



إهدار الحقوق والحريات بالقرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة

الباحث طيف باسم هادي جلاب

أ.د. غانم عبد دهش عطية الشباني

كلية القانون جامعة القادسية

كلية القانون جامعة القادسية

Alitaif95@gmail.com

ghanim.abd@qu.edu.iq

المستخلص:

أدت التحولات التي شهدتها المجتمعات المعاصرة في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية ، إلى اتساع نطاق تدخل الدولة وتنامي السلطات الإدارية في تنظيم الشؤون العامة وضبط النشاط الفردي ، ورغم أن الغاية الأساسية من إصدار القرارات الإدارية هو تنظيم ممارسة الحقوق والحريات بما يحقق التوازن بين مصلحة الفرد ومتطلبات النظام العام ، إلا أن التجربة الواقعية أفرزت حالات متعددة أصبح فيها هذا التنظيم مدخلاً للانتقاص من تلك الحقوق والحريات وأهدارها، على نحو يتجاوز فيه ما يتيح القانون والدستور، ولا سيما في الحالات التي تمارس فيها الإدارة سلطتها التقديرية في تنظيم الحقوق والحريات وضمن سير المرافق العام بانتظام واطراد، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال إصدار قرارات إدارية تفرض قيوداً غير مبرره على حقوق الأفراد وحرياتهم أو الحد من نطاقها أو المساس بجوهرها .

وتتضاعف خطورة هذا الانتقاص والاهدار في ظل الظروف الاستثنائية التي يُعَلق حدوثها بعض الضمانات الدستورية بشكل مؤقت ، وتُمنح على أساسها السلطة الإدارية صلاحيات استثنائية واسعة تتجاوز فيها الصلاحيات التي تتمتع بها في ظل الظروف العادية ، وهذا الأمر ضروري للحفاظ على الأمن والسلامة العامة ، إلا أنه قد يفتح المجال أمام الإدارة في بعض الأحيان لتوظيف هذه الصلاحيات الواسعة لإصدار قرارات تتجاوز فيها حدود المشروعية وتمس جوهر الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وذلك تحت ذريعة الضرورة أو الحفاظ على النظام العام ، وترتيباً على ما تقدم شرعت الدراسة بالبحث عن إيجاد وسائل فعالة لتحقيق التوازن بين سلطة الدولة في الحفاظ على النظام العام وبين حقوق الأفراد وحرياتهم، للحيلولة دون تحولها إلى قيد يقوضها عن طريق تشخيص أسباب افتئات الإدارة وصورها، وإيجاد الضمانات القانونية والقضائية في مواجهتها.

الكلمات المفتاحية: اهدار الحقوق، الحريات العامة، الظروف الاستثنائية، حالة الطوارئ، أنظمة الضرورة.

Abstract

The Contemporary social, economic, political, and cultural transformations have expanded the role of the state and intensified



administrative authority in regulating public affairs and individual conduct. While the primary aim of administrative legislation is to guarantee the exercise of rights and freedoms in harmony with public order, practical realities reveal that such regulation often serves as a channel for restricting or eroding fundamental rights. This problem becomes more acute when administrative authorities employ discretionary powers in ways that exceed constitutional and legal boundaries , The challenge is particularly evident during exceptional circumstances, when constitutional guarantees are temporarily suspended, and administrative bodies are granted broad emergency powers. Although such measures are justified on grounds of safeguarding public security, they may also enable the misuse of authority under the pretext of necessity, thereby undermining the essence of individual and collective freedoms.

Keywords: violation of rights, public freedoms, exceptional circumstances, state of emergency, emergency regulations.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على اشرف الخلق اجمعين ابا القاسم محمد وعلى آله وصحبه المخلصين وبعد، فان موضوع البحث يقتضى تقسيم المقدمة الى الفقرات الاتية:

أولاً: مدخل تعريفى بموضوع الدراسة :

في قلب كل مجتمع يسعى للعدل والكرامة، تبرز الحقوق والحريات كركيزة أساسية لا غنى عنها في تحقيق ذلك، حيث لا يمكن تصور وجود العدل والكرامة الإنسانية بمعزل عن منظومة حقوق وحريات تتيح للفرد التعبير عن ذاته وتصور وجوده داخل المجتمع، فهي ليست منحة من الدولة وإنما اعتراف منها بقيمة الإنسان ككائن عاقل له استقلاله وحرية، ومن ثم فإن احترام هذه الحقوق والحريات هو أمر واجب وضروري على جميع السلطات العامة في الدولة . ورغم المكانة الحيوية التي تتمتع بها الحقوق والحريات في حماية كرامة الإنسان ومكانته، إلا أن ممارستها لا تكون إطلاقاً غير مشروط وخالياً من التنظيم، وإنما يشكل الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة أحد أهم القيود المفروضة على حقوق الإنسان وحرياته داخل المجتمع .

وتعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في تنظيم الحقوق والحريات وتحويل النصوص الدستورية إلى واقع عملي ملموس يمكن للأفراد العيش على أساسه، وذلك من خلال



سن تشريعات تحدد مضمون الحقوق والحريات وشروط ممارستها والقيود التي تحكمها، إلا أن المشرع العادي مهما بلغ من درجات الوعي والدقة، يبقى عاجزاً عن الإحاطة بكافة تفاصيل الواقع العملي المتغير، فكفالة الحقوق والحريات في ثنايا الدستور أو في التشريعات العادية لا يمنع بحد ذاته من قيام السلطة الإدارية بتنظيم النشاط الفردي وضبط الأوضاع الاجتماعية، وذلك بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات حرية الفرد ومقتضيات الحفاظ على النظام العام .

إلا إن السلطة الإدارية قد تتحول من جهة منظمة للحقوق والحريات إلى وسيلة لهدارها وذلك عندما تنحرف في قراراتها عن حدود التنظيم المشروع لتحقيق غايات تمس جوهر الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، تحت غطاء المحافظة على النظام العام وصيانة المجتمع، حيث قد تُسخر الإدارة سلطتها التقديرية لإصدار قرارات تُكون ظاهرها تنظيمي وباطنها إنتهاك صريح للحقوق والحريات الفردية والجماعية، وتزداد هذه الخطورة في ظل الظروف الاستثنائية التي يؤدي إعلانها إلى منح الإدارة سلطات واسعة تتجاوز فيها نطاق المشروعية العادية، مما يجعلها أكثر قسوة على حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ ما اتخذت بعيداً عن مقاصد المصلحة العامة أو تجاوزت فيها الإدارة حدود الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، مما يتطلب وجود وسائل رقابية فعالة تضمن حماية الحقوق والحريات من خطر التعسف والانتهاك، لأن مجرد الإقرار بالحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية أو في القوانين العادية لا يحصنها من تجاوزات السلطات العامة وانحرافها، مما لا بد من وجود ضمانات حقيقية تتمثل بوجود رقابة قضائية فعالة تتولى مهمة رقابة تصرفات الإدارة والتأكد من مشروعيتها وعدم انحرافها عن حدود القانون.

ثانياً: أهمية الموضوع :

تتجلى أهمية دراسة موضوع (إهدار الحقوق والحريات بالقرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية) في كونه يمس جوهر العلاقة بين السلطة الإدارية والحقوق والحريات المكفولة دستورياً، حيث يشكل صدور قرارات إدارية تنطوي على تجاوز أو تقييد غير مشروع للحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية، انتهاكاً صريحاً لمبدأ سيادة القانون وتقويضاً للضمانات الدستورية التي تكفل حماية تلك الحقوق والحريات، الأمر الذي يتطلب ضرورة فهم الحدود القانونية التي يجب على الإدارة ألا تتجاوزها عند ممارسة صلاحياتها الاستثنائية في الحفاظ على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، لأن إطلاق يد الإدارة في المساس بالحقوق والحريات دون ضوابط قانونية واضحة قد يؤدي إلى تعسفها وانحرافها باستعمال السلطة.

ثالثاً: إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في كيفية تحقيق التوازن بين مقتضيات حماية النظام العام والحفاظ على كيان الدولة في الظروف الاستثنائية، وصون الحقوق والحريات المكفولة دستورياً وعدم



اهدارها، وذلك في ظل توسيع صلاحيات الإدارة في الظروف الاستثنائية وغياب الحدود الواضحة لسلطتها التقديرية .

رابعاً: منهجية البحث :

تماشياً مع متطلبات عرض اشكالية الدراسة والسعي إلى تحليل أبعادها وإيجاد حلول مناسبة لها، تم اعتماد المنهج التحليلي المقارن، بوصفه المنهج العلمي الأنسب لموضوع الدراسة، والذي يقوم على استعراض وتحليل النصوص الدستورية والقانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية التي تتعلق بموضوع الدراسة، وذلك في ظل دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) والتشريعات القانونية ذات الصلة، فضلاً عن مقارنتها مع النظام القانوني في إيطاليا، الذي يعد نموذجاً ديمقراطياً متقدماً يتميز بضمانات دستورية وقضائية متينة لحماية الحقوق والحريات من تدخلات السلطة الإدارية وانحرافها، وكذلك النظام القانوني في مصر الذي يمتلك تجربة قانونية عميقة في هذا الموضوع .

خامساً: هيكلية الدراسة :

تتناول هذه الدراسة " إهدار الحقوق والحريات بالقرارات الادارية في الظروف الاستثنائية " ضمن إطار منهجي تحليلي مقارن. وتنقسم إلى مقدمة ومطلبين ، وخاتمة، حيث جاء المطلب الأول تحت عنوان مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية، والذي قسم على فرعين، بينما في الفرع الأول التعريف بنظرية الظروف الاستثنائية، وتعلق الفرع الثاني بدراسة الاثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية ، أما المطلب الثاني فقد درسنا فيه سلطة الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية، والذي اشتمل على فرعين، خصصنا الفرع الأول لبيان وسائل الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية، وبحثنا في الفرع الثاني مظاهر اهدار الحقوق والحريات بالقرارات الادارية في الظروف الاستثنائية، وتُختتم الدراسة بخاتمة تُجمل النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

لفهم طبيعة الدور الذي تضطلع به الإدارة في مواجهة الظروف الاستثنائية ، لابد من الوقوف على مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية ، التي تستند إليها الإدارة في اتخاذ قراراتها غير المألوفة ، والنتائج التي تترتب على تطبيقها، وعليه سنقسم هذا الموضوع على فرعين؛ نبحت في الفرع الأول التعريف بنظرية الظروف الاستثنائية ونستعرض في الفرع الثاني اهم النتائج المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية .



الفرع الأول

التعريف بنظرية الظروف الاستثنائية

يتطلب بيان نظرية الظروف الاستثنائية، التعرض الى تعريفها، مع توضيح اهم الأسباب التي تؤدي إلى قيامها؛ وذلك على النحو الآتي :

أولاً:- تعريف نظرية الظروف الاستثنائية الأصل انه ينبغي على جميع سلطات الدولة الالتزام بمبدأ المشروعية في جميع الأوقات والظروف، الا ان ذلك ليس مطلقاً ، وانما قد تطرأ على الدولة احداث مادية غير متوقعة ، يصعب تصنيفها أو تنظيمها وفق القواعد العادية، (1) فمنها ذات طابع وجودي ، يمس كيان الدولة وبقائها بشكل مباشر ، كالحروب التي يصعب التنبؤ بشكلها او وقتها ، ومنها ذات طابع غير وجودي لا ينتج عنها تهديد مباشر للنظام القانوني ، الا انها تؤثر على المصالح العامة للدولة وتعرض مواطنيها للخطر كالكوارث الطبيعية والابئة، (2) والتي تتطلب من سلطات الدولة الخروج المؤقت عن مبدأ المشروعية العادية ، وذلك لمواجهة هذه الاحداث بصورة اكثر فاعلية(3).

وانطلاقاً من قاعدة (سلامة الشعب القانون الاسمي في الدولة) ، لخص الرومان نظرية الظروف الاستثنائية، بانها استثناء يرد على مبدأ سيادة الدستور وعلويته(4)، ليأتي بعد ذلك الألمان ومن باب (الغاية تبرر الوسيلة) ، ليعبروا عن نظرية الظروف الاستثنائية بانها نظرية قانونية تجيز للدولة التصرف خارج اطار القانون، وذلك عندما تعجز الوسائل القانونية الموجودة عن تحقيق غايتها وهي الحفاظ على استقرار الدولة وسلامة امنها(5).

وبسبب الاوضاع القاسية التي شهدتها فرنسا خلال الحرب العالمية الأولى وما رافقها من انتهاكات جسيمة للحقوق والحريات، عمل القضاء الإداري في فرنسا على بلورة نظرية الظروف الاستثنائية بشكل واضح ودقيق ، حيث تعد قضية (غاز بوردو وهيريز) الفرنسية من ابرز

(1) Federico Spanicciati, Decisione amministrativa ed emergenza, Tesi di Dottorato in Scienze Politiche, Curriculum "Governo e istituzioni", XXXII ciclo , Italia , Roma , 2020 , p.8 .

(2) Prof. Raffaele Bifulco, Rule of law ed emergenza climatica , Italia , Roma , 2025 , p.3-5 .

(3) د. عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريعي المصري والسعودي ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٨٨ .

(4) د. رشاد توام ، الدولة في الجندي « الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر » ، ط ١ ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، لبنان - بيروت ، ٢٠٢٢ ، ص ٥٩٨ .

(5) د. عزمي بشارة ، مسألة الدولة « الفلسفة والنظرية والسياقات » ، ط ١ ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، لبنان - بيروت ، ٢٠٢٣ ، ص ٢٤٧ وما بعدها .



المنعطفات القضائية التي ساهمت في ارساء المبادئ الاولى لنظرية الظروف الاستثنائية وترسيخها على ارض الواقع⁽¹⁾.

ويمكن تعريف نظرية الظروف الاستثنائية بانها نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لتحويل الإدارة سلطة التحرر مؤقتاً عن قواعد المشروعية العادية ، وذلك بالقدر الذي يمكنها من التغلب على الظروف الطارئة التي تهدد سلامة الدولة وامنها،⁽²⁾ وعرفها البعض الاخر بانها ؛ نظرية قضائية يمكن من خلالها ان تصبح بعض القرارات الادارية غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة وجائزة إذا ثبت أنها لازمة لحماية المصالح الأساسية للمجتمع في الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد⁽³⁾.

ويرى الباحث ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا يعني بحالٍ من الأحوال خروجاً صارخاً عن مبدأ المشروعية العادية ، وإنما يجب ارساء نوعاً من التوازن المنطقي بين تحقيق متطلبات النظام العام وحماية حقوق الافراد وحررياتهم .

ثانياً: - شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية: لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا بد من تحقق جملة من الشروط والمتطلبات ، أهمها :

1. **وجود خطر جسيم حال ومباشر يهدد امن الدولة واستقرارها** حتى يمكن اعتبار ان الدولة تحت ظرف استثنائي لا بد من وجود خطر جسيم محقق الوقوع أو على وشك الحدوث ، يهدد بشكل مباشر سلامة الدولة وأمنها ، ولا يكفي لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أن يكون هناك مجرد احتمال مستقبلي لوقوع خطر ما⁽⁴⁾.

2. **تعذر دفع الخطر بالطرق الدستورية العادية** إن تعرض الدولة لخطر جسيم لا يكفي وحده لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، وإنما يجب أن يقترن ذلك باستحالة مواجهة هذا الخطر بالطرق الدستورية العادية، فإذا كانت القوانين المتاحة كافية لمعالجة الظرف الاستثنائي فلا يكون هناك مبرر للخروج عن مبدأ المشروعية العادية،⁽⁵⁾ وهذا ما أكدته مجلس الدولة الإيطالي بتعبيره " "

(1) Décision du Conseil d'État français n° 59928 de l'année 1916, publiée sur le site officiel du Conseil d'État à l'adresse : <https://2u.pw/aLU31> , Consulté le 1/4/2025 .

Dr. Brice Laniyan, Il potere regolamentare autonomo in periodi di crisi. A proposito di una particolarità francese: la teoria delle circostanze eccezionali , Paris , 2017, p.6 .

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٨٥.

(3) د. فؤاد محمد النادي ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، ط ٢ ، دار الكتاب الجامعي ، مصر - القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٩٠ .

