Route Educational & Social Science Journal

Volume 6(5) ; May 2019

Artical History

Received/ Geliş	Accepted/ Kabul	Available Online/yayınlanma
14. 3 .2019	10.5.2019	15.5.2019

المواطنة بين مبدأ سيادة القانون وحالة الطوارئ لضمان الامن عبر المعايير الدستورية – دراسة دستورية

Citizenship between the principle of the rule of law and the state of emergency to ensure security through constitutional standards - a constitutional study

أ.م.د. هشام جميل كمال

Assistant Professor Dr. Hisham Jamil Kamal

جامعة تكريت – كلية الحقوق

Tikrit University, Faculty of Law

المستخلص

ان مبدا سيادة القواعد القانونية يعد من المبادئ المسلم بها ضمن نطاق القانون الدستوري ويعد المعيار الذي تقتدي به السلطات لبيان صحت عملها ومدى مراعاتها للنصوص الدستورية ، والذي يعني خضوع سلطات الدولة وافراد الشعب حكام ومحكومين لأحكام القانون وعدم الخروج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ ان سلطات الدولة الثلاثة (تشريعية ،تنفيذية ،قانونية) عليها احترام المشروعية في جميع اعمالها وتصرفاتها على اساس قانوني ناشئ من تطبيق مبدأ سياده القانون الذي يعني وجوب احترام القاعدة الدنيا للقاعدة الاعلى حسب تدرج المصادر القانونية في الدولة ، ولهذا المبدأ عدة مصادر يعتمد عليها منها ما هو مقر من سلطات الدولة من خلال التشريع بمختلف درجاته ومنها ما يكون ناتج عن ضمير الامة وتكرار العمل عليها وله ايضا ضمانات تستهدف حسن تطبيقه وعدم التجاوز عليه ، و كونه مبدأ يحقق المصلحة العامة ويحافظ على القوانين التي شرعت في الاصل لحماية هذه المصلحة يرد على هذا المبدأ .

Abstract

The principle of the rule of legal norms is one of the accepted principles within the scope of constitutional law. It is the standard used by the authorities to demonstrate the validity of their work and their observance of the constitutional texts, which means that the authorities of the state and the people of the people are governed and governed by the provisions of the law and not out of its boundaries. The three countries (legislative, executive, legal) must respect the legality of all their actions and actions on the basis of legal arising from the application of the principle of the rule of law, which means that the minimum rule of the higher rule must be respected according to the hierarchy of legal

sources in the countries This principle has several sources on which to rely, including what is the seat of state authorities through legislation of various degrees, including what is the result of the conscience of the nation and the repetition of work on it also has safeguards aimed at good application and non-infringement, and being a principle of public interest and maintain the laws that Originally initiated to protect this interest is reflected on this principle.

المقدمة

ان مبدأ سيادة القواعد القانونية يعد من المبادئ المسلم بها ضمن نطاق القانون الدستوري ويعد المعيار الذي تقتدي به السلطات لبيان صحت عملها ومدى مراعاتها للنصوص الدستورية ، والذي يعني خضوع سلطات الدولة وافراد الشعب حكام ومحكومين لأحكام القانون وعدم الخروج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ ان سلطات الدولة الثلاثة (تشريعية ،تنفيذية ،قانونية) عليها احترام سيادة القواعد القانونية في جميع اعمالها وتصرفاتها على اساس قانوني ناشئ من تطبيق مبدأ سياده القانون الذي يعني وجوب احترام القاعدة الدنيا للقاعدة الاعلى حسب تدرج المصادر القانونية في الدولة ، ولهذا المبدأ عدة مصادر يعتمد عليها منها ما هو مقر من سلطات الدولة من خلال التشريع بمختلف درجاته ومنها ما يكون ناتج عن ضمير الامة وتكرار العمل عليها وله ايضا ضمانات تستهدف حسن تطبيقه وعدم التجاوز عليه ، و كونه مبدأ يحقق المصلحة العامة ويحافظ على القوانين التي شرعت في الاصل لحماية هذه المصلحة يرد على هذا المبدأ .

اهمية الدراسة :ـ ان مبدأ سيادة القواعد القانونية الدستورية تضمن احترام القواعد القانونية حسب تدرج مصادرها مع ضمان حقوق وحريات الافراد وفق عمل مؤسسات الدولة ، مع بيان تطبيق حالة الظروف الطارئة التي تدفع الدولة الى اتخاذ اجراءات استثنائية لمعاجلة ازمة تصيب البلاد مما يتطلب الخروج على القواعد الدستورية لفترة استثنائية محددة على ان يتم ايقاف العمل بهذه القاعدة الاستثنائية بمجرد زوال السبب وعلاج هذه الحالة من قبل اجهزة الدولة .

واهمية البحث تكمن في بيان النصوص الدستورية والقواعد القانونية المنظمة للحالة الطارئة والاجراءات المتخذة وفق معايير الرقابة والمسألة المعمول بها ضمن الدولة مع مراعاة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .

اشكالية الدراسة :ـ ينطلق هذا البحث من عدة اسئلة تدور في اشكالية البحث تكمن في الاتي :ـ

١- مبدأ سيادة القاعدة الدستورية لها اهمية كبيرة على اطار تطبيقها على الافراد فهل تم ضمان حقوق وحريات وفق مبدأ احترام تطبيق القواعد القانونية ضمن نطاق الدستور وماهي انعكاساته في عمل مؤسسات الدولة خدمتاً لحقوق المواطن .

٢- هنالك حالات طارئة تصيب البلاد سواء كانت كوارث طبيعية كالزلازل والفيضان والاوبئة وكوارث بشرية كالحروب والارهاب وغيرها مما يستوجب اتخاذ تدابير احترازية لاجل الحد من اثار هذه الكوارث او علاجها ،

فقد تخرج الدولة عبر سلطاتها عن حدود سيادة القواعد القانونية فهنالك العديد من الإشكالية في هذا الامر ومنها :-

- هل هنالك اجراءات محددة يتم اتخاذها لأجل القضاء على الحالات الطارئة من قبل الدولة .
- هل هنالك سلطة مختصة تتولى علاج حالة الطوارئ تملك القدرة والاختصاص لعلاج هذا الامر .
- هل هنالك رقابة على الاجراء المتخذ من قبل السلطات لعلاج ومواجهة الظرف الطارئ من قبل الدولة .
- دور القضاء ورقابته على الحالة الطارئة باعتباره جهاز يضمن حسن تطبيق القانون فهل يعمل ضمن معايير الرقابة والحيادية ام يوقف العمل في فترة الطوارئ.
- ماهي الاثار الناتجة على انتهاء الحالة الطارئة من حيث الاجراء والاضرار التي لحقت الافراد والهيئآت وما صحة الاعمال التي قامت بها السلطات من حيث النطاق الموضوعي والزماني .

منهجية الدراسة :-

تتضمن الدراسة للبحث الموسوم (العلاقة بين مبدا سيادة القواعد القانونية وحالة الطوارئ ضمن المعايير الدستورية – دراسة دستورية) وفق منهاج تحليلي حيث يتم عرض اهم النصوص الدستورية وتسليط الضوء عليها ، مع مراعاة المنهاج المقارن لبعض الدول العربية التي سارت في نفس الاطار كمصر وتونس .

خطة البحث :-

اشتمل خطة البحث الموسوم (العلاقة بين سيادة القواعد القانونية وحالة الطوارئ ضمن المعايير الدستورية – دراسة دستورية) **المباحث التالية :-**

المبحث الاول / المواطنة و سيادة القواعد القانونية (تعريفها وتمييزها وتطبيقها في النصوص الدستورية ومصادرها)

المبحث الثاني/ ضمانات تحقيق مبدأ سيادة القواعد القانونية لضمان عنصر الامن

المبحث الثالث/ حالة الطوارئ (شروطها ومسوغاتها وسبل تنظيمها)

الخاتمة

المبحث الاول

المواطنة و سيادة القواعد القانونية

(تعريفها وتمييزها وتطبيقها في النصوص الدستورية)

ان سيادة القواعد القانونية مبدأ دستورياً له اثر كبير في ضمان احترام الدستور وهو معيار يمكن ان نسترشد اليه لبيان السلطة الممنوحة للسلطات الدولة وهو النطاق الذي يتم العمل فيه لضمان صحة العمل التي تقوم به هيئآت الدولة ولهذا سوف نقسم هذا المبحث االربع مطالب نتطرق في الاول مفهوم المواطنة وندرس في

الثاني تعريف سيادة القواعد القانونية ونحدد في الثلث تميز سيادة القواعد القانونية عن الشرعية ونبين في ارابع مبدأ سيادة القواعد القانونية في العراق ومصر وتونس .

المطلب الاول

مفهوم المواطنة

ان المواطنة احد المبادئ الحضارية التي تركز عليها القواعد القانونية الداخلية والدولية لما يرتبط بها من مواضيع مهمة لاجل ضمان الحقوق والحريات المنصوص عليها ضمن القواعد القانونية ، ولمفهوم المواطنة مرت بمراحل تاريخية متعددة وقد اثرت الايدلوجية على مفهومها حسب المراحل التي زامنتها ظهورها وانعكاساتها حسب العوامل التي واكبتها لحين ظهورها بالمفهوم الحالي [١].

وتعرف المواطنة لغةً : فهي ماخوذ من كلمة وطن وهو المنزل الذي تقيم به وهو موطن الانسان ومحله ، وطن يطن وطناً ،وطن البلد : اتخذه وطناً ،توطن البلد :اتخذ وطناً ويراد به منزل اقامة الانسان ولدت فيه ام لم تولد وهي على وزن مفاعل [٢] ، ويعد اصطلاحا يشير الى الامة او المواطن [٣].

