

دور القانون الإداري في حالات الضرورة وإدارة الأزمات

The role of administrative law in cases of emergency and crisis management

م.د. احمد عباس مشعل

كلية القانون – جامعة وارث الانبياء (ع)

Ahmed.abb@uowa.edu.iq

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/١٠/٩

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٤/٨/٤

الملخص:

يلعب القانون الإداري دوراً جوهرياً في حالات الطوارئ، عندما يتطلب الوضع إجراءات حكومية سريعة تسبب تقييداً للحقوق والحريات لضمان حماية حقوق الأفراد والسلامة العامة. توضح الدراسة المبادئ الأساسية للقانون الإداري في حالة الطوارئ، مؤكدةً على أهميته في إدارة الأزمات، لا سيما في سياق حالات الطوارئ التي تهدد المجتمع أو النظام العام للبلاد كله أو جزءاً منه. الاستجابة للطوارئ يجب أن ينطلق من أطر قانونية توازن بين العمل المباشر والحفاظ على الحريات المدنية مما يُمكن الحكومات من تنفيذ التدابير اللازمة مع الحفاظ على الشفافية والمساءلة. وتؤكد على ضرورة وجود إطار قانوني مرن يساعد في إدارة الأزمات بفعالية، بوجود رقابة مستمرة ووضوحاً قانونياً.

الكلمات المفتاحية: القانون الإداري، حالة الطوارئ، الشفافية، المساءلة، الرقابة البرلمانية، الرقابة القضائية.

Abstract:

Administrative law plays an Essential role in emergency situations, when the situation requires swift government action that restricts rights and freedoms to ensure the protection of individual rights and public safety. The study outlines the basic principles of administrative law in emergency situations, emphasizing its importance in crisis management, particularly in the context of emergencies that threaten society or the public order of all or part of the country. Emergency response must be based on legal frameworks that balance direct action with the preservation of civil liberties, enabling governments to implement necessary measures while maintaining transparency and accountability. It emphasizes the need for a flexible legal framework that facilitates effective crisis management, with continuous oversight and legal clarity.

Keywords: Administrative law, state of emergency, transparency, accountability, parliamentary oversight, judicial oversight.



المقدمة

تتقيد السلطة التنفيذية كغيرها من سلطات الدولة بمبدأ المشروعية. وهذا المبدأ يحكم السلطة التنفيذية في الظروف العادية. إلا أنه عند مواجهة ظروفًا استثنائية تصبح الدولة غير قادرة على العمل وفق الضوابط والقواعد المعتادة، وتصبح مضطرة لمخالفة هذه القواعد من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لعملها والمتمثل بتحقيق المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات. ومن أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية يتم إعلان حالة الطوارئ، التي تعد نظاماً استثنائياً تلجأ إليه السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مؤقتة لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، في سبيل الحفاظ على النظام العام.

ومن الضرورة بمكان معرفة دور القانون الإداري في حالات الطوارئ، لأن ذلك يتيح مراقبة ما تفعله الجهات الحكومية قانونياً. يُعدّ هذا الأمر بالغ الأهمية عند وجود تهديدات للسلامة العامة أو للصحة العامة، حيث يتعين على الإدارة عندها التصرف بسرعة وفعالية للحفاظ على سلامة المجتمع ومواجهة الظروف الاستثنائية دون خرق القانون أو انتهاك حقوق الأفراد. ينظم القانون الإداري ما تفعله الحكومة، ويضمن عدم تجاوزها لما هو مسموح لها بفعله. أظهرت أحداث عالمية، مثل انتشار فيروس كورونا حول العالم، أهمية هذه الظاهرة وضرورة اتخاذ إجراءات قانونية حازمة وفورية. تتطلب مثل هذه الأمور نظام إدارة قوياً قادراً على التغيير بسرعة للتعامل مع المشكلات الجديدة مع الحفاظ على النزاهة وكسب ثقة المواطنين.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في توضيح دور القانون الإداري في تحقيق التوازن بين الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، وبين احترام مبادئ القانون وحريات الأفراد، وضمان عدم تجاوز السلطة على الحقوق والحريات العامة دون مبرر. هذه المشكلة الرئيسية تكتنف في طياتها مشاكل فرعية تتمثل في:

- مدى انعدام شفافية الإجراءات القانونية في حالات الطوارئ وصعوبة المساءلة عليها، وفي نفس الوقت مطالبة السلطة بالاستجابة السريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية لحفظ النظام العام.

- هل يحق للسلطة استخدام نظام الطوارئ للمساس بحقوق وحريات الأفراد المكفولة بالدستور؟
- هل يمكن أن تبقى الإدارة دون رقابة في فرض نظام الطوارئ واتخاذ إجراءات تنتقص وتقيد الحقوق والحريات العامة؟

أهداف البحث: يهدف البحث إلى توضيح ماهية حالة الضرورة، والتأكيد على المبادئ التي تحكم القانون الإداري في حالة الطوارئ. وتسليط الضوء على ضرورة تحقيق التوازن بين حاجة السلطة للتصرف بسرعة وحسم لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبين الحفاظ على حقوق الأفراد والمبادئ القانونية المستقرة وسيادة القانون، مع بيان الضمانات المتطلبة على صلاحيات الطوارئ.

منهجية البحث: اعتمد الباحث لمعالجة مشكلة البحث على المنهج التحليلي والقانوني لتوضيح مبادئ القانون الإداري التي تحكم حالات الطوارئ، وبيان الضمانات القانونية التي تساعد في تسيير الإدارة للحياة العامة والحفاظ على النظام العام في الظروف الاستثنائية بتوازن ودون مغالاة.

خطة البحث: في سبيل تحقيق أهداف البحث وبحث مشكلته، سيتم تقسيم البحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: ماهية القانون الإداري في حالات الطوارئ والأزمات

الفرع الأول: المبادئ الأساسية للقانون الإداري في حالات الطوارئ

الفرع الثاني: التعريف بحالات الطوارئ والأزمات

المطلب الثاني: المحددات القانونية المتخذة في حالات الطوارئ

الفرع الأول: ضمانات إعلان حالة الطوارئ

الفرع الثاني: تحديات القانون الإداري في حالات الأزمات

المطلب الأول: ماهية القانون الإداري في حالات الطوارئ والأزمات

يعد القانون الإداري جزءاً من القانون العام، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم عمل الإدارة العامة في الدولة بهدف تحقيقها للمصلحة العامة^١. ويعمل القانون الإداري على تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحررياتهم وبين المصلحة العامة^٢. في هذا المطلب سنبحث في المبادئ التي تحكم القانون الإداري في حالات الطوارئ بشكل خاص، في الفرع الأول. أما في الفرع الثاني خصصناه لدراسة ماهية حالات الطوارئ والأزمات.