(4) د. عبدالله وليد عمر، مبدأ المشروعية الإدارية « قانون وقضاء الأردن وفلسطين نموذجاً » ، مركز الكتاب الاكاديمي ، الأردن - عمان ، ٢٠٢٥ ، ص ٨٧ - ٨٨ .

(5) د. سمير داود سلمان ، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت ، ط ١ ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص ٢٦٦ .



ان اعلان حالة الطوارئ بموجب الفقرة (١) من المادة (٥) من القانون رقم (٢٢٥) لسنة ١٩٩٢ ، يعبر عن ممارسة سلطة تقديرية واسعة للغاية ، يكمن حدها في الوجود الفعلي لموقف واقعي قد ينتج عنه ، خطر على سلامة الأشخاص أو الممتلكات أو البيئة ، ولا يمكن التعامل معه بالوسائل العادية الموجودة التي يوفرها النظام القانوني^(١).

وعليه يجب التحقق من عدم وجود وسائل دستورية فعالة لمواجهة الظرف الاستثنائي، قبل اللجوء إلى اعلان حالة الطوارئ، وذلك ضماناً لعدم استغلال الظروف الاستثنائية كوسيلة لتقويض مبدأ المشروعية أو المساس بجوهر الحقوق والحريات دون مبرر قانوني مشروع^(٢).

3. التوازن بين الإجراءات المتخذة والظرف الاستثنائي يعد مبدأ التوازن من الشروط التي لا غنى عنها في تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، وذلك لانه يمثل الخط الفاصل بين شرعية التدابير المتخذة خلال الظرف الطارئ وبين انحراف السلطة الادارية عن حدودها الدستورية^(٣)، وانطلاقاً من قاعدة « الضرورة تقدر بقدرها » ينبغي على الإدارة ان لا تتجاوز حتميات الظرف الطارئ الذي تمر به الدولة ، فلا تتسع في صلاحياتها الا بالقدر الذي يمليه عليها الظرف حتى لا تفقد اجراءاتها المتخذة شرعيتها القانونية^(٤).

نستنتج مما سبق نتيجة مفادها أن ليس كل أزمة تمر بها البلاد تبرر اعلان حالة الطوارئ أو توسيع صلاحيات الإدارة على حساب مبدأ المشروعية، وانما لا بد من التحقق من خطورة الظرف واستحالة مواجهته بالوسائل القانونية العادية ، مما يستلزم في حدود الضرورة اتخاذ تدابير استثنائية من قبل الادارة لاحتواء التهديد الاستثنائي، ومع ذلك، يجب أن يظل هذا التوسع محكوماً بمبدأ التناسب والضرورة، بحيث لا يتحول إلى أداة للاخلال بالحقوق والحريات دون مبرر قانوني .

الفرع الثاني

الاثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

(1) Consiglio di Stato italiano, Sez VI - 28 gennaio 2011, n. 654, pubblicato al link <https://linksshortcut.com/cgZkV> , date visita 5/5/2025 .

(2) د. أحمد عبد اللاه المراغي ، جرائم التعذيب والاعتقال « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ١٢١ .

(3) د. يحيى ياسين سعود ، حقوق الإنسان بين سيادة الدولة والحماية الدولية ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ٢٥٦ .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في (١٣ / ٤ / ١٩٥٧ ، السنة الثانية ، ص ٨٨٧) ، مشار إليه لدى د. محمد محمود الروبي ، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، مكتبة القانون والاقتصاد ، السعودية - الرياض ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٨ .



يترتب على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية جملة من النتائج والاثار التي تختلف في طبيعتها عن تلك المعمول بها في الظروف العادية ، وتتعاكس بشكل واضح على أداء الإدارة وعلاقتها بحقوق الافراد وحررياتهم ، ومن ابرز هذه الاثار ما يأتي :

أولاً:– توسيع صلاحيات السلطة الإدارية يتطلب التعامل مع الظروف الطارئة التي تتعرض لها الدولة ، تسلمح الحكومة بسلطات وصلاحيات استثنائية تتخذها للحفاظ على امنها وسلامة رعاياها ودوام سير مرافقها ، والتي لا تكون متاحة لها في الأوضاع العادية⁽¹⁾.

حيث نص دستور جمهورية إيطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل، على انه " يقرر البرلمان حالة الحرب ويمنح الحكومة الصلاحيات اللازمة.. " ⁽²⁾، وكذلك اشار النص الموحد لقوانين السلامة العامة الايطالي رقم (٧٧٣) لسنة ١٩٣١ على ان " للمحافظ في حالة الطوارئ أو الضرورة العامة الخطيرة أن يتخذ التدابير اللازمة لحماية النظام العام والسلامة العامة"⁽³⁾.

تبرز هذه النصوص الفلسفة القانونية التي يعتمدها النظام الإيطالي في الازمات والتي تتمثل في تحقيق توازن بين الظرف الطارئ ومبدأ سيادة القانون، من خلال مؤاممة النصوص القانونية السائدة نفسها لتصبح اكثر مرونة للتطبيق في الظروف الطارئة، مع منح الحكومة سعة من الحرية والتقدير الاستثنائي لمواجهة هذا الظرف ولكن دون الخروج عن المشروعية الاستثنائية المحددة⁽⁴⁾.

اما في مصر فقد نص قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ المعدل بقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠، على انه " لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام " ⁽⁵⁾، يفهم من هذا النص ان المشرع قد منح السلطة الإدارية اتخاذ تدابير واسعة تختلف من حيث طبيعتها ومدى شدتها، عن تلك التي يمكن اتخاذها في الظروف العادية ، وذلك تبعا لاختلاف طبيعة المرحلة وظروفها الاستثنائية ، إذ تقتضي حالة الطوارئ توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية لضمان استمرار عمل المرافق العامة والحفاظ على النظام العام⁽⁶⁾.

(1) د. شادية ابراهيم مصطفى المحروقي ، تنظيم التشريع الإسلامي للظروف الاستثنائية ، مكتبة القانون والاقتصاد ، السعودية – الرياض ، ٢٠١٢ ، ص ٢٠ .

(2) المادة (٧٨) من دستور جمهورية إيطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل .

(3) المادة (٢) من النص الموحد لقوانين السلامة العامة رقم (٧٧٣) لسنة 1931 .

(4) Gaetano Azzariti , Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale, Gius. Laterza & Figli Spa, Italia – Roma « Bar » , 2010 , pp.35 .

(5) المادة (٣) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ .

(6) محمد محمد مصطفى الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري « دراسة مقارنة »، اطروحة دكتوراه في جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، مصر ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٦٧-٣٧١ .



ويتم تنظيم حالة الطوارئ في مصر بموجب المادة (١٥٤) من دستور سنة (٢٠١٤) المعدل ، والتي تنص " 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 فوراً للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ... " .

أما بالنسبة للعراق فقد اشار امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الى انه " يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة.. " (١)، وعزز ذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بتعبيره " يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ والحرب.. " (٢)، لتجسد هذه النصوص الصلاحيات الواسعة التي يمنحها المشرع العراقي الى السلطة التنفيذية، اثناء اعلان حالة الطوارئ، بهدف تمكينها من اتخاذ تدابير ناجعة لحماية النظام العام والسلامة العامة (٣).

وقد نظم دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) ، الاحكام التي بموجبها يتم اعلان حالة الطوارئ في البلاد، والتي تتمثل " بتقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وذلك لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة، ويخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان حالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور، وعلى رئيس مجلس الوزراء عرض الإجراءات المتخذة والنتائج على مجلس النواب في أثناء إعلان حالة الطوارئ خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها " (٤).

ثانياً:– تحرر الإدارة من بعض عيوب القرار الإداري الأصل في سلامة القرار الإداري توافر أركانه الشرعية كاملة، وهي (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية) فإذا شاب أحد هذه

- (١) المادة (٣) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- (٢) المادة (٦١ / تاسعا / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٣) د. فارس عبد الرحيم ، د. سنان طالب ، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامه الوطني رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائيه عليها ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، م١ ، ٩٤ ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٧ .
- (٤) المادة (٦١ / تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .



العناصر عيب من العيوب القانونية المقرر له اصبح القرار غير مشروع،⁽¹⁾ الا ان طبيعة الظروف الاستثنائية تفرض منطقاً قانونياً مختلفاً يتسم بالمرونة والسرعة، والذي يشكل استثناءً من هذه القاعدة العامة، حيث يتيح للإدارة التحرر من بعض القيود الشكلية والموضوعية التي يفرضها القانون في الظروف العادية، وذلك من اجل اتخاذ قرارات سريعة وفعالة دون التقيد بالإجراءات المعتادة⁽²⁾.

ففي إيطاليا يسمح النظام القانوني للإدارة في حالات الطوارئ، الخروج عن القاعدة العامة التي تقتضي، الالتزام بالشكلية والتراتبية الاجرائية المحددة مسبقاً في اصدار القرارات الإدارية⁽³⁾، اما في مصر فقد ارسى احكام مجلس الدولة المصري، مبدأ مرونة المشروعية في الظروف الطارئة والتي تقتضي، تكيف بعض عناصر القرار الإداري مع مقتضيات حالة الضرورة مع احتفاظ مجلس الدولة بصلاية الرقابة اللاحقة على هذه التجاوزات ومدى توافقها مع المصلحة العامة،⁽⁴⁾ اما في العراق فإن صلاحيات الجهاز التنفيذي تتضخم وتزداد كلما أعلنت حالة الطوارئ او الاحكام العرفية في البلاد،⁽⁵⁾ والتي ثمة تمييز بينهما نوجزه بهذه الكلمات حيث تُعبر حالة الطوارئ عن جميع المخاطر الاجتماعية والاقتصادية والصحية التي تتعرض لها الدولة، والتي يتم إعلانها خشيةً ان تؤدي هذه المخاطر الى تهديد النظام العام والسلامة العامة، اما بالنسبة للأحكام العرفية فإنها نظام عسكري يتم إعلانه، عندما تتعرض البلاد لخطر الحرب او بمجرد التهديد بوقوعها⁽⁶⁾.

ونظراً لما يشكله هذا التوسع في الصلاحيات من خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم، كان من الضروري اخضاع جميع إجراءات الإدارة الاستثنائية الى رقابة القضاء وخصوصاً على ركني (السبب والغاية) للتأكد من مدى مشروعيتها،⁽⁷⁾ فضلاً عن عرض جميع الإجراءات

(1) د. غازي فيصل ، د. عدنان عاجل ، القضاء الإداري « دراسة قانونية حديثة مقارنة »، ط ٥ ، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة ، العراق – النجف ، ٢٠٢٤ ، ص ٨٧ .

(2) د. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة « دراسة مقارنة » ، دار الكتب العلمية ، لبنان – بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٣٥٨ .

(3) Di Ferdinando Croce, Il principio di legalità dell'emergenza, tesi di dottorato in diritto amministrativo, Università degli Studi di Catania - Facoltà di Giurisprudenza , Italia , Catania , 2011, p.118-124.

(4) د. عبد الناصر عبد الله أبو سميحة ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة « دراسة تحليلية تطبيقية » ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر – القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ٢٤٢ .

(5) د. غازي فيصل، د. عدنان عاجل، القضاء الإداري « دراسة مقارنة »، مصدر سابق ، ص ٨٦ .
(6) د. عاصم رمضان، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٢٤ .

(7) أظين خالد عبد الرحمن ، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٢-٩٣ .



والنتائج المتخذة على مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الظرف الاستثنائي وذلك لتعزيز الرقابة التشريعية⁽¹⁾.

نستنتج مما سبق نتيجة مفادها ان الإدارة تُمنح خلال الظروف الطارئة، سلطة تقديرية واسعة تمكنها من اتخاذ قرارات فعالة، تتلاءم مع طبيعة الخطر الذي يهدد النظام العام، فضلاً عن تحررها من بعض القيود الشكلية والموضوعية، التي يفرضها مبدأ المشروعية في ظل الظروف العادية، بهدف ضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد، غير أن هذه الصلاحيات الاستثنائية ليست إطلاق غير مشروط، وانما تظل محصورة بحدود الضرورة والزمان، وتنتهي بزوال الظرف الذي بررها، كما تخضع جميع إجراءات الإدارة المتخذة خلال هذه الظروف لرقابة القضاء، وذلك لضمان عدم تحول الظرف الاستثنائي، إلى وسيلة لإهدار حقوق الأفراد وحررياتهم.

المطلب الثاني

سلطة الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية

نظراً لما تحمله الظروف الاستثنائية من تأثيرات بالغة الخطورة على النظام العام، يبرز دور الإدارة المهم في تنظيم الحقوق والحريات، وذلك لكونها تمتلك من الخبرات ما يجعلها الأقرب من باقي السلطات في سد الحاجات العامة في ظل التحديات التي تشهدها البلاد . وعلى اساس ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين ، نخصص الأول منه لبيان وسائل الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية ، بينما نتناول في الفرع الثاني مظاهر اهدار الحقوق والحريات بالقرارات الإدارية اثناء الظروف الاستثنائية .

الفرع الأول

وسائل الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية

من اهم الوسائل القانونية التي تضمن للإدارة في مواجهة الظروف الاستثنائية والاستجابة الفعالة في تنظيم الحقوق والحريات ما يأتي :

أولاً:- أنظمة الضرورة وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية كاستثناء قانوني لمواجهة ظروف استثنائية تهدد امن الدولة ونظامها العام ، حيث تتجاوز فيها القواعد القانونية العادية، وذلك لحماية المصالح العليا للدولة وضمان استمرارية مؤسساتها، وتصدر في صورة مراسيم او قرارات لها قوة القانون⁽²⁾، ففي النظام القانوني الإيطالي نص دستور سنة ١٩٤٧ المعدل، على

(1) المادة (٦١ / تاسعا / د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(2) د. ازهار هاشم احمد الزهيري ، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الإدارية « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٥٠ وما بعدها.



منح الحكومة صلاحيات استثنائية تمكنها من إدارة شؤون البلاد خلال الظروف الطارئة وذلك بتعبيره " ... تقوم الحكومة في الضرورة والإلحاح، باعتماد أنظمة مؤقتة على مسؤوليتها، ينبغي عليها تقديم هذا النظام للبرلمان لتحويله إلى قانون، وأثناء عدم انعقاده، يجب انعقاد البرلمان خلال خمسة أيام عمل من هذا الاقتراح، وتفقد مثل هذه الأنظمة فعاليتها منذ بداية تحولها لقانون من قبل البرلمان خلال ستين يوم من نشرها... "، والأمر ذاته بالنسبة إلى حالة الحرب وذلك بتعبيره " يقرر البرلمان حالة الحرب ويمنح الحكومة الصلاحيات اللازمة " لإدارة شؤون البلاد، وتخضع تصرفات الإدارة خلال هذه الأوضاع إلى رقابة البرلمان اللاحقة للتأكد من مدى مشروعيتها⁽¹⁾.

أما في مصر فقد نص دستور سنة (٢٠١٤) المعدل ، على أنه إذا " حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك... "،⁽²⁾ بمعنى أنه إذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار لوائح الضرورة ، وذلك إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، على أن تخضع هذه اللوائح لرقابة لاحقة من من مجلس النواب بصلاحيات كاملة،⁽³⁾ وأكدت ذلك المحكمة الدستورية العليا في مصر بتعبيرها " أن إعلان حالة الطوارئ لا تكون إلا لمواجهة خطر وشيك يهدد المصالح القومية للدولة أو استقرارها، مما يستلزم اتخاذ تدابير استثنائية تتناسب مع طبيعة المخاطر التي لا تكفي الإجراءات العادية لمواجهتها " ⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) ، فلم ينص بشكل واضح على منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون ، وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية الذي قد تمر به الدولة ، إلا أنه خول رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال فترة الظروف الاستثنائية، وذلك بناءً على قانون تصدره السلطة التشريعية ينظم هذه الصلاحيات بما لا يتعارض مع نصوص الدستور،⁽⁵⁾ إلا أن هذه القوانين لم

(1) المواد (٧٧) (٧٨) من دستور جمهورية إيطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل .

(2) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(3) د. خالد محمد عبد الفتاح صقر، قضاء النقض الجنائي من عام ٢٠٠٠ حتى عام ٢٠٢٣، ط ١، دار محمود للنشر والتوزيع ، مصر - القاهرة ، ٢٠٢٤ ، ص ٦٢٢ .

(4) حكم المحكمة الدستورية العليا المرقم (١ لسنة ١٥ - تفسير تشريعي - بتاريخ ١٩٩٣/١/٣٠)، منشور في موقع المحكمة الرسمي على الرابط : www.sccourt.gov.eg ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/١٥ .

(5) المادة (٦١ / تاسعاً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .



يُصدر الى الان ، مما يتم تنظيم هذه الصلاحيات وفق امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ النافذ، الا ان بعض الفقه قد ذهب الى ان دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) قد خول رئيس مجلس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ اتخاذ أنظمة الضرورة، وذلك استناداً الى عبارة (الصلاحيات اللازمة) الواردة في المادة (٦١/تاسعاً/ج) من الدستور والتي تعد بمثابة اعتراف ضمني بمنح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار هذا النوع من الانظمة،^(١) ويؤيد الباحث هذا الرأي استناداً الى ان عبارة الصلاحيات اللازمة الواردة في المادة أعلاه تعد عبارة عامة ومرنة، يمكن تفسيرها لتشمل صلاحية إصدار أنظمة الضرورة ، خاصة في ظل غياب نص دستوري يمنع ذلك صراحةً ، فضلاً عن اتساق هذا الرأي مع ما استقرت عليه الدساتير المقارنة في هذا الشأن .

ثانياً:– القرارات التفويضية وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض سابق من السلطة التشريعية، وذلك لتنظيم بعض المسائل التي تدخل من حيث الاصل في اختصاص السلطة التشريعية، ويكون هذا التفويض ضمن اطار زمني وموضوعي محدد، ويطلق على هذه القرارات في النظام القانوني الإيطالي مصطلح (المراسيم التشريعية)، لكونها تصدر في صورة مراسيم حكومية، لكنها تؤدي وظيفة ذات طابع تشريعي مؤقت^(٢).

وقد واجه التفويض التشريعي في بدايته انتقادات واسعة بسبب انتهاكه لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن السلطة التشريعية لا تمتلك حقاً ذاتياً في التشريع يُمكنها التنازل عنه أو تفويضه إلى جهة أخرى بإرادتها المطلقة ، وإنما تستمد اختصاصها من الدستور بوصفها ممثلة عن الشعب، ومع ذلك انتشر التفويض التشريعي على نطاقاً واسع عقب الحرب العالمية الأولى ، وذلك بسبب الحاجة إلى تجاوز تعقيدات الإجراءات التشريعية العادية، الامر الذي دفع السلطات التشريعية الى منح الحكومات تفويضاً بالتشريع من خلال إصدار مراسيم أو أنظمة تتمتع بقوة القانون^(٣).

حيث نص دستور جمهورية إيطاليا لسنة (١٩٤٧) المعدل على انه " لا يمكن تفويض حق ممارسة الوظيفة التشريعية إلى الحكومة إلا بعد تحديد مبادئ ومعايير معينة و فقط لفترة زمنية

(1) د.عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب و الوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية ، ع ٢٧، السنة التاسعة ، العراق ، ٢٠١٦ ، ص ١٦٩ .

(2) elspeth attwooll, paolo comanducci, sources of law and legislation, franz steiner verlag, stuttgart , 1998, p.117. Cfr Roberto Russo, quando una legge di delega può definirsi "in bianco"? , Articolo pubblicato sulla rivista AIC , Italia , Roma , 2019, p.376-380 .

(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طه، دار الفكر العربي، مصر، 1984، ص٤٧١.



محدودة ولأغراض محددة " وكذلك نص على انه " لا يمكن للحكومة إصدار المراسيم ذات النفاذ القانوني دون قانون يمكنها من ذلك صادر عن المجلسين" (1) بمعنى ان السلطة التنفيذية لا تمتلك صلاحية إصدار مراسيم تشريعية إلا بناءً على قانون صريح يصدر عن السلطة التشريعية يسمى قانون التفويض، يضع البرلمان من خلاله اطاراً من المبادئ والمعايير التي يجب على الحكومة الالتزام بها وعدم مخالفتها سواء كان التفويض في الظروف العادية او الاستثنائية(2).

ويقابل المادة (٧٦ و٧٧) من الدستور الإيطالي المادة (١٠٨) من دستور جمهورية مصر لسنة (١٩٧١) الملغي، التي تنص على ان " لرئيس الجمهورية عند الضرورة و في الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها و يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت و لم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون"، يُعبر هذا النص عن إمكانية تفويض السلطة التشريعية بجزء من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية وذلك في الاحوال الاستثنائية التي يمر بها البلد، الا انه يجب عرض جميع القرارات المتخذة خلال الطرف الاستثنائي على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض و الا زال اثرها القانوني (3).

اما بالنسبة لدستور جمهورية مصر لسنة (٢٠١٤)، فقد جاء خالياً من أي إشارة الى التفويض التشريعي، الامر الذي يعبر عن حصر المشرع الدستوري سلطة التشريع بمجلس النواب فقط وعدم السماح للسلطة التنفيذية من امتلاك اي اختصاصات تشريعية تفويضية .

اما في العراق فلم يرد في دستور سنة (٢٠٠٥) أي شارة صريحة تمكن السلطة التشريعية من تفويض جزء من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية، واكتفى بإيراد نص المادة (٦١/تاسعاً/ج) التي تخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال حالات الطوارئ أو الحرب ، الا ان بعض الفقه القانوني قد ذهب الى إمكانية امتلاك السلطة التنفيذية لصلاحيات ذات طابع تشريعي، وذلك استناداً الى العبارة (الصلاحيات اللازمة) الواردة في

(1) المادة (٧٦) (٧٧) من دستور جمهورية إيطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل .

(2) D. Dario Martire, I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa , Italia , Roma , 2015 , p.2-4 .

(3) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة « دراسة مقارنة » ، ط ٤ ، دار النهضة العربية ، مصر - القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦٩-١٧٠ .



المادة أعلاه، والتي لم توضع عبثاً وإنما تحمل في طياتها إمكانية الحكومة من امتلاك سلطات تشريعية تفويضية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مظاهر اهدار الحقوق والحريات بالقرارات في اثناء الظروف الاستثنائية

غالبا ما تؤدي الصلاحيات الواسعة الممنوحة الى الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية إلى انتهاك أو اهدار لحقوق الافراد وحرياتهم ، وذلك تحت ذريعة حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة ، ومن اهم صور الإهدار في ظل الظروف الاستثنائية ما يلي :

أولاً: - تجاوز الإدارة الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها: ان اعلان حالة الطوارئ في البلاد لا تعني بحال من الأحوال اطلاق العنان للإدارة في ممارسة صلاحيات استثنائية مطلقة وغير محدودة ، وإنما تكون محكومة بضوابط تعمل على الحفاظ على المشروعية الاستثنائية وعدم الخروج عن احكام القانون،⁽²⁾ لان الغرض من منح الإدارة صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية هو لتمكينها من احتواء الازمة، لا لاستخدامها كوسيلة لاهدار الحقوق والحريات خارج اطار الضرورة⁽³⁾.

الا ان الواقع العملي افرز العديد من الحالات التي تجاوزت فيها الإدارة الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها، مما أدى ذلك الى طمس الحدود بين ضرورات الأزمات واستغلالها،⁽⁴⁾ ومن اهم التطبيقات التي تعكس ذلك القرار الصادر عن مجلس الوزراء الإيطالي رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠، الذي يتضمن منح السلطة التنفيذية، ممثلة برئيس مجلس الوزراء، سلطات واسعة للغاية لاحتواء فايروس كوفيد -١٩، دون تحديد نطاق تلك السلطات او شكلها ، حيث شملت امكانية حظر الدخول الى البلديات والمغادرة منها ، مع اغلاق المدارس والجامعات وتعليق الفعاليات العامة الثقافية والرياضية وتقييد بعض الأنشطة التجارية ، الامر الذي دفع بعض الفقه القانوني الإيطالي إلى اعتبار هذا القرار قراراً مفتوح وخالي من الضوابط القانونية اللازمة ، ليصدر بعد ذلك قرار رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٠، ليعالج أوجه القصور في القرار السابق ويضع حدود أكثر وضوحاً على ما يمكن للإدارة اتخاذه من تدابير في الظروف الطارئة⁽⁵⁾.