اما مفهوم المواطنة بالانكليزية فهي تنحدر من كلمة لاتينية (citizen) بمعنى الفرد الذي يشارك في الحياة المدنية وعيه حقوق والتزامات بموجب القواعد القانونية حسب التنظيم القانوني[٤]

وتعرف المواطنة اصطلاحاً هي التزامات متبادلة بين الاشخاص والدولة ، فالشخص يحصل على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية نتيجة انتمائه لمجتمع معين وعليه في الوقت ذاته واجبات يحتم عليه ادائه ، فالمواطنة هي علاقة بين الفرد والمواطن تحددها التزامات وحقوق متبادلة ويحكمها اساس الانتماء الفرد بالوطن على اساس الولادة ورابطة الدم [٥].

فالمواطنة تعد قيم اخلاقية وسلوكية تغرس في الفرد على اساس حب الوطن والمصلحة العامة والتفاخر بماضية وحاضره والاستبشار بمستقبلة وهذا القيم لا يعبر عنها بهوية الاحوال المدنية او جواز السفر بل لها مظاهر

[١] ان ظهور المواطنة كان في مرحلة ماقبل الاسلام في المدن اليونانية وظهور العديد من الاراء والفقهاء ولكن ملامح المواطنة لم تظهر بشكل بارز في الاسلام عبر تطبيق العدالة والمساواة بين الجميع لا فرق بين اسود وابيض ولا بين حاكم ولا محكوم ينظر : القران الكريم ، سورة النحل ، الاية ٩٠، وسورة الحجرات ، الآية ١٣.

[٢] لسن العرب ، ابن منظور ، دار الاحياء العربي ، ج١٥ ، بيروت ، ١٩٨٤ ،ص٣٣٨

[٣] الموسوعة العالمية ، موسسةاعمال الموسوعة للنشر والتوزيع ، الرياض ، ١٩٩٦، ص٣١١.

[٤] الان تورين ،ماهي الديمقراطية– حكم الاكثرية ام الاقلية ،ترجمة حسن قبسي ، دار الساقي ، بيروت ،١٩٩٥ ،ص١٤

[٥] د. محمد شمخان و عبد الطيف العوين ، مفهوم المواطنة واليات تعزيزها ، نشرة فصلية تصدر من مكتب التوجيه المجتمعي وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية ، الكويت ، السنة الثاني ،٢٠١٠، ص١-٢.

متعددة تبدء من احترام القانون وتطبيقه وحماية المواطن لنفسة ولماله ولوطنه وحب الانتماء لهذا الوطن فالمعايير التعلمية لحب الوطن تستشعر من خلال الاسرى وتلاحمها والاصدقاء وحبهم للوطن والمنهاج التربوية في خدمة الصالح العام وبيان الحقوق والواجبات الملقاه على عاتق المواطن من اجل ضمان تطبيق سيادة القواعد القانونية في البلاد [٦]

ويمكن استخلاص تعريف قانوني للمواطنة هي الشعور بالانتماء والولاء للوطن وكافة مفاصل الدولة عبر تطبيق القواعد القانونية الضمانة للحقوق والحريات التي على اساسها يتم تحديد واجبات المواطن وحقوقه لاجل ضمان الصالح العام .

المطلب الثاني

تعريف سيادة القواعد القانونية

بادي ذي البدء لابد من بيان مفهوم سيادة القواعد القانونية وفق منهج اللغوي والاصطلاحي في وعلى النحو الاتي :ـ

اولا:ـ مفهوم سيادة القواعد القانونية اللغوي :ـ لاجل بيان مفهوم سيادة القواعد القانونية لابد من التعرف على مبدأ المشروعية الذي يعد مرادفا من الناحية اللغوية لمبد سيادة القواعد القانونية ومختصرا فتعرف مشروعية (اسم) مصدر صناعي من مشروع اي قانوني وهو صفة لما هو شرعي قانوني ويقال تستمد السلطة مشروعيتها من الشعب اي مصداقيتها واهليتها ..ومشروعية حق وقانونية شرعية ومنه ايضا اشترع ، اشتراعي ، اشراع ، مشروع ،مشارع ، ومنها في الشرع مشروعية الاعتكاف اي السبب الذي شرع من اجله الاعتكاف ، ومشروعية الصوم اي فرض الصوم .[٧]

ثانياً:ـ مفهوم سيادة القواعد القانونية الاصطلاحي :ـ عرف اهل القانون سيادة القواعد القانونية على انها توافق القاعدة القانونية الادنى للقاعدة القانونية الاعلى وعدم مخالفتها شكلا ومضمونا ان اي تصرف بخلاف ذلك يكون مشوب بعيب البطلان [٨]

[٦] د. محمد شمخان وعبد اللطيف العوين . مصدر سابق ، ص٢.

[٧] ابـراهيم مصطفى وأحمد الزيات، معجم المعاني الجامع- معجم (عربي – عربي) ، ط١، دار عمان- الاردن، ١٩٨٦

[٨] مـركز الدراسات الاقليمية- جامعة الموصل ، د. زياد عبد الوهاب النعيمي ، مقال منشور في شبكة الاتصالات العالمية على الموقع www.regionstuudiescenter-uomosul-edu.irq

وقد عرفت سيادة القواعد القانونية بانها الدولة القانونية هي التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها بقواعد قانونيه تعلو عليها وتكون ضابطا لأعمالها وتصرفاتها في اشكالها المختلفة ذلك ان ممارسه السلطة لم تعد امتيازا شخصيا لاحد ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها [٩]

وعرفه الفقه الغربي (سيطرة القانون واعلان سموه وعلوه والقضاء على فكرة عدم الخضوع له وبذلك هو السلطة والافراد للقانون وفرض احترام القاعدة القانونية) [١٠]

من جملة هذه التعريفات السابقة يمكن ان نستخلص تعريف سيادة القواعد القانونية بانها (هو مطابقة التصرفات التي تقوم بها الدولة نشاطاً وهيئآت الى احترام التدرج في القواعد القانونية بحيث ينطبق القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى وتنطبق احكام القاعدة الدستورية على جميع الافراد حكام ومحكومين لضمان الحقوق والحريات وتحقيق التوازن بين السلطة والحرية).

المطلب الثاني

التمييز بين سيادة القواعد القانونية مبدأ سيادة القانون

ان الشرعية ارتبطت بها معان عديدة ومنها الشرعية يتم استخدامها ضمن نطاق الدراسات النظرية القانونية والسياسية ولهذا لابد من بيان كل منهما بدقة لمعرفة نقاط التميز بها ومن المهم الاشارة الى مصطلح قانوني اخر المتمثل بالشرعية او مبدأ سيادة القانون

فقد ذهب بعض الفقهاء الى انه لا وجود للفرق بين سيادة القواعد القانونية والشرعية اذا كلاهما يعني الخضوع للقانون تكون تصرفات الهيئات والافراد متفقة مع القانون، بينما يذهب غالبية الفقهاء الى ان المقصود بالشرعية السلطة او الحكومة التي تستند في وجودها الى اساس قانوني يتمثل في الدستور او النظام القانوني واذا لم تستند السلطة الى ما سلف ذكره فأنها تكون سلطة فعلية او واقعية ولا تتمتع بأية شرعية . [١١]

من هذا نستنتج ان الشرعية هي مفهوم سياسي يراد بها الايدلوجيا التي يقوم عليها نظام الحكم لضمان حرية التصرف بالشؤون الداخلية والخارجية ، بينما سيادة القواعد القانونية مفهوم قانونـي يراد به خضوع القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى لضمان تطبيق الدستور واحترامه حمايتاً للحقوق والحريات.

---

[٩] احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، استنادا الى حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ٤/كانون الثاني/١٩٩٢ في القضية المرقمه٨/ قضائية دستوريه

[١٠] بلحاج الطاهر ،بحث بعنوان مبدأ المشروعية منشور على شبكة الاتصالات العالمية – الانترنت على الموقع www.tribunadz/form

[١١] ماجد احمد الزاملي – مبدأ سيادة القانون ، مقال منشور على شبكة الاتصالات الدولية- الانترنت على الموقع : www.droit-dr.com/forum/showthread

المطلب الثالث

تطبيق مبدأ مشروعية القواعد القانونية في دستور العراق ومصر وتونس

لأهمية مبدأ سيادة القانون في النطاق القانوني للدولة فقد اتجهت اغلب الدول الى النص عليه في دساتيرها ضمانا لعدم المساس به وتشتمل مصادر القاعدة القانونية على المصادر القانونية المكتوبة وهي (الدستور. [١٢]، والقوانين[١٣] ، وياتي بعدة بالترتيب اللوائح (القرارات التنظيمية[١٤]) اضافة الى المصادر غير المكتوبة التي تشمل (القواعد العرفية ومبادى العامة للقانون[١٥]) .ولهذا سوف نتطرق الى بيان النصوص الدستورية التي اشارة الى مبدأ مشروعية القواعد القانونية في كل من العراق ومصر وتونس كون دساتيرها الحالية نشأت بعد تغيير انظمة حكمها فـي السنوات الماضية والتي تعد دساتير حديثة في الوطن العربي وبالإضافة الى ذلك فان كل وحدة منها تمثل صورة مختلفة عن الاخرى بالنسبة لشكل نظام الحكم . ففي العراق نصت المادة ١٣ من الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على ما يلي

اولاً : يُعدُ هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء .

ثانياً : لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه .

ان نص المادة يبين لنا بوضوح ان الدستور ملزم في كافة انحاءه أي وجوب الخضوع له بدون تفريق بين سلطة وافراد اذ الزم الجميع به دون استثناء . [١٦]

وفي دولة مصر ورد في الباب الرابع المعنون بسيادة القانون المادة ٩٤ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ على ان مبدأ سيادة القانون اساس الحكم وتخضع الدولة للقانون وهذا الخضوع ما هو الا تجسيد لمبدأ سيادة القواعد القانونية . [١٧]

---

[١٢] د.احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين، ،دار النهضة العربية،بدون سنة طبع،ص٤٥ وما بعدها و د. احسان جميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ورعد ناجي الجدة ،النظرية العامة في القانون الدستوري ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص١٦٢

[١٣] عبد الفتاح ابو الليل، قضاء المشروعية، دار النهضة العربية،القاهرة،لسنة١٩٨٨، ص ٨ وما بعدها

[١٤] د. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد ، القضاء الاداري ، ط٣،بدون دار نشر،ط٣،لسنة٢٠١٣.

