مدى فاعلية السلطة التنفيذية في حماية مبدأ المواطنة

م.د. زينب شريف الجزائري
جامعة النهرين /كلية الحقوق/ القسم العام
zaineb.aljazairy@ gmail.com

الملخص

بعد مبدأ المواطنة بمضمونه واليات تنفيذه موضع اهتمام العديد من المجتمعات المتمدنة، لما يتم به من بعد أجتماعي واستقرار داخلي ، الأمر الذي ينعكس أثره النواحي الأقتصادية والسياسية والأجتماعية للدول المختلفة.

وإزاء هذا الأمر، فأن على الحكومات اجراء أصلاحات سياسية ودستورية القائمة على أسس سلمية قوامها التعايش السلمي وأحترام الاخر وشفافية الحوار بين الأغلبية والأقلية، من قبل مثل السلطات المختلفة، ولاسيما التنفيذية، التي غالبا ما بترمي الى انتهاك حقوق الأنسان تحت ذريعة تنفيذ القوانين والحفاظ على أمن المجتمع واستقراراه.

وفي ضوء ما تقدم فان هذا البحث يهدف إلى تسليط الضوء على هذا المبدأ المهم وبيان مدى فاعلية السلطة التنفيذية في حمايته وترسيخه وتدعيم آليات لوضع تصورات ترتكز على الآمال والطموحات لغد مشرق بدلا من الشعور بالإحباط لعدم إمكانية التغيير في إمكانية تنمية شعور المواطنة لدى كل من السلطات والأفراد على حد سواء.

The Abstract

The principle of citizenship, in its content and implementation mechanisms, is of interest to many civilized societies, due to its social dimension and internal stability, which is reflected in the economic, political and social aspects of different countries.

In this regard, governments must carry out political and constitutional reforms based on peaceful foundations based on peaceful coexistence, respect for the other and transparent dialogue between the majority and the minority, by the various authorities, especially the executive, which often aim to violate human rights under the pretext of implementing laws and maintaining the security of society, and its stability.

In light of the foregoing, this research aims to shed light on this important principle and demonstrate the effectiveness of the

executive authority in protecting and consolidating it and strengthening mechanisms to develop visions based on hopes and aspirations for a bright future, instead of feeling frustrated at the lack of change and developing a sense of citizenship among both the authorities and individuals on the both.

المقدمة

يقصد بالحق في المواطنة الاعتراف الدستوري بأهلية الفرد من خلال النص صراحةً في صلب الوثيقة الدستورية بان يكون جزءا من الحياة العامة والمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية وكل ذلك ضمن مجتمع دستوري يقوم على اساس المساواة في القانون بعيدا عن الاختلاف بالدين أو الجنس أو العرق أو العنصر.

وعندما يصار إلى كفالة الحق في المواطنة دستوريا ، فذاك يعني تقرير الاهتمام بوحدة الدولة والوئام الوطني بين مواطنيها ، وجعلها آمنة على الدوام من خطر الانقسام ، بما يؤدي الى صيانة النظام السياسي وابقائه مستقراً لا يعاني الاختلال ، وما يستتبع ذلك من نتائج تتمثل بصيانة الحقوق والحريات من الانتهاك. وإن الحق في المواطنة يعد من الاسس الرئيسة التي يرتكز عليها النظام الديمقراطي ويقصد به ان المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الاصل أو العرق أو الدين أو اللغة، ولهذا الحق مدلولات عديدة تتمثل بالمساواة امام القانون والقضاء، والمساواة امام تولي الوظائف العامة، وامام التكاليف والاعباء العامة، والمساواة بالانتفاع من المرافق العامة ، بيد ان هذه المساواة لا تعني ان تعامل الفئات على ما بها من تفاوت في مراكزها القانونية معاملة متكافئة، فهناك تمييز بينها يستند الى اسس موضوعية لا تخالف مبدأ المساواة، وان التمييز المحظور هو الذي يخالف مبدأ المساواة وهو كل تفرقة على او تقييد او تفضيل او استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق والحريات التي يحميها الدستور.

ثانياً : أهمية البحث

تتجلى أهمية الموضوع، في انه يأخذ بعدا قانونيا ودستوريا يتعلق بالحقوق والحريات الاساسية للفرد والمجتمع، في حال كونها آمنة على الدوام ام انها عرضة للانتهاك، وبطبيعة النظام السياسي في كونه ديمقراطيا بالفعل ام انه معتل في تطبيقه، وفي كيفية حماية الحقوق والحريات، كما تكتسب دراسة الحق في المواطنة أهمية كبيرة بالنظر لخطورته وما يرافقه من أحداث ومشاكل تتطلب بذل اقصى الجهود لتحقيق سلامة التمتع به على المستوى التطبيقي. كما تبرز اهمية الموضوع من خلال بيان دور واهمية السلطة التنفيذية في تعزيز حق المواطنة، وما توفره من ضمانات دستورية وقانونية تحميه وتحمي حقوقه من انتهاك السلطات العامة في الدولة.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمثل اشكالية هذا الموضوع في بيان مدى فاعلية السلطة التنفيذية في حماية مبدأ المواطنة، ومدى توافر الضمانات المناسبة لحماية حقوق الانسان وحرياته الاساسية وضمان عدم انتهاكها.

رابعاً: منهج البحث

ان بحثنا للموضوع يستلزم منا اتباع منهج الدراسة التحليلية المقارنة ، وستقتصر هذه الدراسة على دور السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مع المقارنة بنماذج دستورية، تتمثل ببعض الدساتير الاجنبية والعربية.

خامساً: خطة البحث

لأجل الإحاطة بجوانب موضوع البحث سنقسمه على مبحثين ، الاول نفرده لبيان ماهية الحق في المواطنة ، أما الثاني فنبين فيه دور السلطة التنفيذية في حماية مبدأ الحق في المواطنة ، وسننهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الاول : مفهوم الحق في المواطنة

يعد مبدأ المواطنة من المفاهيم التي تحتل حيزا مهما في الفكر السياسي والقانوني باعتباره مدخلا إلى إرساء أنظمة الحكم الديمقراطية ، وأساسا لعملية الاندماج الوطنية ، وحجر الزاوية في بناء الدولة الحديثة ، فقد اقترن مفهوم المواطنة أو ما يدل عليه من مصطلحات عبر التاريخ بإقرار المساواة للبعض أو الكثرة من المواطنين ، ويقصد بالحق في المواطنة الاعتراف الدستوري بأهلية الفرد من خلال النص صراحةً في صلب الوثيقة الدستورية بان يكون جزءا من الحياة العامة والمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية وكل ذلك ضمن مجتمع دستوري يقوم على اساس المساواة في القانون بعيدا عن الاختلاف بالدين أو الجنس أو العرق أو العنصر.

