



IRAQI
Academic Scientific Journals



العراقية
المجلات الأكاديمية العلمية



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

The state of emergency and its impact on the principle of legality

Dr. Hashem Hussein Ali

College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Researcher Anwar Abed Awad

College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 11 May 2022
- Accepted 17 May 2022
- Available online 1 Sept 2023

Keywords:

-

Abstract: The jurisprudence did not agree on a unified definition of the state of emergency, but they agreed that the aim of declaring it is to confront the exceptional dangers that befall the state in order to protect it and maintain its security and safety, The state of emergency is an exceptional legal system that states resort to in the event that they are exposed to a danger that threatens their security and safety, and declaring a state of emergency does not mean the collapse of the principle of legality, but rather the principle expands to be more flexible, To meet exceptional circumstances, And it became clear through the study that there are restrictions on the principle of legality aimed at enabling governments to manage the country in an appropriate manner, as it became clear from our research that there are important guarantees aimed at preserving legality in an appropriate manner.

حالة الطوارئ وأثرها على مبدأ المشروعية

أ.م.د. هاشم حسين علي
كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، كركوك، العراق
tujr@tu.edu.iq

الباحث انور عبد عواد
كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، كركوك، العراق
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :	الخلاصة: لم يتفق الفقه على تعريف موحد لحالة الطوارئ ولكن اتفقوا على إن الهدف من إعلانها هو مواجهة المخاطر الاستثنائية التي تحل بالدولة من أجل حمايتها وصيانة أمنها وسلامتها، كما إن حالة الطوارئ نظام قانوني استثنائي تلجأ إليه الدول في حال تعرضها لخطر يهدد أمنها وسلامتها وإن إعلان حالة الطوارئ لا يعني انهيار مبدأ المشروعية وإنما يتسع المبدأ ليكون أكثر مرونة لمواجهة الظروف الاستثنائية، واتضح من خلال الدراسة أن هناك قيود على مبدأ المشروعية الهدف منها تمكين الحكومات من إدارة البلاد بالشكل الملائم، كما اتضح من بحثنا إن هناك ضمانات مهمة الهدف منها الحفاظ على المشروعية بالشكل الملائم.
تواريخ البحث:	- الاستلام : ١١ / ايار / ٢٠٢٢ - القبول : ١٧ / ايار / ٢٠٢٢ - النشر المباشر : ١ / ايلول / ٢٠٢٣
الكلمات المفتاحية :	-

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة :

أضحت فكرة الدولة القانونية هي السائدة في هذا العصر واصبحت الدول تتباهى بتعلقها وسيرها على النهج القانوني والخضوع لأحكامه، وأهم مميزات الدولة القانونية خضوعها لمبدأ المشروعية أي خضوع الحاكم والمحكوم لسيادة القانون، فبموجب هذا المبدأ تخضع الهيئات العامة للدولة شأنها شأن الأفراد لسيادة القانون ولا يمكن اعتبار أعمالها وتصرفاتها صحيحة ومنتجة لأثارها إلا إذا صدرت ضمن حدود القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، لذا فإن مبدأ المشروعية يهدف إلى خلق توازن أو ملائمة بين السلطات الممنوحة للهيئات العامة في الدولة وبين حقوق وحرية الأفراد، فهو من أهم الضمانات التي يعول عليها من أجل حماية حقوق وحرية الأفراد من تعسف السلطة.

وتعد حالة الطوارئ من أكثر ما يؤثر على حقوق وحرية الأفراد مما يتطلب وجود رقابة فاعلة تتمكن من إجبار السلطة القائمة على حالة الطوارئ التصرف وفقاً للضوابط التي وضعها القانون والغاء التدابير والاجراءات المنحرفة عنه والماسة بحقوق الأفراد وحريةاتهم وتعويضهم عن ما يلحق بهم من ضرر، مما يوفر ضمانات للأفراد في ظل حالة الطوارئ

أهمية البحث : تتجلى أهمية الدراسة في توضيح مفهوم حالة الطوارئ ومدى تأثيرها على مبدأ المشروعية واهم الضمانات اللازمة للحفاظ على هذا المبدأ.

مشكلة البحث : تكمن المشكلة في أن حالة الطوارئ وضع استثنائي يؤدي الى منح الحكومة سلطات واسعة من أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وقد تتخذ من إعلان حالة الطوارئ ذريعة للمساس بحقوق وحرريات الأفراد وتحقيق غايات غير تلك التي قصدها القانون مما يتطلب البحث في مدى تأثير حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية .

منهجية البحث : اعتمدت الدراسة على المنهج المقارن، وذلك من خلال المقارنة بين كل من فرنسا والأردن والعراق فيما يتعلق بموضوع دراستنا بقصد اظهار اوجه الموافقة والاختلاف فيما بينهما، كما اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لوصف الحالات بشكل دقيق ومباشر وذلك بالاعتماد على المصادر الرصينة المختلفة.

خطة البحث: بغية الإحاطة بموضوع دراستنا تم تقسيم البحث على مبحثين تتمثل فيما يلي:

المبحث الأول: سنتناول فيه مفهوم حالة الطوارئ من خلال تقسيمه إلى مطلبين نخصص المطلب الأول للبحث في تعريف حالة الطوارئ، فيما نخصص المطلب الثاني لمميزات حالة الطوارئ.

المبحث الثاني: سنتطرق فيه الى البحث في أثر حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول منه للبحث في مفهوم مبدأ المشروعية ومدلول خضوع الإدارة للقانون والمطلب الثاني سنتناول فيه قيود وضمانات مبدأ المشروعية.

وأخيراً سنختم موضوع دراستنا بمجموعة من الإستنتاجات التي توصلنا إليها من خلال بحثنا المتواضع، وبعض التوصيات على أمل أن تكون مثمرة في هذا المجال.

المبحث الأول

مفهوم حالة الطوارئ ومميزاتها

بالرغم من أن فقهاء القانون العام لم يتفقوا على مفهوم قانوني محدد لحالة الطوارئ وأن كانوا قد اتفقوا على أن الغاية التي من أجلها تعلن حالة الطوارئ والتي تتمثل في مواجهته ظروف استثنائية تمر بها البلاد فتهدد أمنها وسلامتها^(١)، ويرجع هذا الخلاف والتباين في تحديد مفهوم قانوني لحالة الطوارئ إلى اختلاف أساليب التنظيم القانوني لهذه الحالة بين دول العالم، فهناك دول تنظم حالة الطوارئ بموجب

(١) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون سنة ص ١٣١.

تشريعات سابقة على الظروف الطارئة ومنها من تلجأ إلى أسلوب التشريع المعاصر لهذه الظروف، وقد تجمع بعض الدول بين الأسلوبين السابقين^(١).

وقد ذهب جانب من الفقه إلى إن لحالة الطوارئ مفهوم واقعي ومفهوم قانوني ولا يمكن دمجها أما المفهوم الواقعي فهو حادثة استثنائية تحل بالدولة تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، أما المفهوم القانوني فيتمثل في وجود نظام قانوني تضعه السلطة التشريعية في الدولة يشمل مجموعة من القواعد القانونية لمواجهته ما قد يحدث من ظروف استثنائية يتعذر مواجهتها بموجب القوانين التقليدية السائدة في ظل الظروف العادية، ومعنى ذلك أن يكون هناك نظام قانوني معد للظروف العادية ونظام قانوني للظروف غير العادية باسم قانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية^(٢).

