

حماية النظام العام بين الظروف الاستثنائية و الضبط الإداري
في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية (دراسة مقارنة)

"Protection of Public Order Between Exceptional
Circumstances and Administrative Control In Light of the
Principles of Administrative Governance (A Comparative
Study)

م.م علي زيدان قاسم

Assis Lec .Ali Zaidan Qasim

ali.zaidan@buog.edu.iq

م.د عماد فوزي يوسف

Dr. Imad Fawzi Youssef

Imad.fawzi@buog.edu.iq

جامعة البصرة للنفط والغاز

كلية الإدارة الصناعية للنفط والغاز

تاريخ قبول البحث

٢٠٢٦/٤/٢٦

تاريخ استلام البحث

٢٠٢٦/٣/٢٦

المستخلص

يتناول هذا البحث إشكالية حماية النظام العام في ظلّ الظروف الاستثنائية، من خلال دراسة حدود سلطات الضبط الإداري ومدى انسجام ممارستها مع مبادئ الحوكمة الإدارية، ولاسيما المشروعية والشفافية والمساءلة. وينطلق البحث من فرضية مفادها أن الضرورات التي تفرضها الأزمات الأمنية أو الصحية أو السياسية تبرر توسيع صلاحيات الإدارة، إلا أن هذا التوسع يجب ألا يؤدي إلى المساس غير المبرر بالحقوق والحريات الأساسية أو تفويض دولة القانون. وقد اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال دراسة التنظيم الدستوري والقانوني للظروف الاستثنائية ومواقف القضاء الإداري في كل من العراق ومصر وفرنسا. وخلص البحث إلى أن المشروعية لا تُلغى في الظروف الاستثنائية، وإنما تتخذ شكلاً خاصاً يفرض الالتزام بضوابط الضرورة والتناسب والمؤقتية، مع بقاء الرقابة القضائية قائمة. كما أكد على الدور المحوري لمبادئ الحوكمة الإدارية في الحد من التعسف الإداري وتعزيز الثقة بالمؤسسات العامة، وخلص إلى ضرورة تطوير الإطار التشريعي العراقي وتفعيل آليات الرقابة والحوكمة بما يحقق التوازن بين حماية النظام العام وصون الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية : النظام العام، الظروف الاستثنائية، الضبط الإداري، الحوكمة الإدارية، المشروعية، الرقابة القضائية.

Abstract

This research examines the issue of protecting public order under exceptional circumstances by analyzing the scope of administrative police powers and the extent to which their exercise complies with principles of administrative governance, particularly legality, transparency, and accountability. The study is based on the premise that emergencies such as security, health, or political crises may justify the expansion of administrative powers; however, such expansion must not lead to unjustified violations of fundamental rights and freedoms or undermine the rule of law. The research adopts a comparative analytical approach, examining constitutional and legal frameworks as well as judicial practices in Iraq, Egypt, and France. The study concludes that legality is not suspended during exceptional circumstances but rather takes a special form governed by necessity, proportionality, and temporariness, while judicial oversight remains essential. It also highlights the crucial role of administrative governance principles in preventing abuse of power and strengthening public trust, and recommends enhancing the Iraqi legal

framework and oversight mechanisms to achieve a balanced approach between safeguarding public order and protecting fundamental rights.

Keywords: Public Order, Exceptional Circumstances, Administrative Police, Administrative Governance, Legality, Judicial Review.

المقدمة:

تمثل قضايا التوازن بين ضرورات حماية النظام العام والأمن الوطني من جهة، وبين احترام الحقوق الأساسية والحريات العامة من جهة أخرى، من بين أعقد الإشكاليات التي تواجه النظم القانونية المعاصرة. فالدولة الحديثة تقوم بمبدأ أساسي هو احترام سيادة القانون (Rule of Law) والتزامها بحماية الحقوق والحريات الأساسية لمواطنيها. إلا أن هذا الالتزام يواجه اختباراً حقيقياً عندما تتعرض الدولة لظروف استثنائية طارئة—سواء أكانت أزمات أمنية، أم كوارث طبيعية، أم أوبئة صحية—تتطلب استجابة سريعة وحازمة قد تستلزم توسيع سلطات الإدارة بشكل مؤقت.

وقد أدركت النظم القانونية الحديثة أن القانون الجامد الذي لا يسمح بأي استثناء قد يؤدي إلى انهيار الدولة نفسها. من هنا بدأت الدول، منذ القرن التاسع عشر، بالاعتراف بمبدأ "الضرورة" كأساس قانوني يبرر تجاوز القواعد العادية في الحالات الاستثنائية، على أن يكون هذا التجاوز محدوداً زمنياً وموضوعياً، وخاضعاً للرقابة القضائية. غير أن هذا الاعتراف بالضرورة يفتح الباب أمام احتمالية الإساءة والتعسف، خاصة إذا لم يصاحبه إطار قانوني دقيق وآليات رقابية فعالة.

والعراق، شأنه شأن العديد من الدول النامية، يواجه تحديات أمنية وسياسية متزايدة تفرض عليه التعامل المستمر مع الأزمات والظروف الاستثنائية. وقد عكس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذا الواقع بتقديمه نصوصاً تتعلق بالحقوق الأساسية والحريات من جهة، وبإقراره لسلطات الإدارة في التعامل مع الطوارئ من جهة أخرى. إلا أن هذا الدستور، من وجهة نظر فقهية، لم يعالج بشكل شامل وواضح الآليات التي تحقق التوازن بين هذين الاتجاهين في الواقع العملي.

مشكلة البحث وتساؤلاته

تتمثل مشكلة البحث في مدى قدرة التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية على تحقيق التوازن بين متطلبات حماية النظام العام وضمان احترام الحقوق والحريات العامة.

وتزداد هذه الإشكالية تعقيداً في ظل اتساع صلاحيات الإدارة خلال الأزمات، وما قد يترتب على ذلك من احتمالات التعسف في استعمال السلطة.

كما تثير الدراسة تساؤلاً حول مدى فاعلية الضمانات القانونية والرقابية في الحد من هذا التوسع، خاصة عند المقارنة بين النظم القانونية المختلفة، حيث يلاحظ وجود تفاوت في درجة تنظيم هذه السلطات وفي مستوى تفعيل الرقابة عليها بين كل من العراق ومصر وفرنسا، الأمر الذي ينعكس على مستوى حماية الحقوق والحريات في كل نظام.

ينطلق هذا البحث من ثلاثة أسئلة أساسية:

- ما هي الحدود الدستورية والقانونية الواجب على الإدارة مراعاتها عند ممارستها لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؟
- ما مدى قدرة مبادئ الحوكمة الإدارية—خاصة الشفافية والمساءلة والنسبية—على توفير حماية فعلية للحقوق الأساسية أثناء الظروف الاستثنائية؟
- كيف يوازن القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة (العراق، مصر، فرنسا) بين احترام ضرورة الإجراءات الاستثنائية وبين ممارسة دوره كضامن للمشروعية والحريات؟

أهمية البحث

تتمثل أهمية هذا البحث في عدة جوانب رئيسية، إذ يسهم في سد فراغ علمي في الدراسات القانونية العربية من خلال الجمع بين الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ومبادئ الحوكمة الإدارية ضمن إطار مقارن، كما يقدم معالجة علمية متكاملة تجمع بين التحليل الدستوري والإداري والقضائي لموضوع معقد وحساس. وتبرز أهميته التطبيقية في وضع معايير عملية ترشد الجهات الإدارية والقضائية عند ممارسة أو رقابة السلطات الاستثنائية، بما يعزز حماية الحقوق والحريات ويحد من التعسف الإداري. كذلك يدعم البحث صناع القرار في تطوير التشريعات والسياسات العامة بما يحقق التوازن بين حماية النظام العام ومتطلبات المشروعية والشفافية. فضلاً عن ذلك، يسهم في تعزيز الاستقرار القانوني وترسيخ ثقة المواطنين بالمؤسسات الإدارية من خلال التأكيد على مبادئ الحوكمة الإدارية الرشيدة.

أهداف البحث:

- بيان الإطار المفاهيمي والقانوني للنظام العام والظروف الاستثنائية، وتوضيح أثرها في توسيع سلطات الضبط الإداري .
- تحليل الأساس القانوني لممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وبيان حدود هذه السلطات في ضوء مبدأ المشروعية .
- إبراز دور مبادئ الحوكمة الإدارية، ولاسيما الشفافية والمساءلة، في ضبط ممارسة السلطات الاستثنائية والحد من التعسف .
- دراسة دور الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات عند ممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية .
- إجراء مقارنة بين بعض النظم القانونية (العراق، مصر، فرنسا) لبيان أوجه التشابه والاختلاف في تنظيم هذه السلطات، ومدى فاعلية كل نظام في تحقيق التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحقوق والحريات .

منهجية البحث

اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للظروف الاستثنائية وسلطات الضبط الإداري، وبيان حدودها في ضوء مبدأ المشروعية ومبادئ الحوكمة الإدارية. كما تم توظيف المنهج المقارن من خلال دراسة تطبيق هذه القواعد في كل من العراق ومصر وفرنسا، وذلك بهدف الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بين هذه النظم، وبيان مدى فاعلية كل منها في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية النظام العام وضمان الحقوق والحريات العامة.