وعندما يصار إلى كفالة الحق في المواطنة دستوريا ، فذاك يعني تقرير الاهتمام بوحدة الدولة والوئام الوطني بين مواطنيها ، وجعلها آمنة على الدوام من خطر الانقسام ، بما يؤدي الى صيانة النظام السياسي وابقائه مستقراً لا يعاني الاختلال ، وما يستتبع ذلك من نتائج تتمثل بصيانة الحقوق والحريات من الانتهاك ولأزاحة الستار عن ماهية هذا الحق سنبادر الى تقسيم ذلك على النحو الآتي:

المطلب الاول : تعريف الحق في المواطنة

ان التعريف بالحق في المواطنة يستلزم استقصاء المعنيين اللغوي والاصطلاحي لهذا الحق لأن ذلك يعد من أهم المراحل المنهجية المتبعة لإعطاء مفهوم دقيق لأي موضوع ، ومنطقيا اللجوء أولاً إلى المعنى اللغوي قبل اللجوء إلى المعنى الاصطلاحي وهو ما سنعرض له في الفقرتين الآتيتين :

أولاً : المعنى اللغوي للحق في المواطنة:- لبيان معنى الحق في المواطنة من الناحية اللغوية لابد من استجلاء المعنى اللغوي لمفردات هذا المصطلح على النحو الآتي: حيث أن كلمة (الحق) هي مفرد الحقوق وهو ضد الباطل ، وهو مصدر حق الشيء اذا وجب وثبت، وأصله المطابقة ، ويستعمل استعمال اللازم والجائز[٨٦٠]. والحاقة الثابتة الوقوع ، والحق هو المطابقة والموافقة وان استعمالاته لا تخرج عن اللزوم والوجوب

[٨٦٠] ابن منظور ، لسان العرب ، ج١٥ ، ط١ ، بيروت ، دار صادر للطبع والنشر ، ٢٠٠٠، ص٥٤.

والجواز[٨٦١]. وحق الامر يحق حقا وحقوقا: صار حقا وثبت ، قال تعالى " لقد حقت كلمة العذاب على الكافرين " اي وجب وثبت[٨٦٢].

اما كلمة (المواطنة) في اللغة فأنها مأخوذة من الوطن أو المنزل الذي يقيم فيه الشخص وهو موطن الانسان ومحله ، واستوطنت الارض اي اتخذتها وطنا ، وتوطين النفس على شيء كالتمهيد[٨٦٣]. واذا بحثنا في أصل كلمة مواطن الانكليزية نجدها تنحدر من أصول لاتينية وهي تعني الفرد الذي يشارك في الشؤون المدنية ، وبهذا المعنى نادت فكرة المواطنة بتحمل كل فرد لمسؤولية سياسية وبذلك دافعت عن التنظيم الإرادي للحياة المجتمعية ضد كل أنواع المنطق غير السياسي[٨٦٤]. ويعبر جانب كبير من الباحثين العرب عن المواطنة بذلك المضمون المرتبط بكلمة Citizenship حيث ان استخدامها بضرورة تحقيق العدل والانصاف والمساواة لكل من يحمل جنسية الدولة وقد ارتاد هؤلاء الباحثون ان هذا المفهوم الموجود في المصطلح باللغة الانكليزية قريب من المفهوم باللغة العربية ومن ثم فقد استندوا عليه لتحقيق الاندماج الوطني وبناء دولة باعتبارها مؤسسة مستقلة عمن يحكمها[٨٦٥].

ومن كل ما تقدم يمكن القول بأن (الحق في المواطنة) يعني " مكنة الانسان في العيش والاندماج مع الجماعة على اساس العدل والمساواة في الحقوق والواجب ".

ثانياً : المعنى الاصطلاحي للحق في المواطنة: اختلفت التعريفات الاصطلاحية للحق في المواطنة باختلاف جوانبه وزواياه بوصفه مرتكزا لسائر الحقوق الاخرى إذ أصبح من الصعوبة إعطاء هذا الحق تعريفا جامعا مانعا، ولأجل الوقوف على المعنى الحقيقي له سنستعرض هذه التعريفات على النحو الآتي :

١ – **التعريف الفلسفي للحق في المواطنة:** لقد شغل مفهوم المواطنة حيزا مهما في أفكار فلاسفة عصر الأنوار ، إذ قرر (جون لوك) أن الفرد حالما يعيش في مجتمع مدني ليكون مواطنا، لابد أن يكتسب صفة المواطنة، بينما نجد بان (روسو) قد مزج بين السيادة والمواطنة ليقرر أن كل فرد ينتمي إلى ألامه يملك صفة المواطنة، أما (هوبز) فيرى أن المواطنة هي الصفة التي تكتسب من خلال الانتماء لمجموعة من الأفراد من ذوي الإرادات المختلفة، ويختلف عن مصطلح الرعية الذي ينطبق على أفراد الدولة فقط حين يصبح الفرد عضوا في دولة ما[٨٦٦].

٢ - **التعريف الفقهي للحق في المواطنة:** ان الحق في المواطنة بمفهومه التقليدي يعني انتماء الانسان الى اقليما جغرافيا جغرافية معيناً والمشاركة في شؤون الحكم والخضوع

---

[٨٦١] ابن منظور ، لسان العرب ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، د.ت ، ص٦٨.

[٨٦٢] مجد الدين محمد بن يعقوب ، القاموس المحيط ، ط٢ ، دار الجيل ، عمان ، ١٩٨٧، ص٤٥.

[٨٦٣] محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، ط٢ ، دار الكلية مصر ، ١٩٨٤، ص٨٩.

[٨٦٤] مجد الدين محمد بن يعقوب، مرجع سابق، ص٨٧.

[٨٦٥] ابن منظور، مرجع سابق، ص٩٨.

[٨٦٦] د. عبد الله محمد حسين، الحرية الشخصية في مصر، ط١، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٩٨، ص٢٦٩.

للقوانين والتمتع بمجموعة من الحقوق وتحمل جملة من الواجبات حيال الدولة[٨٦٧]. كما عرف بانه حق الفرد في العضوية الكاملة في الدولة أو بعض وحدات الحكم حيث يكون للمواطن بعض الحقوق كالحق في تولي النصب العام والترشيح والانتخاب وغيرها وعليه بعض الواجبات مثل الدفاع عن الوطن وتحمل الاعباء المالية كالضرائب[٨٦٨].

ولا مراء في القول بان الحق في المواطنة هو من أهم الحقوق الدستورية التي تتمحور حولها سائر الحقوق المدنية والسياسية الفردية سواء منها أو الجماعية، وان الحق الدستوري يعني القاعدة التي تعتمد عليها الهيئات القائمة بالسلطتين العليتين في الدولة التشريعية والتنفيذية في مجال تعيين الاجهزة التي تجسدها والعلاقات التي تقوم بينها ، مستقيةً اياه من نص تضعه سلطة مكلفة بذلك أو من اعراف قائمة ذات صلة بهذا النص[٨٦٩].

أن الحق في المواطنة وفقا للمفهوم القانوني الدقيق يعرف بأنه عضوية الفرد في دولة ما ، وقد تطور هذا المفهوم في النظرية السياسية بتطور حياة الشعوب ، إذ اعتمد المفهوم الحديث للحق في المواطنة على الاندماج بالمجتمع القائم على الولاء السياسي الذي يتجسد بتضامن الأشخاص مع بعضهم البعض في التمسك بالولاء للوطن والظفر بالحقوق التي تمنحها لهم النظم الدستورية والانصياع للواجبات التي تفرضها عليهم[٨٧٠].

