

القواعد الحاكمة لعمل السلطة التنفيذية في ظل الظروف الطارئة

م.م سلام اسماعيل صالح

تدريسي في كلية الاعلام/الجامعة العراقية

The Governing Principles of the Executive Authority's

Functioning in Emergency Situations

Assist. Lect. Salam Ismail Salih

salam.i.saleh@aliraqia.edu.iq

المستخلص:

ان هذه الدراسة تسعى الى تسليط الضوء على الاطار القانوني والتنظيمي لعمل السلطة التنفيذية في فترات الازمات والظروف الطارئة مثل (الحروب الداخلية ، الاوبئة، الكوارث الطبيعية وغيرها) بالاضافة الى تبيان التوازن بين الاجراءات والقرارات السريعة وبين ضروره الحفاظ على حقوق الافراد وحياتهم واحترام مبادئ الحاكمية الرشيدة متمثلة (بالشفافية في القرارات والمشروعية باتخاذ تلك القرارات ومبدأ الفصل بين السلطات) ، حيث ان اساس الدولة هو سياقها القانوني وفق مبدأ المشروعية ، وبمفهوم آخر خضوع كل من في الدولة من حكام ومحكومين الى القانون ، وبالتالي التزام الادارة بكافة قواعد القانون ، وهذا أمر اساسي لضمان حقوق الافراد وحياتهم ، وبما أن ورود ظرف طارئ على الدولة يؤدي الى اتخاذ تدابير استثنائية من قبل الادارة للخروج من هذا الظرف الى بر الامان والمحافظة على زمام الامور وللحفاظ على كيان الدولة واستقرارها ، وبالتالي فإن الخروج عن هذه القواعد القانونية يؤدي الى تقييد بعض الحقوق والحريات للأفراد بهدف المصلحة العامة ، ولكن اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية لا يعني بالتالي التعسف بقراراتها امام الافراد ، لان تلك القرارات ستكون تحت نصوص قانونية مقيدة ، والخروج من تلك النصوص يوقع الادارة تحت المسائلة القانونية . وقد تم التطرق في هذا البحث الى حدود السلطة التنفيذية وفي اي مدى من الممكن توسيع صلاحياتها وتم التطرق كذلك الى القائمين على السلطة التنفيذية ومهامهم وطرق وشروط تنصيبهم وقد خلصت هذه الدراسة الى عدة نتائج ومن أبرزها وجود فراغ تنظيمي في بعض التشريعات العربية بخصوص تنظيم السلطة التنفيذية خلال الظروف الطارئة مما يتيح للاخير التعسف باستعمال السلطة وقد تم التوصية بهذه الدراسة بضرورة تطوير اليات الرقابة سواء القضائية منها او البرلمان وتحديث الاطر القانونية لكي تضمن خضوع دائم للسلطة التنفيذية امام مبادئ الحاكمية و في كافة الظروف . **الكلمات المفتاحية :** (الظروف الطارئة، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، مجلس شوري الدولة، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، الرقابة القضائية، الرقابة البرلمانية).

Abstract:

This study aims to shed light on the legal and regulatory framework governing the work of the executive authority during times of crisis and emergency situations, such as internal wars, pandemics, natural disasters, and others. It also seeks to clarify the balance between swift actions and decisions and the need to safeguard individual rights and freedoms while upholding the principles of good governance — namely transparency in decision-making, the legitimacy of those decisions, and the principle of separation of powers. The foundation of the state lies in its legal framework, based on the principle of legality — meaning that all individuals within the state, both rulers and citizens, are subject to the law. Consequently, the administration is bound by all legal rules, which is essential to ensure the protection of individual rights and freedoms. In times of emergency, the state may resort to exceptional measures to navigate through the crisis, maintain control, and preserve the state's stability and integrity. However, deviating from legal rules often entails restricting some individual rights and freedoms for the sake of public interest. Nevertheless, the expansion of executive powers does not justify the abuse of authority, as such decisions remain governed by binding legal provisions. Any deviation from these legal frameworks renders the administration legally accountable. This research explores the

limits of executive power and the extent to which its authorities may be expanded. It also examines the officials within the executive authority, their responsibilities, and the procedures and conditions for their appointment. The study concluded with several findings, most notably the existence of a regulatory gap in some Arab legislations regarding the organization of executive power during emergencies. This gap may allow for the abuse of authority. Accordingly, the study recommends the need to develop and strengthen oversight mechanisms — both judicial and parliamentary — and to update legal frameworks to ensure the continuous subjugation of the executive authority to the principles of governance under all circumstances. **Keywords:** (Emergency situations, executive authority, legislative authority, State Council, administrative judiciary, principle of legality, judicial oversight, parliamentary (oversight).

المقدمة

تعد السلطة التنفيذية أحد أركان الدولة الأساسية إلى جانب السلطين التشريعية والقضائية فهي المحور الأساسي في تنفيذ القوانين والسياسات العامة وفي ظل الظروف الاستثنائية والأزمات تزداد أهمية السلطة التنفيذية، وعند حدوث تحديات مفاجئة مثل الكوارث الطبيعية والأوبئة والإضطرابات الأمنية ، يتطلب ذلك إجراءات سريعة وفعالة والتي قد تجيز السلطة تنفيذية تجاوز على بعض الضوابط والأنظمة والقوانين المعتادة. مع الأخذ بعين الاعتبار أن الظروف الاستثنائية لا يجب أن تشكل ذريعة لانتهاك مبدأ سيادة القانون أو إهدار الحقوق والحريات العامة وهنا يطرح سؤال عن حدود السلطة التنفيذية في حالات الطوارئ وماهية الإطار القانوني الذي ينظم عملها في مثل هذه الظروف السلطة التنفيذية يجب أن تضمن التوازن بين إدارة الأزمات واحترام الدستور والقوانين النافذة

اشكالية البحث

تبرز إشكالية هذا البحث في السؤال الآتي ما هي القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم السلطة التنفيذية في ظل الظروف الطارئة فما مدى كفايتها في تحقيق التوازن بين ضرورات الأمن ومتطلبات احترام القانون

الهدف من الدراسة

يكمّن الهدف من دراسة هذا البحث بتحليل الإطارين الدستوري والتشريعي المنظم لعمل السلطة التنفيذية وبيان الحدود القانونية لصلاحياتها في حالات الطوارئ مع التطرق إلى التحديات العملية والرقابية التي تواجه هذا التواصل

فرضية البحث

وجود نقص في التشريعات الدستورية والقانونية المنظمة لعمل السلطة التنفيذية في ظل الظروف الطارئة الافتقار الى الرقابة القضائية والبرلمانية لمتابعة أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها .

منهج البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية مع الاستعانة بالمنهج المقارن عبر استعراض نماذج من دساتير وتشريعات بعض الدول

خطة البحث

سيتناول البحث الموضوع من خلال مبحثين رئيسيين المبحث الأول الإطار النظري والتنظيمي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية والاستثنائية ، اما المبحث الثاني دور الرقابة القضائية والبرلمانية في متابعة اعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية .

المبحث الأول: الإطار النظري والتنظيمي لعمل السلطة التنفيذية في الظروف العادية والاستثنائية

امتازت الدول في العصر الحديث بوجود قواعد قانونية تضمن الحقوق والحريات العامة لكافة أفرادها ، وتحديد ممارسة السلطة التنفيذية لمهامها ووضع القواعد العامة للدولة وسمو سيادة مبدأ المشروعية وبالتالي خضوع كافة مؤسسات الدولة وحكاماً ومحكومين ورؤساء ومرؤسين للقانون . ولكن قد يهدد النظام العام خطر جسيم سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة مثل وقوع حروب داخلية أو خارجية أو كوارث طبيعية أو انتشار فيروسات أو أوبئة وفي هذه الحالة إجاز المشرعة للدولة متمثلة بالسلطة التنفيذية الخروج عن هذه القواعد والأحكام والعمل وفق الظروف الحالية بمعنى آخر أن السلطة التنفيذية تكون معفية من الالتزام والتقيّد بأحكام القانون والدستور عند وجود الخطر الذي يهدد الدولة بأي شكل من الأشكال (اسماعيل ميرزا، ٢٠١٠، ص ٢٥٩) وبالتالي فحالة الطوارئ هي حالة مرتبطة ارتباطاً متين بالظرف الاستثنائي والآثار المترتبة عليه في توزيع السلطات والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في بموجب الدستور وما يطرأ عليها من تعديل كون الظروف الاستثنائية في أغلب الأحيان

تؤدي إلى تعطيل بعض من أحكام الدستور وإعطاء مساحة أكبر للسلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها وتضييق الحريات والحقوق العامة الممنوحة بموجب الدستور (ليلى حنتوش ناجي، ٢٠٠٥، ص ٥٧٣)

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في الظروف العادية

يعد استقلال سلطة تنفيذية سبب الأساسية من أسباب تحقيق الاتزان بين السلطات الثلاثة ويتألف من رئيس الدولة ومجلس الوزراء بحيث أنها ثنائية السلطة ويرسلها على الشخص مستقل بذاته وعلى الرغم من المكان المميزة للبرلمان بين باقي المؤسسات كونه يمثل رأي الشعب ويتم اختياره عن طريق الانتخابات البرلمانية ولكن مع ذلك ولتحقيق الاتزان بين السلطات ثلاثة يستوجب استقلال السلطة التنفيذية عن البرلمان (رقية المصدق، ١٩٨٦، ص ١٤٦) كما ينبغي أن يتحقق فصل وظيفي بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان وأعمال رئيس الجمهورية وأعمال مجلس الوزراء وبالتالي فإن توزيع الاختصاصات بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يرجح كفة مجلس الوزراء (ضياء كامل كزاز، ٢٠١٤، ص ٥٢) ، ولابد لنا ان نوضح شروط وطريقة انتخاب واختصاصات كل من جهتي السلطة التنفيذية

أولاً: رئيس الجمهورية عرفته المادة ٦٧ (الدستور العراقي ٢٠٠٥) من الدستور هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته و وحدته وسلامة أرضه وفقاً لأحكام الدستور وطريقة انتخاب رئيس الجمهورية تختلف على حسب الدول ودستورها وكما موضح

أ- الانتخاب: ويتم عن طريق انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان وهو أكثر الطرق الموجودة في الجمهوريات التي تعمل بالنظام البرلماني وكما هو في العراق حيث وضحت المادة ٧٠ (الدستور العراقي ٢٠٠٥) من الدستور آلية انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان من بين عدة مرشحين لرئاسة جمهورية وعن طريق الأغلبية وخلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى للمجلس وفي حال عدم فوز أي من المرشحين عن طريق أغلبية التصويت يتم إجراء التصويت الثاني بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويتم انتخاب رئيس من بينهم للحصول على أكثرية الأصوات في الاقتراع بينهم

ب- الشروط:- حدد الدستور شروط يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية حددتها المادة ٦٨ من الدستور (الدستور العراقي ٢٠٠٥) وهي كما يلي (محمد عبد الكاظم عوفي، ٢٠١٧)

١- الجنسية اشترط الدستور أن يكون المرشح حاملاً للجنسية العراقية منذ الولادة وكذلك يكون من أبوين عراقيين وبالتالي لا يمكن لأي شخص حاملاً للجنسية العراقية عن طريق التجنيس أن يقوم بالترشيح وذلك لضمان أن يكون كامل ولاء المرشح للدولة دون باقي الدول

٢- العمر والأهلية اشترط أن يكون المرشح قد أتم عمر الأربعين عاماً من عمره وأن يكون كاملاً الأهلية بحيث لديه القدرة على أداء كامل الواجبات وبصورة صحيحة وكمال الأهلية هي سلامته من عوارض الأهلية وهي الجنون والغفلة والعتة والتي تكون عارضاً للأهلية

٣- الخبرة والسمعة الحسنة يشترط بالمرشح ان يكون من ذوي السمعة الحسنة والخبرة السياسية وان يكون نزيهاً ومعروف بالعدالة والاخلاص للوطن

٤- ان لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف وحدد المشرع بهذا اللفظ الجريمة بانواعها الثلاثة الجنائية الجنحة المخالفة وكان الاجدر بالمشرع ان يكتفي على الجنائيات والجناح ويترك المخالفات وقد حددت المادة (٧٢) (الدستور العراقي ٢٠٠٥) من الدستور ، ان تكون مده ولايه رئيس الجمهورية اربع سنوات قابله للتجديد مره واحده فقط وهذا يكون حافظاً قوياً لرئيس الجمهوريه لبذل المزيد من الجهد للفوز بولايه ثانيه

وللسلطة التنفيذية اختصاص تشريعي وتنفيذي وقضائي حددت المادة (٧٣) (الدستور العراقي ٢٠٠٥) من الدستور وكما يلي : (ضياء كامل كزاز ، مصدر سابق ، ص ٧٨)، (سجى اسماعيل خليل، ٢٠١٧، ص ٣٤) :-

اولا :- حق اصدار العقل الخاص بتوصيه من رئيس مجلس الوزراء

استثناء الحق الخاص المحكومين بارتكاب الجرائم الدوليه الارهاب الفساد الاداري ثانيا :- المصادقه على المعاهده والاتفاقات الدوليه بعد استقصاء

الموافقه مجلس النواب ويعتبر مصادق عليها بعد ١٥ يوما من استلامها ثالثاً:- يصادق على القوانين التي تصدر من قبل مجلس النواب وتعد

مصادقا عليها بعد مضي ١٥ يوما من تاريخ استلامها رابعا منح الاوسمه بتوصيه من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون وهو اختصاص شرفي

يمنح لرئيس الجمهوريه خامسا تعيين السفراء ويكون عن طريق اصدار مراسيم جمهوريه وبناء على طلب مقدم من قبل مجلس النواب سادساً :

اصدار المراسيم الجمهوريه بشأن ما يراه ضروريا وضمن صلاحياته المنصوص عليها في الدستور سابعاً : المصادقة على حكم الاعدام للمحكومين

والصادره من محاكم المختصه ثامناً : يتولى مهام القياده العليا للقوات المسلحه للاغراض التشريفيه والاحتقاليه تاسعا ممارسه اي صلاحيه اخرى

وارده في الدستور ثانياً : مجلس الوزراء ويعتبر اساس ومركز السلطه التنفيذيه والسياسه العامه للدولة في كافه المجالات السياسيه والاقتصاديه والاجتماعيه والامنيه وكذلك اصدار القوانين والانظمه والتعليمات والقرارات الاداريه (وليد ابراهيم محمد، ٢٠١٧، ص ٤) وآليه انتخابه هي كما يلي:

١- الانتخاب: ونصت المادة (٧٦) من الدستور على يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر عددا في تشكيل مجلس الوزراء خلال ١٥ يوم من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ويقع على عاتق رئيس الوزراء المنتخب تسميته اعضاء وزارته خلال مده ٣٠ يوما من تكليفه وفي حاله اخفاق رئيس الوزراء باختيار التشكيل الوزاري خلال المده المذكوره يقوم رئيس الجمهورية بترشيح رئيس وزراء اخر (احمد علي عبيد الخفاجي، ٢٠١٧) ب- الشروط: تنطبق الشروط في اختيار رئيس الجمهورية على رئيس الوزراء وحسب المادة ٧٧ من الدستور (الدستور العراقي ٢٠٠٥) اضافته الى حصوله على شهادته جامعيه او ما يعادلها وقد تجاوز عمر ال ٣٥ عاما- اختصاص مجلس الوزراء : حددت المادة (٨٠) من الدستور (الدستور العراقي ٢٠٠٥) اختصاص مجلس الوزراء وكما يلي (اقبال عبدالله امين الجبلاوي، ٢٠١٦، ص ٢٥٣)