الفرع الأول: المبادئ الأساسية للقانون الإداري في حالات الطوارئ

يجب أن تستند جميع الإجراءات الحكومية إلى السلطة القانونية وفقاً لمبدأ المشروعية. ويقصد بالمشروعية الإدارية، أن تحترم الإدارة بكافة تصرفاتها القانون بمفهومه الواسع، حيث تخضع الإدارة للقانون كما يخضع الأفراد العاديين، فلا بد أن تكون أفعال الإدارة في حدود القانون^٣. ويعد مبدأ المشروعية الإدارية ركناً أساسياً من أركان دولة القانون، لارتباطه المباشر بالحرية العامة. كما يعد مبدأ المشروعية الإدارية ومبدأ سيادة القانون وجهان لعملة واحدة، حيث نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة الخامسة على أن " السيادة للقانون.....".

عند حدوث حالات استثنائية تجبر الإدارة على الخروج عن القوانين التي تخضع لها بالعادة، وهذا يعني الخروج على مبدأ المشروعية. إلا أنه لا بد من وجود التوازن بين حق الدولة في حماية أمنها والحفاظ على النظام العام وبين حماية حقوق الأفراد وحررياتهم. وفي سبيل ذلك يجب أن تحكم هذه الإجراءات بعض المبادئ.

أولاً: التناسب: تنص القاعدة على أنه في حالة الطوارئ، يجب على الحكومة أن تفعل الأمور الضرورية والمناسبة لدفع حالات الخطر. فالتناسب أداة أساسية لموازنة الحقوق والمصالح العامة^٤، وهو ما يجعل القرارات الصادرة من الإدارة والمخالفة لمبدأ المشروعية بناءً على حالة الطوارئ متوازنة. فلا يجوز أن تكون تدابير الطوارئ مفرطة (غير متناسبة) في صرامتها أو في نطاقها الجغرافي^٥.

التناسب مبدأ قانوني أساسي قائم على جميع مستويات القانون الدولي والمحلي. وينص على أن مشروعية أي إجراء تُحدد بمراعاة التوازن بين الهدف والوسائل والأساليب المستخدمة، بالإضافة إلى

عواقب الإجراء. يلزم هذا المبدأ بتقييم السياق قبل البت في قانونية الإجراء أو عدم قانونيته. تقع مسؤولية تقييم التناسب على عاتق الجهة المسؤولة عن اتخاذه، ويجب إجراؤه بشكل استباقي قبل اتخاذ أي قرار. كما يمكن للقضاء تقييم مشروعية وتناسب الوقائع بعد اتخاذ القرار^٦. فالتناسب سلوك تلتزم الإدارة بموجبه ألا يترتب على القرار أضرار أكثر مما تتطلبه المصلحة العامة^٧.

إن الوظيفة العامة لأي تشريع أو قرار قانوني لتنظيم سلوك الجهات المُستهدفة، فإن تدابير وقرارات الطوارئ: (أ) تُمكن السلطات العامة في جهودها للتخفيف من حدة الأزمة وتجنبها؛ و(ب) تُعدّ أداة لاستعادة الوضع الطبيعي. أي أن الغرض من هذه الوظائف "الطارئة" للقانون هو منع تحول حالة الطوارئ إلى حالة دائمة حيث تتركز السلطة العامة في أيدي السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك يبقى ضمن إطار دستوري وقانوني، وليس خارج نطاق القانون^٨. فلا بد أن يكون القرار القانوني متناسباً مع حالة الطوارئ وشدتها وخطورتها^٩.

ويرى الباحث أن مبدأ التناسب يعد ضامناً أساسياً لحقوق الأفراد، ويدفع الإدارة إلى اختيار الإجراء الأقل ضرراً والأكثر ملائمة لتحقيق أهدافها بكفاءة، وهو ما يمنح القاضي معياراً لمراقبة قرارات الإدارة، والتأكد من أنها تتفق مع مقتضيات المعقولة، وأن الأثر المترتب عليها لا يترتب أعباء أكثر مما هو ضروري لتحقيق المصلحة المتوخاة.

ثانياً: الشفافية: تعرف الشفافية بأنها حق الأفراد في الحصول على المعلومات بوضوح ودون تعنيم، بهدف تعزيز الثقة بالأداء الحكومي ومكافحة الفساد وتحسين كفاءة المؤسسات^{١٠}.

يجب أن يكون كل ما تفعله الإدارة واضحاً وسهل الاطلاع عليه من قبل الأفراد. فالشفافية ضرورية في حالات الطوارئ لضمان استناد القرارات إلى الحقائق، وفهم الجميع لما يجري فهماً جيداً^{١١}.

إن أول وأهم مبرر للشفافية أثناء حالات الطوارئ هو دور المعلومات في تعزيز الأهداف الأساسية لإعلان هذه الحالة وللقدرة على إدارة الأزمات. فعندما يكون الشعب معرضاً لخطر حقيقي وواقعي، قد يستغرق تنظيم التدخلات المباشرة وقتاً، وقد تكون الموارد شحيحة؛ لذلك، غالباً ما يُمثل إيصال النصائح والإرشادات أهم أداة متاحة لإدارة المخاطر. كما لا تقتصر الشفافية على تزويد الأفراد والمجتمعات بالمعلومات اللازمة للنجاة من حالات الطوارئ، بل تُعد أيضاً عنصراً من عناصر العدالة الإجرائية في صنع القرار وتحديد الأولويات. كما أنها شرط ضروري لاتخاذ قرارات مسؤولة ومتناسبة^{١٢}.

تضمن الشفافية -بحق- أن تكون عملية صنع القرار مفتوحةً للتدقيق، مما يُمكن المواطنين من فهم كيفية اتخاذ القرارات وعلى أي أساس. كما أنها تُساعد في منع الفساد من خلال تصعيب اتخاذ قرارات غير عادلة أو متحيزة دون رقابة. من ناحية أخرى، تُحمّل المساءلة صانعي القرار مسؤولية أفعالهم، مما يضمن تصرفهم بما يخدم المصلحة العامة ويلتزمون بالمعايير القانونية والأخلاقية^{١٣}.