يتضح مما تقدم أن حالة الطوارئ نظام تقره الدساتير وتنظمه القوانين موضحة معالمه وحدوده وضوابطه ولا يخرج عن الإطار القانوني، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف حالة الطوارئ، أما في المطلب الثاني فسنبحث فيه أثر حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية.

المطلب الأول / التعريف بحالة الطوارئ

سنبحث في هذا المطلب عن تعريف حالة الطوارئ وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنخصصه للبحث في مميزات وأنواع حالة الطوارئ.

الفرع الأول / تعريف حالة الطوارئ

الطوارئ في اللغة يأتي من الأصل (طرأ) بمعنى جاء فجأة وحدث ما هو غير متوقع والطارئ الغريب، ومؤنث الطارئ هو الطارئة ومعناها المصيبة و الداهية^(٣)، والطارئ جمع الطارئة ويقال طرأ يطرأ إذا جاء فجأة أو طرأ على القوم يطرأ طرأ وطرؤاً، خرج عليهم من مكان بعيد فجأة^(٤).

أما من الناحية الاصطلاحية فقد اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد، وقد حاول بعض الفقهاء وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ ومنهم الفقهاء الفرنسيون، حيث عرفها الفقيه (بورديو) أنها "ظروف أو أحداث غير عادية متوقعة حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية وقانون حالة الاستدعاء، ويؤدي

(١) عمر محمد العليوي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ "دراسة مقارنة في الأردن ومصر رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٧، ص ٥. وسنبحث هذا الأساليب بالتفصيل وذلك في الفصل الثاني.

(٢) عبد الحميد الشورابي، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية المطبوعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٢.

(٣) جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط ٣، دار صادر بيروت، مج ١، ١٤١٤هـ، ص ١١٤.

(٤) جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط ٦، دار صادر بيروت، مج ٩، ١٤٢٨هـ، ص ٩٨.

حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات واللوائح السائدة عن مواجهته تلك الظروف أو الأحداث الشاذة لذلك يمنح هذا القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهته هذه الظروف وتخضع لرقابة القضاء^(١).

كما عرف الفقيه (بارتملي) حالة الطوارئ على أنها "تدبير استثنائي يهدف إلى حماية البلاد من هجوم عسكري وشيك وذلك بمقتضى نظام ضبط خاص، قد يمتد نطاقه إلى البلاد بأكملها أو قد يقتصر على جزء منها"^(٢)، أما (دوبادير) فقد عرفها على أنها " نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني"^(٣) أما الفقه الانكليزي فقد كان له دور أيضاً في تعريف حالة الطوارئ فقد عرفها الفقيهان (ويد وفيليبس) على أنها "تلك الحالة التي يمكن من خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة"^(٤) كذلك عرفها الفقيه (غود ميت) بأنها "الظروف الطارئة التي تحدث داخل أو خارج البلاد وتؤثر على نظام الدولة، ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية مواجهة هذه الظروف، فتستطيع هذه السلطات في أطار قانون الطوارئ أن تتخذ تدابير استثنائية بعد عرضها على البرلمان والمصادقة عليها وذلك في سبيل مواجهته هذه الظروف"^(٥).

كذلك وردت عدة تعريفات في الفقه الأمريكي نذكر منها تعريف الفقيه (كورون) حيث عرفها بأنها "حالة أعدت لمواجهته ظروف غير مستقرة وغير متكررة ولا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية"^(٦).

مما تقدم نرى أن الفقه الغربي لم يتفق على تعريف محدد وكذلك لم يتفق على نظام قانوني باتجاه محدد لمواجهته حالة الطوارئ، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى اختلاف الفقهاء بين طريقة التشريع

(١) محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٢) د. محمد عزة الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ٢٠١٦، ص ٢٢٤.

(٣) Andre de laubadere, Traite Elementair do droit Administratif, 1935, p, 548، ينظر خالد سلام سعيد شواني، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٨، ص ٨.

(٤) حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ١٦.

(٥) محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٦) حقي إسماعيل بريوتي، مصدر سابق، ص ٢١.

السابق واللاحق، وذهب بعض منهم إلى ضرورة مصادقة البرلمان على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ، إلا أن الجميع قد اتفقوا على أن الظروف الاستثنائية الطارئة هي ظروف خطيرة لا يمكن مواجهتها بالقوانين المعدة للظروف العادية، مما يبرر توسع سلطات الإدارة بضرورة الحفاظ على كيان الدولة والنظام العام وتحقيق مصلحة عليا للوطن.

أما في الفقه العربي فقد وردت عدة تعريفات لحالة الطوارئ نذكر منها تعريف الدكتور (طعيمة الجرف) بأنها "نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية، نظراً لما يهدد أمن وسلامة البلاد"^(١)، كذلك عرفها الدكتور (زكريا محفوظ) على أنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة، لحماية المصالح الوطنية ولا يتم اللجوء إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهته الظروف الطارئة التي تقتصر عليها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مبرراته ومسوغاته"^(٢).

كذلك عرفها الدكتور (حقي إسماعيل) " بأنها حالة تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير أو القوانين أو الاثنان معاً، ويصار إليها مؤقتاً بالظروف الاستثنائية التي تلم بالدولة وتعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، هذه الحالة تفوض خلالها الهيئة التنفيذية اختصاصات استثنائية واسعة ولكنها ليست طليقة من كل قيد، بل تخضع في ما تمارسه من اختصاصات لمراجعة البرلمان والقضاء بحسب ما ورد من قيود في الدولة، وينتهي العمل بها حال انتهاء الظروف التي استدعت إعلانها"^(٣).

ويتضح مما تقدم ان تعريف حالة الطوارئ في الفقه العربي أنه لا يختلف كثيراً عن الفقه الغربي وبالرغم من عدم الاتفاق على صيغة جامعة لتعريف حالة الطوارئ، كذلك لم يتفقوا على الطريقة التي تواجه بها حالة الطوارئ إلا أن الجميع اتفق على ضرورة الحفاظ على النظام العام وتغليب المصلحة العامة للحفاظ على كيان الدولة بالطريقة القانونية الملائمة.

أما على مستوى القضاء فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له على "أن من حق السلطة التنفيذية اتخاذ بعض التدابير الاستثنائية التي تعد غير مشروعة في معيار القواعد العامة التي تحكم الظروف

(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣، ص ١٥٢.

(٢) د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريعات الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٢.

(٣) حقي إسماعيل بريوتي، مصدر سابق، ص ٢١.

العادية متى تثبت أن اتخاذها أمراً لازماً لحماية النظام العام^(١)، كذلك عرفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حالة الطوارئ على أنها "أزمة أو موقف استثنائي خطير يؤثر على مجموع شعب الدولة ويشكل تهديداً لحياة المجتمع فيها"، كما تعرضت المحكمة نفسها لتعريف حالة الطوارئ فيما بعد بشكل أكثر تحديداً بأنها "أزمة أو موقف استثنائي خطير حال أو وشيك الوقوع يؤثر على مجموع شعب الدولة ومن شأنه أن يشكل تهديداً لحياة المجتمع فيها"^(٢)، أما محكمة تمييز العراق فقد عرفت حالة الطوارئ على أنها ".... تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي...."^(٣).

بناءً على ما تقدم يمكننا تعريف حالة الطوارئ بأنها حالة تعلن لمواجهة ظروفًا استثنائية تحل بالدولة تتطلب معالجتها تدخل السلطة التنفيذية لتفعيل قوانين واتخاذ إجراءات أكثر صرامة مما هو عليه في الظروف العادية مع الحفاظ على نسبة معينة من مبدأ المشروعية ويكون الهدف الأساسي الحفاظ على النظام العام وسلامة الدولة، وتخضع إجراءاتها للرقابة.

