلة أو متفجرات أو تحصن بها خارجون على القانون، وذلك بعد استحصال مذكره قضائية للتفتيش إلا في حالات "ملحة للغاية"<sup>(35)</sup>، وهنا أيضاً منحت سلطة تقديرية لرئيس الوزراء حق التفتيش من دون مذكرة قضائية في الحالات الملحة للغاية، وهو الأمر الذي يقع تحت رقابة القضاء، وأما الفقرة (3) من المادة الثالثة، فقد نصت على فرض قيود ووضع الحجز الاحتياطي على أموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير.

3. إنَّ الفقرة (3) من المادة (3) المتعلقة بفرض القيود على الأموال، وعلى حيازة الأشياء الممنوعة، والحجز قد جاءت هذه الفقرة لتعدد جرائم عديدة يصعب التحقق من فاعليها بوقت قصير أو كما هو محدد في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004، وهذا ما يفسر اكتظاظ السجون العراقية، وسجون قوات التحالف الدولي بحدود 40 ألف متهم، والذين تم الافراج عن معظمهم لاحقاً لعدم ثبوت الأدلة، ولم يتم ذكر أي تعويض قانوني لهم، ومحاكمة فقط العشرات منهم<sup>(36)</sup>.

4. أما عن عبارة الإجراءات الاحترازية الواردة في الفقرة (4) من المادة (3) هي عبارة غامضة لا نعرف ماذا يقصد منها المشرع، وهي الإجراءات التي تتخذ عندما يثبت استخدام الطرود والرسائل البريدية والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية في جرائم التآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير على أنه إذا كانت المراقبة والتفتيش والضبط سيؤدي إلى كشف الجرائم الواردة أعلاه أو منع وقوعها، فإن ذلك لا يتم إلا بعد استحصال مذكره قضائية من الجهات المعنية لمدة زمنية محددة<sup>(37)</sup>.

5. نشير هنا إلى أن القيود الواردة على الإجراءات المتخذة بموجب الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من أمر الدفاع رقم "1" لسنة 2004 المتعلقة باتخاذ اجراءات احترازية على الطرود والرسائل والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية كافة، وهو مما يحمى عليه المشرع هنا إلا أنه يؤخذ على هذه الفقرة هو الغموض في الصياغة القانونية.
6. أما بخصوص الفقرة السابعة من المادة الثالثة ونصها: "يقف العمل مؤقتاً أو بصورة دائمة بإجازات الأسلحة والذخيرة، والمواد الخطيرة والمفرقة والمتفجرة والاتجار بها، وإذا ثبت استخدامها أو محاولة استخدامها في الجرائم المذكورة في أعلاه " الفقرة الثالثة من المادة الثالثة"، أو إذا كانت تمثل تهديداً للأمن والاستقرار في المنطقة أو كانت حيازتها غير جائزه قانوناً"، ومن هذا النص نلاحظ أن المشرع العراقي كان موفقاً في عبارة: "يقف العمل مؤقتاً أو بصورة دائمة....."، إنَّ العبارة السائدة في قوانين الطوارئ هي "سحب الرخصة"، لأنَّ السحب في القرار الإداري، وهو هنا قرار منح رخصة الأسلحة والذخيرة والمواد الخطرة والاتجار بها يعني إنهاء آثاره للماضي والمستقبل، وهذا خلاف الواقع، لأنَّ الإجراء المتخذ هنا تقتصر آثاره للمستقبل فقط كما أنَّ المشرع في هذا النص كان موفقاً في ذكر أسباب الإيقاف المؤقت والدائم لإجازات الأسلحة والذخائر وغيرها، إلا أنَّه غير موفق في العبارة الأخيرة من الفقرة "....." أو كانت حيازتها غير جائزه قانوناً" لأنَّ الأمر هنا يتعلق بحيازة غير مرخصه قانوناً، وليس بإيقاف العمل برخصة صادرة وفق القانون، ولرئيس الوزراء سلطه تقديرية في اختيار نوع إيقاف العمل بالإجازات هل هو مؤقت، أو دائم حسب ظروف الحال، وتخضع هذه السلطة لرقابة القضاء<sup>(38)</sup>.
7. أما ما ورد في الفقرة الخامسة من المادة الثالثة، والتي نصت على فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفتره محدد، إذ شكلت هذه الفقرة قيد في تحديد نطاق الإجراءات والتدابير الاستثنائية، وهذا يشكل ضمانه للأفراد من حيث إنَّ القيود الواردة هنا هي محددة جغرافياً وزمنياً
8. لقد جاء في الفقرة الأولى من المادة الخامسة من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بأنَّه (يمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها أعلاه بموجب أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية، والمسموعة، والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها ومدتها فكان على المشرع هنا ذكر الجريدة الرسمية مع الوسائل الأخرى بحيث إنَّ النشر في الجريدة الرسمية يكون ملزم، وذلك ضمانه للتوثيق والعلم الذي لا يشوبه شك، إذ إنَّ الوقائع العراقية هي الجريدة الرسمية