ويشمل تطبيق مبدأ الشفافية ممارسات متنوعة، مثل نشر عمليات صنع القرار على المنصات العامة، وإجراء مشاورات عامة قبل اتخاذ القرارات، وتوفير حق الاستئناف والحصول على معلومات حول الأحكام

الإدارية. كما تستطيع الحكومات والإدارات المعنية بحالة الطوارئ القائمة أن تعزز الشفافية من خلال تبادل البيانات الآني عبر القنوات الرسمية، مثل المواقع الإلكترونية الحكومية والإحاطات الصحفية^{١٤}. يمكن تفعيل الشفافية من خلال العديد من الآليات؛ أهمها نشر المعلومات بشكل واضح، وتوضيح أسباب اتخاذ القرار الإداري، وتبسيط الإجراءات^{١٥}. ومن خلال توثيق الأساس المنطقي وراء القرارات وتوصيله، لا تعمل الحكومات على تعزيز شرعية أفعالها فحسب، بل تعمل أيضًا على تمكين المواطنين من محاسبتها^{١٦}. تعد الشفافية من أهم المبادئ التي تقوم عليها قرارات وتصرفات الإدارة، لذلك لا بد من إضفاء الطابع المؤسسي عليها من خلال تضمينها في القوانين والقرارات المعنية بحالات الطوارئ بوصفها التزام قانوني على الإدارة. وهو ما يؤدي إلى تطوير أنظمة مرنة تدعم المساءلة، وتسهل الاستجابة الفعالة للآزمات^{١٧}. ويرى الباحث أن للشفافية أهمية كبيرة في القانون الإداري خصوصاً في حالات الطوارئ، فهي تعزز الشعور بالثقة عند المواطنين، كما أنها أداة أساسية لضمان سيادة القانون، وتفعيل المساءلة ومكافحة الفساد.

الفرع الثاني: التعريف بحالات الطوارئ والأزمات

عندما تتعرض الدولة لخطر جسيم يهدد وجودها أو مصالحها الحيوية، أو يهدد حياة الأفراد، يصبح من حقها أن تتحلل من الالتزام بالقواعد القانونية والقيود التي تخضع لها في الظروف العادية. ويتوجب عليها اتخاذ كل ما هو ضروري للحفاظ على بقائها واستمرارها. فالدولة هي من أوجدت القانون من أجل تحقيق مصالحها، فإن أصبحت مصالحها تقتضي عدم الخضوع له عندها يصبح عليها التزاماً أن لا تخضع للقانون في سبيل مصلحة الجماعة، فسلامة الشعب فوق القانون. هناك اتفاقاً واسعاً على أن حالات الطوارئ تُبرر الخروج عن المتطلبات الرسمية والقواعد والإجراءات التي يفرضها مبدأ سيادة القانون^{١٨}. إن الالتزام الصارم بالقوانين القائمة، والتي تُسنّ عادةً خلال الحالة الطبيعية لمنع أشكال الحكم التعسفي، قد يُعيق قدرة الحكومة على الاستجابة بسرعة وفعالية للتحديات غير المتوقعة والاستثنائية التي تُشكلها حالات الطوارئ كالحرب أو الكوارث الطبيعية. ونتيجةً لذلك، أصبح الاستخدام المؤقت للتدابير الاستثنائية خارج نطاق القانون مقبولاً على نطاق واسع نظرياً وعملياً، طالما أن هذه التدابير تهدف إلى استعادة النظام القانوني والسياسي الطبيعي^{١٩}.

تشير صلاحيات الطوارئ إلى السلطة الممنوحة للمسؤولين التنفيذيين للتصرف بما يتجاوز القيود القانونية المعتادة استجابةً للتهديدات العاجلة التي لا يمكن معالجتها من خلال الإجراءات التشريعية أو الإدارية العادية. فحالة الطوارئ تشكل انحراف كبير عن حالة الحياة الطبيعية، ناجم عن حدث متطرف شديد الاضطراب أو تهديد للنظام القائم^{٢٠}. وقد أكدت جمعية القانون الدولي على الطبيعة الشاذة لحالة الطوارئ في تعريفها لحالة الطوارئ بأنها "حالة أزمة استثنائية أو خطر عام، فعلي أو وشيك"^{٢١}. كما تختلف حالة الطوارئ عن الحالة الطبيعية من حيث مدتها؛ فهي اضطراب مؤقت للوضع الراهن ينشأ عن حدث



محفز ومن المتوقع أن يصل إلى نهاية محددة، ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن " تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلاً للتمديد وبموافقة كل مرة"^{٢٢}. وقد تتحدد حالة الطوارئ بنطاق جغرافي معين، حيث تشير جمعية القانون الدولي، إلى أن حالة الطوارئ "تؤثر على السكان كلهم أو على سكان المنطقة كلها التي ينطبق عليها الإعلان وتشكل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتألف منه الدولة"^{٢٣}.

تُصنف حالات الطوارئ عادةً في الدراسات الأكاديمية والقانونية تحت ثلاثة عناوين رئيسية: حالات العنف، والكوارث الطبيعية، والأزمات الاقتصادية. تشمل حالات الطوارئ الناجمة عن العنف الحروب (سواءً كانت ناجمة عن غزو أجنبي أو حرب أهلية)، والإرهاب، والتمردات أو الثورات الداخلية، والصراعات الأهلية. تشمل الكوارث الطبيعية الأعاصير، والزلازل، والانهييارات الأرضية، والانفجارات البركانية، وغيرها من الأحداث المتطرفة التي يغطيها القانون المحلي والدولي بمفهوم القوة القاهرة. (عادةً ما تُعامل المجاعات والأوبئة والتهديدات المرتبطة بالصحة العامة ككوارث طبيعية.) تشمل الأزمات الاقتصادية انهيار النظام المالي، والتضخم المفرط، والكساد الاقتصادي^{٢٤}.

ينظم قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ إعلان حالة الطوارئ في العراق، جنباً إلى جنب مع أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، وهو قانون ساري المفعول، حيث لم يتم إلغاؤه بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤. كما نصت المادة (١٣٠) من دستور سنة ٢٠٠٥ على أن " تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغى أو تعدل وفقاً لأحكام القانون". وعليه تتحدد الأسباب التي يتم بموجبها إعلان حالة الطوارئ بموجب المادة الأولى من قانون السلامة الوطنية وهي:

١. حدوث خطر من غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة الحرب أو أي حالة تهدد بوقوعها.

٢. حدوث اضطراب خطير في الأمن أو تهديد خطير له.

٣. حدوث وباء عام أو كارثة عامة.

أما أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ اقتصر في المادة الأولى منه على ذكر سبب واحد لإعلان حالة الطوارئ وهي تعرض الشعب العراقي إلى "خطر جسيم وحال يهدد الأفراد في حياتهم".

