

## فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية

د. مهند ضياء عبدالقادر\*

### المستخلص

يتحدث بحثنا الموسوم فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية عن حالة مهمة جدا في حياة الدول وهي الحالة التي تتحقق بها ظروف وحالات استثنائية يصعب على واضعي الدستور والقوانين في الدولة توقعها مسبقا .  
 إن وجه الأهمية هنا لا ينعقد فقط على أساس وجود حالة غير طبيعية تنتاب حياة الدولة بل الأهم هنا هو ما يترتب على هذه الحالة الاستثنائية من تغيير شبه كامل وشامل للنظام القانوني النافذ في الدولة . ولعل ابرز ما يؤيد هذا الكلام هو انهيار مبدا المشروعية المعمول به من قبل سلطات الدولة ، فالقارئ سيجد ان فكرة الظروف الاستثنائية تنحصر بشكل كبير في مخالفة احدى السلطات العامة او بعضها لمجموعة النصوص القانونية النافذة في الدولة . وفي هذا البحث بينا اساس هذه الفكرة واصل نشونها كما حاولنا ان نزاوج بينها وبين فكرة الفصل بين السلطات والتي تبدو للوهلة الاولى بانها تقف حجر عثرة بوجه تطبيق فكرة الظروف الاستثنائية وانتهينا باهم الوسائل والسبل الكفيلة بايجاد رقابة فاعلة على ممارسة الاختصاصات الاستثنائية .  
 وبعد ان انتهينا من بيان الخطوط العريضة لهذه الفكرة حاولنا ان نبين اهم التطبيقات التي وجدت للظروف الاستثنائية في النصوص الدستورية العراقية من حيث السلطات التي تتمتع بالاختصاصات الاستثنائية ومدى نجاح السلطات الاخرى في ضمان عدم استغلال هذه الاختصاصات لاغراض وغايات سياسية بحتة وما جدوى الرقابة التي وجدت في بعض الدساتير العراقية في هذا الخصوص . ومع الاسف فاننا وجدنا ان التنظيم الدستوري العراقي يفتقر الى الكثير من الاحكام التي تجعل فكرة الظروف الاستثنائية فكرة قانونية بحتة دون ان تمارس لاغراض وغايات سياسية او من اجل تثبيت قدم سلطة ما على حساب اقدم باقي السلطات وان كنا مؤمنين بوجود بعد سياسي لهذه الفكرة الا ان الامر قد تجاوز الحد بالنسبة للدساتير العراقية .  
 ان الغاية الاساسية من هذه الدراسة البسيطة هي المحاولة في اغناء المكتبة الدستورية العراقية باهم الاحكام والمواضيع ذات الصلة بالدساتير العراقية والقاء نظرة ثاقبة على المنحى الدستوري الذي اتخذته الدساتير العراقية في موضوع او فكرة دستورية ما من اجل خدمة التجربة الدستورية العراقية وبما يساهم في تصحيح مساراتها الخاطئة ويقوي من احكامها الرصينة .

## المقدمة

لقد بات من مسلمات الدولة العصرية الحديثة خضوعها لمبدأ المشروعية والذي يخضع بدوره لمبدأ اعلى وأسمى وهو مبدأ سيادة أو سمو القانون في الدولة . وإزاء ذلك كان من الواجب أن تكون جميع تصرفات هيئات ومؤسسات الدولة خاضعة للقانون أو تطبيقا له .

وإذا كان هذا الأمر لا خلاف عليه بين أوساط الفقه والسياسة والقضاء ( ولو ظاهرا ) فإن الأمر الذي يستوقف الجميع هو مدى تحقق الانصياع لهذا المبدأ ( المشروعية ) ، فإذا

كان الواجب يفرض احترام هيئات الدولة لهذا المبدأ في الأحوال العادية إلا إن السؤال المهم هو مدى احترام هذه الهيئات لهذا المبدأ في الأحوال والظروف الاستثنائية . إن عالم اليوم مليء بالأحداث والمفاجآت التي يصعب التكهّن بها وبآثارها ، فالحروب العالمية والأزمات والكوارث التي يتعرض لها العالم تباعا كلها أمور جعلت من الواجب الوقوف عند موضوع المشروعية ومدى انصياع سلطات الدولة له في كل الظروف . فمما لا شك فيه إن سلطات الدولة تمارس دورها في أوقات السلم والاستقرار بالاستناد للوسائل والأسباب العادية وهي لا تستطيع ذلك في حالة الأزمات والظروف الاستثنائية . إن انتهاج سياسة معينة في حالة السلم مثلا يختلف بالتأكيد عما يتم انتهاجه في حالة الحرب هذا من جانب ، من جانب آخر إن الدولة وكما هو واضح انتقلت من حال إلى حال فلم تعد الدولة مجرد حارس كما هو الحال في دول القرن السادس عشر أو السابع عشر . فابتداء من القرن الثامن عشر وانتشار بواذر الثورة الصناعية في أوروبا انتقلت الدولة من مجرد كونها حامية لوسائل الإنتاج إلى دولة تدخلية تمتلك هي ذاتها وسائل الإنتاج وتعمل على ولوج جميع المجالات داخل المجتمع .

إن هذا الدور الكبير الذي بدأت تمارسه الدولة استنادا للأسباب السابقة جعل من الخضوع لمبدأ المشروعية وفي جميع الظروف والأحوال أمر فيه الكثير من الشك لذلك كانت الدولة تنتهج طرق خاصة تخالف مبدأ المشروعية عند تحقق الحالات والأسباب الاستثنائية التي تستوجب ذلك كالحروب والكوارث الطبيعية وكل ظرف لا تستطيع الدولة معه الاستناد لوسائل المشروعية العادية . فوضع الدولة كان لتنظيم شؤون الدولة ومؤسساتها ولكن ما هو الحل لو كانت الدولة مهددة وبقيت كذلك حتى باستخدامها لوسائل المشروعية العادية عليه كان لا بد من أن تكون هناك صيغ منظمة لعمل الدولة خلال الظروف والحالات الاستثنائية التي تنتاب حياة الدول .

وفي هذا البحث سنحاول أن نسلط الضوء وبالفقر المتيسر على فكرة الظروف الاستثنائية من خلال فصل أول يبين التعريف بهذه الفكرة وأصل نشونها ومدى توافقها مع مبدأ الفصل بين السلطات وما هي أوجه الرقابة التي تمارس على السلطات العامة أثناء ممارستها للاختصاصات الاستثنائية وهذا كله في فصل خاص ، وثم نحاول في فصل ثان أن نتعرف على تطبيقات هذه الفكرة في الدساتير العراقية .

## الفصل الأول

### في مفهوم فكرة الظروف الاستثنائية

- تعريف ونشأة فكرة الظروف الاستثنائية

أصبح من المؤكد الاعتقاد بان حياة الدول مليئة بالأحداث والمفاجآت التي يعجز العقل البشري عن توقعها مسبقا الأمر الذي فسح المجال لان يكون هناك فسحة تتفد من خلالها السلطات العامة لمعالجة وتدارك هذه الأحداث أو كما تسمى بلغة القانون حالات الظروف الاستثنائية أو الضرورة .

لقد ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية بتعدد الأزمات والحروب التي أصابت الدول وما ترتب عليها من آثار جسام . لقد ارتبط ظهور هذه الفكرة بالحرب العالمية الأولى وما ترتب على هذه الحرب الكونية من آثار سلبية على حياة الدول والشعوب وهو الأمر الذي دعا الأجهزة القانونية البارزة كمجلس الدولة الفرنسي إلى القيام بالجهود الحثيثة لإيجاد تنظيمات قانونية وفقهية تلائم هذه الفكرة . وازداد هذا الأمر تطورا بعد الحرب العالمية الثانية عن طريق أحكام القضاء الإداري ، ويعود سبب تبني مجلس الدولة الفرنسي لهذا النهج الرغبة في توسيع دائرة المشروعية لتستوعب كل ما يصدر عن الإدارة (السلطة التنفيذية) خلال الفترات الحرجة (1) .

وإذا ما أردنا أن نعرف فكرة الظروف الاستثنائية فإننا يمكن أن نقول بأنها الترخيص لإحدى سلطات الدولة ( وعلى الأغلب السلطة التنفيذية ) في إصدار قرارات أو لوائح لها قوة القانون وذلك في حالة وجود خطر حال أو احتمال حدوث مثل هذا الخطر يعترض سلامة الدولة أو في الحالات التي لا تحتمل التأخير في معالجتها واستدراكها .(2) مع إمكانية خضوع ما يتم اتخاذه من قرارات خلال هذه الفترة للرقابة القضائية والسياسية ،

خصوصا وان هذه اللوائح غالبا ما تصدر في فترات غياب البرلمان سواء عند حله أو فيما بين ادوار انعقاده أو تعطله لأي سبب من الأسباب (3).

وبهذا الوصف فإن فكرة الظروف الاستثنائية تشكل استثناءا من المبادئ القانونية العامة . فهذه المبادئ تبرز بوضوح سمو القواعد الدستورية على باقي القواعد القانونية العادية النافذة في الدولة وعلى أعمال السلطات العامة في الدولة وضرورة التزام كل سلطة بما هو مرسوم لها دستوريا وبالتالي فإن اضطلاع السلطة التنفيذية باختصاص إصدار القوانين يعد خروجاً على المبادئ العامة .

1 - د: احمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - القاهرة - 2003 ص 210 .

2 - د: طعيمة الجرف - مبدا المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون - ط3- 1976 القاهرة - ص 145 .

3 - د: عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد - العلاقة بين القانون واللانحة - 1985 - ص 137 .

إن ظهور فكرة الظروف الاستثنائية كان إيذانا بتطور جديد رافق العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . فالقانون الصادر عن البرلمان باعتباره مصدر جميع القواعد القانونية في الدولة لم يكن بوسعها أن يدوم ، فقد شهد العصر الحديث تطور مهام الدولة واتساع نشاطها الأمر الذي أدى لتعاظم وظائف الدولة مما ولد معه الفكرة الأساسية القاضية بعدم اقتصار العمل التشريعي على السلطة التشريعية ولزوم الاعتراف للسلطة التنفيذية بقدر من هذا الدور (1).

ولكن إذا كان الكلام السابق تدعمه الأسباب العملية التي تبيح للسلطة التنفيذية بممارسة اختصاص سلطة أخرى ولكن ومن باب آخر ألا يعد ذلك إهدارا لمبدأ قانوني آخر وهو الفصل بين السلطات خصوصا وان المبدأ الأخير يعد احد مقومات الدولة القانونية لذلك سنحاول في المبحث اللاحق معرف مدى التناسب بين فكرة الظروف الاستثنائية وفكرة الفصل بين السلطات .

### المبحث الاول:

#### - التناسب بين فكرة الظروف الاستثنائية وفكرة الفصل بين السلطات

لقد بات واضحا إن فكرة الظروف الاستثنائية تعد (وكما يدل عليها وصفها) استثناء من الأصل . والأصل هنا عدم تجاوز أحكام الدستور والقانون من قبل أي سلطة من السلطات الثلاث الأساسية في الدولة ، وكذلك لا يجوز لأي سلطة داخل الدولة أن تتجاوز ما هو مرسوم لها دستوريا من حدود ووظائف وهذا كله اتساقا مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي وجد أساسا للحد من استبداد الحكام حتى إن المشرع الفرنسي ضمنه إعلان الحقوق الصادر عن الثورة الفرنسية عام (1789) في المادة (16) منه (2).

إن ما يعنيه مبدأ الفصل بين السلطات لا يتعدى معنى أساسي واضح ينحصر في عدم تركيز وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد جهة واحدة وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة فكما يقول المفكر الإنكليزي (lord action) إن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة وكما يقول جوستاف لوبون بان السلطة نشوة تعبت بالرؤوس (3) .

1 - د: وسام صبار العاني - الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ط-1- 2003 - ص13.

2 - د: ابراهيم عبد العزيز شياح - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - الدار الجامعية - من دون سنة طبع - ص237 .

3 - د.سامي جمال الدين - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف - 2005- ص295 .

لقد ارتبطت هذه الفكرة في أوساط الفكر السياسي والقانوني في أواخر القرن الثامن عشر باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو على الرغم من البعض يعيد أصل هذه الفكرة إلى كتابات وأفكار أرسطو (1). إذا ما وقفنا مع فكرة الفصل بين السلطات نجد إن اصطلاح السلطة التنفيذية مثلا بدور تشريعي يعارض هذه الفكرة وسواء تم ذلك في ظل ظروف عادية أم استثنائية ولكن لو بحثنا في أصول فكرة الظروف الاستثنائية نجد أن مونتسكيو لم يكن يقصد بما طرحه الفصل المطلق الجامد بين السلطات وهذا واضح من الأصل التاريخي لظهور هذه الفكرة فمونتسكيو شرع بالتعبير عن فكرته عندما زار بريطانيا ورأى التوليفة

السياسية التي تقوم عليها هذه الدولة ففي بريطانيا تمارس العديد من المؤسسات ادوار وسطية بين السلطات العامة . فمجلس الوزراء ماهو إلا همزة وصل بين البرلمان ورئيس الدولة ووزير العدل مثلا عضو في الحكومة ومن جهة أخرى هو ناطق باسم مجلس اللوردات (2). إزاء هذا كله كان الإيمان بان الفصل بين السلطات لا يقصد منه الفصل المطلق والجامد بين السلطات بقدر ما هو إيجاد نظام سياسي يعمل على عدم حصر

السلطات بيد جهة واحدة مع إيجاد روح التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات عند أدائها لما هو مرسوم لها دستوريا . لكن قد يتساءل البعض ويقول لماذا نقول بالتعاون دون الفصل المطلق حيث إننا يمكن إن نحافظ على اختصاصات كل سلطة من خلال النص صراحة في الدستور على حماية امتيازات واختصاصات كل سلطة من السلطات العاملة في الدولة من خلال نصوص واضحة (3) .

في الحقيقة إن التداخل والتعاون بين السلطات أمر تفرضه نصوص الدساتير قبل الواقع فما تمارسه السلطة التشريعية من أوجه رقابة على أعمال السلطة التنفيذية وما تقوم به السلطة التنفيذية من عمل يدخل في تشكيل السلطة التشريعية أو ممارسة الدور التشريعي في الظروف الاستثنائية كلها أمور تبين وجود تعاون بين السلطات دون إيجاد فصل مطلق بينها وما يؤكد ذلك أيضا هو إن الفصل بين السلطات وجد أساسا لمحاربة استبداد الحكام بالسلطة داخل الدولة وبالتالي فإن تخصيص وظيفة معينة بالذات بسلطة ما يؤدي إلى استبداد هذه السلطة بهذه الوظيفة فيما لو تم الفصل المطلق بين السلطات العاملة داخل الدولة (4).

1 - المصدر السابق - ص 294 .

2 - د. مجيد حميد العنبي - الدستور البريطاني - ج1-بغداد- 2003 - ص 64 .

3 - د. عمر حلمي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي البرلماني - دراسة مقارنة ط1 - القاهرة - 1980 - ص 145 .

4 - د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - 1972 - ص 322 .

مما تقدم يظهر بوضوح إن فكرة الفصل بين السلطات لا تؤثر سلبا في مفهوم فكرة الظروف الاستثنائية بل على العكس يمكن أن تكون عوناً في سبيل تطبيق هذه الفكرة ، فحصر الوظيفة التشريعية بيد البرلمان مثلاً لا يقف عائقاً أمام تدخل السلطة التنفيذية ( الحكومة ) في هذه الوظيفة في الأحوال والحالات الضرورية والاستثنائية وكما يقول الأستاذ فيدل فإن مهمة السلطة التنفيذية لا تنحصر فقط في وظيفة الإدارة والتنفيذ<sup>(1)</sup> - فكما يقال - إن سلامة الدولة فوق القانون وهذا الهدف واجب التحقق في جميع الظروف وبمختلف الوسائل مع ذلك يبقى هناك تساؤل مهم ، إذا أمنا بإشراك السلطات فيما بينها بالاختصاصات العامة حسب الأحوال والظروف فهل هذا الإشراف يكون أساس قانونية أم لبواعث وغايات سياسية ؟ وإذا أردنا إن نعيد صياغة السؤال نقول إذا كانت فكرة الظروف الاستثنائية لا تعارض الفصل بين السلطات فهل هذا يعني إن هذه الفكرة سياسية أم قانونية إن الأساس الحقيقي لهذه الفكرة هو أساس قانوني بحت فمما لا يقبل الشك إن هذه النظرية ذات أصل قضائي فقد بينا الدور الكبير الذي بذله مجلس الدولة الفرنسي في بلورة وصياغة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية وخصوصاً في بدايات القرن العشرين . وإضافة لما خلقه القضاء من أفكار كان تدخل المشرع الدستوري الذي انتبه لهذه الفكرة وأهمية صياغتها في قواعد قانونية فكانت النصوص الدستورية المتعددة في الدساتير المختلفة والتي تبين الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية كالمادة (16) من دستور فرنسا لعام (1958) والمادة (120) من دستور الجزائر لعام (1976) والمادتين (35، 54) من دستور المغرب لعام (1972) . ولكن مع هذا الأساس القانوني ألا إننا نتعقد إن هذه الفكرة وعلى الرغم من أساسها القانوني السابق إلا إنها ترتبط ارتباط وثيق بالغايات والبواعث السياسية فإذا كان أساس الفكرة قانوني فإن تكييفها وتفعيلها غالباً ما يكون سياسياً أكثر من كونه قانونياً . ويظهر الدور السياسي في تكييف هذه الفكرة من خلال دور رجال السياسة في تكييف شروط أعمال هذه الفكرة

والتي غالباً ما تكون رهن بتكييف رجال السلطة التنفيذية وهذا يتضح من المعاني والتفسيرات الواسعة التي تحتلها هذه الشروط . والتي أهمها :

1- أن يكون هناك ارتباط وثيق بين القرارات أو اللوائح التي تتخذ في الظروف الاستثنائية وبين الهدف أو الغاية التي من أجلها تم اتخاذ هذه القرارات . ومما لا يقبل الشك إن هذا الهدف هو المحافظة على سلامة الدولة وأمنها خلال نفاذ الظرف الاستثنائي فإذا كانت قواعد المشروعية تعني الخضوع للقانون فإن لا محل للحديث عن هذه القواعد إذا كان من شأن ذلك تهديد لوجود الدولة وتقويض بنيتها<sup>(2)</sup> وإذا كان هذا الهدف النبيل لا غبار عليه ولا يمكن أن يكون محل خلاف فإن وجه القلق في هذا الأمر يثور في الإلية التي من خلالها يتم تحديد هذا الهدف

<sup>1</sup> - VEDEL . G. delvolpep. Droit administrative D.U.F 10e edition 1988 pp - 63.

<sup>2</sup> - د. محمود عاطف البنا - الوسيط في القضاء الإداري - ط2 - 1999 - ص42 .

والحاجة إلى تحقيقه فلا شك أن من يحدد ظروف ما ويعتبرها استثنائية في حياة الدولة هي السلطة التنفيذية ( وهي السلطة الأكثر استخداما للسلطات الاستثنائية ). وبالتالي والحال هذا فلا مناص من الإيمان بوجود تأثيرات سياسية في أغلب الأحيان تمارس عند إعمال فكرة الظروف الاستثنائية .

- وجود ظرف استثنائي يهدد الأمن والنظام العام . وهذا يتحقق عندما يكون هناك حالة واقعية غير مألوفة تمثل خطر جسيم يهدد النظام العام كقيام حالة حرب أو حدوث كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات أو انتشار وباء مرض ما . ويستوي أن تكون هذه الحوادث واقعة فعلا أو يحتمل حدوثها وسواء شملت إقليم الدولة ككل أو جزء منه (1) وهنا نحن نفرق بين الظرف الواقع فعلا أو الذي يحتمل حدوثه فإذا كان الظرف واقع فعلا كتعرض الدولة لاعتداء من قبل دولة مجاورة فلا ضير من ممارسة السلطة التنفيذية مثلا لاختصاصات استثنائية تتناسب مع الخطر الحال الواقع على الدولة أما إذا كان الظرف لم يقع فعلا ولكن توجد مؤشرات ودلائل على احتمال وقوعه فهنا نحن نعتقد إن السلطة التنفيذية تستطيع توضيح الصورة للسلطة التشريعية والحصول منها على تفويض بممارسة اختصاصات استثنائية خلال نفاذ هذا الظرف وفي هذا تقليل من استخدام السلطة التنفيذية للأساليب الاستثنائية وحماية الحقوق والحريات العامة .

ولا يغير من هذا الأمر القول بان البرلمان قد يكون خارج أوقات الانعقاد ، فالدساتير برمتها أوجدت وسائل مختلفة تستطيع السلطة التنفيذية وغيرها دعوة البرلمان للانعقاد في حالة عدم انعقاده ووجود ما يوجب انعقاد البرلمان .

3- تعذر مواجهة هذه الظروف بالقواعد القانونية العادية . ومعنى ذلك قيام استحالة مطلقة في سبيل صد الظرف الاستثنائي بالقواعد القانونية العادية النافذة في الدولة عند تحقق الظرف الاستثنائي والاستعاضة عن هذه القواعد باتباع إجراءات غير عادية لمواجهة الظروف غير العادية التي تمر بها الدولة . إن هذا الشرط هو ابرز الشروط التي تبين مضمون فكرة الظروف الاستثنائية بل إن هذه الفكرة تولد من رحم الإجراءات غير العادية في معالجة الظروف الاستثنائية والتي تصل إلى حد مخالفة القواعد الدستورية ذاتها من قبل إحدى سلطات الدولة ( السلطة التنفيذية على الأغلب ) .

4- التناسب بين الإجراءات المتخذة من السلطة التنفيذية وحجم الظرف الاستثنائي القائم أو الذي يحتمل قيامه . ومعنى ذلك إن على السلطة التنفيذية أن لا تتجاوز في مد سلطاتها لتشمل إهدار جميع القواعد الدستورية والقانونية العادية في سبيل تجاوز الظرف الاستثنائي إذا كان بالإمكان القيام بذلك عن طريق خرق بعض القواعد النافذة وليس جميعها . فحدوث اضطرابات معينة في منطقة ما يجب أن لا يستتبعه مثلا تقييد لمجمل الحريات العامة في الدولة بل يمكن أن يشمل ذلك المنطقة التي وقع فيها الظرف الاستثنائي فقط .

1 - د. احمد سلامة بدر - مصدر سابق - ص 213 .

وإذا كانت السلطة التنفيذية لا تعبر اهتماما لمثل هذا الشرط في اغلب الاحيان فانه يمكن أن يكون للقضاء دور كبير في إلزام السلطة التنفيذية بمثل هذا الشرط مع ما تمارسه بعض البرلمانات أحيانا في رقابة وتوجيه السلطة التنفيذية خلال وبعد نفاذ الظرف الاستثنائي ، وهو ما سنتناوله في المبحث القادم .

## المبحث الثاني :

### - الرقابة على السلطات الاستثنائية :

لقد انتهينا في السابق إلى إن فكرة الظروف الاستثنائية تعد استثناء من الأصل العام الذي يقضي بخضوع جميع تصرفات السلطات العامة إلى أحكام الدستور والقوانين النافذة ومبدأ تدرج القواعد القانونية .  
لذلك ومن أجل عدم فسح المجال للسلطة التنفيذية في التمادي باستخدام السلطات الاستثنائية ، تسعى بعض الدساتير عادة لإحاطة السلطات الممنوحة خلال حالات الضرورة والظروف الاستثنائية بضمانات عديدة للحفاظ على الحقوق والحريات العامة . ولعل من ابرز الضمانات التي يمكن أن تدرأ خطر السلطات الاستثنائية هي الرقابة على أعمال هذه السلطات والرقابة هنا قد تكون سياسية تمارس من قبل البرلمان وقد تكون قضائية تمارس من قبل الهيئات القضائية داخل الدولة .

#### 1- الرقابة البرلمانية :

لا نجافي الحقيقة عندما نقول إن الأعمال المتخذة خلال فترة الظرف الاستثنائي كثيرا ما تكون ذات أبعاد وغايات سياسية ، أو إنها اتخذت بناء على متغيرات سياسية أوجبت اللجوء إلى السلطات الاستثنائية لمعالجتها . وهذا يدفعنا للقول إن ابرز وسيلة رقابية في هذا المجال ستكون عن طريق جهة تعرف بحقيقة الأحداث والمتغيرات السياسية داخل الدولة وقادرة على تحديد ماهو ضروري وغير ضروري في سبيل اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة ومما لا شك فيه إن البرلمان هو اقدر جهة تكون قادرة على القيام بهذا الدور . وهذا راجع الى أن البرلمان يضم ممثلي الأحزاب السياسية والذين يفترض أن يكون لديهم ما يكفي من الخبرة السياسية بالإضافة لما يتقونه من عون أحزابهم السياسية مما يساعدهم في تفعيل العمل الرقابي في هذا المجال .

ولكن رغم ذلك يجب القول إن ذلك كله مرهون بوجود جهاز برلماني فاعل وقوي قادر على مجارة سلطة الحكومة في الظرف الاستثنائي أو غيره من الظروف (1) .  
تظهر عندما يتمكن من مناقشة ومراقبة وتعديل ما يتم إصداره من قرارات خلال الفترة الاستثنائية فان لم يتمكن من ذلك فان رقابته لا تمثل من الضمانات سوى الاسم . فهذا الدستور الفرنسي لعام (1958) اوجب اجتماع البرلمان بقوة القانون إذا لجا رئيس الجمهورية إلى استخدام اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (16) من الدستور (2) . والاجتماع هنا لا يتوقف على موافقة أو عدم موافقة رئيس الجمهورية ، ولكن الملاحظ على الدستور الفرنسي هذا انه وان أعطى الحق للبرلمان بمناقشة الإجراءات والشروط التي أوجبت اللجوء الى هذه المادة إلا انه لا يملك أن يعدل أو يلغي ما تم إصداره من قرارات وان كانت المادة (16) لا تنص على ذلك فمahi الفائدة من تركيز سلطات استثنائية بيد رئيس الجمهورية إذا كان بالإمكان لهينة ما أن تعرقل أو تلغي أي قرار صادر في هذه الفترة الاستثنائية (3) . وان كان البعض (4) يعتقد بان اجتماع البرلمان هذا يعتبر ضمانة أكيدة باعتبار إن البرلمان خلال هذه الفترة لا يفقد أي جزء من اختصاصاته وبالتالي فهو قادر على تفعيل الرقابة على سلطات الرئيس خلال الفترة الاستثنائية . قد يقول البعض إن البرلمان الفرنسي يستطيع أن يحاسب الرئيس بصورة غير مباشرة من خلال استجواب رئيس الحكومة وتقرير مسؤولية الحكومة عن هذه الإجراءات (5) ولكننا مع ذلك نصر على إن المحاسبة هذه لا ترقى لمرتبة تحقيق الضمانات فالأصل في الضمان ليس في تقرير المسؤولية فحسب بقدر الوقاية من الخطر أو درء الخطر الذي يصيب الحقوق والحريات العامة وهذا ما لا يستطيع الدستور الفرنسي تحقيقه عندما منع البرلمان

1 - اذا كان هذا المبدأ يحكم وجود البرلمان فان الواقع شهد العديد من البرلمانات التي لم تحد من سلطة الحكام بل عملت على تقويته من خلال اسباغ الشرعية القانونية على افعاله وهو الامر الواضح في برلمانات الدول التي يحكمها حزب واحد كالاتحاد السوفيتي السابق والدول الاشتراكية او الدول التي تكون حكوماتها ذات توجه ديني او مذهبي طائفي حيث يكون البرلمان بوابة لتنفيذ الاحكام الدينية بواجهة قانونية

2 - تنص المادة 16 على انه اذا اصبحت المؤسسات الجمهورية او استقلال الامة او سلامة اراضيها او تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور رسميا مع الوزير الاول ورؤساء المجالس النيابية ومع المجلس الدستوري ويخطر الشعب بذلك برسالة ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في اقرب وقت ممكن ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الاجراءات ويجتمع البرلمان بحكم القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية .

3- د. كاظم علي عباس - دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة فرنسية - مجلة الحقوق - كلية القانون - الجامعة المستنصرية - العددان الثامن والتاسع - 2010- ص 11 .

4 - A.HORRION, droit constitutionnel et institutions politiques, Paris. 1972 p. 606

5 - د . احمد سلامة بدر - مصدر سابق - ص 559 .

من تعديل أو إلغاء قرارات رئيس الجمهورية الصادرة استنادا لنص المادة (16) من الدستور . كذلك فأنا نعتقد بعدم وجود علاقة بين محاسبة رئيس الحكومة والقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا للمادة (16) من الدستور فالقرارات يمكن أن تتخذ حتى مع عدم ارتكاب رئيس الحكومة لأي خطأ ولا يغير من ذلك القول بأن المادة (16) أوجبت استشارة رئيس الحكومة لأن هذه الاستشارة لا ترتب قيادا واجبا يفرض على الرئيس عند استخدامه لهذه السلطات الاستثنائية .

قد يعتقد البعض إن الرقابة البرلمانية تتحدد بشكل كبير عندما يكون إعلان الحالة الاستثنائية قد تم بالاتفاق مع البرلمان أو من يمثله فهذا الدستور المغربي لعام (1972) أشار في المادة (35) منه إلى سلطة الملك في اتخاذ كل التدابير اللازمة لرفع الحالة الاستثنائية وإن كانت مخالفة للدستور وذلك بعد أن يستشير الملك رئيس مجلس النواب .

إن الاستشارة هنا وإن تظهر بوجه الموافقة البرلمانية المسبقة على حق الملك أو ( السلطة التنفيذية ) في إصدار المراسيم ذات القوة القانونية إلا إن الواقع يفرض الاعتقاد بعدم جدوى مثل هذا الاتفاق في درء الإخطار الناجمة عن السلطات الاستثنائية كما إن الاتفاق الابتدائي مع البرلمان لا يلغي تغير الظروف تباعا وبالتالي فإن البرلمان قد يوافق مسبقا على بعض الظروف ولكن خلال العمل بالسلطات الاستثنائية تظهر ظروف أخرى لم تعلن للبرلمان عند الاتفاق الاولي معه .

في الحقيقة وكما قدمنا فان فاعلية الرقابة البرلمانية تقتزن بوجود برلمان قوي مؤمن مسبقا بالفكرة الديمقراطية داخل الدولة فلا يخفى إن البرلمان يضم ممثلين عن الأحزاب المشكلة للحكومة وبالتالي فان ذلك قد يكون مدعاة لسكوت البرلمان على تجاوزات الحكومة وهو الأمر الذي لا يحصل لو كان ممثلي البرلمان مؤمنين بدورهم البرلماني في معالجة الاختلالات الحكومية وفي ترسيخ فكرة وجود سلطة تشريعية توازي قوة السلطة التنفيذية .

## 2- الرقابة القضائية :

إزاء الضعف الذي ينتاب أداء الرقابة البرلمانية أحيانا المقررة على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية كان لابد أن يكون هناك نوع آخر من الرقابة لصد تغول السلطة التنفيذية . والرقابة القضائية تطرح نفسها كضمانة عملية كبيرة لو مورست بشكل فاعل .

إن الرقابة القضائية تختلف عن سابقتها البرلمانية من حيث أنها تمارس من قبل جهة قضائية خالصة تختلف عن الجهة التي تمارس الرقابة البرلمانية وهي البرلمان ذاته أو إحدى اللجان العاملة فيه . ثم إن الرقابة القضائية يمكن أن تمارس دون أن يكون هناك نص دستوري ينظمها عكس الرقابة البرلمانية حيث يجب أن تكون الإجراءات البرلمانية المتخذة خلال الحالات الاستثنائية منصوص عليها مسبقا في الدستور .

إن الحديث عن رقابة قضائية على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظرف الاستثنائي يقودنا إلى بيان الطبيعة القانونية للقرارات المتخذة خلال هذه الفترة .  
لقد اختلف الفقه في بيان الطبيعة القانونية لهذه القرارات فلو استعرضنا مثلا لوائح الضرورة الصادرة استنادا للمادة ( 16 ) من دستور فرنسا لعام (1958) نجد إن الفقه يفرق هنا بين قرار اللجوء لاستخدام هذه المادة وبين الإجراءات المتخذة بموجب هذه المادة فالبعض ذهب الى ان قرار استخدام المادة (16) من قبل رئيس الجمهورية هو عمل من أعمال السيادة وبالتالي فهو يخرج عن نطاق الرقابة القضائية التي لا تمس في رقابتها اعمال السيادة . وبلا شك فإن اتجاه الفقه هنا ينصرف على اعتبار ان الرئيس قدر ضرورة اللجوء الى هذه المادة وبالتالي فهو اقدر من غيره من المؤسسات على هذا التقدير وهو حق دستوري يجب ان لا يتأثر بالرقابة القضائية . ولكن البعض لا يتفق مع هذا الرأي حيث يرى ان قرار اللجوء لاستخدام المادة لا يختلف عن القرارات المترتبة عليه والمتخذة خلال الظرف الاستثنائي وبالتالي يجب ان تمسه رقابة القضاء (1) ، ونحن نتفق مع هذا الرأي باعتبار ان الاصل في القرار اعتباره قرار اداري وهذا القرار يخضع لرقابة القضاء من حيث ركني الغاية والسبب.

اما بالنسبة للقرارات المتخذة خلال فترة الضرورة أي بعد ان يتم اللجوء للمادة (16) فهنا ذهب البعض الى عدم قدرة القضاء على بسط الرقابة على هذه القرارات باعتبارها من نفس جنس القرار الخاص باللجوء لاستخدام المادة وهو يسعى لتحقيق نفس الهدف وبالتالي فه يخرج عن الرقابة .

اما الرأي الثاني فانه يرى بإمكانية الرقابة على اساس ان القرارات الصادرة خلال هذه الفترة وان كانت لها قوة القانون ولكنها تبقى صادرة من سلطة ادارية (رئيس الجمهورية) وبالتالي يستطيع القضاء مد الرقابة عليها .

اما الرأي الثالث فهو ينكر حق القضاء بالرقابة اذا كانت القرارات الصادرة داخلة ضمن الموضوعات المنصوص عليها في المادة (34) من الدستور وهي موضوعات التشريع وما عدا ذلك فان القاضي يستطيع مد الرقابة على كافة القرارات الصادرة خلال هذه الفترة .

في الحقيقة ان الرقابة القضائية وعلى اختلاف اراء الفقهاء حولها تعتبر ضمانة فاعلة ضد اعمال السلطة التنفيذية فاذا كانت الرقابة البرلمانية تمارس لاعتبارات سياسية في اكثر الاحيان بالاعتماد على المعطيات والمتغيرات السياسية الحاصلة نرى ان القضاء يمارس رقابته بغض النظر عن الغايات والاحداث السياسية (ولو ظاهرا) فالقاضي يتأكد اولا من مدى توافر الظروف التي دعت لاعلان الحالة الاستثنائية وما يترتب على ذلك من خروج عن مبدأ المشروعية ثم يتأكد من الاجراءات العادية التي قامت بها الادارة وفشلت في معالجة الحالة الاستثنائية لان

<sup>1</sup> - المصدر السابق - ص 551 .

الاصل ان تفشل الادارة وبواسطة السبل العادية وبالتالي تجد نفسها مرغمة على اللجوء الى السبل الاستثنائية . بعبارة اخرى ان القاضي يتأكد اولا من الاسباب الدافعة للادارة في اتخاذ القرار الاستثنائي وصولا الى الغاية الاساسية من اتخاذ هذا القرار وهو حماية وجود الدولة واستمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد . هذه هي اهم الاسس والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الظروف الاستثنائية وبلا شك فان الدساتير العراقية وكغيرها من دساتير الدول الاخرى كان لها حصة من التطبيق لهذه الفكرة وبالتالي فاننا سنعرج على تطبيقات هذه الفكرة في دساتيرنا العراقية ومنذ قيام الدولة العراقية الحديثة عام (1921) وصدر دستورها الأول عام 1925 وحتى الوقت الحاضر .

## الفصل الثاني

فكرة الظروف الاستثنائية في الدساتير العراقية تعددت الدساتير العراقية ومنذ قيام الدولة العراقية الحديثة ، وتعددت الاحكام التي تناولتها هذه الدساتير واختلفت باختلاف كل دستور عن الاخر . على العموم سنتعرف في هذا الفصل على تطبيقات الظروف الاستثنائية في العراق ابتداءً بالعهد الملكي مروراً بالعهد الجمهوري الذي لا يزال سارياً في العراق .

### المبحث الاول :

#### فكرة الظروف الاستثنائية في العهد الملكي

#### (القانون الأساسي العراقي لعام 1925) .

يعتبر هذا القانون هو الدستور الأول الذي عرفته الدولة العراقية الحديثة القائمة عام (1921) والذي عرف النظام الملكي كنظام سياسي للبلد آنذاك . لقد أقام هذا القانون تنظيمًا سياسيًا وقانونيًا مميزًا في مجال عمل السلطات الأساسية في الدولة والعلاقة فيما بينها والحدود الفاصلة في عمل كل سلطة عن الأخرى . لقد حاول هذا القانون أو الدستور أن يلم بأكثر المفاهيم والأفكار الدستورية السائدة آنذاك ومن بينها طبعًا فكرة الظروف الاستثنائية . لقد أشار القانون الأساسي إلى فكرة الظروف الاستثنائية إشارة صريحة وذلك في المادة (3/26) منه .<sup>(1)</sup>

1- تنص هذه الفقرة على انه (إذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام و الامن العام او لدفع خطر عام .... فللملك الحق باصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء يكون لها قوة قانونية ...) .

إن المادة المذكورة أشارت بوضوح إلى حق الملك باعتباره رأس السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم يكون لها قوة القانون خلال فترة الظرف الاستثنائي الذي أشارت إليه هذه المادة (1) .

في الحقيقة وقبل الخوض في تفاصيل هذا النص فإننا نعتقد إن هذا النص كان من النصوص الواجب توافرها في نصوص الدستور العراقي الأول إذا ما علمنا قصر عمر الدولة آنذاك وهو الأمر الذي كان يستدعي أن تعطى صلاحيات استثنائية لسلطة ما لمعالجة أي اختلالات تحصل داخل الدولة خصوصا مع عدم استقرار الظروف السياسية للبلد آنذاك .

أذا ما عدنا إلى نص المادة (3/26) سابقة الذكر نجد إن هناك شروط معينة يجب تحققها لتفعيل أحكام هذه المادة , واهم هذه الشروط :

أ- أن تتخذ هذه المراسيم خلال عطلة البرلمان . وهنا نقول انه إذا ما توسعنا بهذا المفهوم وقلنا إن عطلة البرلمان تشمل كل مدة يكون فيها البرلمان غير منعقد فإن الأمر الذي يمكن أن يثار هنا هو ماذا لو حدثت ظروف معينة تستدعي العمل بهذه المادة خلال فترة انعقاد البرلمان ؟ في الواقع إن فكرة الظروف الاستثنائية جاءت بالأساس لتفادي عرض الامور المستعجلة على البرلمان وما يتخلل ذلك من إجراءات روتينية برلمانية معقدة أحيانا تؤدي لقوات الفرصة في الامور المستعجلة لذلك نقول إن هذا النص كان يجب أن لا يتقيد بحالات عدم انعقاد البرلمان فمتى ما حدثت ظروف تستدعي إصدار مراسيم ملكية كان يجب إصدار هذه المراسيم دون التقيد بفترة محددة .

ب- أن يكون إصدار المراسيم الملكية قد تم بموافقة مجلس الوزراء , وهذا يعني إن الوزارة (الحكومة) كان يجب أن توافق جميعها على تبني الملك لهذه المراسيم . ولكن يمكن أن نتساءل ماذا لو إن اجتماع الوزارة قد تأخر في الموافقة على هذه المراسيم وحدثت النتائج السلبية التي يخاف منها ومن اجلها منح الملك مثل هذه الصلاحية في إصدار المراسيم . خصوصا وان اختلاف الوزراء أمر وارد الحصول وهم ينتمون إلى تيارات وأحزاب مختلفة أحيانا لذلك نجد إن الواقع العملي كان يفرض أن يتم إصدار هذه المراسيم بتشاور الملك مع رئيس الوزراء والوزير المختص وهو الأمر الذي يخلي مسؤولية الملك من هذه المراسيم لأنه أصدرها بالاعتماد على رئيس حكومته والوزير المختص فهو مصون غير مسؤول .

قد يقول قائل إن اختلاف الوزارة في أمر يخص الملك أمر غير وارد الحصول عمليا لما يمارسه الملك من دور عملي في تعيين أعضاء الوزارة وممارستهم أعمالهم , ونحن نؤيد هذا الكلام ولكن يجب أن لا تقيد هذه الصلاحية بالصورة السابقة المتمثلة بالموافقة الجماعية للوزارة في إصدار المراسيم . أخيرا نحن نعتقد إن هذا الشرط جاء كزيادة على المطلوب . فالنص على وجوب موافقة هيئة الوزارة لا يغير حقيقة قدرة الملك على إصدار

<sup>1</sup> - تضمنت هذه الفقرة ظروف غير مالوفة كحالات صرف مبالغ غير مقيدة في الميزانية او لتنفيذ واجبات المعاهدة العراقية البريطانية .

أي نوع من المراسيم بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة رئيس الوزراء وذلك استنادا للمادة (27) من القانون الأساسي . ولا يغير من هذا القول إن المادة (27) جاءت في باب السلطة التشريعية لأن النص جاء بصفة عامة ويشمل جميع أنواع الإيرادات التي يصدرها الملك .

ج- أن لا تكون هذه المراسيم مخالفة لإحكام القانون الأساسي . في الحقيقة إن المبدأ العام يقضي بأن تكون جميع أعمال السلطات العامة موافقة لحكم الدستور والقوانين النافذة وإن الاستثناء هو أن تكون الأعمال مخالفة للنصوص القانونية لمواجهة الظروف الاستثنائية . وإذا ما عرفنا ذلك نقول كيف تتم مخالفة القانون الأساسي دون المساس بإحكامه .

قد يقول قائل إن المقصود هنا هو تجاوز سلطة معينة للحدود الدستورية المرسومة لها مع الإبقاء على بقية النصوص الدستورية دون المساس بها , ولكن الواقع يشير إلى أن الظروف الاستثنائية لا تعني فقط مجاوزة الاختصاصات الممنوحة لسلطة معينة بل يشمل كل مخالفة لإحكام الدستور والقوانين النافذة فما الفائدة من منح سلطة ما اختصاصات معينة استثنائية إذا ما كانت هذه الاختصاصات عاجزة عن سد الظرف الاستثنائي لعجزها عن خرق القواعد الأخرى ومنها مثلا عدم السماح بمرور المواطنين أو دخولهم لمنطقة معينة . لذلك نحن نقول إن الظرف الاستثنائي يعني بالمعنى الواسع وضع جميع القواعد الدستورية جانبا خلال مدة نفاذ الظرف الاستثنائي وبالتالي فإن هذا الشرط يقيد كثيرا من فاعلية هذه المراسيم .

د- خضوع جميع الأعمال الناتجة عن هذه المراسيم لرقابة البرلمان آنذاك (1) . حسنا فعل المشرع الدستوري بإيراده لهذا القيد لأن فيه حماية للحقوق والحريات العامة وحتى لا تستغل السلطات العامة الظروف الاستثنائية حجة لتحقيق غايات ومآرب سياسية بعيدة عن الظرف الاستثنائي الحادث فعلا أو وهما .

إن موضوع رقابة البرلمان يرتبط بصورة أو بأخرى بمدى نفاذ هذه المراسيم حيث أن مدة النفاذ ترتبط بعرضها على البرلمان في أول جلسة تعقد للبرلمان والذي له الإبقاء على هذه المراسيم أو إنهائها . وإذا كان النص الدستوري الوارد في المادة (3/26) قد أورد هذا القيد ولكننا لو راجعنا بقية أحكام هذا النص فلا نجد حكم يعالج احتمال عدم عرض المراسيم على البرلمان في أول جلسة وكان هذا نقص دستوري مهم جدا , فالحكومات لا تعمل دوما على عرض أعمالها على طاولة السلطة التشريعية . وفي هذا الصدد فإن البعض ذهب إلى وجوب إتباع القانون الأساسي لمسلك الدستور المصري لعام (1923)

<sup>1</sup> - يذكر هنا ان احكام المراسيم الصادرة بخصوص ضمان تنفيذ المعاهدة العراقية البريطانية غير خاضعة لرقابة البرلمان وهذا واضح من نص الفقرة الثالثة من المادة السادسة والعشرون من القانون الاساسي .

والذي يقضي بإبطال أي اثر للمراسيم التي لا تعرض على البرلمان بعد انعقاده (1) , وان كنا نحن لا نعتقد بمثل هذا الأمر لان ذلك قد يكون مرتبط ببقاء الظرف الاستثنائي ولذلك فان هذه المراسيم وفي رأينا تبقى ترتب آثارها ما لم تنتهي بقرار صريح من البرلمان . وعلى ذلك فان مسلك القانون الأساسي كان باتجاه وضع رقابة سياسية على مثل هذه المراسيم حيث لم تذكر المادة أي حكم يشير إلى عرض هذه المراسيم على جهة قضائية أو أي دور تقوم به السلطة القضائية في هذا المجال وهو الأمر الذي دفع البعض لان يتوقع عدم فاعلية الرقابة البرلمانية مادامت تمارس بدون أن يكون دور للقضاء فيها , وقد يكون لهذا الرأي قبولاً إذا ما علمنا بتبعية البرلمان العراقي أبان العهد الملكي لسلطة الملك والحكومة بصورة كبيرة جدا ووقائع الدولة العراقية آنذاك تثبت هذا الأمر . إن فكرة الظروف الاستثنائية وإصدار المراسيم الخاصة بها في العراق الملكي كانت موسعة لمصالح السلطة التنفيذية . فعلى امتداد النظام السياسي آنذاك عرفت الدولة إصدار الكثير من المراسيم التي تحمل وصف القانون في ظروف استثنائية وغير استثنائية فهي تصدر مراسيم بتقييد الحريات العامة بالمرسوم الصادر عام (1928) بناء على تظاهرة طلابية , وتصدر مرسوم آخر عام (1954) بتقييد الحريات العامة لتأمين الأجواء لعقد حلف بغداد وهي كذلك تصدر مرسوم عام (1939) لتكوين جمعية للتمور! (2)

**المبحث الثاني :**

### فكرة الظروف الاستثنائية في العهد الجمهوري

- قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة ( دستور 22 نيسان 1964 )  
بعد أحداث 14 تموز 1958 وسقوط النظام الملكي كان هناك دستور (27 تموز 1958) المقتضب جدا والذي لم يورد بين نصوصه ما يفيد أخذه بفكرة الظروف الاستثنائية (3). وعقب سقوط الجمهورية الأولى وقيام الجمهورية الثانية بعد ثورة (8 شباط 1963) كان هناك قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (25) في 4 / 1963/4 والذي لم يتضمن هو الآخر أي إشارة لفكرة الظروف الاستثنائية . إلا أن الإشارة الأولى لفكرة الظروف الاستثنائية في العهد الجمهوري كانت قد وردت في قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ( 61 ) في 22 نيسان 1964 (4) . حيث

1 - د: مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي - ط5- بغداد - 1947- ص69 .

2 - د : فائز عزيز اسعد - انحراف النظام البرلماني في العراق - ط2 - بغداد - 1975- ص 176 .

3 - لم تكن هذه الفكرة هي الوحيدة التي افتقدها دستور 1958 بل هناك الكثير من الاحكام الدستورية التي كانت ناقصة في هذا الدستور ومن أبرزها تنظيم عمل السلطات العامة في الدولة وحصرها في مجلس الوزراء آنذاك .

4 - يعتبر هذا القانون ذو طبيعة دستورية وتدل على ذلك المادة (14) منه والتي منعت العمل باي نص يتعارض مع احكامه واتساقا مع هذا الامر فان هذا القانون يعتبر اقصر دساتير الدولة العراقية حتى الوقت الحاضر .

أشارت المادة (13) من هذا القانون إلى تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات استثنائية تتضمن جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام تتجدد تلقائيا كلما تطلب الأمر ذلك وبتقدير رئيس الجمهورية ذاته .

ومن هذا النص يتضح إن هذا القانون منح رئيس الجمهورية وهو رأس السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية واسعة أو كاملة وإن لم يكن هو السلطة المخولة دستوريا بمثل هذه الصلاحيات لأن المجلس الوطني لقيادة الثورة كان هو الممارس الأصلي للسلطة التشريعية آنذاك على الأقل من الناحية القانونية .

قد يقول قائل إن هذا النص لا يشير بوضوح إلى فكرة الظروف الاستثنائية لأن فحوى هذه الفكرة هو ممارسة سلطة معينة لاختصاص استثنائي لمدة معينة خلاف النصوص الدستورية أما النص السابق فهو إقرار دستوري بوجود اختصاصات تشريعية يمارسها رئيس الجمهورية وبالتالي لا يشكل هذا مضمون فكرة الظروف الاستثنائية . وللإجابة عن هذا نقول إن أصل فكرة الظروف الاستثنائية هو تجاوز إحدى السلطات لمهامها وتعيديها على باقي السلطات وهو ما توضحه المادة السابقة إضافة لذلك فإن المتتبع للنص المذكور يلاحظ عليه أنه تقرير لحالة استثنائية واضحة وإلا لما قيدت بمدة عام واحد ثم إن الصلاحيات الدستورية لا تقيد عادة بتقدير جهة ما لظرف أو ظروف معينة وهو الأمر الذي يتحقق في المادة السابقة عندما أوردت ما يفيد قيام رئيس الجمهورية بتقدير حالة الضرورة التي من أجلها يكون له أن يمدد العمل بهذه الصلاحيات الاستثنائية من عدمه .

في الحقيقة يمكن أن نقول إن هذا النص جاء ليؤكد هيمنة رئيس الجمهورية على مقاليد السلطات العامة آنذاك أكثر من تقريره لسلطة الرئيس في الظروف الاستثنائية , ونحن نعتقد إنها كانت بوابة لإعطاء الرئيس صلاحيات تشريعية دون الرجوع للمجلس الوطني لقيادة الثورة وما يؤكد هذا الرأي هو الصراع الحقيقي الذي كان بين رئيس الجمهورية ومؤسسة المجلس الوطني لقيادة الثورة والذي انتهى به المطاف إلى إلغاء هذا القانون ( قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة ) ومنح صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة إلى مجلس الوزراء والذي كان تابعا لسلطة رئيس الجمهورية بصورة أو بأخرى (1) .

## 2- دستور 29 نيسان 1964

كان هذا الدستور هو الدستور الأول في العهد الجمهوري الذي أشار إلى فكرة الظروف الاستثنائية . فالإشارة الأولى وكما ذكرنا كانت في القانون رقم ( 61 ) والمسمى قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة إلا إن هذا القانون لم يحمل وصف الدستور صراحة وهو ما تحقق في دستور 29 نيسان 1964 والذي سنبحث فكرة الظروف الاستثنائية في نصوصه الآن .

<sup>1</sup> - تم إلغاء هذا القانون وسلب صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب القانون رقم 137 لسنة 1965

لقد جاءت الإشارة في هذا الدستور إلى فكرة الظروف الاستثنائية في المادة (51) منه (1). وبموجب هذه المادة فإن لرئيس الجمهورية وفي حالة حدوث أخطار معينة أو احتمال حدوثها بما يهدد الدولة أن يتخذ قرارات لها صفة القانون بعد موافقة مجلس الوزراء .

إذا ما أردنا أن نحلل هذا النص نجد ابتداء إن من يحدد خطورة الأوضاع الدافعة لاستخدام هذه السلطة هو رئيس الجمهورية ذاته وبالتالي يستطيع بما يملكه من سلطات واسعة أن يحدد أي خطر معين يكون أساس لاستخدام سلطة الظروف الاستثنائية ، فحدث خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلد وأمنه هي عبارات مطاطية يستطيع معها الرئيس استخدام سلطته في أهون المشكلات أو أن لا يستخدمها في المواضع التي تحتاج فعلا لهذه السلطة وهو الأمر الذي قد يؤدي لأن يكون هذا النص سببا في تعطيل الحقوق والحريات العامة (2) .

لقد أوردت المادة (51) سابقة الذكر قيادا على حق الرئيس في استخدام هذه السلطة وهو وجوب موافقة مجلس الوزراء على ما يتخذه الرئيس من قرارات . ومجلس الوزراء هنا كان يمثل السلطة التشريعية في الدولة آنذاك فالمادة (63) كانت صريحة في إناطة السلطة التشريعية بمجلس الوزراء خلال فترة الانتقال (3) ولكن لو عدنا إلى الواقع نجد إن هذا القيد لا يشكل قيادا فعليا على رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص فأعضاء مجلس الوزراء مع رئيستم يعينون من قبل رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة (43) من الدستور وهو يمتلك حق إقالتهم وإعفانهم من مناصبهم . وفي ظل هكذا وضع لا يعقل أن يعين رئيس الجمهورية رئيس للوزراء أو وزير ما ولا يكون مطمئن لولائه له ولسياساته داخل الدولة ، كما إن اعتراض مجلس الوزراء على قرارات الرئيس تعني مجازفة رئيس الوزراء والوزراء بمناصبهم التي تكون رهن باقتناع رئيس الجمهورية بالإبقاء عليهم . لذلك فإن هذا القيد لم يكن قادرا على درء مخاطر الرغبات الشخصية لرئيس الجمهورية إذا ما توافرت عند استخدامه لاختصاص السلطات الاستثنائية . وبالتالي يبقى لرئيس الجمهورية الدور الأكبر في رسم وتنفيذ سياسات الدولة وما يزيد تأكيد ذلك إن رئيس الجمهورية كان له أن يمارس اختصاصات واسعة دون استخدام سلطة الظروف الاستثنائية فهو يستطيع إعلان حالة الطوارئ (4) بعد موافقة مجلس الوزراء الذي كانت موافقته اقرب للتحقق متى ما شاء الرئيس اتساقا مع النصوص الدستورية المفضلة لدور رئيس الجمهورية .

1 - تنص المادة 51 على انه لرئيس الجمهورية في حالة خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد

وامنها ان يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وامنها بعد موافقة مجلس الوزراء .

2 - د: منذر الشاوي - القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية - ط5 - بغداد - 1966 - ص 200 .

3 - حيث ان هذا الدستور كان معد لفترة انتقالية كما توضح ذلك المادة (104) منه .

4 - تنص المادة (48) من هذا الدستور على ان لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء .

في الحقيقة نحن نعتقد إن فكرة الظروف الاستثنائية في هذا الدستور كانت لبواعث سياسية بحتة أكثر مما هي لبواعث قانونية عملية ، فالسلطة الكبيرة التي تمتع بها رئيس الجمهورية آنذاك ومحاولته فرض سيطرته على باقي مؤسسات الدولة كانت هي السبب الرئيس في اعتماد فكرة الظروف الاستثنائية حسب الوصف المقدم وهو الأمر الذي يجعلنا نعتقد إن فكرة الظروف الاستثنائية لا تعتبر دائما وسيلة لتجاوز إخطار معينة بل يمكن أن تكون في الكثير من الأحيان لتحقيق غايات ومأرب سياسية.

### 3- دستور 21 أيلول 1968

مثل سابقه فإن هذا الدستور اوجد مؤسسة إضافية بالإضافة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذه المؤسسة هي مؤسسة رئاسة الجمهورية . ولكن ما يتميز به هذا الدستور عن سابقه هو منح اختصاص إصدار القوانين لرئيس الجمهورية وفي جميع الظروف والأحوال بالإضافة إلى مجلس قيادة الثورة صاحب الاختصاص التشريعي وفق أحكام المادة (58) من هذا الدستور .

هذا الدستور لم يتطرق مطلقا إلى فكرة الظروف الاستثنائية فلم يرد فيه أي نص يبين استخدام سلطة ما لاختصاصات استثنائية في ظل ظروف معينة .

لكن لو راجعنا نصوص هذا الدستور بدقة نجد إن القواعد العامة تتجه نحو إسناد الاختصاص التشريعي في كل دولة إلى سلطة واحدة تمارسه بصفة حصرية أو بمساهمة سلطة أخرى دون أن يكون لهذه الأخيرة نفس القدر من التأثير الذي تمارسه السلطة التشريعية الأصلية وخاصة في الظروف العادية مع منح سلطة أخرى سلطات استثنائية في الظروف الاستثنائية . أما في هذا الدستور نجد إن هناك سلطتان تمارسان هذا الاختصاص في ذات الوقت وبفلس القوة . إلا إننا مع ذلك نعتقد إن مجلس قيادة الثورة هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل في الدولة وإن كان هناك اختصاص تشريعي ممنوح لرئيس الجمهورية . ووجه اعتقادنا هذا مبني على أساس إن مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة في الدولة بموجب أحكام المادة (44) من الدستور وقبلها كانت المادة (41) قد بينت هذا المعنى عندما أشارت إلى إن مجلس قيادة الثورة هو الجهاز الثوري الذي قاد ثورة تموز 1968 ، وبالإضافة إلى هذا وذاك فإن مجلس قيادة الثورة هو الجهاز جماعي تتخذ فيه القرارات بالأغلبية وفق أحكام المادة (48) من الدستور (1) وقد تأكد ذلك فيما ذهب إليه المؤتمر القطري الثامن لحزب البعث في تقريره السياسي (2) . في حين مؤسسة رئاسة الجمهورية تمارس من قبل الرئيس حصرا وبالتالي فالقيادة هنا فردية إضافة إلى إن رئيس الجمهورية هو رئيس للسلطة التنفيذية وفق أحكام المادة (61) من الدستور.

<sup>1</sup> - تنص المادة (48) (على ان القرارات في المجلس تتخذ بأكثرية الاعضاء الحاضرين مالم ينص على خلاف ذلك في الدستور ....) .

<sup>2</sup> - د: رعد ناجي الجدة - دراسات في الشؤون الدستورية العراقية - بغداد - 2001 - ص 36 .

إضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية ذاته يولد من رحم مجلس قيادة الثورة عبر انتخابه من قبل أعضاء هذا المجلس (1) .

هذا التقديم باعثه اعتقادنا بوجود فكرة الظروف الاستثنائية في هذا الدستور على الرغم من عدم الإشارة إليها مثلما قدمنا . والاختصاص الاستثنائي هنا منح لرئيس الجمهورية للاعتبارات السابق ذكرها . فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وهذه السلطة غالباً ما يمنح لها الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية ، كذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته بصورة فردية مثلما قدمنا وهو ما لا يتحقق في مجلس قيادة الثورة الذي تتحقق فيه فكرة الجماعية في إصدار القرارات على الرغم من دور رئيس المجلس في الكثير من الأمور (2)

كذلك ما يؤيد وجود فكرة الظروف الاستثنائية في هذا الدستور إن مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية لا يتوقع اختلافهما حتى يمكن أن نقول إن الرئيس يصدر القوانين في الظروف العادية فلا يوجد سبب يدعو لأن يعطى الاختصاص التشريعي لجهتين في آن واحد ألا في حالة غياب إحدى هاتين السلطتين حتى تمارس الأخرى هذا الدور وغياب إحدى السلطات لا يفهم منه إلا حدوث ظروف استثنائية أدت إلى هذا الغياب أو تدارك غيابها لمعالجة أي اختلال يحدث داخل الدولة .

#### 4- دستور 16 تموز 1970

يعد هذا الدستور احد أطول الدساتير العراقية على مر عمر الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر حيث استمر العمل به منذ عام 1970 وحتى عام 2003 وهو ما لا يتلاءم مع وصف الدستور بأنه مؤقت .

هذا الدستور أشار إلى فكرة الظروف الاستثنائية في المادة (57/ج) منه فقد أعطت هذه المادة الحق لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون عند الاقتضاء ولا شك في أن هذا النص يعطي الحق للرئيس بان يمارس دوراً تشريعياً مباشراً عن طريق إصدار قرارات فردية تحمل اثر القانون إذا ما توفرت حالات تستوجب تدخل الرئيس التشريعي .

إن هذا النص لم يكن أصيلاً عند وضع الدستور فلم يكن لرئيس الجمهورية عند وضع هذا الدستور إصدار قرارات لها قوة القانون حيث كانت السلطة التشريعية معقودة لصالح مجلس قيادة الثورة بالاشتراك مع المجلس الوطني الذي كان يدخل كمساهم في العملية التشريعية . ولكن في تعديل دستوري أضيف هذا الاختصاص الاستثنائي (3) .

1 - حيث تنص الفقرة (1) من المادة (44) على انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس قيادة الثورة .  
 2 - حيث يمارس رئيس المجلس استناداً للمادة (48) من الدستور دوراً مهماً في ترجيح القرارات المتخذة داخل المجلس .  
 3 - اضيف ذلك بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (15) في 1993/1/28 والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد 3443 في 1993/2/1 .

وذلك لكثرة الأحداث التي مر بها البلد في ذلك الوقت الأمر الذي استدعى منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص الاستثنائي .

في الحقيقة يلاحظ على الدساتير الجمهورية التي أوردت فكرة الظروف الاستثنائية إنها أهملت بحسن أو بسوء نية إيجاد أي جهة معقبة على القرارات التي تتخذها السلطات المختلفة في الظروف الاستثنائية . فلم نجد أن ما تتخذه السلطات المختصة من قرارات في الظروف الاستثنائية يمكن أن يعرض على أي جهة رقابية وفي هذا إهدار للحقوق والحريات العامة بشكل كبير . وقد يقول قائل إن الناحية العملية تثبت عدم جدوى عرض القرارات على أي جهة رقابية ولكننا نقول إن النص على إيجاد جهة رقابية سياسية كانت أم قضائية أولى من إهمال هذا الأمر وعدم النص عليه الأمر الذي يؤدي إلى إطلاق يد السلطات في الظروف الاستثنائية واستخدامها حتى في الأمور البسيطة .

بقي أن نقول إن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ودستور العراق النافذ لعام 2005 لم يوردا من النصوص ما يبين أخذهما لفكرة الظروف الاستثنائية .

الخاتمة

لقد انتهينا في هذا البحث الى ان فكرة الظروف الاستثنائية اصبحت من مسلمات الدول في عالم اليوم . فجسامة الاحداث التي تعترض حياة الدول جعل من الكلام عن انصياع تام لاحكام القانون امر ترفضه وقانع الاحداث والاحوال وجعل من الكلام عن اضطلاع كل سلطة بوظيفة ما مقدما لا تمارس غيرها مطلقا امر مرفوض تماما .

فاذا كان استخدام الوسائل العادية من قبل السلطات العامة قادر على السير بمركب الدولة في البحر الهادئ إلا إن هذه السلطات غير قادرة على السير بهذا المركب امام امواج وتقلبات البحر الهائج لذلك تسعى هذه السلطات لاستخدام وسائل غير تقليدية كلما كان البحر هائجا فكانت فكرة الظروف الاستثنائية وما ترتبه من وسائل غير تقليدية لسلطات الدولة الحل الامثل لمواجهة الازمات والنكبات التي تعترض حياة الدول .

وفي دراستنا هذه نجد من المناسب ان نسوق بعض النتائج التي يمكن ان تترتب على ما قدمناه وسواء تعلق الامر بالمبادئ العامة التي تحكم سير فكرة الظروف الاستثنائية ام كان الامر متعلقا بمضمون هذه الفكرة في الدساتير العراقية .

1- ان هذه الفكرة اوضحت وسيلة لتقوية شوكة السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات العامة في الدولة . صحيح ان السلطة التنفيذية صاحبة القدر المعلى باستخدام هذه الفكرة على اساس انها اقدر على تحديد مدى الحاجة الى اللجوء اليها وهي اكثر تماسا مع افراد المجتمع ، الا ان ذلك كله في كفة ورغبة هذه السلطة بالاستئثار بمقاليد الامور في كفة ثانية .

فلى الرغم من ان السلطة التشريعية هي المعبر الحقيقي عن ارادة الشعب في كل دولة الا ان السلطة التنفيذية اوضحت تستخدم هذه الارادة وكأنها هي المعبر الحقيقي عنها وليست السلطة التشريعية . ويجب الانتباه الى ان هناك فرق بين المعبر عن ارادة الامة او الشعب وهي السلطة التشريعية وبين السلطة الاكثر تماسا مع الشعب بحكم وظيفتها وهي السلطة التنفيذية ، وهذه الاخيرة اصبحت تمزج بين المعنيين لذلك فهي تحدد ماهو استثنائي او غير ذلك دون ادنى اهتمام لباقي السلطات العامة في الدولة .

2- لقد اتفقنا مقدما على ان مبدا الفصل بين السلطات معناه التعاون والناثير المتبادل بين السلطات وليس الفصل المطلق الجامد بين السلطات ونحن مؤمنين بهذا المعنى ايمان

تام . الا ان التطبيق الحاصل الان في اغلب دول العالم لا ينحو هذا المنحى ، فلا وجود للتعاون بين السلطات بقدر ما هو ترتيب لارادة السلطة التنفيذية على حساب ارادات السلطات الاخرى وضرورة الالتزام بهذه الارادة من باب التعاون فالسلطة التنفيذية تفرض ماتشاء من قرارات خلال الفترة الاستثنائية وغيرها وما على السلطات الاخرى الا الانصياع والا فانها تظهر بمظهر المعرقل لعمل السلطة التنفيذية .

- 3- ايضا بينا ان الدساتير بدأت تهتم بفكرة الظروف الاستثنائية وبدأت بإيراد النصوص المنظمة لهذه الفكرة . الا انه يلاحظ على هذا التنظيم انه يهتم بالاثار المترتبة على استخدام هذه الفكرة دون الاهتمام بالالية الخاصة باللجوء اليها . صحيح ان الظرف الاستثنائي لا يمكن ان يتوقع مقدما الا انه يجب القول ان هناك بعض الخطوط العريضة التي يجب ان تنظم كيفية اللجوء لاستخدام السلطات الاستثنائية ، والا اضحت هذه الفكرة اداة للطغيان بيد السلطة التنفيذية لتصفية الخصوم السياسيين في كل صغيرة وكبيرة .
- 4- فيما يتعلق بالدساتير العراقية فان اهم ما يلاحظ على هذه الدساتير ( وكحال اغلب الدساتير ) نجد انها اهتمت بإيراد النصوص المتعلقة بتحديد الجهات التي لها حق استخدام الاختصاصات الاستثنائية الا انها في اغلبها ( وخصوصا دساتير العهد الجمهوري ) لم تتطرق الى الضمانات الفاعلة في وجه السلطة التي تستخدم الاختصاصات الاستثنائية لذلك لم نجد في الدساتير العراقية في جميعها ما يشير الى وجود رقابة فاعلة على اعمال السلطة التنفيذية عند ممارسة اختصاصاتها الاستثنائية .
- 5- القانون الاساسي العراقي لعام (1925 ) كان اكثر الدساتير العراقية تنظيما لفكرة الظروف الاستثنائية فهذا القانون حدد السلطات التي لها ان تستخدم هذه الاختصاصات وكيفية ممارستها اضافة الى بعض الضمانات وان كانت غير ذات فاعلية من الناحية الواقعية . اما الدساتير الجمهورية فانها اوردت النصوص المتعلقة بالظروف الاستثنائية دون تفصيلات وبما يلائم توجهات السلطة التنفيذية دون الاعتداد بايجاد اي نصوص متعلقة بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية خلال الظرف الاستثنائي .
- 6- بالنسبة للدساتير العراقية الجمهورية فلم نجد تلك المبررات القانونية والدستورية التي تبيح استخدام السلطات الاستثنائية بمثل هذه النصوص القليلة . فاذا كان القانون الاساسي وبموجب المعاهدة العراقية البريطانية عام ( 1922 ) ملزم بتقوية سلطة الملك لضمان تنفيذ التزامات المملكة العراقية تجاه المملكة المتحدة الا ان الدساتير الجمهورية لا يوجد بها مثل هذا الإلزام حتى تعطى السلطات الواسعة لرئيس السلطة التنفيذية وبدون اي وجه رقابي يمارس تجاه هذه السلطات .
- وأخيرا نأمل أن نكون قد وفقنا ولو بالنزر اليسير في بيان مفهوم الظروف الاستثنائية وتطبيقات هذه الفكرة في الدساتير العراقية أملين إن يأخذ المهتم بالشأن الدستوري العراقي بالأفكار والمعاني الواردة في هذا البحث على الرغم من قلتها بما يغني التجربة الدستورية العراقية والعمل على إيجاد مفهوم لفكرة الظروف الاستثنائية بما يجعلها عامل حل للحالات الاستثنائية بحق وليس وسيلة للاستبداد بالسلطة .

### المصادر

#### المصادر العربية :

- 1- د: إبراهيم عبد العزيز شيحا – الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري – الدار الجامعية .
- 2- د: احمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية – 2003- القاهرة .
- 3- د. ثروت بدوي – النظم السياسية – دار النهضة العربية – 1972- القاهرة .
- 4- د: رعد ناجي الجدة – دراسات في الشؤون الدستورية العراقية – 2001 - بغداد .
- 5- د.سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف – 2005.
- 6- د: طعيمة الجرف – مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون – ط3- 1976- القاهرة .
- 7- د: عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد – العلاقة بين القانون والملائحة- دراسة مقارنة – 1985 .
- 8- د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة- ط1 – 1980 – القاهرة .
- 9- د : فائز عزيز اسعد – انحراف النظام البرلماني في العراق – ط2- 1975- بغداد .
- 10- د. كاظم علي عباس – دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في دستور الجمهورية الفرنسية – مجلة القانون - الجامعة المستنصرية – العددان الثامن والتاسع – 2010- بغداد .
- 11- د : محمود عاطف ألينا – الوسيط في القضاء الإداري – ط2 – 1999- القاهرة .
- 12- د: مجيد حميد العنكي – الدستور البريطاني – ج1- المكتبة الوطنية – 2003- بغداد .
- 13- د : مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي – ط5 – 1947 – بغداد .
- 14- د : منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – ط2- 1966- بغداد .
- 15- د: وسام صبار العاني – الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية - ط1- 2003- بغداد .

المصادر الأجنبية :

- 1- A.HORRION, **droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris. 1972
- 2- VEDEL . G. delvolpep. **Droit administrative** D.U.F 10e edition 1988.

الدساتير والقوانين :

- 1- القانون الاساسي العراقي لعام 1925.
- 2- دستور العراق لعام 1958.
- 3- دستور العراق لعام 1964.
- 4- دستور العراق لعام 1968.
- 5- دستور العراق لعام 1970.
- 6- قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963.
- 7- قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964.
- 8- دستور مصر لعام 1923.
- 9- دستور المملكة المغربية لعام 1972.
- 10- دستور الجمهورية الجزائرية لعام 1976.
- 11- دستور جمهورية فرنسا لعام 1958.

## Investing the Idea of Exceptional Circumstances and their Applications in Iraqi Constitutions

*Dr. M.D.Abdulkader*

### Abstract :

This research entitled " The idea of Exceptional Circumstances and Their Applications in Iraqi Constitutions " isolates the state in which one of the public power by passes its assigned jurisdictions granted to it by the constitution by virtue of the occurrence of an exceptional state of condition that urges the Constitution to grant, the same power, wider authority which it does not enjoy in ordinary circumstances, a thing which results in some consequences that affect society . Here it is the duty of the law to reconcile the requirements of keeping public order at all times and in all conditions to the act of maintaining public rights and freedoms lest should squandered.

Having suggested the broad outline of the organizing idea already mentioned, the researcher tried to state the most important applications of exceptional circumstances in the texts of Iraqi Constitutions in terms of the power enjoying exceptional jurisdiction, the extent of the success of other powers in guaranteeing that these judicial provisions are not to be exploited for purely aims and also in terms of the workability of on-checking that obtains in some Iraqi Constitutions in this respect.

Unfortunately the researcher has found out that the Iraqi Constitutional system lacks a lot of regulations, a thing which makes of the idea of exceptional circumstances a purely legal idea not liable to be practiced for political aims, nor firmly establishing the footing of one power at the expense of the remaining powers.

Though the idea of the research has some sort of political dimension, yet as far as Iraqi Constitutions are concerned, things have gone to the extreme . The basic aim of this unsophisticated study is to try to enrich the Iraqi Constitutional Library with the most important jurisdictions and topics relevant to Iraqi Constitution and to have some insightful look at the constitutional approach adopted by Iraqi Constitutions in the realm of Constitutional topics of ideas and with the purpose of enhancing the Iraqi Constitutional experience and of participating in amending its wrong directions and solidifying its staid legal actions .