



The Constitutionality of Emergency Measures Between the Logic of Necessity and Safeguards Against Executive Abuse of Power

¹ **Jaber Awad Farhan**

¹ **National University of Science and Technology / Department of Diverse
Equivalency**

Abstract:

This study discusses the legitimacy of emergency action concerning the logic of necessity, and the protection against executive deviation in terms of the constitution. It examines the constitutional foundation of the declaration of emergencies, limits and scope of exceptional powers, researching limitations on rights and freedoms, and focusing on parliamentary and judicial checks and balances.

The conclusion of the study is that legitimacy of emergency measures relies not only on the presence of danger but on rigid constitutional requirements especially the competence, temporal and spatial limitation, necessity and proportionality and protecting the core of rights. It also insists on greater control and an extensive Iraqi emergency legislation

1: Email:

dr.jaber.law@gmail.com

2: Email:

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujlp.2026.169213.1733>

Submitted: 1/1/2026

Accepted: 19/2/2026

Published: 1/09/2026

Keywords:

Emergency measures
Necessity
executive power
rights and freedoms
constitutional review.

©Authors, 2026, College of Law
University of Anbar. This is an open-
access article under the CC BY 4.0
license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



دستورية تدابير الطوارئ بين منطق الضرورة وضمانات عدم انحراف السلطة التنفيذية م.د. جابر عواد فرحان^١

^١ الجامعة الوطنية للعلوم والتكنولوجيا / قسم الادلة الجنائية

الملخص:

يتناول هذا البحث دستورية تدابير الطوارئ في ضوء منطق الضرورة وضمانات عدم انحراف السلطة التنفيذية. ويهدف إلى بيان الأساس الدستوري لإعلان الطوارئ، وتحديد نطاق الصلاحيات الاستثنائية وحدودها، وتحليل القيود المفروضة على الحقوق والحريات، مع إبراز دور الرقابة البرلمانية والقضائية في منع التعسف.

ويخلص البحث إلى أن مشروعية تدابير الطوارئ لا تقوم على وجود الخطر وحده، بل على التزامها بضوابط دستورية صارمة، أهمها الاختصاص، والتحديد الزمني والمكاني، ومعياري الضرورة والتناسب، وعدم المساس بجوهر الحقوق. كما يؤكد أن ضعف التنظيم التشريعي التفصيلي يوسع السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، ما يستلزم تعزيز الرقابة وسنّ قانون خاص ينظم حالة الطوارئ.

الكلمات المفتاحية:

تدابير الطوارئ، منطق الضرورة، السلطة التنفيذية، الحقوق والحريات، الرقابة الدستورية.

المقدمة

تكتسب تدابير الطوارئ أهمية خاصة في الدراسات الدستورية لأنها تُمارس في لحظات تكون فيها الدولة تحت ضغط الاستعجال وتهديد النظام العام، سواء كان التهديد أمنياً أو صحياً أو اقتصادياً أو ناتجاً عن كوارث طبيعية أو اضطرابات واسعة. وفي مثل هذه الظروف تميل السلطة التنفيذية إلى توسيع نطاق تدخلها بحجة حماية المجتمع وضمان استمرارية المرافق العامة، وهو ما يجعل حالة الطوارئ مجالاً حساساً تتقاطع فيه مقتضيات الفاعلية والسرعة مع متطلبات الشرعية والحقوق الدستورية.

ومن حيث المبدأ، يقوم منطق الضرورة على فكرة أن الخطر الاستثنائي يقتضي أدوات استثنائية، وأن التأخر في القرار قد يؤدي إلى نتائج أشد ضرراً من تقييد مؤقت لبعض

الحريات. غير أن هذا المنطق لا يمكن أن يعمل خارج إطار دولة القانون، لأن الاستثناء إذا لم يُحط بضوابط صارمة يتحول من علاج مؤقت إلى نمط دائم في الحكم، فتتآكل فكرة توازن السلطات، وتضعف الرقابة، ويختل معيار حماية الحقوق، وتُفتح مساحة واسعة لانحراف السلطة أو التعسف في استخدامها للصلاحيات الاستثنائية وتبرز هنا المشكلة الدستورية الجوهرية في أن تدابير الطوارئ لا تُقاس فقط بكونها استجابة لأزمة، بل بمدى انضباطها لشروط دستورية تتعلق بمصدر السلطة في إعلان الطوارئ، وحدودها الزمنية والمكانية، ووضوحها وعلنيتها، وقابليتها للرقابة البرلمانية والقضائية. فالدستورية في هذا السياق ليست وصفاً شكلياً، بل معياراً مركباً يختبر الأساس القانوني للتدبير، وتناسبه مع درجة الخطر، وضرورة اللجوء إليه، ومدى احترامه للحد الأدنى من الضمانات التي لا يجوز إهدارها حتى في أقصى الظروف.

كما أن تقييم دستورية التدابير الاستثنائية يستدعي النظر إلى العلاقة بين السلطات، لأن توسع السلطة التنفيذية في الطوارئ قد يؤدي عملياً إلى تقليص دور السلطة التشريعية في الرقابة أو التشريع، ويحد من قدرة القضاء على حماية الحقوق إذا تم تحصين القرارات أو تضيق سبل الطعن. من هنا تأتي أهمية بناء إطار تحليلي واضح يحدد متى تكون الضرورة مبرراً دستورياً، ومتى تتحول إلى ذريعة لتجاوز حدود المشروعية، وكيف تُفعل الضمانات الرقابية لمنع الانحراف وضمان عودة الوضع القانوني إلى طبيعته فور زوال أسباب الطوارئ. وانطلاقاً من هذه الخلفية، يسعى هذا البحث إلى ضبط التوازن بين مقتضيات الضرورة واشتراطات دولة القانون، عبر بيان المعايير التي تجعل تدابير الطوارئ دستورية من حيث الأساس والشكل والمضمون، وتحديد الضمانات التي تمنع انحراف السلطة التنفيذية وتضمن بقاء الاستثناء في نطاقه المؤقت والضروري فقط.

أولاً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في كيفية التوفيق بين توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وقت الطوارئ من جهة، وبين حماية مبدأ المشروعية والحقوق الدستورية ومنع الانحراف في استعمال السلطة من جهة أخرى. وتظهر الإشكالية بصورة أدق عندما تُتخذ تدابير تمس

الحريات العامة أو تقيّد الحقوق، أو عندما يمتد تطبيق الطوارئ زمنياً أو مكانياً دون مبررات واضحة، أو عندما تضعف آليات الرقابة، بما يهدد بتحول الحالة الاستثنائية إلى وضع اعتيادي.

ثانياً: سؤال البحث الرئيس

كيف تُقاس دستورية تدابير الطوارئ في ضوء منطق الضرورة، وما الضمانات التي تمنع انحراف السلطة التنفيذية عند مباشرتها للصلاحيات الاستثنائية؟

ثالثاً: أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من كونه يتناول واحدة من أكثر مناطق القانون الدستوري حساسية، حيث تتلاقى حماية النظام العام مع حماية الحقوق والحريات. ويمكن تحديد أهميته في الآتي:

١. إبراز الحدود الدستورية لصلاحيات السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، بما يمنع توسعها غير المبرر.

٢. توضيح الضوابط والمعايير التي تحول دون المساس غير الضروري بالحقوق والحريات، وبخاصة معيار الضرورة والتناسب وعدم التعسف.

٣. تقديم إطار تحليلي يمكن أن يفيد المشرع والقضاء والرقابة البرلمانية في تقييم تدابير الطوارئ من حيث الشرعية الدستورية وفعالية الضمانات.

رابعاً: أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحقيق ما يأتي:

١. بيان الأساس الدستوري والقانوني لتدابير الطوارئ، وشرح فلسفة الضرورة وحدودها في النظرية الدستورية.

٢. تحديد الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان الطوارئ، وضوابط استمرارها وتجديدها، وآليات إنهائها والعودة إلى الوضع القانوني العادي.

٣. تحليل نطاق السلطات الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية وحدودها الدستورية، مع بيان القيود المفروضة على تقييد الحقوق والحريات.

خامساً: منهج البحث

يعتمد البحث المنهج التحليلي بوصفه منهجاً رئيساً، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للطوارئ، وتفسير المبادئ العامة للمشروعية، ومناقشة اتجاهات القضاء الدستوري والإداري المتعلقة بالضرورة والتناسب والرقابة على القرارات الاستثنائية. كما يستفيد البحث من المنهج المقارن عند الحاجة، بهدف إثراء التحليل وتوضيح النماذج المختلفة في ضبط الطوارئ والرقابة عليها، واستنتاج الضوابط العامة التي تتقارب حولها التجارب الدستورية.

سادساً: حدود البحث

١. الحدود الموضوعية: يقتصر البحث على تدابير الطوارئ ومنطق الضرورة وضمانات منع الانحراف في استعمال السلطة التنفيذية.
٢. الحدود القانونية: ينصب التركيز على الدستور والقوانين النازمة للطوارئ، وآليات الرقابة البرلمانية والقضائية ذات الصلة.
٣. الحدود التطبيقية: يُستند إلى نماذج تشريعية أو قضائية بقدر ما يتوافر في متن البحث، وبما يخدم بناء المعايير التحليلية دون إخلال بهدف البحث أو توسيع نطاقه خارج محوره.

I. المبحث الأول

الأساس الدستوري لمنطق الضرورة وحالة الطوارئ

يقوم البناء الدستوري الحديث على معادلة دقيقة تجمع بين مطلبين متلازمين ظاهرياً ومتعارضين عملياً: حفظ كيان الدولة واستمرار مؤسساتها عند الأزمات، وصيانة مبدأ المشروعية والحقوق والحريات باعتبارها جوهر دولة القانون. وفي لحظات الخطر العام،

كالحروب والاضطرابات الواسعة والكوارث الصحية والبيئية، تميل السلطة التنفيذية بطبيعتها إلى طلب أدوات أسرع وأشد فاعلية، وغالبًا ما تُصاغ هذه الأدوات في صورة تدابير استثنائية أو تقييدات مؤقتة للحقوق. هنا يبرز منطق الضرورة بوصفه إطارًا تفسيريًا يبرر الانحراف المحدود عن القواعد العادية، لكنه في الوقت نفسه يفرض شروطًا صارمة تمنع تحول الاستثناء إلى نمط حكم دائم. ومن ثم فإن هذا المبحث يهدف إلى تأصيل مفهوم الضرورة في الفقه الدستوري، وتحديد حدوده المفاهيمية والقانونية، وبيان علاقته بحالة الطوارئ باعتبارها نظامًا دستوريًا أو قانونيًا منظمًا لإدارة الأزمات، مع التركيز على الإشكالية المركزية: كيف تُمنح الدولة قدرة الاستجابة السريعة دون أن تُفتح أبواب التعسف والانحراف في استعمال السلطة.