المطلب الثاني / مميزات حالة الطوارئ

بالرغم من عدم وجود تعريف موحد لحالة الطوارئ، إلا إن ذلك لا يمنع من وجود سمات مميزة لها، لذلك سنبحث سمات حالة الطوارئ في هذا المطلب.

أولاً_ حالة الطوارئ تنظم استثنائياً

نظام حالة الطوارئ نظام استثنائي فالأصل أن تعيش الدولة في حالة من الاستقرار تنظمها مجموعة من القواعد الدستورية أو التشريعات العادية، واستثناءً من هذا الأصل قد تتعرض الدولة الى خطر يهدد أمنها ونظامها العام وتعجز الأساليب العادية عن مواجهة ذلك الخطر مما يضطرها للجوء الى استخدام الصلاحيات الاستثنائية لسلطة الطوارئ، وإن الخروج عن مبدأ المشروعية العادية سببه صعوبة تطبيقه في ظل الظروف الاستثنائية والتمسك به قد يؤدي الى تفاقم الخطر وانهيار الدولة، لكن لا يتم اللجوء الى النظام الاستثنائي الا اذا توفرت الأسباب والمبررات المحددة سلفاً في الدستور والقانون،

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ ٢٨/٢/١٩١٩، ينظر، سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٩.

(٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الطعن المرقم ٩٥/٩٤٣، في ٢٧/٥/١٩٦١، أشار إليه عباس عبد الأمير إبراهيم إعلان حالة الطوارئ وأثاره على حقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٦، ص ٢٨.

(٣) حكم محكمة التمييز، المرقم ٩٤٨/ح/١٩٦٥، في ٩/٥/١٩٦٦، أشار إليه د. عبد الله رحمة الله البياتي، حق التقاضي أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ١٥٩.

ويترتب على ذلك توسع صلاحيات السلطة التنفيذية بعد الخروج من نطاق المشروعية العادية الى نطاق المشروعية الاستثنائية او مشروعية الأزمات^(١).

ثانياً_ نظام حالة الطوارئ نظام جوازي

تتفق معظم تشريعات الطوارئ على أن اللجوء إلى الطوارئ أمر جوازي، وهذا يعني إن توافر أحد مبررات إعلان حالة الطوارئ لا يؤدي حتماً الى فرض نظام الطوارئ، وبذلك فهو جوازي وليس حتماً ويكون للسلطة التنفيذية حرية في إعلان فرض حالة الطوارئ وفقاً لسلطتها التقديرية حتى تتسلح بسلطات واسعة تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية^(٢).

ثالثاً- نظام حالة الطوارئ مؤقت

إن اللجوء لحالة الطوارئ يكون لفترة مؤقتة، فحالة الطوارئ ترتبط وجوداً وهدماً بالظروف الطارئة التي ادت الى اعلانها فإن زالت الظروف الطارئة يتم إنهاء حالة الطوارئ ويرتبط إعلان حالة الطوارئ بوجود مبرراته المنصوص عليها في الدستور والقانون وينتهي بانتهائها، إلا اذا رأّت الحكومة إن الظروف الاستثنائية مازالت قائمة، وحينها تلجأ الى مد حالة الطوارئ وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحالة الطوارئ^(٣).

ونرى من خلال بحثنا لسمات حالة الطوارئ انها لا يمكن اعلانها الا لمواجهة ظروف استثنائية كذلك فإن اعلانها جوازي يخضع للسلطة التقديرية الحكومات وان اعلان حالة الطوارئ والعمل بقوانينها يجب أن يكون لفترة محددة حسب ما تنص عليه القوانين المنظمة لتلك الحالة حفاظاً على حقوق وحريات الافراد.

المبحث الثاني

أثر حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية

لاشك ان حالة الطوارئ تؤثر بشكل كبير على مبدأ المشروعية وبالتالي تؤثر على حقوق وحريات الأفراد، لكن ذلك لا يعني الغاء مبدأ المشروعية بشكل كامل واحلال الأنظمة الاستبدادية بسلطات مطلقة وانما الانتقال للعمل وفق مبدأ مشروعية الطوارئ وحسب ما تنظمه قوانين الطوارئ للحفاظ على اكبر قدر

(١) عمر محمد العليوي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٧، ص ١٠.

(٢) مصطفى سالم مصطفى النجيفي، حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الانسان المدنية "دراسة دستورية مقارنة في الحالة العراقية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (٦٤)، ٢٠١٧، ص ٦٢٧.

(٣) محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٣٧.

ممکن من حقوق الافراد وصيانة حرياتهم، لذلك سوف نبحث مفهوم المشروعية ومدلول خضوع الإدارة للقانون في الفرع الأول ثم نبحث ضمانات وقيود المشروعية وذلك في الفرع الثاني.

المطلب الأول / مفهوم مبدأ المشروعية ومدلول خضوع الإدارة للقانون

أن مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية التي يجب الأخذ بها بحيث تخضع جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة للقانون^(١)، فهي أساس من التلازم والتكامل بين السلطة والقانون^(٢). لذا فإن مبدأ المشروعية مهم جداً في الحفاظ على الحقوق والحريات المقررة للأفراد ومعناه خضوع الحاكم والمحكوم للقانون، لذلك سنبحث مفهوم المشروعية في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فسنتناول مدلول خضوع الإدارة للقانون.

الفرع الأول / مفهوم مبدأ المشروعية

بما اننا نعيش الآن في ظل الدولة القانونية بمعنى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون على حد سواء^(٣)، اي سيادة حكم القانون وذلك المقصود بمبدأ المشروعية^(٤)، ومعنى ذلك ان اعمال الهيئات العامة وقراراتها يجب ان تكون وفقاً للقواعد القانونية التي تحكمها، وبغير ذلك تكون قراراتها باطلة غير منتجة لآثارها القانونية وبالتالي من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب الغائها والتعويض عن اضرارها امام المحاكم المختصة^(٥).

مما تقدم يتضح ان مبدأ المشروعية يلقي على عاتق السلطة التنفيذية المسؤولية عن انفاذ القانون التزاماً يتمثل بخضوع جميع اعمالها القانونية والمادية لحكم القانون، وبغير ذلك تعد اعمالها باطلة وجزائها الإلغاء والبطالان يتفاوت في جسامته واثاره وفقاً لدرجة المخالفة^(٦).

ولا يمكن تحقيق ذلك الا في الدولة التي يسودها القانون وهذا المبدأ الهام يعني ان أي سلطة من سلطات الدولة سواء كانت التنفيذية او التشريعية أو القضائية يجب ان تكون قراراتها وتشريعاتها واحكامه واعمالها

(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦ ص١٣.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٨٠.

(٣) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص١١.

(٤) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص١١.

(٥) طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص٥.

(٦) عمر الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات المحاكم في انجلترا مقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة،

في الحدود المبينة في القانون^(١)، و المقصود هنا بالقانون في مجال المشروعية هو كل ما يتضمنه القانون الوضعي القائم في الدولة من قواعد قانونية سواء كانت مكتوبة كالدساتير والقوانين والقرارات الإدارية، أو غير مكتوبة مثل العرف والمبادئ القانونية العامة مع مراعاة التدرج في تلك القوانين^(٢). وقد عرف مبدأ المشروعية بأنه (نظام قانوني مبناه خضوع السلطات في الدولة في ظل رقابة القضاء القوية للقواعد القانونية المنظمة للمجتمع ولحقوق الفرد وحرياته فيه)^(٣).