الهيكل العام للبحث

المقدمة

المبحث الأول: النظام العام والظروف الاستثنائية وأثرهما في تنظيم سلطات الضبط الإداري

- **المطلب الأول:** مفهوم النظام العام
- **المطلب الثاني:** ماهية الظروف الاستثنائية وأثرها في توسيع سلطات الضبط الإداري

- **المطلب الثالث:** الأساس الدستوري والقانوني لممارسة الضبط الإداري الاستثنائي
 - **المبحث الثاني:** سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وضوابطها في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية
 - **المطلب الأول:** حدود سلطات الضبط الإداري الاستثنائي في ضوء مبدأ المشروعية
 - **المطلب الثاني:** دور مبادئ الحوكمة الإدارية في ضبط ممارسة سلطات الضبط الإداري الاستثنائية
 - **المطلب الثالث:** الرقابة القضائية على الضبط الإداري الاستثنائي في الأنظمة المقارنة
- خاتمة**

أهم النتائج والتوصيات

المبحث الأول

النظام العام والظروف الاستثنائية وأثرهما في تنظيم سلطات الضبط الإداري

يُعد تحديد مفهوم النظام العام وبيان طبيعة الظروف الاستثنائية مدخلاً ضرورياً لفهم نطاق سلطات الضبط الإداري وحدودها، إذ لا يمكن تقييم مشروعية هذه السلطات دون الوقوف على الأسس التي تقوم عليها. ومن ثم، يتناول هذا المبحث بيان مفهوم النظام العام وتطوره، ثم عرض ماهية الظروف الاستثنائية وأثرها، وصولاً إلى الأساس الدستوري والقانوني المنظم لهذه السلطات.

المطلب الأول: مفهوم النظام العام

الفرع الأول: مفهوم النظام العام وتطوره

يُعرّف النظام العام بأنه حالة فعلية مناقضة للفوضى، ويُلاحظ على هذا التعريف أنه ركّز على المظهر المادي الملموس للنظام العام، والمتمثل في عناصر الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة دون أن يتناول المظهر الأدبي أو المعنوي إلا بالقدر الذي يتخذ فيه هذا المظهر شكلاً خارجياً من شأنه

أن يهدد النظام العام المادي، وفي هذه الحالة فقط أجاز هذا الاتجاه لسلطة الضبط الإداري التدخل لمنع الإخلال بالنظام العام^(١)

وقد أيد هذا التعريف جانب من الفقه المصري حيث تبناه مهنا الذي حصر مفهوم النظام العام في إطاره المادي الملموس^(٢)، وعلى خلاف ذلك ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي والمصري إلى توسيع مفهوم النظام العام معتبراً إياه معبراً عن الحالة المادية والمعنوية للمجتمع على حد سواء بحيث يشمل إلى جانب العناصر التقليدية القيم الأخلاقية والاجتماعية التي يقوم عليها كيان المجتمع^(٣).

أما في العراق، فقد اتجه الفقه القانوني إلى تعريف النظام العام بوصفه النشاط الذي تضطلع به السلطة الإدارية بقصد القضاء على حالات الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام إلى وضعه الطبيعي، وينصرف هذا النشاط إلى أغراض النظام العام الثلاثة، والمتمثلة في المحافظة على الأمن العام، وصيانة صحة الأفراد، وتوفير السكنية العامة لهم^(٤) كما عرفه الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بأنه مجموعة المصالح العليا المشتركة لمجتمع ما في زمن معين، والتي يتفق أفراد المجتمع على ضرورة حمايتها وضمان سلامتها^(٥).

ويتضح مما تقدم أن النظام العام يُعد ظاهرة قانونية شاملة، تكاد تمتد آثارها إلى مختلف فروع القانون العام والخاص على حد سواء. وقد أكد المشرع العراقي هذا المعنى صراحةً، إذ نصّت المادة (٧٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على أنه: "يصح أن يرد العقد على أي شيء آخر لا يكون الالتزام به ممنوعاً بالقانون أو مخالفاً للنظام العام أو الآداب"^(٦)

ويُلاحظ أن فكرة النظام العام تتسم بطابع التطور والديناميكية، لارتباطها الوثيق بالقانون الإداري الذي يتصف بدوره بالتطور المستمر نتيجة لتغير وتطور الحياة الاجتماعية. وفي هذا الإطار، يضطلع المشرع بدور أساسي في حماية النظام العام ومواكبة ما يطرأ عليه من تطورات، غير أنه في حال عجز

(١) الاستاذ عمّوك المهدي، عمّوك، «ماهية الشرطة الإدارية ودورها في حماية النظام العام»، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد ٤٩، سنة ٢٠٢٢، ص ٢٨٦.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣، ص ٦٣٤.

(٣) محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٦٧.

(٤) م. سرى صاحب محسن العاملي، الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، مجلد ٤٨، ع. ٣، ٢٠٢٢، ص ٤٧٤.

(٥) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري. بغداد: دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ٧٦.

(٦) المادة (٧٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

التشريع عن مجازاة هذه المستجدات، يبرز دور القضاء بوصفه أداة فاعلة في رسم الإطار العام لمفهوم النظام العام في المرحلة الزمنية التي تستوجب تدخله^(١).

ويُعزى ذلك إلى ما تتسم به فكرة النظام العام من مرونة ونسبية، إذ يختلف مفهومها باختلاف الزمان والمكان، الأمر الذي يجعل من الصعب وضعها في إطار محدد وواضح يضبط أبعادها ومدى تطبيقها، ويظهر هذا الاختلاف بوضوح عند المقارنة بين النظم القانونية المختلفة؛ ففي فرنسا، نصّت المادة (٩٧) من قانون ٥ نيسان/أبريل ١٨٨٤ على أن «الغرض من البوليس المحلي هو كفالة حسن النظام العام والأمن والصحة العامة». أما في مصر، فقد نصّت المادة (١١) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل على أن «ترعى الدولة الأخلاق والآداب والنظام العام»

وفي العراق، ورد النص الدستوري صريحاً في المادة (١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، التي قررت أن «لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة». كما نصّت المادة (٣٨) من الدستور ذاته على أن «تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً/ حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، ثانياً/ حرية الصحافة والطباعة والإعلان والنشر، ثالثاً/ حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون». ويلاحظ على المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق بأنه لم يحدد مفهوم النظام العام بدقة واكتفى بالتطرق لعناصره^(٢).

ويلاحظ عند المقارنة بين النظم القانونية المختلفة أن مفهوم النظام العام لم يُحدد بشكل دقيق في كل من العراق ومصر وفرنسا، حيث اكتفى المشرع ببيان عناصره دون وضع تعريف جامع له، مع ترك مهمة تطويره وتحديد نطاقه للفقهاء والقضاء، الأمر الذي أدى إلى اختلاف تطبيقاته تبعاً لظروف كل نظام.

الفرع الثاني: عناصر النظام العام

يقوم النظام العام على ثلاثة عناصر أساسية متعارف عليها في الفقه والقضاء الإداري، وهي:^(٣)

(١) رشا محمد الهاشمي، «نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، مج. ٢٦، ع. ٢، ٢٠١١، ص ٢٩٢.

(٢) م. سرى صاحب محسن العاملي، الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

(٣) بوهنتالة، ياسين، وزبيار، الشاذلي، «الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة»، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية والحريات في الانظمة المقارنة، المجلد ١٣، العدد ٢، سنة ٢٠٢٥، ص ٢٣١.

أولاً: الأمن العام يشمل الأمن العام أمن الأفراد، وأمن المجتمع، وأمن الدولة في آن واحد، ويُعد العنصر الجوهري في الضبط الإداري نظراً لأهميته البالغة في تحقيق الاستقرار الاجتماعي.^(١) ويقصد بالأمن العام تحقيق الطمأنينة والاستقرار الأمني للفرد، وحمايته من أي خطر أو اعتداء، مهما كان مصدره، سواء كان صادراً عن الإنسان أو ناتجاً عن الحيوان أو عن قوى الطبيعة. ويجب أن تتجه غاية تحقيق الأمن العام إلى جميع أقاليم الدولة دون استثناء، مع اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لمواجهة الأخطار المحتملة ودرء المخاوف الناجمة عنها، بما يكفل حماية النظام العام واستمراره.^(٢)

ثانياً: السكنية العامة يقصد بالسكنية العامة تجنيب الأفراد كل ما من شأنه إحداث مضايقات تتجاوز الحدود المألوفة والضرورية للحياة داخل المجتمع، وذلك من خلال ضمان الهدوء والطمأنينة في الأماكن والفضاءات العامة والشوارع، سواء في أوقات النهار أو الليل. ويتحقق ذلك عبر ما تتخذه الجهات الإدارية المختصة من إجراءات تهدف إلى حماية راحة أفراد المجتمع، والحد من مختلف مصادر الضجيج التي من شأنها تعكير صفو الراحة العامة، وذلك بمنع كل ما يؤدي إلى إحداث صخب أو تشويش أو تهريج يخل بالسكنية العامة.^(٣)

ثالثاً: الصحة العامة تُعنى الصحة العامة بصون سلامة المواطنين وحمايتهم من المخاطر والتهديدات الصحية، ومقاومة مسبباتها، وذلك من خلال مجموعة من التدابير الوقائية والتنظيمية. وتشمل هذه التدابير ضمان جودة مياه الشرب، والمحافظة على نقاء الهواء، ولاسيما في التجمعات العمرانية التي تتسم بالكثافة السكانية والنشاط الصناعي. كما تمتد إلى مراقبة سلامة الأغذية المعروضة للاستهلاك، ومكافحة الأوبئة والأمراض سريعة الانتشار، فضلاً عن الإشراف على التخلص السليم من النفايات الصلبة والسائلة، من خلال إنشاء شبكات المجاري وجمع القمامة، بما يسهم في تعزيز الصحة العامة والحد من المخاطر البيئية.^(٤)

(١) محمد رضا جنيج، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، ط ٢، ٢٠٠٨، ص ٢٧١.

(٢) شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠١٨، ص ٥٢.

(٣) بن بريح ياسين التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق جامعة البليدة، مجلد ٠٢، ع ١٥، ٢٠١٩، ص ٤٩.

(٤) بوهنتالة، ياسين، وزبيار، الشاذلي، الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٣١

المطلب الثاني

ماهية الظروف الاستثنائية وأثرها في توسيع سلطات الضبط الإداري

لم يتوصل فقهاء القانون إلى وضع تعريف جامع ومانع لنظرية الظروف الاستثنائية، ويُعزى ذلك إلى اختلاف أوضاعها وشروطها من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف نظمها السياسية والدستورية. وبناءً على ذلك، تباينت تعريفات هذه النظرية بين الفقه الغربي والفقه العربي، نتيجة لاختلاف التنظيم القانوني وأساليب تطبيق حالة الظروف الاستثنائية من نظام قانوني إلى آخر.