كما ان الحق في المواطنة الناحية القانونية يعد المواطنة من القضايا الخلافية غير الواضحة تماما ، إذ لا يوجد اتفاق حولها في القانون الدولي في الوقت الحاضر ، بيد أن هناك ثمة اتفاقا عاما على اقل تقدير بأن المواطنة بالمعنى الفني والقانوني الدقيق تعني العضوية في امة من الأمم[٨٧١]

وبعد ان فرغنا من استعراض التعريفات اللغوية والاصطلاحية للحق في المواطنة ، صار بالإمكان ان نخلص الى تعريفه على النحو الآتي " الاعتراف الدستوري بأهلية الفرد من خلال النص صراحةً في صلب الوثيقة الدستورية بان يكون جزءا من الحياة العامة والمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية وكل ذلك ضمن مجتمع دستوري يقوم على اساس المساواة في القانون بعيدا عن الاختلاف بالدين أو الجنس أو العرق أو العنصر ".

المطلب الثاني : الضمانات القانونية للحق في المواطنة

---

[٨٦٧] اشرف توفيق شمي الدين، الحماية الجنائية للحرية الشخصية من الوجهة الموضوعية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٢٩.

[٨٦٨] د. عبد الله محمد حسين، مرجع سابق، ص٢٦٦.

[٨٦٩] ماهر فيصل صالح، الحماية الدستورية لحقوق الأقليات في النظم الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص٧٥.

[٨٧٠] د. فارس عبد الرحيم حاتم، سنان طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنين رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليه، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨، ص١٧٨.

[٨٧١] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٤١.

تتمثل الضمانات القانونية باعتناق بعض المبادئ القانونية الراسخة كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيادة احكام القانون ، ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين والتي سنتطرق لها تباعا وكالآتي:

أولاً : مبدأ الفصل بين السلطات: ان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض ، إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقل بعضها عن بعض، ولئن كانت الأمة هي مصدر السيادة فهي التي تسند هذه الخصائص المستقلة والمختلفة إلى الهيئات المستقلة والمختلفة[٨٧٢]. وقد ابرز الفقه القانوني والسياسي لمبدأ الفصل بين السلطات معنيان[٨٧٣]:

الاول: الاستقلال العضوي: ويقصد به أن يكون لكل هيأة من هيئات الدولة الثلاث استقلالها الذاتي في مواجهة بقية السلطات، بحيث تنظم العلاقة بين هذه السلطات على أساس عدم التدخل . اما **الثاني** هو التخصص الوظيفي ويعني أن يختص كل هيأة من الهيئات الثلاث بممارسة وظيفة محددة بذاتها، ما يعنى الفصل بين وظائف الدولة فصلاً عضوياً أو شكلياً، أي تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة، فيكون هناك جهاز خاص للتشريع، وجهاز خاص للتنفيذ، وجهاز ثالث للقضاء.

وتأسيسا على ما تقدم فان أساس مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على ركيزتين أساسيتين[٨٧٤]: تتمثل الاولى بعدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة ، وتتجسد الاخرى بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية هي : الوظيفة التشريعية ، والوظيفة التنفيذية ، والوظيفة القضائية.

إن المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات بأن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة في مباشرة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور ، ولا يجوز لأي منهما الاعتداء على وظيفة السلطات الأخرى أو تجاوز حدود اختصاصاتها، وبدأ بالتراجع ليحل محله مبدأ وحدة السلطة أو الفصل النسبي بين السلطات ، وذلك بجعل السلطة العليا نظرياً (السلطة التشريعية) التي تمثل الشعب

وبالتالي تنبثق عنها السلطات الأخرى بحيث تكون مسؤولة أمامها[٨٧٥].

وعندما يصار الى اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات على النحو السليم تتحقق بذلك نتيجتين جوهريتين تتمثل بالاتي : الاولى[٨٧٦]: حماية الحرية ومنع الاستبداد وهذ يمثل المبرر الأساسي للأخذ بهذا المبدأ ، لان اجتماع السلطات بيد شخص واحد او هيأة واحدة تؤدي لإساءة استعمال السلطة ، وانتهاك حقوق وحريات الأفراد واهدارها من دون وجود

---

[٨٧٢] د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٣٣.

[٨٧٣] خولة عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص٣٣.

[٨٧٤] د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٧٨.

[٨٧٥] د. خاموش عمر عبد الله، اثر قوانين الطوارئ في حريات الافراد في الدساتير دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كويه، ٢٠٠٦، ص١٧٣-١٧٤.

[٨٧٦] خولة عزوز، مرجع سابق، ص٣٣.

رادع ، ومن دون توفير الضمانة للأفراد للدفاع عن حقوقهم وحرياتهم أمام جهة أخرى. اما توزيع السلطات بين عدة هيئات مع الفصل بينهما فانه يفسح المجال لكل هيئة في مراقبة أعمال الهيئتين الاخريين بما يؤدي إلى منعها من التجاوز أو الإساءة وانتهاك حقوق وحريات الإفراد ويتحقق بذلك مبدأ السلطة تحد السلطة[٨٧٧]. والثانية : تكمن في ضمان احترام القانون: بحيث نضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس فقط الأفراد، فاذا اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هيئة واحدة فلا ضمان لاحترام القانون، لان هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين وتعديلها بناء حالات فردية الطارئة مما يفقد القانون صفة العدالة، لأنه يصير فاقدا لخصائص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد، وكذلك لو اسند الى القضاة سلطة سن القوانين، فان ذلك يؤدي إلى عدم عدالة القانون ويستتبع ذلك عدم عدالة الأحكام[٨٧٨].

ثانياً- مبدأ سيادة القانون: يعد مبدأ سيادة القانون عنصرا من عناصر الدولة القانونية ويتمثل في خضوع سلطات الدولة لحكم القانون خضوع المحكومين له، ولا شك ان هذا المبدأ يضمن احترام حقوق الافراد وحرياتهم عن طريق التزامهم بالقوانين التي تسري عليهم والتزام سلطات الدولة باحترامها وتطبيقها، وهو ذاته مبدأ المشروعية الذي يقرر التزام السلطة إلى جانب الأفراد بأحكام القانون، وعلى هدى ما تقدم فأن مبدأ سيادة القانون اضحى من أهم الضمانات الأساسية لكفالة الحقوق والحريات وحمايتها ، فهو يمثل خلاصة ما جنته الشعوب من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة وعبر التاريخ ، لفعها لمجانبة الحكم المطلق، وان هذا المبدأ قد ترسخ وتجسد في العقيدة الإنسانية وأضحى من قبيل المبادئ القانونية المستقرة في ضمير الجماعة[٨٧٩].

نخلص مما تقدم الى حقيقة مفادها ان مبدأ سيادة القانون يعني امتثال هيئات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) لأحكام القانون واحترامها والتقيد بها ، فخضوع السلطة التشريعية لمبدأ سيادة القانون يعنى أن تلتزم في سنها للتشريعات العادية ان تراعي أحكام الدستور التي تكفل الحق في المواطنة بما لها من العلوية على جميع القوانين القواعد القانونية[٨٨٠]، بأن يكون تنظيم حق المواطنة بدافع الحفاظ على النظام العام فحسب دون المساس بجوهر هذا الحق أو اهداره. وعلى السلطة التنفيذية عندما تضع القوانين موضع التنفيذ ان تلتزم بحدود اختصاصاتها التي حددها الدستور ولا تخرج عن دائرتها الى دائرة التعسف وعدم المشروعية ، كما يتوجب على السلطة القضائية ان تتقيد في تطبيقها لقواعد القانون بحدود ما خولها الدستور بالفصل بالمنازعات المعروضة امامها ، وليس لها مطلقاً ان تعطل حكم القانون تحت أي مبرر.

