



**Factors affecting parliamentary oversight of the actions of the executive authority
In exceptional circumstances**

¹ **Bahjat Sabri Akrawi** ² **Mohammed Hassan khamo**

¹ **jamieat dahuk / kuliya alhuquq**

² **jamieat dahuk / kuliya alhuquq**

Abstract:

The aim of the legislative authority's oversight of the actions of the executive authority is not for each of these two authorities to stand before the other in a position of adversity, but rather that the aim is to achieve cooperation and balance between them in a way that guarantees the application of the rules of constitutional law, and for this reason the constitutional rules usually decide in the parliamentary systems of the legislative authority rights Certain activities that it exercises in the face of the government and achieves effective control over the actions and actions of the executive authority, and in return for these rights that the constitutional legislator puts at the disposal of the legislative authority.

It is worth mentioning in this regard that there are a number of factors affecting the parliamentary oversight of the actions of the executive authority, including those related to the nature of the prevailing political culture in the state, including what is related to the media, along with the role played by political parties and civil society institutions in this context. In the context of this research, we presented a number of proposals through which we worked to activate parliamentary oversight over the actions of the executive authority, including the necessity of presenting the decisions that were taken during exceptional circumstances to Parliament and determining the authority entrusted with announcing exceptional circumstances and other proposals.

1: Email:

bahjat.ismael@epu.edu.iq

2: Email

Mohammed.khamo@gmail.com

DOI

Submitted: 15/6/2023

Accepted: 01/07/2023

Published: 06/10/2023

Keywords:

Exceptional circumstances

Legislative authority

Parliamentary oversight

Political parties.

©Authors, 2022, 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/>).



العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية دراسة تحليلية في ذاتية العوامل ومقترحات التطوير ١ م. م. بهجت صبري عقراوي ٢ أ. م. د. محمد حسن خمو

١ جامعة دهوك / كلية القانون

٢ جامعة دهوك / كلية القانون

الملخص:

ليس الهدف من رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل أن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بما يكفل تطبيق قواعد القانون الدستوري، ومن أجل ذلك تقرر القواعد الدستورية عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفاعلة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد انه ثمة جملة من العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية منها ما يتعلق بطبيعة الثقافة السياسية السائدة في الدولة ومنها ما يتعلق بالأعلام ، الى جنب الدور الذي تمارسه الاحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في هذا السياق ، ازاء ذلك تم تقديم في سياق هذا البحث جملة من المقترحات التي عملنا من خلالها على تفعيل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية منها ضرورة عرض القرارات التي تم اتخاذها ابان الظروف الاستثنائية على البرلمان وتحديد الجهة المناط بها اعلان الظروف الاستثنائية وغيرها من المقترحات .

الكلمات المفتاحية:

الظروف الاستثنائية، السلطة التشريعية، الرقابة البرلمانية ، الاحزاب السياسية.

المقدمة

تتخذ الإدارة بعد إعلان حالة من الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور ما تراه مناسباً من إجراءات وتدابير بغية التحكم في الوضع، لكن ذلك لا يمنع من وقوع أخطاء قد ترتب آثاراً سلبية تشكل عبئاً على الدولة، ومما قد يسهم في تفادي ذلك ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمالها في ظل الحالات الاستثنائية،

لقيام السلطة التشريعية بالدور المنوط بها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يشترط أن تتحقق في المجالس النيابية السلطة الكافية للاضطلاع بدور الرقابة من خلال الإطار القانوني، والقدرة على ممارستها بالإمكانات المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفها والرغبة والإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد أي خارج نطاق العمل البرلماني.

أولاً: اهمية موضوع البحث :

للبحث اهمية كبيرة وهذه الاهمية نابعة من كونه يتناول موضوع العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية ، ومما لا شك فيه ان تناول هذه العوامل بالبحث مسألة ضرورية لأسباب عدة اهمها انها تمكننا من تحديد تلك العوامل التي قد تؤثر في فعالية الرقابة من ناحية فضلاً عن وضع مقترحات لتطوير هذه الرقابة لكونها تعتبر وسيلة مهمة لحماية الحقوق والحريات الاساسية للإنسان.

ثانياً: مشكلة موضوع البحث :

تدور مشكلة البحث حول ايجاد السبل او السائل التي يمكن من خلالها تطوير الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية ، فضلاً عن ايجاد اجوبة مناسبة للتساؤلات الفرعية التالية

- ١- ماهي مقومات الرقابة البرلمانية ؟
- ٢- ما هي العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ؟
- ٣- كيف عالجت الدساتير العراقية المقارنة موضوع الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ؟

ثالثاً: فرضية موضوع البحث :

لابد لكل باحث من فرضية ينطلق منها ويحاول اثباتها وفرضية بحثنا تنطلق من نقطة اساسية مفادها ، ان هناك جملة من العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها على اعمال السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية ، الامر الذي يتطلب ايجاد وسائل واليات تعمل على تفعيل تلك الرقابة.

رابعاً: منهجية موضوع البحث :

اعتمدنا في كتابة البحث على المنهج التحليلي ، الذي يعول على تحليل النصوص الدستورية في الدساتير محل الدراسة بقصد تحليلها وبيان العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية في ظل الظروف الاستثنائية محاولين في نهاية المطاف اقتراح سبل تفعيل هذه الرقابة .

خامساً: نطاق موضوع البحث :

من المعلوم ان السلطة التشريعية او البرلمان يمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاعتيادية والاستثنائية وفي كلا الحالتين هناك عوامل مؤثرة في هذه الرقابة ، ونحن في ثنايا هذا البحث سنشير الى العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية في ظل الظروف الاستثنائية فقط اما قدر تعلق الامر بالظروف الاعتيادية فأننا نرى انها جديرة بالبحث والدراسة في بحث مستقل.

سادساً: هيكلية موضوع البحث :

بغية الاحاطة بموضوع البحث من جوانبه كافة ارتأينا الى تقسيم البحث على مبحثين حيث سنناول في المبحث الاول مقومات الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة فيها ، اما المبحث الثاني فقد تطرقنا من خلاله الى مقترحات تطوير الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية

I. المبحث الاول**مقومات الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة فيها**

تعتمد قوة العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية، لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية، على طبيعة مجموعة من العناصر التي تعد مقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، ومع قوة هذه المقومات، أو ضعفها، تظهر انعكاسات تأثير تلك العوامل على وظيفة السلطة التشريعية في رقابتها على أعمال الإدارة .

وبقصد الاحاطة بمفردات هذا المبحث من جوانبه كافة تم تقسيمه على مطلبين وكما يأتي :

I.أ. المطلب الاول**المقومات الذاتية للرقابة البرلمانية**

تمثل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية إحدى واجبات السلطة التشريعية؛ وذلك من خلال تشريع القوانين اللازمة، وتخصيص المبالغ الضرورية

لتنفيذ تلك الرقابة، ولاسيما في المراحل الأولى لبناء الأنظمة السياسية الجديدة.^(١) يجب أن تعمل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على (تأسيس، ودعم) "مبدأ سيادة القانون" من خلال القوانين التي يصدرها، مثل؛ (تطوير وإصلاح المؤسسة القضائية، ومنع الجريمة بحق المؤسسات العامة، وتطوير القدرات على الملاحقة القانونية)، وكل هذه العناصر تنطوي على أهمية بالغة بالنسبة لسيادة القانون وإهمال أحدها يؤدي إلى إضعاف العناصر الأخرى.^(٢)

يمكن للسلطة التشريعية، ومن خلال ممارستها لوظيفتها في التشريع، وعند إقرار الموازنات العامة أن تعمل على توجيهها لخدمة جهود بناء النظام الرقابي البرلماني، بغض النظر عن السلطة الممنوحة للبرلمان لتعديل أو رفض أجزاء من الموازنة، مهما كانت صغيرة، فيمكن أن تولد قدر كبير من النفوذ الرقابي، إذ إن رفض بعض النفقات قد تزيد من فرصة الاتفاق على البنود الأخرى ذات الأولوية، كما يمكن للبرلمان توجيه أولويات السياسة المالية الوطنية بما يخدم بناء القدرات الرقابية لـ (المؤسسات العامة، وللمجتمع)، وأن يسعى إلى ضمان وضع معايير مالية (ترصد، وتراقب)، وبالتالي العمل على مواجهة أي انحراف للسلطة التنفيذية عن اختصاصاتها، أو التعسف في استخدام حقها الدستوري، أو التهاون في ممارسة صلاحياتها.^(٣)

إن (المقومات الذاتية للرقابة البرلمانية)، والمقصود منها بتلك المقومات المتعلقة بظروف عمل السلطة التشريعية ممثلة بـ (البرلمان)، التي يتأثر عمل السلطة التشريعية بمجموعة من العوامل الداخلية المرتبطة بذات البرلمان، والتي تؤثر وتتأثر بالعوامل الخارجية الأخرى، إلا أن هذه العوامل هي ما يمكن عده أساس بناء أي برلمان.^(٤)

(١). د. سامي عبدالله حسين الأتروشي، "دور البرلمان في بناء السلام"، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٥)، ص ٨٨.