فقد اتجه الفقه الإنجليزي إلى تعريف نظرية الظروف الاستثنائية على أنها «تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية»⁽¹⁾

أما الفقه الفرنسي، فقد عرفها بأنها «ظروف أو أحداث غير اعتيادية، يُتوقع حدوثها، ويجري تحديدها في قانون الأحكام العرفية أو قانون حالة الاستدعاء، ويترتب على تحققها عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري، بموجب التشريعات واللوائح النافذة، عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث الشاذة، الأمر الذي يستدعي منح هذه السلطات صلاحيات وتدابير استثنائية لمواجهة، على أن تخضع هذه التدابير لرقابة القضاء»، وفي السياق ذاته، عرّف الفقيه الفرنسي (A. D. Laurdeau) نظام الظروف الاستثنائية بأنه «نظام استثنائي تعززه فكرة حماية البلاد من الأخطار»⁽²⁾

أما الفقه المصري، فقد تعددت تعريفاته لحالة الظروف الاستثنائية، ومن ذلك تعريف الدكتور طعيمة الجرف، الذي ذهب إلى أنها «نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بممارسة سلطات أوسع مما لها في الظروف العادية، نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها»⁽³⁾

كما عرّفها الدكتور زكريا محفوظ بأنها «نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة، هدفها حماية المصالح الوطنية، ولا يُلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة، لمواجهة الظروف الطارئة التي تعجز الأدوات الحكومية الشرعية المعتادة عن التعامل معها، وينتهي بانتهاء مبرراته»⁽⁴⁾

(1) Wade, William, and Philips. *Constitutional and Administrative Law*. 7th ed., 1977, p. 506.

(2) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي»، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٤٨، الجزء ٣، ص ٣٧٤.

(3) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٤٧.

(4) محفوظ، زكريا محمد عبد الحميد، حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ١٧.

ومن خلال استعراض هذه التعريفات الواردة في الفقه الإنجليزي والفرنسي والمصري، يتضح أن حالة الظروف الاستثنائية ليست سوى وضع قانوني استثنائي تعجز تشريعات الدولة العادية عن مواجهته بالوسائل التقليدية، مما يدفع الدولة إلى اللجوء إلى سن قوانين أو إصدار تعليمات مؤقتة تهدف إلى حماية المصلحة العليا للدولة وضمان بقائها واستقرارها.

وانطلاقاً من التعريفات السابقة، يمكن استخلاص عدد من السمات العامة التي تميز حالة الظروف الاستثنائية، وذلك على النحو التالي:^(١)

- أولاً : - نظام حالة الظروف الاستثنائية نظام استثنائي يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية أن معظم الدول اخذت بنظام الطوارئ أو الظروف الاستثنائية وإياً كان اسلوب تنظيم حالة الطوارئ التي يحتمل فيها اعلان حالة الاستثنائية التي تؤثر على امن الدولة في الداخل أو الخارج كما اقرت هذه الدول الاختصاصات الاستثنائية التي يجوز لسلطة الطوارئ اتخاذها والتي تخرج من قواعد الشرعية العادية لقواعد جديدة منظمة الحالة الطوارئ.
- ثانياً : - نظام حالة الظروف الاستثنائية نظام جوازي : يعتبر معظم تشريعات الطوارئ ان تطبيق حالة الظروف الاستثنائية هو نظام جوازي ذلك ان نظام الطوارئ ليس بالوجوبي انما هو امر جوازي عندما ترا السلطة التنفيذية الاخذ به اذا رأت ان السلطة الممنوحة لها غير كافية لمواجهة هذه الظروف.
- ثالثاً : - نظام حالة الظروف الاستثنائية هو نظام مؤقت اقرت معظم تشريعات الظروف الاستثنائية (الطوارئ) على ان اعلان هذه الحالة يكون لفترة مؤقتة حيث ترتبط وجوده بما يواجه البلاد من اخطار وتنتهي بانتهائه تلقائياً وفي بعض الاحيان تمدد لفترة اخرى اذا استدعت الضرورة الى حين انتهائها كلياً.

المطلب الثالث

الأساس الدستوري والقانوني لممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تفاوت موقف المشرع العراقي، منذ تأسيس الدولة العراقية، بشأن تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ أو الظروف الاستثنائية، إذ اختلف التنظيم الدستوري عبر المراحل التاريخية المختلفة في تحديد الجهة التي تملك هذه الصلاحية؛ فتارةً تُمنح للسلطة التنفيذية، وتارةً أخرى تُنَاط بالسلطة التشريعية.

(١) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مرجع سابق، ص ٣٧٤.

الفرع الأول

التنظيم القانوني والدستوري لحالة الظروف الاستثنائية في العراق قبل ٢٠٠٣

صدر الدستور الأساسي العراقي، الذي يُعد أول دستور في تاريخ العراق، في ٢١ آذار ١٩٢٥، وقد تضمن (١٢٥) مادة عالجت مختلف الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ونظمت نظام الحكم في الدولة. وفيما يتعلق بالسلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ وشروطها، نص الدستور في المادة (١٢٠/٢) على ما يأتي:^(١)

عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق، للملك، بموافقة مجلس الوزراء، أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها، وتدار المناطق التي يشملها الإعلان وفقاً لقانون خاص ينص على محاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام محكمة خاصة، وعلى الإجراءات الإدارية التي تتخذها سلطات معينة، وبموجب هذا النص، منح المشرع سلطة إعلان حالة الطوارئ للملك، شريطة موافقة مجلس الوزراء، وذلك عند توافر عدد من الشروط، أهمها:^(٢)

- وجود خطر أو عصيان أو ما من شأنه الإخلال بالسلام العام.
 - صدور قانون خاص ينظم حالة الطوارئ المعلنة.
 - موافقة مجلس الوزراء على إعلانها.
 - خضوع الأعمال والإجراءات المتخذة بحق الأشخاص إلى محاكم خاصة مختصة.
- ويلاحظ على هذا التنظيم أن المشرع منح سلطة إعلان حالة الطوارئ للملك بموافقة مجلس الوزراء، دون تحديد نسبة الموافقة المطلوبة، كما أغفل اشتراط موافقة مجلس النواب، ولم يحدد مدة زمنية لتطبيق حالة الطوارئ، الأمر الذي يُعد نقصاً تشريعياً في تنظيم هذه الحالة.

أما الدستور المؤقت الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨، عقب ثورة ١٤ تموز، والذي احتوى على (٣٠) مادة، فقد خلا من أي نص يتعلق بحالة الظروف الاستثنائية، ويُعزى ذلك على الأرجح إلى كون الدستور مؤقتاً، فضلاً عن أن الدولة كانت تمر فعلياً بظروف استثنائية آنذاك.^(٣)

(١) الدستور الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٢) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مرجع سابق، ص ٣٧٤.

(٣) الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٥٨.

وبالانتقال إلى دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، الذي تضمن (١٠٦) مادة، نجد أن المشرع نص في المادة (٤٨) على أن «لرئيس الجمهورية إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة»، كما نص في المادة (٥١) على أنه «لرئيس الجمهورية، في حالة خطر عام أو احتمال حدوثه بما يهدد سلامة البلاد وأمنها، أن يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية، بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة(15)» ويثير هذان النصان إشكالية دستورية تتمثل في عدم وضوح الأساس الذي تُتخذ بموجبه التدابير الاستثنائية، إذ لم يُحدد ما إذا كانت تُتخذ استناداً إلى قرارات رئيس الجمهورية ذات القوة القانونية، أم بناءً على إعلان الأحكام العرفية بعد موافقة مسبقة من المجلس الوطني لقيادة الثورة، فضلاً عن أن الدستور لم يعالج هذا التعارض، ولم يحدد مدة تطبيق حالة الطوارئ أو نسبة الموافقة المطلوبة من المجلس، مما أدى إلى خلل دستوري في التنظيم آنذاك.^(١)

أما الدستور المؤقت الصادر في ٢١ أيلول ١٩٦٨، والذي تضمن (٩٥) مادة، فقد نص في المادة (15/74) ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية على إعلان حالة الطوارئ وإنهائها في الأحوال المبينة في القانون، ويُفهم من هذا النص أن سلطة إعلان حالة الطوارئ كانت منوطة برئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة السلطة التنفيذية أو التشريعية.^(٢)

كما صدر الدستور المؤقت بتاريخ ١٦ تموز ١٩٧٠ استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٩٢)، واحتوى على (٧٠) مادة، ونصت المادة (٦٢) على صلاحية رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون. وبذلك، ترك المشرع تحديد مدة الطوارئ وتاريخ انتهائها لقانون خاص، مع منح رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بوصفه القائد العام للقوات المسلحة.^(٣)

(١) الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٤.

(٢) الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٨.

(٣) الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني والدستوري لحالة الظروف الاستثنائية في العراق بعد ٢٠٠٣

صدر دستور جمهورية العراق الدائم في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، وتضمن (١٤٤) مادة، وقد عالج حالة الظروف الاستثنائية بصورة أكثر دقة من الدساتير السابقة. إذ نصت المادة (٦١/تاسعاً) (١٨) على ما يأتي:^(١)

أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب- إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة مجلس النواب في كل مرة

ج- تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب أو حالة الطوارئ، على أن تُنظم هذه الصلاحيات بقانون لا يتعارض مع الدستور.

د- عرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج خلال مدة إعلان الحرب أو حالة الطوارئ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

ومن خلال هذا النص، يتبين أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد وضع جملة من الشروط والضوابط لإعلان حالة الظروف الاستثنائية، من أبرزها:^(٢)

- تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.
- موافقة مجلس النواب على الإعلان بأغلبية الثلثين.
- تحديد مدة حالة الطوارئ بثلاثين يوماً قابلة للتمديد بموافقة جديدة.
- إلزام السلطة التنفيذية بعرض الإجراءات المتخذة على مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوماً من انتهاء الحالة.