I. أ. المطلب الأول

مفهوم الضرورة في الفقه الدستوري وتمييزها عن الاستثناء

يُعد مفهوم الضرورة من المفاهيم المحورية في الفقه الدستوري، لأنه يتصل مباشرة بحدود السلطة في مواجهة الأخطار الاستثنائية. فالضرورة لا تُفهم في نطاق القانون الدستوري بوصفها مجرد صعوبة أو ظرف طارئ عابر، بل بوصفها حالة تهديد جسيم وحال يطل مقومات الدولة أو سلامة المجتمع إلى درجة تجعل تطبيق القواعد العادية وحده غير كاف لتحقيق الغاية الدستورية العليا المتمثلة في حماية الكيان العام وضمان استمرار المرافق والمؤسسات. وفي هذا المعنى، تُطرح الضرورة كمنطق يفسر إمكان اتخاذ إجراءات غير مألوفة في الظروف الاعتيادية، شرط أن تبقى هذه الإجراءات خاضعة لقواعد حاكمة تمنع الانفلات. وقد بينت دراسات عراقية في موضوع الطوارئ أن نقطة البدء في فهم الضرورة تكون من ربطها بالمشروعية ذاتها، لأن حماية الدولة ليست نقيضًا للمشروعية بل شرط لاستمرارها، على أن تُقيد التدابير الاستثنائية بهدفها وحدودها الدستورية.^(١)

ومن الناحية المفاهيمية، تُقارب الضرورة عادة من زاويتين متكاملتين. الزاوية الأولى ترى الضرورة أداة لتوسيع نطاق المشروعية بحيث تستوعب أعمال السلطة زمن الأزمات

(١) صالح، ماهر فيصل، عبدهللا، انتصار حسن، خليل، مصطفى طالع. "حالة الطوارئ في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥: الحلول والمعالجات". مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام (الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، (٢٠١٨): ص١٥٢-١٦٨

ضمن مشروعية استثنائية لا تُنكر أصل القاعدة، وإنما تجمد بعض آثارها مؤقتاً لدفع خطر داهم. والزاوية الثانية تنظر إليها بوصفها استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ذاته عندما تهدد الأزيمة كيان الدولة، وهو استثناء شديد الحساسية لأنه يلامس جوهر الهرم الدستوري. وقد طُرحت في الأدبيات الحديثة معادلة توازن مفادها أن الضرورة لا ترفع حكم الدستور ولا تُقصي الرقابة، لكنها قد تُجيز تدابير تُعد غير مقبولة في الحالة الاعتيادية إذا استوفت شروطاً صارمة، أهمها قيام الخطر الجسيم، وتعذر الوسائل العادية، وتحقيق الملاءمة، ثم التناسب والزمانية.^(١)

وتتضح شروط الضرورة وحدودها عند تفكيكها إلى عناصر عملية قابلة للقياس. أول هذه العناصر هو الخطر الجسيم والحال، أي أن يكون التهديد واقعياً لا افتراضياً، وقريب الوقوع أو واقعاً بالفعل، بحيث لا يكفي فيه مجرد التخوف السياسي أو الخطاب التعبوي. ثانيها اللزوم بمعنى عدم وجود بدائل قانونية عادية تحقق حماية المصلحة العامة بذات الكفاءة والسرعة. ثالثها المؤقتية لأن الضرورة بطبيعتها ترتبط بظرف زمني محدد، فإذا زال السبب زال المبرر، وأصبح الاستمرار انحرافاً في استعمال السلطة. رابعها التناسب بحيث تُقدر التدابير بقدرها، فلا تتوسع القيود على الحقوق أكثر مما يلزم لدفع الخطر. خامسها الخضوع للرقابة بأن تبقى التدابير قابلة للمساءلة السياسية والقضائية وفق آليات يحددها الدستور أو القانون. ويلاحظ أن الأدبيات العربية الحديثة في نظرية الضرورة تُشدد على أن هذه النظرية لا تبرر إطلاق يد السلطة، بل تضعها داخل قفص من الضوابط حتى لا تتحول الضرورة إلى ذريعة لإضعاف الحقوق وتآكل الفصل بين السلطات.^(٢)

وفي التطبيق، تقدم الأزمات الصحية نموذجاً كاشفاً لطبيعة الضرورة وحدودها. فقد أظهرت تجارب الدول خلال جائحة كورونا أن السلطة العامة قد تلجأ إلى قرارات تقييد التنقل وتعليق الدراسة أو بعض الأنشطة، وهي تدابير تمس حقوقاً وحرّيات أصيلة، لكنها قد تُقبل

(١) عبد الزهرة، غصون علي، محمد علي، زينب ماجد. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". *مجلة القانون العراقي*، العدد ٦٧، ج ١، كانون الأول، (٢٠٢٢): ص ٤٥٥-٤٨٤.
(٢) المطوع، إقبال عبد العزيز. "التطور التاريخي لنظرية الضرورة: دراسة تأصيلية وتطبيقية". *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١٠، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن، ج ١، نوفمبر، (٢٠٢١): ص ٨٢-١٧.

دستوريا إذا ثبت أنها ضرورية لحماية الحق في الحياة والصحة، وأنها صدرت ضمن إطار قانوني محدد، وبقيت قابلة للمراجعة ولم تتجاوز مقتضى الحاجة. وفي التجربة العراقية تحديداً، أثير نقاش واسع حول الأساس الدستوري والقانوني لبعض الإجراءات التنفيذية التي اتخذت لمواجهة الجائحة دون إعلان رسمي لحالة الطوارئ، وهو نقاش يعيد مفهوم الضرورة إلى مركز التحليل: هل ما اتخذ هو ضرورة قانونية منضبطة أم مجرد إجراءات توسعية بلا سند كاف. ^(١)

أما تمييز الضرورة عن الاستثناء فيحتاج إلى دقة، لأن الالتباس بينهما هو المدخل الأكثر شيوعاً لتبرير التوسع غير المشروع. يمكن القول إن الضرورة هي منطق تفسيري وضابط شرعي استثنائي يبرر إجراءً محدداً بقدر الخطر، بينما الاستثناء غالباً ما يُستخدم للدلالة على نظام قانوني كامل يعلّق أو يقيد قواعد عامة ضمن إطار مُعلن، مثل نظام الطوارئ أو الأحكام العرفية أو غيرها من الأنظمة التي ينظمها الدستور والقانون. وبمعنى أدق، الضرورة قد تعمل داخل النظام الدستوري بوصفها سبباً مبرراً لقرار أو تدبير طارئ، لكن حالة الطوارئ هي نظام له إجراءات إعلان ومدد وقيود ومؤسسات رقابية. ولهذا فإن الكتابات المعاصرة تحذر من خلط الضرورة كفكرة قانونية منضبطة، بـ الاستثناء كنمط حكم مفتوح قد يتحول إلى قاعدة إذا ضعف الإعلان والشفافية والرقابة. ^(٢)

ويتفرع عن هذا التمييز فرق مهم بين الضرورة السياسية والضرورة القانونية. فالضرورة السياسية هي تلك التي تُستند إلى تقديرات السلطة وتفضيلاتها وإلى حسابات المصلحة كما تراها القيادة السياسية، وقد تتوسع في تفسير الخطر والتهديد، وقد تُستعمل لإضفاء شرعية خطابية على قرارات لا تستوفي الشروط القانونية. أما الضرورة القانونية فهي التي تُقاس بمعايير محددة يمكن فحصها، وتستند إلى نص دستوري أو إطار تشريعي أو مبادئ مستقرة في القضاء الدستوري والإداري، وتخضع لمبدأ التسبب، وإمكان الطعن،

(١) محبي، داوود، الشكري، قاسم عبد الجليل، كاظم، حبيب طيه. "أثر حالة الضرورة على أركان القرار الإداري". مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ١٠، مج ١٠، ١٤، ج ٢، (٢٠٢٥): ص ٥٠١-٥٢٩.
(٢) دلشاد محمد زرا الهركي، "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ: دراسة تحليلية مقارنة بإجراءات حماية الأمن القومي". مجلة النور للدراسات القانونية، مج ٢، ٣٤، (٢٠٢٥): ص ٦٧-٧٦.

ومراجعة التناسب. وفي هذا السياق، يشدد الفقه على أن الخطر الحقيقي ليس في وجود تدابير استثنائية عند الأزمات، بل في تحول الضرورة السياسية إلى بديل عن الضرورة القانونية، لأن الأولى قد تُنتج قرارات واسعة تمس جوهر الحقوق دون سقف واضح، بينما الثانية تُلزم السلطة بإثبات السبب وحدود الإجراء ومدته ومناسبتها.^(١)

ولأن الضرورة قد تُستخدم لتبرير تدخل السلطة التنفيذية في مجالات حساسة، فإن الفقه يربطها ربطاً وثيقاً بمبدأ عدم المساس بجوهر الحقوق. فحتى في ظل الضرورة والطوارئ، تظل هناك حقوق لا يجوز إهدارها، أو لا يجوز تقييدها إلا ضمن الحد الأدنى الذي يضمن بقاء الكرامة الإنسانية وصون العدالة الإجرائية. كما أن شرط الرقابة لا يُعد ترفاً، بل هو جزء من تعريف الضرورة ذاته، لأن ما لا يُراجع ولا يُسائل سرعان ما يتحول إلى سلطة تقديرية مطلقة. وقد ركزت دراسات مقارنة حديثة على أن فعالية الاستجابة للأزمات لا تُقاس بمدى الشدة وحدها، بل بقدرة الدولة على الجمع بين الفاعلية والضبط، أي أن تكون الاستجابة قوية لكنها قابلة للمحاسبة ومحددة الأهداف ومقيدة بالزمن ومن زاوية منهجية، يساعد هذا التمييز بين الضرورة والاستثناء على ضبط التحليل الدستوري لتدابير الطوارئ لاحقاً. فإذا كانت الضرورة تبرر إجراءً وتُلزم بتناسبه وزمانيته، فإن حالة الطوارئ تخلق إطاراً يلزم بإعلان رسمي، وتحديد المدة والنطاق، وتفعيل الرقابة البرلمانية والقضائية وفق قواعد واضحة. وعليه، فإن أي توسع في صلاحيات السلطة التنفيذية لا يمكن تبريره بمجرد الادعاء بوجود خطر عام، بل يجب ربطه إما بإعلان طوارئ مستوف للشروط، أو بتدبير ضرورة محدد ومسبب وقابل للطعن، وإلا انقلب إلى انحراف في استعمال السلطة يهدد جوهر الدولة الدستورية.^(٢)

(١) الشدوح، ماهر يوسف. "أحكام حالة الضرورة في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة". مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، مج ٢٧، ع ٤٤، (٢٠١٩): ص ٣٧٥-٣٩٤.

(٢) محمد، عمر علاء. "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ في نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م والواقع التطبيقي". مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، مج ١٤، ع ٤٤، تشرين الأول، (٢٠٢٤): ص ١٦٩-١٩٤.

I.ب. المطلب الثاني

الأساس الدستوري لإعلان الطوارئ وضوابطه العامة

يقوم الأساس الدستوري لإعلان الطوارئ على فكرة محورية هي أن الخطر الاستثنائي لا يبرر تعليق الدستور أو تعطيل قواعده، بل يفعل داخله مساراً خاصاً يهدف إلى تمكين الدولة من حماية النظام العام واستمرار المرافق، مع الإبقاء على الضمانات التي تمنع تحوّل الإجراء الاستثنائي إلى نمط حكم دائم. ومن ثم، لا تُقاس دستورية إعلان الطوارئ بمجرد وجود أزمة واقعية، بل بمدى احترام قواعد الاختصاص والإجراءات، وبمدى انضباط الإعلان بضوابط الزمن والمكان، وبالالتزام بمبدأ العلانية والشفافية باعتبارهما شرطين لازمين للمساءلة والرقابة اللاحقة.^(١)

أولاً: الجهة المختصة بالإعلان وإجراءات الإقرار

تتجه أغلب الدساتير الحديثة إلى عدم ترك إعلان الطوارئ لإرادة جهة واحدة، يُعد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ المرجع الأعلى لتنظيم حالة الطوارئ، إذ وضع إطاراً عاماً يوازن بين متطلبات مواجهة الخطر الاستثنائي وضمان عدم انحراف السلطة التنفيذية. فقد نصت المادة (٦١/تاسعاً/أ)^(٢) على أن إعلان حالة الطوارئ يتم بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، ولمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد، وهو ما يعكس بوضوح اعتماد المشرّع الدستوري لآلية القرار المركب والرقابة البرلمانية المعززة، وعدم ترك هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية وحدها.

كما ألزمت المادة نفسها الحكومة بعرض الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء الطوارئ على مجلس النواب، بما يرسخ الأساس الدستوري للرقابة السياسية الدورية، ويجعل من استمرار الطوارئ خاضعاً للتقييم البرلماني لا لتقدير الحكومة المنفرد، فإن المادة (٩٣) من

(١) سعد، إسلام هاشم. "نظرية الضرورة وأثرها على الالتزامات التعاقدية في ظل جائحة كورونا: دراسة مقارنة بين القانون المدني والفقه الإسلامي". مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١١، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن، ج٢، ديسمبر، (٢٠٢١): ص ٢٨١-٣٣٠.