(1) د. محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2005 ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة السابعة ، ع ١ ، العراق - كربلاء ، ٢٠١٥ ، ص ٢٩٤-٢٩٥ .

(2) د. غازي فيصل، د.عدنان عاجل، القضاء الإداري «دراسة مقارنة» ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(3) Consigliere di Stato Rosanna De Nictolis, Il Processo Amministrativo Ai Tempi Della Pandemia , Italia , 2020 , P.3-4 . Prof.Sebastiano Licciardello , Op. cit , p.7 .

(4) Dot .Francesco Nicotra, I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa , Italia , Napoli , 2017 , p. 7 .

(5) Prof.Francesco Scalia, Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza,Italia,2020, P.184 .



اما في مصر فقد الغى القضاء الاداري القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن فصل عمدة إحدى المناطق خلال ظرف امني بالغ الحساسية ، إذ بدا هذا القرار مشوباً بدوافع غير موضوعية، حيث تم استغلال الظرف الاستثنائي كذريعة لتنفيذ أهداف شخصية ، مما جعله منحرفاً عن المصلحة العامة في وقت كانت البلاد فيه بأمرس الحاجة إلى الاستقرار الاداري⁽¹⁾.

اما بالنسبة للعراق فلم يتم اعلان حالة الطوارئ رسمياً وفق الإجراءات الدستورية الواردة في المادة (٦١ / تاسعا) من دستور سنة (٢٠٠٥) ، إلا أن ذلك لا يعني عدم تعرض البلاد الى أزمات وظروف استثنائية في السنوات القليلة الماضية، من اضطرابات امنية إلى جائحة كورونا ، الامر الذي دفع بعض الجهات الإدارية، إلى اتخاذ سلسلة من التدابير الاستثنائية، أدت بعضها الى اهدار حقوق الافراد وحررياتهم ، ومن هذه التدابير القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء بقمع التظاهرات في قضاء الحويجة بمحافظة كركوك عام (٢٠١٣)، والذي يعد مثالا واضحا لانحراف الإدارة عن الصلاحيات اللازمة، وذلك تحت ذريعة حماية الامن والنظام العام، رغم حصول تلك التظاهرات على موافقات أصولية من السلطات المحلية، لاسيما أن التظاهر هو حق مكفول دستوريا، ولا يجوز تقييده أو منعه دون مسوغ قانوني واضح ومتناسب مع طبيعته⁽²⁾.

ثانياً:- المساس بجوهر الحقوق والحريات اثناء الظروف الاستثنائية ويقصد بجوهر الحق او الحرية هو ذلك الحد الأدنى الذي لا يجوز لسلطات الدولة تجاوزه عند تنظيم الحقوق والحريات، اذ ان المساس به يفرغ الحق من مضمونه ويُحيدُه عن غايته⁽³⁾، وبما أن تعرض الدولة لظروف استثنائية يبرر للإدارة التحرر من بعض الالتزامات الدستورية لمواجهة الأوضاع الطارئة، بصورة اكثر جدية حفاظا على النظام العام والسلامة العامة، من خلال منحها إمكانية اتخاذ إجراءات اكثر تنظيماً للحقوق والحريات بدرجة تتجاوز فيها ما هو مسموح به في الظروف

(1) حكم محكمة القضاء الاداري الدعوى رقم (٥٢٩/٦ ق جلسة ٢١/٦/١٩٥٣ - س ٧ ص ١٦٥٣)، أورده د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشورات منشأة المعارف ، مصر ، ١٩٨٧ ، ص ٥٨٧ .

(2) ينظر محضر اللجنة الأمنية العليا في محافظة كركوك المنعقدة في ٢٠١٣/٥/٧ والموجه الى مكتب القائد العام للقوات المسلحة، العدد (٤٥٣) في ٢٠١٣/٥/٢٠١٣، وجاء فيه بأن المظاهرات في مدينة كركوك و قضاء الحويجة تمت بموافقات أصولية . مشار اليه لدى د. عبد الملك يونس، احمد خورشيد ، الجهات الرقابية الوطنية على اجراءات الضبط الاداري « دراسة تحليلية » ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، م٥٤، ١٦٤، العراق ، ٢٠١٦، ص ١١٤ .

(3) Katharine Young, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content , Yale Journal of International Law 33, no.1(2008) , pp.123 .



العادية، وهو أمر مقبول قانوناً ما دام انه يضمن النواة الصلبة للحقوق والحريات التي كفلها الدستور في نصوصه⁽¹⁾.

الفكرة الكامنة وراء هذا التفصيل هي ان الادارة عندما تمارس صلاحيات استثنائية يجب عليها الا تتجاوز حدود التنظيم المشروع الذي يضمن للأفراد ممارسة الحقوق والحريات، بما يتلائم مع ضرورات الوضع القائم، وتقييدها بصورة تؤدي الى تفويض الحد اللازم لممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم، مما يفقدها قيمتها القانونية ويفرغها من محتواها، الامر الذي ينقل تصرفات الإدارة من نطاق التنظيم المشروع الى دائرة عدم المشروعية،⁽²⁾ ويتبين هذا المظهر عن سابقه، بان المظهر السابق يتعلق بتجاوز الإدارة للصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها مما يفقد تصرفاتها السند القانوني الصريح، اما هذا المظهر فانه يتعلق بطبيعة التدبير ومضمونه، حيث يمكن للإدارة أن تتصرف في حدود الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها، الا انها تتخذ تدابير تؤثر على جوهر الحقوق والحريات متجاوزة حدود التنظيم المشروع⁽³⁾.

ومن تطبيقات المساس بجوهر الحقوق والحريات تحت مظلة المشروعية الاستثنائية، ما ذهبت اليه محكمة بيزا الإيطالية في القضية التي تدور حول ثلاثة افراد وجدوا انفسهم خارج المنزل خلال فترة قرار مجلس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ الصحية بتاريخ (٢٠٢٠/١/٣١) ، حيث تم إرسال هؤلاء الافراد إلى المحكمة بتهمة انتهاك المادة (٦٥٠) من قانون العقوبات الإيطالي رقم (١٣٩٨) لسنة ١٩٣٠ والتي تشير الى عدم جواز مخالفة القرارات الصادرة عن سلطات الدولة،⁽⁴⁾ الا ان محكمة بيزا برأت المتهمين الثلاثة بشكل كامل كون أن المرسوم الصادر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ (٢٠٢٠/٨/٣) بعد اعلان حالة الطوارئ لم يكن له اثرأ قانوني، وذلك لان قرار مجلس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ يعتبر غير دستوري لكونه يفتقر إلى سند قانوني صريح، إذ لا يوجد نص دستوري او تشريع عادي يخول مجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ لأسباب صحية، وانما قصر الدستور وقانون الحماية المدنية رقم (١) لسنة 2018 إعلانها على الحروب والكوارث الطبيعية دون اي إشار الى الأوبئة الصحية ،

(1) د. أشرف توفيق شمس الدين، التوازن بين السلطة والحرية ووجوب تقييد سلطة النيابة العامة في التحقيق « دراسة نقدية للقانون المصري مقارنا بالقانونين الألماني والفرنسي » ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٤-٥.

(2) د. سمير داود سلمان ، د. علي مجيد العكلي ، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر- القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٨-٩.

(3) prof. Biancamaria Raganelli, Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, in Il diritto dell'economia, vol.66, n.103,«3/2020»,Italia,Roma, p.46-54.

(4) Sentenza del Tribunale di Pisa, Sezione Penale, n. 1842 del 2021, pubblicata al seguente link: <https://2h.ae/AFTs> , in data 1/5/2025.



الامر الذي أدى الى تقييد وتقليص جوهر بعض الحقوق والحريات التي تشكل النواة الصلبة للدستور بسبب المراسيم التي أصدرتها الحكومة استناداً الى هذا القرار⁽¹⁾.