للدولة العراقية، وهي حجة فيما تحتويه على الجميع حكام ومحكومين، وقد تم نشر بعض البيانات الصادرة من سلطة الطوارئ (رئيس الوزراء) في جريدة الوقائع العراقية، وهذا ليس من باب الإلزام، وإنما من باب الظهور بمظهر الشفافية في التعامل، وحسناً فعل المشرع العراقي أن قيّد سلطة رئيس الوزراء هنا في تحديد تاريخ سريان ومدة الأوامر والبلاغات والبيانات التحريية التي تصدر منه .

9. لقد نصت الفقرة (6) من المادة (5) على أنّ سلطات رئيس الوزراء من حيث فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر إذا ثبتت صلتها بالجرائم، وهذا الشرط هو الآخر فيه ضمان، إذ قيد هو اثبات الصلة بجريمة مقننة قانونياً<sup>(39)</sup>.

ثانياً : أوجه التعارض بين التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ( 1 ) لسنة 2004 والتنظيم الدستوري له في ظل دستور العراق لسنة 2005، ولقد كان الدستور العراقي لسنة 2005 خالياً من الضمانات التي وردت في قانون السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 حيث إنّ المادة ( 61/ تاسعاً)، إذ خولت مجلس النواب إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء على أن يحدد المدة من دون أن يتجاوز ثلاثون يوماً، وهي قابلة للتمديد، ويتم تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمكنه من إدارة شؤون الدولة، ويعرض رئيس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات والنتائج التي حدثت عند إعلان حالة الطوارئ، وأكد الدستور في الفقرة (ج) من المادة (61) على صلاحيات رئيس الوزراء، حيث أكد على تنظيمها بقانون بشرط أن لا يتعارض مع الدستور، ولم تشير هذه الفقرة عن أحكام الدستور التي يجب أن لا تتعارض مع الصلاحيات فضلاً على أنها لم تشير إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية وصكوك حقوق الإنسان، ولم تشير إلى الجهة التي تمارس الرقابة على قرارات وإجراءات رئيس الوزراء، ولحد هذه اللحظة لم يشرع قانون ينظم صلاحيات رئيس الوزراء مما أدى إلى وجود فراغ تشريعي كان من الممكن على مجلس النواب تلافيه وإصدار تشريع ينظم هذه الصلاحيات من دون الرجوع إلى الصلاحيات الواردة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 التي تتعارض مع بعض أحكام الدستور، ومنها :

1. مدة حالة الطوارئ في الدستور ثلاثين يوماً ويمكن تجديدها، وفي حين في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية ستين يوماً .

2. اختلاف الجهة التي تخول رئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ .

3. تغيير السلطات التشريعية في العراق خصوصاً بعد إصدار دستور سنة 2005 .

4. اختلاف الوضع الأمني الذي تردى كثيراً بعد إصدار أمر الدفاع عن السلامة الوطنية .
5. عدم ترك إجراءات رئيس الوزراء أثناء إعلان حالة الطوارئ دون رقابة وذلك بتحديد صلاحياته، وإعطاء الحق للسلطة التشريعية والقضائية لإيقاف القرارات التي تخرق حقوق الإنسان.