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعاً/أ).

الدستور منحت المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، والفصل في النزاعات التي تنشأ عن تطبيق النصوص الدستورية، وهو ما يشمل بطبيعته الرقابة على شرعية إعلان الطوارئ، ودستورية التدابير الصادرة بمناسبةها، بما يفتح المجال لرقابة قضائية دستورية على الاستثناء ذاته.^(١)

وعلى المستوى التشريعي، لا يزال العراق يفتقر إلى قانون خاص شامل لحالة الطوارئ بعد دستور ٢٠٠٥، الأمر الذي أدى عملياً إلى استمرار الاستناد إلى تشريعات وأوامر سابقة، من أبرزها أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الذي منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في مجالات الأمن والتنقل والتوقيف وإدارة المرافق، وهو ما يثير إشكالية التوافق بين هذه الأوامر والدستور الدائم، ومدى انسجامها مع مبادئ التناسب والضرورة وعدم المساس بالحقوق.^(٢)

كما يكتسب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ أهمية خاصة في هذا السياق، بوصفه الإطار المنظم للقضاء الإداري، وما يتفرع عنه من رقابة على مشروعية القرارات الإدارية الاستثنائية الصادرة أثناء الطوارئ، سواء من حيث الإلغاء أو التعويض^(٣)، فإن قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ عزز الإطار المؤسسي للرقابة الدستورية، بما يسمح بتفعيل دور القضاء الدستوري في ضبط حالة الطوارئ، ومنع تحولها إلى مجال خارج الرقابة.^(٤)

ويكشف هذا الإطار الدستوري والتشريعي أن تنظيم الطوارئ في العراق يقوم حالياً على أساس دستوري عام، يقابله فراغ تشريعي نسبي، ما يجعل التطبيق العملي عرضة لاجتهادات تنفيذية واسعة، ويبرز الحاجة إلى تقنين تفصيلي يحدد بدقة شروط الطوارئ وضماناتها وحدود السلطات الاستثنائية.

(١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٩٣/أولاً وثانياً).

(٢) أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٨.

(٣) قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٣٦.

(٤) قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، الوقائع العراقية، العدد ٤٦٤٧.

لأن خطورة الإجراء تكمن في أنه يعيد ترتيب العلاقة بين السلطات ويُنتج آثاراً مباشرة على الحقوق والحريات. لذلك يُعد تحديد الجهة المختصة قاعدة دستورية فاصلة، وهي قاعدة تتصل بمبدأ الفصل بين السلطات أكثر مما تتصل باعتبارات السرعة وحدها. وفي النموذج العراقي، يبرز منطق القرار المركب الذي يربط الإعلان بطلب مشترك وموافقة نيابية مُعززة، بما يجعل الإعلان نتاج توازن سياسي ودستوري، لا مجرد تدبير إداري. ^(١)

ويُستفاد فقهيًا أن اشتراط الإقرار البرلماني لا يهدف فقط إلى منح الشرعية السياسية، بل إلى تحقيق ثلاثة وظائف دستورية متلازمة: وظيفة التحقق من توافر سبب الطوارئ، ووظيفة تحديد الإطار العام للتدابير، ووظيفة وضع السلطة التنفيذية داخل مسار مسالة زمنية. فالإقرار البرلماني، متى جاء لاحقاً أو سابقاً بحسب البناء الدستوري، يقطع الطريق على التوسع الصامت في السلطات الاستثنائية، ويمنع الادعاء بأن الضرورة وحدها تكفي لتجاوز الضوابط الإجرائية. ^(٢)

وتزداد أهمية إجراءات الإقرار حين يكون النظام الدستوري برلمانياً أو شبه برلماني، لأن الحكومة قد تمتلك أدوات أغلبية سياسية، ما يفرض تعزيز شروط التصويت أو اشتراط أغلبية موصوفة. والغاية هنا ليست التعطيل، بل ضمان أن إعلان الطوارئ يعكس حداً أدنى من التوافق الوطني، باعتباره إجراءً يمس المجال العام برمته. ويؤكد الفقه المقارن أن الأغلبية الموصوفة في مثل هذه المسائل ليست تفصيلاً شكلياً، بل ضمانة ضد الاستسهال السياسي، لأنها ترفع كلفة الإعلان وتجبر السلطة التنفيذية على تقديم مبررات أوضح وأكثر قابلية للفحص. ^(٣)

(١) كشكول، بمامة محمد حسن. "إعلان حالة الطوارئ الصحية في العراق: دستوريته ومشروعيتها". مجلة الحقوق، مج ١٣، ع ٤١٤ (ملحق)، ص ٧٢١-٧٣٢، (٢٠٢١): ص ٧٢٤-٧٢٨.

(٢) حبيب، سعد عبد الله خلف (د.ت/ضمن العدد ٧). "إعلان حالة الطوارئ في العراق: دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥". مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، العدد (٧)، ص ٣٢٥-٣٥٣، وبخاصة ص ٣٣٦-٣٤٤.

(٣) جمهورية العراق (٢٠١٦). قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، المواد (٢)، و(٥)، بوصفها إطاراً قانونياً لاختصاصات تدخل ترتبط بالنظام العام، مع ملاحظة الاستناد إليه ضمن نقاش حدود التدابير الإدارية. (إحالة توثيقية داخل دراسة ديرنيا والياسري، ص ٩٦٣ وما بعدها).

ثانيًا: شرط التحديد الزمني والمكاني

يُعد التحديد الزمني من أقوى الضوابط الدستورية، لأنه يحول الطوارئ من حالة مفتوحة إلى نظام مقيد بمهلة، ويمنع بقاء الاستثناء قائمًا بذريعة استمرار الخطر دون مراجعة. فالقاعدة الدستورية الرشيدة تفترض أن الطوارئ مؤقتة بطبيعتها، وأن استمرارها يستلزم إعادة فحص المسوغ، لا مجرد تمديد تلقائي. ومن ثم، لا تكفي عبارة حتى زوال الخطر إذا لم تُترجم إلى مدة محددة وإلى آلية تمديد مضبوطة.

وفي السياق العراقي، تظهر أهمية هذا الضابط حين نلاحظ أن التشريعات الاستثنائية السابقة قد تُستحضر لتغطية فراغ تنظيمي أو لتبرير توسع التدابير، لذلك يصبح التحديد الزمني حاجزًا قانونيًا يضبط سلوك السلطة التنفيذية ويجعل تمديد الطوارئ خاضعًا لاعتبارات معلنة ولتصويت جديد أو مراجعة جديدة. كما أن ربط التمديد بإجراءات إقرار مماثلة للإعلان الأول يُعزز فكرة أن الوقت ليس عنصرًا محايدًا، بل هو مجال للرقابة.

أما التحديد المكاني، فهو الضابط الذي يمنع تعميم التدابير على كامل الإقليم إذا كان الخطر محصورًا في نطاق محدد. وهو ضابط يتصل بمبدأ التناسب اتصالًا مباشرًا، إذ لا معنى لفرض قيود واسعة على مناطق غير متأثرة بالخطر إذا أمكن حصر التدابير في نطاق جغرافي أدق. ويؤدي التحديد المكاني كذلك وظيفة حماية المراكز القانونية للأفراد خارج نطاق الطوارئ، ويحد من انتقال التدبير الاستثنائي إلى نموذج إدارة عامة يُطبق على الجميع بلا ضرورة.^(١)

ثالثًا: مبدأ الإعلان والشفافية

لا تكتمل دستورية إعلان الطوارئ دون علانية واضحة، لأن الإعلان السري أو غير المعلن يُنتج سلطات استثنائية بلا مساءلة. والشفافية هنا لا تعني كشف تفاصيل أمنية حساسة، بل تعني على الأقل إعلان سبب الطوارئ، ونطاقها الزمني والمكاني، وطبيعة التدابير العامة،

(١) الفلّالي، عبد الحميد حميد. "التوازن بين السلطة والحرية في النظام القانوني العراقي في ظل الأزمات". (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٢): صفحات PDF ٦٥-٨٢.

والجهة التي تملك مراجعتها أو الطعن فيها، أو على الأقل الجهة التي تراقب مشروعيتها. فالإعلان هو المدخل الطبيعي لرقابة البرلمان والرأي العام والقضاء، وبدونه تتحول الطوارئ إلى ممارسة إدارية يصعب ضبطها. ^(١) وتؤكد الأدبيات التي تناولت الطوارئ الصحية أن الإشكال لا يكمن في اتخاذ تدابير صحية عاجلة، بل في اتخاذها في إطار غير محدد أو غير معلن، بما يخلط بين القرارات التنظيمية العادية وبين التدابير الاستثنائية التي ينبغي أن تمر عبر مسار دستوري واضح. لذلك تُبرز هذه الأدبيات ضرورة بيان الأساس القانوني للتدبير، والتمييز بين ما يمكن اتخاذه وفق القوانين القطاعية العادية وبين ما يتطلب إعلان الطوارئ دستورياً. وفي العراق، تُثار هذه النقطة بوضوح عند الحديث عن الاعتماد على قوانين قائمة لتنفيذ تدابير معينة دون تفعيل نص الطوارئ الدستوري إذا كان غير منظم بقانون خاص، وهو ما يستدعي شفافية أكبر لتجنب الالتباس في التكيف القانوني للإجراءات.

كما ترتبط الشفافية بمبدأ توثيق القرار وإتاحته للرقابة. فمن حيث المعيار الدستوري، يُفترض أن يكون إعلان الطوارئ في صورة رسمية قابلة للتحقق، وأن تُنشر قواعده العامة وفق الأصول المقررة للنشر، لأن النشر ليس مجرد إجراء إداري بل شرط لعلم المخاطبين ولبدء حساب المدد ولتمكين الطعن. وعلى هذا الأساس، تُعد علانية الإعلان جزءاً من ضمانات عدم الانحراف، لأنها تُجبر السلطة التنفيذية على صياغة أسبابها وحدودها كتابة، وتُسهل اختبار التناسب لاحقاً عند الرقابة البرلمانية أو القضائية. ^(٢)

II. المبحث الثاني

نطاق تدابير الطوارئ وحدود السلطة التنفيذية

يتصل هذا المبحث بجوهر الإشكالية الدستورية في حالات الطوارئ، لأن الطوارئ لا تُقاس فقط بشرعية إعلانها، بل بكيفية ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها الاستثنائية بعد

(١) الموصلي، منى محمد علي. "حالة الطوارئ في دولة الكويت بين مقتضيات مواجهة الأزمات و ضمانات حماية حقوق الإنسان". (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٠) صفحات ٥٥-٤٠.

(٢) الهزكي، دلشاد محمد زارا. "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ: دراسة تحليلية مقارنة بإجراءات حماية الأمن القومي". مجلة النور للدراسات القانونية، مج ٢، ع ٣٤، ص ٦٧-٧٦، (٢٠٢٥): وبخاصة ص ٧٠-٧٤.

الإعلان أو أثناء إدارة الأزمة. ففي الواقع العملي تميل السلطة التنفيذية إلى توسيع أدواتها الإدارية والأمنية والتنظيمية بدعوى حماية النظام العام، وضمان استمرارية المرافق العامة، ومواجهة خطر داهم قد لا تُجدي معه الوسائل العادية. غير أن هذا التوسع، مهما كانت مبرراته، يظل محكوماً بمبدأ المشروعية وبمقتضيات الدولة الدستورية التي تجعل الاستثناء مؤقتاً ومقيداً ومراقباً، لا بوابةً لتغيير قواعد اللعبة الدستورية أو لإعادة توزيع الاختصاصات على نحو يُضعف الرقابة أو يمس جوهر الحقوق. ومن هنا تبرز أهمية تحليل مضمون السلطات الاستثنائية وحدودها، وآليات منع تحول التفويض والتنظيم الاستثنائي إلى مسار دائم يفرغ الفصل بين السلطات من مضمونه.

II. أ. المطلب الأول

السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية وحدودها الدستورية

تُفهم السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية بوصفها مجموعة صلاحيات وإجراءات تتجاوز النطاق المعتاد للاختصاص الإداري، وتُمارس في ظروف غير عادية تهدد سلامة الدولة أو النظام العام أو الأمن المجتمعي. والغاية المعلنة منها هي تمكين الإدارة من التحرك بسرعة وفعالية في مواجهة الخطر. غير أن الطبيعة الاستثنائية لا تعني تحرر السلطة التنفيذية من القيود الدستورية، بل تعني انتقالها إلى نظام قانوني أشد تقييداً من حيث التسبب والتحديد الزمني والمكاني والرقابة، لأن أثر هذه السلطات يمس مباشرة حقوق الأفراد وحياتهم، وقد يغير التوازن بين السلطات إذا لم يُضبط بضوابط واضحة. ^(١)

أولاً: توسع الاختصاصات الإدارية والأمنية والتنظيمية

تظهر أبرز ملامح التوسع الاستثنائي في مجال الضبط الإداري، لأن الضبط بطبيعته أداة الدولة لحماية النظام العام بعناصره التقليدية، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، ثم ما يلتحق بها من عناصر حديثة بحسب الفقه والقضاء. وفي الظروف الاستثنائية تتخذ

(١) عبد اللطيف، عبد اللطيف نايف، وراضي، مازن ليلو. "أثر الطبيعة الاستثنائية للقانون الإداري في تحقيق الأمن القانوني". مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد ٢٩، (٢٠٢٥): ص ٢٥٧-٢٧٨.

الإدارة تدابير أشد أثراً مثل حظر التجوال، تقييد التنقل، منع التجمعات، تعليق الدوام أو تقنينه، إغلاق بعض المرافق أو إعادة تنظيم عملها، تنظيم آليات التوريد والتموين، فرض التزامات صحية أو أمنية، ووضع إجراءات وقائية تلتزم بها المؤسسات والأفراد. وتستند هذه التدابير إلى فكرة أن خطر الأزمة يفرض قواعد تشغيل مختلفة لحماية المجتمع، مع بقاء الالتزام بالتناسب والضرورة بوصفهما معيارين حاكمين.^(١)

تستند السلطات الاستثنائية التي تمارسها السلطة التنفيذية في العراق أثناء الأزمات إلى مجموعة من النصوص الدستورية والتشريعية المتفرقة، التي تشكل في مجموعها الإطار القانوني لتوسّع الاختصاص الإداري والأمني. فالى جانب الأساس الدستوري المتعلق بإعلان حالة الطوارئ، يبرز عدد من القوانين التي تمنح الإدارة سلطات واسعة في مجال النظام العام وفي مقدمتها قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، الذي خوّل الوزارة والأجهزة التابعة لها اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الأمن الداخلي والنظام العام، وهو ما يشكل الأساس القانوني لإجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ولا سيما ما يتعلق بتنظيم التنقل، وإغلاق الأماكن، وفرض القيود الوقائية، وإدارة الأزمات الأمنية.^(٢)

كما يبرز دور قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ في منح السلطة التنفيذية صلاحيات خاصة عند الكوارث والطوارئ، من حيث الإخلاء، والسيطرة على بعض الممتلكات للمنفعة العامة المؤقتة، وتنظيم عمل المرافق ذات الصلة بالأمن والسلامة، وهو ما يعكس اتساع الاختصاص التنفيذي خارج الإطار الاعتيادي.^(٣)

ويُضاف إلى ذلك قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، الذي يُعد من أهم الأسس القانونية للتدخل التنفيذي في حالات الطوارئ الصحية، إذ يجيز فرض الحجر

(١) حسني، عزيز مصلح. "وسائل الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية". مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية، ٣٤، مج ١، (٢٠٢٤): ص ٧٠١.

(٢) جمهورية العراق، قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٢٨، ولا سيما المواد المتعلقة بحماية الأمن الداخلي والنظام العام وصلاحيات الأجهزة التابعة للوزارة.

(٣) جمهورية العراق، قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٠، ولا سيما المواد الخاصة بتدابير الطوارئ، الإخلاء، والسيطرة المؤقتة للمنفعة العامة.

الصحي، وتقييد الحركة، واتخاذ إجراءات وقائية تمس حرية الأفراد، شريطة أن تكون بقصد حماية الصحة العامة، وهو ما ظهر عملياً خلال جائحة كورونا.^(١)

أما على مستوى التنظيم الاستثنائي الأوسع، فيبقى أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ من أكثر النصوص إثارة للجدل، لما يمنحه من سلطات واسعة لرئيس مجلس الوزراء في مجالات الأمن، والتنقل، والتوقيف، وإدارة المرافق، الأمر الذي يطرح إشكالية مدى انسجام هذه الصلاحيات مع الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، وحدود استمرار تطبيقها دون تقنين تشريعي حديث خاص بالطوارئ.^(٢)

ولا يقتصر التوسع على الضبط الإداري فقط، بل يمتد إلى إدارة المرافق العامة. ففي الأزمات قد تُمنح السلطة التنفيذية قدرة أكبر على إصدار تعليمات تنظيمية داخلية، وتعديل آليات العمل، وإعادة توجيه الموارد البشرية والمالية، وإبرام إجراءات عاجلة لتأمين استمرارية الخدمات الأساسية. كما قد تتسع سلطة المحافظين أو الأجهزة التنفيذية المحلية في إطار اللامركزية الإدارية لضمان الاستجابة السريعة، وهو ما يبرز أهمية فهم الحدود الدستورية لعلاقة المركز بالأقاليم والمحافظات، وكيف يمكن للصلاحيات التنفيذية أن تتضخم في إطار اتحادي أو شبه اتحادي عند إدارة المخاطر.^(٣)

وفي السياق ذاته، يبرز أثر الطبيعة الاستثنائية للقانون الإداري من حيث المرونة واعتماد الإدارة على أدوات متعددة وأحياناً غير مقننة بالكامل، بما قد يخلق حالة من عدم اليقين القانوني إذا لم تُضبط القرارات الاستثنائية بمعايير واضحة. لذلك يُعد تحقيق الأمن

(١) جمهورية العراق، قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧٨٢، ولا سيما المواد الخاصة بالحجر الصحي والتدابير الوقائية.

(٢) سلطة الائتلاف المؤقتة، أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٨.

(٣) عبد، عبد العزيز علوي. "دور السلطة التنفيذية في التجارب الاتحادية: دراسة في نماذج مختارة". مجلة العلوم السياسية، العدد ٢٦، (٢٠٢١): ص ١٢٦-١٦٨.

القانوني جزءاً من حدود السلطة التنفيذية، لأن استقرار القواعد وإمكانية توقع آثار القرار الإداري عنصران ملازمان لدولة القانون، حتى في لحظات الأزمة.^(١)

ثانياً: حدود التفويض وحظر المساس بجوهر الحقوق الدستورية

يمثل التفويض أحد أكثر المسارات حساسية في حالات الطوارئ. فالتفويض قد يكون إدارياً داخل الجهاز التنفيذي، وقد يكون تشريعياً حين يسمح المشرع للسلطة التنفيذية بإصدار قواعد عامة تقترب في أثرها من القانون. وفي كلا النوعين يظل التفويض استثناءً يحتاج إلى سند صريح وحدود دقيقة، لأن الأصل أن الاختصاص يُمارس ممن منحه الدستور أو القانون تلك الصلاحية، حفاظاً على مبدأ توزيع السلطة ومنع تركزها.^(٢)

في التفويض التشريعي على وجه الخصوص، تُثار إشكالية تحويل السلطة التنفيذية من منفذة للقانون إلى مُنشئة لقاعدة قانونية عامة ومجردة تمس حقوق الأفراد وتعيد ترتيب مراكزهم القانونية. ويُبرر هذا المسار عادة بالحاجة إلى السرعة ومواجهة الوقائع المتغيرة التي لا يسعف معها المسار التشريعي العادي. غير أن هذا التبرير لا يكفي وحده، لأن التفويض التشريعي إذا اتسع دون ضوابط قد يؤدي عملياً إلى إضعاف البرلمان وإفراغ الرقابة السياسية من مضمونها. لذلك تشدد الدراسات الدستورية التي تناولت التفويض في العراق على ضرورة أن يكون التفويض محدداً في موضوعه وهدفه ومدته، وأن يخضع لرقابة لاحقة من السلطة التشريعية، وأن يمتنع عن المساس بتنظيم السلطة القضائية أو جوهر الحقوق والحريات، وأن يبقى في نطاق الضرورة لا في نطاق الملاءمة السياسية.^(٣)

ويتعزز هذا التوجه بالحديث عن مبدأ عدم تفويض الاختصاص التشريعي، بوصفه مظهراً من مظاهر حماية الفصل بين السلطات، حتى لو وردت استثناءات تبررها ظروف غير اعتيادية. فالحظر هنا لا يُفهم على أنه إنكار مطلق لأي تدخل تنظيمي للسلطة التنفيذية،

(١) عبد اللطيف، عبد اللطيف نايف، وراضي، مازن ليلو، المصدر نفسه، ص ٢٥٧-٢٧٨.

(٢) حميد، أمين رحيم، وعبدالواحد، أحمد هادي. "مبدأ توزيع السلطة: دراسة مقارنة". مجلة المحقق/الحي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثالثة عشر، (٢٠٢١): ص ٣١٣-٣٣٣.

(٣) عمران، علي سعد. "التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق". مجلة المعهد، العدد ٩، (٢٠٢٢): ص ١٨٧.

بل بوصفه قاعدة تهدف إلى منع نقل الاختصاص التشريعي نقلاً يفرغ وظيفة التشريع من مضمونها أو يفتح الباب أمام تشريعات استثنائية دائمة تتسلل من خلال حالة الطوارئ. ولهذا تُظهر المقاربات المقارنة أن قبول الاستثناء يرتبط دائماً بجملة شروط، من أهمها التحديد، والرقابة، وإمكانية الإلغاء، وارتباط التدبير بالضرورة الفعلية لا المتوهمة.^(١)

ومن التطبيق العملي الذي يكشف عن خطورة التوسع غير المنضبط ما شهدته إدارة جائحة كورونا في عدة دول، حيث اتخذت السلطات التنفيذية تدابير واسعة تمس حرية التنقل والعمل والتعليم والتجمع. وتبينت الدراسات العراقية التي تناولت تطبيقات نظرية الضرورة في ظل الجائحة أن مشروعية الإجراء الاستثنائي لا تُبنى على عنوان الخطر فقط، بل على تحقق شروط الضرورة، وأن تكون التدابير أقل الوسائل إضراراً، وأن تُحدد زمنياً، وأن تكون قابلة للمراجعة، مع ضرورة عدم تحويل لجان الأزمات أو التعليمات التنفيذية إلى مصدر دائم لتقييد الحقوق خارج إطار الضمانات الدستورية.^(٢)

وبذلك يتضح أن السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في الطوارئ تتمثل عملياً في توسيع أدوات الضبط الإداري وإدارة المرافق وإصدار التنظيمات العاجلة، لكنها تبقى محكومة بثلاثة أسقف دستورية كبرى. أولها سقف الاختصاص، فلا تُباشر صلاحيات غير مسندة أو تُنقل اختصاصات جوهرية بعيداً عن صاحبها الدستوري إلا وفق حدود دقيقة. ثانيها سقف الحقوق، بحيث لا يجوز المساس بجوهر الحقوق والحريات، ويظل معيار التناسب والضرورة حاكماً لكل تقييد. ثالثها سقف الرقابة، لأن الاستثناء بلا رقابة يتحول إلى قاعدة، وهو ما يناقض منطق دولة القانون الذي يجعل الطوارئ نظاماً مؤقتاً ومقيداً ومبرراً ومراجعاً.

(١) شؤلي، حسين جبر حسين. "مبدأ عدم تفويض الاختصاص التشريعي في قضاء المحكمة العليا الأمريكية: دراسة تحليلية مقارنة". مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، السنة السابعة، العدد ٢٨، (٢٠٢٥): ص ١٩٧-٢٤٢.

(٢) عبد الزهرة، غصون علي، وعلي، زينب ماجد محمد. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". العدد ٦٧، ج ١، كانون الأول، (٢٠٢٢): ص ٤٥٥.

II. ب. المطلب الثاني

القيود الدستورية على الحقوق والحريات في حالة الطوارئ

لا تُفهم حالة الطوارئ في الدولة الدستورية بوصفها منطقة فراغ قانوني، بل بوصفها وضعًا استثنائيًا يشهد فيه اختبار المشروعية أكثر مما يخف. فالمسألة لا تتعلق بإمكان فرض قيود على الحقوق والحريات من حيث المبدأ، لأن أغلب الحقوق تقبل التنظيم والقيود ضمن شروط معروفة، وإنما تتعلق بحدود هذه القيود ومعاييرها، وبالتمييز بين تقييد الحق وبين تعطيله، وبين التدبير الذي تفرضه الضرورة العامة وبين التدبير الذي يتخذ ذريعة لإعادة هندسة المجال العام على حساب الحريات. لذلك يُقاس مدى دستورية القيود في الطوارئ بمدى التزامها بمنظومة متكاملة من الضوابط التي تجعل الاستثناء محكومًا بالقانون، لا حاكمًا عليه.^(١)

أول هذه الضوابط هو مبدأ الشرعية، بمعناه الدستوري الدقيق، أي أن كل قيد على الحق يجب أن يستند إلى أساس قانوني واضح ومعلن، وأن يصدر وفق الإجراءات المقررة من الجهة المختصة، وأن يكون النص محددًا بما يمنع التوسع غير المنضبط. فغياب السند القانوني أو غموضه يفتح الباب لتقدير إدارية مطلقة، ويحول القيود من تنظيم مشروع إلى تدخل اعتباطي. ويظهر هذا المبدأ بوضوح في النقاشات العربية المقارنة حول دور القانون في ضبط القيود وتحديد نطاقها ومداها، بما يمنع اختزال الحقوق في صيغ عامة قابلة للتلاعب وفي التطبيق العراقي، يبرز الإشكال عندما تُدار الاستجابة للأزمات عبر تعليمات أو قرارات تنفيذية لا تحيطها ضمانات كافية، فتضعف قابلية القيود للرقابة القضائية الدقيقة.^(٢)

الضابط الثاني هو معيار الضرورة الملحة، وهو معيار يسبق التناسب منطقيًا، لأن التناسب يفترض أصلًا وجود ضرورة حقيقية لا يمكن دفعها بوسائل أقل شدة. فالضرورة هنا

(١) القعود، فاطمة محمد. "حالة الطوارئ وحماية حقوق الإنسان: مواجهة جائحة كورونا". *المجلة الدولية للقانون*، مج ١٠، ع ٣ (عدد خاص)، (٢٠٢١): ص ١٧١ وما بعدها.

(٢) محمد، مريم لفته. "أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية (دراسة مقارنة)". *مجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد*، مج ٣٤، ع ١٦، (٢٠١٨): ص ٤١٢ وما بعدها.

ليست مجرد ملائمة سياسية أو رغبة في سرعة الإنجاز، بل حالة تستدعي الخروج المؤقت عن المألوف بسبب خطر عام جسيم، على أن يظل الخروج في أضيق نطاق يحقق الغاية. وعليه، فإن القيود التي يمكن الاستعاضة عنها بتدابير عادية أو تنظيمية أقل مساساً بالحقوق لا تُعد قيوداً مبررة دستورياً. ويؤكد عدد من الدراسات العراقية الحديثة، في سياق جائحة كورونا، أن توظيف نظرية الضرورة لا يكتمل دون اختبار جدية الخطر، وغياب البدائل العادية، وتحديد الجهة المختصة، وربط التدبير بالزمن والغاية.^(١)

ثم يأتي معيار التناسب بوصفه قلب الرقابة الدستورية على القيود في الطوارئ، لأنه يحول دون تضخم الوسيلة مقارنة بالغاية. ويُحلل التناسب عادة عبر ثلاث حلقات مترابطة: ملائمة التدبير لتحقيق الهدف، ثم ضرورة التدبير بمعنى عدم وجود بديل أقل تقييداً، ثم الموازنة بين منفعة التدبير العامة وكلفته على الحقوق، بحيث لا تُضحى الحريات الأساسية بما يفوق ما تقتضيه الحاجة. وتزداد أهمية التناسب في الطوارئ لأن السلطة التنفيذية تميل، بحكم طبيعة الأزمات، إلى توسيع المجال الأمني والتنظيمي، وهنا تصبح رقابة القضاء الدستوري والإداري على السلطة التقديرية هي الضمانة التي تمنع تحوّل التقدير إلى تحكم^(٢) وتفيد الأدبيات المقارنة العربية، ومنها التجربة التونسية في تفعيل مبدأ التناسب، بأن التناسب ليس مجرد شعار إنشائي، بل تقنية رقابية لها خطوات ومعايير يمكن للقاضي أن يبني عليها حكمه في دستورية القيود، خصوصاً عندما تمس الحرية الشخصية أو حرمة المسكن أو حرية التنقل.^(٣)

الضابط الرابع يتصل بمبدأ عدم التمييز، وهو شرط يفرض نفسه بقوة في الطوارئ لأن إجراءات الحظر أو الإغلاق أو تقييد التجمعات قد تُطبق بصورة غير متكافئة، أو تُستخدم

(١) غصون، علي حسين، وجاسم، زينب نعيم. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". مجلة كلية التراث الجامعة، ٣٤، (٢٠٢٢): ص ٤٢٧-٤٥٥.

(٢) رحمان، آراس رسول، والنجار، شيرزاد أحمد أمين. "التدخل التشريعي للقضاء الدستوري من خلال الرقابة على التناسب التشريعي: دراسة مقارنة". مجلة يقين للدراسات القانونية، السنة الثانية، ٣٤ (حزيران)، (٢٠٢٥): ص ١١ وما بعدها.

(٣) بن عباس، بديع، وبن جماعة، حاتم (إعداد). "مبدأ التناسب في فقه قضاء محكمة التعقيب بتونس". منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، (٢٠٢٢): ص ١١-١٥.

لاستهداف فئات بعينها. وعدم التمييز هنا لا يعني المساواة الحسابية، بل يعني أن تكون المعاملة المختلفة لها مبرر موضوعي، وأن تُراعى الفئات الأكثر هشاشة في الحصول على الخدمات، وألا تتحول القيود إلى عقوبات اجتماعية أو سياسية مقنعة. وقد نبهت الدراسات التي تناولت الطوارئ الصحية إلى أن أخطر ما يصاحب التدابير الفعالة أنها تسمح بتبرير تدخل واسع في الخصوصية والحركة والعمل دون ضوابط كافية، بما يرفع مخاطر الاستغلال السياسي أو الاجتماعي للتدبير. ^(١)

ويتصل بما سبق ضابط الحد الأدنى من الحماية الذي يعبر عن أن بعض عناصر الحقوق لا تقبل المساس حتى في الطوارئ، أو على الأقل لا تقبل المساس الذي يهدر جوهر الحق ويُفرضه من مضمونه. فليس المطلوب منع أي قيد، وإنما منع القيد الذي يفضي عملياً إلى تعطيل الحق أو تجريده من قيمته. وتفيد الأدبيات القانونية التي درست تشريعات الطوارئ الصحية بأن ضمان الحد الأدنى يتطلب، على الأقل، بقاء قنوات التظلم قائمة، واحترام الكرامة الإنسانية في إنفاذ القيود، وضمان معايير أساسية في إجراءات الضبط والتوقيف والحجر، وعدم تسويق الطوارئ كتبرير دائم للتوسع في سلطات المراقبة دون سقف زمني ورقابي. ^(٢)

وتتجسد القيود الدستورية أيضاً في ضمانات إجرائية مرافقة، لأن الحقوق لا تُحمى بالنصوص وحدها. من ذلك وجوب قابلية التدبير للطعن القضائي، وتمكين المتضرر من معرفة أساس القيد وسببه، وضمان رقابة القاضي على مدى ضرورة الإجراء واستمراره، خصوصاً في القيود التي تمس الحرية الشخصية أو حرية التنقل أو التجمع. وقد بينت دراسات عراقية عن أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية أن جوهر الحماية يكمن في تقوية الرقابة، لا في تعليقها، لأن الرقابة هي التي تحافظ على العلاقة السليمة بين الاستثناء وقاعدة المشروعية.

(١) الشاوي، سري حارث عبد الكريم. "أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس كوفيد ١٩: دراسة مقارنة". RESS Journal، Vol.7، Issue 11، (٢٠٢٠): ص٢١-٤١.

(٢) كيو، عبد المنعم. "القيود الدستورية في تحديد القانون لضوابط الحقوق والحريات الأساسية في الدساتير الحديثة بالبلدان العربية: دراسة مقارنة". ضمن: *حولية الجمعية العربية للقانون الدستوري* (٢٠١٥-٢٠١٦)، (٢٠١٧): ص١٢٣ وما بعدها.

III. المبحث الثالث

ضمانات عدم انحراف السلطة التنفيذية أثناء الطوارئ

يرتبط خطر الانحراف في استعمال سلطات الطوارئ بحقيقة أن السلطة التنفيذية تعمل في ظرف ضاغط، وتملك أدوات سريعة التأثير، وقد تُغريها الحاجة السياسية أو الأمنية بتوسيع نطاق التدابير إلى ما يتجاوز الضرورة التي بُررت بها. لذلك لا يكفي الاكتفاء بصياغة دستورية عامة عن الطوارئ، بل يجب تفعيل منظومة ضمانات تمنع تحول الاستثناء إلى وضع دائم. وفي مقدمة هذه الضمانات تأتي الرقابة البرلمانية والسياسية بوصفها رقابة شرعية وديمقراطية، تعيد وصل القرار الاستثنائي بإرادة الممثلين المنتخبين، وتفرض على الحكومة أن تُقدّم مبرراتها وبياناتها، وأن تقبل المساءلة عن نتائج قراراتها خلال الطوارئ وما بعدها.

III.أ. المطلب الأول

الرقابة البرلمانية والسياسية على تدابير الطوارئ

تقوم الرقابة البرلمانية والسياسية على تدابير الطوارئ على قاعدة بسيطة مفادها أن توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية لا يكون مشروعاً إلا بقدر ما يُقابل بتشديد أدوات المساءلة والشفافية، لأن الضرورة لا تُفهم باعتبارها رخصة مفتوحة، بل باعتبارها تفويضاً مؤقتاً ومُسبباً ومحدوداً. ومن ثم تتحدد وظيفة البرلمان هنا في ثلاث دوائر متداخلة: دائرة الإقرار والتحديد، دائرة المتابعة والمساءلة، ودائرة الجزاء السياسي عند الانحراف.