[١٥] د .احسان المفرجي، مصدر سابق،ص٢٠٠ وما بعدها .

[١٦] دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ النافذ

[١٧] دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ

اما في تونس فقد نص الفصل الثاني من الدستور الحالي لسنة٢٠١٤ على ان (تونس دولة مدنية تقوم على المواطنة وارادة الشعب وعلوية القانون) ويقصد بعلوية القانون الخضوع لاحكامه من قبل الجميع .[١٨]

المبحث الثاني

ضمانات تحقيق مبدأ سيادة القواعد القانونية وتطبيقاتها في العراق ومصر وتونس

لغرض تكريس مبدأ سيادة القواعد القانونية على ارض الواقع وجب تحريك آليات تعتبر ضمانات لعدم الخروج عن هذا المبدأ و تتمثل بالرقابة على اعمال السلطات سواء كانت ذات مصدر تشريعي او عملي فعلي وتتمثل بأنواع الرقابة المتبادلة من قبل السلطات فيما بينها وفيما يأتي بيان لها ضمن ثلاث مطالب نتطرق في الاول الى الرقابة السياسية ونحدد في الثاني رقابة الراي العام وندرس في الثالث الرقابة الادارية .

المطلب الاول

الرقابة البرلمانية

وهي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية ومن ضمنها الاجهزة التنظيمية الامنية باعتبارها رقيبا عليها بصفتها ممثلة عن الشعب وتكون هذه الرقابة على عدة اشكال اذ قد تكـــون على سؤال او استجواب وصولا الى حق السلطة التشريعية في طرح الثقة من الحكومة عند ثبوت وجـود الخلل والقصور من جانب الاخيرة وفي دستور الجمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥ النافـــذ المادة(٦١ / سابعا وثامنا) نصت على دور البرلمان بالرقابة على السلطة التنفيذية وفقا لـما يأتي:-

أ ـ لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة .

ب ـ يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام. للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته

ج ـ لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه .[١٩]

[١٨] دستور التونسي لسنة٢٠١٤ النافذ

[١٩] ينظر الى المادة ٦١/ سابعا من دستور الجمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥ النافذ

ثامناً:

أ . لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه .

ب-١ . لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢ . لمجلس النواب بناء على طلب خمس "١/ ٥" اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب

٣ . يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه.

ج . تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . [٢٠]

وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١ لسنة٢٠٠٨) في العراق في المادة (٧)على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع انشطة الهيئة التنفيذية و المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد . من هنا نستنتج ان المشرع العراقي اخذ بالرقابة البرلمانية كضمانة لمشروعية اعمال السلطة التنفيذية [٢١]

وقد نص الدستور المصري لسنة٢٠١٤ النافذ على الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في المواد (١٢٩،١٣٠،١٣١،١٣٢،١٣٣،١٣٤،١٣٥) حيث اعطى الحق لاعضاء مجلس النواب توجيه أي سؤال لرئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء وايضا حقهم في استجوابهم كل حسب اختصاصه. وفيما يخص الامور العاجلة اعطى الدستور الحق لاعضاء مجلس النواب تقديم طلب احاطة او بيان عاجل الى رئيس الوزراء او احد نوابه او الوزراء في الامور ذات الاهمية ،وكذلك لمجلس النواب تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق في موضوع معين ومتابعة نشاط الجهات الادارية او الهيئات العامة ولها في سبيل تحقيق ذلك طلب اية مستندات او سماع اقوال من تريد من اعضاء السلطة التنفيذية وعلى الجميع الاستجابة لطلبها [٢٢]

وفي الفصل ٩٧ من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ النافذ على الرقابة البرلمانية نص على يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث

[٢٠] المادة٦١/ ثامنا من دستور الجمهورية العراقية لسنة٢٠٠٥ النافذ

[٢١] قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المادة ٧

[٢٢] الدستور المصري لسنة٢٠١٤ النافذ

الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مضي خمسة عشر يوما على إيداعها لدى رئاسة المجلس

ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادَق علـى ترشيحه في نفس التصويت، ويتمّ تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل ٨٩ وفي صورة عدم تحقق الأغلبية المذكورة، لا يمكن أن تقدم لائحة اللوم مجددا ضد الحكومة إلا بعد مُضي ستة أشهر

ويمكن لمجلس نواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبيـة المطلقة [٢٣].

المطلب الثاني

الرقابة الادارية

ان الجهات التنظيمية الامنية وهي تمارس مهامها لضرورة احترام مبدأ سيادة القواعد القانونية ومن ثم مراجعة قراراتها مباشرةً للتاكد من صحتها دون تقديم تظلم او شكوى ووهي اما ان تكون رقابة ولائية او الرقابة الرئاسية وهي التي تقع على الرئيس الدائرة للموظف الذي صدر القرار وذلك من خلال متابعة الرئيس اعمال الموظفين [٢٤]

اظافة الى نظام الرقابة بناءاً على تظلم (ولائي) اما اذا قدم التظلم الى رئيس الموظف الذي صدر منه القرار فيسمى (تظلم رئاسي) [٢٥] والرقابة التي تمارسها الهيئة المستقلة اذا كان هنالك هيئة مستقلة مختصة بالاجهزة الامنية لكن الواقع في العراق هنالك لجنة الامن والدفاع هي التي تراقب ضمن اختصاصاتها صحة ومشروعية القرارات المتخذة من قبل الاجهزة التنظيمة الامنية[٢٦].

كما هنالك محاكم مختصة بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ومنها رقابة محكمة قضاء الموظفين حيث تعد محكمة قضاء الموظفين احد اهم تشكيلات مجلس شؤون الدولة واهمية المجلس تنبع من الرقابة القضائية التي تمارسها على قرارات الصادرة السلطة التنفيذية في مجال العقوبة الانضباطية وتعد المحكمة هيئة من هيئات

[٢٣] الدستور التونسي النافذ لسنة٢٠١٤.

[٢٤] نجيب خلف احمد، القضاء الاداري ،ط٣، المستنصرية ،بغداد ،٢٠٠٣،ص٤٥

[٢٥] اسماعيل نجم الدين ،الرقابة القضائية على اعمال الادارة في العراق ونطاق تطورها في اقليم كوردستان ،رسالة ماجستير كلية القانون جامعة السليمانية ، ٢٠٠٧، ص٤٢.

[٢٦] علياء غازي موسى، الطبيعة القانونية لقرارات هيئة النزاهة والرقابة عليها ،اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة تكريت ، ٢٠١٤ ، ص١٢٥.

مجلس شؤون الدولة التي تمارس جانباً من اختصاصاتها في مجال القضاء الاداري [٢٧] ، وهي تنظر في (الطعون من العقوبات وهي اما ان تلقي او تعدل او تصادق على القرار وفق احكام القانون) [٢٨] .

ورقابة محكمة القضاء الاداري والتي ستحدثت محكمة القضاء الاداري في موجب القانون رقم١٠٦ لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شورة الدولة وتختص المحكمة بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر على الموظفين والهيئات والوزارات [٢٩] وكذلك النظر في قرارات التي لم يعين مرجع للطعن فيها من قبل ذوي الشأن .

ومعناها ان تقوم الاجهزة التنظيمية الادارية بمراجعه اعمالها التي يترتب عليها سحب او الغاء او تعديل القرارات الصادر عنها دون المساس بحقـوق الافراد المكتسبـة التي تأتت من اصدارها وتنظر هذه الرقابة ايضا في مدى توافق القرارات الصادرة من السلطات في الدولة مع الهدف المراد تحقيقه من هذا القرار ومن جهة اخرى تضمن الرقابة الإدارية كفالة حق التظلم وتقديم الشكاوي من قبل المواطنين للهيئة التنفيذية . [٣٠]

وقد نصت اغلب الدساتير على حق مجلس الوزراء في لرقابة الادارية على اعمال الوزارات حيث نصت المادة (٨٠/ اولا) من الدستور العراقي النافذ لسنة٢٠١٤:

يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية :

اولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة . [٣١]

و نصت المادة ١٦٨من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على (يتولى الوزير وضع سياسية وزارته بالتنسيق مع الجهات المعينة ومتابعة تنفيذها والتوجية والرقابة وذلك في اطار السياسة العامة في الدولة) [٣٢]

وقد نص الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ النافذ في الفصل ٩٢ على اختصاصات الحكومة نذكر منها

---

[٢٧] علياء غازي موسى، مصدرسابق ،ص١٣٣

[٢٨] المادة ١٥ من قانون انضباط موظفين الدولة القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ معدل.

[٢٩] المادة ٧ من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورة الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

[٣٠] د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٥ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤، ص١٩.

[٣١] الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

[٣٢] الدستور المصري لسنة٢٠١٤ النافذ

- احداث تعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة رئيس الجمهورية
- احداث تعديل وحذف المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الادارية وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة رئيس الدولة . [٣٣]

من الواضح من النص السابق ان الرقابة الادارية للسلطة التنفيذية واسعد لانها تتناول بالتعديل والحذف المؤسسات والقرارات التي تصدر منها.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية

ويقصد بها مباشرة السلطة القضائية بواسطة محاكمها و باختلاف درجاتها مراقبة اعمال السلطات وتعتبر هذه الرقابة اكثر انواع الرقابة ضمانا لحقوق الافراد وحرياتها لأنها تتمتع بالحيادية والاستقلال عن اطراف النزاع في حالة التعسف الذي يصيب الافراد وذلك جراء الاخلال بمبدأ سيادة القواعد القانونية فيما يصدر من السلطات الاخرى من تصرفات وتسعى الرقابة القضائية الى تحقيق هدفين:

الاول/ حماية حقوق الافراد وحرياتهم وذلك عن طريق الطعن في حالة مساس أي تصرف قانوني مخالف لمبدأ سيادة القواعد القانونية.