ويُظهر هذا التنظيم توجهاً دستورياً نحو تعزيز الرقابة البرلمانية وضمان عدم إساءة استخدام السلطات الاستثنائية، بما يحقق التوازن بين مقتضيات حماية الدولة واحترام مبدأ المشروعية والحقوق والحريات

(١) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مرجع سابق، ص ٣٧٤.

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

العامّة، وبذلك أوكل المشرّع إدارة شؤون الدولة إلى السلطة التنفيذية، ومنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين، لاسيما في حالات الطوارئ.^(١)

كما يظهر من خلال المقارنة بين النظم القانونية محل الدراسة أن تنظيم الظروف الاستثنائية يختلف من دولة إلى أخرى، إلا أن القاسم المشترك بينها يتمثل في الاعتراف بضرورة منح الإدارة سلطات استثنائية لمواجهة الأزمات، مع اشتراط أن تكون هذه السلطات مؤقتة ومقيدة بضوابط قانونية.

المبحث الثاني

سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وضوابطها في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية

يثير اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية إشكالية تتعلق بمدى خضوعها للضوابط القانونية والرقابية، الأمر الذي يستلزم بحث حدود هذه السلطات في ضوء مبدأ المشروعية، وبيان دور مبادئ الحوكمة الإدارية في ضبطها، إلى جانب الوقوف على دور الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات، وذلك مع الإشارة إلى بعض التطبيقات في النظم القانونية المقارنة.

المطلب الأول

حدود سلطات الضبط الإداري الاستثنائي في ضوء مبدأ المشروعية

الفرع الأول

مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع جميع السلطات في الدولة لحكم القانون، ويُقصد بالقانون هنا معناه الواسع، أي مجموع القواعد القانونية الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وبغض النظر عن مصدرها، مع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية من حيث قوتها الإلزامية، وكذلك بغض النظر عن طبيعة التصرف الصادر عن السلطة العامة، سواء كان تصرفاً مادياً أم قانونياً^(٢)

(١) عفن حيدر عرس وآخرون، المواجهة الإجرائية لجائحة فايروس كورونا (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الثامن)، المجلد (١) ٢٠٢٤، ص ٧٠-٧١.

(٢) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٣، ص ١٤٢.

وتشمل هذه القواعد، بوجه خاص، القواعد الدستورية المكتوبة، والمتمثلة في الوثيقة الدستورية المدونة، فضلاً عن القوانين العادية التي تتولى تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، ومن المعلوم أن القواعد الدستورية تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، وتسمو بذلك على سائر القواعد القانونية الأخرى، إذ تتولى تحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة المختلفة، ومن بينها السلطة التنفيذية من حيث تكوينها واختصاصاتها، والعلاقات القائمة بينها، وكذلك علاقتها بالأفراد. كما تقرر هذه القواعد ما للأفراد من حقوق وحرّيات، وما يترتب عليهم من واجبات^(١)

وقد استقر الفكر السياسي الحديث والمعاصر على أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، فالسلطة تمثل ضرورة يفرضها الإحساس بوجود القانون، وفي المقابل لا تستطيع هذه السلطة ممارسة مهامها أو التعامل مع الخاضعين لها إلا في إطار القانون ووفقاً لأحكام^(٢)

وعليه، فإن مبدأ المشروعية يفرض على جميع السلطات العامة الخضوع لأحكام القانون، ويُلزمها باحترام قواعده عند ممارسة اختصاصاتها. وبوصف السلطة التنفيذية إحدى هذه السلطات العامة، فإنها تلتزم، بدورها، بالتقيد بالقانون واحترامه عند إصدار تصرفاتها وأعمالها المختلفة.

الفرع الثاني

اثر تطبيق الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية

تتجه السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية إلى اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سير المرافق العامة، بما قد يؤدي إلى اتساع نطاق اختصاصاتها مقارنة بالظروف العادية، وعليه فإن العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث تتسم بقدر من المرونة في هذه الظروف، بما يحقق التوازن بين متطلبات السلطة وحماية الحريات العامة، تعرف في الدول بأعلان الاحكام العرفية أو حالة الطوارئ وبه يتزايد الحكم بيد السلطة التنفيذية على حساب كل من السلطة التشريعية والقضائية وتتعرض الحقوق والضمانات المقررة وفق المعاهدات والعهود الدولية الملزمة لدول لنوع من الانتهاك من اجل مواجهة الحالة التي ادت الى اعلان حالة الضرورة او الطوارئ ويُعد ذلك اتجاهاً شائعاً في النظم القانونية رغم اختلاف أنظمتها السياسية والتشريعية.^(٣)

(١) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري. ص ٧٢.

(٢) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في نظم نشاط الإدارة العامة. القاهرة: مرجع سابق، ص ١٧.

(٣) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مرجع سابق، ص ٣٧٤.

المطلب الثاني

دور مبادئ الحوكمة الإدارية في ضبط ممارسة سلطات الضبط الإداري الاستثنائية

الفرع الأول

مبدأ الشفافية وآلياته

يمثل مبدأ الشفافية (Transparency) أحد أهم آليات حماية الحقوق الفردية في الأنظمة الإدارية المعاصرة، وتزداد أهميته كثيراً عندما تتمتع الدولة بسلطات موسعة في الظروف الاستثنائية. والشفافية بمعناها الواسع تعني أن تعمل الإدارة بطريقة مفتوحة وقابلة للمراقبة والفحص من قبل المواطنين والمحاكم والهيئات الرقابية الأخرى. وهذا المبدأ ينبثق من الاعتقاد الأساسي بأن السلطة التي تُمارس بعيداً عن الأنظار هي سلطة قابلة للإساءة. والعكس صحيح أيضاً، فالسلطة التي تُمارس بشفافية وتحت مراقبة الجمهور هي سلطة يُرجح أن تكون أكثر عدلاً وتقيداً بالقانون.^(١)

تزداد أهمية الشفافية في الظروف الاستثنائية على نحو خاص نظراً لاتساع نطاق السلطات الممنوحة للإدارة، يصبح من الضروري جداً أن يكون هناك شفافية كاملة حول كيفية استخدام هذه السلطات. تميل بعض الحكومات إلى التوسع في تقييد المعلومات بذريعة الأمن، الأمر الذي قد يؤدي إلى إضعاف مبدأ المساءلة، وقد أظهرت الدراسات الأكاديمية أن الشفافية في استخدام السلطات الاستثنائية ترتبط ارتباطاً قوياً بحماية أفضل للحقوق الفردية.^(٢)

والشفافية في السياق الإداري تتطلب عدة عناصر رئيسية:^(٣)

أولاً، يجب أن تكون هناك إفصاحات واضحة عن الأسباب التي استوجبت اتخاذ إجراءات استثنائية معينة. فعندما تفرض الحكومة حظر تجول مثلاً، يجب أن توضح للجمهور ما هي الأسباب الأمنية أو الصحية التي بررت هذا الحظر. ويجب أن تكون هذه الأسباب مفصلة وليست غامضة أو

(١) جان مخايل الخولي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري. رسالة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص ٢٥.

(٢) محمد ستار جبار، التزام الإدارة بمنع الإشاعة الماسة بسير المرافق العامة (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة العدد (التاسع)، المجلد (١)، ٢٠٢٣، ص ٤٣٠.

(٣) فارس بن علوش بن بادى السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، إشراف عامر خضير الكبيسي، الرياض، ٢٠١٠، ص ١٦.

عامة جداً. فمثلاً، بدلاً من أن تقول الحكومة "لأسباب أمنية"، يجب أن توضح الحكومة "بسبب عمليات إرهابية استهدفت منطقة معينة".

ثانياً، يجب أن تكون هناك وسائل يستطيع من خلالها المواطنون الوصول إلى المعلومات المتعلقة بهذه الإجراءات. وهذا يتضمن حق الوصول إلى الوثائق الحكومية ذات الصلة. وقد أقرت معظم الدول الديمقراطية قوانين تعطي المواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات الحكومية (Freedom of Information Acts) إلا أن هناك استثناءات معقولة تتعلق بالأمن القومي والمعلومات الحساسة.

ثالثاً، يجب أن تتاح الفرصة للمواطنين والمنظمات المختصة بالتعليق على هذه الإجراءات وتقديم آرائهم بشأنها. فالشفافية ليست مجرد نشر المعلومات، بل هي أيضاً حوار بين الحكومة والمجتمع. وهذا الحوار قد يؤدي إلى تعديلات في الإجراءات أو إلغائها إذا اتضح أنها غير ضرورية أو غير متناسبة. رابعاً، يجب أن تكون هناك تقارير دورية عن كيفية تطبيق هذه الإجراءات. فمثلاً، إذا كانت الحكومة قد اعتقلت أشخاصاً بموجب قوانين الطوارئ، يجب أن تنشر تقارير دورية عن عدد الاعتقالات والأسباب والحالات الحالية.

الفرع الثاني

التطبيقات العملية للشفافية

وفي الممارسة الفرنسية نجد نموذجاً جيداً لكيفية تطبيق الشفافية في السلطات الاستثنائية فعندما تفعل فرنسا حالة الطوارئ يجب على الحكومة أن تقدم تقارير دورية إلى البرلمان حول الإجراءات المتخذة، وقد استخدمت فرنسا هذه الآلية بشكل فعال بعد هجمات باريس عام ٢٠١٥، حيث كان هناك تقارير شهرية حول استخدام سلطات الطوارئ. كما أن المحكمة الإدارية الفرنسية كانت تراجع هذه التقارير وتراقب ما إذا كانت الإجراءات متناسبة.