والامر ذاته في مصر حيث الغت محكمة القضاء الإداري القرار الصادر عن السلطة الإدارية ، والذي يقضي بتعطيل سوق عمومي بدعوى الحفاظ على الأمن والنظام العام، حيث اشارت المحكمة إلى أنه كان في مقدور الإدارة اتخاذ تدابير وقائية أخرى تحقق ذات الهدف دون الوصول إلى حد التعطيل الكامل⁽²⁾.

أما بالنسبة للعراق فقد اشرنا سابقاً الى عدم اعلان حالة الطوارئ في البلاد بشكل رسمي رغم تعرضها لظروف استثنائية وامنية جسيمة ، والتي استغلت من بعض الجهات الإدارية لاصدار قرارات أدت بعضها إلى المساس بجوهر الحقوق والحريات خارج الإطار الدستوري المشروع، ومن أبرزها قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥، الصادر ضمن ما سمي بحزمة الإصلاحات الأولى، والذي تضمن إلغاء الرواتب التقاعدية لفئات معينة (كالمحافظ ورئيس وأعضاء مجالس المحافظات وغيرهم)⁽³⁾ والذي يشكل انتهاك صريح للحقوق التي كفلها القانون لهم (كقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل) التي اعتبرت الحقوق التقاعدية حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها إلا بنص قانوني صريح ، مما ترتب على هذا القرار انتهاكاً مباشراً لجوهر الحقوق التي يحميها الدستور، من خلال الغاء تشريعات لا تلغى ولا تعدل الا بتشريع لا بقرار اداري ، لان القرارات الإدارية ادنى مرتبة من التشريعات وفق مبدأ تدرج القاعدة القانونية⁽⁴⁾، وتم الطعن في دستورية هذا القرار امام المحكمة الاتحادية العليا، لكونه يمثل تجاوزاً على اختصاصات السلطة التشريعية، وينتهك حقوق الافراد التي كفلها الدستور ، الا ان المحكمة الاتحادية العليا قضت برد الدعوى، معللة ذلك بان النظر في هذا الطعن يخرج عن نطاق اختصاصها الوارد في المادة (٩٣) من الدستور، والمادة (٢) من نظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢⁽⁵⁾.

(1) Dott. Rocco Scicchitano, Misure anti - pandemiche e ruolo dei giudici, Italia, Messina, 2023, p.86.

(2) حكم محكمة القضاء الاداري المرقم « 167 »، س 5 ، بتاريخ ١٩٥٢/١/٢٢، مجموعة المكتب الفني بمجلس الدولة، السنة السادسة، رقم 114، ص 340 - ٣٤١.

(3) الفقرة « ثانياً » من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم «٣٣٣» لسنة ٢٠١٥ الصادر في الجلسة الخامسة والثلاثين المنعقدة بتاريخ « ٢٠١٥/٩/٨ ».

(4) د. مظهر تركي عبد ، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التوازن بين السلطات الاتحادية في العراق « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع، العراق - كربلاء، ٢٠٢٣ ، ص ١٧٢

(5) حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم « ٦٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ »، بتاريخ « ٢٠١٧/٨/٣ »، منشور في موقع المحكمة الرسمي على الرابط : https://www.iraqfsc.iq/krarid/65_fed_2017.pdf ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٥/٥ .



مما يشكل هذا الحكم مخالفة حكمية لنصوص الدستور وتتصلاً عن ممارسة المحكمة لاختصاصها الواردة في المواد أعلاه وهو الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، إذ ان مصطلح (القوانين) لا يقتصر على التشريعات فقط ، وانما يمتد ليشمل جميع القواعد القانونية اياً كان مصدرها، وعليه فان هذه الدعوى تدخل في صميم اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الدستورية، وان ردها بعدم الاختصاص يشكل اهداراً اخر لحقوق المتقاعدين الذين لجؤوا الى القضاء لحماية حقوقهم⁽¹⁾.

الخلاصة ان الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للحكومة يجب ان تمارس في اطار محدود، يقتصر على القدر اللازم لاحتواء الظرف الاستثنائي فقط وان اي تجاوز لهذا الاطار يخرج تصرفات الإدارة من نطاق المشروعية ويدخلها في اطار التعسف والانحراف، لان الظروف الاستثنائية وان كانت تبرر للإدارة التضحية بجزء من الحقوق والحريات بهدف المحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، الا ان ذلك لا يعني تحريرها بشكل مطلق في اتخاذ ما تراه من القرارات على حساب الحقوق والحريات، بل يجب على الإدارة التقيد بحدود التوازن المقبول والمشروع بين متطلبات المصلحة العامة وضمان تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم، لان المصلحة العامة رغم أهميتها يجب ان لا تطغى على حساب الحقوق والحريات المكفولة دستورياً .

الخاتمة

بعد ان انهينا البحث في موضوع (إهدار الحقوق والحريات بالقرارات الادارية في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة) توصلنا الى جملة الاستنتاجات والمقترحات وعلى الآتي :

أولاً:- الاستنتاجات

1. أوضحت لنا الدراسة بان تنظيم الحقوق والحريات ليس بمجال محصور بالسلطة التشريعية فقط، وانما تمتلك السلطة الادارية هذه الصلاحية انطلاقاً من دورها الأساسي في المحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة .
2. افصحنا لنا الدراسة بان السلطة الإدارية قد تتحول من جهة منظمة للحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية إلى وسيلة لاهدائها، وذلك عندما تخرج عن حدود المشروعية الاستثنائية او تسيء استخدام سلطاتها الواسعة لتحقيق غايات بعيداً عن المصلحة العامة .
3. اوضحت لنا الدراسة بان القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة في ظل الظروف العادية تعد أقل خطراً على الحقوق والحريات، مقارنة بالقرارات التي تتخذها في ظل الظروف الاستثنائية .

(1) د. عدنان عاجل ، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط ١ ، منشورات مكتبة دار السلام القانونية ، العراق - النجف ، ٢٠٢١ ، ص ١٤٣ - ١٤٥ .



4. افضت لنا الدراسة بان تنظيم الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية اثناء اعلان حالة الطوارئ او الحرب في العراق يتم بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ النافذ .

5. دلت الدراسة على ان الصلاحيات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة اثناء اعلان حالة الطوارئ في البلاد، هي ليست اطلاق غير مشروط وانما تظل محصورة بحدود الضرورة والزمان وتنتهي بزوال الطرف الذي بررها، كما تخضع جميع إجراءات الإدارة المتخذة خلال هذه الظروف لرقابة السلطة القضائية، وذلك لضمان عدم تحول الطرف الاستثنائي إلى وسيلة لاهدار الحقوق والحريات والمساس بجوهرها .

ثانياً: - المقترحات

1. نأمل من السلطة الإدارية اثناء ممارستها وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ان تعزز من مبدأ التناسب بين الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً.
2. ضرورة اخضاع كافة القرارات والإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية اثناء اعلان حالة الطوارئ او الحرب الى رقابة القضاء الإداري وذلك لضمان عدما انحرافها عن مبدأ المشروعية والمساس بجوهر الحقوق والحريات.

3. نلتمس من المشرع العراقي ضرورة تحديد الصلاحيات اللازمة الواردة في المادة (٦١/تاسعاًج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والممنوحة لرئيس مجلس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ او الحرب، وذلك لتأثيرها المباشر على حقوق الافراد وحرياتهم .

4. نقترح على المشرع العراقي ان ينسجم مع نظيره الإيطالي في منح المحافظين صلاحيات استثنائية مؤقتة تمكنهم من اتخاذ تدابير لازمة وضرورية لحماية النظام العامة والسلامة العامة اثناء قيام حالة الطوارئ في المحافظة .

5. ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الإسراع بوضع اطار تشريعي خاص ينظم فيه صلاحيات رئيس مجلس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ او الاحكام العرفية في البلاد ، ليحل محل امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

المصادر

أولاً: الكتب

1. د. أحمد عبد اللاه المراغي ، جرائم التعذيب والاعتقال « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٥ .

2. د. ازهار هاشم احمد الزهيري ، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الإدارية « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر - القاهرة ، ٢٠١٧ .