١ -يقع على عاتق رئيس الوزراء اصدار الانظمه والتعليمات والقرارات والهدف منه هو تنفيذ القوانين لكون رئيس الوزراء هو احد طرفي السلطه التنفيذية

٢ -اعداد مشروع الموازنه العامه وخطط التنميه

٣- التوصيه الى مجلس النواب بتعيين الدرجات الخاصه ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ممن هم بمنصب قائد فرقه فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزه الامنيه

٤ -التفاوض في المعاهدات والاتفاقيات الدوليه وصلاحيه التوقيع عليها او من يخوله ٥- اقتراح القوانين الجديده

٦ -تخطيط وتنفيذ السياسه العامه للدوله والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطه بوزاره

المطلب الثاني :- القواعد المنظمه والسلطات الاستثنائية الممنوحه في حاله الطوارئ

تواجه السلطه التنفيذية الصعوبه في اعلان حاله الطوارئ من دون اتباع قواعد متسلسله تضيي على اجراءتها الشرعيه الدستوريه والقانونيه ويطلق على تلك الاجراءات بالقواعد القانونيه الشكلييه واضافه الى تلك القواعد يلزم ان تكون السلطه التنفيذية خاضعه للرقابه الفعلية من قبل السلطه التشريعيه وبخلافه تكون هذه القواعد غير دستوريه لكن لا يمكن ان يكون ذلك بشكل مطلق وذلك لإمكان وقوع الظرف الطارئ مع حل البرلمان او سحب الثقة من الحكومه وبالتالي غياب الرقابه الفعلية وعلى ذلك لابد من ايجاد موازنه بين غياب الرقابه على السلطه التنفيذية وبين اعلان حاله الطوارئ لضمان الحفاظ على الحقوق العامه وحقوق الافراد (محمد فاضل عزت الطائي، ٢٠١٦، ص ٢٥٩) وللاحاطه بما تقدم يجب علينا التطرق بشيء من التفصيل على القواعد القانونيه الشكلييه التي يجب على الدستور والقانون المنظم لحاله الطوارئ بيانها عند الاعلان عن حاله الطوارئ أ- شكل الطلب :- ويعد القرار الاداري في الاصل قرار لا يتطلب شكلا معيناً عند اصداره الا في بعض الحالات المعينه والتي يشترط القانون فيه شكليه محدده كان يكون بشكل مكتوب او طريقه نشره او السبب الخاص به او اتخاذ اجراءات ما قبل صدوره (سليمان محمد الطماوي، ١٩٩٠، ص ١٢٨) وهذا ما يحدث في الظروف العاديه وتجاوز هذه الشكليات المطلوبه حتى وان كانت ضروريه في الحالات والظروف الاستثنائية يجد تقنيته في هذه الظروف الملحه والضروريه والتي تعتبر مثل هذه الشكليات عقبه امام السلطه القائمه عليها وبما ان حاله الطوارئ هي نوع من انواع القرارات الاداريه (على الرغم من ان هناك العديد من القرارات القضائيه قد استقرت على ان التكليف القانوني لقرار إعلان حالة الطوارئ هو من أعمال السيادة، إلا ان محكمة القضاء الاداري المصري بينت في تاريخ ١٩٧٥/٢/٥ ان قرار الاعلان يخضع للرقابه القضائيه باعتباره قراراً ادارياً. ينظر: كريم كشكاش، الحريات العامة في الانظمة السياسي المعاصره، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٨٢).

وبدورنا نؤكد ما ذهب اليه محكمة القضاء الاداري المصري؛ كون القبول بعكس ذلك يعني تحول النظام القائم على الديمقراطية الى نظام دكتاتوري، يمنح صاحب الاختصاص صلاحية اللجوء لإعلان حالة الطوارئ دون أي ضابط أو معيار، طالما انه بعيد عن الرقابه القضائيه، وما يعزز ذلك نص المادة (١٠٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بمنع تحصين أي قرار، أما القول بأن مسألة الاعلان تدخل ضمن سلطات الرئيس التقديرية، لا يعني أن هذه السلطه التقديرية لا تخضع للرقابه القضائيه؛ فهذه الصلاحيه تخضع لضوابط وشروط لا بد من مراعاتها) وهنا يطرح السؤال التالي هو هل من الممكن اعلان حاله الطوارئ بصوره شفويه والاجابه هنا حسب التنظيم بحاله الطوارئ ففي حال عدم وجود نص بوجود النشر او استحصال موافقه مسبقه من قبل السلطه التشريعيه فمن الممكن اعلان حاله الطوارئ بصوره شفويه بدون طلب تحريري وقد اختلفت وجهات نظر الدول لهذا الامر فمثلا في المانيا لا يوجد شرط الزامي للاعلان عن حاله الطوارئ في جميع الحالات واقتصر على حاله الظرف الاستثنائي في حال تعارض الدوله لهجوم خارجي دون الاشتراط لغيره من الظروف الاخرى التي تهدد امن وسلامه الدوله (ريناد كمال الدين حسن عبدالله، ٢٠١٣، ص ٩٢) وهذا الاجراء يعود للطبيعاه الاستثنائيه لحاله الطوارئ وتصبح التدابير الاستثنائيه فعاله تلقائيا بتحقيق الظرف الاستثنائي بدون الحاجه الى الاعلان عنه وقد تستخدم هذه الدول اسلوب العلم اليقيني لتبليغ الافراد بالوضع القانوني الحالي للدوله واعلامهم عن التدابير

الاستثنائية التي ستطبق والتي من شأنها تقييد الحريات بشكل قانوني ولابد لنا ان نوضح ونشير الى ان الاجراء المتخذ وان كان مشروعا وعلن حاله الطوارئ بصوره شفويه دون الحاجه لتقديم طلب الا انه من الممكن ان يثير المسؤوليه الدوليه لان الرقابه الدوليه تستوجب وجود اعلان رسمي وفي حاله عدم وجود الاعلان يعد هذا خرقا للالتزامات الدوليه والجدير بالذكر ان شكل اعلان حاله الطوارئ اتضح ان يكون كتابيا والاعلان عنه بصوره رسميه لكن في حال وقوع ظرف معين حال دون حدوث ذلك فهل من الممكن اعتبار اتخاذ التدابير الاستثنائية المذكوره في قانون الطوارئ اجراءات مشروعه مع تحقق الهدف المرجو واعاده الوضع الى سابق عهده في الظروف العاديه ؟وهنا ستكون الاجراءات حتما غير مشروعه كون القانون وجب ان يكون للقرار الاداري شكلا محددا وهو صدوره بصوره رسميه اي نشره في الجريده الرسميه وبالسرعه الممكنه حتى وان كان في اغلب الاوقات يكون تنفيذ القانون من تاريخ صدوره وليس من تاريخ نشره ويرجع ذلك لطبيعته الحاله الاستثنائية التي يجب معالجتها بالاضافه الى ان حاله الطوارئ نظام قانوني مقيد لا يجوز تطبيقه الا بعد الاعلان الرسمي في حال وجود نص ؛ ذلك وفي حال عدم الاعلان فان هذا يفتح المجال واسعا امام السلطه القائم على حاله الطوارئ بالتعدي على الحقوق والحريات وغيرها تحت طاوله حاله الطوارئ الغير معلنه بالرجوع الى النصوص الخاصه لشكل الطلب في التشريع العراقي نجد انه اشار الى ان الصيغه الكتابيه (يكون اعلان حاله الطوارئ وانها بمرسوم جمهوري) وتعلن حاله الطوارئ بامر (قانون السلامة الوطني رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ . وأمر الدفاع عن السلامة الوطني رقم (١) لسنة ٢٠٠٤)

والسبب يعود في ذلك للهدف المرجو من الاعلان الرسمي اضافته لخطوره الخاصه بالاجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطه المختصة في الظرف الاستثنائي على حريات الفرد وحقوقه لذلك قام المشرع بجعل تلك الاجراءات تحت رقابه القضاء للتأكد تماما من وقوع حاله الطوارئ فضلا عن موازنه وتناسب بين الاجراءات المتخذة وبين الظرف الطارئ ونستخلص من ذلك ان الصوره الكتابيه للاعلان وسيله للوصول اليها وبالتالي عدم مشروعيه اي اجراء استثنائي متخذ من قبل السلطه التنفيذيه من دون الاعلان الرسمي للحاله الاستثنائية ومثال على ذلك ما حصل في جائحه كورونا من تقييد لحريات او مظاهرات الاصلاح وغيرها وعليه يمكن القول ان الاعلام بصوره شفويه للحاله الطارئه لا يجوز عدم الالتزام بذلك ومصادره حقوق الافراد وحرياتهم دون الاعلان الرسمي يعد باطلا ويمكن الطعن به لالغائه

ب- جبهه تقديم الطلب تختلف جبهه تقديم الطلب من دوله لاخرى وحسب النظم السياسيه لتلك الدوله فمن الممكن عدم وجود هذا الاجراء في بعض الدول ويكون اجراء ضروري في البعض منها وقد نصت بعض من الدساتير الى منح السلطه التشريعيه حق الاعلان عن حاله الطوارئ باعتبارها السلطه التي تعبر عن راي الشعب والذي من الممكن ان تسلب بعض من حرياته عند تطبيق حاله الطوارئ مما ينبغي ان تمارسه الاخير بوصفه حقا مطلقا دون الرجوع الى السلطه التنفيذيه (زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، ١٩٦٦، ص٧) كون السلطه التنفيذيه هي المختصة بتنظيم الحالات الاستثنائية التي تتمتع بها السلطه التنفيذيه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات وعلى ذلك من باب اولي ان يعود حق الاعلان لها (زهراء سعدي مهدي، ٢٠٠٨، ص١٢٦) في حين ذهبت بعض الدول الى منح حق الاعلان للسلطه التنفيذيه وحدها وسبب ذلك اجراءاتها السريعه في الحكم والتي تمارسها بصوره مستمره (عاصم رمضان مرسي، ٢٠٠٩، ص٣١٩) وبلا شك ان التصدي للظرف الاستثنائي لا يمكن تاجيله لوقت اخر لحين انعقاد السلطه التشريعيه في حال عدم قيامها في حين ان حق الاعلان في الاصل هو من اختصاص السلطه التشريعيه الا ان حمايه الدوله ونظامها العام يسوغ استثناء هذا الحق ليمنح الى السلطه التنفيذيه (زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، مصدر سابق، ص١٧٣) نجد في هذين الاتجاهين ان اعلان حاله الطوارئ يكون بشكل مباشر من قبل السلطه المختصة من دون تقديم طلب للسلطه الاخرى ولكن ينبغي لنا ان نبين جبهه تقديم طلب الاعلان في الاتجاه الذي تذهب اليه اغلب بلدان العالم الحديثه والمعاصره (اعلان حاله الطوارئ هو حق مشترك بين السلطتين التنفيذيه والتشريعيه) وبذلك فان السلطه التنفيذيه تقوم بتقديم الطلب الى السلطه التشريعيه لغرض استحصال الموافقه مع الاشاره ان الموافقه تكون مختلفه وحسب حاله الطوارئ فتكون لاحقه في التنظيم السابق ومعاصره لتقديم الطلب في التنظيم المعاصر وتأخذ بين الاثنين في التنظيم المختلط وبالرجوع الى النصوص المنظمه لها لجبهه تقديم طلب الاعلان حاله الطوارئ في دستور جمهوريه العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انها صلاحيه السلطه التنفيذيه بعد أن اعطى سلطه الاعلان للسلطه التشريعيه (مجلس النواب) على ان يكون الطلب مقدم من قبل طرفي السلطه (رئيس الجمهوريه ورئيس الوزراء) فيما ان امر الدفاع عن السلامه الوطني ذهب باتجاه اخر ومعارض للنص الدستوري جعل جبهه تقديم الطلب من تخصص رئيس الوزراء والجبهه المختصة بالاعلان هيئه الرئاسة (أمر الدفاع عن السلامة الوطني رقم (١) لسنة ٢٠٠٤) ، واكدت المحكمه الاتحاديه بعدم شرعيه النص حينما اشارت الى عدم امكانيه مجلس النواب تخويل هيئه الرئاسة حق التمديد لاعلان حاله الطوارئ كون الدستور لم ينص على امكانيه تخويل هيئه الرئاسة حق التمديد لاعلان حاله الطوارئ كون الدستور لم ينص على امكانيه تخويل مجلس النواب بهذه الصلاحيه وبالتالي لا يحق للسلطه التشريعيه تخويل صلاحيات ممنوحه لها (قرار المحكمه الاتحاديه المرقم (٢٧٨/اتحاديه/٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦) ، مما يستوجب على المشرع بحذف النصوص

القانونية المتعارضة والتي يكون سببها عدم تشريع قانون ينظم حالة الطوارئ وفقا للنصوص الدستورية مع الاخذ بسمو الدستور والعمل بمضمونه في مواجهه الظروف الاستثنائية

ج- مضمون قرار الاعلان تعد القواعد القانونية الشكلية ضمان لحمايه الحقوق والحريات الخاصة بالافراد من تعسف السلطة القائمة بالاخص ان قانون الطوارئ يخول الاخيره سلطات استثنائية تعتبر متجاوزة على حقوق الانسان اذا ما اتخذت في الظروف العادية ولكن المصلحة العامة وحمايه النظام العام تستوجب الاخذ بهذه الاجراءات على ان يخضع العمل بها بعدة شروط يجب توافرها جميعا ويتفق فقه القانون الدستوري على ان قرار الاعلان يجب ان يتضمن الاسباب المسوغة لاعلان حالة الطوارئ وتحديد المنطقه الخاضعة لتطبيق قانون الطوارئ وتحديد بدء العمل بقانون الطوارئ ومدته سريانه وهذا ما سنطرق له في الفقرات التالية :

أولاً : الأسباب المبررة لإعلان حالة الطوارئ ان من اهم الشروط التي يجب ان يتضمنها قرار الاعلان حالة الطوارئ هي الاسباب المسوغة بسبب اهميتها الكبيره للقضاء وللأفراد وحتى السلطة القائمة عليها بحيث يكون القرار الاداري للاعلان قرارا ديمقراطيا وفي ضوء الشفافيه ويفرض التزاما بصوره غير مباشره على السلطة لدراسه قراراتها بصوره دقيقه لكي يحول بينها وبين التعسف باستعمال السلطة وسوء تقدير الظرف الخاص وعليه فان التسبب هو اقوى المقومات التي تقوي ايمان الجمهور بالسلطة القائمة (سامي الطوخي، ٢٠١٣، ص ٢١) وتكمن ايضا اهميه الاسباب المسوغة للاعلان بتمكين القضاء من مراقبه شرعيه الاسباب الواقعيه والقانونيه الخاصه بحاله الطوارئ ويستطيع الافراد تقدير نسبه نجاح طعونهم القضائيه مما يوفر عليهم الجهد والاعباء الماليه والوقت الطويل الخاص باجراءات التقاضي (كامل سميه، ٢٠١٣، ص ٩٣) ، اضافه الى تقليص الدعاوي امام القضاء من هذا الجانب ومن جانب اخر ان تسبب قرار الاعلان لحاله الطوارئ يُعد شكليه جوهريه يترتب على تخلفها بطلان حاله الطوارئ وبالتالي فهو يؤدي الى افقار الراي العام الداخلي والخارجي بعدالة حالة الطوارئ وكسب ثقه الجمهور

ثانياً: تحديد المنطقه الخاضعة لتطبيق قانون الطوارئ ان اغلب القوانين المنظمه للظروف الطارئه وبالاخص في الدول محل المقارنه اتفقت على ان يتضمن قرار الاعلان تحديد المنطقه المراد تطبيق قانون الطوارئ فيها للاهميه الكبيره التي تعود على الافراد والقضاء فهي تحقق ما تراه السلطة التنفيذيه بعدم فرض النظام الاستثنائي الا في اضيق الحدود فاذا كان سبب الاعلان يقوم بجزء من الدوله فليس هنالك سبب لفرض النظام الاستثنائي على مجمل اقاليم الدوله لما له من اثار سلبيه على الحقوق والحريات فضلا عن التكاليف او النفقات التي تتحملها الدوله في فرض قانون الطوارئ ومن جانب اخر ان تحديد المنطقه يفيد في خضوع القرارات المتخذة اثناء تطبيق قانون الطوارئ للرقابه القضائيه وحسب الاختصاص المكاني منعا لتجاوز السلطة التنفيذيه لنطاق الاقليمي الذي يتعين على الاخيره ان تلتزم بها في حاله الطوارئ (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤) .

ثالثاً: تحديد بدء العمل بقانون الطوارئ ومدته سريانه ان قانون الطوارئ لا يمكن تطبيقه الا خلال الوقت الذي يكون الظرف الاستثنائي متواجدا فيه واذا ما تم السيطرة على الظرف الاستثنائي فان الاوضاع تعود الى ما كانت عليه قبل هذا الظرف (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤) ، وقد عمد المشرع في الدول محل المقارنه الى تضمين القانون مده لسريان حاله الطوارئ ففي فرنسا يكون العمل بقانون الطوارئ لمده (أثنى عشر يوما) ولا يتم التمديد الا بموافقه السلطة التشريعيه وهذا ما تم النص عليه في الدستور والقانون (المادة ٣٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ . المادة (٣) من قانون الطوارئ الفرنسي رقم ٣ ابريل ١٩٥٥ وفي جمهوريه مصر العربيه اشارت الماده الثانيه من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على ان يتضمن قرار الاعلان حاله الطوارئ تاريخ بدء العمل بقانون الطوارئ ومدته سريانه الا ان هذا النص لم يحدد مده معينه لنفاذ حاله الطوارئ وبذلك يعد نصا مبدئيا لا يمكن التسليم به لاستمرار حاله الطوارئ بغير تحديد مدة لانتهائها ولكن دستور عام ٢٠١٤ تلافى هذا النقص بالنص على(ان يكون اعلان حاله الطوارئ لمده محدده لا تتجاوز ثلاثه اشهر ولا تمدد الا بمده اخرى مماثله بعد موافقه ثلثي اعضاء مجلس النواب)(المادة ١٥٤) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ . واما المشرع العراقي فقد اشترط دستور عام ٢٠٠٥ ان تكون المده الزمنيه لسريان حاله الطوارئ ٣٠ يوما ويجوز تمديد مده السريان ٦٠ يوما وتنتهي بعد زوال الخطر او الظرف الاستثنائي الذي استوجب قيامها او ايهما اقل ، فضلا عن التعارض مع صلاحية التمديد (المادة ٢) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ ويتضح من ذلك ان امر الدفاع عن السلامة الوطنيّه ذهب بعيدا عن الغايه التي ارادها واضع النص الدستوري المتمثله في تقليص مده الاعلان لما لها من اثار على الافراد والدوله معا فضلا عن اطلاع السلطة التشريعيه ورقابته على الاجراءات الاستثنائيه كل ٣٠ يوما وعلى ذلك يكون لزاما على المشرع العراقي معالجته هذا التعارض والعمل بموجب النص الدستوري في تحديد المده واسلوب تمديد مده عند تشريع قانون الطوارئ وما تجدر به الاشاره ان كل ما تقدم بين

القواعد الاجرائية لاعلان حاله الطوارئ حينما يكون وجود السلطتين قائمتين على الاستقرار السياسي وفي هذا الصدد لابد من الاشارة الى امر في غايه الاهميه هو ان العمل بالتدابير الاستثنائية يحتاج الى وجود الرقابه الفعلية من قبل السلطه التشريعيه ولكن في بعض الاحوال تكون هنالك حاله فراغ دستوري عند غياب الاخيره وفي هذا الحال كيف يتم التصدي للطرف الاستثنائي والحفاظ على الدوله ونظامها العام .

المبحث الثاني: دور الرقابه القضائيه والبرلمانيه في متابعة اعمال السلطه التنفيذية خلال الظروف الاستثنائيه

ان الرقابه على اعمال السلطه التنفيذية تعتبر ركيزه اساسيه من ركائز ضمان حمايه حقوق الانسان ضد تعسف الاداره باستعمال سلطاتها ، كما تلعب الرقابه القضائيه والبرلمانيه في أنظمة الدول الديمقراطيّه دوراً أساسياً في متابعة اعمال السلطه التنفيذية . ففي الاوضاع الاعتياديه يقوم البرلمان بمهامه الرقابيه من خلال عمليه (الاستجواب،المسائله،التصويت على القوانين.... وغيرها) ما يؤدي لضمان خضوع الحكومه للرقابه وبصوره ديمقراطيه شفافية . أما الرقابه القضائيه فتقوم من خلال ممارسه القضاء في البت بمدى مشروعيه القرارات الاداريه ومدى توافقها مع الدستور والقانون . وتظهر أهميه هذه الرقابات في الظروف الاستثنائية مثل حالات الطوارئ والكوارث والوبئه وذلك بسبب توسع صلاحيات السلطه التنفيذية بصورة كبيره والتي تستوجب وجود الرقابه لضمان مطابقه اعمالها لمبدأ المشروعيه وضمان وجود التوازن بين القيام باعمالها وبين حقوق وحرّيات الافراد .

المطلب الاول : الرقابه القضائيه

تعد الرقابه القضائيه من اهم انواع الرقابات واكثرها ضمانا لحقوق وحرّيات الافراد لكونها تتميز باستقلال وحياد وتتمتع احكامها بالقوه القانونيه ووجوب الالتزام بها وتنفيذها واحترامها من قبل الجميع بما فيهم الاداره نفسها والا سيتعرض من يخالف احكامها الى المسائله القانونيه(مازن ليلو راضي،٢٠١٣،ص٥٠) وهذه الرقابه تمارس من قبل القضاء حصرا وتختلف تماما عن الجبهه التي تمارس الرقابه البرلمانيه (البرلمان او احد اللجان التابعه له) كما ان الرقابه القضائيه من الممكن ان تمارس دون وجود نص دستوري ينظمها عكس الرقابه البرلمانيه حيث يجب ان تكون الاجراءات البرلمانيه المتخذة خلال الحالات الاستثنائيه منصوص عليها مسبقا في الدستور(أحمد سلامة بدر،٢٠٠٣،ص٢١٠) ، ان التطرق الى الحديث عن موضوع الرقابه القضائيه على اعمال السلطه التنفيذية خلال وجود الطرف الاستثنائي ياخذنا الى تحديد الطبيعه القانونيه للقرارات المتخذة خلال فتره الرقابه وقد اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعه القانونيه لتلك القرارات فاذا استطلعنا لوائح الضروره الصادر استناده للماده ١٦ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ نلاحظ ان الفقهاء قد فرقوا بين قرار اللجوء الى استعمال الماده ١٦ وبين باقي الاجراءات المتخذة بموجب الماده المذكوره فالبعض ذهب الى ان قرار استخدام الماده ١٦ من قبل رئيس الجمهوريه هو بالتالي يعد عملا من اعمال السياده ويجب خروجه من نطاق اعمال الرقابه القضائيه والتي ليس من الممكن ان تمارس رقابتها على اعمال السياده ونجد ان الفقهاء هنا قد اعتبروا ان الرئيس قد قدر ضروره اللجوء الى هذه الماده وهو اقدر من غيره من باقي المؤسسات على تقدير هذا الحدث وهو من الحقوق الدستوريه التي لا تتأثر بالرقابه القضائيه وقد خالف البعض الاخر هذا الراي ويرى ان قرار اللجوء لاستخدام هذه الماده هو مشابه للقرارات المترتب عليه والمتخذة خلال الظروف الاستثنائيه وبالتالي هو ضمن نطاق الرقابه القضائيه(أحمد سلامة بدر ،مصدر سابق ،ص٥٥١) وهو راي صائب باعتبار ان اصل القرار هو قرارا اداريا وان القرارات الاداريه هي في الاصل خاضعه للرقابه القضائيه من حيث الغايه اما بالنسبه للقرارات التي اتخذت خلال فتره الظروف الاستثنائيه (القرارات المتخذة بعد اللجوء لنص الماده ١٦) فهنا يرى البعض الى عدم قدره القضاء على ممارسه رقابته على هذه القرارات باعتبارها من جنس واحد هي وقرار الماده ١٦ من الدستور .اما الراي الثاني فانه اجاز بامكانه ممارسه الرقابه القضائيه على اساس القرارات الصادره خلال هذه الفتره حتى وان كانت قويه من الناحيه القانونيه ولكن هي تبقى صادره من السلطه الاداريه (رئيس الجمهوريه) وبالتالي فلا سلطه للقضاء عليه والراي الثالث فقد انكر حق القضاء بممارسه رقابته على القرارات الصادره داخل مضمون نص الماده ٣٤ من الدستور وهي موضوعات التشريع وما عداها فان للقاضي حق ممارسه رقابته على كافه القرارات خلال هذه الفتره ، وفي الواقع ان رقابه القضاء وعلى اختلاف وجهات نظر الفقهاء فهي تعتبر ضمانه جيده ضد اعمال السلطه التنفيذية فاذا كانت رقابه البرلمان تأخذ بالنظر الاعتبارات السياسيّه في اغلب الاحيان باعتمادها على المتغيرات والمعطيات السياسيّه نجد ان القضاء يمارس رقابته بغض النظر عن الغايه والاهداف السياسيّه فالقاضي يتأكد من الظروف التي استوجبت للاعلان عن حاله الطارئه والامور المترتبّه عن ذلك من الخروج عن مبدأ المشروعيه (مهّد ضياء عبد القادر،٢٠١١،ص٧٨) ويجب الاشارة على انه من الممكن ان للمحاكم العاديه ممارسه رقابتها على اعمال الاداره للفصل بين كافه المنازعات الاداريه وغير الاداريه وهذا هو نظام القضاء الموحد وقد يخول بالرقابه على اعمال الاداره الى قضاء متخصص يتولى الفصل في المنازعات الاداريه الى جانب القضاء العادي والذي يتخصص بالحكم في المنازعات الجنائيه والمدنيه والتجاريه والاحوال الشخصيه وهذا هو القضاء المزدوج (ماجد راغب الحلو،١٩٩٥،ص٦٧) ، ويتميز عن هذا القضاء نظام القضاء الموحد ويعرف بانه اكثر اتقا مع مبدأ المشروعيه اذ يخضع الافراد والاداره الى قضاء وقانون واحد بحيث لا يسمح للاداره منه

امتيازات ضد الافراد ونظام القضاء الموحد عباره عن جهه قضائيه واحده تابعه للدولة وهي جهه القضاء العادي وتمارس تخصصها من خلال الحكم في كافة انواع المنازعات والتي تقوم بين الافراد أنفسهم او بين الافراد والاداره ومن البلاد التي تعمل بهذا النظام هي الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا ومن الدول العربيه العراق والاردن والسودان اما العراق فقد اتبع في اول عهد تنظيمه القضائي اسلوب متميز فلم يعمل بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ومصر بل باسلوب يتمثل في ازدواجيه القانون ووحدة القضاء والذي من خلاله كان القضاء العادي يمارس سلطاته على كافة المنازعات في الدوله وبغض النظر عن الاطراف المتنازعه سواء كان الاطراف من الافراد او جهه من جهات الاداره ولكن عدلت على هذا التوحد منذ صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وبموجبه اصبح العراق من الدول التي تعمل بنظام القضاء المزدوج (ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٨١) ويعد العراق ثاني من انشا محكمه القضاء الاداري بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدوله رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ البند الثاني من ماده ٧ وتختص بالنظر في صحه الاوامر والقرارات الاداريه الصادره من الموظفين والهيئات في دوائر الدوله والتعويض عنها وعليه فان اختصاصات المحكمه محدوده جدا فاضافه على حصر اختصاصها لتولي النظر في صحه الاوامر والقرارات الاداريه نجد ان المشرع العراقي قد استثنى قرارات اداريه عديده مثل القرارات الصادره من رئيس الجمهوريه والمراسيم كذلك والتي اعتبرها من اعمال السيادة وهذا يتنافى مع مبدا المشروعيه وضروره خضوع الاداره للقانون ويسمح لها بانتهاك حقوق الافراد والتعسف باستعمال السلطه كما ان المطلع على طبيعه النظام القانوني العراقي سيعرف انه مزدهر بالنصوص التي تتيح للافراد التظلم من القرارات الصادره من بعض الجهات الاداريه امام الاداره نفسها او امام لجان قضائيه او لجان شبه اداريه وان استثناء ماده السابعة من قانون مجلس شوري الدوله هذا النوع من ولايه محكمه القضاء الاداري يقضي على ضمانه مهمه من ضمانات التقاضي ويحرم الافراد من الاستفاده من قضاء مستقل متخصص بالمنازعات الاداريه ومع ذلك نلتزم بتوجيهها اخر من المشرع العراقي في الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ حيث ورد نص في ماده (٩٧) (يحضر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن) (دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ، ما لم ينص على خلاف ذلك .وقد قام المشرع العراقي بالتعديل على قانون مجلس شوري الدوله رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ من خلال انشاء هيئه تنازع الاختصاص وقد تالفت هذه الهيئه من سته اعضاء يقوم رئيس محكمه التمييز باختيار ثلثه منهم اما باقي ثلثه فيقوم باختيارهم رئيس مجلس شوري الدوله من بين اعضاء المجلس ويترأس الهيئات رئيس محكمه التمييز وتكون مهامها الحكم في التنازع بين القضاء الاداري والمحاكم المدينه من ناحيه الاختصاص ويصدر الحكم في الاتفاق او بالاكثرية (مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٥٤) ، ان محكمه القضاء الاداري في العراق ومجلس الانضباط العام (محكمه قضاء الموظفين حاليا) اتخذ الطريق اخر غير الذي اتخذه القضاء الاداري في لبنان ،فيما يخص مبدا حظر توجيه اوامر للاداره فقد ذهب الى ابعاد من الغاء القرار المعيب ووجه باصدار اوامر صريحه للاداره وتنفيذ ما يصدر عنه من احكام ، فمحكمه القضاء الاداري ومحكمه قضاء الموظفين اعتاد على توجيه اوامر الى الاداره بالرغم من اصدار محكمه القضاء الاداري حكمها بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٨ والذي جاء فيه (.....لما ورد من اسباب وحيث ثبت للمحكمه اصابته من طرد العمل الارهابي وتعرض داره وسيادته للارهاب والظروف الصعبه التي سادت فتره غيبته وثبوت شموله بالتاجير القسري مع صدور الضوابط من الجهات التنفيذيه العليا ووضع الضوابط الكفيله بمعالجه الاثار التي ترتبت نتيجة التهجير لتلك الاسباب ومراعاة الاسباب الاخرى الانسانيه والاجتماعيه قرر بالاتفاق الغاء القرار الصادر من المدعي عليه اضافه لوظيفته والزامه باعادة المدعي الى وظيفته) (حكم محكمه القضاء الاداري، ٢٠١٢ و وفتاوى مجلس شوري الدوله ، ٢٠١٢، ص ٣٣٨) ، وفي حكم اخر انضباط بتاريخ ٢٠١٢/٢/٥ حيث اصدر قرار يلزم به وزير الدفاع العراقي بتحديد عنوان وظيفي للمدعي بعد الغاء قراره وجاء فيه (.....وحيث ان القرار المطعون فيه خالف هذا مقتضى لذا قرر المجلس في الاتفاق الحكم بالغاء الامر الاداري والزام المدعي عليه بتحديد العنوان الوظيفي)(قرارات وفتاوى مجلس شوري الدوله لعام، ٢٠١٢، ص ٣١٦) اما مجلس شوري الدوله اللبناني فقد اكتفى باجراء القضاء الاداري والذي اقتصر على ابطال القرار الصادر لعدم مشروعيته فقط وذهب بذلك مفسرا ان القضاء الاداري لا يمكن له ان يلزم الدوله باجراء عمل معين وذلك حسب مبدا التقريب بين السلطات فلمتظلم من القرار الاداري ان يطالب ببطلانه وابطال نتائجه وبالامكان تقديمه عدة مراجعات في حال لم يتم الاستجابه له مباشره (المادة ٦١ البند الخامس من مرسوم مجلس شوري الدوله اللبناني معدلاً بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠) اما في حال خطط الاداره عند قيامها بالاشغال العامه وحدث نتيجة هذا الخطا ضرر عند البعض فللقاضي الاداري الزام الاداره بالتعويض للمتضررين جراء اشغال الاداره العامه وقد اشار مجلس شوري الدوله اللبناني للبعض من المنازعات في مسؤوليه الاداره التقصيره مثل مسؤوليه الاداره بالتعويض في حال رجوع الاداره على الموظف بعد رفع التعويض وذلك لان خطأ الموظف الشخصي كان السبب في مسؤوليه الاداره وهو ما نص عليه