أولاً، تبدأ الرقابة البرلمانية من لحظة إعلان الطوارئ أو تفعيل التدابير الاستثنائية. ففي التجربة الدستورية العراقية، تُعطي المادة (٦١/تاسعاً) لمجلس النواب موقعاً محورياً عبر اشتراط موافقته بأغلبية موصوفة، وفرض قيد زمني للتجديد، بما يجعل إعلان الطوارئ قراراً سيادياً لا ينفرد به الجهاز التنفيذي من دون غطاء تشريعي واضح. والغاية من ذلك ليست

شكلية،^(١) بل وظيفية، لأن البرلمان حين يوافق، يفترض أن يحدّد الإطار الذي تتحرك داخله السلطة التنفيذية، من حيث سبب الطوارئ، ونطاقها المكاني، ومدتها، وطبيعة الصلاحيات الاستثنائية التي تُطلب لإدارتها، مع إلزام الحكومة بتقديم مبررات مكتوبة قابلة للنقاش. ويؤدي هذا الإجراء إلى تقليل مساحة الطوارئ الواقعية التي قد تُمارس عملياً بلا إعلان، ويحوّل الاستثناء إلى حالة مضبوطة بقواعد مسبقة لا بقرارات مبهمة.^(٢)

ثانياً، بعد الإقرار تأتي رقابة المتابعة. هنا لا تكون الرقابة فعّالة إذا اقتصر على سؤال سياسي عام، بل يجب أن تتحول إلى متابعة دورية لمدى التزام الحكومة بمعايير الضرورة والتناسب، وتقييم استمرار شروط الطوارئ من عدمه. ومن أهم أدوات المتابعة في النظام البرلماني: السؤال البرلماني، وطلبات المناقشة، والاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق، والمتابعة عبر اللجان الدائمة المختصة. وقد نظم القانون العراقي الخاص بمجلس النواب وتشكيلاته جانباً مهماً من هذه الأدوات، إذ أشار إلى وظائف رقابية محددة، منها السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، والتحقيق البرلماني، والاستجواب، ثم ما يترتب على ذلك من إجراءات سياسية تتعلق بالثقة. ويفهم من هذا التنظيم أن الرقابة لا تُعد ترفاً سياسياً، بل وظيفة قانونية تؤدي دوراً موازناً في مواجهة توسع اختصاصات الحكومة، خصوصاً في الأزمنة الاستثنائية التي ترتفع فيها احتمالات الخطأ أو التعسف أو إخفاء المعلومات.^(٣)

وتظهر أهمية النظام الداخلي لمجلس النواب بوصفه القانون الإجرائي الذي يحول الصلاحيات الرقابية إلى إجراءات قابلة للتطبيق. فالسؤال البرلماني، مثلاً، يحتاج إلى قواعد تحدد طريقة تقديمه، وأجال الإجابة، وإمكانية التعقيب، وتحويل السؤال إلى مسار أوسع إذا لم تكن الإجابة كافية. كما أن الاستجواب يتطلب ترتيباً إجرائياً يوازن بين حق النائب في مساءلة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، وحق المسؤول في الدفاع، ثم يفتح الباب لاحقاً للآثار

(١) جمهورية العراق (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق، ولا سيما المادة (٦١/تاسعاً) وأحكام الرقابة البرلمانية وسحب الثقة ضمن المادة (٦١) بحسب الاقتضاء.

(٢) جميل، أحمد محسن. "معوقات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية". مجلة جامعة سومر للعلوم الإنسانية، مج ١، ع ١٤، (٢٠٢٠): ص ٩٩-١١٢.

(٣) حسن، هدى أحمد. "دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق". مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع ٦٧، (٢٠٢٤): ص ١٨٣-٢٠٨.

السياسية. وقد عالج النظام الداخلي هذه الجوانب بإفراد مواد تُنظم السؤال والاستجواب وشروطهما وإجراءاتهما، بما يجعلها أدوات مناسبة لمراجعة قرارات الطوارئ، مثل قرارات تقييد التنقل، أو الإغلاق، أو استخدام القوة، أو توسيع الضبط الإداري.^(١)

أما لجان التحقيق البرلمانية، فهي من أكثر الأدوات فاعلية زمن الطوارئ لأنها تنتقل من مساءلة القرار إلى مساءلة التنفيذ. فالانحراف غالباً لا يقع في النص الرسمي للقرار فقط، بل في كيفية تطبيقه ميدانياً. ومن ثم فإن لجان التحقيق تتيح للبرلمان جمع المعلومات من الجهات التنفيذية، والاستماع إلى الشهود والخبراء، وتدقيق المستندات، ثم رفع تقرير بنتائج محددة وتوصيات، وقد تتضمن التوصية بإحالة ملف إلى جهات قضائية أو رقابية، أو المطالبة بإيقاف قرار أو تعديله. ويلاحظ أن النظام الداخلي العراقي يجيز تشكيل لجان تحقيق بطلب عدد محدد من الأعضاء، ويضع مساراً لتقديم تقريرها إلى المجلس ضمن سقف زمني، بما يمنع تحويل التحقيق إلى مجرد عنوان سياسي بلا مخرجات. كما أن تفعيل اللجان الدائمة المختصة، ولا سيما اللجنة القانونية ولجنة الأمن والدفاع، يوفر قناة رقابية تخصصية لمراجعة حزم التدابير التي ترافق الطوارئ، ومناقشة التقارير الأمنية والإدارية المرتبطة بها.^(٢)

ثالثاً، إذا كانت المتابعة تضمن كشف الخلل، فإن الجزاء السياسي يضمن الردع. ويأخذ الجزاء السياسي صوراً تبدأ من الضغط البرلماني العلني وتوصيات اللجان، وتمتد إلى إجراءات أشد مثل سحب الثقة عن وزير، أو عن الحكومة ضمن الشروط الدستورية والقانونية. وتزداد الحاجة إلى هذا الجزاء زمن الطوارئ لأن الحكومة قد تستند إلى خطاب الخطر العام لتبرير الاستمرار في القيود أو توسيعها من دون ضرورة حقيقية. والجزاء السياسي هنا لا يراد به إسقاط الحكومة في كل أزمة، بل خلق حافز دائم لديها لتقديم تبرير مضبوط، وتحديد أهداف قابلة للقياس، وإعلان بيانات دورية عن الأثر الفعلي للتدابير على الأمن والصحة والاقتصاد والحقوق. وتفيد الدراسات التي تناولت التجربة العراقية بعد ٢٠٠٥

(١) دايش، جاسم محمد. "واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي بعد العام ٢٠٠٥". مجلة حمورابي للدراسات، السنة ١٢، العدد ٤٧، (٢٠٢٣): ص ٣٥٦-٣٩٠ تقريباً.

(٢) صالح، زينب مهدي، والسعدي، آيات سلمان شهاب. "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافق السياسي وفقاً لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥". مجلة الجامعة العراقية، ع ٥٧، ج ٣، (٢٠٢٣): ص ٣٩١-٤٠٤.

بأن ضعف تفعيل أدوات الرقابة، أو تسييسها، يؤدي إلى تآكل فعاليتها، ويُبقي السلطة التنفيذية في مساحة واسعة من الحركة غير المقيدة، وهو ما ينعكس على جودة الحكم وعلى ثقة المجتمع بالإجراءات الاستثنائية^(١).

وعلى المستوى السياسي الأوسع، تتعزز الرقابة البرلمانية عبر عوامل مساندة، أهمها وجود معارضة برلمانية قادرة على المتابعة، وبيئة حزبية تسمح بالمحاسبة لا بالمساومات، ورأي عام مطلع من خلال تقارير رسمية دورية. وفي هذا السياق تبرز قيمة مبدأ الشفافية كرافعة للرقابة السياسية، لأن الشفافية تجعل البرلمان قادراً على تقييم الضرورة من خلال بيانات واضحة، وتجعل المواطنين قادرين على تمييز الإجراءات الضرورية من الإجراءات الذي يخدم أغراضاً أخرى. وتؤكد بعض التحليلات الخاصة بالطوارئ الصحية أن غياب إطار تشريعي تفصيلي، أو ضعف انعقاد البرلمان ومناقشاته خلال الأزمة، يترك الحكومة تتحرك بقرارات تنفيذية واسعة، ويضعف الرقابة التشريعية، وهو ما يعيد طرح الحاجة إلى تفعيل الدور البرلماني بوصفه ضماناً دستورية لا مجرد خيار سياسي.

III.ب. المطلب الثاني

الرقابة القضائية والدستورية ودورها في منع الانحراف

تتجسد أخطر إشكاليات الطوارئ في أنها تجمع بين عنصرين متعارضين ظاهرياً: سرعة القرار التنفيذي من جهة، وضرورة بقاء القرار داخل حدود الدستور والقانون من جهة أخرى. لذلك لا تُعد الرقابة القضائية ترفاً مؤسسياً في زمن الاستثناء، بل هي أداة توازن تحفظ منطق الضرورة داخل إطار المشروعية، وتمنع تطبيع الاستثناء وتحوله إلى نمط حكم دائم. وتتموضع هذه الرقابة في مستويين متكاملين: رقابة دستورية تراقب شرعية إعلان الطوارئ

(١) سلمان، زمن صاحب. "الاستجاب كأحد وسائل مجلس النواب لرقابة السلطة التنفيذية". مجلة الجامعة العراقية، مج ٧٣، ٤٤، شباط، (٢٠٢٥).

وما يتصل بها من قواعد وآثار عامة، ورقابة إدارية تراقب القرارات التنفيذية الاستثنائية في تفاصيلها العملية، إلغاءً وتعويضاً ووفقاً للتنفيذ عند اللزوم.^(١)

أولاً: الرقابة الدستورية على إعلان الطوارئ وتدابيرها

يقوم منطق الرقابة الدستورية على فكرة بسيطة: حتى عندما تُمنح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية، تبقى مقيدة بمبدأ سمو الدستور وبأن الضرورة لا تنشئ سلطة مطلقة، بل تُنشئ سلطة مقيدة بحدودها. وفي الحالة العراقية، يكتسب هذا المعنى أساسه من النص الدستوري ذاته، سواء من حيث تنظيم إعلان الطوارئ وضبط مددها وإجراءاتها، أو من حيث تمكين المحكمة الاتحادية العليا من بسط رقابتها على الدستورية والفصل في النزاعات ذات الصلة.^(٢)

وتتجه الرقابة الدستورية عملياً إلى فحص ثلاثة مستويات متداخلة:

١. **مشروعية إعلان الطوارئ من حيث الاختصاص والإجراءات:** أي التحقق من أن إعلان الطوارئ صدر من الجهة المختصة، واستوفى متطلبات الإقرار والتمديد وفق ما يحدده الدستور، وأنه لم يتجاوز القيود الزمنية والمكانية المقررة. فسلامة الشكل والإجراء ليست مسألة شكلية هنا، لأنها تمثل صمام الأمان الأول ضد إعلان طوارئ فضفاض أو مفتوح المدة.^(٣)

٢. **مشروعية التدابير من حيث المضمون الدستوري:** أي فحص مدى اتساق القيود التي تفرضها التدابير الاستثنائية مع جوهر الحقوق والحريات. الرقابة هنا لا تكتفي بسؤال هل يوجد خطر، بل تسأل أيضاً هل الإجراء مناسب وضروري ومتناسب، وهل يمس الحد

(١) فرج، ماجد حامد، وصالح، ماهر فيصل. "حالة الطوارئ ودور الرقابة القضائية على أعمالها (دراسة مقارنة)". *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة النهرين*، مج ١٩، ع ٤٤، ج ٢، (٢٠١٧): ص ٦٩-٩٢.

(٢) محمد، عمر علاء. إعلان حالة الطوارئ في العراق. *مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية*، مج ١٤، ع ٤٤، (٢٠٢٤): ص ١٦٩-١٩٤ (خصوصاً ص ١٧٣-١٨٠).

(٣) دبيرنيا، علي رضا، وجاسم محمد، نور غازي (٢٠٢٥). الإشراف القضائي على السلطة الإدارية للحكومة من أجل حماية الحقوق الأساسية للمواطنين في العراق ومصر. *Journal of the Iraqia University*، (٣-٧٣)، كانون الثاني، ص ٤٦٩-٤٩٠.

الأدنى من الحماية الدستورية أو ينطوي على تمييز أو تعسف. ويلاحظ أن الأدبيات العراقية الحديثة تربط رقابة المحكمة الاتحادية بمفهوم حماية الحقوق الأساسية بوصفه معياراً موضوعياً يحد من توسع الإدارة حتى في حالات الاستثناء.