---

[٨٧٧] د. نعيم عطية، في النظرية العامة للحقوق والحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص١٩٣.

[٨٧٨] د. اظنين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص٥٢.

[٨٧٩] د. عبد الرزاق السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص٦١.

[٨٨٠] خولة عزوز، مرجع سابق، ص٣٩.

ثالثاً- الرقابة على دستورية القوانين وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية: إن القوانين الدستورية تكون أسمى مرتبة من القوانين العادية، وعلى أساس ذلك لا يحق للسلطة التشريعية ان تضع قوانين عادية مخالفة للقواعد الدستورية بأي شكل من الاشكال، ويتحتم أن تكون التشريعات متفقة مع مضمون الدستور فإذا خالفت الدستور فإنها تصبح غير دستورية[٨٨١].

نلخص مما تقدم أن معظم دساتير الدول تنص على تقرير الحق في المواطنة صراحةً أو ضمنا لا تجيز للسلطة التشريعية ان تبادر الى سن تشريعات عادية من شأنها ان تنتقص من هذا الحق أو تنتهكه وان القوانين التي تتجاوز احكام القواعد الدستورية الناظمة للحق في المواطنة انما تنتهك في الوقت ذاته مبدأ دستورية القوانين وتكون عرضة للطعن والالغاء.

المبحث الثاني : دور السلطة التنفيذية في حماية وتعزيز حق المواطنة

مما لا شك فيه ان وجود نصوص تشريعية تنظم الحقوق والحريات ومنها حق المواطنة تؤدي الى الحد من سلطة الإدارة في مواجهة تلك الحقوق والحريات وتحد من قدرتها على التجاوز عليها، ومن ثم فأن أي اجراء يصدر عن الإدارة يؤدي الى التجاوز على النصوص التشريعية ينطوي بالمقابل على تجاوز للسلطة أي ان القيود التي تفرضها النصوص التشريعية على الحقوق والحريات مما يؤدي الى تقييد السلطة التنفيذية وتمنعها من التجاوز على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ومما لا شك فيه انه لا توجد حقوق وحريات مطلقة من دون تحديد، حتى في ظل الظروف العادية للدولة، اذ تملك الإدارة وسائل متعددة للحفاظ على النظام العام والآداب العامة، الا ان سلطة الإدارة في مواجهة الحقوق والحريات العامة للمواطنين تختلف تبعاً لوجود نصوص خاصة تنظم ممارسة هذه الحقوق والحريات او عدم وجودها. حيث يستند النظام القانوني العام للدولة الى دستورها الذي تكون لقواعده واحكامه السمو والعلو على غيرها من القواعد، في الظروف العادية، ولكن عند تعرض الدولة لخطر جسيم يهدد كيانها او يهدد وجود شعبها يكون الامر مختلفاً، اذ غالباً ما ينظم الدستور آلية التعامل مع تلك الظروف الاستثنائية غير العادية وأساليب درئها بأقل خسائر ممكنة وبأقل نسبة من التضحية بمبدأ المشروعية لأقصر مدة متوقعة. وسنقسم ذلك على النحو الآتي:

المطلب الاول : دور السلطة التنفيذية في حماية وتعزيز حق المواطنة في الظروف العادية

ان تدخل السلطة التنفيذية في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم ومنها حق المواطنة يكون بطريقين، اما ان يكون بطريق إيجابي أي دورها في تعزيز حق المواطنة وحمايته، او يكون دورها سلبياً في تعزيز حق المواطنة وحمايته، وهو ما سنبحثه في الآتي:

الفرع الأول : دور السلطة التنفيذية الإيجابي في تعزيز حق المواطنة وحمايته

[٨٨١] د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، ٢٠١٨، ص٢٠.

تعد الحقوق والحريات المكفولة للمواطنين في الدساتير الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي في العصر الحديث، لذا نجد كما اشرنا سابقاً ان كل المواثيق والدساتير الدولية ركزت على تكريس الحقوق والحريات الفردية للمواطنين وتنظيمها وضمان حمايتها، وكان من بينها العراق الذي ضمن الحقوق والحريات العامة للمواطنين في دساتيره، وخاصة دستور ٢٠٠٥ الذي افرد باباً كاملاً منه ومكون من (٣٢) مادة كلها تهدف لصون الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين وحمايتها، لذا يجب ان تضمن الإدارة في تصرفاتها حقوق المواطنين وحرياتهم بما لا يتعارض مع الدستور، في الظروف العادية او الاستثنائية.

تحتاج القواعد العامة عادة التي تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، الى قواعد تكون مكملة لها لكي تسهل عملية تنفيذها، فليس باستطاعة السلطة التشريعية ان تستوعب الأمور المتعلقة بتنظيم موضوعات القوانين كافة، ومن ثم لم يكن هنالك مجل الا ان تقرر للسلطة التنفيذية قدر من المساحة فيما يخص التشريع، وذلك لكونها السلطة الاقدر على القيام بهذه المهمة وبالصورة الصحيحة[٨٨٢]. وتدخل السلطة التنفيذية في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم قد يكون بطريق إيجابي تتدخل السلطة التنفيذية من خلاله في تنظيم هذه الحقوق والحريات العامة للمواطنين، اذ انها تكون قابلة للتدخل والتنظيم من جانب السلطة التنفيذية، مثل حق المواطن في التعليم، وحقه في العمل والضمان الاجتماعي، وحقه في الصحة العامة[٨٨٣]، ويجب ان يتوافق التنظيم مع الشرعية القانونية والدستورية، بأن لا يؤدي الى الانتقاص من حق المواطن او حريته او المساس بجوهرهما، وعادة ما يحيل المشرع الدستوري امر تنظيمها الى السلطة التنفيذية من غير قيد او شرط، أي ان السلطة التنفيذية حصلت على تفويض بأن يكون تنظيم هذه الحقوق والحريات ضمن سلطتها التقديرية، وتقع غالبية الحقوق والحريات ضمن هذا النوع من التدخل من السلطة التنفيذية، وتحتوي النصوص الدستورية التي تعالج هذا النوع من الحريات في الغالب على عبارات وينظم ذلك بقانون او على وفق القانون او بموجب القانون او بناء على قانون"، اذ ان اغلب حقوق المواطن وحرياته هي نسبية وليست مطلقة يجوز للسلطة التنفيذية الحق في تقييدها دون ان يصل الامر الى مصادرتها بشكل نهائي، وذلك لان عدم تنظيمها سوف يؤدي الى المساس بحقوق الاخرين، ويخل بالنظام العام والامن العام فهي لا تعد من خصوصيات الفرد وحده بل تتعدى ذلك الى المجتمع والسلطة العامة، أي ان السلطة التنفيذية يكون لها الحق في تنظيم وتقييد ممارستها في بعض الأحيان وذلك وفقاً للظروف التي ترافق ممارسة المواطنين لهذه الحقوق والحريات[٨٨٤]، مثال ذلك حق التعليم فقد لاحظنا تأثر هذا الحق بشكل كبير في ظل جائحة كورونا اذ أجبرت السلطة التنفيذية الطلبة

---

[٨٨٢] د. منذر إبراهيم احمد الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مركز البحوث القانونية، ج١٠، بغداد، ط٢، ١٩٨١، ص١٩٣-١٩٤.