ثانيا/ تقويم هيئات الدولة و اجبارها على الخضوع لسلطات القضاء عن طريق الغاء ما أصدرته من تصرفات قانونية تنطوي على مخالفة صريحة . [٣٤] وقد اخذ المشرع العراقي بالرقابة القضائية حيث ورد في نص المادة(٩٣/ اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في محضر ذكر اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا (انها تختص بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة)

ومن تطبيقات الرقابة القضائية في الدول المقارنة كمصر حيث اشارة المادة ١٩٢ من الدستور المصري النافذ حيث اوكل مهمة الرقابة القضائية للمحكمة الدستورية العليا من حيث الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية ، وكذلك الفصل ١٢٠ من الدستور التونسي النافذ لسنة٢٠١٤على ان المحكمة الدستورية دون سواها لها الرقابة على مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها مجلس النواب حسبما مقرر في الفصل ١٤٤ لمراقبة اجراءات تعديل الدستور [٣٥]

[٣٣] الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ

[٣٤] د. فؤاد العطار ، رقابة القضاء لأعمال الادارة ، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي ، القاهرة ، ١٩٦٠، ص٨٣.

[٣٥] ينظر الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ النافذ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ والدستور التونسي النافذ لسنة٢٠١٤

ذكرنا فيما تقدم اهم الضمانات الخاصة بمبدأ سيادة القواعد القانونية ويلاحظ على الرغم من اهمية هذه الضمانات بالنسبة للأفراد في مواجهة السلطات [٣٦] .

المطلب الرابع

رقابة الرأي العام

ان اهم وسيلة لضمان سيادة القواعد القانونية تعد رقابة الراي العام التي جاءت بعد التطور في جميع نواحي الحياة واعطاء الشعب دورا في التعبير عن رأيه فيما يجري حوله من احداث في الدولة وتعد ضمانة غير قانونيه للمشروعية تتمثل بوسائل الاعلام المرئية والمسموعة حيث يظهر دورها فيعقد الندوات واللقاءات مع المسؤولين في الدولة والاستفسار منه عن كيفية اداء المؤسسة التي يديرها ويمثل ذلك رقابة غير مباشرة على اعمال السلطات ،وتلعب النقابات والاتحادات دورا كبيرا في الرقابة عن طريق دفاعها على حقوق اعضائها التي تتعرض للانتهاك وقد اقر الفقه ضمانات غير القانونية تتجسد في الضغط الشعبي والمظاهرات والاضطرابات أي حق الافراد في مقاومة طغيان الحاكم في حالة خروجه عن المبادئ المقررة دستوريا [٣٧] ،تعد الشفافية احد اهم الركائز التي تستند سيادة القواعد القانونية ليها الجماهير لإنجاح ضمانات تطبيق ويبرز دور الشفافية في عدة نواحي فيها :

أولاَ : وسائل الاعلام :- ان لوسائل الاعلام اثر كبير في اضفاء الشفافية على العملية االواقعية للدولة في ظل الظروف الطارئة بما تنقله من نقاشات وحوارات حول اعلامية حول السلطة المستخدمة لضمان سيادة القانون وكذلك تعتبر لها دور بارز في التأثير على عمل السلطات وتوجيه الراي العام [٣٨] .

ثالثاَ : مؤسسات المجتمع المدني :- لقد اصبح دور مؤسسات المجتمع المدني اساساَ مهما في المشاركة السياسية وفي تحديد اهدافه وبرز دور مؤسسات المجتمع المدني في ترويج ثقافة الاجراءات المتخذة من الاجهزة التنظيمية الامنية ودورها في حل ازمة الطوارئ وتوعية الشعب عبر التقارير الاذاعية واللقاءات التلفزيونية[٣٩] .

---

[٣٦] انها قد تمثل العائق الذي يقف امام الاتجاهات السياسية الجديدة التي تتولد لدى الافراد فيتمسك الحكام بمبدأ المشروعية ضد اي تغيير في النظام السياسي وبالتالي في نظام الحكم لذلك فقد نصت الكثير من الاعلانات الحقوق على حق الشعب في تغيير الحكم ولا يجوز التمسك بمبدأ المشروعية بحجة عدم جواز المساس بالدستور والقوانين ومن الدول التي نصت على هذا الحق انكلترا في العهد الاعظم الصادر في عام ١٢١٥واعلان الاستقلال الامريكي لسنة١٧٧٦ واعلان الثورة الفرنسية لسنة ١٧٨٦.

[٣٧] نجيب خلف أحمد ومحمد علي جواد ، مصدر سابق،ص٤٣.

[٣٨] د. عبدالله شحاته. مبدا الاشراف القضائي على الاقتراع –منشاة المعارف – الاسكندرية ٢٠٠٥ ص٣٥٨

[٣٩] د. محمد على حمود- اثر اشكالية مكانه ودور المجتمع المدني في دوره الرقابي على الانتخابات المحلية السياسية الدولية – جامعة النهرين كلية العلوم السياسية ص٦٥-٦٦.

المطلب الخامس

الرقابة الدولية

ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان هو الذي صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ وقد صدق عليه اكثر الدول ويتضمن ديباجة وثلاثون مادة ورغم ان قواعد الاعلان العالمي لحقوق الانسان لا تتمتع بقوة قانونية ملزمة لكن تتمتع بقوة ادبية ومعنوية بالنسبة بالدول التي صادقت عليها وتعمل على تطبيق مبادئها[٤٠] كما جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وقد انشئ من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار ٢٢٠٠ ويسعى العهد الى تعزيز حقوق الانسان المدنية والسياسية التي هي اساساً الأمن والرخاء وهي تلزم الاطراف التي صادقت على هذا العهد كمرجع لحقوق الانسان مع مراعاة العهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انشئ ايضاً من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٩٦٦/١٢/١٦ ويتكون من ديباجة وواحد وثلاثون مادة ويتضمن العهد الاعتراف بحق العمل وذلك حق كل شخص للضمان الاجتماعي والتعليم المجاني وضرورة منح الاسرة اكبر قدر ممكن من الحماية والمساعدة [٤١] ، وهذا العهد يلزم الاطراف التي صادقت عليه بتطبيق مبادئ واهداف العقد وهي تمثل رقابه على دول الاطراف. وفق هذا الاطار جاءت الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان بما لها من دور في مجال حقوق الانسان وتحتوي هذه الاتفاقية على ديباجة وستة وستون مادة وقد استنارت للحقوق والحريات الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام ١٩٤٨ ولعلى اهم ما يميز هذه الاتفاقية هو ان نظام تطبيقها لا يخص الانسان الاوربي فحسب وانما يتعدى ليشمل كل انسان في العالم وانما يميز الاتفاقية الاوربية ايضاً انها انشئت اجهزة رقابية فعالة تضمن تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم[٤٢] ومن هذه الاجهزة :-

أ- اللجنة الاوربية لحقوق الانسان.

ب- المحكمة الاوربية لحقوق الانسان.. تتكون من عدد من القضاة وتنظر بالقضايا المحالة اليها من قبل اللجنة الاوربية لحقوق الانسان او من دول الاطراف في الاتفاقية كما تختص المحكمة في تعويض المتضرر في النزاع[٤٣].

---

[٤٠] باسيل يوسف ،دبلوماسية حقوق الانسان المرجعية القانونية ،بيت الحكمة ،بغداد، ٢٠٠٢ ،ص١٧.

[٤١] المواد (٦-٧-٩-١٢) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

[٤٢] د فيصل شنطاوي،حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني ، دار الحامد للنشر والتوزيع ،عمان ،ط٤ ، ٢٠٠١ ،ص٤٤.

[٤٣] المادة ٤٥ من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان

كما حرصت الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان و قد سارت على ذات النهج الذي سارت عليه الاتفاقية الاوربية من خلال انشائها جهاز يراقب مدى تمتع الافراد لحقوقهم وحرياتهم من جانب واحترام دول الاطراف بالتزاماتهم في هذه الاتفاقية من جانب اخر[٤٤].

المبحث الثالث

حالة الطوارئ

(شروطها ومسوغاتها وسبل تنظيمها)

ان تعرض البلاد الى ظرف طارئ أي كان مصدره (طبيعي او بشري) يدفع الدولة الى العمل على استنفار اجهزة الدولة لأجل اتخاذ التدابير الاحترازية اللازمة محاولة منها الى تأمين العلاج ومحاولة اتخاذ الاجراءات اللازمة والمتناسبة لضمان تحقيق الحفاظ على ارواح وممتلكات المواطنين وقد تخرج الدولة عن حدود القواعد الدستورية في علاج الحالة الطارئة وقد يترتب على ذلك الامر اضرار بالأفراد او مساس بحقوق وحريات الافراد وايقاف العمل ببعض القوانين والهدف من هذا الاجراء لاجل مكافحة الارهاب او معالجة ازمات كالفيضان ووباء اوغيرها ولاجل التعرف على الموضوع سوف نقسم الدراسة الى اربعة مطالب حيث نتطرق في الاول شروط حالة الطوارئ ثم ندرس في الثاني السبل القانونية لتنظيم حالة الطوارئ ونبين في الثالث الوسائل الداعمة لاستقلالية الاجهزة التنظيمية الامنية في مواجهة حالة الطوارئ ونحدد في الرابع النصوص الدستورية التي حددت حالة الطوارئ في العراق ومصر وتونس .

المطلب الاول

شروط تطبيق نظرية الطوارئ

ان السلطة الممنوحة للاجهزة الامنية يعد نوع من الحرية تتمتع بها الادارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث واختيار وقت تدخلها ولتقدير افضل الوسائل لمواجهة هذه الحالة الطارئة وتحقيق النظام العام بكافة عناصره [٤٥] ، وتم العمل بهذا النظام في المجتمع الاسلامي استنادا الى قاعدتي (الضرورات تبيح المحظورات)و(الضرورة تقدر بقدرها) فهي مقررة في الفقه الاسلامي الا لا انها هنالك تطبيقات لها في الشريعتين اليهودية والمسيحية وسميت حالة الطوارئ او حالة الضرورة و نظرية سلطات الحرب[٤٦]. ، ثم

[٤٤] ماهر صالح علاوي، حقوق الانسان والطفل والديمقراطية ،مصدر سابق ، ص ١٤٤ ومابعدها.