تعلن حالة الطوارئ في العراق بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء^{٢٥}، ولمدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً قابلة للتمديد في كل مرة^{٢٦}، وينظم كل ما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بقانون^{٢٧}.

منح أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ سلطات استثنائية مؤقتة لرئيس الوزراء، مثل وضع قيود على حرية المواطنين والأجانب في الانتقال والتجمع والتجوال ومنع السفر والتوقيف والاعتقال، وفرض حظر التجوال والعزل، وفرض الحجز الاحتياطي، ومراقبة وسائل الاتصال، وفرض قيود على وسائل النقل البرية والبحرية والجوية، وعلى المحال التجارية والشركات وتحديد مواعيد لفتحها وغلقها وحلها، واتخاذ إجراءات عسكرية وأمنية سريعة بالتنسيق مع وزارتي الدفاع والداخلية. وهذه السلطات تعلن ببلاغات أو بيانات تحريرية واضحة تنشر في وسائل الإعلام ويحدد تاريخ سريانها^{٢٨}.

وتنتهي حالة الطوارئ بإعلان رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الأمور إلى حالتها الطبيعية بأمر توافق عليه الرئاسة بالإجماع^{٢٩}.

عندما أعلنت منظمة الصحة العالمية في ١١/ آذار ٢٠٢٠ أن تفشي فيروس كورونا يشكل جائحة عالمية تتطلب من الدول إتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة هذا الفيروس؛ قامت رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة بالطلب من البرلمان العراقي بإعلان حالة الطوارئ الصحية لمدة ٣٠ يوماً قابلة للتجديد استناداً إلى المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في ١٥/ آذار ٢٠٢٠. وبناءً على ذلك شكلت الحكومة العراقية خلية الأزمة، واتخذت العديد من الإجراءات والقرارات استناداً لحالة الطوارئ تمثلت في الإغلاق العام، وحظر التنقل، ومنع السفر وتعليق الرحلات الجوية. وهذه الإجراءات كانت تهدف إلى المحافظة على النظام العام، والمحافظة على صحة المواطن العراقي الحق الذي كفله الدستور في المادة (٣١).

خلاصة القول، يرى الباحث أن نظام الطوارئ، هو نظام استثنائي يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية. يهدف لتمكين السلطة التنفيذية من مواجهة الظروف الاستثنائية التي لا تستطيع مواجهتها بالقواعد القانونية العادية. مع التأكيد على أن نظام الطوارئ نظام مؤقت وليس دائم؛ ينتهي بمجرد انتهاء الظروف الاستثنائية أو بانتهاء المدة الدستورية المحددة له، حيث يجب على الإدارة العودة لاتباع قواعد المشروعية.

المطلب الثاني: المحددات القانونية المتخذة في حالات الطوارئ

عندما تواجه الدولة ظروفاً استثنائية تهدد حياة الأمة والنظام العام وسلامة الأفراد، يجوز للسلطة اتخاذ تدابير استثنائية بالقدر الذي يفرضه الوضع الطارئ، وفي المدة التي يستمر بها، في سبيل استعادة الوضع الطبيعي. إن سلطة الحكومة بإعلان حالة الطوارئ ليست مطلقة، تحكمها ضمانات وتواجهها تحديات، وهذا ما سنبحث فيه في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: ضمانات إعلان حالة الطوارئ

يُتيح إعلان حالة الطوارئ للسلطات اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأمن القومي والسلامة العامة، والتي قد تشمل تقييد بعض الحقوق الدستورية وتعليق بعض الضوابط والتوازنات المؤسسية. قد يُعلق هذا الإعلان بعض وظائف الحكومة الاعتيادية، أو يجبر المواطنين لتغيير سلوكهم الاعتيادي، بالإضافة إلى تقييد الحريات المدنية وحقوق الإنسان أو تعليقها. حالة الطوارئ تمثل استجابة لحالة استثنائية تُشكل تهديداً جوهرياً للبلاد. ومع ذلك، فإن هذه الصلاحيات ليست مطلقة؛ بل تخضع لضمانات قانونية صارمة.

أولاً: عدم الانتقاص من الحقوق الأساسية: لا يُبرر وجود حالة الطوارئ في حد ذاته اتخاذ تدابير تُقلل من التزامات الدولة بحقوق الإنسان. إذ لا يكون التدبير مشروعاً إلا إذا اقتضت حالة الطوارئ ذلك. حيث يجب على الدولة، أن تُثبت أن الاستثناء ضروري لمواجهة الخطر الذي يهدد حياة الأمة، وأنه لا يمكن تطبيق هذه التدابير دون تقييد أو الانتقاص من حريات الأفراد وحقوقهم^{٣٠}. فعندما فرضت الدول حول العالم أوامر الإغلاق لمكافحة فايروس كورونا، كان ذلك يشكل تقييداً لحرية التنقل والتجمع والسفر. إلا أن ذلك كان ضروري جداً لمكافحة انتقال المرض الذي كان ينتقل بالهواء من شخص إلى آخر.



عند اشتراط تدابير خاصة بشكل صارم، يجب أن تكون التدابير المُتخذة أقل التدابير تدخلاً لمواجهة التهديد. ولا ينبغي أن يكون الضرر الذي يلحق بالحقوق نتيجة انتقاص الدولة منه مفرطاً مقارنةً بالخطر الذي صُمم هذا الإجراء لاحتوائه. وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الانتقاص من بعض الحقوق لا تعني مطلقاً أنه يجوز إلغاؤها، أو أنها غير قابل للتطبيق، فما يمكن تعليقه ليس الحقوق نفسها، ولكن فقط "ممارستها الكاملة والفعالة"³¹.

تُعد بعض حقوق الإنسان قطعية ولا يجوز انتهاكها أبداً، حتى أثناء حالة الطوارئ، فهي حقوق غير قابلة للانتقاص. فلا يجوز تعليقها حتى لو كان ذلك ضرورياً للغاية بمقتضيات حالة الطوارئ العامة. هذه الحقوق هي على الأقل؛ الحق في الحياة، والحق في عدم التعرض للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (حظر التعذيب)، والحق في التحرر من العبودية والاستعباد (حظر الرق وتجارة الرقيق)، والحق في عدم التعرض لعقوبة بأثر رجعي (مبدأ الشرعية في مجال القانون الجنائي)³². على سبيل المثال لا يجوز لسلطات إنفاذ القانون القيام بتعذيب شخص لاستخلاص المعلومات منه، بحجة أن البلاد في حالة طوارئ لأنها تتعرض لخطر الارهاب. كما لا يجوز استرقاق مجموعة معينة بسبب انتمائهم لفكر مضاد لفكر المجتمع الموجودين فيه.