[٨٨٣] حسين احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨، ص١٢.

[٨٨٤] منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، ١٩٨١، ص٥٨.

على ترك الدراسة بسبب الأوضاع التي تشهدها البلاد، وكذلك الحق في حرية التنقل قد تأثر بسبب جائحة كورونا، اذ رأينا ان السلطة التنفيذية فرضت حضراً شاملاً على حرية المواطنين في التنقل بين المدن ومنعتهم من السفر من اجل ضمان سلامتهم، ومن الأمثلة الأخرى على التدخل الإيجابي للسلطة التنفيذية هو ما جاء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من ان "التعليم الخاص والأهلي مكفول، وينظم بقانون"[٨٨٥].

الفرع الثاني : دور السلطة التنفيذية السلبي في تعزيز حق المواطنة وحمايته

يقضي الدور السلبي للسلطة التنفيذية تنظيم حقوق المواطنين وحرياتهم التي تكون قابلة للتدخل ولكن بشكل لا ينتقص منها، او بشكل يجعل من غير الممكن على المواطنين ممارستها، وهذه الحقوق والحريات احال الدستور للسلطة التنفيذية امر تنظيمها، ولكن مع وضع ضوابط وقيود دستورية واضحة إزاء تصرفات السلطة التنفيذية يتعين مراعاتها عند تنظيم حقوق المواطن وحرياته، لان الدستور وان لم يحسم امر تنظيمه نهائياً فهو قرر عدم تركها للسلطة التقديرية للحكومة فارفقها بقيود وشروط[٨٨٦]، ان هذا النوع من التدخل يقضي بتدخل السلطة التنفيذية في تنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات على نحو يكفل تمتع جميع المواطنين بها على نحو متساوٍ فيما بينهم، وذلك في كفالة ممارسة كل مواطن لحقه وحريته المقررة في الوثيقة الدستورية الوطنية، وهنا يتعين على السلطة التنفيذية ان توازن بين ضمان تمتع المواطن بالحق والحرية وبين المحافظة على النظام العام، مثال ذلك حق التظاهر الذي يعد حقاً مشروعاً للمواطنين، وعندما تتدخل الدولة وتفرض بعض القيود على هذا الحق، فان هذه القيود يجب ان لا تكون الا للمحافظة على الامن العام او النظام العام، او لضمان سلامة بقية المواطنين وعدم تضررهم نتيجة لهذه التظاهرات، كذلك الحق في حرية التعبير هو حق دستوري مكفول لجميع المواطنين ولا يحق للسلطة التنفيذية منع المواطنين او تقييد حريتهم في التعبير ان آرائهم الا بتلك القيود التي تخص المصلحة العامة والنظام العام، وكذلك الحال عند اعتقال احد المتهمين ففي هذه الحالة لا يكون تحقيق المصلحة العامة مبرراً للسلطات القائمة على القبض والتحقيق بتعريض المتهم الى المعاملة السيئة او إهانة كرامته وتعريضه الى التعذيب بحجة الحصول على معلومات واعترافات تؤدي الى تحقيق المصلحة العامة[٨٨٧].

ومن الأمثلة على التدخل السبي للسلطة التنفيذية هو ما نص عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ "لا يجوز نزع الملكية الا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون"[٨٨٨] ويتبين من النص المذكور انفاً ان السلطة التنفيذية مقيدة بضوابط وعليها مراعاتها وهي ان يكون نزع الملكية للمنفعة العامة فقط ومقابل تعويض عادل لصاحب الملك.

---

[٨٨٥] ينظر: المادة (٣٤/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٨٨٦] د. وجدي ثابت غبرييل، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص٢٧.

[٨٨٧] د. ثروت عبد العال احمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٢.

[٨٨٨] ينظر: المادة (٢٣) ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وقد تكون هناك حريات مطلقة لم يحل الدستور امر تنظيمها الى السلطة التنفيذية، ومن باب أولى لا يجوز للسلطة التنفيذية اصدار أنظمة مستقلة تقيد هذه الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين، ومثال ذلك فرض حظر على عقيدة انسان يعد اخلالاً بمبدأ المساواة وهو من حقوق المواطنة الاساسية، وما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اذ نص على ان "لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة"[٨٨٩]، وكذلك دستور مصر لسنة ٢٠١٤، الذي نص على ان "حرية الاعتقاد مطلقة"[٨٩٠].

يعد تنظيم حقوق المواطن وحرياته ضرورياً لممارستها بصورة صحيحة، ومن ثم لا يجوز اثناء تنظيمها اهدارها او العدوان عليها، واذا كان من المستقر عليه تقييد الحقوق والحريات لعدم المساس بالنظام العام، فان هذا التقييد لا يعني بالمقابل الحد المطلق والتجاوز على ممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم، ومن جهة أخرى من الواجب ايضاً عدم تعارض ممارسة المواطنين لبعض حقوقهم وحرياتهم مع ممارسة البعض الاخر لهذه الحقوق والحريات، لانها في هذا الحالة سوف تعد بمثابة ضوابط او قيود على بعض الحقوق والحريات، مثال ذلك هناك تعارض بين حرية المواطنين في استخدام الطريق العمومي لغرض المرور، وبين حرية استخدامه في ممارسة المواطنين لحقهم في حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، فمن غير الممكن في هذه الحالة ان يتم التوفيق بين ممارسة هذه الحقوق والحريات في آن واحد وفي المكان نفسه، يخرج الامر في هذه الحالة عن سياقه الطبيعي ويتحول الى اضطراب وفوضى قد تؤدي الى تهديد باقي الحقوق والحريات، وهو امر سلبي بالنسبة لممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم، لذا يستلزم الامر خلق نوع من التوازن والتناسب بين ممارسة الحقوق والحريات العامة للمواطنين[٨٩١].

ويجب التحقق من السلطة التنفيذية عن الغرض الذي تستهدفه في تطبيقها للنص القانوني، فاذا جاء القانون صريحاً في بيان الغرض المستهدف تكون السلطة التنفيذية ملتزمة في تطبيقها للقانون في ذلك الغرض، ويؤدي أي تجاوز من جانب السلطة التنفيذية او أي انحراف الى تعرض قرارها للإبطال الذي يعد جزاء قانوني مقرر من القضاء على مخالفتها لمبدأ المشروعية، وذلك لان اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في سلم التدرج التشريعي تأتي بعد القانون، وتكون القواعد الدستورية والمبادئ القانون العامة والقانون اعلى مما يرد في اللوائح من قواعد، ومن ثم فانه يكون من الواجب على اللوائح ان تحترم هذه القواعد القانونية وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية وان تعمل ضمن نطاقها ودون ان تخالفها، وفي كثير من الأحيان لا ينص القانون على الغرض الذي يستهدفه المشرع من إصداره، مما لا يعني ان تكون للإدارة في هذه الامر سلطة مطلقة، وانما تكون لها سلطة تقديرية في هذه الحالة، وفيما يخص هذه الحالة فقد ثار خلاف بين الفقهاء في مدى ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في هذه الحالة، وذلك عندما لا يحدد القانون

---

[٨٨٩] ينظر: المادة (٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٨٩٠] ينظر: المادة (٦٤) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

[٨٩١] د. سعد عصفور، حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص٢٣٤.