(٢). رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، الطبعة الأولى، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠١)، ص ٢٦٠-٢٦٢.

(٣). نور شدهان عداي، دور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد (دراسة في التشريعات العراقية)، الدائرة الاقتصادية، (بغداد: وزارة المالية، جمهورية العراق، ٢٠١٣)، ص ١٣.

(٤). جورج شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الثانية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص ١٢٤.

يشترط أن تتحقق في المجالس النيابية مجموعة من المقومات المتعلقة بالبرلمان ذاته في سبيل قيامه بالدور المنوط به كسلطة رقابية، وفي مقدمة تلك المقومات؛ الإطار القانوني، والقدرة على ممارستها بالإمكانات المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفها، والرغبة والإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد أي خارج نطاق العمل البرلماني.^(١)

من خلال النظر إلى نجاح تجربة الدول الديمقراطية، فإن عوامل فعالية الرقابة البرلمانية تعود إلى كون قوانينها ترتب آثار قانونية على آليات الرقابة البرلمانية، ولاسيما المسؤولية الفردية للوزراء، فضلاً عن توافر معارضة (حقيقية، وقوية) داخل البرلمان، مع كفاءة نواب البرلمان.

إن قيام السلطة التشريعية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يكون من أحد جوانبه من خلال ما تتطلبه الرقابة من (بيانات، ومعلومات) من أجل تقييم الأداء الحكومي واستظهار مدى بلوغ الإدارة للأهداف المنوطة لها في البرنامج الحكومي المقدم سلفاً،^(٢) فتوافر المعلومات والإحصائيات اللازمة والكافية المطلوبة وذات الصلة بالمسألة المراد الاستفهام عنها يعمل على قيام البرلمان بمهامه المرتبطة بمعرفة مدى التزام الحكومة بتنفيذ القواعد القانونية التي صادق عليها تحقيقاً للمصلحة العامة، وكذا تنفيذها لبرنامجها الموافق عليه مسبقاً، فرقابة أعمال الإدارة ضرورة للبرلمان من ناحية معالجة المشاكل التي تطرحها من الممارسة اليومية في علاقة الإدارة بالمواطنين، ولأجل علاج ما قد يمكن وصفه بـ (الإهمال، أو الخطأ) حفاظاً على الحريات العامة المقررة دستورياً^(٣).

(١). سعاد الشرقاوي، ود. عبدالله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٤)، ص ١٠٩.

(٢). حسن مصطفى البحري، "الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦)، ص ١١٤.

(٣). أمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية (يوم دراسي حول السؤال الشفوي)، (الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، ٢٦/سبتمبر/٢٠٠١)، ص ٧٠.

- أ. صعوبة إحاطة آليات الرقابة البرلمانية بالعمل (الإداري، والحكومي) ذي الطبيعة (التقنية، والقانونية، والتنفيذية، والواقعية) التي تتصف بأنها (معقدة، وصعبة، ومتشعبة).
- ب. عدم احترام تطبيق آليات (التنسيق، والحوار، والتشاور، والتكامل الوظيفي) المقرر في الدستور، فضلاً عن التشريعات المنظمة للعلاقة الوظيفية بين السلطتين (التشريعية، والتنفيذية).
- ج. اتصاف بعض النواب بـ (عدم الموضوعية، والتحيز، والتبعية، وضعف الولاء، وتغليب الاعتبارات السياسية والحزبية)، ويمكن عزو هذه النقائص إلى (حادثة وضعف تجربة الشفافية البرلمانية والتعددية السياسية، وترسبات نظام الحزب الواحد، وعدم التحكم في الممارسة السياسية والبرلمانية الديمقراطية بصورة ناضجة وفاعلة، ونظام مبدأ وحدة السلطة، وضعف الثقافة السياسية والبرلمانية لمعظم النواب^(١)).
- د. وجود عوائق وقيود عديدة على ممارسة أعضاء مجلس النواب لوسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، وذلك بـ (القيود الدستورية، والنظام الداخلي لمجلس النواب)^(٢).
- هـ. اقتصار الأداء الرقابي للسلطة التشريعية على استخدام آليات رقابية لا يترتب عليها نتائج سياسية قد تصل إلى سحب الثقة من الحكومة، أو أحد أعضائها، بالرغم، في بعض الأحيان، من الاستجابات العديدة للحكومة والوزراء أمام السلطة التشريعية^(٣).

I. ب. المطلب الثاني

العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية

تعترف أغلب النظم الدستورية بوجود وتطبيق حالات الظروف الاستثنائية، بحيث تتفق على حتمية وضع تنظيم دستوري عام ومسبق لها، للتحكم في تطبيقها

(١). د. مطهر العزي، المبادئ الدستورية العامة، (صنعاء: مركز الشرعي، ٢٠٠٠)، ص ٢٨٧.
 (٢). أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية في كل من فرنسا ومصر (دراسة مقارنة)، (الإسكندرية: الهيئة العامة للكتاب)، ص ٢٤٣.
 (٣). د. جورج شفيق ساري، مصدر سابق، ص ١٣٧.

ولحماية (الحقوق، والحريات)، (العامة، والخاصة)، من أي (تجاوزات، وانحرافات)، أثناء تطبيق حالة من حالات الظروف الاستثنائية، وهنا تتجلى أهمية ودور الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في مدى ملائمة (الأعمال، والإجراءات) المتخذة تبعاً للظرف، أو (الحالة المعلن عنها، أو الخطر المراد درئه)، مع مراعاة نطاق الظرف الاستثنائي.

إن المقومات المتعلقة بظروف عمل البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ولاسيما في ظل الظروف الاستثنائية، تتأثر بمجموعة من العوامل التي خارج إرادة السلطة التشريعية، ولا يستطيع البرلمان السيطرة المباشرة عليها، أو التأثير عليها من خلال ما يصدره من تشريعات بشكل مباشر، ويمكن إجمال أهم تلك المقومات الخارجية المؤثرة على عمل البرلمان عند ممارسته لدوره الرقابي على أعمال الحكومة، كما يأتي:

أولاً: الثقافة السياسية السائدة في البلاد: إن توافر الثقافة السياسية وانتشارها بين أفراد المجتمع بالشكل الذي يعمل على توفير المناخ أو الخلفية الفكرية الملائمة التي تفعل من وظيفة السلطة التشريعية الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بل وتحد من (المعوقات، والتحديات، والمشاكل) التي تواجه تلك الوظيفة الرقابية.^(١)

وتكوّن الثقافة السياسية نظرة المواطن إلى مجلس النواب، ومدى استعداده للتعاون معه، وكذلك الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي، فلا ريب أن قيام التعددية السياسية الحقيقية تنعكس على واقع المجلس النيابي وتعزز دوره الرقابي؛^(٢) فالتكتلات البرلمانية الحزبية تعد أكثر قدرة على مراقبة أداء السلطة التنفيذية، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة، كما أن مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس النيابي، لا سيما من (المستقلين، والمعارضين)، على القيام بالدور الرقابي.^(٣)

(١). عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، (القاهرة: الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٠)، ص ٦٧.

(٢). راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، (القاهرة: الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، ٢٠١٣)، ص ٨٢.

(٣). شيهوب مسعود، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد: ٢، كلية الحقوق، (١٩٩٨): ص ١٦٧.

ثانياً: السلطة التنفيذية: تمارس الحكومة دوراً كبيراً من خلال مؤسساتها المختلفة، في وجه منها، على تعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية، من خلال دعم عمليات الفصل بين السلطات، وتسهيل مهمة البرلمان (التشريعية والرقابية)، ولاسيما في التنسيق مع السلطة التشريعية في مكافحة الفساد (الإداري، والمالي) في المؤسسات العامة، والذي يعد من أبرز معوقات التنمية المستدامة، ويشوه السياسة العامة للدولة، ويؤدي إلى سوء توزيع الموارد، ويضعف التنمية الاقتصادية، وغيرها من الآثار السلبية).^(١)

ثالثاً. السلطة القضائية: إن السلطة القضائية هي السلطة التي يقع على عاتقها مسؤولية تسوية جميع النزاعات، وقد أقرت معظم الأنظمة الدستورية بـ "مبدأ استقلالية القضاء" عن السلطات الأخرى، وأجازت التعاون فيما بينها، وأحالت إلى القانون مسألة تنظيم شؤون القضاء، وكيفية إدارته، وما يخصنا هنا هو دور القضاء في تعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية، من خلال ممارسة القضاء لوظيفته في مراقبة أعمال الإدارة، ويقصد بـ "استقلال القضاء" هو عدم خضوعه لأي من السلطتين (التشريعية، والتنفيذية)، وتشترط بعض الدول أن يتمتع القضاء بالاستقلال حتى من الانضمام للأحزاب، فتمنع انتماء القضاة للأحزاب السياسية من أجل أن يحقق حيادهم واستقلالهم في تسوية المنازعات بين الأفراد، وألا يكون منحازاً لأي من الطرفين المتنازعين.^(٢)

ثالثاً: الإعلام: توصف المؤسسات الإعلامية بأنها منظمات، أو مؤسسات رسمية حكومية عامة، أو غير رسمية خاصة، أو شبه رسمية، تنشر الأخبار، وتنقل المعلومة والحدث من المصدر مباشرة إلى المتلقي، سواء أكان قارئاً، أم مستمعاً، أم مشاهداً، وتوسم وسائل الإعلام بأنها (السلطة الرابعة)؛ وذلك انطلاقاً من عمق تأثيرها على الفرد، والمجتمع،^(٣) وبعد الثورة المعلوماتية أصبحت أكثر من مجرد

(١) نور شدهان عداي، مصدر سابق، ص ١٣.