## الخاتمة

### Conclusion

#### أولاً: الاستنتاجات:

#### Results:

1. إنَّ إشكالية الدراسة تحل ويتم إثبات صحة فرضيتها بشكل كامل وسليم لو أنَّ الدول تطبق ما يتضمنه دساتيرها من مواد تتعلق بحماية حقوق الأفراد، ويكون الحل دائم لو أنَّ المواثيق والمعاهدات تطبق بشكل قانوني من قبل جميع الدول وفقاً للصكوك الدولية بالاستناد على ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وقواعد القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني.
2. تبقى إشكالية غياب التوازن المطلوب بين حقوق الأفراد في الظروف الطبيعية، وحمايتها في ظل تطبيق الإجراءات والتدابير الاستثنائية من دون حل سليم ومنصف يوائم المصلحة العامة وأمن الدولة مع مصلحة وامن الأفراد، وقد اشتهرت الدول المتخلفة أو التي أطلق عليها سابقاً بدول العالم الثالث بإشكالية غياب هذا التوازن. والعراق ضمن هذه المجموعة من الدول.
3. إنَّ دولة العراق قد مرت بمراحل في تأسيس وتبديل نظامها القانوني الخاص بحالة الطوارئ والغريب إنَّ هذا التبديل لم يفضي الى تطور إيجابي، فقد شهد انتكاسة ما بين نظامه القانوني الاستثنائي في العهد الملكي 1936-1957 ونظامها القانوني الاستثنائي في العهد الجمهوري 1958-2003.
4. إنَّ غياب تشريع قانوني يستند على دستور العراق الدائم لسنة 2005، إذ جعل الحكومة العراقية في إشكالية كبيرة، فهي إنَّ قررت تطبيق حالة الطوارئ بسبب الاضطرابات الأمنية المستمرة، والأزمات الاقتصادية الصعبة، والتصدعات الكبيرة في النظام البيئي، وأزمات انتشار الفيروسات الخطيرة مثل فيروس كورونا الوبائي، فلم تجد امامها سوى التشريع الاستثنائي المرحلي لحكومة إياد علاوي باسم، وهذا الأمر يتعارض مع دستور العراق الدائم في باب حقوق الأفراد بشكل يؤدي إلى وجود تشريعيين غير متطابقين عند مراقبة تطبيق حالة الطوارئ إنَّ أعلنت في العراق .
5. إنَّ أمر السلامة الوطنية العراقي ذو الرقم (1) لعام 2004 قد شرع بشكل عاجل ومنظماً لحالة منفردة والتي تمثل الخطر الذي يعاني منه العراق وقت صدور هذا الأمر، وهذا الاستعجال جعل المشرع يتجاوز بقية الحالات التي تشكل خطراً على كيان الدولة كما جاء في الأسباب الموجبة بأنَّ

الخطر الحال لإعلانه حالة الطوارئ سيكون ناشئاً عن حملة مستمرة للعنف، وهذا شيء غير طبيعي.

6. إنَّ الفقرة الثانية من المادة التاسعة من أمر السلامة الوطنية العراقي ذو الرقم (1) لعام 2004، فقد جاءت بفكرة جديدة على التشريعات الاستثنائية في العراق، وهو النص صراحةً على الرقابة القضائية على قرارات وإجراءات رئيس الوزراء، إلا أنَّ هذه المادة قد أخفقت في نصها على الجهة القضائية المختصة هي القضاء العادي على الرغم من وجود قضاء إداري في العراق متخصص في مجال القرارات الإدارية.

7. إنَّ المشرع الدستوري في دستور 2005 قد جانبه الصواب في بيان كيفية إعلان حالة الطوارئ باشرطه أخذ موافقة مجلس النواب عند إعلان حالة الطوارئ، وهذا سيؤدي إلى تحديد الإدارة في اتخاذ إجراء لا يحتمل التأخير.