كما أنها تتطلب أن يكون هناك وضوح حول الإجراءات التي يمكن اتخاذها والإجراءات التي يُحظر اتخاذها. فالإدارة لا يجب أن تترك النطاق الدقيق لسلطاتها الاستثنائية غامضاً وملتبساً. بل يجب أن تكون هناك قائمة واضحة بالإجراءات المسموح بها وعدد الاعتقالات المسموح به وفترة احتفاظ المعتقلين وحقوقهم. وهذا الوضوح يحمي ليس فقط الحقوق الفردية بل يحمي أيضاً الإدارة نفسها من الاتهامات بالتعسف، يجب أن تتضمن أيضاً إعلاناً واضحاً عن الجهات المختصة بالإجراءات الاستثنائية. فيجب

أن يعرف المواطنون من هم المسؤولون عن اتخاذ هذه الإجراءات، والهيكل التنظيمية المعنية، وخطوط التواصل والشكاوى.^(١) وفي العراق، هناك غموض كبير جداً حول هذه المسائل، مما يؤدي إلى بلبلّة وانتهاكات.

والشفافية تتطلب أيضاً الإعلان عن الاستثناءات والتحفّظات. فإذا كانت الحكومة تعتقد أن بعض المعلومات يجب أن تبقى سرية لأسباب أمنية، يجب أن توضح هذا بشكل صريح والأسباب التي تبرر هذا السرية. وهذا أفضل بكثير من إخفاء المعلومات دون تفسير.

الفرع الثالث

مبدأ المساءلة وآلياتها

ترتبط الشفافية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المساءلة (Accountability). فالمساءلة تعني أن السلطات والمسؤولين يتحملون مسؤولية عن تصرفاتهم وقراراتهم. وهذه المسؤولية قد تكون جنائية (عندما يكون هناك فعل إجرامي)، أو إدارية (عندما يكون هناك خروج عن القوانين والنظم)، أو مدنية (عندما يكون هناك ضرر مادي للأفراد). والمساءلة الفعالة تتطلب وجود آليات واضحة ومحددة لتحديد المسؤولين ومحاسبتهم.^(٢)

في الظروف الاستثنائية، تصبح المساءلة أكثر تعقيداً لأن الحكومات غالباً ما تحتج بأن السلطات الموسعة كانت ضرورية وأن المسؤولين تصرفوا بحسن نية. ولكن هذا لا يعني أن المساءلة يجب أن تختفي تماماً. بل يجب أن تكون هناك مساءلة عادلة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية، لكن في نفس الوقت تضمن أن لا أحد فوق القانون. وقد أشارت المحكمة الجنائية الدولية إلى أن حالات الطوارئ لا تُعفي الحكومات من مسؤولياتها الدولية تجاه الجرائم الخطيرة ضد الإنسانية.

(١) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) أ. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. ط. ٢، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠١٠، ص ١١٠.

والمساءلة الفعالة تتطلب وجود عدة مستويات من الرقابة:^(١)

تتعدد آليات الرقابة والمساءلة التي تهدف إلى ضبط ممارسة السلطات الاستثنائية ومنع الانحراف بها نحو الاستبداد، بما يحقق التوازن بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وضمان احترام الحقوق والحريات العامة.

أولاً: الرقابة الذاتية (الإدارية الداخلية) تتمثل الرقابة الذاتية في التزام الإدارة بمراجعة أعمالها ذاتياً من خلال وضع آليات داخلية فعالة تهدف إلى فحص مدى مشروعية الإجراءات المتخذة أثناء الظروف الاستثنائية. وقد تتجسد هذه الرقابة في تشكيل لجان تحقيق داخلية، أو استحداث مكاتب للمفتش العام، أو وحدات للتدقيق الإداري، بما يضمن تصحيح الأخطاء الإدارية والحد من التعسف في استعمال السلطة قبل اللجوء إلى الرقابة الخارجية.

ثانياً: الرقابة البرلمانية تُعد الرقابة البرلمانية إحدى الضمانات الأساسية في النظم الديمقراطية، إذ يضطلع البرلمان بدور محوري في متابعة أعمال السلطة التنفيذية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية، من خلال مساءلة الوزراء، وطلب التقارير الحكومية، ومناقشة الإجراءات المتخذة، بما يضمن خضوع هذه الإجراءات لمبدأ المشروعية وعدم تجاوز الغاية التي شرعت من أجلها.

ثالثاً: الرقابة القضائية تشكل الرقابة القضائية حجر الزاوية في ضبط السلطات الاستثنائية، حيث تتولى المحاكم فحص مشروعية التدابير الإدارية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية، والتأكد من توافقها مع الدستور والقوانين النافذة، فضلاً عن مراعاة مبادئ الضرورة والتناسب. ويُسهم هذا الدور في حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك غير مبرر.

رابعاً: الرقابة من قبل هيئات حقوق الإنسان تلعب هيئات حقوق الإنسان، سواء الوطنية أو الدولية، دوراً مكماً للرقابات السابقة، من خلال رصد الانتهاكات المحتملة التي قد تتجم عن تطبيق الإجراءات الاستثنائية، وإصدار التقارير والتوصيات التي تضغط باتجاه احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتُسهم هذه الهيئات في تعزيز الشفافية وترسيخ ثقافة المساءلة.

(١) مليكة هنان وآخرون، «الإطار المفاهيمي للشفافية والرقابة والمساءلة كآليات للحد من الفساد الإداري». المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مج. ٢، ع. ٢، ٢٠١٧، ص ٢٠٧.

إلى جانب آليات الرقابة، تحتل المساءلة بمختلف صورها موقعاً جوهرياً في كبح إساءة استعمال السلطات الاستثنائية:^(١)

أولاً: المساءلة الجنائية تُعد المساءلة الجنائية وسيلة ردع فعالة، إذ تؤدي إلى تعزيز الحذر لدى المسؤولين الحكوميين عند ممارسة صلاحياتهم الاستثنائية، خشية التعرض للملاحقة الجنائية عن الأفعال التي تشكل جرائم جسيمة، مثل جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية. وقد اضطلعت المحكمة الجنائية الدولية بدور مهم في هذا المجال، رغم أن العديد من الانتهاكات لا تصل إلى ولايتها القضائية لأسباب سياسية أو إجرائية.

ثانياً: المساءلة الإدارية تبرز المساءلة الإدارية كأداة عملية وفعالة في مواجهة الانحرافات التي لا ترقى إلى مستوى الجريمة الجنائية، لكنها تمثل خرقاً للقوانين واللوائح الإدارية. وتشمل هذه المساءلة توقيع جزاءات إدارية مناسبة، كالعزل من الوظيفة أو الخصم من الراتب أو الحرمان من الترقيات، وهي جزاءات غالباً ما تكون ذات أثر مباشر وراوع على سلوك المسؤولين.

ثالثاً: المساءلة المدنية تتمثل المساءلة المدنية في تمكين الأفراد المتضررين من الإجراءات الاستثنائية غير المشروعة من المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم. ويتطلب ذلك وجود آليات قضائية واضحة وميسرة، وقد اتجهت بعض الدول إلى إنشاء صناديق تعويض خاصة لمعالجة الأضرار الناجمة عن التدابير الأمنية، بما يعزز الثقة في مؤسسات الدولة ويكرس مبدأ جبر الضرر.

الفرع الرابع

دور المجتمع المدني والإعلام

والشفافية والمساءلة مرتبطتان أيضاً بمفهوم "المجتمع المدني" (Civil Society) "فالمنظمات غير الحكومية المختصة بحقوق الإنسان تلعب دوراً مهماً في مراقبة الحكومة والتأكد من أنها تتقيد بالقانون. وهذه المنظمات تقوم بنشر التقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان وتدعو الحكومات إلى الامتثال للمعايير الدولية. وفي عدد من الحالات، قد يكون للضغط من المجتمع المدني تأثير كبير على سياسات الحكومة.

(١) محمد باسم سليمان شريم، فعالية الآليات المؤسسية في تعزيز المساءلة المجتمعية لهيئات الحكم المحلي من وجهة نظر مجتمعية، رسالة ماجستير، التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٢١، ص ٣٥.

والإعلام أيضاً يلعب دوراً حيوياً في تعزيز الشفافية والمساءلة. فالصحافة الحرة التي تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان وتفضحها تكون حافزاً قوياً للحكومة على التقيد بالقانون. وفي الواقع، كثير من الإصلاحات الإدارية والقضائية كانت نتيجة لتحقيقات صحفية أثارت الرأي العام. ومع ذلك، فإن الإعلام قد يتعرض للقمع والرقابة في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية.⁽¹⁾

والتكنولوجيا الحديثة قد فتحت آفاقاً جديدة لتعزيز الشفافية والمساءلة. فمثلاً، يمكن للمنظمات الحقوقية الآن أن تستخدم قواعد البيانات وتحليلات الإنترنت للكشف عن الأنماط المريبة في الاعتقالات والانتهاكات. وكذلك، يمكن للأفراد أن يوثقوا الانتهاكات باستخدام الهواتف الذكية والوسائط الاجتماعية. وهذا جعل من الصعب على الحكومات إخفاء الانتهاكات.⁽²⁾

الفرع الخامس

الواقع العراقي والمقارنات

وفي العراق، فإن واقع المساءلة على السلطات الاستثنائية يترك الكثير مما هو مطلوب. فلم تكن هناك مساءلة فعالة على الإجراءات الاستثنائية المتخذة ضد الإرهابيين والمشبوهين. وفي عدد من الحالات، تم توثيق انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، مثل الاعتقالات التعسفية والتعذيب والاختفاء القسري. ولم تكن هناك مساءلة فعالة على المسؤولين عن هذه الانتهاكات. وهذا يعكس ضعفاً كبيراً في نظام الحوكمة الإدارية العراقية.

والمقارنة مع مصر توضح هذه المشكلة بشكل أكثر وضوحاً. ففي مصر، خاصة في فترات حالات الطوارئ المتكررة، كانت هناك انتهاكات موثقة لحقوق الإنسان. ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية بدأت، في السنوات الأخيرة، بممارسة رقابة أكثر فعالية على هذه الإجراءات. وقد حكمت المحكمة في عدد من الحالات ببطان إجراءات حكومية اعتبرتها غير متناسبة أو غير قانونية.