(٢). د. سعدي محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١)، ص ٢٠١٩.

(٣). د. بسيوني ابراهيم حمادة، دراسة في الاعلام وتكنولوجيا الاتصال والرأي العام، (القاهرة: عالم الكتب، ٢٠٠٨)، ص ٢٣.

وسيلة لنقل الأخبار، بل هي أداة فاعلة في مجال (بناء المجتمع، وتنميته، وتطويره، وتغييره)، إذ غالباً ما تقوم الأطراف الفاعلة الأخرى باستخدام وسائل الإعلام، عموماً، إلا أن الإعلام (المحايد، والمستقل) يمارس دوراً أساساً في فاعلية تشجيع السلطة التشريعية بالنهوض بوظيفتها الرقابية من خلال تقديم المعلومات التي تعزز من عملية الرقابة.^(١)

رابعاً: منظمات المجتمع المدني: إن الهدف الرئيس من نشر ثقافة الرقابة المجتمعية على السلطات العامة داخل الدولة هو لترسيخ العدالة المجتمعية، والعمل على تكريس قيم المواطنة والمساواة، ويكون ذلك عن طريق الاستمرارية في تنفيذ سياسات وبرامج التنمية المستدامة وإصلاحها، وكذلك تسعى الدولة من خلاله لتحقيق رفع المستوى المعيشي لإفراد المجتمع، وبذلك فإن تلك الأساسيات ستعبر بطبيعة الحال عن حالة سلام اجتماعي يساعد على استقرار الدولة.^(٢)

هذا؛ ويتضمن مصطلح "المجتمع المدني" في طياته مسميات تنظيمية عديدة، تضطلع بمسؤوليات حقيقية، تمثل تعبيراً عن حاجات المجتمع الأساسية، المأسسة على التسامح وتنمية الشعور بالمسؤولية اتجاه الإنسان والدولة، في آن واحد، لذلك فهو فاعل أساس في بناء المجتمع، ولا سيما المجتمعات المتخلفة.^(٣)

خامساً: الأحزاب السياسية: إن من أهم الخطوات التي يمكن من خلالها أن تقوم الأحزاب السياسية بدور فاعل فيما يتعلق بالتنمية السياسية في مجتمع ما هي تعزيز بناء "المشاركة السياسية"، لاسيما في كتابة الدستور الذي يعد بمثابة عقد اجتماعي-سياسي جديد بين مكونات المجتمع، بما يضمن (بناء مؤسسات قادرة على الاستجابة لمتطلبات المجتمع الجديدة، وفرض سيادة القانون، والتطبيق لأسس الحكم الرشيد، وتحقيق التكامل الوطني من خلال اندماج العناصر الاجتماعية المختلفة في بوتقة

(١). د. سلام الكواكبي، "العنف التحريضي في الفضاء التلفزيوني العربي"، مجلة الانسان، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٤٣، (٢٠١١): ص ٣٠.

(٢). أحمد فخر، السلام وبناء السلام وإنهاء النزاعات، (القاهرة، مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، ٢٠٠٥)، ص ٧.

(٣). د. سوسن إبراهيم رجب العكدي، ونسرين عبد الله بدوي الجبوري، "دور منظمات المجتمع المدني في التمكين الاقتصادي للمرأة (دراسة حالة مؤسسة سارة للتدريب والتشغيل)"، مجلة الكتاب العلوم الإنسانية، جامعة الكتاب، كركوك، العراق، المجلد: ١، العدد: ١، (٢٠١٨): ص ٣١-٣٢.

النظام السياسي الجديد، والقيام بنشر الديمقراطية، وزيادة المشاركة السياسية للمواطنين في الشؤون العامة)، وذلك كله يعمل على تعزيز دور السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية^(١).

سادساً: المناخ الثقافي السائد في المجتمع: يتصف المناخ الثقافي السائد في مجتمعات الشرق الأوسط بأنه قائم على (الرغبة، والخشية، والحذر) من السلطة التنفيذية، فبالرغم من أن هنالك وعي حقيقي لدى أعضاء مجلس النواب بمشكلات المجتمع (السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية) إلا أن الوعي بالمشكلة شيء والوقوف على (فهم أبعادها، وسبل مواجهتها، وقبول الحكومة لوجهة النظر المعارضة لها) شيء آخر^(٢)، ومما لا شك فيه أن التطرق لتلك المشكلات بأسلوب سطحي في بعض الأحيان، كان نتيجة لعدم الرغبة في الخوض في رقابة حقيقية على الحكومة، ولا سيما من قبل الأغلبية، وكان هذا الأمر يرجع، إلى حد كبير، إلى الميراث الثقافي لعضو مجلس النواب عن السلطة السياسية، ف(أعضاء مجلس النواب، والناخبون) لهم دور بارز في سوء أداء مجلس النواب، فالنواب مقصرون في عملهم البرلماني، والناخبون محاسبون على تصويتهم لنواب غير أكفاء، فهم ينظرون إلى السلطة التنفيذية على أنها صاحبة الكلمة الأولى في كل شيء، وأن مجلس النواب لا يستطيع القيام بعمله البرلماني من دون رضا الحكومة ومباركتها له، وهذا الخلل في المعادلة سائد ولن يزول إلا بصناعة الديمقراطية محلياً، وتطبيقها فعلياً على أرض الواقع، وليس من خلال خطابات إعلامية كما هي عادة^(٣).

هنالك مجموعة من العوامل المؤثرة على عمليات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، والتي منها ما يأتي:

أ. عدم وجود نص دستوري يحدد الحالات الاستثنائية وسبب إعلانها، وترك تحديد المفاهيم إلى الفقه والاجتهاد القضائي، واتساع آثار إعلان الحالات

(١). جان ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة: د. محمد عرب صاصي، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٧)، ص ٢٠٩.

(٢). جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦)، ص ٦٨.

(٣). د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، (دار النهضة العربية: ٢٠٠٢)، ص ٦٤.

الاستثنائية لتشمل الدستور ومبادئه، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية والنظام القانوني للحقوق والحريات، مما يعكس أهمية وخطورة هذه الحالات التي توجب ضرورة صياغة أحسن تنظيم قانوني لها والتحكم فيها).^(١)

ب. اتساع صلاحيات الإدارة على حساب السلطات الأخرى بشكل غير مألوف في الظروف العادية، وتغليب سلطتها على حساب باقي سلطات الدولة مما يجعلها تتخذ بعض الإجراءات الاستثنائية بالشكل الذي يتجاوز القدر اللازم الذي توجبه الظروف المذكورة مما يشكل عائقاً أمام ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ويقلل من فاعليتها لتحقيق الغرض المناط بها، نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية وتأثيرها على السلطة التشريعية يظهر ضعف آليات الرقابة البرلمانية، وهذا حتى في الظروف العادية.^(٢)

ج. تغيير (تطبيق، وتفسير) المبادئ الدستورية في الحالات الاستثنائية، وزيادة مرونتها، وضيق مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية،^(٣) ف "مبدأ المشروعية في الحالات الاستثنائية" يغيّر ذات المبدأ في الحالات العادية، وكذلك فإن هذا المبدأ يختلف تطبيقه بتباين (مكان، وزمان، وشكل) الحالات الاستثنائية،^(٤) وممارسة (الاختصاصات، والصلاحيات) الاستثنائية من قبل السلطة التنفيذية يدخل في نطاق (الواجب، والإلزام)، لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها اختصاصات الإدارة، والتي في حالة عدم النهوض بها يمكن للبرلمان اتهام السلطة التنفيذية بعدم القيام

(١). الفحلة مديحة، "نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الفكر العربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد: ١٤، ص ٨٧.

(٢). أمير حسن حسام، "نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد: ٨، أيلول، (٢٠٠٧): ص ٩٨.

(٣). تميمي نجا، "حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري"، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣)، ص ٥٧.

(٤). شنان عماد، "المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية"، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ٢٠١٦-٢٠١٧)، ص ٣٥.

بواجباتها، وبالتالي مساءلتها من طرف البرلمان على عدم اتخاذها لإجراءات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية^(١).