٣. **الرقابة على القواعد العامة المتولدة عن الطوارئ:** مثل التعليمات أو القرارات ذات الأثر العام، أو التشريعات والأنظمة التي تصدر تحت ضغط الأزمة. وفي هذا المستوى تصبح رقابة المحكمة الاتحادية ذات وظيفة مزدوجة: وظيفة إبطال عند مخالفة الدستور، ووظيفة تفسيرية عند الحاجة لضبط حدود السلطة الاستثنائية وتحديد المعايير التي ينبغي أن تلتزم بها. ^(١)

وتزداد أهمية هذا المسار عندما ننتبه إلى أن الخطر الحقيقي لا يكمن فقط في إعلان الطوارئ، بل في إدارة الطوارئ عبر سلسلة قرارات تنفيذية واسعة. لذلك فإن توسيع نطاق الرقابة الدستورية ليشمل ما يتولد عن حالة الطوارئ من قواعد عامة أو آثار ممتدة يعد من الضمانات الجوهرية لمنع الانحراف، وبخاصة عندما تكون التدابير قابلة للتמיד أو تتخذ شكلاً يختلط فيه الأمني بالإداري.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري على القرارات الاستثنائية ومعايير الإلغاء والتعويض

إذا كانت الرقابة الدستورية تُمسك بالسقف الأعلى للمشروعية، فإن القضاء الإداري يمسك باليومي التنفيذي للطوارئ. فقرارات حظر التجوال، تقييد التنقل، إغلاق أماكن، فرض متطلبات ترخيص استثنائية، منع تجمعات، أو تدابير إدارية طارئة، كلها قرارات إدارية بطبيعتها، قابلة للطعن عندما تتجاوز اختصاصها أو تخالف القانون أو تنحرف في غايتها. ^(٢)

وتقوم رقابة القضاء الإداري في جوهرها على دعويين مركبتين:

١. **دعوى الإلغاء:** وهي أداة رقابية تهدف إلى إزالة القرار غير المشروع من النظام القانوني. وتُبنى على أسباب عدم المشروعية المعروفة في القضاء الإداري مثل عيب الاختصاص،

(١) محمد، عمر علاء، المصدر السابق، ص ١٨٠-١٩٠.

(٢)

عيب الشكل والإجراءات، مخالفة القانون، الانحراف بالسلطة، وعيب السبب. وفي سياق الطوارئ يتخذ عيب السبب أهمية خاصة، لأن الإدارة قد تستند إلى وقائع خطر عامة دون تثبيت علاقة واضحة بين الخطر والإجراء، فيأتي دور القاضي لفحص حد أدنى من المعقولة والارتباط المنطقي بين السبب والقرار. كما يبرز الانحراف بالسلطة عندما تُستعمل صلاحيات الطوارئ لتحقيق أهداف لا صلة لها بالضرورة، كاستهداف فئة بعينها أو تصفية خصومة سياسية أو إدارية تحت مظلة الأمن.^(١)

٢. **دعوى التعويض:** وهي الوجه المكمل للحماية، لأن إلغاء القرار وحده لا يجبر الضرر الذي أصاب الأفراد. وفي هذا السياق تُحلل الدراسات الحديثة أركان المسؤولية التقصيرية للإدارة عند صدور قرار غير مشروع، وخاصة في القرارات السلبية أو الامتناع غير المشروع عن اتخاذ قرار، وما يترتب عليه من ضرر مادي أو أدبي، مع إثبات رابطة السببية. وتقيد هذه المقاربة في الطوارئ لأن كثيرًا من الأضرار تقع بسبب قرارات سريعة قد تُلغى لاحقًا، لكن أثارها الاقتصادية والاجتماعية تبقى قائمة ما لم تُجبر بالتعويض.^(٢)

ومن زاوية المعيار القضائي في زمن الطوارئ، يمكن تلخيص اتجاه الرقابة الإدارية في ثلاثة ضوابط عملية:

• **ضابط التناسب:** فحتى لو ثبتت الضرورة، لا بد أن يكون الإجراء أقل تقييدًا ممكنًا لتحقيق الغاية.

• **ضابط عدم التمييز:** فالقرارات الاستثنائية ينبغي أن تكون عامة ومحيدة قدر الإمكان، وأن لا تتخذ صورة استهداف فئوي أو مناطقي بلا مبرر موضوعي.

(١) التميمي، عبد العالي حميد عبد العالي. "شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)". مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، مج ١، ع ١٢، (٢٠٢٤): ص ٢٤٦-٢٧٠ (خصوصًا ص ٢٥٢-٢٦٠).

(٢) العاملي، سري صاحب محسن. "أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع (دراسة مقارنة)". مجلة المعهد، ع (١١)، (٢٠٢٢): ص ١٣٥-١٦٠ (خصوصًا ص ١٤٠-١٥٢).

• ضابط الحد الأدنى من الحماية: أي عدم المساس بجوهر الحق بصورة تُفرغه من مضمونه، لأن الاستثناء يعلّق بعض المظاهر لا يلغي الأساس الدستوري للحقوق.

ثالثاً: الإطار العراقي ذي الصلة

وفي العراق تظهر أهمية الدمج بين الرقابتين عند النظر إلى النصوص والأدوات المتاحة:

• الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ يضع الإطار الأعلى لإعلان الطوارئ (ومنها ما يرتبط بإجراءات الإقرار والتمديد)، ويحدد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، كما يؤكد مبدأ عدم تحصين القرارات الإدارية من الطعن، وهو ما يُعد قاعدة حاكمة حتى في زمن الاستثناء.^(١)

• قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ (التعديل) يدعم الإطار الإجرائي لعمل المحكمة واختصاصاتها بما يتيح لها القيام بدور رقابي في القضايا ذات الطبيعة الدستورية.^(٢)

• قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ يؤطر وجود القضاء الإداري ضمن بنية مجلس الدولة، بما ينعكس على إمكانية الطعن بالقرارات الإدارية وطلب الإلغاء والتعويض وفق المسارات القضائية المتاحة.^(٣)

• وعلى مستوى تنظيم الطوارئ عملياً بعد ٢٠٠٣، تُناقش الدراسات القانونية تنظيم أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وما يتضمنه من آليات وتدابير ومجالات للرقابة، مع إبراز الحاجة إلى ضبط المفاهيم والإجراءات بما ينسجم مع الدستور الدائم.^(٤)

(١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: المواد ذات الصلة بإعلان الطوارئ واختصاصات المحكمة الاتحادية وعدم تحصين القرارات الإدارية.

(٢) قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، الوقائع العراقية (نص القانون واختصاصات المحكمة وفق التعديل).

(٣) قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٤) طاهر، عبد السلام مجيد، وعبد الله، بلاسم عدنان. "التنظيم القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤". مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، مج ١٤، ع ٢٤، (٢٠٢٥): ص ٦٢٨-٦٥٠ (خصوصاً ص ٦٣٠-٦٣٨).

وخلاصة هذا المطلب أن منع الانحراف في الطوارئ لا يتحقق بوجود نصوص إعلان الطوارئ وحدها، بل بتحويل الرقابة القضائية إلى ممارسة فعالة وسريعة وقابلة للوصول، تُوازن بين خطورة الظرف وخطورة الاستثناء، وتمنع أن تصبح التدابير الاستثنائية سياسة عامة مستمرة أو أداة توسع غير قابل للمراجعة.

الخاتمة

سعى هذا البحث إلى مقارنة موضوع دستورية تدابير الطوارئ من زاوية توازن دقيقة بين منطق الضرورة ومتطلبات دولة القانون، من خلال تأصيل مفهوم الضرورة، وبيان الأساس الدستوري لإعلان الطوارئ، وتحليل نطاق السلطات الاستثنائية وحدودها، ثم الوقوف على الضمانات البرلمانية والقضائية الكفيلة بمنع انحراف السلطة التنفيذية. وقد بين التحليل أن الطوارئ، رغم ما تتيحه من توسع مؤقت في صلاحيات السلطة التنفيذية، لا تمثل خروجاً على الدستور، بل تُفهم داخل إطاره، وتبقى خاضعة لمبدأ المشروعية ولرقابة السلطات الأخرى، لأن الخطر الحقيقي لا يكمن في اتخاذ تدابير استثنائية، بل في فقدان الضوابط التي تحصرها في نطاقها المؤقت والضروري وأظهر البحث أن معيار دستورية تدابير الطوارئ لا ينحصر في لحظة إعلانها، بل يمتد إلى كيفية إدارتها، وطبيعة القيود التي تفرضها، ومدى احترامها لجوهر الحقوق والحريات، وفعالية آليات الرقابة البرلمانية والقضائية عليها. كما أكد أن دولة القانون لا تتراجع في الأزمات، بل تتجلى أهميتها فيها، لأن الأزمات هي الاختبار الحقيقي لقدرة الدساتير على الجمع بين حماية النظام العام وصون كرامة الإنسان وحرياته.

أولاً: النتائج

١. إن منطق الضرورة في الفقه الدستوري لا يُعد مصدراً مستقلاً للسلطة، بل إطاراً تفسيريّاً يبرر اتخاذ تدابير استثنائية داخل حدود الدستور، بشرط تحقق الخطر الجسيم، وتعذر الوسائل العادية، والتزام المؤقتية والتناسب والرقابة.

٢. يتحدد الأساس الدستوري لإعلان الطوارئ في ضرورة صدوره عن الجهة المختصة، وفق إجراءات معلنة ومقيدة بزمان ومكان محددين، بما يمنع إعلان طوارئ فضفاض أو مفتوح المدة.

٣. إن السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية تتمثل أساساً في توسيع أدوات الضبط الإداري والتنظيم وإدارة المرافق، غير أن هذا التوسع يظل محكوماً بسقف الاختصاص، وحظر التفويض غير المحدود، وعدم المساس بجوهر الحقوق الدستورية.

٤. إن القيود المفروضة على الحقوق والحريات في حالة الطوارئ لا تكون دستورية إلا إذا استندت إلى أساس قانوني واضح، واستوفت معيار الضرورة الملحة، وخضعت لاختبار التناسب، واحترمت مبدأ عدم التمييز، وضمنت الحد الأدنى من الحماية للحقوق.

٥. تبين أن الرقابة البرلمانية تمثل الضمانة السياسية الأولى لمنع الانحراف، من خلال الإقرار والتمديد والمساءلة وتفعيل أدوات المتابعة والاستجواب ولجان التحقيق، بما يحول دون انفرد السلطة التنفيذية بإدارة الطوارئ دون محاسبة.

٦. تؤدي الرقابة القضائية، الدستورية والإدارية، دوراً جوهرياً في حماية المشروعية زمن الطوارئ، عبر فحص شرعية الإعلان والتدابير، وإلغاء القرارات غير المشروعة، وإقرار التعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

٧. يخلص البحث إلى أن الخطر الدستوري الحقيقي لا يكمن في وجود الطوارئ كنظام قانوني، بل في ضعف الضمانات التي تحكمها، وفي غياب الشفافية والتحديد الزمني والرقابة الفعالة.

ثانياً: التوصيات

١. الدعوة إلى سنّ قانون عراقي خاص ومتكامل لحالة الطوارئ، يحدد بدقة شروط الإعلان، ومدده، ونطاقه، وصلاحيات السلطة التنفيذية، وضمانات الحقوق، وآليات الرقابة البرلمانية والقضائية.

٢. ضرورة النص صراحة في أي تشريع منظم للطوارئ على عدم المساس بجوهر الحقوق والحريات، وعلى الحقوق التي لا يجوز تقييدها إلا في أضيق الحدود، مع بيان معايير التناسب والضرورة الملحة.
٣. تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب عبر إلزام الحكومة بتقارير دورية مكتوبة ومعلنة عن تدابير الطوارئ وآثارها، وربط أي تمديد بتقييم برلماني موضوعي للخطر القائم.
٤. دعم استقلال وفعالية القضاء، ولا سيما القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا، وتسهيل إجراءات الطعن المستعجل في القرارات الاستثنائية التي تمس الحقوق والحريات.
٥. إدراج آليات واضحة للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التدابير غير المشروعة أو غير المتناسبة، لضمان جبر الضرر وتعزيز الثقة بالمشروعية الدستورية.