[٤٥] سليمان محمود الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٣ ، مطبعة جامعة عين شمس ،القاهرة ، ١٩٧٨، ص٤٦

[٤٦] د. يحي الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٧٤،ص ٤٧

اخذت بها الدولة الغربية كفرنسي حيث عد جميع اعمال الحكومة في الظروف الطارئة وسار في نفس الاتجاه كل من الولايات المتحدة وبريطانيا [٤٧] .

لكي لا تصبح نظرية الطوارئ وسيلة بيد السلطة التنفيذية تستخدمها لتحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة وتقوم باللجوء اليها كلما ارادت ذلك من اجل هذا السبب قيدت نظرية الضرورة بشروط ايضا تستخدم لتمييز حـــالة الضرورة عن القيود الاخرى لمبدأ سيادة القواعد القانونية وتتمثل الشروط بالتالي

اولا/ وقوع الحالة الطارئة على الواقع وانعكاساتها على عنصر الامن العام للدولة

ان هذا الشرط يشترط وجود خطر موجه ضد الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية والارهاب الذي يعد الصورة الاكثر خطراً على المجتمع الديمقراطي وانظمة الدولة وشعبها ولهذا يشترط في الخطر ان يكون جسيما ويجب ان يكون ان الخطر حالا اما اذا تحقق وانتهى اثره فلا يعد ظرفا طارى حيث يجب ان يمس الخطر المصلحة العامة الجديـرة بالحماية اي يجب ان يكون حالا وجسيما موجه ضد الدولة [٤٨] . وان يحقق عناصر النظام العام المتمثلة بالصحة العامة والسكينة ومكافحة الارهاب وهذا الامر لازماً لضمان عودة الحياة الى مرافق الدولة وضمان استمرار عملها باطراد وثبات .

ثانيا/ عدم امكانية مواجهة الظروف الطارئ من قبل الاجهزة التنظيمية الامنية بتطبيق مبدا سيادة القانون :ـ يمثل هذا الشرط عدم امكانية الدولة درء الخطر بالقواعد الدستورية وعدم استطاعة تلافيه بالقوانين العادية فيلجأ الى نظرية الضرورة لتجنب ما قد يحدث من اضرار بالمصلحة العامة مع ملاحظة عدم جواز ان يكون الظرف الاستثنائي محددا بحدود الضـرورة القصوى واي تجاوز من الحكومة للحدود المرسومة لها فأن اعمالـه تكون خاضعة لرقابة القضاء كونها تعتبر مسألة وقائع استنادا لمبدأ التناسب الذي يقصد به تناسب الاجراءات المتخذة من قبـل الحكومة مع الظرف الطارئ . [٤٩]

ثالثا/ ان يكون الهدف استخدام السلطة في حالة الطوارئ الحفاظ على النظام العام

تعتبر المصلحة العامة المحرك الاساس لجميع سلطات الدولة في اعمالها والتي من اجلها يتم اضفاء سيادة القواعد القانونية على تصرفات الحكومة ، وفي جميع احوال العمل في الدولة سـواء كانت الظروف الاعتيادية او الاستثنائية يكون الهدف من ذلك الحفاظ على سلامة الدولة والنظام العام وتخضع بذلك الحكومة كما

[٤٧] كاظم الجنابي ،سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد كلية القانون،١٩٩٦،ص٧٢

[٤٨] كاظم الجنابي ،سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد كلية القانون،١٩٩٦،ص٧٢.

[٤٩] نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد، مصدر سابق ، ص٣١

اسلفنا الى رقابة القضاء لتحديد ما اذا كانت هذه الاعمال تستهدف المصلحة العامة او انها تمثل تعسفا في استعمال السلطة . [٥٠]

رابعاً / مراعاة قواعد حقوق الانسان والمواطن :ـ

ان العمل على معالجة الحالة الطارئة يتطلب استخدام وسائل عسكرية وامنية لاجل معالجة الامر واستخدام اساليب القوة والعنف ، ولهذا يجب على الاجهزة التنظيمية الامنية ان تراعي قواعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والاقليمية لحقوق الانسان مع مراعاة عهد الدولي لحقوق الانسان للحقوق المدنية والسياسية مراعاة حقوق الانسان والطفل والمواطن من حيث حسن المعاملة وتطبيق الرأفة ومعالجة المرضة والامتناع عن التعذيب والاسترقاق والحبس والتهجير وغيرها من الامور التي يحرمها القانون الدولي والداخلي [٥١] .

الفرع الثاني

المسوغات القانونية لدور الاجهزة التنظيمية الامنية في معالجة حالة الطوارئ

إن الاجهزة التنظيمية الامنية هي من ضمن تشكيلات الدولة الحديثة التي يوجب تنظيمها وفق معايير قانونية صحيحة ، تتمتع بالعديد من المهام المميزة لها عن الأنشطة الأخرى التي تقوم بها السلطات الأخرى والتي تساعدها في ممارسة اختصاصاتها، هنالك تساؤلات كثيرة تطرح عن الأسباب التي دفعت الدول الى السماح لاجهزة التنظيمية الامنية بمعالجة حالة الطوارئ وخاصة بعد تطور دور الدولة وظهور الثورات التكنولوجية العلمية الحديثة وللإجابة على هذه الأسئلة لابد من عرض العديد من الأسباب التي تدفع الدولة مستقبلاً إلى بيان المسوغات القانونية لدور الاجهزة الامنية في معالجة حالة الطوارئ والتي يمكن تلخيصها بما يأتي:ـ

١. إن ميل الدولة الى قيام السلطات المختصة بالامن في معالجة حالة الطوارئ كي تضمن استعادة ثقة المواطن في السياسات التي تتبناها الدولة ، وذلك عن طريق تعزيز عمل الدولة التي يناط بها وضع هذه السياسات والسهر على تطبيقها في مجال الفاظ على الامن العام [٥٢] .
٢. الحرص والتأكيد على مصداقية عمل الاجهزة الامنية من خلال سعي الدولة في اختيار أعضائها من المشهود لهم بالخبرة الفنية العالية في مجال عملهم، وحرصهم على ضمان القضاء على تقلبات

[٥٠] المصدر نفسه ، ص٣٢

[٥١] المواد (٨ ،١١، ١٥، ١٦ ،١٨) من العهد الدولي لحقوق الانسان للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.

[٥٢] فاروق ابراهيم جاسم ، ملاحظات نقدية في القانون المؤقت لاسواق الاوراق المالية رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٤ ، بحث منشور على مواقع البحث العلمي ،ص٣.

التي تصيب البلد بسب الظروف الطارئة ومعالجتها ضمن المجتمع ، والتأكيد على مبدأ العمل الجاد والحقيقي الممزوج بالجانب الوطني الذي يكون الأساس الداعم لصدق العمل[٥٣].

٣. ضمان حياد عمل تشكيل الجهاز التنظيمي الامنية في الدولة عن طريق تعزيز عنصرين المهنية والاستقلالية في العمل ، وذلك لضمان الحياد في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل السلطات الأخرى للدولة [٥٤] ، لأن ضم الاجهزة الامنية وسط سيطرتها عليها وبالتالي تؤدي الى انعدام الحيادية في عملها وذلك لإرضاء السلطة المهيمنة على الأخرى أياً كانت السلطة التشريعية او التنفيذية وبالتالي قد تدفع الاجهزة الامنية الى إصدار قرارات تنعدم فيها الحيادية وقد تضر بالمصلحة العامة وبحقوق وحريات الأفراد .كما ان الاستقرار يجعل الاجهزة الامنية بعيدةً عن المتغيرات السياسية التي قد تصيب العمل السياسي للدولة وكذلك يجعلها بعيداً عن مواجهات التيارات والتوجيهات الحزبية ،وهذا أحد الأسباب التي دفعت الدول لسماح لها في مكافحة الحالة الطارئة [٥٥] .

٤. استقلالية الأجهزة الامنية يعزز كفاءة أداءها لمهامها لأنَّ الدساتير منحت تلك الاجهزة تخصص محدد و حرية كبيرة في العمل ، حيث يحتاج هذا العمل المهم الى إختيار كوادر يتم انتقائهم بمهنية وحيادية وخبرة ناتجة عن إتقان العمل المكتسب عن طريق الدورات والعمل الدؤوب، كي تستطيع تلك الاجهزة الامنية حل كافة المشاكل وإتمام عملها بسهولة تامة وبفاعلية [٥٦] ، خاصة بعد بعد انتشار وباء المتغيرات الطبيعية والبشرية وحدوث اثاره داخلية وخارجية ، ثم أصبح من الضروري وجود الاجهزة الامنية واشترط التخصص فيها الخبرة الكافية في أعضائها تعد من الضرورة لمواجهة المشكلات الجديدة لحالة الطوارئ التي تظهر في سياق التطورات التكنولوجية التي يشهدها مجتمعنا الحديث في هذا القرن[٥٧] .

---

[٥٣] وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي الاداري في المجال الاقتصادي ، اطروحة دكتوراة مقدمة الى جامعة المنصورة ٢٠٠٨ ،ص٢٠٧-٢٠٩

[٥٤] حدري سمير،السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال ،بحث منشور في مجله اطار الملتقى الوطني بسكرة ،جامعه عبد الرحمان ميرة بجاية،الجزائر ، ع٤، ٢٠٠٦،ص٥٥.

[٥٥] عصام ابراهيم خليل ، النظام القانوني لحرية الاتصال السمعي والبصر ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ،٢٠٠٦،ص٢٢٨-٢٢٩.

[٥٦] وليد محمد الشناوي ، مصدر السابق ،ص٢١٥.

[٥٧] اعراب احمد ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق بود واو،جامعه أمحمد بوقره بومرداس،الجزائر ،٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص١٥٥.

الفرع الثالث

الوسائل الداعمة لاستقلالية عمل الاجهزة الامنية في ظل حالة الطوارئ

لما كان وجود الاجهزة الامنية التنظيمية كجهاز يضمن ممارسة السلطة لحماية حقوق وحريات الشعب ، فقد وجد هذا الجهاز ليقوم بعمله ضمن سياقات محددة وشروعة ضمن تطبيق مبدا فصل بين السلطات ،ولكي يستطيع هذا الجهاز الحيوي القيام بعمله بصورة فاعلة وناجحة يجب ان يمنح استقلالاً كافياً لممارسته اختصاصه [٥٨] ، وبالتالي فان موضوع استقلال الاجهزة التنظيمية الامنية هو المعيار الذي تتميز به هذه الأجهزة في الدولة [٥٩] ،ولأجل تدعيم استقلال الاجهزة التنظيمية الامنية في العراق لابد من استكمال الوسائل الآتية :ــ

١. أنْ ينص دستور الدولة على دور الاجهزة الامنية التنظيمية واختصاصاها في علاج الحالة الطارئة مع ضرورة إحاطتها وأعضائها بالضمانات والحصانات التي تحفظ لهم استقلالهم التام ،وتنظم مدى علاقتها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا لظروف الدولة .
٢. يفضل ان تكون اعمال الاجهزة الامنية في ظل الظروف الطارئة ذات صلة بالسلطة التشريعية في الدولة ،كي يكون بمثابة هيأة مساعدة تعين السلطة التشريعية على الاطلاع على الصورة الحقيقية التي تتم بها عملها لاجل القضاء على الحالة الطارئة ،عن طريق ما تقدمه لها من تقارير ،أو ما تقوم به من دراسات حول ما يتعلق بالظرف الطارئ والحالة الطارئة وأساليب التخلص منها .
٣. أنْ تساير الاجهزة التنظيمية الامنية من حيث نطاق اختصاصاتها ووسائل ممارستها لتلك الاختصاصات أحدث التطورات التي بلغتها الدول قدر الإمكان في معالجة الظروف الطارئة ،وذلك لجعلها جهاز رقابة فعال قادر على تزويد السلطة التشريعية ،وجميع السلطات العامة في الدولة بما تحتاج إليه من معلومات مفيدة في شأن الوضع الامني في الدولة ،الأمر الذي يشعر السلطة بأهمية وفائدة وضرورة في الحفاظ على النظام العام وحقوق وحريات الافراد ويؤدي في النهاية الى تدعيم كيانها والحفاظ على استقلالها[٦٠] .

[٥٨] ماجد محمد الخزرجي ،استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ،بحث منشور في مجلة الرقابة المالية ،س١٤ ، ع ٣٣ ،كانون الأول ،١٩٨٨،ص٢.

[٥٩] فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا،ب.ط، دار مجد للطباعة والنشر، الأردن، ١٩٨٣، ص٤٨.

[٦٠] ماجد محمد الخزرجي ،مصدر سابق، ص٤-٦.

٤. أنْ تعطى الاجهزة التنظيمية الامنية الحرية الكاملة في وضع اللوائح والأنظمة والقرارات اللازمة لعلاج الحالة الطارئة والتي يجب ان تكون متناسبة مع الحالة ،بحيث تصدر جميعها عن رؤسائها دون تدخل من أي جهة أخرى بشرط موافقتها للقانون وللدستور ولحقوق الانسان .

٥. أنْ تتولى السلطات العليا في الدولة الاهتمام بالتقارير التي ترفع من قبل الاجهزة التنظيمية الامنية ،وان تدرس تلك التقاريرعن طريق العمل بتلك التقارير للوقوف على معالجة الأخطاء والمخالفات الموضحة في التقارير ،وإعادة النظر في القوانين بما يكفل حسن سير العمل والمحافظة على الامن العام ويساعد على القضاء على الارهاب والجريمة وصورها نهائياً .

٦. أنْ تتوفر ضمانات بشأن تعيين الأعضاء الخاصين بالأجهزة التنظيمية الامنية وترقيتهم وعلاواتهم ونقلهم وندبهم وإنهاء خدماتهم وان يتمتع الأعضاء بالحصانة وعدم عزلهم إلا بالطريق الانضباطي الذي تتبع فيه العديد من الضمانات ،وأنْ يكون لهم ملاك خاص وتقرر لهم الرواتب والمخصصات والحوافز المالية بالمستوى الذي يساعدهم على القيام بمهام كثيرة ناتجة عن موضوعية وحياد وتجرد في العمل الملقى على عاتقهم [٦١] .

الفرع الرابع

تطبيق حالة الطوارئ في العراق ومصر و تونس حسب النصوص الدستورية

اولا/ في العراق

نص البند تاسعا من المادة ٦١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في بيانها لصلاحيات مجلس النواب على ما يلي:

أ – الموافقة على اعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب.تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة

ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج خلال مدة الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها

من خلال نص المادة السابقة يمكن استنتاج شروط الاخذ بحالة الطوارئ في العراق وهي:-

[٦١] انتصار حسن عبد الله ،مصدر سابق ،ص١٢٩-١٣٠.

١- وجود ظرف استثنائي يتمثل بالحـرب او حالـــة الطوارئ لا يمكن مواجهته بالقوانين العادية ويمثل خطرا علو امن الدولة ومصالحها

٢- ان يتم تقديم طلب مشترك من رئس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب يطلبان فيه الموافقة على اعلان حالة الطوارئ

٣- موافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب على الطلب

٤- صدور قانون ينظم الصلاحيات التي منحت لــرئيس مجلس الوزراء بمناسبـة اعلان حالة الضرورة

٥- ان لا تتعارض ممارسة رئيس مجلس الوزراء لصلاحياته مع الاحكام الدستوريـة

٦- ان يعرض رئيس مجلس الوزراء الاجراءات والنتائج المتخذة في حالـة الضرورة على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء حالة الطوارئ [٦٢]

ثانيا / في مصر

نصت المادة ١٥٤من الدستور المصري٢٠١٤ النافذ على حالة الضرورة وكما مبين ادناه:

يعلن رئيس الجمهورية ، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون،

ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه، وفى جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ،

ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس ،واذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ [٦٣]

ثالثا/ في تونس

نص الدستور التونسي النافذ لعام٢٠١٤ على حالة الضرورة في الفصل ٨٠ وجاء العمل بها وفقاً للتالي:

لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية،

وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب.

ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال،

[٦٢] دستور الجمهورية العراقية الدائم لسنة ٢٠٠٥ النافذ

[٦٣] ينظر الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤

ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

وبعد مضيّ ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتُّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه،وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما ،ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب [٦٤]

الفرع الرابع

علاقة حالة الطوارئ بمبدأ سيادة القانون

مبدئيا وكما هو معروف ان السلطة التنفيذية وتطبيقا لمبدأ سيادة القواعد القانونية الالتزام فـي كل زمان ومكان بالقانون واذا كان هذا الاصل يطبق في الاحوال الاعتيادية فهو ليس كذلك في حالــة الضرورة وبذلك يكون للحكومة وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة التضحية بمبدأ سيادة القواعد القانونية لاتخاذها اجراءات لازمة لحمايه امن الدولة ومرافقها الاساسية بالقدر التي تقتضيه حالــة الضرورة

وظهر في الفقه رأيان لبيان العلاقة بين حالة الضرورة ومبدأ سيادة القواعد القانونية الاول منها يجرد وينكر أي قيمة قانونية ولا يجعل لها أي سند قانوني كونها تمثل خروجا عن مبدأ سيادة القواعد القانونية ويمثل هذا الاتجاه المدرسة الانكلو امريكية. [٦٥]

اما الاتجاه الثاني فيعتبر حالة الضرورة متداخلة مع مبدأ سيادة القواعد القانونية وتكون الاساس القانوني لسلطات الحكومة الاستثنائية ويسبغ هذا الرأي على حالة الضرورة قانونيتها واخذ بهذا الاتجاه الفقه الالماني وكذلك الفرنسي لكن الاخير فرض بعض القيود عليها [٦٦]

وفي الفقه العربي يذهب الدكتور يحيى الجمل الى ان الضرورة تؤثر بشكل يكاد يكون نسبيا او جزئيا على سيادة القواعد القانونية وذلك في حالة ورودها على القاعدة الدستورية [٦٧]

ومن هنا طرح تساؤل حول مدى امكانية حالة الضرورة المساس بالدستور؟؟؟

---

[٦٤] ينظر الدستور التونسي النافذ لسنة ٢٠١٤

[٦٥] د. احمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية ، بلا مكان ولا سنة طبع،ص٥٥

[٦٦] د. وجدي ثابت غربال ،السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ،منشأة المعارف، الاسكندرية،١٩٨٨،ص١٠٨

[٦٧] د. يحي الجمل ، مصدر سابق ، ص٤٨ وما بعدها

ظهر اختلاف بين الفقهاء حيث ذهب فريق الى عدم جواز المساس بالقواعد الدستورية في حالة الضرورة عملا بمبدأ سمو الدستور اما الرأي الاخر يذهب الى ان القواعد الدستورية يجوز تغييرها اذا تطلبت المصحة العامة ذلك اذ ليس من المعقول ان تتم التضحية بالمصالح العليا للدولة من اجل الحفاظ على النصوص الدستورية التي شرعت اساسا خدمة للصالح العام على ان يؤخذ بنظر الاعتبار بأن المساس بالنصوص يجب ان يكون مقيدا بموضوع معين ولفترة محددة وفي رأينا ان هذا الاتجاه الاقرب للصحة . [٦٨]

كما يطرح سؤال هل هنالك القضاء دور في ضمان تطبيق سيادة القانون في حالة الطوارئ بموجب النصوص الدستورية في الدول ومنها العراق ومصر وتونس .

ان العراق من ضمن الدول الديمقراطي التي كانت تعطي للقضاء حيادية واستقلالية في الرقابة على كافة اعمال السلطات لضمان حسن تطبيق القوانين وقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ النافذ في المادة (٩٣ /اولا) في بيان لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا اذ نصت على(تقوم المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة) ويتضح من خلال ذلك أي المشرع العراقي لم يأخذ بنظرية السيادة اذ اخضع جميع القوانين لرقابة القضاء بدون استثناء . [٦٩]

وقد اخذ المشرع المصر بذات الاتجاه الذي اخذ به الدستور العراقي النافذ، اذ نصت المادة ١٩٢ من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ في تفصيله لاختصاص المحكمة الدستورية العليا(تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية.....) [٧٠] ...يلاحظ ان نص المادة جاء عاما ولم يخرج منه التي تصدر في حالة الطوارئ.

وكذلك فعل المشرع التونسي حيث اعطى للمحكمة الدستورية الرقابة على جميع السلطات في الدولة ولم يخرج أي عمل من اعمال الحكومة من رقابة القضاء وفقا لما جاء في الفصل ١٢٠ من الدستور التونسي لسنة٢٠١٤ النافذ [٧١]

الخاتمة

ان موضوع سيادة القواعد القانونية من المبادئ المتعارف عليها في العالم وذلك لأهميته في الحفاظ على سيادة الدول وعدم السماح بالمساس بالقواعد القانونية ويمكن القول بان هذا المبدأ متبع في العديد من دول العالم

[٦٨] د. محمد حلمي، بلا مكان ولا سنة طبع،ص٨٧

[٦٩] المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ النافذ

[٧٠] دستور مصر لعام٢٠١٤ النافذ

[٧١] دستور تونس لسنة ٢٠١٤ النافذ

لاجل الحفاظ على حقوق وحريات الافراد وتطبيق قاعدة تدرج القوانين حسب مصدرها ، ولكن هذا المبدأ يرد على عليه استثناء في حالة حدوث حالة طارئة (طبيعية او بشرية) كالكوارث والخروقات الامنية بسب الارهاب والعصابات الاجرامية مما استوجب اتخاذ تدابير احترازية لاجل علاج هذه الحالة ولكن اذا اتبعنا الاجراءات القانونية العادية قد يكون الضرر جداً كبير فيستلزم استخدم احكام وسلطات الطوارئ لعلاج الحالة باقل ضرر من اجل الحفاظ على حياة وحقوق الشعب بناءاً على قاعدة قانونية (سلامة الشعب فوق القانون)ودائما يصاحب حالة الطوارئ مجموعة اجراءات تتمثل في الاتي :-

١- تحديد السبب الحقيقي والواقعي لحالة الطوارئ كالزلازل والفيضان مثل الفيضان الذي اصاب محافظة صلاح الدين عام ٢٠١٤ او وجود عناصر ارهابية كعصابات داعش او حدوث تفجير كما شهدت عاصمة بغداد مثل تفجير مول الكرادة .

٢- القيام بإعلان حالة الطوارئ من قبل الاجهزة التنظيمية المدنية كالمحافظة او العسكرية كقيادة العمليات المشتركة العسكرية لاجل اصدار التعليمات الخاصة بها لاجل اتخاذ التدابير الاحترازية الخاصة لمعالجة الامر لاجل الحفاظ على حقوق وحريات الشعب .

٣- القيام باتخاذ التدابير الاحترازية ثل اعلان حالة حظر التجوال او استنفار القطاعات العسكرية والقيام بتوزيع القوة والاستعداد لاجل الحفاظ على عناصر النظام العام المتمثل بالصحة العام والسكينة العامة و اهمها الامن العام وغالباً مايتخذ القرار من قبل رئيس السلطة التنفيذية على مستوة البلاد كرئيس الحكومة او المحافظ بمشورة القادة الامنيين في المنطقة كونهم قادة لهم الدراية في القرار ولهم الجرئة في اتخاذ القرار بما يتلائم مع الحالة الطارى وحجمها.

٤- يجب ان تكون الاجراءات المتخذة من قبل السلطات في حالة الطوارئ متناسبة مع الخطر الموجه في حالة الطوارئ على ان تراعى فيها حقوق الانسان بعيداً عن التعذيب
والاعتقال والقيام باتخاذ الاسعافات الاولية وانقاذ الافراد على مستوى الحياة والممتلكات .

٥- يفضل ان تكون الاجراءات المتخذة مؤطرة بصبغة قضائية في حالة القاء القبض على أي مجرم او ارهابي او حدوث جريمة اثناء التنفيذ او حدوث خطأ اوضرر يصيب الافراد او حقوقهم او ممتلكاتهم فيجب عرضهم على السلطة القضائية اثناء معالجة الحالة الطارئة او بعدها لضمان حقوق وحريات الافراد وضمان وتطبيق القواعد القضائية والاجرائية في حالة الطوارئ .

٦- يفضل عرض جميع الاجراءات الطارئة التي اتخذتها السلطات الى السلطة التشريعية لدراسة واقرارها لضمان حقوق وحريات الافراد التي قد ترتبت على تلك الحالة وضمان مبدأ مشروعية الاجراءات لانها سوف تقرر من قبل ممثلي الشعب لاجل حماية وسلامة الشعب .

ثانياً/ التوصيات :ـ

ان دراسة موضوع العلاقة بين مبدأ سيادة القواعد القانونية وحالة الطوارئ ضمن المعايير الدستورية قد احطناه بالعديد من التوصيات تصب فيه وهي على النحو الاتي :ـ

اولاً/ الدعوة الى ضرورة انتهاج العمل القانوني الامني ضمن معايير المسؤولية وتحقيق الصالح العام المتمثل بالحفاظ على الامن الداخلي والخارجي لضمان سير مرافق الدولة العام وتحقيق الاستقرار الامني بكافة عناصره والقضاء على الجريمة بكافة صورها ومكافحة الارهاب وتنظيماته و العمل بقاعد المشاركة السياسية لاجل اختيار ممثلي الحكومة من النواب الذين تم اختيارهم لشغل المناصب الامنية مع مراعاة بعض الشروط الموضوعية والشكلية لاجل تعيين الوزراء الامنيين وعلى سبيل المثال:ـ

١ـ ان يكون حاصل على شهادة البكالوريوس في العلوم الامنية (خريج كلية عسكرية او كلية شرطة).

٢ـ ان يكون لديه خبرة في العمل الامني لمدة لاتقل عن ٢٥ سنة مما يدل على وجود الخبرة العملية التي تمتزج مع الشهادة الاكاديمية الامنية لاجل ضمان التخصص.

٣ـ ان يكون ذات سيرة حسنة وذات مظهر لائق ولم يرتكب جريمة ولم يكن قصد صدر بحقة حكم بجناية او جنحة مخلة بالشرف .

٤ـ مراعاة قواعد الترشيح للمناصب السيادية ابتداءً من تقديم الطلب وقبول طلب الترشيح لحين الاختيار وصدور امر من رئيس الوزراء بتعيين في احد المناصب الامنية

٥ـ تشكيل لجنة في مجلس الوزراء من اصحاب الخبرة على ان تتكون من ٥ اعضاء على ان يكون احد اعضائها خبير امني او وزير امني له خبرة في الامور الامنية لاجل ضمان حسن الاختيار الشخص المناسب في المكان المناسب .

٦ـ صدور مرسوم بتعيين الوزير الامني مع مراعاة ترديد القسم لضمان العمل لمصلحة الدولة ومراعاة قاعدة الحفاظ على النظام العام وعناصره واهمها الامن العام ومكافحة الاهاب وصورها.

ثانياً:ـ مواكبة الاجهزة الامنية للتطور التكنولوجي الذي وصل اليه المجتمع في مجال صناعة الاسلحة والتطور الاعلامي الذي يعد اخطر سلاح يستخدم ضد القوات الامنية فهو العامل الذي يؤدي الى انهيار الاجهزة الامنية وايقاعها في مشاكلها بسب الضغط الاعلامي المنحاز وهذا بدوره ينعكس على اداء عمل الاجهزة الامنية في الدولة ويجعل منه اداه مسيرة لاجل ذلك دائما تلجأ الدول الى اعلان حالة الطوارئ لاجل ضمان الحفاظ على الاستقرار الامني واشعار الشعب بالطمأنينة .

ولهذا اقترح بعض النقاط لأجل معالجة هذا الامر وعلى النحو الاتي :ـ

١-العمل على ضبط النشاط الاعلامي المقروء والمسموع والمرئي من خلال تشكيل لجان لمراقبة الأنشطة الاعلامية او جهاز تنظيمي مستقل يملك سلطات الضبط الرقابي ومن ضمنها منع البث او منع النشر او فرض غرامات او احاله الى محاكم خاصة بالأمور الاعلامية مثل محكمة النشر او محكمة الاعلام وهذا بدوره يقلل من الاشاعة الغير صحيحة ويضمن صحة النشاط الاعلامي ويقلل من الكذب والتأويل والمساس بالنظام العام وعناصره .

٢- تشريع قانون يضمن انشاء جهاز امني مختص يسمه (بجهاز علاج الحالة الطارئة) يكون تشكيله بامر رئيس الوزراء ومرتبط به يضمن معالجة الحالات الطارئة وله مجموع اجراءات احترازية يتخذها لعلاج اي خرق امني يتعرض اليه البلاد على ان تراعى في تشكيله الحيادية والخبرة والمهنية وحب المصلحة العام وضمان تطبيق القانون .

٣- تعرض جميع الحالات الطارئة في البلاد على لجنة قضائية مختصة يتم اقتراحها عن طريق وزير العدل او مجلس القضاء الاعلى في البلاد يختص بالنظر في كافة الامور المختصة بحالة الطوارئ فقط وهذا بدوره يحقق الحيادية والاستقلالية للعمل القضائي في حالة الطوارئ ويضمن صحة الاجراءات المتخذة من قبل الاجهزة الامنية في حالة الطوارئ.

٤- مراعاة عرض جميع الاجراءات المتخذة من قبل الاجهزة الامنية والمعروضة على الجهاز القضائي الى الشعب عبر وسائل الاعلام الرسمية المسموعة والمقروءة والمرئية لضمان صحة الاجراءات مع الاستحواذ على ثقة الشعب في صحة العمل اثناء فترة الطوارئ.

٥- تحديد مدة يتم الطعن يحق فيها للشعب الطعن في الاجراءات المتخذة من قبل الاجهزة الامنية او الاجهزة القضائية حيث يتم الطعن اما مجلس القضاء الاعلى في البلاد للتأكد من صحة الاجراءات المتخذة لعلاج الحالة الطارئ من عدمه وبهذا نضمن توافر مجموعة ضمانات قانونية ضد سلطات الدولة ونضمن ثقة الشعب وحبه للاجهزة الامنية والقضائية .

ثالثاً:- مراعاة قواعد مكافحة الفساد وتطهير الاجهزة الامنية ضمن مواجهة الفساد مازال بحاجة إلى مستلزمات تتخذها الدولة للحد من الفساد ، وفيما يأتي أهم الإجراءات الضرورية للوقاية من الفساد وأهمها :-

١-اعتماد معايير الكفاءة والنزاهة في اختيار الشخصيات لتولي المناصب في الاجهزة الامنية والاجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد وصوره وفق معايير الجودة والأداء وعلى أساس السمعة الحسنة والسيرة الوظيفية لهم في دوائر الدولة كما هو الحال في العراق في اختيار هيئة النزاهه.

٢- تفعيل دور مؤسسات الدولة في عملية الرقابة وإشراك مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني وحرص الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد مثل هيئة النزاهة في العراق على تشجيع في كتابة البحوث ورسائل الماجستير وأطروحة الدكتوراه في مكافحة الفساد المالي والإداري لاجهزة الامنية مدعومة من قبل مؤسسات الدولة.

٣- اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الموظفين المتورطين في الفساد الذين يثبت تورطه في قضايا الفساد والاختلاس من المسؤولين في الدولة وخاصة العاملين في الاجهزة الامنية بعد صدور قرار من السلطة القضائية بحقه مع استكمال الإجراءات التحقيقية ومعاقبة المتورطين فيه.

٤- اعداد برامج إصلاح شاملة ذات مضمون استراتيجي يقوم على تشخيص الفساد كونه مشكلة ومعالجة أسبابها وتعاون الأجهزة الحكومية ومشاركة المجتمع ومؤسساته وإرساء المبادئ والقيم الأخلاقية للإدارة والمجتمع وتعزيزها والاستفادة من الخبرات الإدارية[٧٢].

٥- اعتماد معايير الشفافية **في عمل هيئة الرقابة على الفساد والالتزام** بالعلانية في الأعمال والإجراءات المتخذة من قبل هيئة النزاهة والبحث العلمي والإشهار العام والواضح للبيانات واليات الأعمال الإدارية العامة ضمن طرق عمل واضحة ومبسطة فهي تعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري والمالي فزيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد بعيد في زيادة درجة الثقة التي يمنحها للموظفين، ومما يؤدي إلى تدني مستوى الفساد الإداري والمالي في الاجهزة الامنية .

رابعاً :ـ العمل على تطوير قطاع الامن عبر وضع بعض المعايير التي يتوجب العمل بها وهي على النحو الاتي :ـ

١-العمل بمعايير الاستقلالية وعدم الارتباط الحزبي لاعضاء المؤسسات الامنية اي لاينتمي لاي حزب لاجل ضمان العمل بعيدا عن تاثيرات الاحزاب ومغرياتها.

٢- العمل ضمن الفريق الواحد المنسجم مع مراعاة الاخذ بروح الوطنية وحب البلد في عملهم لاجل حماية الامن الداخلي والخارجي من اي اعتداء يتعرض اليه .

٣-الاخذ بنظر الاعتبار الجنسية ان يكون اعضاء الاجهزة الامنية من ابناء البلد من والدين اب وام تونسي وهذا الامر يضمن وجود حق رابطة الدم والولاء للوطن والانتماء الى تونس .

٤- تقديم هدايا وجوائز وحوافز تقدم لاعضاء الاجهزة الامنية عن التزامهم بالخطط الاستراتيجية لمكافحة الارهاب والجريمة كتخصيص قطع اراضي او تخصيص مبالغ نقدية وهذا الامر سوف يكون حافز لا بداع بالعمل واتقانه وفق ما مرسوم له.

(٧٢) غسان سلامة ، المجتمع والدولة في المشرق العربي ، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت،١٩٨٧،ص٢٢-٢٣

٥- ان يكون للأجهزة الامنية نظام قانوني ثابت يضمن استقلاليتها في عملها عبر دعم مسأل عدة (كالنقل والترقية والرواتب والحوافز والانتداب والعقوبات والقضاء وغيرها من الامور التنظيمي الخاصة بالعمل الامني) واهما عدم تغيير والمساس بالاجهزة الامنية بتغير الحكومات او القوة السياسية الحاكمة لضمان الصالح العام

٦- وجوب خضوع الاجهزة التنظيمية الوطنية المختصة بالحفاظ بالامن الداخلي والخارجي للبلاد في حالة خروجها عن قواعد سيادة القواعد القانونية الى الاجهزة الرقابية المشار اليها في الدستور كلاً حسب مسؤوليته ابتداءً من الرقابة البرلمانية المتمثلة (بحق السوال والاستجواب ولجان التحقيق وطرح الثقة بالوزير) والرقابة القضائية المتمثلة (بالقضاء المدني والقضاء العسكري) والرقابة الشعبية المتمثلة (برقابة منظمات المجتمع المدني ورقابة الراي العام) ورقابة الاعلام المتمثله (برقابة النشاط المسموع والمقروء والمرئي).

ان جميع الاراء والافكار التي ذكرت فهي اجتهادات واراء قد تم بلورتها لاجل الخروج بافضل السبل التي تخدم المصلحة العامة في حالة الطوارئ وفي النهاية فنحن بشر نخطئ ونصيب ....واسأل ان اكون قد وفقت في ايصال وجهة نظري الخاصة....والله ولي التوفيق

المصادر

- **القران الكريم**

اولا/ الكتب

١- ابراهيم مصطفى واحمد الزيات ، معجم المعاني الجامع ،ط١ ، ١٩٨٦

٢- احمد كمال ابو المجد،الرقابة على دستورية القوانين ، بلا سنة طبع

٣- د احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، ١٩٩٠.

٤- احمد مدحت ،نظرية الظروف الاستثنائية، بدون سنة طبع .

٥- **الموسوعة العالمية ، موسسةاعمال الموسوعة للنشر والتوزيع ، الرياض ، ١٩٩٦.**

٦- **الان تورين ،ماهي الديمقراطية- حكم الاكثرية ام الاقلية ،ترجمة حسن قبسي ، دار الساقي ، بيروت ، ١٩٩٥.**

٧- حمد عمر حمد السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القاء عليها،ط١،اكاديميةنايف للعلوم الامنية،الرياض،٢٠٠٣.

٨- عمار ابو ضياف ،دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية والادارية ،ط١، ٢٠٠٩.

٩- عبد الفتاح ابو الليل ، قضاء سيادة القواعد القانونية،١٩٨٨

١٠- نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد ، القضاء الاداري ، ط٣ ، ٢٠١٣.

١١ - سليمان محمد الطماوي

- النظرية العامة للقرارات اللادارية،ط٥ ، ١٩٨٤ .

- نظرية التعسف في استعمال السلطة، بدون مطبعة ، القاهرة ، ١٩٧٨
١٢ – فؤاد العطار ، رقابة القضاء لاعمال الادارة ، ١٩٦٠ .
١٣– لسان العرب ، ابن منظور ، دار الاحياء العربي ، ج١٥ ، بيروت ، ١٩٨٤.
١٤– د.يحي الجمل ، نظرية الضرورة ففي القانون الدستوري، ١٩٧٤.
١٥– وجدي ثابت غربال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، ١٩٨٨

ثانياً / قائمة الرسائل والاطاريح

١– كاظم الجنابي ، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦
٢– محمد علي العمري ،السلطة التقديرية للقاضي في القضاء الاسلامي وتطبيقاتها في المحاكم الشرعية ،اطروحة دكتوراه مقدمةالى كلية الدراسات العليا الاردن، ٢٠٠٥ .
٣– عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، جامعة عين شمس،١٩٧١
٤– فادي نعيم جميل ، مبدأ سيادة القواعد القانونية في القانون الاداري، اطروحة دكتوراه مقدمة الجامعة النجاح، نابلس. ٢٠١٣.

ثالثاً/ قائمة المصادر الالكترونية

١– مركز الدراسات الاقليمية جامعة الموصل على الموقع الالكتروني www.regionstuudiescenter-uomosul-edu.irq
٢– مركز الجبهة للدراسات السياسية والقانونية والاجتماعية– مقال للدكتور عمر عادل
٣– بلحاج الظاهر– بحث بعنوان مبدأ سيادة القواعد القانونية على الموقع الالكترونية http:// www.tribunadz/form

رابعاً المجلات والبحوث

١– د. محمد شمخان و عبد الطيف العوين ، مفهوم المواطنة واليات تعزيزها ، نشرة فصلية تصدر من مكتب التوجيه المجتمعي وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية ، الكويت ، السنة الثاني ،٢٠١٠

خامساً / قائمة الدساتير والقوانين

١– دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ النافذ.
٢– الدستور المصري لسنة٢٠١٤ النافذ.
٣– الدستور التونسي لسنة٢٠١٤ النافذ.
٤– قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
٥– قانون السلطة القضائية العراقي رقم ٢٦لسنة١٩٦٣الملغي.
٦– قانون التنظيم القضائي العراقي رقم١٦٠ لسنة١٩٧٩ المعدل.
٧– قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم١٠٦ لسنة١٩٨٩