لذلك فإن الغاية من مبدأ المشروعية هو ضمان الحرية، واستقرار الأوضاع العامة، حيث ان الاحتكام للقواعد العامة يعمل على صون الحرية وحفظ الحقوق ويوضح للشعب تجاوزات السلطة^(٤). وقد نظم القانون طرق معينة للرقابة على مشروعية أعمال السلطة التنفيذية تتمثل في ثلاث صور للرقابة، وهي الرقابة السياسية التي تكون عن طريق رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية، والرقابة الإدارية حيث تتولى السلطة التنفيذية رقابة اعمالها سواء كانت رقابة تلقائية او بناء على تظلم والرقابة القضائية التي تتولاها المحاكم المختصة على اختلاف درجاتها.

والرقابة القضائية تعني اسناد الرقابة على مشروعية اعمال الأجهزة التنفيذية الى السلطة القضائية، باعتبارها سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية مما يمكنها من اتخاذ قراراتها بشكل أفضل حيث تتولى المحاكم المختصة في السلطة القضائية بحث مشروعية العمل الإداري بناء على طعن الفرد أو الأفراد ذوي الشأن، فإذا تبين للمحكمة المختصة مخالفة عمل الإدارة للقانون فتقوم بإلغائه أو تعديله والتعويض عن الضرر الناشئ عنه^(٥).

الفرع الثاني / مدلول خضوع الإدارة للقانون

بعد عرض مفهوم مبدأ المشروعية، يتضح لنا إن هذا المبدأ يفرض على السلطات الحاكمة في الدولة أن تخضع لحكم القانون في جميع أعمالها سواء كانت القانونية او المادية، إلا ان الفقه اختلف في

(١) حسن ضياء الخخال، نظرية الظروف كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٦.

(٢) احمد علي حمزة الجنابي، أثر الظروف الاستثنائية على حقوق الإنسان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٦، ص ٨.

(٣) زكريا محفوظ، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٤) د. عمر محمد ابراهيم، سلطة الدولة في تنظيم الحقوق "دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي"، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٧٢.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري الأختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٧٨، ٨١.

تحديد معنى خضوع الإدارة العامة للقانون ونتيجة هذا الخلاف ظهرت عدة آراء فقهية سوف نستعرضها تباعاً وكالتالي:

الاتجاه الأول: يذهب أنصار هذا الاتجاه الى إن عمل الإدارة يعد مشروعاً شرط أن لا يتعارض مع أحكام القانون، ومعنى خضوع الإدارة لحكم القانون عدم مخالفة أعمالها للقواعد القانونية النافذة^(١)، وعلى هذا النحو يميل هذا الاتجاه الى توسعة عمل الإدارة على حساب مبدأ المشروعية فكل ما هو ممنوع على الإدارة مخالفة القواعد القانونية فقط، مما يؤدي الى منح الإدارة قدراً واسعاً من الحرية في العمل طالما أنها لا تخالف القاعدة القانونية وهذا يؤدي في ذات الوقت الى منح الأفراد قدراً اقل من الضمان والحرية في مواجهة الإدارة، مما يفسر مبدأ المشروعية تفسيراً ضيقاً^(٢).

الاتجاه الثاني: يذهب أنصار هذا الاتجاه الى أن المقصود بخضوع الإدارة لحكم القانون ليس فقط أن يكون العمل غير مخالف للقانون، بل يجب أن يصدر مستنداً الى قواعد قانونية تجيزه^(٣)، ومعنى ذلك أن تصرفات الإدارة وأعمالها القانونية والمادية يجب ان تستند على اساس من القانون، فلا يكون للإدارة أن تعمل أو تتدخل تلقائياً الا إذا كانت مخولة بذلك قانوناً^(٤)، وهذا الاتجاه يوسع من نطاق مبدأ المشروعية مما يؤدي الى تضيق نطاق حرية الإدارة في التصرف وتقييد سلطاتها، وبالتالي تحقيق ضمان أكبر لحقوق الأفراد وحياتهم^(٥).

الاتجاه الثالث: ويذهب أنصار هذا الاتجاه أن معنى خضوع السلطة التنفيذية للقانون يعني أن أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية والمادية لا تكون مشروعة، إلا إذا كانت مجرد تنفيذاً للقواعد القانونية القائمة قبل مباشرة التصرف^(٦).

ويتضح من هذه النظرية إن صلاحيات الإدارة تقتصر على مجرد القيام بالإجراءات التي من شأنها تطبيق القانون وهذا الرأي يذهب الى جعل الإدارة مجرد آلة تنفيذية لا يمكنها الابتكار والتجديد، وتقتصر تصرفاتها على تنفيذ القاعدة القانونية مما يؤدي الى توسع مبدأ المشروعية ونميل برأينا الى الاتجاه الأول فمن الضروري منح الإدارة سلطة تقديرية تمكنها من مواجهة الظروف والأحداث الطارئة المتجددة

(١) عمر الشوبكي، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

(٢) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ١٩٩٩، ص ٩٥.

(٣) محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٤) د. أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، عمان، ١٩٨٩، ص ١٤.

(٥) عمر الشوبكي، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

(٦) محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٤.

حسب الأحوال لكي تتمكن الإدارة من الابتكار والتجديد على ان لا تكون تلك السلطة مطلقة وانما خاضعة للرقابة واهمها الرقابة القضائية.

المطلب الثاني / قيود وضمانات مبدأ المشروعية

بالرغم من أهمية مبدأ المشروعية الا أن ذلك لا يعني اطلاق المبدأ وتقييد السلطة التنفيذية بشكل تام يمنعها من أداء مهامها، لذلك فإن هناك عدة قيود ترد على مبدأ المشروعية تقابلها ضمانات لحقوق الافراد والحريات لمنع تعسف السلطة القائمة على حالة الطوارئ، لذلك سوف نتناول قيود مبدأ المشروعية في الفرع الأول وضمانات مبدأ المشروعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول/ قيود مبدأ المشروعية

إن خضوع السلطة التنفيذية للقانون لا يعني خضوعها بشكل تام مطلق فبعض تصرفات الحكومة لا تخضع لرقابة القضاء^(١)، فالظروف الطارئة تغير الاوضاع في الدولة وتضطر الجهاز التنفيذي لاتخاذ قرارات قد تخرج عن نطاق المشروعية للحفاظ على النشاط الإداري وحماية الصالح العام لذلك ترد عدة قيود توسع من نطاقه استجابة لمقتضيات العمل الإداري والظروف التي تمر بها الدولة^(٢)، وتتمثل تلك القيود بالسلطة التقديرية للإدارة، وإعمال السيادة، والظروف الاستثنائية وسنبحثها تباعاً:

أولاً:- السلطة التقديرية للإدارة

منحت الإدارة سبيلين للتصرف وقد حددها المشرع بالسلطة التقديرية للإدارة او السلطة المقيدة فحين تكون الإدارة حرة في التدخل واتخاذ القرار المناسب أو عدم إتخاذه أو بالنسبة لأسباب إتخاذه بحيث يكون لها الحرية في اختيار الوقت الذي تراه مناسباً لاتخاذ قرارها أو القيام بأعمالها كانت سلطتها تقديرية أما إذا كان المشرع حدد لإدارة شروط ممارسة الاختصاص ورسم لها حدودها واجبرها على التصرف فعند توفر تلك الشروط كانت سلطتها مقيدة^(٣).