ثانياً: تعزيز الرقابة التشريعية: يجب أن يكون إعلان حالة الطوارئ معتمداً على قوانين محددة تحدد أسباب إعلان حالة الطوارئ، وتبين كيفية تنظيمها، والمدة القانونية لاستمرارها³³.

غالباً ما توفر البرلمانات أو الهيئات التشريعية الرقابة لضمان عدم إساءة استخدام صلاحيات الطوارئ وقصرها على ما هو ضروري للغاية. ومن أجل ممارسة صلاحياتها الرقابية تنص بعض الدساتير على إلزام الهيئة التشريعية بالانعقاد تلقائياً في حال إعلان حالة الطوارئ³⁴. بعض الدساتير تلزم الهيئة التشريعية بالبقاء في حالة انعقاد طوال فترة الطوارئ، أو قد تمنحها سلطة الاجتماع أثناء حالة الطوارئ دون انتظار دعوة من السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة³⁵. كما تنص بعض الدساتير على إنشاء آليات خاصة للتدقيق والرقابة التشريعية تعمل في حالات الطوارئ³⁶.

نص الدستور العراقي على رقابة مجلس النواب على القرارات والإجراءات التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء أثناء حالة الطوارئ، لكن ذلك يشترط خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الحالة³⁷.

ويرى الباحث أن الرقابة التشريعية ركن أساسي في تحقيق التوازن بين حاجة السلطات لمواجهة الظروف الاستثنائية بسرعة، وبين الحفاظ على سيادة القانون ومبدأ المشروعية. فهي تساعد في الحد من تجاوز السلطة لصلاحياتها أو فرضها إجراءات لا تتناسب مع الضرورة الفعلية، كما أنها ضامن أساسي لبقاء حالة الضرورة حالة مؤقتة غير دائمة.

ثالثاً: إعمال الرقابة القضائية: عندما يسمح الدستور باتخاذ تدابير استثنائية في حالات الطوارئ، فإن سيادة القانون تقتضي ألا تُتخذ هذه التدابير إلا وفقاً للقانون، وأن تكون شرعيتها قابلة للاختبار أمام القضاء. وبناءً على ذلك، تُحدد بعض الدساتير حق السلطة القضائية في ممارسة الرقابة القضائية فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو تمديد ممارستها صلاحيات الطوارئ³⁸.

تشكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مظهرًا من مظاهر سيادة القانون وحماية الشرعية التي تكفل خضوع الإدارة لقواعد القانون، وتضمن حماية حقوق الأفراد من امتيازات السلطة العامة وإساءة استخدامها.

القاعدة العامة في الدستور العراقي تنص على أن حق التقاضي حق مصون ومكفول للجميع، وهي قاعدة مطلقة لا استثناء عليها حتى في حالات الطوارئ^{٣٩}. كما أنه يحظر النص على تحصين أي قرار أو عمل من أعمال الإدارة من الطعن، وهو ما يعني حق من يتضرر من القرارات الإدارية أن يطعن بها أمام القضاء المختص، وهذه القاعدة أيضاً تسري على القرارات حتى لو كانت في حالة الطوارئ^{٤٠}.

تعد الرقابة القضائية على قرارات الإدارة عنصراً أساسياً من عناصر دولة القانون، وهي الكافل والضامن لحماية حقوق وحرية الأفراد. وقد أكد ذلك أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة ٢٠٠٤، حيث نص على أن تخضع قرارات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا. وقد وردت مفردة (قرارات) و(إجراءات) مطلقة غير محددة، وهذا يعني أن كل القرارات التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء ابتداءً من إعلان حالة الطوارئ ومروراً بكل القرارات التي تتخذ لإدارة حالة الطوارئ تخضع للرقابة القضائية، وللقضاء الحكم بطلانها أو عدم مشروعيتها أو إقرارها مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه القرارات صدرت في ظروف استثنائية^{٤١}.

ويرى الباحث أن حالة الطوارئ هي نظام خاضع للقانون. وعليه تكون كل القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، ابتداءً من إعلان رئيس السلطة التنفيذية حالة الطوارئ مروراً بكل القرارات المتعلقة بالإجراءات المتخذة أثناء مدة الطوارئ، خاضعة للرقابة القضائية، وهذا ما سار عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^{٤٢}.

الفرع الثاني: تحديات القانون الإداري في حالات الأزمات

يُعد القانون الإداري جزءاً مهماً للغاية من كيفية تصرف الحكومة في المواقف المختلفة، لأنه يضمن ضرورة اتخاذ الإجراءات مع اتباع القواعد الأخلاقية والقانونية. إن استخدام صلاحيات الطوارئ ومفهوم ديناميكيات الطوارئ ينطوي على العديد من التحديات التي قد تؤدي إلى ارتكاب مخالفات، فقد لا يكون استخدام القانون الإداري صحيحاً أو عادلاً دائماً. ومن الممكن أن تكون قرارات الإدارة مبالغاً فيها أو تشكل تعسفاً باستخدام السلطة.

تشمل تحديات القانون الإداري في حالات الأزمات الموازنة بين سرعة الإجراءات وحقوق الأفراد، واحتمال تجاوز السلطات التنفيذية لصلاحياتها، وصعوبة الحفاظ على العدالة والمساءلة. غالباً ما تكشف حالات الأزمات عن نقاط ضعف في المناهج التنظيمية القائمة، وتتطلب عمليات صنع قرار واضحة، واستجابات إدارية سريعة وجيدة. لذلك من المهم التأكد من أن ما تفعله الحكومة عادل وقانوني وخاضع لمراجعة كافية.

١. تجاوز صلاحيات الطوارئ وإساءة استخدامها: عادةً ما يكون لإعلان حالة الطوارئ أثران: (١) تحول في ميزان القوى من السلطتين التشريعية والقضائية للحكومة نحو السلطة التنفيذية؛ و(٢) تراجع

في الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين. لذلك يُعدّ خطر الإفراط في استخدام صلاحيات الأزمات وإساءة استخدامها إحدى المشكلات الرئيسية التي قد تحدث في حالات الطوارئ. يُظهر التاريخ أنه عندما يتمنح السلطة التنفيذية صلاحيات تقديرية واسعة، قد تتجاوز أحياناً المقصود، مما يؤدي إلى انتهاكات للحقوق الأساسية، خصوصاً عندما تمنح الحكومة صلاحيات واسعة لأجهزة حفظ النظام لمواجهة الأوضاع الطارئة^{٤٣}.