II. المبحث الثاني

التنظيم القانوني للرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية

يعد قانون الطوارئ نظاماً استثنائياً يبتغي دعم السلطة التنفيذية بالإمكانات التي تحد بها من حقوق الأفراد وحررياتهم لمواجهة الظروف الطارئة التي تهدد السلامة العامة، أو أمن البلاد، ويجب، على أساس ذلك، على السلطة التي حددها قانون الطوارئ أن تتقيد بالغاية المحددة لها عند اتخاذ أي من التدابير المنصوص عليها قانوناً، وبما يتوافق مع الوسائل التي أقرتها أحكام الدستور، ولا بد من أن تكون (أسباب، وشروط) إعلان حالة الطوارئ واضحة، ومنصوص عليها في الدستور، أو في قانون الطوارئ، في سبيل تقييد صلاحيات السلطة التنفيذية، أما فيما يخص الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ فأنها تختلف باختلاف مضامين النظام الدستوري القائم، سواء من حيث (مداها، أو طريقة) ممارستها طبقاً لتلك النصوص.

ولغرض الاحاطة بمفردات هذا المبحث سيتم تقسيمه على ثلاث مطالب وكما يأتي

II.أ. المطلب الاول

تشريع قانون خاص بإعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية

تتمثل أهم مسوغات فرض نظام حالة الطوارئ في أن تتعرض الدولة إلى خطر جسيم نتيجة (كارثة طبيعية، أو حرب، أو غزو، أو اضطرابات، أو تهديد الأمن العام، أو النظام العام، أو الصحة العامة)، وأن تعجز السلطة العامة عن مواجهة هذا الخطر الجسيم بواسطة اختصاصاتها العادية.

(١). سعيدات نور الهدى، "السلطة التقديرية للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية"، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ٢٠١٦-٢٠١٧)، ص ٤٦.

يختلف التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من دولة إلى أخرى، وتتباين في ذات الدولة من وقت إلى آخر، كما تختلف أساليب تطبيقها، وتبين تشريعات حالة الطوارئ (سبب إعلانها، ويحدد مدة سريانه، والمناطق التي تطبق فيها، وخضوع سلطات الطوارئ للرقابة).

تضمن "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على مجموعة من الشروط (الشكلية، والموضوعية) الخاصة بإعلان حالة الطوارئ، والتي لا بد من تحققها ليتم اللجوء، بعد ذلك، إلى تطبيق أحد أنظمة الاستثناء لمدة (ثلاثين) يوماً، قابلة للتمديد، بموافقة مجلس النواب، بأغلبية (الثلاثين)، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، وعند موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ يخول (رئيس مجلس الوزراء) الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ، على أن يعرض (رئيس مجلس الوزراء) على (مجلس النواب) ما قام به (مجلس الوزراء) من (إجراءات متخذة، ونتائج) في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ خلال (خمس عشرة) يوماً، من انتهائها، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور^(١).

وبهذا نجد أن المشرع العراقي قد أعلن عن مدة نفاذية القانون الصادر عن البرلمان وحدده بـ (ثلاثين) يوماً، وتكون هذه المدة قابلة للتمديد، من غير تحديد لعدد مرات التمديد، فقد ترك المجال مفتوحاً في هذا الشأن، واشترط أن يقدم طلب من السلطة التنفيذية بشقيها (رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء)، وعلى الطلب أن يحصل على موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، أي بأغلبية (الثلاثين)، وبعد ذلك، وعند موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ يتم تحويل (رئيس مجلس الوزراء) بمجموعة من الصلاحيات التي تعد لازمة لتمكينه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ.

وبعد انتهاء مدة حالة الطوارئ، أي انتهاء نفاذية موافقة مجلس النواب على سريان هذه الحالة، يجب على (رئيس مجلس الوزراء) إطلاع (مجلس النواب) بما

(١). المادة (٦١)، من (الفرع الأول: مجلس النواب)، من (الفصل الأول: السلطة التشريعية)، من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".

قام به (مجلس الوزراء) من (إجراءات متخذة، ونتائج) في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ، على أن يكون ذلك خلال (خمسة عشر) يوماً، فقط، من انتهاء حالة الطوارئ.

ومع أن "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" قد ألزم (السلطة التشريعية) بإصدار قانون خاص بالطوارئ لتنظيم هذه الحالة، إلا أن البرلمان لم يقيم بدوره بذلك مما يعني وجود فراغ تشريعي يتم ملؤه، فقط، إما من خلال تشريع قانون جديد تحت مسمى (قانون الطوارئ) بحسب ما نص عليه الدستور، أو العودة، عند الحاجة إلى (إعلان حالة الطوارئ) في ظل عدم وجود (قانون الطوارئ)، إلى تطبيق "قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة (١٩٦٥)"، والذي ما يزال نافذاً، والذي هو في الأصل استند على "دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة (١٩٦٣)"^(١).

والذي أصدره الرئيس العراقي السابق عبد السلام محمد عارف^(٢)، والمشكلة الحقيقية في تطبيق هذا القانون هو التعارض مع "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" حيث أنه عند (إعلان حالة الطوارئ) في ظل هذا الدستور هو التعارض بين نوعين من (نظام الحكم)؛ (النظام الرئاسي)، والذي كان مطبقاً استناداً على "دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة (١٩٦٣)"^(٣)، والنظام الثاني هو (النظام النيابي البرلماني) الذي يستند على "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)"^(٤)، مما قد يحدث تنازاعاً في الاختصاصات، والصلاحيات بين رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.

(١). نصت المادة (٤٨)، من (الفصل الأول: رئيس الدولة)، من (الباب الرابع: نظام الحكم)، من "دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة (١٩٦٣)" على: "الرئيس الجمهورية إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة".

(٢). صدر "دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة (١٩٦٣)" في (٢٩/نيسان/١٩٦٤)، ونشر في (جريدة الوقائع العراقية)، بالعدد: ٩٤٩، في (١٠/٥/١٩٦٤).

(٣). نصت المادة (٤٠)، من (الفصل الأول: رئيس الدولة)، من (الباب الرابع: نظام الحكم)، من "دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة (١٩٦٣)" على: "رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا الدستور".

(٤). نصت المادة (١)، من (الباب الأول: المبادئ الأساسية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي".

وبالمقابل؛ وعلى صعيد جمهورية مصر العربية، فإن الرئيس بعد أخذ رأي مجلس الوزراء على حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على (مجلس النواب) خلال الأيام (السبعة) التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة (أغلبية) عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز (ثلاثة) أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة (ثلثي) عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على (مجلس الوزراء) للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ^(١).

وطبقاً للمادة ١٥٤ من الدستور المصري لسنة (٢٠١٤) فإن لرئيس الجمهورية إعلان الطوارئ بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، وتجب موافقة أغلبية مجلس النواب بعد عرض الإعلان عليه خلال الأيام السبعة التالية، ويكون إعلان الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يمدد إلا لفترة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس.

ويتبين من النص الدستوري أن آليات (إعلان حالة الطوارئ) في مصر تتطلب أن (رئيس الجمهورية) يعلنها بعد أخذ رأي (مجلس الوزراء)، وليس تقديم طلب مشترك مع (رئيس مجلس الوزراء)، كما هو الحال عليه في العراق، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام (السبعة) التالية ليقرر ما يراه بشأنه، (بالموافقة، أو بالرفض)، وفي جميع الأحوال تجب موافقة (أغلبية) عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، أي أنه اعتمد على حصول الأغلبية البسيطة في مجلس النواب، (نصف زائداً واحداً)، وحدد "دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل" مدة نفاذ (حالة الطوارئ)، بحيث لا تجاوز (ثلاثة) أشهر، في حين أن المشرع العراقي حدد تلك المدة بـ ثلاثين يوماً، ولا تمتد حالة

(١). المادة (١٥٤)، من (الفرع الأول: رئيس الجمهورية)، من (الفصل الثاني: السلطة التنفيذية)، من (الباب الخامس: نظام الحكم)، من "دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل".

الطوارئ، في مصر إلا لمرة واحدة مماثلة، في حين ترك المشرع العراقي حالات التمديد مفتوحة من دون تحديد، وكذلك اشترط المشرع المصري عند التمديد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، في حين أن المشرع العراقي ترك تحديد هذا الأمر؛ لأنه في الأصل حدد أغلبية الثلثين، منذ المرة الأولى للتصويت على (إعلان حالة الطوارئ)، كما سمح المشرع المصري لـ (مجلس الوزراء) بالموافقة على التمديد إذا ما كان مجلس النواب غير قائم، على أن يعرض الأمر على (مجلس النواب الجديد) في أول اجتماع له.

واستناداً على النص الدستوري القاضي بوجوب إصدار قانون ينظم (حالة الطوارئ) عمد المشرع المصري في ظل وجود "قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة (١٩٥٨)" إلى إجراء عدة تعديلات عليه ليكون متناسباً مع ما تمر به البلاد وليسد ما يمكن أن قد تقع في التشريعات من فراغ باعتماد هذا القانون، وكان آخر تعديل أجري على هذا القانون بحسب "القانون رقم (٢٢) لسنة (٢٠٢٠)" والذي صدر بتاريخ (٦/آيار ٢٠٢٠).