الهدف الذي يريده من وراء التشريع، اذ ذهب جانب من الفقه الى انه يجب ان لا يتم الخلط بين فكرة الاختصاص المقيد وبين ضرورة التقييد من الإدارة بفكرة المصلحة العامة، ففي الحالة الأولى عندما يكون الاختصاص مقيداً فانه يوجد غرض واحد ومحدد ضمن اطار المصلحة العامة، اما فيما عدا هذه الحالة فأن الإدارة لا تكون ملزمة بغرض معين من اغراض المصلحة العامة، لان الإدارة تكون متمتعة بحرية فيما يخص اختيار الأغراض الممكنة ولكن بشرط ان لا تمارس الإدارة اختصاصاتها لتحقيق مكاسب شخصية او سياسية وان لا يؤدي عمل الإدارة الى المساس بحقوق وحريات المواطنين العامة[٨٩٢].

المطلب الثاني : دور السلطة التنفيذية في تعزيز حق المواطنة وحمايته في الطروف الاستثنائية

تعد الظروف الاستثنائية ظروف غير عادية تأتي نتيجة لعوامل تهدد استقرار الدولة وامنها او نظم الحكم الدستورية او حقوق المواطنين، وكذلك يمكن ان تكون هذه الظروف نتيجة لخطر يهدد حياة الامة، وارواح المواطنين فيها او ممتلكاتهم، كأحداث العنف او الغضب او الشغب او الاعمال الإرهابية او التخريب الداخلي، ويمكن اعلان هذه الحالة نتيجة اعمل التمرد[٨٩٣]. وتعطي هذه الظروف الاستثنائية صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية تؤثر على حقوق المواطنين وحرياتهم، وهذا ما سنتناوله في النحو الآتي:

الفرع الأول : الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية

يؤدي منح الهيئة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية عملياً الى تقييد الحقوق والحريات العامة للمواطنين المنصوص عليها في الدستور والقوانين المعنية، لذا لا بد من ان تخضع اعمال وتصرفات تلك السلطة الى رقابة القضاء للتأكد من تطبيقها السليم لمبدأ المشروعية الاستثنائية الذي تختلف قواعده على وفق ظروف الحالة الاستثنائية وللتنظيم القانوني لتلك المشروعية، لا يكفي مجرد إقرار حقوق المواطنين وحرياتهم العامة في الدستور لضمان ممارسة هذه الحقوق والحريات من الافراد، لذا اخذت معظم النظم القانونية على إقرار ضمانات الحقوق والحريات وهي عبارة عن مجموعة من الوسائل التي تختص بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم العامة اذا ما تعرضت لأعتداء، اذ يستطيع الفرد استعمال هذه الوسائل لحماية حقوقه، ومن ابرز الضمانات الخاصة بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم هي الضمانات القانونية[٨٩٤]، وهي مجموعة من المبادئ القانونية العامة درجت الدساتير على إقرارها على أساس انها افضل

---

[٨٩٢] بشار نصر الدين محمد شيت، دور السلطة التنفيذية في مجال الحقوق والحريات العامة في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٧.

[٨٩٣] د. علي حادي حمدي الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة بابل، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة السادسة، ص١٥.

[٨٩٤] د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤، ص١٥٩.

الوسائل لحماية الحقوق والحريات العامة وضمان التمتع بها من قبل الافراد، وتتعدد هذه المبادئ وتختلف من دستور لأخر[٨٩٥].

وتعد الظروف الاستثنائية ظروفاً غير عادية تأتي نتيجة لعوامل تهدد استقرار الدولة وامنها او نظم الحكم الدستورية او حقوق المواطنين وحرياتهم فيها، كذلك ان تكون هذه الظروف نتيجة لخطر يهدد حياة الامة، والتي تتمثل في الظروف التي تهدد فيها الأرواح والممتلكات في بلد ما كأحداث العنف والشغب والاعمال الإرهابية والتخريب والتمرد والفيضانات والزلازل والامراض والاوبئة...، وتتمتع بموجبه السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية غير عادية مقننة دستوري[٨٩٦].

وتعد نظرية الظروف الاستثنائية استثناءً او قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور، وقد استعملت مصطلحات عدة لهذا المفهوم، فنجده تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة مصطلح الضرورة. وقد جاءت هذه النظرية كضرورة لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة في الظروف الاستثنائية، فالمبدأ ان بناء الدولة يعتمد على قوانين تشرع في الظروف العادية، غير انه قد تحدث ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة او السلامة العامة للمجتمع كحالة الطوارئ او حالة الحرب ووجود أزمات حادة او حالة التمرد والعصيان، فتلجأ السلطة التنفيذية لمواجهتها بتدابير استثنائية[٨٩٧].

لكن لا يمكن ان تستمر الأوضاع في السير على نحو ثابت الظروف، أي ان الوضع في أي بلد لا يمكن ان يتميز بالثبات والدوان، فقد يتعرض امن الدولة الى تهديد ناتج عن ظروف استثنائية تضطر معها الدولة الى تطبيق حالة من الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور، مثل حالة الطوارئ او الحصار او حالة حرب او كارثة طبيعية او تفشي وباء[٨٩٨]، فليست الظروف الاستثنائية مجرد تطبيق لنظرية الضرورة، بل انها تجد أساسها القانوني في دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد وفي حماية النظام العام والحفاظ عليه وضمان تمتع المواطنين بالحقوق والحريات الدستورية، فالأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية يتمثل في واجب الالتزام العام للسلطة التنفيذية، فيتوجب على هذه الأخيرة ان تحافظ على النظام العام بجميع عناصره وذلك ضمان سير المرافق العامة في جميع الظروف والاحوال[٨٩٩]، ولمعالجة الوضع بطريقة حاسمة وسريعة، تضطر الدولة الى الخروج عن مبدأ المشروعية الدستورية بتحللها من بعض قواعد القانون العادي الى قوانين استثنائية تستطيع من خلالها اتخاذ التدابير اللازمة للسيطرة على زمام الأمور

---

[٨٩٥] د. ماهر صالح علاوي، د. رعد ناجي الجدة، حسان محمد شفيق واخرون، حقوق الانسان والطفل والديمقراطية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، د. م، ٢٠٠٩، ص٧٢.

[٨٩٦] عبد القادرة باينة، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، المغرب، ٢٠٠١، ص٧٥.

[٨٩٧] د. حمزة السعود، سناريو الطوارئ او الاحكام العرفية بين الاستبعاد والامكانية، منشورات المرصد البرلماني، عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص٣.

[٨٩٨] د. سامي جمال الدرين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٠.