3. د. أشرف توفيق شمس الدين، التوازن بين السلطة والحرية ووجوب تقييد سلطة النيابة العامة في التحقيق « دراسة نقدية للقانون المصري مقارنة بالقانونين الألماني والفرنسي » ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٥ .
4. أظين خالد عبد الرحمن ، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠٠٨ .
5. د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشورات منشأة المعارف ، مصر – الإسكندرية ، ١٩٨٧ .
6. د. خالد محمد عبد الفتاح صقر، قضاء النقض الجنائي من عام ٢٠٠٠ حتى عام ٢٠٢٣، ط ١ ، دار محمود للنشر والتوزيع ، مصر – القاهرة ، ٢٠٢٤ .
7. د. رشاد توام ، الدولة في الجندي « الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر » ، ط ١ ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، لبنان – بيروت ، ٢٠٢٢ .
8. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧ .
9. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط ٥، دار الفكر العربي، مصر، 1984 .
10. د. سمير داود سلمان ، د. علي مجيد العكيلي ، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية « دراسة مقارنة » ، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر- القاهرة ، ٢٠١٥ .
11. د. سمير داود سلمان ، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت ، ط ١ ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، مصر – القاهرة ، ٢٠١٩ .
12. د. شادية ابراهيم مصطفى المحروقي ، تنظيم التشريع الإسلامي للظروف الاستثنائية ، مكتبة القانون والاقتصاد ، السعودية – الرياض ، ٢٠١٢ .
13. د. عاصم رمضان ، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، ط ١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
14. د. عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريعي المصري والسعودي ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر – القاهرة ، ٢٠١٥ .
15. د. عبدالله وليد عمر، مبدأ المشروعية الإدارية « قانون وقضاء الأردن وفلسطين نموذجاً » ، مركز الكتاب الاكاديمي ، الأردن – عمان ، ٢٠٢٥ .



16. د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة « دراسة تحليلية تطبيقية » ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر – القاهرة ، ٢٠١٤ .
17. د. عدنان عاجل ، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط ١ ، منشورات مكتبة دار السلام القانونية ، العراق - النجف ، ٢٠٢١ .
18. د. عزمي بشارة ، مسألة الدولة « الفلسفة والنظرية والسياقات » ، ط ١ ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، لبنان – بيروت ، ٢٠٢٣ .
19. د. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة « دراسة مقارنة » ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١١ .
20. د. غازي فيصل ، د. عدنان عاجل ، القضاء الإداري « دراسة قانونية حديثة مقارنة » ، ط ٥ ، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة ، العراق – النجف ، ٢٠٢٤ .
21. د. فؤاد محمد النادي ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، ط ٢ ، دار الكتاب الجامعي ، مصر – القاهرة ، ١٩٨٠ .
22. د. محمد محمود الروبي ، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، مكتبة القانون والاقتصاد ، السعودية – الرياض ، ٢٠١٤ .
23. د. مظهر تركي عبد ، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التوازن بين السلطات الاتحادية في العراق « دراسة مقارنة » ، ط ١ ، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – كربلاء ، ٢٠٢٣ .
24. د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة « دراسة مقارنة » ، ط ٤ ، دار النهضة العربية ، مصر – القاهرة ، ٢٠٠٥ .
25. د. يحيى ياسين سعود ، حقوق الإنسان بين سيادة الدولة والحماية الدولية ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر – القاهرة ، ٢٠١٦ .

ثانياً: الاطاريح الجامعية

1. جهاد علي ، دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة « دراسة مقارنة » ، أطروحة دكتوراه في جامعة بغداد- كلية القانون ، العراق – بغداد ، ٢٠١٧ .
2. محمد محمد مصطفى الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري « دراسة مقارنة » ، أطروحة دكتوراه في جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، مصر ، ٢٠٠٠ .

ثالثاً: البحوث والمقالات العلمية



1. د. عبد الملك يونس و احمد خورشيد ، الجهات الرقابية الوطنية على اجراءات الضبط الاداري « دراسة تحليلية » ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، م ٥، ع ١٦، العراق ، ٢٠١٦.

2. د. عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب و الوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية ، ع ٢٧، السنة التاسعة ، العراق ، ٢٠١٦.

3. د. فارس عبد الرحيم ، د. سنان طالب ، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، م ١، ع ٩، ٢٠٠٨.

4. د. محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2005 ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة السابعة ، ع ١ ، العراق – كربلاء ، ٢٠١٥.

خامساً: الدساتير و القوانين و الأوامر و القرارات الادارية

• الدساتير

1. دستور جمهورية إيطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل .

2. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

3. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل .

• القوانين

1. قوانين السلامة العامة رقم (٧٧٣) لسنة 1931

2. قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ .

• الأوامر

1. امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .

• القرارات الإدارية

1. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم «٣٣٣» لسنة ٢٠١٥ الصادر في الجلسة الخامسة والثلاثين المنعقدة بتاريخ « ٢٠١٥/٩/٨ » .

سادساً: القرارات القضائية

1. حكم محكمة القضاء الاداري المرقم (167، س 5 ، بتاريخ ١٩٥٢/١/٢٢) .

2. حكم محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم (٥٢٩/٦ ق جلسة ٢١/٦/١٩٥٣ - س ٧) .

3. حكم المحكمة الإدارية العليا في (١٣ / ٤ / ١٩٥٧ ، السنة الثانية ، ص ٨٨٧) .



4. حكم المحكمة الدستورية العليا المرقم (١ لسنة ١٥ - تفسير تشريعي - بتاريخ ١٩٩٣/١/٣٠) .

5. حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٦٥ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٧) بتاريخ (٢٠١٧ / ٨ / ٣) .

خامسا: المصادر الأجنبية

1. Biancamaria Raganelli, Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, in Il diritto dell'economia, vol.66, n.103,«3/2020»,Italia,Roma.
2. Brice Laniyan,Il potere regolamentare autonomo in periodi di crisi. A proposito di una particolarità francese: la teoria delle circostanze eccezionali , Paris , 2017.
3. Consigliere di Stato Rosanna De Nictolis, Il Processo Amministrativo Ai Tempi Della Pandemia , Italia , 2020 , P.3-4 . Prof.Sebastiano Licciardello , Op. cit .
4. Consiglio di Stato italiano , sezione VI, sentenza del 31 ottobre 2013, n. 5276 pubblicato al link: <https://linkshortcut.com/PixPm> , date visita 16/4/2025 .
5. Consiglio di Stato italiano, Sez VI - 28 gennaio 2011, n. 654, pubblicato al link :<https://linkshortcut.com/cgZkV> , date visita 5/5/2025 .
6. Dario Martire, I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti- legislativi nella recente prassi legislativa , Italia , Roma , 2015 , p.2-4 .
7. Décision du Conseil d'État français n° 59928 de l'année 1916, publiée sur le site officiel du Conseil d'État à l'adresse : <https://2u.pw/aLU3l> , Consulté le 1/4/2025 .
8. Dott. Rocco Scicchitano, Misure anti - pandemiche e ruolo dei giudici, Italia, Messina, 2023.
9. elspeth attwooll, paolo comanducci, sources of law and legislation, franz steiner verlag, stuttgart , 1998, p.117. Cfr Roberto Russo,quando una legge di delega può definirsi "in bianco"? , Articolo pubblicato sulla rivista AIC , Italia , Roma , 2019.
10. Federico Spanicciati,Decisione amministrativa ed emergenza, Tesi di Dottorato in Scienze Politiche, Curriculum "Governo e istituzioni", XXXII ciclo , Italia , Roma , 2020.



11. Ferdinando Croce, Il principio di legalità dell'emergenza, tesi di dottorato in diritto amministrativo, Università degli Studi di Catania - Facoltà di Giurisprudenza , Italia , Catania , 2011.
 12. Francesco Nicotra, I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa , Italia , Napoli , 2017.
 13. Francesco Scalia, Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza, Italia, 2020.
 14. Gaetano Azzariti , Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale, Gius. Laterza & Figli Spa, Italia – Roma « Bar » , 2010 .
 15. Katharine Young, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content , Yale Journal of International Law 33, no.1(2008).
 16. Raffaele Bifulco, Rule of law ed emergenza climatica , Italia , Roma , 2025 .
- Sentenza del Tribunale di Pisa, Sezione Penale, n. 1842 del 2021, pubblicata al seguente link: <https://2h.ae/AFTs> , in data 1/5/2025.