ثانياً:- نظرية أعمال السيادة

نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، واخذ بها كنوع من التحصين لإعمال الحكومة في مواجهة القضاء، وكان القضاء يمتنع عن النظر في الدعاوى المقامة بهذا الشأن بحجة أن القانون نص على تحصينها، أو بحجة أنها تمثل السياسة العليا للبلاد ولا يمكن اخضاعها لرقابة القضاء^(٤)، لكن هذه

(١) أحمد علي حمزة الجنابي، مصدر سابق، ص ٨.

(٢) صلاح منعم العبدلي، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ط١، منشورات زين الحقوقية ٢٠١٤، ص ٢٢٦.

(٣) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٦٧.

(٤) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٨٢، ص ١٥٧.

النظرية بدأت بالاندثار تدريجاً حتى في مهد نشأتها في فرنسا، حيث اعطيت السلطة القضائية صلاحية تحديد المقصود بأعمال السيادة حيث بدأ القضاء محاولاته للحد من نطاق أعمال السيادة وكذلك الحد من اثارها من خلال التعويض عن بعض الحالات الناشئة عنها^(١)، أما المشرع العراقي فقدم هدم نظرية أعمال السيادة على جميع الأصعدة القضائية سواء في مجال القضاء الإداري أو الدستوري، حيث نصت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ على أن "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن" وبهذا النص فقد قن المشرع العراقي الولاية المطلقة للقضاء ومنع على المشرع العادي تحصين أي تشريع عادي من الطعن^(٢).

ونميل برأينا الى أن المشرع العراقي قد فعل الصواب واخذ باتجاه تعزيز وترسيخ النهج الديمقراطي الكافل لحقوق المواطنين وحياتهم وقد خطى متقدماً في هذا الاتجاه لمنع تعسف السلطات الحاكمة.

ثالثاً:- الظروف الاستثنائية

إن نظرية الظروف الاستثنائية ترتكز على عدة اسس وهي الاساس الفلسفي والدستوري والدولي أما الاساس الفلسفي فيتمثل بالضرورة القائمة على المبدأ الذي نادى به الفقيه (شيشرون) (سلامة الشعب فوق القانون)^(٣) وتفسيرنا لقول (شيشرون) يعني ان القانون وجد للحفاظ على سلامة الشعب وتنظيم حياته فإذا ما حدث طارئ استدعى تجاوز القانون لحماية الشعب كان بإمكان الحكومة تجاوز تلك القوانين.

والراجح عند غالبية الفقهاء ان قيام ظرف استثنائي طارئ لا يؤدي الى انهيار النظام القانوني كله وبالتالي انهيار مبدأ المشروعية وإنما أدى الى وجود نوع من المشروعية الاستثنائية لذلك فإن مبدأ المشروعية في الدولة القانونية لا تعطله ضرورة مواجهة الظروف الطارئة وانما تجعله اكثر مرونة واقل احكاماً، على نحو يسمح للحكومة من ان تتصرف لمنع انهيار الدولة وللقضاء ان يراقب مدى توفر حالة الضرورة ومدى ما تسمح به من اتساع في نطاق مبدأ المشروعية^(٤).

(١) للمزيد من التفاصيل عن أعمال السيادة وتطورها ينظر د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص، ١٢٠، ١٢١. وكذلك د. عادل السعيد ابو الخير، مصدر سابق، ص ٥٥_٥٩.

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٠٠).

(٣) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ١٠.

(٤) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٨.

أما الأساس الدولي للظروف الاستثنائية فيتمثل بالنصوص القانونية الدولية نذكر منها نص المادة (١٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠، ثم تثبت موضوع الظروف الاستثنائية ثم حالة الطوارئ في نص المادة (٤) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦^(١). حيث اوردت الفقرة الاولى من المادة (١٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الموقعة في روما نوفمبر ١٩٥٠ " في وقت الحرب أو الطوارئ لعامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف سام متعاقد ان يتخذ تدابير تخالف التزاماته الموضحة بالاتفاقية في أضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال وبشرط الا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته الأخرى في اطار القانون الدولي"^(٢).

اما العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، فقد حدد المعايير الواجب توافرها في الظروف الاستثنائية لكي تتمكن الحكومات من تقييد حقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية وقد نصت " في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة ، الأمة والمعلن قيامها رسمياً ،يجوز للدول الأطراف في العهد أن تتخذ في اضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد ،شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق او اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الاصل الاجتماعي"^(٣).

وبعد استطلاعنا للقيود الواردة على مبدأ المشروعية أتضح لنا إن الحكومات وان كانت تتمتع بسلطة تقديرية لكي تتمكن من تجاوز الازمات التي تلم بالوطن الا ان تلك السلطة ليست مطلقة فالظروف الاستثنائية لا تسمح للسلطة المسؤولة عن انفاذ القانون أن تتحول الى سلطة استبدادية وانما تمنح سلطات اكثر توسعا وفقاً للقوانين التي تعالج حالة الطوارئ واخضاع اعمالها لرقابة القضاء خصوصاً في الوقت الحاضر وهو زمن الدول القانونية الديمقراطية، وليس زمن الحكومات والانظمة الاستبدادية.

الفرع الثاني / ضمانات مبدأ المشروعية

بالرغم من الأسس الواضحة التي يقوم عليها مبدأ المشروعية، الا أن ذلك لا يعدو أن يكون اتجاهاً نظرياً بحاجة الى ضمانات للانتقال به من الاعتبار النظري الى التطبيق العملي ولتحقيق ذلك فقد ظهرت ضمانات عدة لكفالة نفاذ وتطبيق مبدأ المشروعية، وتتمثل بمبدأ الفصل بين السلطات والتحديد

(١) د. محمد بشير الشافعي، الوثائق الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٨.

(٢) المادة(١٥/ الفقرة الأولى)، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٩٥٠.

(٣) المادة(٤/ الفقرة الاولى)، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦.

الواضح لسلطات واختصاصات الإدارة، والرقابة القضائية الفعالة، وفيما يلي نعرض هذه الضمانات بإيجاز:

أولاً- مبدأ الفصل بين السلطات:

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات كضمان فعال لحقوق الأفراد وحياتهم، وتمتد جذور هذا المبدأ إلى القرنين السابع عشر والثامن عشر حيث استمد مضمونه من الفلسفة السياسية السائدة في ذلك الوقت، ويدور مضمون هذا المبدأ حول ضرورة توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا تتركز السلطة في هيئة واحدة، منعاً من استبدادها^(١)، وللفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو) قول في ذلك في كتابه "روح القوانين" إنه من الضروري أن تستند وظائف الدولة الثلاثة إلى هيئات ثلاث مختلفة حتى تستطيع كل هيئة من الهيئات السياسية وقف الأخرى كلما آن لها أن تتعدى حدود اختصاصاتها، أو أن تسيء استعمال سلطاتها داخل هذه الحدود^(٢). ولأهمية هذا المبدأ فقد نصت عليه معظم دول العالم في دساتيرها ومنها الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ حيث نص في المادة (٢٣) منة، "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو وظيفة عامة أو نشاط مهني" ويفهم من نص المادة أن عمل الحكومة منفصل عن عمل البرلمان ولا يجوز الجمع بينهما لمنع الاستبداد وتركز المناصب بيد واحدة، كذلك فإن الدستور الفرنسي قد افرد لكل سلطة باب من الدستور حيث خصص الباب الثاني لرئيس الجمهورية والباب الثالث للحكومة مما يعني انه خصص هذين البابين الثاني والثالث للسلطة التنفيذية، والباب الرابع خصص لتحديد اختصاصات البرلمان، والباب الثامن للسلطة القضائية، وهذا التقسيم دلالة واضحة على نهج المشرع الفرنسي في الفصل بين السلطات القائم على المرونة والتوازن وخصوصاً انه حدد الباب الخامس للعلاقة بين البرلمان والحكومة ومنح تشريع القوانين الأساسية لممثل الشعب وهو البرلمان حيث نصت المادة (٣٤) في باب العلاقة بين البرلمان والحكومة على ما يلي "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي : الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة....." مما يعني أنه جعل تنظيم الحقوق والحريات من اختصاص البرلمان، وهو دلالة واضحة لضمانة حقوق الأفراد^(٣).