والمساءلة الجنائية عبر المحاكم الدولية تلعب دوراً إضافياً. فمثلاً، وثقت الأمم المتحدة انتهاكات خطيرة محتملة لحقوق الإنسان في العراق. وقد طالبت بمساءلة المسؤولين عن هذه الانتهاكات. ومع أن

(1) Sinaga, PHW., Wiratama, FPB., Indriati, F., Rahayu, DA., Sunarjo (2022). Social control of government policy through the citizen lawsuit mechanism. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 13(2) 128-134. doi:10.26905/idjch.v13i2.7875.

(2) Ford A. (2012). The concept of exceptionality: a legal farce?. *Medical law review*, 20(3), 304-336. <https://doi.org/10.1093/medlaw/fws002>

المحكمة الجنائية الدولية لم تتدخل مباشرة في العراق، فإن التقارير الدولية قد تشكل ضغطاً على الحكومة العراقية لتحسين ممارساتها.

والخلاصة أن الشفافية والمساءلة ليستا كماليات أو ترفاً قانونياً، بل هما ضروريات أساسية لضبط ممارسة السلطات الاستثنائية. وأي نظام قانوني حديث يسعى لحماية حقوق الإنسان يجب أن يضع في قلبه هيكله آليات قوية للشفافية والمساءلة. والعراق بحاجة إلى بناء هذه الآليات بشكل جاد وشامل، لأن الممارسة الحالية تظهر أن هناك نقصاً خطيراً في الشفافية والمساءلة. وهذا النقص قد ساهم في استمرار الانتهاكات وعدم ثقة الجمهور بالمؤسسات الحكومية.

وتكشف المقارنة بين العراق ومصر وفرنسا عن تفاوت في تنظيم حالة الطوارئ من حيث الجهة المختصة بإعلانها ومدتها والرقابة عليها، حيث تميل بعض النظم إلى تعزيز الرقابة البرلمانية والقضائية بصورة أوضح من غيرها.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على الضبط الإداري الاستثنائي في الأنظمة المقارنة

تُعَدُّ الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية ضماناً أساسية ومهمة لحماية الحقوق والحريات العامة، ولإلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون. وتمتد هذه الرقابة للتحقق من التزام الإدارة بأغراض الضبط الإداري، ومراقبة الأسباب التي دفعتها إلى إصدار الإجراء الضبطي^(١). وكذلك الوسائل التي لجأت إليها للمحافظة على النظام العام، وبناءً على ذلك سيتم بيان الرقابة القضائية على ركني السبب والغاية في القرار الضبطي عند إعلان حالة الطوارئ، ثم التطرق إلى رقابة القضاء على التدابير الاستثنائية المتخذة في العراق، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الضبطي

يُقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار. وقد كان عيب السبب يُدرج في بداية الأمر ضمن عيب مخالفة القانون، غير أن تطور القضاء الإداري أدى إلى

(١) حسن علوي سبع وآخرون، حق الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الثالث عشر)، المجلد (١)، ٢٠٢٥، ص ٢٦٣.

استقلال هذا العيب، لاسيما بعد أن استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على بسط رقابته على الوقائع المادية للتحقق من وجودها، وكذلك رقابة صحة التكييف القانوني لتلك الوقائع، الأمر الذي أسفر عن استقلال عيب السبب كوجه قائم بذاته من أوجه عدم المشروعية^(١).

وعلى الرغم من أن قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وقانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، قد حددا عيوب المشروعية الموجبة لإلغاء القرار الإداري، والمتمثلة في عدم الاختصاص، وعيب الشكل، ومخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وإساءة استعمال السلطة (انظر الفقرة الرابعة عشرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الأردنية)، إلا أن هذين القانونين لم ينصا صراحة على عيب السبب ضمن تلك العيوب.^(٢)

ومع ذلك، يُلاحظ عملياً أن القضاء الإداري في كل من مصر والأردن قد مارس رقابته على الوقائع، وذلك من خلال دمجها بعيب المحل، حيث اشترط أن يكون محل القرار الإداري متناسباً مع سببه، بما يحقق التلازم بينهما، ويجب التمييز بين سبب القرار الإداري وتسببها؛ فوجود السبب يُعد أمراً لازماً لكل قرار إداري، إذ لا يُتصور صدور قرار دون وجود دافع واقعي أو قانوني له، في حين أن تسبب القرار لا يكون واجباً على الإدارة إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك.

كما يختلف القرار الإداري في طبيعته عن تدابير الضبط الإداري، على الرغم من أن هذه التدابير تُعد في الأصل قرارات إدارية، إلا أنها تتميز بطبيعة خاصة. فالقرار الإداري يستلزم تحقق وقائع قائمة تبرر صدوره، في حين أن تدابير الضبط الإداري قد تستند إلى وقائع لم تتحقق بعد، وإنما توقعتها سلطات الضبط الإداري على نحو جدي في المستقبل، بهدف الوقاية من الخطر قبل، وتتمثل رقابة القضاء في هذه الحالة في التحقق من جدية هذا الاحتمال، ومدى ملاءمة التدابير المتخذة لمنع الخطر الذي يهدد أمن الدولة وسلامتها.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي كان في مرحلة أولى يمتنع عن الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تقوم عليها قرارات الضبط الإداري، ويكتفي بالحكم بصحة التدابير إذا كانت منصوصاً عليها قانوناً، حتى وإن ثبت عدم صحة الوقائع، كما في صحة تدابير المحافظ المتعلقة بالأفراد

(١) د. فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري، مطبوعات جامعة البحرين، ٢٠٠٦، ص ١٧٨.

(٢) م. سري صاحب محسن العاملي، «الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في زمن الطوارئ (دراسة مقارنة)»، مرجع سابق، ٤٨٨.

الخطرين على الأمن العام، وقرارات إبعاد بعض الفرنسيين من تونس بدعوى عرقلة عمل السلطات العامة^(١)

غير أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطور لاحقاً، إذ بدأ بطلب المستندات التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراتها، وعندما تبين له أن الحكومة لم تقدم هذه المستندات، قضى بإلغاء قرار تحديد الإقامة. ثم توسعت رقابته لتشمل التحقق من صحة الوقائع المادية ذاتها، دون التطرق إلى تكيفها القانوني، وذلك بالنسبة لقرارات إبعاد الأجانب، وقرارات رفض تجديد جوازات السفر أو تسليمها للمواطنين الذين ترى الإدارة سلبية التقارير الأمنية بحقهم^(٢).

وتطور القضاء الإداري بعد ذلك ليبسط رقابته على التكيف القانوني للوقائع التي تعتمدها سلطات الضبط الإداري سبباً لتدابيرها، كبحت ما إذا كانت المظاهرات السياسية تشكل تهديداً للنظام العام، أو التحقق من مشروعية قرار تسليم متهم إلى دولة أجنبية من خلال التمييز بين الجريمة السياسية والجريمة الجنائية، أو تقدير مدى تهديد مؤلف أو مطبوع للنظام العام أو خطورته على فئة الشباب.

ولم يتوقف دور القضاء عند هذا الحد، بل امتد إلى رقابة ملاءمة القرار الضبطي ذاته للوقائع التي بُني عليها، ومدى سلامة تقدير الإدارة للتدبير المتخذ. ومن ذلك ما قضى به القضاء الإداري المصري في قضية إغلاق سوق لفترة طويلة إثر وقوع نزاع بين قبيلتين، حيث رأت المحكمة أن على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ الأمن، دون اللجوء إلى إغلاق السوق، لعدم تناسب هذا الإجراء مع طبيعة الخطر القائم^(٣)

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار الضبطي

يُقصد بعبء الغاية أن تستهدف الإدارة، من خلال قراراتها، تحقيق غرض مغاير للغرض الذي خولها القانون سلطة تحقيقه، والمتمثل على وجه التحديد في المحافظة على النظام العام بعناصره المادية والمعنوية. ويُعرف هذا العيب في الفقه الإداري بعبء إساءة استعمال السلطة، وإن كان بعض الفقه يرى

(١) احمد محمد الدوري نعم ، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٦٥.

(٢) مروان محمد محروس. تفويض الاختصاص التشريعي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠. ص ١٩٧.

(٣) د. محمد عبد الحميد مسعود. إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٧، ص ٦٠٥.

أن مصطلح «سوء استخدام السلطة» غير دقيق في اللغة الفرنسية، إذ يُستعاض عنه بمصطلح «سوء استعمال الحق»، ويرى أن الأدق من الناحية القانونية هو إطلاق مصطلح «تجاوز استعمال السلطة»، لما يحمله المعنى اللغوي من دلالة أوضح على مضمونه القانوني^(١)

ويُعد عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً، إذ لا يبسط القاضي الإداري رقابته عليه إلا إذا ثبت سلامة القرار الإداري من حيث أركانه الأخرى،^(٢) وذلك نظراً لصعوبة إثبات هذا العيب، لكونه غالباً ما يتعلق بالنوايا والدوافع الداخلية لمصدر القرار^(٣).

وتظل رقابة القضاء على عيب الغاية قائمة بذات المستوى سواء في الظروف العادية أو عند إعلان حالة الظروف الاستثنائية، وذلك ضماناً لحماية الحقوق والحريات العامة ومنع تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها الاستثنائية. وقد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن أثر الظروف الاستثنائية لا يمتد إلى جميع عناصر القرار الإداري على نحو مطلق، ولا يؤدي إلى محو عدم المشروعية التي تشوب القرار إذا كان هدف الإدارة منه تحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة، إذ إن مخالفة مبدأ المشروعية في هذا السياق تمس جوهر المصلحة العامة ذاتها^(٤).

كما تشترط القوانين الاستثنائية أن تكون الغاية من الشرعية الاستثنائية الحفاظ على كيان الدولة وأمنها، وهو ما أكدته المادة (١٢٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل. وعملاً بذلك، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بعدم جواز استعمال السيارة القلّابة في نقل الأدوات المنزلية، باعتبار أن مقتضيات السلامة العامة والدفاع عن المملكة قد خصصتها لأغراض نقل الحجارة والتراب فقط^(٥)

(١) د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة). ط. ٣، مطبعة عين شمس، ١٩٧٨.

٢ علي دوحى عذافة، الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الموازنة بين النظام العام والحريات العامة. مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية (العلوم الإنسانية والاجتماعية والتطبيقية)، مجلد ٢٠، ع ٤١، ٢٠٢١، ص ٢٨٤.

(٣) د. عبد الرؤوف هشام محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية. ط. ٢، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٥٦٦.

(٤) ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٧٧.

(٥) محكمة العدل العليا الأردنية، ١٥/٨/١٩٦٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٦، ص ٧٥١.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن قرار الاستيلاء، لما ينطوي عليه من اعتداء على الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة، يُعد مخالفاً مخالفة جسيمة لقانون الطوارئ، ومن ثم يكون قد صدر منحرفاً عن غاياته المشروعة^(١)

ويُستخلص مما تقدم أن الشرعية الاستثنائية لا تمنح الإدارة حصانة من الرقابة القضائية، إذ يظل القضاء الإداري مختصاً ببسط رقابته على الغاية من التدابير التي تتخذها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، للتحقق من التزامها بالهدف المشروع المتمثل في الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها.

الفرع الثالث

قابة القضاء على التدابير الاستثنائية المتخذة في العراق

كانت محكمة التمييز في العراق هي الجهة المختصة بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك قبل صدور التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدل بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩. وقد مارست المحكمة هذا الاختصاص من خلال نظر المنازعات المتعلقة بالأضرار الناجمة عن الظروف الاستثنائية، إذ قضت بالتعويض للمدعين (م.غ) نتيجة تعرضهما لظروف استثنائية غير متوقعة^(٢)

ويصدر قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة المشار إليه، مارست محكمة القضاء الإداري اختصاصات محدودة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة، وذلك استناداً إلى النصوص القانونية الواردة في المادة (خامساً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. غير أن هذه الاختصاصات كانت مقيدة بقيود سياسية فرضها النظام السابق على أعمال المحكمة، الأمر الذي حال دون بسط رقابة قضائية فعّالة على القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية. كما لم تكن هناك حاجة فعلية لإعلان حالة الطوارئ في تلك المرحلة، إذ كانت السلطة السياسية تعالج الأحداث بأساليب سريعة وقاسية، دون الالتزام بالأحكام المنصوص عليها في قانون الطوارئ رقم (٤) لسنة ١٩٦٥.

ومع صدور أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، أصبحت محكمة التمييز الاتحادية، التابعة لمجلس القضاء الأعلى، هي الجهة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بقرارات الضبط

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٣٠ لسنة ٢٠ ق، جلسة ١٢/٢٩/١٩٧٩، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر سنة ١٩٦٥-١٩٨٠، ص ٦٠

(٢) سري صاحب محسن العاملي، «الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في زمن الطوارئ (دراسة مقارنة)»، مرجع سابق، ٤٩٠

الإداري الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك استناداً إلى نص المادة (٩/ثانياً) من الأمر المذكور، ونظراً لمبادرة الدولة إلى معالجة أغلب الإشكاليات العالقة وتعويض الأضرار الناجمة عن إعلان حالة الطوارئ، استناداً إلى ممارستها للرقابة السياسية، أصبح من المتعذر على كثير من المتضررين اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقهم. وفي هذا الإطار، قضت محكمة التمييز الاتحادية في محافظة واسط بأن «التظاهرات والاحتجاجات التي حصلت في بداية تشرين الأول من عام ٢٠١٩ في عموم العراق والمحافظة ... تُعد حوادث استثنائية وعامة، ولم يكن بالإمكان توقعها». كما قضت المحكمة في الحكم ذاته بأن «تفشي جائحة كورونا في عموم العراق ومحافظة واسط منذ شهر شباط لعام ٢٠٢٠ وحتى وقت إقامة الدعوى ... يُعد ظرفاً استثنائياً عاماً لم يكن بالإمكان توقعه، وفي السياق نفسه، قضت محكمة التمييز الاتحادية في الموصل بأن «كل ما لا يستطيع الإنسان دفعه من الحوادث الطبيعية، كالفيضانات والزلازل وانتشار الأوبئة، أو ما يقع بتدخل الإنسان كالحروب، يُعد من الظروف الاستثنائية، ومن مصاديقها تفشي وباء فيروس كورونا بسرعة في مختلف بقاع العالم، ومنها العراق»^(١)

الخاتمة

يتضح من خلال هذا البحث أن حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية تمثل مسألة دقيقة تقتضي تحقيق توازن حقيقي بين متطلبات الأمن والاستقرار وبين احترام الحقوق والحريات العامة. فقد بينت الدراسة أن لجوء الإدارة إلى توسيع سلطاتها في هذه الظروف يجد أساسه في مبدأ الضرورة، إلا أن هذا التوسع لا ينبغي أن يكون مطلقاً، بل يظل مقيداً بحدود الخطر القائم وبالغاية التي شُرع من أجلها.

كما أظهر البحث أن مبدأ المشروعية لا يتوقف في الظروف الاستثنائية، وإنما يستمر مع قدر من المرونة، مع بقاء الالتزام بمبدأي التناسب والمؤقتية كضوابط أساسية لمشروعية التدابير الإدارية. وفي هذا الإطار، برزت أهمية مبادئ الحوكمة الإدارية، ولاسيما الشفافية والمساءلة، في الحد من إساءة استعمال السلطة وضمان خضوعها للرقابة.

ومن ناحية أخرى، أكدت الدراسة أن الرقابة القضائية تظل وسيلة فعالة لحماية الحقوق، من خلال دورها في فحص مشروعية القرارات الإدارية ومدى ملاءمتها للظروف الاستثنائية. كما أوضحت المقارنة

(١) سرى صاحب محسن العاملي، «الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في زمن الطوارئ (دراسة مقارنة)»، مرجع سابق، ٤٩٠

بين العراق ومصر وفرنسا أن الاختلاف لا يرجع فقط إلى النصوص القانونية، بل إلى مدى تطبيقها، وهو ما ينعكس على مستوى حماية الحقوق والحريات في الواقع العملي.

أهم الاستنتاجات

- بينت الدراسة أن مفهوم النظام العام يتسم بالمرونة والتطور، ولا يقتصر على عناصره التقليدية، وهو ما يفسر اتساع نطاق تدخل الإدارة، خاصة في الظروف الاستثنائية .
- أوضح البحث أن الظروف الاستثنائية تُبرر منح الإدارة سلطات أوسع، إلا أن هذا التوسع يظل مقيداً بوجود خطر حقيقي وبالغاية المتمثلة في حماية النظام العام .
- أكدت الدراسة أن مبدأ المشروعية يظل قائماً في جميع الأحوال، وأن تطبيقه في الظروف الاستثنائية يتسم بقدر من المرونة دون أن يفقد مضمونه القانوني .
- تبين أن مبدأ التناسب يُعد المعيار الأساسي للحكم على مشروعية التدابير الاستثنائية، بحيث تظل الإجراءات في حدود ما يقتضيه الخطر القائم .
- أظهرت الدراسة أن مبادئ الحوكمة الإدارية، ولاسيما الشفافية والمساءلة، تسهم في ضبط ممارسة السلطة وتحدّ من احتمالات التعسف .
- خلص البحث إلى أن الرقابة القضائية تمثل ضماناً فعالة لحماية الحقوق، من خلال فحص مشروعية القرارات الإدارية وملاءمتها للظروف الاستثنائية .
- على المستوى المقارن، يتضح أن الاختلاف بين العراق ومصر وفرنسا يرتبط بدرجة تفعيل الرقابة والضمانات القانونية، وهو ما ينعكس على مستوى حماية الحقوق والحريات في كل نظام.

أهم المقترحات

- يوصي الباحث بضرورة وضع تشريع قانوني متكامل ينظم ممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مع تحديد دقيق لنطاق هذه السلطات وحدودها الزمنية والموضوعية .
- يقترح البحث إعادة النظر في التشريعات العراقية الخاصة بحالة الطوارئ بما ينسجم مع أحكام الدستور، ويضمن عدم المساس بالحقوق والحريات إلا في أضيق الحدود .

- يوصي الباحث بتعزيز استقلال القضاء الإداري وتفعيل دوره في الرقابة على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية .
- يؤكد البحث على ضرورة الالتزام بمبدأ التناسب، بحيث لا تتجاوز الإجراءات الاستثنائية الحد اللازم لمواجهة الخطر .
- يقترح البحث تفعيل آليات الشفافية من خلال ضمان نشر القرارات والإجراءات الاستثنائية وتمكين الأفراد من الاطلاع عليها .
- يوصي الباحث بتعزيز آليات المساءلة بمختلف صورها لضمان عدم التعسف في استخدام السلطات الاستثنائية .

المراجع:

الكتب

- د. بسيوني، عبد الرؤوف هشام محمد. نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية. الطبعة الثانية. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ .
- د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. مبادئ القانون الإداري. بغداد: دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦ .
- د. الجرف، طعيمة. القانون الإداري: دراسة مقارنة في نظم نشاط الإدارة العامة. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠ .
- د. جنح، محمد رضا. القانون الإداري. الطبعة الثانية. تونس: مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٨ .
- د. خماس، فاروق أحمد. القضاء الإداري. المنامة: مطبوعات جامعة البحرين، ٢٠٠٦ .
- د. شامير، محمود صبري. مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام: دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨ .
- د. الطماوي، سليمان محمد. نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة). الطبعة الثالثة. القاهرة: مطبعة عين شمس، ١٩٧٨ .
- د. مهنا، محمد فؤاد. مبادئ وأحكام القانون الإداري. الإسكندرية: مطبعة مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣ .

- د. عبد الحميد محمد مسعود. إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٧.

الرسائل والأطاريح

- الخولي، جان مخايل. الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري. دبلوم دراسات عليا في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، بإشراف فوزت فرحات، ٢٠٢٢.
- الدوري، نعم أحمد محمد. القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها. أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
- السبيعي، فارس بن علوش بن بادي. دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية. أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، بإشراف عامر خضير الكبيسي، ٢٠١٠.
- شريم، محمد باسم سليمان. فعالية الآليات المؤسسية في تعزيز المساءلة المجتمعية لهيئات الحكم المحلي من وجهة نظر مجتمعية. رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، برنامج التخطيط والتنمية السياسية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، بإشراف رائد نعيرات، ٢٠٢١.
- عبد الحميد، ممدوح. سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١.
- محفوظ، زكريا محمد عبد الحميد. حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٦٦.
- المدرس، مروان محمد محروس. تفويض الاختصاص التشريعي. رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
- الوكيل، محمد مصطفى. حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري: دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٣.

البحوث والمقالات

- الهاشمي، رشا محمد. "نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية". مجلة قانونية، المجلد ٢٦، العدد ٢ (٢٠١١): ٢٩٢.

- العاملي، سري صاحب محسن. "الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في زمن الطوارئ (دراسة مقارنة)" . مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد ٤٨، العدد ٣ (٢٠٢٢): ٤٧٤ .
- بوهنتالة، ياسين، والشاذلي زيبار. "الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة" . مجلة الحقوق والحريات، المجلد ١٣، العدد ٢ (٢٠٢٥): ٢٣١ .
- جبار، محمد ستار. "التزام الإدارة بمنع الإشاعة الماسة بسير المرافق العامة (دراسة تحليلية مقارنة)" . مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٩، المجلد ١ (٢٠٢٣): ٤٣٠ .
- عرس، عفن حيدر، وآخرون. "المواجهة الإجرائية لجائحة فايروس كورونا (دراسة مقارنة)" . مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٨، المجلد ١ (٢٠٢٤): ٧١-٧٠ .
- عذافة، علي دوحى. "الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الموازنة بين النظام العام والحريات العامة" . مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية (العلوم الإنسانية والاجتماعية والتطبيقية) . 248: (2021)
- علوي، سبع حسن، وآخرون. "حق الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)" . مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ١٣، المجلد ١ (٢٠٢٥): ٢٦٣ .
- لمهدي، عملوك. "ماهية الشرطة الإدارية ودورها في حماية النظام العام" . مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد ٤٩ (٢٠٢٢): ٢٨٦ .
- منصور، سهير رفعت. "الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي" . مجلة الجامعة العراقية، العدد ٤٨، الجزء ٣: ٣٧٤ .
- ين بريح، ياسين. "التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري" . مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد ١٥ (٢٠١٩): ٤٩ .
- هنان، مليكة، بن عامر بواب. "الإطار المفاهيمي للشفافية والرقابة والمساءلة كآليات للحد من الفساد الإداري" . المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد ٢، العدد ٢ (٢٠١٧): ٢٠٧ .

التشريعات

- الدستور الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٥٨ .
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٤ .
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٨ .

- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ .
- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ (المعدل) .
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الأحكام القضائية

- المحكمة الإدارية العليا (مصر). الطعن رقم ٨٣٠ لسنة ٢٠ قضائية، جلسة ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩، مجموعة المبادئ (1965–1980)، ص ٦٠ .
- محكمة العدل العليا (الأردن). حكم بتاريخ ١٥ أغسطس ١٩٦٦، مجلة نقابة المحامين (1966): 751.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Ford, A. “The Concept of Exceptionality: A Legal Farce?” *Medical Law Review* 20, no. 3 (2012): 304–336. <https://doi.org/10.1093/medlaw/fws002>.
- Sinaga, P. H. W., F. P. B. Wiratama, F. Indriati, D. A. Rahayu, and Sunarjo. “Social Control of Government Policy through the Citizen Lawsuit Mechanism.” *Jurnal Cakrawala Hukum* 13, no. 2 (2022): 128–134. <https://doi.org/10.26905/idjch.v13i2.7875>.
- Wade, William, and A. W. Bradley. *Constitutional and Administrative Law*. 7th ed. London: Longman, 1977.

References

Books

- Al-Jubouri, Maher Saleh Alawi. *Principles of Administrative Law*. Baghdad: Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, 1996.
- Al-Jarf, Taimah. *Administrative Law: A Comparative Study in the Systems of Public Administration Activity*. Cairo: Modern Cairo Library, 1970.
- Bassiouni, Abdel Raouf Hisham Mohamed. *Theory of Administrative Control in Contemporary Legal Systems and Islamic Law*. 2nd ed. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2009.

- Jneih, Mohamed Reda. Administrative Law. 2nd ed. Tunis: University Publishing Center, 2008.
- Khamas, Farouq Ahmed. Administrative Judiciary. Bahrain: University of Bahrain Publications, 2006.
- Mahna, Mohamed Fouad. Principles and Rules of Administrative Law. Alexandria: Shabab University Foundation Press, 1973.
- Shamir, Mahmoud Sabri. Legitimacy of Special Administrative Control for the Protection of Public Security: A Comparative Study. 1st ed. Cairo: Arab Center for Publishing and Distribution, 2018.
- Al-Tamawi, Suleiman Mohamed. Theory of Abuse of Power (Deviation of Authority). 3rd ed. Cairo: Ain Shams Press, 1978.

Theses and Dissertations

- Al-Khouli, Jean Mikhail. Transparency and Its Impact on Combating Administrative Corruption. Diploma Thesis, Lebanese University, 2022.
- Al-Douri, Naam Ahmed Mohamed. Regulatory Decisions in the Field of Administrative Control and Judicial Oversight. PhD diss., University of Mosul, 2003.
- Al-Subaie, Fares bin Aloush bin Badi. The Role of Transparency and Accountability in Reducing Administrative Corruption in Government Sectors. PhD diss., Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, 2010.
- Shraim, Mohamed Bassem Suleiman. Effectiveness of Institutional Mechanisms in Enhancing Community Accountability of Local Governments. Master's thesis, An-Najah National University, 2021.
- Abdel Hamid, Masoud. Issues of Judicial Control over the Legality of Administrative Decisions. PhD diss., Cairo University, 2007.
- Abdel Hamid, Mamdouh. Powers of Administrative Control in Exceptional Circumstances. PhD diss., Ain Shams University, Cairo, 1991.
- Mahfouz, Zakaria Mohamed Abdel Hamid. State of Emergency in Comparative Law. Master's thesis, Alexandria University, 1966.
- Al-Mudarris, Marwan Mohamed Mahrous. Delegation of Legislative Authority. PhD diss., University of Baghdad, 2000.

- Al-Wakil, Mohamed Mostafa. State of Emergency and Administrative Control Powers: A Comparative Study. PhD diss., Ain Shams University, 2003.

Journal Articles

- Al-Hashemi, Rasha Mohamed. "Scope of Judicial Control over Administrative Police Powers in Exceptional Circumstances." 2011.
- Al-Amili, Sahib Mohsen. "Judicial Oversight over Administrative Authority during Emergency (A Comparative Study)." Journal of the College of Education, Wasit University 48, no. 3 (2022): 474.
- Bouhantala, Yacine, and Chadli Zibar. "Administrative Control between Protection of Public Order and Guarantee of Freedoms." Journal of Rights and Freedoms 13, no. 2 (2025): 231.
- Jabbar, Mohamed Sattar. "Administrative Obligation to Prevent Rumors Affecting Public Services." Misan Journal of Comparative Legal Studies 9, no. 1 (2023): 430.
- Aras, Afnan Haider, et al. "Procedural Response to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study." Misan Journal of Comparative Legal Studies 8, no. 1 (2024): 70–71.
- Athafa, Ali Douhi. "The Positive Role of the Administrative Judge in Balancing Public Order and Public Freedoms." Misan Academic Journal (2021): 248.
- Alawi, Saba Hassan, et al. "Administrative Oversight over Administrative Actions: A Comparative Study." Misan Journal 13, no. 1 (2025): 263.
- Lamhadi, Amlook. "Nature of Administrative Police and Its Role in Protecting Public Order." Journal of Legal and Judicial Studies 49 (2022): 286.
- Mansour, Suhair Refaat. "Exceptional Circumstances under the Iraqi Constitution." Iraqi University Journal 48, no. 3: 374.
- Ben Yahia, Yacine. "Legal Regulation of Administrative Control Mechanisms." Journal of Legal Studies 15 (2019): 49.
- Hilal, Malika, and Bilal Ben Amer. "Conceptual Framework of Transparency and Accountability as Tools to Combat Administrative Corruption." Algerian Journal of Law and Political Science 2, no. 2 (2017): 207.

Legislation

- Iraqi Civil Code No. 40 of 1951 (as amended).
- Iraqi Basic Law of 1925.
- Iraqi Interim Constitution of 1958.
- Iraqi Interim Constitution of 1964.
- Iraqi Interim Constitution of 1968.
- Iraqi Interim Constitution of 1970.
- Constitution of the Republic of Iraq, 2005.

Case Law

- Egyptian Supreme Administrative Court. Case No. 830 of Judicial Year 20, session of December 29, 1979.
- Jordanian High Court of Justice. Judgment dated August 15, 1966.

Foreign References

- Ford, A. "The Concept of Exceptionality: A Legal Farce?" *Medical Law Review* 20, no. 3 (2012): 304–336.
- Sinaga, PHW., et al. "Social Control of Government Policy through the Citizen Lawsuit Mechanism." *Jurnal Cakrawala Hukum* 13, no. 2 (2022): 128–134.
- Wade, William, and A. W. Bradley. *Constitutional and Administrative Law*. 7th ed. London: Longman, 1977.