يُقدم سلوك الحكومات خلال جائحة فايروس كورونا أمثلة كثيرة على إساءة استخدام أحكام الطوارئ. ولعلّ الرقابة على حرية التعبير هي أكثر أشكال إساءة استخدام السلطة شيوعاً. كما فرضت بعض الدول عمليات إغلاق وحظر تجول صارمة للغاية لم يكن لها أساس قانوني أو مراعاة للتوازن، مما صعب على الناس التنقل والتجمع والسفر^{٤٤}.

كما شكلت قوانين مكافحة الإرهاب، خصوصاً بعد أحداث ١١ سبتمبر في الولايات المتحدة، أساساً لصلاحيات واسعة في المراقبة والاحتجاز مثل قانون القومية الأمريكية مما أدى لحالات احتجاز ومراقبة غير قانونية لأشخاص غير مذنبين و تعذيب وكالة المخابرات المركزية للمعتقلين في السجون السرية، مما أثار مخاوف بشأن التمييز العنصري والانتهاكات الأمنية^{٤٥}.

٢. **انعدام الشفافية والمساءلة في اتخاذ القرارات في أوقات الأزمات:** عندما تضطر الإدارة إلى تحمل المسؤولية الكاملة، واتخاذ خيارات سريعة في موقف ما، تزيد احتمالية ارتكابها للأخطاء. وقد لا تتبع الإدارة الإجراءات المعتادة. الأمر الذي يمنع الجمهور من التدقيق في قراراتها ويحد من فرص المساءلة، ويصبح من الصعب معرفة ما إذا كان ما فعلته الإدارة قانونياً. تُشكّل حالات الأزمات والطوارئ تحديات للشفافية وإمكانية المساءلة. وللاستجابة لحالة الطوارئ وعدم اليقين التي تُحيط بالأزمات، يجب على الحكومات والإدارات العامة الابتعاد عن الإجراءات الروتينية والبحث عن استراتيجيات تكيف بديلة للتعامل مع الوضع والوفاء بدورها في الحفاظ على النظام. ومع ذلك، فإن عملية الانحراف عن السلوك الروتيني هذه معرضة بشكل خاص لظهور تحديات الشفافية وصعوبة المساءلة^{٤٦}.

على سبيل المثال، اتخذت الإدارة في بعض الدول تدابير طارئة وصارمة في بداية جائحة فيروس كورونا، دون إبداء أسباب واضحة أو أدلة قوية تدعمها. كما علّقت عدة دول جلسات مجالسها التشريعية (مثل تايلاند وصربيا). وفي دول أخرى تم تعليق أعمال المحاكم (مثل بنغلاديش ونيجيريا). وعندما تُمنع الهيئات التشريعية أو القضائية، أو كليهما، من مراقبة السلطة التنفيذية، يهدد ذلك الفصل بين السلطات وتوازنها. وفي بعض الدول، استُخدمت القوات العسكرية لتنفيذ المراسيم الحكومية (مثل ماليزيا والدنمارك)^{٤٧}. يؤدي عدم الالتزام بالأطر القانونية المعمول بها إلى فوضى وعدم كفاءة جهود الاستجابة للكوارث. وقد تصبح استجابات الطوارئ مُشتتة في غياب أساس قانوني للإجراءات، حيث تعمل وكالات ومنظمات مختلفة دون تنسيق أو إشراف. يُعيق هذا النقص في التنسيق فعالية عمليات الاستجابة ويثير قضايا مساءلة كبيرة. كما أن تجاهل الالتزامات القانونية، يُمكن أن يؤدي إلى رفع دعاوى قضائية ضد الإدارة^{٤٨}.

٣. الاستجابة السريعة مقابل الرقابة القانونية: القاعدة العامة أن تلتزم الإدارة باحترام قواعد شكلية محددة عند إصدارها لقراراتها، وإلا اتسم القرار بعدم المشروعية. إلا أنه في حالة الطوارئ يمكن للإدارة بسبب الظروف الاستثنائية التي تفرضها حالة الطوارئ، أن تخالف القواعد الشكلية والإجراءات المتبعة في الظروف العادية، حتى تلك التي تعد من الضمانات الموضوعية لمصلحة الأفراد^٩، وهو ما يفرضه الواقع الاستثنائي الذي يتطلب معالجة سريعة وحاسمة لحماية النظام العام، أو حياة الأفراد وسلامتهم. في بعض الأحيان، تُجبر حالات الطوارئ الإدارة على اتخاذ القرار أولاً ثم التفكير في الآثار القانونية لاحقاً، وهو ما قد يؤدي إلى نتائج غير قانونية. على سبيل المثال، عند وقوع كوارث طبيعية أو حالات صحية، قد تسمح السلطة بفرض إغلاقات لحماية السكان أو إرسال الجيش دون الحصول على إذن قانوني، مع إعطاء الأولوية للسلامة السريعة^{١٠}.

من الأمثلة الحديثة شراء الكمادات التي برزت خلال جائحة فايروس كورونا، حين خففت العديد من الدول من لوائح الشراء لإفساح المجال لكسب الوقت وتأمين الكمية اللازمة للمواطنين، لكنها في الوقت نفسه مهدت الطريق للاستغلال والإثراء الشخصي. لذا تكون الحاجة إلى الاستجابة السريعة في كثير من الأحيان على حساب النقيض بالقانون^{١١}.

يرى الباحث أن القانون الإداري يواجه تحديات في حالة الطوارئ بسبب الغموض التشريعي في مواجهة ظروف غير مسبقة، ولأن هذه الظروف تحتاج إلى التكيف بسرعة لمواكبة الظروف الاستثنائية مع الحفاظ على المبادئ القانونية، وهو ما يخلق مجالاً لاجتهاد السلطة في ظل غياب الاستعداد المسبق.

الخاتمة

يلعب القانون الإداري دوراً محورياً في إدارة حالات الطوارئ من خلال توفير الإطار القانوني الذي يُمكن السلطات من اتخاذ الإجراءات الضرورية، لضمان حماية النظام العام والسلامة العامة، مع التأكيد على ضرورة تطوير أنظمة قانونية مرنة للتعامل مواقف مختلفة، مع الالتزام بحماية الحريات المدنية. وتطوير الآليات القانونية لمواكبة تطور الأزمات، وتسهيل الإجراءات الحكومية السريعة، وحماية حقوق الأفراد. وهو ما يتطلب أنظمة قانونية واضحة، ومساءلة فاعلة لمنع إساءة استخدام السلطة. وقد توصل الباحث في نهاية البحث للنتائج والمقترحات التالية:

أولاً: النتائج

١. يشكل مبدأي الشفافية والتناسب في القانون الإداري ركيزة أساسية من ركائز مشروعية وفاعلية الإجراءات الإدارية خصوصاً في حالات الأزمات والطوارئ، حيث تضمن أن تكون الإجراءات عادلة ومتوازنة وتضمن حماية الحقوق وتحقيق الثقة بين السلطة والأفراد.