أما الدستور الأردني فقد نص كذلك على مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في الفصل الثالث، حيث نصت المادة (٢٥) على ما يلي "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك....." اما المادة (٢٦) فد

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٧.

(٢) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة، مصدر سابق، ص ١٥.

(٣) دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨.

نصت " تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام الدستور " اما المادة(٢٧) فقد نصت " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم...." بالرغم من نص الدستور الأردني على مبدأ الفصل بين السلطات الا انه جعل للملك اختصاصاً تشريعياً واختصاصاً تنفيذياً ولكن هذه الاختصاصات ليست مطلقة وإنما هي ملكية دستورية تخضع للقانون^(١).

أما الدستور العراقي فقد كان واضحاً جداً في النص على مبدأ الفصل بين السلطات حيث نصت المادة(٤٧) "تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات"^(٢)، مما يعني ضماناً أكبر بحقوق الأفراد وحياتهم ومنع الاستبداد من خلال التفرد بالسلطة.

لكن ذلك لا يعني الفصل التام بين السلطات فإذا ما انعزلت السلطات عن بعضها بشكل تام نكون وكأننا امام عدة دول في دولة لأن كل سلطة تعمل بشكل منعزل فلا يمكن ادارة الدولة بهذه الطريقة وذلك لن يحقق مبدأ المشروعية، والمقصود هنا هو الفصل المرن الذي يقوم على أساس وجود تعاون وتوازن ورقابة بين السلطات، حيث من شأن هذا التعاون والتوازن المنضبط خلق الانسجام في تنفيذ السياسة العليا للدولة بالإضافة الى ايجاد نوع من الرقابة المتبادلة والتي من خلالها يحقق مبدأ المشروعية هدفه في تحري كل سلطة عند ممارسة اعمالها وحدود اختصاصاتها، ضماناً لاحتزام الدستور والقانون وحماية حقوق الأفراد وحياتهم فالسلطة تحد السلطة، ولا يتحقق ذلك الا من خلال الرقابة المتبادلة فيما بينها.

ثانياً_ التحديد الواضح لسلطات واختصاصات السلطة التنفيذية :

لعل من اهم ضمانات تحقيق المشروعية وضمان حقوق الافراد وحياتهم، ضرورة تحديد اختصاصات كل سلطة بشكل واضح وخصوصاً اختصاصات السلطة التنفيذية فعدم تحديد نطاق سلطاتها واختصاصاتها سيؤدي حتماً الى تسلطها وتجبرها، مما يعني أنها ستصبح صاحبة السيادة الحقيقية^(٣) فعدم وجود قواعد قانونية واضحة ترسم سلطات الإدارة وحدود اختصاصاتها يضعف من مبدأ المشروعية بل قد يؤدي في كثير من الأحوال الى اندثاره وضياعه في ظل سلطة ترك لها العنان في اتخاذ ما تشاء من السلطات، ان حماية حقوق الافراد وحياتهم من تعسف السلطة لن يتحقق الا اذا

(١) المواد(٢٥و٢٦و٢٧)الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .

(٢) المادة(٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) محمد رفعت، مصدر سابق، ص١٨.

حددت القواعد القانونية حدود واختصاصات تلك السلطة بشكل واضح، وبهذا الوضوح سيكون للقضاء الدور الفعال على أعمال السلطة التنفيذية وحماية حقوق الافراد وحررياتهم^(١).

لكن من يحدد اختصاصات كل سلطة ؟ من الدستور اولاً حيث يرسم الدستور الإطار العام لهذه الاختصاصات تاركاً الامور التفصيلية للمشرع العادي في تشريع قوانين تلائم احتياجات الدولة، ومن هذا المنطلق يبرز دور المشرع العادي في تتبع السلطة التنفيذية الموجودة في كل مكان حتى يضع ما يراه مناسباً من الضوابط والقيود على اختصاصاتها وامتيازاتها، اذ من صميم عمل المشرع إصدار القوانين المنظمة لكل نشاط في الدولة^(٢).

ونرى ان السلطة التشريعية من اهم الادوات القادرة على حماية حقوق الافراد فهي ممثلهم الحقيقي لذلك تستطيع تلك السلطة تشريع قوانين لكل الظروف التي تمر بها الدولة ، تحد من تعسف السلطة التنفيذية وتمكن السلطة القضائية من اداء واجبها الفعال في تطبيق القانون بأمثل وضع متى ما قام المشرع بواجبه على اكمل وجه .

ثالثاً_ الرقابة القضائية الفعالة :

لاشك ان الهدف من تقرير ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية، هو امتثال السلطات العامة لمضمونها وتقيدها بحدودها ومهما تعددت هذه الضمانات، الا انها ستبقى غير فعالة ولن تحقق هدفها ما لم يكن هناك جهة قضائية تراقب أعمال السلطات العامة، وتحقق من خضوعها للقواعد القانونية ، لذلك اجمع الفقه وبحق على أن الرقابة القضائية الفعالة اهم ضمانة لاحترام مبدأ المشروعية وبالتالي انصاف الأفراد ومنح كل ذي حق حقه^(٣)، فما اهمية وجود قيود دستورية وقانونية على اعمال السلطات العامة اذا لم يوجد قضاء يراقب احترامها لهذه القيود؟، لذلك فالرقابة القضائية على أنشطة السلطات الأخرى، والتي تتمثل بالرقابة على دستورية القوانين والرقابة على أعمال الإدارة الضمانة الأكيدة لحقوق الافراد وحررياتهم في مواجهة هذه السلطات كذلك تحتاج الرقابة القضائية الفعالة عدة ضمانات للقيام بدورها على الوجه الأكمل، فالقضاء المكلف بتحقيق رسالة العدل وتأمين تمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم، لن يكون قادراً

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص١٣.

(٢) محمد رفعت، مصدر سابق، ص١٨.

(٣) ينظر في نفس المعنى، سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص١٤، وكذلك ، ينظر، محمد عبد الوهاب، مصدر سابق

على أداء هذه الرسالة بحياد ونزاهة، إلا إذا كان مستقلاً عن السلطات الأخرى، بحيث يكون بمنأى عن إمكانية التأثير عليه من قبلها^(١).

لذلك اثرت الدساتير متونها بعدة ضمانات تكفل قيام القضاء بدوره على خير وجه ايماناً بدور القضاء وبرسالته النبيلة، ومنها الدستور الفرنسي والدستور الأردني والدستور العراقي حيث اورد الدستور الفرنسي في المادة (٦٦) "لا يجوز حبس اي شخص بطريقة تعسفية، تكفل السلطة القضائية، باعتبارها حامية الحرية الفردية، احترام هذا المبدأ وفق الشروط المنصوص عليها في القانون"، وهذه المادة دليل واضح على تحميل القضاء مسؤولية حماية الأفراد من التعسف^(٢).

إن الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢، فقد اورد عدة نصوص تكفل للقضاء الأردني أداء رسالته كما ينبغي، فالسلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها^(٣) وتعيين أنواع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص ينص على إنشاء محكمة عدل عليا^(٤) والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون^(٥)، كما أن المحاكم مفتوحة ومصونة من التدخل في شؤونها، وجلسات المحاكم علنية إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية^(٦) كذلك إن امر تعيين القضاة ونقلهم وترفيعهم من وكل ما يتعلق بعمله من اختصاص المجلس القضائي حصراً المكون من أحد عشر قاضياً مما يزيد من فاعلية القضاء^(٧).

أما في العراق فإن الدستور قد ضمن استقلالية القضاء في الفصل الثالث، حيث نصت المادة (٨٧) السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقاً للقانون"، أما المادة (٨٨) فقد نصت على " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"^(٨).

كما إن قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ عُدَّ بموجبه قرار إعلان حالة الطوارئ قراراً إدارياً يمكن الطعن به ويتضح ذلك من نص المادة (٩/ثانياً) حيث جاء فيها " تخضع قرارات

(١) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٣) المادة (٢٧) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٤) المادة (١٠٠) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٥) المادة (٩٧) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٦) المادة (١٠١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٧) فهد أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص ١١٦.

(٨) المادتين (٨٧، ٨٨)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز.... وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا وللمحاكم المذكورة تقدير إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقدير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات^(١)، إن كلمة قرارات الواردة في هذا النص جاءت مطلقة وتعني كل القرارات المتخذة من رئيس مجلس الوزراء ومن ضمنها قرار إعلان حالة الطوارئ وعليه فإن القرار الصادر بهذا الإعلان خاضع لرقابة القضاء^(٢). ويؤخذ على هذه المادة انها اخضعت قرارات مجلس الوزراء وهي قرارات إدارية لرقابة محكمة التمييز والمحكمة الاتحادية العليا وكان الأجدر اخضاعها لرقابة القضاء الإداري كونه المختص بالرقابة على القرارات الإدارية.

يتضح مما تقدم أن مبدأ الفصل بين السلطات مهم جداً في الحفاظ على مبدأ المشروعية حيث يحدد اختصاص كل سلطة وبالتالي لا يمكن جمع السلطات بيد واحدة مما يوفر ضماناً مهمة لحقوق وحرية الأفراد، كذلك فإن التحديد الواضح لأعمال الإدارة يمثل ضماناً مهمة لمبدأ المشروعية من خلال التزامها بتلك الحدود، إضافة لذلك فإن الدساتير قد ضمنت للقضاء استقلالته مما يعني أن ذلك يوفر الضمانة الأفضل لحقوق الأفراد وحريةهم، ونرى ان استقلالية القضاء مهمة جداً خصوصاً اذا ما ورت في القانون الأعلى للبلاد وهو الدستور فعندئذ يكتسب القضاء فاعلية كبيرة في التصدي لأي نشاط خارج عن القانون سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية ويكون الضمانة الأهم في رعاية حقوق المواطنين وصيانة حرياتهم وتعويضهم عن ما يلحق بهم من ضرر.

الخاتمة :

آن لنا أن نستعرض أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة، وعلى ضوء هذه النتائج سنقدم بعض التوصيات آملين بالأخذ بها بعين الاعتبار من قبل المشرع والقاضي العراقي.

أولاً: النتائج

- ١_ لم يتفق الفقه سواء الغربي أو العربي على تعريف موحد لحالة الطوارئ ولكنهم اتفقوا على أن حالة الطوارئ ضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية.
- ٢_ اتضح لنا من خلال هذه الدراسة أن أهم ما يميز حالة الطوارئ هي انها ظروف استثنائية تواجه بقوانين استثنائية، تنظمها الدساتير والقوانين، ولا يمكن اللجوء إليها الا إذا طرأت ظروف استثنائية تعجز السلطة التنفيذية عن مواجهتها بالقوانين المعدة للظروف العادية.

(١) المادة(٩/ثانياً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

(٢) فارس عبدالرحيم حاتم، وسنان طالب عبد الشهيد، مصدر سابق، ص١٨٧.

٣_ إن إعلان حالة الطوارئ لا يعني إهدار مبدأ المشروعية لأن هذه الحالة منظمة في الدساتير والتشريعات العادية، إذ يبقى مبدأ المشروعية قائماً لكنه يتسم بالمرونة في ظل الظروف الاستثنائية وتتسع دائرته من أجل مواجهة الأخطار التي تحدد بالدولة فنكون أما ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية أو "مشروعية الأزمات".

٤_ إن حالة الطوارئ كما ذكرنا ظرف استثنائي تبرر الضرورة اللجوء الى تشريع قوانين استثنائية تفعل وقت الضرورة لمواجهة تلك الظروف، وتلجأ الدولة الى إعلانها لمواجهة الحالات الاستثنائية الخطرة التي تحل بها مثل الحروب أو وقوع أعمال الشغب أو الكوارث الطبيعية وغيرها من الظروف، التي لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، وأن حالة الطوارئ نظام مؤقت تنتهي بانتهاء الظروف التي استدعت إعلانها أو بانتهاء المدد القانونية المحددة لإعلانها.

٥- اتضح من خلال الدراسة إهمية ضمانات مبدأ المشروعية في الحفاظ على انفاذ القوانين في ظل الظروف الاستثنائية.

ثانياً: التوصيات

١_ نقترح على المشرع أن يحدد الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للسلطة القائمة على حالة الطوارئ بعبارات واضحة ودقيقة لا تقبل الشك والتأويل وبالكفاية اللازمة لمواجهة الخطر الاستثنائي وبالحد الذي يمنع استخدامها للمساس بحقوق الأفراد وحياتهم.

٢_ نقترح اخضاع قرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء الإداري وليس لرقابة محكمة التمييز والمحكمة الاتحادية العليا، فالقضاء الإداري هو المختص بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ويستخدم أساليب السلطة العامة وله سلطة رد الطعن أو الغاء أو تعديل القرارات المطعون فيها مع ضرورة النص على حق القضاء الإداري بالتعويض عن الأضرار التي تسببت بها الاجراءات والتدابير المتخذة اثناء إعلان حالة الطوارئ في العراق.

٣_ نقترح وضع اليات فاعلة في قانون الطوارئ للحفاظ على حقوق وحيات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية وحمايتهم من الإنتهاك والنص على تعويضهم بشكل مناسب، مثلاً اضافة مادة قانونية في قانون الطوارئ تنص على(في حال إعلان حالة الطوارئ يجب على الحكومة مساعدة الأفراد في تأمين متطلبات العيش الأساسية، وتعويض المتضررين بالشكل المناسب)

قائمة المصادر

أولاً: معاجم اللغة العربية

١_ جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط٣، دار صادر بيروت، مج ١، ١٤١٤هـ.

٢_ _____، لسان العرب، ط٦، دار صادر بيروت، مج ٩، ١٤٢٨هـ، ص ٩٨.

ثانياً: الكتب القانونية

١_ د. أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، عمان، ١٩٨٩.

٢_ د. انور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٣_ د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريعات الجمهورية العربية

المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٤_ د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.

٥_ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية،

١٩٨٢.