#### ثانياً: التوصيات:

##### *Recommendations:*

1. نهيب بالمشرع العراقي بضرورة الإسراع في تشريع قانون ينظم ويعالج حالة الطوارئ بشكل ينسجم مع ضمان وحماية حقوق الأفراد كما تضمنتها مواد دستور العراق النافذ والدائم لعام 2005، وبما ينسجم مع الإعلانات العالمية والصكوك الدولية والإقليمية المعنية بحماية حقوق الأفراد.
2. سد حاجة العراق الى رقابة دستورية، ورقابة قضائية، فاعلة ومستقلة، وحيادية، لها تفاعل مع الراي العام العراقي، لتعزيز حقوق الأفراد.
3. نوصي المشرع العراقي عند إصداره لقانون الطوارئ أن يسلك نهج المشرع الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بحيث يتوجب على رئيس الدولة أو من يخوله أن يجري التشاور والتباحث مع سلطات الدولة وإعلام الشعب بشكل شفاف ودقيق فيما يتعلق بالأسباب والمدد والتمديد.
4. نوصي المشرع العراقي بإزالة التعارض ما بين موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع لإعلان حالة الطوارئ كما ورد في أمر السلامة الوطنية العراقي والموافقة المشتركة لرئيسي الجمهورية والوزراء من جهة والبرلمان من جهة أخرى كما ورد في (61) من الدستور لذا يجب معالجة هذا العيب لكي لا تنفرد

الإدارة بإعلان حالة الطوارئ الذي قد يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة وانتهاك حقوق الأفراد وحررياتهم.

5. يوصي الباحث بإعطاء صلاحية النظر بالقرارات الصادرة في حالة إعلان حالة الطوارئ للمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها قضاء دستوري متخصص في النظر بمثل هذه النزاعات.

## الهوامش

### Endnotes

(1) تتكون هيئة الرئاسة من رئيس ونائبين. انظر المادة " ٣٦ . أ " من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(2) نص الأمر في الوقائع العراقية العدد 3987 أيلول 2004 ص1.

(3) قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، منشور في الوقائع العراقية، العدد (3981)، أذار 2004.

(4) نص قانون إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية في مادته الثانية: ا- ان عبارة المرحلة الانتقالية تعني المرحلة التي تبدأ من 30 حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما ينص عليه هذا القانون وذلك في موعد اقصاه 31 كانون الأول 2005، الا في حالة تطبيق المادة 61 من هذا القانون. ب- ان المرحلة الانتقالية تتألف من فقرتين 1- تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004. وستألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ويمكن التشاور مع الامم المتحدة بذلك. ان هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وبضمنها المبادئ والحقوق الاساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءا لا يتجزأ من هذا القانون.

2- تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية والتي تتم بعد اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على الا تتأخر هذه الانتخابات ان أمكن عن 31 كانون الأول 2004 وعلى كل حال قبل 31 كانون الثاني 2005. تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقا لدستور دائم. ينظر: الوقائع العراقية، العدد: 3981، تاريخ العدد: 31-12-2003، ص96.

- (5) تنص المادة (١٤٤) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ على انه " يعد هذا الدستور نافذا بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه. " وقد تحقق الشرط الاخير وهو تشكيل الحكومة بموجبه بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٦. انظر الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٣.
- (6) الفقرة (1) من المادة (58) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (7) المصدر نفسه.
- (8) المادة (1) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004
- (9) المادة (1) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004..
- (10) المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (11) المادة (2) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.
- (12) الفقرة (1) من المادة (3) من أمر الدفاع عن السلامة رقم 1 لسنة 2004.
- (13) مولدي جلول، حماية الحقوق والحريات اثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2009-2010، ص 47.
- (14) د. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطة الضبط الاداري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 2002، ص 135.
- (15) د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية سيادة القانون – حالة الضرورة –القوانين الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1978، ص 33.
- (16) ينظر: تقرير مصور ليوم 2020/3/14 في فضائية الحرة الاخبارية تحت الرابط: <https://www.alhurra.com/2020/03/14> تاريخ الزيارة 2021/5/31. الساعة العاشرة مساء.
- (17) طارق حرب، قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004، جريدة الزمان الالكترونية، العدد 1490، مايو / ايار 2015، الرابط: <https://www.azzaman.com/> تاريخ الزيارة 2021/5/31، الساعة الحادية عشر مساء.
- (18) ففي فرنسا نجد ان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ١٦ نصت على انه " إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة اراضيها أو تنفيذها لالتزامات الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم .....".