٢. حالة الطوارئ نظام استثنائي لمواجهة حالات استثنائية تعجز الإدارة عن مواجهتها بالقوانين والقواعد العادية، لا يفرض إلا وفق شروط وضوابط محددة، للحفاظ على النظام العام والسلامة والصحة العامة.

٣. يفرض القانون ضمانات فاعلة في حالة الطوارئ لحماية مبدأ المشروعية وحقوق الأفراد الأساسية، تمنع السلطة التنفيذية من الإجراءات التعسفية والقمعية، أهمها الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية.



٤. يواجه القانون الإداري تحديات مهمة في حالة الطوارئ تقوم على تقييد الحقوق والحريات والخوف من اتخاذ إجراءات تعسفية تتجاوز السلطة المسموح بها، وضرورة التصرف بسرعة على حساب المساءلة والرقابة القانونية القضائية

ثانياً: المقترحات

١. يقترح الباحث وضع إصلاحات قانونية لتعزيز الرقابة الإدارية في الأزمات وتطوير التشريعات الإدارية لتكون أكثر استجابة للأزمات المتجددة والمعقدة و تأسيس حدود قانونية واضحة لصلاحيات الإدارة في الأزمات وقواعد واضحة لكيفية استخدامها. مثل إنشاء مجموعات إبلاغ مستقلة تراقب وتستجوب ما تفعله الحكومة سواء أكانت مجالس حكومية أو هيئات تدقيق قانونية.
٢. ينبغي على الدول الالتفات إلى ضرورة تفعيل القانون الإداري واللوائح الإدارية وتعديلها باستمرار لضمان جاهزية السلطات للتدخل عند وقوع الأزمات المستقبلية، ودفع السلطات نحو التخطيط الاستباقي والاستعداد للأزمات من خلال تحديد المخاطر الأساسية ووضع استراتيجيات وقائية، تمتاز بالمرونة وتجاوز الإجراءات التقليدية، مما يقلل من الأضرار ويضمن استمرارية الخدمات.
٣. ينبغي مراجعة الأطر القانونية والدستورية لضمان الشفافية في حوكمة الطوارئ، بحيث تلتزم سلطة الطوارئ بالشفافية التزاماً قانونياً. فالقوانين القوية توفر أساساً متيناً لممارسات شفافية فعالة أثناء حالات الطوارئ.
٤. يجدر بالدول تفعيل التعاون الدولي في أوقات الأزمات. فقد يحكم القانون الإداري إمكانية العمل مع جهات فاعلة خارج الحدود تضمن تكاتف الجهود في حالات طوارئ عالمية، مثل الأوبئة والتغير المناخي.
٥. ينبغي على الدول الاستفادة قدر الإمكان من التطورات التكنولوجية الناشئة في إدارة الأزمات من أجل سرعة الاستجابة دون التقييد غير المبرر للحقوق والحريات، مثل الذكاء الاصطناعي، الذي يعمل على تحليل بيانات ضخمة، ويحسن من إدارة حالات الطوارئ من خلال تمكين المسؤولين من التصرف بسرعة وفعالية أكبر. ويمكن استخدام الذكاء الاصطناعي والذكاء الافتراضي لتوقع ما سيحدث ووضع خطط استباقية له.

الهوامش:

- (١) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري-الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص ١٨-١٩.
- (٢) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ٢١-٢٢.
- (٣) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مكتبة الرشد، ١٤٤٢، ص ٢٣.
- (٤) Aharon Barak, Proportionality- Constitutional Rights and Their Limitations, Cambridge University Press, 2012, p. 457.
- (٥) Pavel Ondřejek and Filip Horák, Proportionality during Times of Crisis, Cambridge University Press, 2024, p. 28.
- (٦) Xavier Groussot and Katharina Girbinger, The precautionary and proportionality principles in emergency situations, 2024. Available at: https://www.researchgate.net/publication/385423324_The_precautionary_and_proportionality_principles_in_emergency_situations_an_analysis_of_the_concept_of_discretion_in_the_context_of_the_Covid-19_pandemic_and_EUEEA_law

- (٧) مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١، ص ١٠.
- (٨) Ibid, p. 31.
- (٩) راجع في مبدأ التناسب في القانون الإداري: سلمى غضبان حسين، التناسب في القرار الإداري، المجلة العلمية الأكاديمية العراقية، المجلد الأول، العدد ٦، ٢٠٢٥. راجع أيضاً: زانا رؤوف كريم و ناسو عبد الكريم، الترابط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري، المجلة العلمية لجامعة جيهان، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٢.
- (١٠) صالح عبد عايد و ناظر أحمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٢١١.
- (١١) Gustavo Gouvea Maciel, Legislative best practices during times of emergency, 2021. Available at: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Helpdesk-2021_Legislative_best_practices-in-times-of-crisis-FINAL.pdf
- (١٢) ibid.
- (١٣) زينب ماجد محمد علي، دور التسبب في تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، مجلة آداب الكوفة، العدد ٥٧، ٢٠٢٣، ص ٢٨٦.
- (١٤) سعيد علي الراشدي، الإدارة بشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ١٦.
- (١٥) Ahmed Mokhtar Abdel Hamid, Administrative Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence Systems in Public Services: An Analytical Study in Light of the Principles of Legality and Transparency, Humanities and social science, Vol. 13, No. 4, p. 383.
- (١٦) زينب ماجد محمد علي، مرجع سابق، ص ٢٨٧.
- (١٧) Ahmed Mokhtar Abdel Hamid, ibid, p. 384.
- (١٨) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٠. أنظر أيضاً: وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- (١٩) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٢٥.
- (٢٠) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨، ص ٩٩.
- (٢١) Ahmed Mokhtar Abdel Hamid, ibid, p. 38٥.
- (٢٢) المادة ٦١/٦١/٦١ تاسعاً/ ب من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٣) علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، ٢٠١١، ص ٩٩.
- (٢٤) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٩٩.
- (٢٥) المادة ٦١ (٦١) تاسعاً/ أ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٦) المادة ٦١ (٦١) تاسعاً/ ب من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٧) المادة ٦١ (٦١) تاسعاً/ ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٨) المادة (٥) أولاً من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٩) المادة (١٠) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- (٣٠) David Kretzmer, state of emergency, 2021. Available at: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/>
- (٣١) Ibid.
- (٣٢) Elliot Bulmer, emergency powers. Available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>
- (٣٣) سعد عبدالله خلف، إعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد (٧)، ٢٠٢٠، ص ٣٣٧ وما بعدها.