وكذلك نص "دستور الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٥٨) المعدل" على أن يكون فرض الأحكام العرفية بأمر من مجلس الوزراء، ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان منفرداً^(١)، ولم يوضح الدستور أيّاً من الأسباب التي تكون مدعاة لـ (إعلان حالة الأحكام العرفية)، غير أن القانون الذي صدر ونظم حالة (الأحكام العرفية) في فرنسا قد بين ذلك، فـ "قانون الأحكام العرفية لسنة (١٨٤٩)" والمعدل بموجب قانون الأحكام العرفية لسنة (١٨٧٨) والذي عدل بموجب قانون الأحكام العرفية لسنة (١٩١٦)"، نص على أن "لا يجوز إعلان الأحكام العرفية إلا في حالة وجود خطر داهم ناشئ عن وجود حرب خارجية أو تمرد مسلح.."^(٢)، وبذلك فقد حدد المشرع الفرنسي أسباب (إعلاناً للأحكام العرفية)

(١). المادة (٣٦)، من (الباب الثالث: الحكومة)، من "دستور الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٥٨)، المعدل".

(٢). المادة (الأولى)، من "قانون الأحكام العرفية لسنة (١٨٤٩) المعدل".

بضرورة توافر خطر حال تتعرض له الدولة، ومصادر هذا الخطر (الحرب الخارجية، أو التمرد المسلح)^(١).

نظم "قانون الاستعجال الفرنسي لسنة (١٩٥٥)" (حالة الطوارئ) وبين أسبابها، وهذه الأسباب محصورة في (حالة الخطر الداهم الناشئ عن التعديت الشديدة على النظام العام ، أو في حالة الأحداث التي تمثل وفقاً لطبيعتها وشدها كارثة عامة)^(٢)، كما نص "قانون الاستعجال الفرنسي لسنة (١٩٥٥)" أن "تعلن حالة الاستعجال بمرسوم من مجلس الوزراء...، ولا يجوز مد تلك الحالة لأكثر من (اثني عشر) يوماً، إلا بقانون"^(٣).

كما نص امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة ٢٠٠٤ في المادة الثانية منه على "تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها ، وتحديد المنطقة التي تشملها ، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها ، على ان لا تمتد حالة الطوارئ اكثر من (٦٠) ستين يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها أو ايهما اقل . ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة اذا استدعت الضرورة ذلك ، وينتهي العمل بها تلقائياً اذا لم تمدد تحريراً في نهاية اية فترة تمديد".

II. ب. المطلب الثاني

عرض القرارات التي تم اتخاذها أبان الظروف الاستثنائية من قبل السلطة

التنفيذية على البرلمان

استناداً على النظرة السياسية لـ (نظرية الضرورة) فأن ما تتخذه (السلطة التنفيذية) من إجراءات بموجب هذه النظرية والتي تكون مخالفة للقوانين والدساتير تعتبر غير مشروعة، وتبقى الحكومة مسؤولة عنها حتى يقوم البرلمان بإعفائها من

(١). د. محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، (القاهرة: دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠)، ص ٢٨٣.

(٢). د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣)، ص ٢٦٥.

(٣). المادة (٢)، من "قانون الاستعجال الفرنسي لسنة (١٩٥٥)".

المسؤولية من خلال (إصدار قوانين التضمينات، أو بتشريع قوانين تتضمن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة)^(١).

إن النظرة السياسية لـ (نظرية الضرورة) لا تختلف من حيث النتائج عن النظرية الألمانية إذ أن كليهما يؤدي إلى وضع القانون جانباً واتخاذ إجراءات بعيداً عنه، في حين أن (مجلس الدولة الفرنسي) كان له اتجاه آخر في هذا الشأن، فعندما اندلعت الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٨) رفض البرلمان تفويض سلطات كاملة للحكومة لمواجهة ظروف الحرب، وإزاء الضرورة الملحة التي أملتتها هذه الحرب قامت الحكومة بإصدار قرارات لها قوة القانون خالفت بها نصوصاً قانونية نافذة، وعند الطعن بهذه القرارات أضفى (مجلس الدولة) عليها صفة (المشروعية) منشئاً بذلك (نظرية الظروف الاستثنائية)، ويعد (قرار قضية Hegries) في (٢٨/حزيران/١٩١٨) بداية لتطبيق هذه النظرية، وإن كان هذا القرار ليس الأول بشأنها^(٢).

لقد قضى (مجلس الدولة) بصحة "المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ (١٠/أيلول/١٩١٤)" والمتضمن إيقاف العمل بالمادة (٦٥) من "القانون الصادر في (٢٢/نيسان/١٩٠٥)" حتى نهاية الحرب، والتي تمنح أي موظف الحق في الاطلاع على ملف خدمته قبل توقيع أي جزاء تأديبي عليه، وقد قام (هيريس)، وهو أحد الموظفين المفصولين بموجب هذا المرسوم بالطعن فيه،^(٣).

(١). د. سامي جمال الدين، *لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٢)، ص ١٧-١٨.

ويقصد بـ "قوانين التضمينات"، تلك القوانين التي تمنع القضاء من النظر في الإجراءات التي تمت عند حدوث ظروف استثنائية.

(٢). د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٧.

طبق (مجلس الدولة الفرنسي)، لأول مرة، (نظرية الظروف الاستثنائية) في (قضية الجنرال Verrier) بتاريخ (٣٠/حزيران/١٩١٥)، والذي رد فيه المجلس طلب (الجنرال) في إلغاء القرار الصادر بإحالاته إلى (الاستيداع)، والذي خالف الإجراءات المقررة في شأن إحالة ضباط القوات المسلحة إلى (الاستيداع)، وقد أستاذ المجلس في قراره على أن ظروف الحرب جعلت من المستحيل استيفاء إجراءات إحالة ضباط = القوات المسلحة، فضلاً عما توجبه هذه الظروف من ضرورة التخلص من الضباط الذين تقرر الحكومة عدم صلاحيتهم لمقتضيات الدفاع القومي.

يراجع: د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦)، ص ١٥٩.

(٣). د. السيد صبري، *اللوائح التشريعية*، (القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ١٩٤٤)، ص ١٢.

سوَّغ (مجلس الدولة) قراره هذا على أساس المادة (٣) من "القانون الدستوري الصادر بتاريخ (١٨٧٥/٢/٢٥)"، والتي تنص على أن "رئيس الجمهورية يصدر القوانين، ويشرف على تنفيذها، وي عزل الموظفين العسكريين والمدنيين"^(١)، وفسر (مجلس الدولة) هذا النص بأنه "على رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين، ولا سيما المتعلقة بسير المرافق العامة، وأن له، في الظروف الاستثنائية، عندما تكون القوانين الأخيرة مهددة بعدم التنفيذ، أن يوقف تنفيذ قوانين أخرى؛ حتى يضمن سير المرافق العامة باطراد، واستمرار".

لقد أثار اتجاه (مجلس الدولة) جدلاً فقهيّاً قائماً على أنه لا يوجد أساس دستوري للامتناع عن تنفيذ بعض القوانين في سبيل ضمان تنفيذ البعض الآخر،^(٢) إلا أن قضاء (مجلس الدولة) قد تبنى مبدأً جديداً قائماً على أساس حالة الحرب التي هي صوره من صور (نظرية الظروف الاستثنائية)، وذلك في "قراره الصادر بتاريخ (١٩١٩/٢/٢٨)" والذي جاء فيه "أن حدود السلطة العامة للبوليس التي تملكها الحكومة للمحافظة على الأمن العام لا يمكن أن تكون في حالة السلم هي نفسها في حالة الحرب، حيث يتطلب صالح الدفاع القومي التوسع في هذه السلطة، ويحتم اتخاذ وسائل اشد لحفظ الأمن العام"^(٣).

وبعد الحرب العالمية الأولى قام مجلس الدولة بإنضاج نظرية الظروف الاستثنائية، وعمل على صياغتها بقالب قانوني،^(٤) فكيفها على أسانيد قانونية، ولكن ليس كالمفهوم الألماني، إذ أن نظرية مجلس الدولة لا تضع القانون جانباً عند تطبيقها، وإنما تبقى قواعد المشروعية مطبقة ولكن ليس كالقواعد المعمول بها في الظروف العادية، إذ أن المشروعية هنا تخضع للتفسير الواسع، فما كان غير مشروع في الظروف العادية يمكن أن يكون مشروعاً في الظروف (الاستثنائية)، إذا تطلب الأمر ذلك، لكن هذا لا يعني أن ما تطلبته تلك الظروف لا يخضع للرقابة ويكون في حل من أي مسؤولية بل أن (مجلس الدولة) يخضع جميع التصرفات التي

(١). د. طعيمه الجرف، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٢). د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق ص ٢٣٥.

(٣). د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ١٤.

(٤). عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ١٩٩٧)، ص ٢٧٣.

تم اتخاذها أثناء تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلى رقيبته، ومجلس الدولة، هنا، يطبق قواعد المشروعية الاستثنائية، ويتمثل أساس نظرية الظروف الاستثنائية في أن الإدارة يقع عليها واجب الحفاظ على حسن سير المرافق العامة، وحفظ النظام العام، وإن تغيرت الظروف المحيطة، فعليها في هذه الحالة أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بأداء واجبها^(١).