_____، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٦_ صلاح منعم العبدلي، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ط١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٤.

٧_ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٧٦.

_____، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.

٨_ د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٩_ عباس عبد الأمير إبراهيم، إعلان حالة الطوارئ وأثاره على حقوق الإنسان، منشورات الحلبي

الحقوقية، ط١، ٢٠١٦.

١٠_ عبد الحميد الشورابي، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر

العسكرية الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

١١_ د. عمر محمد إبراهيم، سلطة الدولة في تنظيم الحقوق "دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون

الوضعي"، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.

١٢_ عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع،

عمان، ٢٠٠١.

- ١٣_ د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢
- ١٤_ د. محمد بشير الشافعي، الوثائق الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- ١٥_ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري الأختصاص القضائي لمجلس شوري الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
- ١٦_ د. محمد عزة الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦
- ١٧_ محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٣
- ١٨_ فهد أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥
- ١٩_ د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

- ١_ احمد علي حمزة الجنابي، أثر الظروف الاستثنائية على حقوق الإنسان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٦
- ٢_ حسن ضياء الخخاللي، نظرية الظروف كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
- ٣_ حقي إسماعيل بربوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١
- ٤_ خالد سلام سعيد شواني، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٨
- ٥_ عمر الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات المحاكم في انجلترا مقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٨
- ٦_ عبد الله رحمة الله البياتي، حق التقاضي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٨٨
- ٧_ عمر محمد العليوي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ "دراسة مقارنة في الأردن ومصر رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٧
- ٨_ كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥

٩_ محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون سنة.

ثالثاً: البحوث والدراسات

١_ مصطفى سالم مصطفى النجيفي، حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الانسان المدنية 'دراسة دستورية

مقارنة في الحالة العراقية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (٦٤)، ٢٠١٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين

١_ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢_ دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨،

٣_ دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢،

٤_ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم السنة ٢٠٠٤.

خامساً: المعاهدات

١_ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٩٥٠،

٢_ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦.

Source List

First: Arabic dictionaries

1_ Jamal Al-Din Muhammad bin Makram bin Manzour, Lisan Al-Arab, 3rd Edition, Dar Sader Beirut, Vol. 1, 1414 AH.

2_ _____, Lisan Al Arab, 6th edition, Dar Sader Beirut, vol. 9, 1428 AH, p. 98.

Second: Legal books

1_d. Ahmed Odeh Al-Ghuwairi, The Judiciary of Cancellation in Jordan, 1st Edition, Amman, 1989.

2_d. Anwar Ahmed Raslan, Mediator of Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1999.

_3d. Zakaria Mohamed Abdel Hamid Mahfouz, The State of Emergency in Comparative Law and the Legislation of the United Arab Republic, Mansha'at al-Maaref, Alexandria, 2000.

4_ Dr. Suleiman Al-Tamawi, The General Theory of Administrative Decisions, 2nd Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1966.

5_d. Sami Gamal El-Din, Necessity Regulations and the Judicial Oversight Guarantee, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 1982.

_____, Administrative Judiciary and Oversight of Administrative Activities, New University House, Alexandria 1999.

- 6_ Salah Monem Al-Abdali, Constitutional Guarantees for Human Rights, 1st Edition, Zain Human Rights Publications 2014.
- 7_d. Taima Al-Jarf, The Principle of Legality and the Subordination of Administration to the Law, 3rd Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1976.
_____, The Principle of Legality and the Controls of State Submission to Law, Cairo Modern Library, 1963.
- 8_d. Adel Al-Saeed Muhammad Abu Al-Khair, Administrative Police, Dar Al-Fikr University, Alexandria, 2008.
- 9_ Abbas Abdel Amir Ibrahim, Declaration of the State of Emergency and its Effects on Human Rights, Al-Halabi Human Rights Publications, 1st Edition, 2016.
- 10_ Abdel Hamid Al-Shourabi, The Imperfection of Unconstitutionality and the Legitimacy of the Decisions to Declare and Extend the State of Emergency and Military Orders, First Edition, Dar Al Maaref, Alexandria, 2000.
- 11_d. Omar Muhammad Ibrahim, The State's Authority in Regulating Rights, "A Comparative Study between Islamic Sharia and Positive Law", 2nd Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2008.
- 12_ Omar Muhammad Al-Shobaki, Administrative Judiciary "A Comparative Study", 1st Edition, House of Culture for Publishing and Distribution, Amman, 2001.
- 13_d. Mohsen Khalil, Lebanese Administrative Judiciary, Arab Renaissance House, Beirut, 1982.
- 14_d. Muhammad Bashir Al-Shafei, International Human Rights Documents, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2004.
- 15_d. Muhammad Refaat Abdel-Wahhab, Administrative Judiciary, Book One, The Principle of Legality and Organization of Administrative Judiciary, Jurisdiction of the State Consultative Council, Al-Halabi Human Rights Publications, 2003.
- 16_ Dr. Muhammad Azza Al-Tai, The Effectiveness of the Federal Government in the Light of the Balance of Powers, 1st Edition, Al-Sanhoury Library, Baghdad, 2016.
- 17_ Mahmoud Hafez, Administrative Judiciary in Egyptian and Comparative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1993.
- 18_ Fahd Abu Al-Atham, Administrative Judiciary, House of Culture, Amman, 2005.
- 19_d. Yahya El-Gamal, The Theory of Necessity in Constitutional Law, 4th Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.

Second: letters and theses

- 1_ Ahmed Ali Hamza Al-Janabi, The Impact of Exceptional Circumstances on Human Rights, Master Thesis, College of Law, University of Babylon, 2006.
- 2_ Hassan Dia Al-Khalkhali, The Theory of Circumstances as an Exception Responding to the Principle of the Supreme Constitution, PhD thesis, College of Law, University of Baghdad, 2006.
- 3_ Haqi Ismail Barbouti, Oversight of the Authority's Actions Based on the State of Emergency, Ph.D. thesis, Ain Shams University, 1981.
- 4_ Khaled Salam Saeed Shwani, The Impact of the State of Emergency on the Relationship between State Authorities, Master's Thesis, University of Kirkuk, College of Law and Political Science, 2018.
- 5_ Omar Al-Shobaki, Judicial Oversight of Court Decisions in England compared to the Jordanian System, PhD Thesis, Cairo University, 1988.
- 6_ Abdullah Rahmat Allah Al-Bayati, Right to Litigation, PhD thesis, University of Baghdad, 1988.
- 7_ Omar Muhammad Al-Alawi, Judicial Oversight of Administrative Actions in a State of Emergency, "A comparative study in Jordan and Egypt, Master's thesis, Mutah University, 2007.
- 8_ Kazem Ali Al-Janabi, The Legislative Powers of the President of the State under Exceptional Circumstances, "A Comparative Study", Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1995.
- 9_ Muhammad Al-Wakeel, State of Emergency and Administrative Control Authorities, Ph.D. Thissis, Ain Shams University, without a year.

Third: Research and Studies

- 1_ Mustafa Salem Mustafa Al-Nujaiifi, The state of emergency and its impact on civil human rights, "a constitutional comparative study in the Iraqi case", Journal of Legal and Economic Research, Issue (64), 2017.

Fourth: Constitutions and laws

- 1_ The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.
- 2_ The Constitution of the French Republic of 1958.
- 3_ The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan for the year 1952.
- 4_ National Safety Defense Order No. 1 of 2004.

Fifthly: Treaties

- 1_ European Convention on Human Rights, 1950.
- 2_ International Covenant on Civil and Political Rights in 1966.