[٨٩٩] رافع بن عاشور، شروط تحقيق الحريات العامة وطرق تنظيمها، مجلة التسامح، العدد الثالث والثلاثون، تونس، ٢٠١١، ص٩.

والحفاظ على امن الدولة وعلى كيانها، لكن من شأن هذه التدابير الاستثنائية تعطيل العمل ببعض ضمانات حقوق الانسان حيث ينتج عن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية اتساع في صلاحيات السلطة التنفيذية في مواجهة هذه الظروف على حساب الحقوق والحريات العامة للمواطنين التي يتم التضييق منها والتجاوز عليها بهدف المحافظة على النظام العام وضمان السير المنتظم لمرافق الدولة[٩٠٠]. وتعطي قوانين الطوارئ في الظروف الاستثنائية السلطات القائمة على اجراء حالة الطوارئ الحق في منع المواطنين مثلاً من القيام بالتظاهر والتجمع من أساسه، وفي حالة قيام المواطنين بالتظاهر او التجمع في مكان معين يمكن لتلك السلطات تفريقهم بالقوة، إضافة الى ذلك قد تتعرض حرمة المساكن الى الانتهاك لان دخول المنازل وتفتيشها في الظروف الاستثنائية وفي ظل قانون الطوارئ يصبح امراً مألوفاً، طالما ان السلطات القائمة على اجراء حالة الطوارئ تتمتع بصلاحية دخول المنازل وتفتيشها دون التقيد بقانون أصول المحاكمات الجزائية[٩٠١]، ويتعرض الحق في سرية المراسلات للانتهاك في ظل الظروف الاستثنائية وذلك نظراً للظروف التي تمر بها الدولة، اذ تسمح القوانين المعمول بها في ظل الظروف الاستثنائية للسلطات بمراقبة الرسائل البريدية والهاتفية، ولكن دون اتباع الأصول الجنائية التي تفرضها القوانين كما هو الحال في الظروف العادية[٩٠٢].

اما فيما يتعلق بحرية التنقل فأن ممارسة هذا الحق قد تتعرض الى الانتهاك والتقييد بصورة كاملة، وذلك عندما تفرض السلطات القائمة حظر التجوال والمرور على ان يكون هذا التقييد لمدة محددة يتم تحديدها في بيان حالة الطوارئ[٩٠٣]. ويعد حظر تجوال الافراد في داخل البلاد تقييداً لحريته في التنقل الذي كفلته المادة (٤٤/اولاً) من الدستور التي جاء فيها "للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه"، وهذا التقييد يتعلق بالحق الدستوري للمواطن، لذلك لا يجوز تعطيل او تقييد أي حق دستوري اقره الدستور الا بقانون وعلى وفق ما جاء في المادة (٤٦) من الدستور التي نصت على ان "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون او بناء عليه، على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق او الحرية"، ومن هذا المبدأ الدستوري لا بد من وجود قانون يتيح للسلطات المختصة ان تعلن حظر التجوال في أي منطقة كانت من العراق، لكن قد يعترض البعض ويقول نحن امام حالة استثنائية عندما تحصل فوضى واعتداء على الممتلكات الخاصة والعامة وتعرض حياة المواطنين للخطر مما يستوجب ان يكون تدبير تتخذه الحكومة ومنها حظر التجوال او منعه كلياً، الجواب على ذلك ان هذا الوصف يدخل ضمن مفهوم حالة الطوارئ التي يتعرض لها البلد فتلجأ السلطات المختصة الى اتخاذ مثل هذه التدابير وأشار الدستور العراقي الى تلك الحالة

---

[٩٠٠] د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، مصر، ٢٠٠٢، ص٥٥٢.

[٩٠١] د. رافع خضر صالح، الحق في حرمة المسكن، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص١١٢-١١٣.

[٩٠٢] د. حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي: المعوقات والممارسة، المستقبل العربي، بيروت، عدد ٦٢، السنة السادسة، نيسان، ١٩٨٤، ص١٤١.

[٩٠٣] د. مبدر الويس، اثر التطور التكنولوجي على الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص٣١١.

واسماها "حالة الطوارئ" ومنح رئيس مجلس الوزراء كامل الصلاحيات بموافقة مجلس النواب لتدارك هذا الامر وعلى وفق ما جاء في الفقرة (تاسعاً) من المادة ٦١ من الدستور، لكن لم يترك الامر سائباً وانما بموجب قانون ينظم كيفية اعلان تلك الحالة وكيفية اتخاذ التدابير اللازمة وعلى وفق النص الاتي (أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء. ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة. ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور. د- عرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) ونجد من ذلك النص ان رئيس مجلس الوزراء له سلطة وصلاحية اعلان حالة الطوارئ في أي جزء من البلاد[٩٠٤].

وتختلف السلطات الاستثنائية المعطاة للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية عن السلطات الممنوحة لها بموجب نصوص قانونية، فالظروف الاستثنائية تبرر للإدارة ممارسة سلطات أوسع من السلطات المحددة في القوانين، وان القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطات الإدارة الاستثنائية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري اذ يجوز طلب الحكم بأبطالها والتعويض عنها فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها تجاه الاخرين وعن الانتهاكات التي قد تصيب حقوق وحريات المواطنين في ظل هذه الظروف[٩٠٥].

وتنطبق على جائحة كورونا نظرية الظروف الاستثنائية، تبعاً لما نتج عنها تهديد لأرواح البشر وصحتهم، ولاستمرارية دواليب الدولة وديمومتها، فقد اعتبرت من الظروف الاستثنائية التي اقتضت اتخاذ جملة من التدابير والإجراءات الاستثنائية من جانب السلطة التنفيذية، لمجابهة التداعيات والاثار الوخيمة لهذا الوباء الخطير[٩٠٦].

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا هذا بعون الله وتوفيقه فإننا وصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات على وفق م يأتي:

---

[٩٠٤] د. سفيان باكراد ميسروب، حماية الحق في سرية المراسلات في ظل التطور التكنولوجي للمعلومات، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: http://www.iasi.net/isai/ download /ac2512637b5ab509 تاريخ الزيارة في ٢٠٢٢/٩/١٠.

[٩٠٥] د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص١٨٦.

[٩٠٦] د. مصدق عادل طالب والفارع عبد الله جاسم، اثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الرابعة الخاص بالبحوث المستلة، ٢٠١٨، ص٤٢٣. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص١-٢.

اولاً: النتائج:

١. ان المواطنة هي عبارة عن علاقة بين الفرد والدولة ويدين الفرد من خلال هذه العلاقة بالولاء لدولته لتقوم بدورها بحمايته ومنحه الحقوق والحريات، في مقابل تحمله الالتزامات المفروضة عليه. ان الشعور بالمواطنة والممارسة الفعلية لها يؤدي الى تعزيز علاقة المواطن بوطنه، ويبعث فيه روح التضحية من اجل هذا الوطن، والتفاني في خدمته، ومن ثم يؤدي الواجبات المفروضة عليه ويتمتع بالحقوق مع بقية المواطنين من دون تمييز.

٢. ان من حقوق المواطنة المهمة هو الحق في المساواة اذ كافحت البشرية لتأكيده والمطالبة به منذ القدم، مما يعني ان المواطنين متساوون امام القانون في الحقوق والواجبات، كالمساواة في تولي الوظائف العامة، وعدم تمييز فئة من المواطنين من غيرها، فالمواطنون سواسية امام القانون من دون تفرقة بينهم بسبب الجنس او اللغة او العرق او المنشأ الاجتماعي او الدين، وان تكافؤ الفرص مضمون لجميع المواطنين في حدود القانون، ويسري مبدأ المساواة على الافراد كلهم دون تمييز في جميع مجالات الحياة. فالمساواة هي ضمان الحقوق ولا يمكن بدونها ان يوجد الحق بصورة فعلية، والمسواة امام القضاء هي جزء لا يتجزأ من مضمون مبدأ المساواة امام القانون مما يعني كفالة تمتع المتقاضين جميعاً من دون تفريق بينهم بالحقوق بإتاحة الفرص لمتساوية بينهم في اللجوء للقضاء ومثولهم امام ساحته، وتمتعهم بصورة متوازنة بحقوق الدفاع. ويطبق مبدأ المساواة ايضاً في الواجبات المفروضة على المواطنين كواجب أداء الخدمة العسكرية وأداء الضرائب والمحافظة على المال العام وغيرها.

ثانياً: التوصيات:

١. ضرورة ترسيخ مبدأ المواطنة في بذل الجهود على المستوى الوطني بإدراجها كمادة تعليم أساسية في كافة المرحل الدراسية. ونشر وتعليم حقوق الانسان والمواطن بين شرائح المجتمع جميعها بوسائل الاعلام وفي المؤسسات الدينية والمؤتمرات والندوات.

٢. ان تكون الهيئات القضائية منظمة تنظيماً دقيقاً بحيث يتمتع أعضائها بجميع الحصانات المقررة للقضاة، وان لا يكون سلطان عليهم لغير الدستور والقانون.

٣. لكي تكون الرقابة على دستورية القوانين ناجحة وفعالة فأنه من الأمثل ان يتم العمل بالرقابة السابقة على دستورية القوانين اذ انها تمثل رقابة وقائية تعمل على إزالة المخالفات الدستورية قبل وقوعها، وتمنع صدور القانون المخالف للدستور.

٤. للظروف الاستثنائية التي يمر بها العراق فلا بد من إيجاد تشريعات تعالج الحالات الإنسانية وانتهاكات حقوق المواطنين وحرياتهم التي تنتج عن الوضع الأمني، مع ضرورة موائمة الاحكام الصادرة عن المحكمة

الاتحادية العليا في العراق اذ تنسجم مع معطيات المواثيق الدولية لحقوق الانسان.

٥. ضرورة قيام الجهات المسؤولة عن حماية حقوق المواطنين وحرياتهم بإقامة دورات وندوات ومؤتمرات يكون الهدف الأساس منها التوعية بحقوق المواطنين وحرياتهم وترسيخ مفهوم حقوق المواطنة والضمانات الدستورية الخاصة به.

٦. ضرورة اخضاع السلطات الاستثنائية الى أنواع الرقابة السياسية والإدارية والقضائية كافة.

٧. تفعيل دور مجلس النواب وبصورة خاصة لجنة حقوق الانسان في المجلس لمراقبة السلطة التنفيذية لضمان ان يكون عملها مطابقاً لما هو منصوص عليه في الدستور ولا يشكل انتهاكاً لأي حق من حقوق المواطنين وقيام اللجنة باستقبال الشكاوي من المواطنين في حالة الاعتداء على حقوقهم المنصوص عليها في الدستور.

قائمة المراجع

اولا- المراجع اللغوية

١. ابن منظور ، لسان العرب ، ج١٥ ، ط١ ، بيروت ، دار صادر للطبع والنشر ، ٢٠٠٠.

٢. ابن منظور ، لسان العرب ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، د.ت .

٣. مجد الدين محمد بن يعقوب ، القاموس المحيط ، ط٢ ، دار الجيل ، عمان ، ١٩٨٧.

٤. محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، ط٢ ، دار الكلية مصر ، ١٩٨٤.

ثانيا- المراجع القانونية

١. عبد الله محمد حسين، الحرية الشخصية في مصر، ط١، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٩٨.

٢. اشرف توفيق شمي الدين، الحماية الجنائية للحرية الشخصية من الوجهة الموضوعية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٣. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٤. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.

٥. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٧٨.

٦. نعيم عطية، في النظرية العامة للحقوق والحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
٧. اظنين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩.
٨. عبد الرزاق السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.
٩. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، ٢٠١٨.
١٠. منذر إبراهيم احمد الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مركز البحوث القانونية، ج١٠، بغداد، ط٢، ١٩٨١.
١١. وجدي ثابت غبرييل، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
١٢. ثروت عبد العال احمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٣. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤.
١٤. ماهر صالح علاوي، د. رعد ناجي الجدة، حسان محمد شفيق واخرون، حقوق الانسان والطفل والديمقراطية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، د. م، ٢٠٠٩.
١٥. عبد القادرة باينة، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، المغرب، ٢٠٠١.
١٦. حمزة السعود، سناريو الطوارئ او الاحكام العرفية بين الاستبعاد والامكانية، منشورات المرصد البرلماني، عمان، الأردن، ٢٠١٢.
١٧. سامي جمال الدرين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٨. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، مصر، ٢٠٠٢.
١٩. مبدر الويس، اثر التطور التكنولوجي على الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.
٢٠. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٢١. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

ثالثا- الرسائل والاطاريح الجامعية

١. ماهر فيصل صالح، الحماية الدستورية لحقوق الأقليات في النظم الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٢. خولة عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، ٢٠١٥-٢٠١٦.

٣. رافع خضر صالح، الحق في حرمة المسكن، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
٤. بشار نصر الدين محمد شيت، دور السلطة التنفيذية في مجال الحقوق والحريات العامة في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨.
٥. حسين احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨.
٦. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، ١٩٨١.
٧. خاموش عمر عبد الله، اثر قوانين الطوارئ في حريات الافراد في الدساتير دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كويه، ٢٠٠٦.

رابعا- البحوث والدوريات

١. فارس عبد الرحيم حاتم، سنان طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنين رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليه، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨.
٢. حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي: المعوقات والممارسة، المستقبل العربي، بيروت، عدد ٦٢، السنة السادسة، نيسان، ١٩٨٤.
٣. مصدق عادل طالب والفارع عبد الله جاسم، اثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الرابعة الخاص بالبحوث المستلة، ٢٠١٨.
٤. سفيان باكراد ميسروب، حماية الحق في سرية المراسلات في ظل التطور التكنولوجي للمعلومات، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: http://www.iasi.net/isai/ download /ac2512637b5ab509 تاريخ الزيارة في ٢٠٢٢/٩/١٠.
٥. سعد عصفور، حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة.
٦. علي حادي حمدي الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة بابل، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة السادسة.
٧. رافع بن عاشور، شروط تحقيق الحريات العامة وطرق تنظيمها، مجلة التسامح، العدد الثالث والثلاثون، تونس، ٢٠١١.

خامسا- الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور مصر لسنة ٢٠١٤.