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

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

(19) لقد تعرضت العاصمة بغداد لأخطر فيضان، كان فيضان دجلة 1954/3/17 أخطر التحديات التي واجهت الشعب والحكومة، وقد سخرت الحكومة كل قدراتها لدرء الفيضان وإنقاذ العاصمة من الغرق. وفي تلك الليلة اجتمع أعضاء السلطة التنفيذية الحالية والسابقة وبعض والمسؤولون التنفيذيين، والنواب، وأعضاء من مجلس والأعيان، واتخذ مجلس الوزراء بعد مناقشة دقيقة للموقف بتطبيق الاحكام العرفية، على أثره تم اخلاء بغداد إخلاء جزئياً وقال البيان" انه من المستحسن ان ينقل الشيوخ والأطفال الصغار والمرضى من المناطق المجاورة للسداد الشرقية إلى جانب الكرخ.." وكان في بغداد زهاء ثلاثة أرباع المليون نسمة يسكن ثلثهم في جانب الرصافة المعرضة للغرق. وتضاعفت الجهود التي نجحت الى حين انحسار المياه وانخفاض مناسيب دجلة، وطبقت الحكومة إجراءات وتدابير منها نقل سكن مجاميع من الناس، الاستيلاء على بعض وسائل النقل والتحميل، استخدام أراضي بعض الأفراد لسكن مؤقت لأخرين، اغراق مناطق محددة لإنقاذ مناطق أخرى أكثر أهمية، وقامت الحكومة بتعيين العميد الركن خليل جميل الذي يشغل أمر الهندسة العسكرية منصب "أمرا للفيضان" واعطائه صلاحيات الحاكم العسكري. ينظر: تقرير كارثة فيضان 1954، جريدة المدى العدد 2760، ليوم 2013/3/27، الرابط: <https://almadapaper.net/view.php?cat=83141> تاريخ الزيارة 2021/7/13 الساعة الرابعة مساءً.

(20) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي ط1، بيروت 2007، ص 189.

(21) *Pierre-Laurent Frier, Jacques Petit, précis de droit administrative, Montchrestien.EJA, paris,4eédition,p 257.*

(22) د. عبد المجيد الشواربي، شائبة عدم الدستورية في قرار إعلان حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، مصر، الاسكندرية، 2000، ص 62.

(23) د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة- دار يونس للطباعة، بيروت، 1980-ص181.

(24) مولودي جلول، حماية الحقوق والحريات اثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مصدر سبق ذكره ص 31.

(25) ينظر: المادة (1) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(26) ينظر: المادة (2) من قانون السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(27) يُنظر: المادة (3) من قانون السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(28) المادة (4) من قانون السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(29) المادة (5) من قانون السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(30) المادة (6) من قانون السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(31) المادة (7) من القانون نفسه.

(32) المادة (11) من القانون نفسه.

(33) المادة (12) من القانون نفسه.

(34) إقبال عبد العباس يوسف، النظام العام قيلاً على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص 67.

(35) فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الرشيد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع رقم 1 لسنة 2004، جامعة الكوفة، المجلة القانونية العدد التاسع 2008، ص 181.

(36) تضارب التقارير في إحصاء عدد المعتقلين في العراق للفترة من 2004-2005 لأسباب تتعلق بتعدد جهات الاعتقال، وأخرى بسبب وجود انتهاكات عديدة يتطلب التعاضى عنها انكار العدد الحقيقي للمعتقلين، اما عن المعتقلين الذين تم عرضهم من قبل قوات التحالف والقوات العراقية المشتركة معهم كمعتقلين فهم بحدود 40 ألف، ينظر تقرير مصور بتاريخ: 2008/4/7 تحت

الرابط: <https://www.aljazeera.net/2008/04/07> تاريخ الزيارة 2021/7/1 الساعة

الثامنة مساء

(37) فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الرشيد، المصدر سابق، ص 182.

(38) المصدر نفسه ، ص 183

(39) يُنظر: الفقرة (6) من المادة (5).

## المصادر

### الكتب العربية والمجلات:

- I. د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية سيادة القانون – حالة الضرورة – القوانين الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1978.
- II. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية ط 1، بيروت 2007.
- III. عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف – مصر، الإسكندرية 200.
- IV. د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار يونس للطباعة، بيروت 1980.
- V. د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القضاء الاداري مسؤولية السلطة العامة، ط2 – بيروت – لبنان 1998.
- VI. فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الرشيد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع رقم 1 لسنة 2004، جامعة الكوفة، المجلة القانونية العدد التاسع 2008.
- VII. د. رشا محمد جعفر الهاشمي ود. مروة موفق مهدي، الاختصاص النوعي لمحكمة الإدارية العليا في العراق، مجلة العلوم القانونية، عدد 6 لسنة 2019.
- VIII. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر – 1996.
- IX. عبد القادر باينه، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، المغرب 1985.

### الرسائل والاطاريح الجامعية:

- I. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطة الضبط الاداري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 2002.

- .II اقبال عبد العباس يوسف، النظام العام بوصفه قيذا على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بابل، 2009.
- .III مولدي جلول، حماية الحقوق والحريات اثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2009-2010.

### الدساتير والقوانين:

- .I دستور جمهورية العراق لسنة 1925.
- .II دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- .III قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
- .IV أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة 2004.
- .V قانون السلامة والوطنية رقم (4) لسنة 1965.
- .VI قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.
- .VII قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شوى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
- .VIII دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 (الملغى).

### References

#### Arabic Books and Journals:

- I. Dr. Ahmed Medhat Ali, *The Theory of Exceptional Circumstances, The Rule of Law – The State of Necessity – Exceptional Laws*, Egyptian General Book Organization, Cairo, 1978.
- II. Mohi El-Din Al-Qaisi, *Public Administrative Law*, Al-Halabi Legal Publications, 1<sup>st</sup> ed., Beirut, 2007.
- III. Abdel Hamid Al-Shawarbi and Sharif Jadallah, *The Flaws of Unconstitutionality and Legality in the Decrees to Declare and Extend the State of Emergency and Military Orders*, Maaref Establishment – Egypt, Alexandria, 2000.
- IV. Dr. Mohamed Sharif Ismail Abdel-Magid, *Administrative Control Powers in Exceptional Circumstances: A Comparative Study*, Younis Printing House, Beirut, 1980.
- V. Dr. Youssef Saadallah Al-Khoury, *Public Administrative Law – Part Two – Administrative Judiciary: The Responsibility of Public Authority*, 2<sup>nd</sup> ed., Beirut, Lebanon, 1998.

- VI. *Fares Abdul Rahim Hatem and Sinan Taleb Abdul Rashid, The State of Emergency under Defense Order No. 1 of 2004, University of Kufa, Legal Journal, Issue 9, 2008.*
- VII. *Dr. Rasha Mohammed Jaafar Al-Hashemi and Dr. Marwa Muwaffaq Mahdi, The Subject-Matter Jurisdiction of the Supreme Administrative Court in Iraq, Journal of Legal Sciences, Issue 6, 2019.*
- VIII. *Dr. Abdul Ghani Basyouni Abdullah, Administrative Judiciary, Al-Maaref Establishment, Alexandria, Egypt, 1996.*
- IX. *Abdul Qader Bayneh, Administrative Judiciary: General Principles and Historical Development, Toubkal Publishing House, Morocco, 1985.*

**Thesis and Dissertations:**

- I. *Mohamed Mohamed Mustafa Al-Wakil, The State of Emergency and the Authority of Administrative Control, PhD Dissertation, Cairo University, 2002.*
- II. *Iqbal Abdul Abbas Yousef, Public Order as a Restriction on Public Freedoms, Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2009.*
- III. *Mouloudi Jalloul, The Protection of Rights and Freedoms During a State of Emergency in the Algerian Constitutional System, PhD Dissertation, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Khider University, Algeria, 2009-2010.*

**Constitutions and Laws:**

- I. *Constitution of the Republic of Iraq of 1925.*
- II. *Constitution of the Republic of Iraq of 2005.*
- III. *State Administration Law for the Transitional Period of 2004. 4. Iraqi National Safety Defense Order No. (1) of 2004.*
- IV. *National Safety Law No. (4) of 1965.*
- V. *Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005.*
- VI. *Second Amendment Law No. (106) of 1989 to the State Council Law No. (65) of 1979.*
- VII. *Constitution of the Arab Republic of Egypt of 1971 (repealed).*