عمل مجلس الدولة عند تطبيقه لـ (نظرية الظروف الاستثنائية) تحقيق لـ (مبدأ الموازنة) بين قواعد المشروعية، ومتطلبات الظروف الاستثنائية، بمعنى آخر عدم التفريط بـ (الحقوق الفردية) إلا بما يتناسب مع طبيعة المخاطر المهددة للنظام العام، ويترتب على ما تقدم أن (مجلس الدولة) أخضع الإجراءات التي يتم اتخاذها عند تطبيق (نظرية الظروف الاستثنائية) لرقابته، كما أخضع اعتماد هذه النظرية، وتطبيقها، لرقابته كذلك^(٢).

لقد اشترط الفقه، والقضاء لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أن يكون (وجود خطر جسيم موجه ضد الدولة، (قائم فعلاً، أو على وشك الوقوع)، فضلاً عن (عدم إمكانية الإدارة مواجهة الظروف الاستثنائية بالإجراءات الاعتيادية المتيسرة لها)، وعندئذ، فقط، فإنه يتوجب عليها عندئذ اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية لقيامها بواجبها^(٣).

إن القرارات والإجراءات المتخذة بموجب هذه النظرية تخضع في مشروعيتها إلى مبدئين أساسيين يتمثلان بما يأتي:

١. يجب أن تكون هذه الإجراءات متناسبة مع طبيعة، أو جسامه، المخاطر التي تواجهها الإدارة، أي أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها وينتج عن هذا الشرط المهم أن الإدارة لا يجوز لها إهدار الحريات العامة والتفريط بالحقوق الفردية إلا بالقدر الذي يمكنها تحقيق هدفها المتمثل بالحفاظ على النظام العام، خلال فترة وجود المخاطر واستمرارها فقط، وضمان سير المرافق العامة.

(١). د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص ١١٨.

(٢). د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، (دار المطبوعات الجامعية: ١٩٨٥)، ص ٥٥.

(٣). د. سعاد الشراوي، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول، (القاهرة: دار النهضة العربية)، ص ١٠٣.

٢. إن القرارات المتخذة بموجب نظرية الظروف الاستثنائية لها قوة القانون، فمن الطبيعي أنها لا تتمكن من مخالفة القواعد الدستورية، وإلا كان القرار محلاً للطعن به أمام القضاء الإداري، ويجب أن لا تتناول هذه القرارات مسائل أوجب الدستور تنظيمها بقانون.^(١)

لقد نص "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على أنه عند إعلان حالة الطوارئ، وتطبيق أحد أنظمة الاستثناء، سواء أكانت لمدة ثلاثين يوماً، أو أقل، أو تم تمديدتها، وعند موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على ذلك، وتخويل (رئيس مجلس الوزراء) الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة (إعلان حالة الطوارئ)، يجب على (رئيس مجلس الوزراء) أن يعرض على مجلس النواب ما قام به (مجلس الوزراء) من (إجراءات متخذة، ونتائج) في أثناء مدة (إعلان حالة الطوارئ) خلال (خمسة عشر) يوماً، من انتهائها^(٢) وذلك بغية التأكد أن تصرفات (السلطة التنفيذية) خلال مدة (إعلان حالة الطوارئ) عملت على صيانة (الحقوق، والحريات)، (العامة، والخاصة)، ولم ترتكب تلك السلطة أي (تجاوزات، أو انحرافات) عمّا نص عليه الدستور أو التشريعات النافذة، كما أنها لم تتعسف فيحقها في استخدام صلاحياتها ضمن (الاختصاصات العادية)، أو تلك (الصلاحيات الاستثنائية) التي منحت لها أثناء تطبيق حالة من حالات الظروف الاستثنائية، وبهذا تبرز أهمية ودور (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة) في مدى ملائمة (الأعمال، والإجراءات) المتخذة تبعاً للظرف أو (الحالة المعلن عنها أو الخطر المراد درئه)، مع مراعاة نطاق الظرف الاستثنائي، أي أنها لم تتعدّ ما تحتاج إليه تلك الضرورة.

وبالمقابل؛ وعلى صعيد (جمهورية مصر العربية)، فإن (الرئيس) بعد أخذ رأي (مجلس الوزراء) حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، يجب عليه عرض هذا الإعلان على (مجلس النواب) خلال الأيام (السبعة) التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس

(١). د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٧)، ص ٢٨٢.

(٢). الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١)، من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

للائعقاد، فوراً، لعرض الطلب عليه، وفي حالة حصول طلبه على (أغلبية) عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، أو طلب تمديد حالة سابقة، وكذلك، عند تعذر انعقاد (مجلس النواب) يتم عرض المسألة على (مجلس الوزراء) للموافقة، على أن يعرض على (مجلس النواب الجديد)، في (أول اجتماع له)^(١)، وذلك بهدف إضفاء الشرعية على ما تم إصداره من قرارات خلال مدة (إعلان حالة الطوارئ)، فضلاً عن التأكد من عدم تعارضها مع أي قاعدة دستورية نافذة.

II. ج. المطلب الثالث

تحديد الجهة المناط بها اختصاص إعلان حالة الظروف الاستثنائية

نص "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على اختصاصات مجلس النواب عند تعرض البلاد لـ (ظروف استثنائية) وهي (إعلان حالة الطوارئ، وإعلان الحرب)^(٢)، وتعني (إعلان حالة الطوارئ) في البلاد تعرض الدولة لخطر يهدد أمنها واستقرارها كـ (الاضطرابات الداخلية، والأزمات الاقتصادية)، وكذلك (الظروف الطبيعية والبيئية كـ (الفيضانات، والأعاصير، والجفاف، والزلازل، والبراكين، والأوبئة، وغير ذلك)^(٣)، مما يستوجب معه منح (السلطة التنفيذية) سلطات أكبر من تلك الممنوحة لها في (الظروف الاعتيادية)، وذلك؛ لخطورة المسألة على (الحقوق، والحريات)، (العامة، والخاصة)، وهما من الضرورة بمكان

(١). المادة (١٥٤)، من (الفرع الأول: رئيس الجمهورية) من (الفصل الثاني: السلطة التنفيذية) من (الباب الخامس: نظام الحكم) من "دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل".
(٢). نصت المادة (٦١)، من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "يختص مجلس النواب بما يأتي: تاسعاً:

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

ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.
ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها".

(٣). د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وإحكام القانون الإداري، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب)، ص ٢٢٦.

أن تعطى التشريعات ضمانات تتمثل بـ (رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية) خلال هذه المدة^(١).

أما في (فرنسا) فقد نص "دستور الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٥٨)" ببيان الجهة المختصة بـ (إعلان الأحكام العرفية)، والتي هي تعبير عن (إعلان حالة الطوارئ)، ونص على "يكون فرض حالة الأحكام العرفية بأمر من مجلس الوزراء، ولا يجوز تمديدها لأكثر من إثني عشر يوماً إلا بإذن البرلمان منفرداً"^(٢)، وهذا يعني أنه متى ما وافق (البرلمان)، منفرداً، على ذلك فإنه يصدر قانوناً بتفعيل العمل في (الظروف الطارئة)، ومن ثم، وعند انتهاء هذه الحالة، إما بانقضاء المدة المحددة لها، أو بموجب قانون إذا كانت قد أعلنت عن طريق البرلمان، أو أعلنت عن طريق آخر غير البرلمان ولم يصدق عليها الأخير^(٣).

وفي (جمهورية مصر العربية)، فإنه على (رئيس الجمهورية) أخذ مشورة (مجلس الوزراء) لـ إعلان حالة الطوارئ، كما هو منصوص عليه في "قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة (١٩٥٨) المعدل"، ومن ثم، على (رئيس الجمهورية) عرض هذا الإعلان على (مجلس النواب) خلال الأيام (السبعة) التالية ليقرر في أن يقبله أو أن يرده، واشترط الموافقة

إذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد، فوراً، لعرض الطلب عليه، وفي حالة حصول طلبه على (أغلبية) عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، أو طلب تمديد حالة سابقة، وكذلك، عند تعذر انعقاد (مجلس النواب) يتم عرض المسألة على (مجلس الوزراء) للموافقة، على أن يعرض على (مجلس النواب الجديد)، في (أول اجتماع له)^(٤)، وذلك بهدف إضفاء الشرعية على ما تم إصداره من قرارات خلال مدة (إعلان حالة الطوارئ)، فضلاً عن التأكد من عدم تعارضها مع أي قاعدة دستورية نافذة.

(١). حسن ضياء الخلالي، "نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦)، ص ١٥٧.

(٢). المادة (٣٦)، من (الباب الثالث: الحكومة) من "دستور الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٥٨) المعدل".

(٣). Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, Sirey, p.221.

(٤). المادة (١٥٤)، من (الفرع الأول: رئيس الجمهورية) من (الفصل الثاني: السلطة التنفيذية) من (الباب الخامس: نظام الحكم) من "دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل".

أما في (مصر) فإن (رئيس الجمهورية) هو الذي يعلن حالة الطوارئ، ويجب عرض قرار حالة الطوارئ على البرلمان خلال (خمس عشرة) يوماً، من تاريخ إعلانها ليقدر ما يراه بشأنه حسبما تتطلبه المصلحة العامة،^(١) وإذا كان (مجلس النواب) منحلّاً يعرض الأمر على (المجلس الجديد) في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون (إعلان حالة الطوارئ) لمدة محددة، ولا يجوز مدها، لـ (مرة واحدة)، إلا بموافقة (مجلس النواب)^(٢).

والملاحظ، هنا، فيما يختص بـ (العراق، ومصر) فإن المشرعين قد منحوا (مجلس النواب) صلاحية الموافقة على (إعلان حالة الطوارئ) بعد تقديم طلب من قبل (رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء)، مشتركاً في (العراق)، ومحصوراً بـ (رئيس الجمهورية) في (مصر)، وبأغلبية (الثلاثين)، في كلا البلدين، وهي أغلبية كبيرة يصعب تحقيقها.

كذلك لم يحدد المشرعون في (العراق، ومصر) حالات محددة يتم بموجبها قيام السلطة التنفيذية بـ (إعلان حالة الطوارئ)، وعليه فإنه في حالة وجود (ظرف استثنائي) في الدولة يجب على (السلطة التنفيذية) الرجوع إلى (مجلس النواب) لـ (إعلان حالة الطوارئ)، ومن المعروف أن (حالة الطوارئ) هي (حالة استثنائية غير متوقعة)، وتتطلب اتخاذ إجراءات قد تتطلب السرعة لتدارك ما ينجم عن (الحالة الطارئة)، وقد لا يتاح الوقت للسلطة التنفيذية في الرجوع إلى (مجلس النواب) الذي يحتاج، دستورياً، إلى (طلب) مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في العراق، أو طلب محصور برئيس الجمهورية في مصر).

كذلك؛ ولغرض انعقاد المجلس يتطلب وجود (نصاب معين) للجلسة، ومن ثم يعرض موضوع (حالة الطوارئ) لـ (المناقشة، ومن ثم التصويت)، وخلال ذلك كله قد تتفاقم حدة (الظرف الاستثنائي)، وتتعاظم آثاره، وتنتشر.

(١). حميد حنون، "الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨١)، ص ٣٤٨.

(٢). المادة (١٥٤)، من (الفرع الأول: رئيس الجمهورية)، من (الفصل الثاني: السلطة التنفيذية)، من (الباب الخامس: نظام الحكم)، من "دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل".

لقد أغفل المشرع الدستوري معالجة الحاجة إلى (إعلان الحالة الطارئة) في ظل تعذر انعقاد (مجلس النواب)، أو تمتعه بـ (عطلة)، أو أنه كان قد حلّ فيما سبق هذه الحالة، وما لهذا الأمر من تأثير على (الظرف الطارئ).

وبهذا؛ يمكن أن ينص الدستور والقانون الناظم لـ (إعلان حالة الطوارئ) على إناطة اختصاص (إعلان حالة الطوارئ) إلى (السلطة التنفيذية)، منفردة، ومن ثم تعرض الإجراءات المتخذة على (مجلس النواب)، لغرض تخفيف آثار (الظرف الطارئ)، وهذا لا يتعارض مع (الرقابة البرلمانية)، فهي ستكون بطبيعة الحال (رقابة برلمانية لاحقة).

الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى جملة من النتائج والمقترحات ، سندرجها على النحو الاتي :

اولاً : النتائج :

- ١- تعبر الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية واحدة من الادوات المهمة لحماية الحقوق والحريات كما انها تشكل اداة فعالة تحول دون استبدال السلطة التنفيذية بصلاحياتها خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية.
- ٢- يجب أن تعمل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على (تأسيس، ودعم) "مبدأ سيادة القانون" من خلال القوانين التي يصدرها، مثل؛ (تطوير وإصلاح المؤسسة القضائية، ومنع الجريمة بحق المؤسسات العامة، وتطوير القدرات على الملاحقة القانونية)، وكل هذه العناصر تنطوي على أهمية بالغة بالنسبة لسيادة القانون وإهمال أحدها يؤدي إلى إضعاف العناصر الأخرى.
- ٣- إن المقومات المتعلقة بظروف عمل البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ولاسيما في ظل الظروف الاستثنائية، تتأثر بمجموعة من العوامل التي خارج إرادة السلطة التشريعية، ولا يستطيع البرلمان السيطرة المباشرة عليها، أو التأثير عليها من خلال ما يصدره من تشريعات بشكل مباشر، ويمكن إجمال أهم تلك المقومات الخارجية المؤثرة على عمل البرلمان عند ممارسته لدوره الرقابي على أعمال الحكومة ، ويمكن اجمال اهم تلك المقومات بما يأتي :
- الثقافة السياسية السائدة في البلاد

- الاحزاب السياسية
 - الراي العام
 - مؤسسات المجتمع المدني ... وغيرها من المقومات .
- ٤- تبين لنا ان هنالك مجموعة من العوامل المؤثرة على عمليات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، والتي منها ما يأتي:
- عدم وجود نص دستوري يحدد الحالات الاستثنائية وسبب إعلانها، وترك تحديد المفاهيم إلى الفقه والاجتهاد القضائي واتساع آثار إعلان الحالات الاستثنائية لتشمل الدستور ومبادئه مما يعكس أهمية وخطورة هذه الحالات التي توجب ضرورة صياغة أحسن تنظيم قانوني لها والتحكم فيها.
 - اتساع صلاحيات الإدارة على حساب السلطات الأخرى بشكل غير مألوف في الظروف الاستثنائية ، وتغليب سلطتها على حساب باقي سلطات الدولة مما يجعلها تتخذ بعض الإجراءات الاستثنائية بالشكل الذي يتجاوز القدر اللازم الذي توجبه الظروف المذكورة مما يشكل عائقاً أمام ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

ثانياً : المقترحات :

- ١- نقترح على المشرع الدستوري العراقي ضرورة وضع تشريع خاص ينظم حالة الطوارئ والية الاعلان عنها والشروط الواجب توفرها وعدم ترك الموضوع رهينة النصوص الدستورية التي تتصف بالعموم والمطاطية الامر الذي يؤدي الى استغلال في كثير من الاحيان .
- ٢- ضرورة تحديد الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ بموجب نص في الدستور ، ونقترح في هذا الصدد عدم ترك الصلاحيات بالكامل للسلطة التنفيذية وانما جعل الامر مشتركاً بين السلطين التشريعية والتنفيذية .
- ٣- ايراد نص في الدستور يستوجب عرض كافة الاجراءات التي تم اتخاذها في الظروف الاستثنائية على السلطة التشريعية بعد انتهاء الظروف الاستثنائية للبت في مدى مشروعيتها.
- ٤- ضرورة وضع إجراءات تنظيمية (أنظمة وتعليمات) من قبل الإدارة تتناسب مع ما تنص

عليه قوانين الطوارئ حيث ستوجد في هذه الحالة مشروعية في اعمال الادارة منسجمة مع القوانين ومتفقة معها.

قائمة المصادر

اولاً : الكتب :

١. أحمد فخر، السلام وبناء السلام وإنهاء النزاعات، القاهرة، مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، ٢٠٠٥ .
٢. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية في كل من فرنسا ومصر (دراسة مقارنة)، الإسكندرية: الهيئة العامة للكتاب، بدون سنة نشر.
٣. د. بسيوني ابراهيم حمادة، دراسة في دراسة في الاعلام وتكنولوجيا الاتصال والرأي العام، القاهرة: عالم الكتب، ٢٠٠٨.
٤. د. جان ماري ، علم السياسة، ترجمة: د. محمد عرب صاصي، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٧ .
٥. جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦.
٦. د.جورجي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥ .
٧. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، ٢٠١٣.
٨. رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠١.
٩. د.سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، الإسكندرية: منشأة

المعارف، ١٩٨٢.

١٠. د. سعاد الشرقاوي، *الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول*، دار النهضة العربية: بدون سنة نشر .

١١. د. سعاد الشرقاوي، ود. عبدالله ناصف، *أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٤.

١٢. سعدي محمد الخطيب، *حقوق الإنسان و ضماناتها الدستورية*، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١.

١٣. د. سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)*، الكتاب الثالث، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

١٤. د. السيد صبري، *اللوائح التشريعية*، القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ١٩٤٤.

١٥. د. طعيمه الجرف، *مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون*، الطبعة الثالثة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦.

١٦. عاشور سليمان صالح شوايل، *مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري*، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ١٩٩٧.

١٧. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، *مبادئ وإحكام القانون الإداري*، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر.

١٨. عمر حلمي فهمي، *الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)*، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٠.

١٩. د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*، دار المطبوعات الجامعية: ١٩٨٥.

٢٠. ماهر جبر نصر، *مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري*، دار النهضة

العربية: ٢٠٠٢.

٢١. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٢٦٥.

٢٢. محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، القاهرة: دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠، ص ٢٨٣.

٢٣. د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٧.

٢٤. مطهر العزي، المبادئ الدستورية العامة، صنعاء: مركز الشرعي، ٢٠٠٠.

٢٥. نور شدهان عداي، دور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد (دراسة في التشريعات العراقية)، بغداد: الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية، جمهورية العراق، ٢٠١٣.

ثانياً : الرسائل والاطاريح الجامعية :

١. تيممي نجا، "حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

٢. حسن ضياء الخلالي، "نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

٣. حسن مصطفى البحري، "الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة):"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦.

٤. د. حميد حنون، "الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨١.

٥. سامي عبدالله حسين الأتروشي، "دور البرلمان في بناء السلام"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٥.

٦. سعيدات نور الهدى، "السلطة التقديرية للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ٢٠١٦-٢٠١٧.

٧. شنان عماد، "المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ٢٠١٦-٢٠١٧.

ثالثاً : البحوث والدوريات :

١. أمير حسن حسام، "نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد: ٨، أيلول، (٢٠٠٧).

٢. أمين شريط، "السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية (يوم دراسي حول السؤال الشفوي)"، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر، ٢٦/سبتمبر، (٢٠٠١).

٣. سلام الكواكبي، "العنف التحريضي في الفضاء التلفزيوني العربي"، مجلة الانسان، اللجنة الدولية للصليب الاحمر، العدد ٤٣، (٢٠١١).

٤. سوسن إبراهيم رجب العكيدي، ونسرين عبد الله بدوي الجبوري، "دور منظمات المجتمع المدني في التمكين الاقتصادي للمرأة (دراسة حالة مؤسسة سارة للتدريب والتشغيل)"، مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، جامعة الكتاب، كركوك، العراق، المجلد: ١، العدد: ١، (٢٠١٨).

٥. شيهوب مسعود، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد: ٢، (١٩٩٨).

٦. الفحلة مديحة، "نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الفكر العربي، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد: ١٤.

رابعاً : الدساتير :

١. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٥٨) المعدل .
٢. دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة ١٩٦٣.
٣. دستور جمهورية مصر العربية لسنة (١٩٧١) المعدل .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٥. دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.

خامساً : القوانين :

١. قانون الأحكام العرفية لسنة (١٨٤٩) المعدل .
٢. "قانون الاستعجال الفرنسي لسنة (١٩٥٥) .
٣. امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة ٢٠٠٤

سادساً : المصادر الاجنبية :

1. Georges Vedel, Manuelelementaire dedroitconstitutionnel, 1949.

Source list

First: books:

1. Ahmed Fakhr, Peace, Peacebuilding, and Conflict Ending, International Center for Future and Strategic Studies, Cairo, Egypt, 2005.
2. Ahmed Medhat Ali, The Theory of Exceptional Circumstances in France and Egypt (a comparative study), the General Book Organization, Alexandria, without a year of publication.
3. Dr. Bassiouni Ibrahim Hamadeh, A Study in a Study in Media, Communication Technology and Public Opinion, The World of Books, Cairo, 2008.

4. Dr. Jean Marie, Political Science, translated by: Dr. Muhammad Arab Sassi, University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, Beirut, 1997.
5. Jamil Abdullah Al-Qaifi, The Powers of the President of the Republic in Exceptional Circumstances According to the Provisions of the Yemeni Constitution and Judicial Oversight Over It (Comparative Study), New University Publishing House, Alexandria, 2006.
6. Dr. Georgi Shafiq Sari, The Electoral System in Light of the Judiciary of the Supreme Constitutional Court (A fundamental and analytical study), second edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.
7. Dr. Hamid Hanoun, The Executive Function of the Head of State in the Presidential System, unpublished doctoral thesis, College of Law, University of Baghdad, Baghdad, 1981.
8. Rabhi Ahsan, the legislative activity of the executive authority, first edition, Dar Al-Kitab Al-Hadith, Cairo, 2013.
9. Ragheed Al-Solh, The Oversight Role of the Arab Councils, first edition, Lebanese Center for Studies, Beirut, Lebanon, 2001.
10. Dr. Sami Gamal El-Din, Regulations of Necessity and the Guarantee of Judicial Oversight, Manshaat Al-Maarif, Alexandria, 1982.
11. Dr. Suad Al-Sharqawi, Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Part One, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, without a year of publication.
12. Dr. Suad Al-Sharqawi, and Dr. Abdullah Nassif, Foundations of Constitutional Law and Explanation of the Egyptian Political System, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1984.
13. Saadi Muhammad Al-Khatib, Human Rights and Their Constitutional Guarantees, first edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, Lebanon 2011.
14. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawy, Principles of Administrative Law (a comparative study), Book Three, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1979.
15. Dr. Al-Sayed Sabri, Legislative Regulations, Authorship, Translation and Publishing Committee Press, Cairo, 1944.
16. Dr. Taima Al-Jarf, The Principle of Legitimacy and Controls of Subordination of Public Administration to Law, Third Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1976.
17. Ashour Suleiman Salih Shwael, Administration's Responsibility for the Actions and Decisions of Administrative Control, Garyounis

University Publications, Benghazi, 1997.

18. Ali Muhammad Badir, and d. Essam Abdel-Wahhab Al-Bar Zanj, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atak for the Book Industry, Cairo, without a year of publication.

19. Omar Helmy Fahmy, The Legislative Function of the Head of State in the Presidential and Parliamentary Systems (Comparative Study), first edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1980.

20. Dr. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary, University Press, 1985.

21. Maher Jabr Nasr, The Extent of Balance between Authorities in the Egyptian Constitutional System, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2002.

22. Muhammad Al-Wakil, State of Emergency and Administrative Control Powers, second edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003, p. 265.

23. Mahmoud Abu Al-Saud, The Legislative Competence of the Head of State in Exceptional Circumstances, University House of Culture, Cairo, 1990, p. 283.

24. Dr. Mahmoud Mohamed Hafez, Administrative Decision (Comparative Study), Part One, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1967.

25. Mutahar Al-Ezzi, General Constitutional Principles, Al-Sharabi Center, Sana'a, 2000.

26. Noor Shadhan Aday, The Role of Oversight Bodies in Reducing Corruption (A Study of Iraqi Legislation), Economic Department, Ministry of Finance, Republic of Iraq, Baghdad, 2013.

Second: Theses and university dissertations:

1. Tamimi Najat, The Case of Exceptional Circumstances and Their Applications in the Algerian Constitution, an unpublished master's thesis, Faculty of Law and Administrative Sciences, University of Algiers, 2002-2003.

2. Hassan Diaa Al-Khalkhali, The Theory of Necessity as an Exception Responding to the Principle of the Supremacy of the Constitution, unpublished doctoral thesis, College of Law, University of Baghdad, 2006.

3. Hassan Mustafa Al-Bahri, Mutual Oversight between the Legislative and Executive Powers as a Guarantee to Enforce the Constitutional Rule (Comparative Study), Unpublished PhD Thesis, Faculty of Law, Ain Shams University, Cairo, 2006.

4. Sami Abdullah Hussein Al-Atrushi, The Role of Parliament in Building Peace, an unpublished master's thesis, College of Law and Political Science, University of Duhok, Duhok, 2015.
5. Saidat Nour El-Huda, The Discretionary Authority of Administration in Under Exceptional Circumstances, an unpublished master's thesis, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Boudiaf University, M'sila, 2016-2017.
6. Shanan Imad, Constitutional Institutions in Exceptional Circumstances, an unpublished master's thesis, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Boudiaf University, M'sila, 2016-2017.

Third: Research and Periodicals:

1. Amir Hasan Hussam, Theory of Exceptional Circumstances and Some of Its Contemporary Applications, Journal of Tikrit University for Human Sciences, Issue: 8, September 2007.
2. Amin Tape, The Oral Question as a Mechanism of Parliamentary Oversight (A Study Day on the Oral Question), Ministry in Charge of Relationship with Parliament, Algeria, September 26, 2001.
3. Salam Al-Kawakibi, Inciting Violence in the Arab Television Space, Al-Insan Magazine, Issue 43, International Committee of the Red Cross, 2011.
4. Sawsan Ibrahim Rajab Al-Akidi, and Nisreen Abdullah Badawi Al-Jubouri, The Role of Civil Society Organizations in the Economic Empowerment of Women (Case Study of Sarah Foundation for Training and Employment), Al-Kitab Journal of Human Sciences, Volume: 1, Issue: 1, Al-Kitab University, Kirkuk, Iraq, 2018.
5. Chihoub Massoud, Judicial Protection of Fundamental Freedoms in Exceptional Circumstances, Algerian Journal of Economic, Political and Legal Sciences, Issue: 2, Faculty of Law, University of Algiers, 1998.
6. Al-Fahla Madiha, Theory of exceptional circumstances between the requirements of maintaining public order and the obligation to protect basic rights and freedoms, Journal of Arab Thought, Issue: 14, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Kheidar University, Biskra, Algeria.

Fourth: Constitutions:

1. The amended Constitution of the French Republic of (1958).
2. The Interim Constitution of the Iraqi Republic of 1963.

3. The amended Constitution of the Arab Republic of Egypt for the year (1971).

4. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.

5. The Constitution of the Republic of Egypt for the year 2014.

Fifth: Laws:

1. The amended Martial Law of 1849.

2. “French Law of Urgency (1955).

3. The Iraqi National Safety Defense Order of 2004

Sixth: Foreign Sources:

1. Georges Vedel, Manuelementaire dedroitconstitutionnel, 1949.