المرسوم بقوله (القضايا التي ترجع فيها السلطة الادارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سببا للحكم عليها) (قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٤١٢ في ١٧/١٢/١٩٦٣) .

ثانياً : الرقابة البرلمانية تعد طبيعته النظام السياسي العراقي منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى عام ٢٠٠٣ يخلو من ضمانه وجود حزب سياسي فاعل وقوي ومعارض قادر على مراقبة السلطة واعادتها الى طريق الصواب في حال انحرفت والزامها باحترام الدستور وحفاظا على الحقوق والحريات. اما بعد عام ٢٠٠٣ وبالتحديد عند صدور دستور عام ٢٠٠٥ ظهر في العراق الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية (محسن خليل، ١٩٨٢، ص ٧٧) ، والتي تمارس رقابتها ابتداء من الشكاوي المقدمة من قبل الافراد ضد السلطة التنفيذية وانتهاء بقيام البرلمان الى مواجهه القائمين على السلطة التنفيذية ومواجهتهم وتوجيه السؤال والاستجواب لهم ومن ثم سحب الثقة في حال وجود ما يدعو الى ذلك (دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥) وان شكل الرقابة البرلمانية يختلف من دولة الى اخرى وحسب ما هو موجود في دستور تلك الدولة وتكون الدول التي تعمل في النظم النيابية رقابتها البرلمانية اقوى منها في النظم الثانية، وتكون مسؤوله مسؤوليه تضامنيه امام الوزراء فضلا عن مسؤوليه الوزير الفرديه عن اعمال وزارته وقد كفل الدستور العراقي رقابه البرلمان على اعمال الحكومه احتراماً لمبدأ المشروعيه حيث اجاز لأعضاء مجلس النواب طرح موضوع للمناقشه واستجواب سياسه واداء مجلس الوزراء في حال قام ٢٥ نائباً على الاقل بالاستجواب ومحاسبه المقصرين منهم في الشؤون التي تدخل بتخصصهم فقد جاء في نص المادة (٦١-٦٢) من الدستور ان لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبيه المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة وللمجلس بناء على طلب يقدم على الاقل من ٢٥ عضو من اعضائه وبالاغلبيه المطلقة لعدد اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد الاستجواب الذي يوجه له (مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٤٠؛ د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٦٣؛ عبد القادر باينة، ١٩٨٥، ص ٢٤؛ سامي جمال الدين، ٢٠٠٥، ص ٢٠٢) اما في الدستور اللبناني فان المشرع اللبناني لم يعطي صلاحية مطلقة الى مجلس النواب بخصوص التحقيق البرلماني ولكن من الممكن ان تستمد هذه الصلاحيه وجودها من الاعراف الدستوريه المرتبطه بالنظام البرلماني باعتباره اول مؤسسه دستوريه في الدوله وباعتباره الممثل الوحيد لاراده الشعب (عصام نعمة اسماعيل، العهد الاخباري، ٢٠١٨/٣/١٠، www.archive.alahednewes.lb) كما نصت المادة ٦٦ من الدستور اللبناني (يتولى الوزراء اداره مصالح الدوله ويناط بهم تطبيق الانظمه والقوانين وكل ما يتعلق بالامور العائده الى دائرته وبما خصص به) (يوسف سعد الله الخوري، ١٩٩٨، ص ٣٣٣) فيما نص نظام مجلس النواب الداخلي في دوله لبنان على اعطاء الحاق له في اجراء تحقيق برلمان وحسب ما جاء في الفصل الثالث في المواد (١٧٩ - ١٤٣) كما نصت المادة ١٣٩ على ان لمجلس النواب في هيئته العامه ان يقرر اجراء تحقيق برلماني بخصوص موضوع ما بناء على مقترح مقدم له او موضوع معين او مشروع يطرح عليه وحسب نص المادة ١٤٠ بشرط ان تقوم اللجنة بالتحقيق ورفع تقريرها باعمالها المنجزه الى رئيس المجلس والذي بدوره يطرح التقرير على اعضاء المجلس للبت فيه وهذا نص المادة ١٤١ على ان للجنة التحقيق ان تطلع على جميع الاوليات في مختلف دوائر الدوله وان تطلب نسخا منها اما المادة ١٤٢ فقد نصت يحق للجان ان تقوم بتعيين لجنة فرعيه من اعضائها للبحث عن الحقائق في قضيه ما وفي حال امتناع الاداره المختصه عن تقديم الحقائق الى اللجنة الفرعيه ترفع هذه الاخيره تقريراً بالامر الى اللجنة التي انتدبتها والتي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيقيه برلمانيه والماده ١٤٣ نصت على يمكن للمجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانيه السلطات الخاصه بهيئات التحقيق القضائيه على ان يصدر قرارها في جلسته للهيئه العامه فيتم التحقيق وتمارس اللجنة الصلاحياتها وفقاً لاحكام القانون ٧٢ / ١١ في ١٩٧٢/٩/٢٥ حيث ان الرقابه البرلمانيه في الدستور اللبناني بعد الطائف بقيت بعيدة عن دورها وطموحها ويتبين ذلك من نتائج لجنة التحقيق البرلمانيه في قضايا الفساد حيث كانت تنتهي غالباً بعبارة ان الافعال المنسوبه القيام بها غير ثابتة الثبوت الكافي وبالتالي لا يوجد اي مبرر قانون لاتهامه او ملاحقته (رياض غنام، مداخلة في الندوة عن مفهوم الرقابة البرلمانية ٢٠١١/٣/٩) وبالتالي فان سلطه المجلس النيابي ليست مقتصره فقط على التشريع واعتماد الموازنه وفرض الضرائب انما تطل الدور الرقابي على السلطات الاجرائيه بشكل خاص وبكافه تفرعاتها ولا يعود ضعف الرقابه البرلمانيه لاختلاف القانون او نقص انما يعود ذلك لعدم الممارسه الصحيحه للحياه السياسيه والديمقراطيه ولعدم انتظام عمل المؤسسات الدستوريه في هيكلتها او في هيمنه الواقع السياسي الخاص بلبنان على الممارسه الفعلية ونؤكد بان لجان التحقيق البرلمانيه هي عنوان جديد لمحاربه الفساد يطرح على الساحه اللبنانيه (رضا عبدالله مكي، ٢٠١٩، ص ١٤٦) .

الخاتمه والتوصيات :

وفي ختام هذا البحث تبين لنا ان فكره ممارسه السلطات التنفيذيه لمهامها في فتره الظروف الطارئه هي بالغه الحساسيه فمن ناحيه تهديد امن واستقرار الدوله ومن ناحيه اخرى احترام وسياده القانون وضمان حقوق الافراد وحرياتهم ، وان غياب اطار قانوني واضح ومقتن يسمح بتجاوزات

من الممكن ان تمس جوهر نظام الدولة الديمقراطي حتى وان كان الهدف في ظاهر الامر هو حمايه المصلحه العامه وقد اكدت الدراسه ان مبادئ الحاكميه هي اساس وجوهر وضمان ان تبقى قرارات السلطه التنفيذيه مقيده بضوابط مبدا المشروعيه وبعيده عن متناول الاستغلال السياسي .

التوصيات :

توصي هذه الدراسه بضرورة اعاده النظر ببعض التشريعات الخاصة بحالات الطوارئ وتحديثها وفقا للمستجدات الطارئه وتضمن فقرات صريحه تشمل :

اولا: تحليل صلاحيات السلطه التنفيذيه بشكل دقيق .

ثانيا : تفعيل الرقابات سواء القضائيه منها او البرلمانيه اثناء فتره الازمات وبصوره شامله ودقيقه .

ثالثا :ضمان شفافيه في كافه القرارات السلطه التنفيذيه والتدابير المتخذة من قبلها.

رابعا : تشكيل لجان من المجتمع المدني تتولى الرقابه واقتراح الحلول والنقاش العام.

خامسا : اشراك الاعلام بالرقابه بواسطه وسائله الاعلاميه وايجاد رابطه بينه وبين الحكومه هدفها تصحيح الاخطاء المكتشفه من الاعلام .

سادسا : اعطاء صلاحيات اوسع للقاضي الاداري في العراق في حالات الظروف الاستثنائيه تماشيا مع تطبيق المشروعيه الاستثنائيه لان هذه المشروعيه هي من ابتكار القضاء الاداري وهو القادر على تطبيقها .

المصادر والمراجع:

١. أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
٢. احمد علي عبود الخفاجي ،مقالة (ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية ٢٠١٧،
٣. حكم محكمة القضاء الاداري العراقية ، قرار رقم ١٦٢ ، قضاء اداري، ٢٠١٢،قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثه ،بغداد.
٤. ليلي حنتوش ناجي ، معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،العدد الرابع ، السنة التاسعة ، ٢٠١٧ .
٥. اسماعيل ميرزا: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، بغداد ، الطبعة الرابعة، ٢٠١٠
٦. رقية المصدق ،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،الجزء الاول ، دار توبقال للنشر ،المغرب ١٩٨٦.
٧. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،مادة ٩٧
٨. رضا عبدالله مكي ، السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الانظمة العربية ، اطروحة دكتوراه ، ٢٠١٩.
٩. رياض غنام ،(مداخلة في الندوة عن مفهوم الرقابة البرلمانية ٢٠١١/٣/٩) نقلًا عن : ساندري طينوس ، مصلحة الابحاث والدراسات ،مجلس النواب
- ١٠.ريناد كمال الدين حسن عبدالله ،الضبط الاداري في حالة الطوارئ ، جامعة بيرزنت كلية الحقوق والادارة العامة ،٢٠١٣.
- ١١.زكريامحمد عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، منشأة المعارف،الاسكندرية، ١٩٦٦.
- ١٢.زهراء سعدي مهدي،رسالة ماجستير (نظرية الضرورة وتطبيقاتها في الدساتير العراقية) ،جامعة النهدين كلية الحقوق ،٢٠٠٨.
- ١٣.سامي الطوخي ، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية دراسة تطبيقية مقارنة ،ط١،دار القضاء، ابو ضبي، ٢٠١٣ .
- ١٤.سامي جمال الدين ،النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
- ١٥.سجي اسماعيل خليل ،بحث (اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق دستور ٢٠٠٥) ، جامعة ديالى، ٢٠١٧.
- ١٦.سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٩٠.
- ١٧.ضياء كامل كزاز ، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية ، رسالة ماجستير في الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
- ١٨.عاصم رمضان مرسي ، كتاب ،(الحريات العامة في الظروف الاستثنائية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- ١٩.عبد القادر باينة ،القضاء الاداري والاسس العامة والتطور التاريخي ،دار توفال للنشر،المغرب ، ١٩٨٥.

٢٠. عصام نعمة اسماعيل ، العهد الاخباري، ٢٠١٨/٣/١٠، www.archive.alahednewes.lb
٢١. قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢٧٨/اتحادية/٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦
٢٢. قرار مجلس الانضباط العام رقم (٧٥٠/انضباط/٢٠١٢) تاريخ ٢٠١٢/٦/٥، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة .
٢٣. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٤١٢ في ١٧/١٢/١٩٦٣
٢٤. كامل سمية ، الشكل في القرارات الادارية دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠١٣.
٢٥. كريم كشكاش، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧..
٢٦. م.م. اقبال عبدالله امين الجيلاوي ، مقالة (آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة السياسية الدولية ،الجامعة المستنصرية.
٢٧. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ،دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ، ١٩٩٥.
٢٨. المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤
٢٩. المادة (٢) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
٣٠. المادة (٢) من قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ . وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤
٣١. المادة (٣٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨. المادة (٣) من قانون الطوارئ الفرنسي رقم ٣ ابريل ١٩٥٥.
٣٢. المادة (٩/ثانياً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
٣٣. المادة ٦١ البند الخامس من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني معدلاً بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠
٣٤. المادة (١٥٤) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤.
٣٥. المادة (٢) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
٣٦. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري -دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ٢٠١٣.
٣٧. محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني -دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، القاهرة ،دار النهضة العربية ، ١٩٨٢.
٣٨. محمد عبد الكاظم عوفي ، مقالة (احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ،مجلة رسالة الحقوقي ،جامعة كربلاء ، ٢٠١٧
٣٩. محمد فاضل عزت الطائي، (فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات -دراسة مقارنة)، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية ، ٢٠١٦.
٤٠. مهدي ضياء عبد القادر ،فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية ، مجلة المنصور ، العدد ١٦، ٢٠١١.
٤١. وليد ابراهيم محمد ، بحث (اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥) جامعة ديالى، ٢٠١٧.
٤٢. يوسف سعد الله الخوري، القانون الاداري العام ، منشورات صادر الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٨.