المصادر

أولاً: الرسائل والاطاريح:

١. الفلّالي، عبد الحميد حميد. "التوازن بين السلطة والحرية في النظام القانوني العراقي في ظل الأزمات". (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٢): صفحات PDF ٨٢-٦٥.

ثانياً: الأبحاث العلمية:

١. بن عباس، بديع، وبن جماعة، حاتم (إعداد). "مبدأ التناسب في فقه قضاء محكمة التعقيب بتونس". منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، (٢٠٢٢): ص ١١-١٥.
٢. التميمي، عبد العالي حميد عبد العالي. "شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)". مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، مج ١، ١٢٤، (٢٠٢٤): ص ٢٤٦-٢٧٠ (خصوصاً ص ٢٥٢-٢٦٠).
٣. جميل، أحمد محسن. "معوقات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية". مجلة جامعة سومر للعلوم الإنسانية، مج ١، ١٤، (٢٠٢٠): ص ٩٩-١١٢.
٤. حبيب، سعد عبد الله خلف (دب/ضمن العدد ٧). "إعلان حالة الطوارئ في العراق: دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥". مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، العدد (٧)، ص ٣٢٥-٣٥٣، وبخاصة ص ٣٣٦-٣٤٤.
٥. حسن، هدى أحمد. "دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق". مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٦٧٤، (٢٠٢٤): ص ١٨٣-٢٠٨.

٦. حسني، عزيز مصلح. "وسائل الضبط الإداري في الظرف الاستثنائية". مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية، ع ٣، مج ١، (٢٠٢٤): ص ٧٠١.
٧. حميد، أمين رحيم، وعبدالواحد، أحمد هادي. "مبدأ توزيع السلطة: دراسة مقارنة". مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثالثة عشر، (٢٠٢١): ص ٣١٣-٣٣٣.
٨. دايش، جاسم محمد. "واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي بعد العام ٢٠٠٥". مجلة حمورابي للدراسات، السنة ١٢، العدد ٤٧، (٢٠٢٣): ص ٣٥٦-٣٩٠ تقريباً.
٩. دلشاد محمد زرا الهركي. "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ: دراسة تحليلية مقارنة بإجراءات حماية الأمن القومي". مجلة النور للدراسات القانونية، مج ٢، ع ٣، (٢٠٢٥): ص ٦٧-٧٦.
١٠. رحمان، آراس رسول، والنجار، شيرزاد أحمد أمين. "التدخل التشريعي للقضاء الدستوري من خلال الرقابة على التناسب التشريعي: دراسة مقارنة". مجلة يقين للدراسات القانونية، السنة الثانية، ع ٣ (حزيران)، (٢٠٢٥): ص ١١ وما بعدها.
١١. سعد، إسلام هاشم. "نظرية الضرورة وأثرها على الالتزامات التعاقدية في ظل جائحة كورونا: دراسة مقارنة بين القانون المدني والفقه الإسلامي". مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١١، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن، ج ٢، ديسمبر، (٢٠٢١): ص ٢٨١-٣٣٠.
١٢. سلمان، زمن صاحب. "الاستجاب كأحد وسائل مجلس النواب لرقابة السلطة التنفيذية". مجلة الجامعة العراقية، مج ٧٣، ع ٤، شباط، (٢٠٢٥).
١٣. الشاوي، سري حارث عبد الكريم. "أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس كوفيد ١٩: دراسة مقارنة". RESS Journal، Vol.7, Issue 11، (٢٠٢٠): ص ٢١-٤١.
١٤. الشدوح، ماهر يوسف. "أحكام حالة الضرورة في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة". مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، مج ٢٧، ع ٤، (٢٠١٩): ص ٣٧٥-٣٩٤.
١٥. شؤيلي، حسين جبر حسين. "مبدأ عدم تفويض الاختصاص التشريعي في قضاء المحكمة العليا الأمريكية: دراسة تحليلية مقارنة". مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، السنة السابعة، العدد ٢٨، (٢٠٢٥): ص ١٩٧-٢٤٢.
١٦. صالح، زينب مهدي، والسعدي، آيات سلمان شهيبي. "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافق السياسي وفقاً لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥". مجلة الجامعة العراقية، ع ٥٧، ج ٣، (٢٠٢٣): ص ٣٩١-٤٠٤.
١٧. صالح، ماهر فيصل، عبدهللا، انتصار حسن، خليل، مصطفى طالع. "حالة الطوارئ في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥: الحلول والمعالجات". مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام (الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، (٢٠١٨): ص ١٥٢-١٦٨.

١٨. طاهر، عبد السلام مجيد، وعبد الله، بلاسم عدنان. "التنظيم القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤". *مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى،* مج ١٤، ع ٢٤، (٢٠٢٥): ص ٦٢٨-٦٥٠ (خصوصاً ص ٦٣٠-٦٣٨).
١٩. العاملي، سري صاحب محسن. "أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع (دراسة مقارنة)". *مجلة المعهد، ع (١١)، (٢٠٢٢):* ص ١٣٥-١٦٠ (خصوصاً ص ١٤٠-١٥٢).
٢٠. عبد الزهرة، غصون علي، محمد علي، زينب ماجد. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". *مجلة القانون العراقي، العدد ٦٧، ج ١، كانون الأول، (٢٠٢٢):* ص ٤٥٥-٤٨٤.
٢١. عبد الزهرة، غصون علي، وعلي، زينب ماجد محمد. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". *العدد ٦٧، ج ١، كانون الأول، (٢٠٢٢):* ص ٤٥٥.
٢٢. عبد اللطيف، عبد اللطيف نايف، وراضي، مازن ليلو. "أثر الطبيعة الاستثنائية للقانون الإداري في تحقيق الأمن القانوني". *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد ٢٩، (٢٠٢٥):* ص ٢٥٧-٢٧٨.
٢٣. عبد، عبد العزيز علوي. "دور السلطة التنفيذية في التجارب الاتحادية: دراسة في نماذج مختارة". *مجلة العلوم السياسية، العدد ٢٦، (٢٠٢١):* ص ١٢٦-١٦٨.
٢٤. عمران، علي سعد. "التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق". *مجلة المعهد، العدد ٩، (٢٠٢٢):* ص ١٨٧.
٢٥. غصون، علي حسين، وجاسم، زينب نعيم. "تطبيقات نظرية الضرورة في ظل جائحة كورونا وفقاً للقانون العراقي". *مجلة كلية التراث الجامعة، ع ٣٤، (٢٠٢٢):* ص ٤٢٧-٤٥٥.
٢٦. فرج، ماجد حامد، وصالح، ماهر فيصل. "حالة الطوارئ ودور الرقابة القضائية على أعمالها (دراسة مقارنة)". *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة النهرين، مج ١٩، ع ٤٤، ج ٢، (٢٠١٧):* ص ٦٩-٩٢.
٢٧. القعود، فاطمة محمد. "حالة الطوارئ وحماية حقوق الإنسان: مواجهة جائحة كورونا". *المجلة الدولية للقانون، مج ١٠، ع ٣ (عدد خاص)، (٢٠٢١):* ص ١٧١ وما بعدها.
٢٨. كشكول، يمامة محمد حسن. "إعلان حالة الطوارئ الصحية في العراق: دستوريته ومشروعيتها". *مجلة الحقوق، مج ١٣، ع ٤١ (ملحق)، ص ٧٢١-٧٣٢، (٢٠٢١):* ص ٧٢٤-٧٢٨.
٢٩. كيوة، عبد المنعم. "القيود الدستورية في تحديد القانون لضوابط الحقوق والحريات الأساسية في الدساتير الحديثة بالبلدان العربية: دراسة مقارنة". *ضمن: حولية الجمعية العربية للقانون الدستوري (٢٠١٥-٢٠١٦)، (٢٠١٧):* ص ١٢٣ وما بعدها.
٣٠. محبي، داوود، الشكري، قاسم عبد الجليل، كاظم، حبيب طيه. "أثر حالة الضرورة على أركان القرار الإداري". *مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ١٠، مج ١٠، ع ١، ج ٢، (٢٠٢٥):* ص ٥٠١-٥٢٩.

٣١. محمد، عمر علاء. "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ في نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م والواقع التطبيقي". مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، مج ١٤، ع ٤٤، تشرين الأول، (٢٠٢٤): ص ١٦٩-١٩٤.
 ٣٢. محمد، عمر علاء. إعلان حالة الطوارئ في العراق. مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، مج ١٤، ع ٤٤، (٢٠٢٤): ص ١٦٩-١٩٤ (خصوصاً ص ١٧٣-١٨٠).
 ٣٣. محمد، مريم لفته. "أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية (دراسة مقارنة)". مجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج ٣٤، ع ١٤، (٢٠١٨): ص ٤١٢ وما بعدها.
 ٣٤. المطوع، إقبال عبد العزيز. "التطور التاريخي لنظرية الضرورة: دراسة تأصيلية وتطبيقية". مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١٠، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن، ج ١، نوفمبر، (٢٠٢١): ص ١٧-٨٢.
 ٣٥. الموصلي، منى محمد علي. "حالة الطوارئ في دولة الكويت بين مقتضيات مواجهة الأزمات و ضمانات حماية حقوق الإنسان". (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٠) صفحات PDF ٤٠-٥٥.
 ٣٦. الهزكي، دلشاد محمد زارا. "التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ: دراسة تحليلية مقارنة بإجراءات حماية الأمن القومي". مجلة النور للدراسات القانونية، مج ٢، ع ٣٤، ص ٦٧-٧٦، (٢٠٢٥): وبخاصة ص ٧٠-٧٤.
- ثالثاً: الوقائع:**
١. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٨.
 ٢. جمهورية العراق (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق، ولا سيما المادة (٦١/تاسعاً) وأحكام الرقابة البرلمانية وسحب الثقة ضمن المادة (٦١) بحسب الاقتضاء
 ٣. جمهورية العراق (٢٠١٦). قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، المواد (٢)، و(٥)، بوصفها إطاراً قانونياً لاختصاصات تدخل ترتبط بالنظام العام، مع ملاحظة الاستناد إليه ضمن نقاش حدود التدابير الإدارية. (إحالة توثيقية داخل دراسة دبرنيا والياسري، ص ٩٦٣ وما بعدها).
 ٤. جمهورية العراق، قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٠، ولا سيما المواد الخاصة بتدابير الطوارئ، الإخلاء، والسيطرة المؤقتة للمنفعة العامة.
 ٥. جمهورية العراق، قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧٨٢، ولا سيما المواد الخاصة بالحجر الصحي والتدابير الوقائية.
 ٦. جمهورية العراق، قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٢٨، ولا سيما المواد المتعلقة بحماية الأمن الداخلي والنظام العام وصلاحيات الأجهزة التابعة للوزارة.
 ٧. دببرنيا، عليرضا، وجاسم محمد، نور غازي (٢٠٢٥). الإشراف القضائي على السلطة الإدارية للحكومة من أجل حماية الحقوق الأساسية للمواطنين في العراق ومصر. Journal of the Iraqia University، (٣-٧٣)، كانون الثاني، ص ٤٦٩-٤٩.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: المواد ذات الصلة بإعلان الطوارئ واختصاصات المحكمة الاتحادية وعدم تحصين القرارات الإدارية.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعاً/أ).
٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٩٣/أولاً وثانياً).
٤. سلطة الائتلاف المؤقتة، أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٨.
٥. قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، الوقائع العراقية، العدد ٤٦٤٧.
٦. قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، الوقائع العراقية (نص القانون واختصاصات المحكمة وفق التعديل).
٧. قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.
٨. قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٣٦.