(٣٤) ينص الدستور الأوكراني على أنه يجب على البرلمان الاجتماع في غضون يومين من إعلان حالة الطوارئ في (المادة ٨٣).

(٣٥) انظر المادة (٧٠) من دستور فانواتو.

(٣٦) ينص دستور البرازيل (المادة ١٤٠) على ما يلي: "بعد الاستماع إلى قادة الأحزاب، تعين اللجنة التنفيذية للكونغرس الوطني لجنة مكونة من خمسة من أعضائها لمراقبة والإشراف على تنفيذ التدابير المتعلقة بحالة الدفاع وحالة الحصار". قد تكون لجنة الطوارئ هذه أيضًا بديلاً مفيداً للجلسة العامة للهيئة التشريعية إذا كانت الأخيرة غير قادرة على الاجتماع بسبب حالة الطوارئ. من الضمانات الإضافية، في الأنظمة البرلمانية التي يُعَيَّن فيها زعيم المعارضة، اشتراط موافقته على أي اقتراح للموافقة على حالة الطوارئ أو تمديدتها. يُشبه هذا قاعدة الأغلبية المطلقة، إذ يُوسَّع نطاق شرط التوافق السياسي، كما يُمكن دعوة زعيم المعارضة لتلقي إحاطات سرية رفيعة المستوى حول إدارة الاستجابة للطوارئ، وذلك لحشد دعم غير رسمي من الأحزاب لمسارات العمل المُراد اتخاذها. يمكن مراجعة هذه المعلومات في: Elliot Bulmer, emergency powers

(٣٧) المادة ٦١/٦١/٦١ تاسعاً/د من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٨) على سبيل المثال، يُجيز دستور كينيا (المادة ٥٨) صراحةً للمحكمة العليا البت في صحة ما يلي: (أ) إعلان حالة الطوارئ؛ (ب) أي تمديد لإعلان حالة الطوارئ؛ و(ج) أي تشريع يُسن، أو أي إجراء آخر يُتخذ، نتيجةً لإعلان حالة الطوارئ. ينص دستور سلوفاكيا (المادة ١٢٩) على ما يلي: "تقرر المحكمة الدستورية ما إذا كان القرار المتعلق بإعلان حالة استثنائية أو حالة طوارئ والقرارات الأخرى المتعلقة بهذا القرار قد صدر وفقاً للدستور والقانون الدستوري".

(٣٩) المادة ٣/١٩ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٠) المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

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

(٤٢) للمزيد حول الرقابة القضائية على حالة الطوارئ انظر: عصام رمضان مرسى، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.

(43) Elizabeth Goitein, Emergency Powers: A System Vulnerable to Executive Abuse, 2023. Available at:

www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/emergency-powers-system-vulnerable-executive-abuse

(44) Elizabeth Goitein, ibid.

(45) Elliot Bulmer, Emergency powers, ibid, p22.

(46) Gustavo Gouvea Maciel, Legislative best practices during times of emergency, ibid.

(47) P O'Malley et al, ibid.

(48) Gustavo Gouvea Maciel, Legislative best practices during times of emergency, ibid.

(٤٩) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٢٩.

(50) Hashem Baker Ali Alshaikh, Administrative Law In Crisis: Navigating Responses To Public Health Emergencies And National Security Threats, Russian Law Journal, V. 12, 2024, p. 1715.

(٥١) معلومات قيمة بهذا الخصوص في التقرير التالي:

COVID-19 and emergency measures taken by the member States, Venice Commission - Observatory on emergency situations. Available at:

<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory//T18-E.htm>

المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية

- (١) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢.
- (٢) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- (٣) سعيد علي الراشدي، الإدارة بشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- (٤) عصام رمضان مرسى، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- (٥) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.
- (٦) علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- (٧) مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١.
- (٨) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.
- (٩) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
- (١٠) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري-الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
- (١١) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

ثانياً: المجلات والدوريات باللغة العربية

- (١) زانا رؤوف كريم و ناسو عبد الكريم، الترابط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري، المجلة العلمية لجامعة جيهان، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٢.
- (٢) زينب ماجد محمد علي، دور التسبب في تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، مجلة آداب الكوفة، العدد ٥٧، ٢٠٢٣.
- (٣) سعد عبدالله خلف، إعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد (٧)، ٢٠٢٠.
- (٤) سلمى غضبان حسين، التناسب في القرار الإداري، المجلة العلمية الأكاديمية العراقية، المجلد الأول، العدد ٦، ٢٠٢٥.
- (٥) صالح عبد عايد و ناظر أحمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ٢٠١٨.



ثالثاً: الكتب باللغة الإنجليزية

- 1) Aharon Barak, Proportionality- Constitutional Rights and Their Limitations, Cambridge University Press, 2012.
- 2) Pavel Ondřejek and Filip Horák, Proportionality during Times of Crisis, Cambridge University Press, 2024.

رابعاً: المجلات والدوريات باللغة الإنجليزية

- 1) Ahmed Mokhtar Abdel Hamid, Administrative Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence Systems in Public Services: An Analytical Study in Light of the Principles of Legality and Transparency, Humanities and social science, Vol. 13, No. 4.
- 2) Hashem Baker Ali Alshaikh, Administrative Law In Crisis: Navigating Responses To Public Health Emergencies And National Security Threats, Russian Law Journal, V. 12, 2024.

خامساً: المواقع الإلكترونية

- 1) David Kretzmer, state of emergency, 2021.
<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/>
- 2) Elizabeth Goitein, Emergency Powers: A System Vulnerable to Executive Abuse, 2023.
www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/emergency-powers-system-vulnerable-executive-abuse
- 3) Elliot Bulmer, emergency powers
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>
- 4) Gustavo Gouvea Maciel, Legislative best practices during times of emergency, 2021.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Helpdesk-2021_Legislative_best_practices-in-times-of-crisis-FINAL.pdf
- 5) Xavier Groussot and Katharina Girbinger, The precautionary and proportionality principles in emergency situations, 2024.
https://www.researchgate.net/publication/385423324_The_precautionary_and_proportionality_principles_in_emergency_situations_an_analysis_of_the_concept_of_discretion_in_the_context_of_the_Covid-19_pandemic_and_EUEEA_law

سادساً: القوانين

- (١) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- (٣) قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥.