



Constitutional Limits on Presidential Discretion in Parliamentary Dissolution and Emergency Powers: Iraq and Egypt

Davood Mohebbi ^{1*}, Mohammad Fazel Kazem Ali Al-Maamoori ²

1. Assistant Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2. PhD Student, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 1-19

Article history:

Received: 21 Nov 2024

Published online: 19 Feb 2025

Keywords:

*Discretionary Power,
Parliamentary
Dissolution, State of
Emergency, Judicial
Oversight, Constitutional
Law.*

ABSTRACT

This article examines constitutional and legal limits on the discretionary powers of the head of state in two areas with particularly serious institutional consequences: dissolution of parliament and declaration of a state of emergency. It compares Iraq and Egypt through an analytical and comparative reading of constitutional rules and oversight mechanisms. The core question is how to reconcile executive effectiveness in political deadlock and public emergencies with constitutional legality, representative continuity, and the separation of powers. The analysis distinguishes discretion from bound competence and applies operational tests of necessity, proportionality, justification, and temporal limitation. In Iraq, dissolution of the Council of Representatives is structured around shared institutional procedures and does not constitute a unilateral presidential power. In Egypt, dissolution is governed by a different presidential initiative and by procedural and substantive restrictions. The two systems also diverge in the organization and control of emergency powers, although both require meaningful legislative and judicial constraints to prevent exceptional measures from becoming routine. The article argues that formal compliance alone is insufficient where the factual grounds and effects of a decision remain beyond review. It concludes that stronger reason-giving obligations, documented examination of alternatives, access to relevant information, definite time limits, and expedited judicial review are essential to preserving the legality and legitimacy of both categories of decision.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Mohebbi, D & Al-Maamoori, M. F (2025). "Constitutional Limits on Presidential Discretion in Parliamentary Dissolution and Emergency Powers: Iraq and Egypt". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(5): 1-19.



دوره چهارم، شماره پنجم، اسفند ۱۴۰۳

ضوابط ممارسه السلطه التقديرية لرئيس الدولة في حل البرلمان وإعلان حالة الطوارئ: دراسة مقارنة بين العراق ومصر

داود محبی^{۱*}، محمد فاضل كاظم علی المعموری^۲

۱. استاذ مساعد، كلية القانون، جامعه قم، قم، ایران.

۲. طالب دكتوراه، كلية القانون، جامعه قم، قم، ایران.

چکیده

تبحث الدراسة الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة السلطة التقديرية لرئيس الدولة في حالتين شديديتي التأثير في البنية السياسية والحقوقية، هما حل البرلمان وإعلان حالة الطوارئ، من خلال مقارنة منهجية بين العراق ومصر. وتتمثل إشكاليتهما في بيان حدود الموازنة بين مقتضيات الفاعلية في مواجهة التعثر السياسي والأزمات العامة وبين الالتزام بمبدأ المشروعية والفصل بين السلطات وضمان استمرار التمثيل النيابي. تعتمد الدراسة المنهج التحليلي المقارن، وتستند إلى التفريق بين الاختصاص التقديري والاختصاص المقيد، وإلى اعتبارات الضرورة والتناسب والملاءمة والسببية والتسبيب. وتكشف المقارنة أن المادة الرابعة والسنتين من الدستور العراقي تجعل حل مجلس النواب مرتبطاً باشتراك مؤسسي، ولا تمنح رئيس الجمهورية سلطة حل منفردة، بينما تنظم المادة السابعة والثلاثون بعد المائة من الدستور المصري اختصاص الحل ضمن قيود إجرائية وموضوعية واستثنائية. وفي حالة الطوارئ، تتباين بنية المبادرة التنفيذية وآليات الموافقة البرلمانية والرقابة القضائية، وإن كانت مشروعية التدابير في الحالتين تتوقف على إثبات تحديد حقيقي، والالتزام بحدود المدة والمكان، واختيار الإجراء الأقل إضراراً بالحقوق. وتبين الدراسة أن القيود الشكلية لا تكفي إذا انفصلت عن رقابة على أسباب القرار وآثاره الفعلية، كما أن اتساع الاستثناء قد يتحول إلى ممارسة عادية إذا غاب الالتزام بالتسبيب ونشر البيانات وإمكان الطعن الفعال. وتخلص إلى ضرورة استكمال البناء الدستوري بآليات مراجعة سريعة، وتحديد آجال ملزمة، وتوثيق البدائل المتاحة قبل الحل أو إعلان الطوارئ، مع تقوية حق البرلمان والقضاء في الحصول على المعلومات.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۱۹

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

السلطة التقديرية، حل البرلمان، حالة الطوارئ، الضرورة، التناسب، الرقابة الدستورية، العراق ومصر.



مقدمه

تثير السلطة التقديرية لرئيس الدولة إشكالية قانونية مركبة عندما تمس استمرار المؤسسة النيابية أو تبرر إجراءات استثنائية تحد من ممارسة الحقوق؛ فالقرار في هذين المجالين لا يتعلق بمجرد الملاءمة السياسية، بل بتوزيع الوظائف الدستورية وحدود حماية النظام العام. وتزداد دقة المسألة عند المقارنة بين العراق، حيث تتوزع الوظيفة التنفيذية في نظام برلماني ويضبط حل البرلمان بمشاركة مؤسسية، ومصر حيث تتسع المبادرة الرئاسية ضمن منظومة من القيود الدستورية الزمنية والموضوعية. ولذلك يجمع البحث بين تأصيل معيار السلطة التقديرية وبين تحليل القرار في مواضع انكشافه الفعلي على التمثيل السياسي والحريات العامة. ويعتمد المنهج التحليلي المقارن على قراءة المواد الدستورية ذات الصلة، ولا سيما المادة ٦٤ من دستور العراق والمواد ١٣٧ و ١٥٤ من دستور مصر، وعلى الموازنة بين السبب المعلن والإجراء المختار ومدى وجود بديل أقل مساساً بالمراكز القانونية. وتنتظم الدراسة في ثلاثة مباحث: الإطار المفاهيمي والدستوري، وحل البرلمان، ثم إعلان الطوارئ والضمانات المرافقة له.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والدستوري للسلطة التقديرية الرئاسية

تستقر «السلطة التقديرية» في الاصطلاح القانوني على معنى محدد قوامه: تمكين الجهة العامة من حرية اختيار بين بدائل متعددة مشروعة، عندما لا يفرض النص القانوني سلوكاً واحداً بعينه، على أن يبقى هذا الاختيار محكوماً بمهدف الاختصاص وبمحدود المشروعية. ويعبر عن ذلك في الكتابات القانونية الإدارية بكونها «حق أعمال الإرادة وحرية الاختيار في ممارسة السلطة»، فإذا ترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون قيل إن لها سلطة تقديرية فيه. ومن ثم فالتقدير هنا ليس «فراغاً معيارياً»، بل هو مساحة يفتحها النص لاعتبارات الملاءمة في حدود ما أجازته، بحيث يكون مناطها تعدد البدائل القانونية الممكنة لا انعدام القاعدة.

وبما أن هذا المفهوم الاصطلاحي بكونه مفهوماً وظيفياً لا وصفاً سياسياً؛ فهو يرتبط ببنية القرار العام؛ مرحلة تكوين الإرادة، وبفكرة الموازنة بين المصالح، وبإمكان ترتيب الوسيلة الأنسب لتحقيق الغاية العامة مع مراعاة قيود التناسب وعدم الانحراف. ولذلك يقرر الفقه أن منح الإدارة أو السلطة العامة مجالاً للتقدير إنما هو ضرورة تفرضها طبيعة العمل العام وتبدل الوقائع، لكنه يقترن بقيد جوهري هو أن يكون الهدف الأساسي من ممارسة التقدير تحقيق المصلحة العامة، وإلا عد التصرف مشوباً بعيب يهدد مشروعيته. وبذلك يغدو التقدير من وجه آخر «اختصاصاً مشروطاً»، لأن شرطه الضمني هو التزام الغاية التي من أجلها منح الاختصاص، وهو ما يدخل مفهوم «تخصيص الأهداف» في صميم ضبط التقدير.

المطلب الأول: طبيعة السلطة التقديرية وتمييزها عن الاختصاص المقيّد

كما أن السلطة التقديرية في الاصطلاح تتحدد سلباً وإيجاباً بتمييزها عن «الاختصاص المقيّد». فالمقيّد هو ما يلزم الجهة العامة بنتيجة محددة متى تحققت شروطها، فلا يكون لها فيه خيار معتبر، بينما التقديري هو ما يبيح لها ترجيح بديل على آخر ضمن دائرة المشروعية. ويظهر هذا التمييز على نحو عملي في أركان القرار: فقد تكون السلطة مقيّدة في أصل الاختصاص، لكنها تملك التقدير في تقدير الوقائع أو اختيار الوسيلة أو توقيت التدخل، وهو ما يجعل التقدير متفاوتاً بحسب طبيعة المجال. ومن ثم لا ينبغي الخلط بين «وجود السلطة» و «كيفية استعمالها»: فقد يثبت الاختصاص بنص حاصر، ومع ذلك يبقى مجال التقدير الملاءمة داخل حدود التنفيذ.

وعند إسقاط المفهوم على اختصاصات رئيس الدولة، تتخذ السلطة التقديرية معنى أدق من مجرد «حرية سياسية»، لأنها تتعلق بقيمة الحرم الدستوري وما يرتبط به من آثار على توازن السلطات والحقوق. فالسلطة التقديرية الرئاسية، في الإطار الدستوري المقارن، هي مساحة الاختيار التي يتركها الدستور أو القانون لرئيس الدولة عند ممارسة اختصاص ما، في تقدير تحقق شروطه أو في اختيار شكل الإجراء أو في ترتيب توقيته، بشرط الالتزام بالغاية الدستورية من الاختصاص وبالضمانات الإجرائية المرافقة له. وهذا التحديد ينسجم مع ما تقرره الأدبيات التي تربط التقدير بفكرة «الملاءمة» من جهة، وبقابلية إخضاعه للرقابة من جهة أخرى، بحيث لا تتحول الملاءمة إلى ستار لإطلاق السلطة، بل تبقى محل فحص عبر معايير السبب

والغاية والتناسب والتسبب. وبذلك يتبلور في هذه الدراسة تعريف تشغيلي يصلح للقياس: السلطة التقديرية هي «هامش اختيار مشروع بين بدائل متعددة، يمارس لتحقيق الغاية المحددة للاختصاص، ويقاس بمدى التزامه بالسبب الصحيح والغاية العامة والتناسب وواجبات التسبب»، وهو ما يؤسس لاحقا لفحص مشروعية القرار الرئاسي ودرجة إخضاعه للرقابة.

أما في الاصطلاح الدستوري والإداري، فتظهر الضرورة بوصفها أساسا نظريا لتبرير اتساع سلطات الإدارة أو رئيس الدولة في الظروف غير العادية، بما يحقق استمرارية الدولة وسير المرافق العامة عند قيام أخطار جسيمة تعجز القواعد العادية عن مواجهتها. وفي هذا الإطار تربط الضرورة عادة بفكرة «الظروف الاستثنائية» التي تتيح للإدارة اتخاذ تدابير غير مألوفة، بشرط أن تبقى في الحدود اللازمة لمواجهة الظرف وأن تخضع لمعيار التناسب وهدف حماية النظام العام واستمرار المرفق.

المطلب الثاني: ضوابط الضرورة والتناسب والحياد

يقصد بالسلطة التقديرية للرئيس، من منظور نظري، ذلك المجال الذي يترك فيه الدستور أو القانون للرئيس مساحة لاختيار أحد البدائل المشروعة عند مباشرة اختصاصاته، بحيث لا ينحصر دوره في تنفيذ آلي لنص محدد النتائج سلفا، بل يمتد إلى وزن الوقائع المتغيرة وتقدير المصلحة العامة وترجيح الوسيلة الأنسب لتحقيق الغاية الدستورية في حدود مبدأ المشروعية. ويظهر هذا المعنى في الأدبيات التي تربط أصل السلطة التقديرية بوظيفة الدولة الحديثة في مواجهة تعقد الواقع، مع التأكيد على أنها ليست امتيازاً يستعمل متى شاءت السلطة التنفيذية، بل أداة وظيفية تسخر لتحقيق الصالح العام تحت ضوابطه. كما يقوم التبرير الثاني على مواجهة الظروف غير المتوقعة، إذ تفترض النظرية الدستورية للظروف الاستثنائية أن الدولة قد تتعرض لأخطار تهدد استقرارها بما يتعذر معه الاكتفاء بقواعد الظروف العادية، فيناط بالرئيس، بوصفه ممثلاً للدولة ووحدة قراراتها، اتخاذ تدابير أوسع نطاقاً مع بقاء هذه التدابير مرتبطة بوجود الخطر وحدوده الزمنية والموضوعية. وهذا الأساس لا يبرر التحرر من المشروعية بقدر ما يبرر «تكييفها» وفق مقتضيات الاستثناء، بحيث تقرأ السلطة التقديرية هنا بوصفها استجابة لحاجة وظيفية لا تفويضاً مفتوحاً.

غير أن النظرية نفسها تقرر بأن اتساع السلطة التقديرية يحمل مخاطر بنيوية إذا انفلتت من معاييرها، وفي مقدمتها الاستبداد المقنع تحت غطاء «الضرورة»، والتمييز في المعاملة عند اختلاف تقدير الوقائع أو انتقائية تطبيق المعايير، وتغذية الفساد الإداري حين تتحول السلطة إلى وعاء للمحاباة أو الانتقام، فضلاً عن احتمال المساس بالحقوق والحريات وتفرغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه العملي عبر تركيز القرار في قمة الهرم التنفيذي. وتظهر هذه المخاطر بوضوح في الدراسات التي تربط إساءة استعمال السلطة باتساع المجال التقديري وبصعوبة اكتشاف الانحراف في الغاية، وما يترتب عليه من تقويض لمعالم دولة القانون. ومن ثم فإن «الإعمال الصحيح للتقدير» لا يعرف بكونه اختياراً ناجحاً سياسياً، بل بكونه اختياراً منضبطاً بمعايير عقلانية تحول التقدير إلى عملية قابلة للتسوية والاختبار، وأول هذه المعايير مبدأ التناسب الذي يقتضي مواءمة الوسيلة مع الهدف، وعدم تحميل الأفراد أضراراً تفوق المنافع العامة المتوقعة، وإجراء موازنة موضوعية بين الإيجابيات والسلبيات قبل إصدار التدبير. وهذا المعيار يعد من أكثر المعايير حضوراً في التطور الحديث للرقابة على السلطة التقديرية لأنه يحد من التعسف دون أن يلغي مساحة الاختيار. وتنفرع عن ذلك معايير العقلانية والحياد والهدف المشروع؛ فالعقلانية تعني أن يقوم القرار على تسبب مفهوم واتساق منطقي بين الوقائع والاستنتاج، والحياد يقتضي تنزيه القرار عن الأهواء الشخصية أو الحسابات الانتقامية أو المحاباة، أما الهدف المشروع فيعني التزام مبدأ تخصيص الأهداف، أي

الطماوي، سليمان محمد، ١٩٦٦، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٨، ص ٨٦٤.

عمر عبد الرحمن البوريني، ٢٠٢١، «المشروعية الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة»، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١٠، ص ٣٦٩.

كروش رضوان، ٢٠٢٤، «السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري ٢٠٢٠»، مذكرة ماستر، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص ٣.
زينة سمير هاشم، ٢٠٢٣، «التناسب في اتخاذ القرارات الإدارية في ضوء نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار: دراسة مقارنة»، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٩، ص ٣٩٢.

استعمال السلطة لتحقيق الغاية التي خولها الدستور أو القانون لا لتحقيق أغراض جانبية. ويعد الانحراف بالسلطة في التحليل النظري مقياسا كاشفا لفشل القرار في هذه المعايير، لأنه يفضح انتقال التقدير من دائرة المصلحة العامة إلى دائرة الغايات غير المشروعة ولو اتخذ القرار شكلا قانونيا صحيحا.

المطلب الثالث: اختلاف موقع الرئاسة في النظامين العراقي والمصري

تبنى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في العراق على هندسة دستورية قامت بعد سنة ٢٠٠٥ على تقليص «الثقل التنفيذي» في مؤسسة الرئاسة لصالح مجلس الوزراء ورئيسه، مع الإبقاء على اختصاصات محددة تتضمن قدرا من الاختيار في التكليف والإجراء والزمان، وتظهر فيها وظيفة الرئيس بوصفه «رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن» وفق المادة (٦٧) من الدستور، لا بوصفه صانع السياسة التنفيذية اليومية؛ لذلك فإن تحليل السلطة التقديرية هنا يقتضي استخراج مواضعها من النص الدستوري أولا، ثم ردها إلى القيود المتولدة من اشتراطات الاشتراك المؤسسي والتصديق والآجال والتسبب، قبل الانتقال إلى القوانين العادية التي تفصل آليات الأعمال وتمنح القرار الرئاسي طبيعته الإجرائية.

إن «مصدر الاختصاص» في العراق يتقدم فيه الدستور بوصفه المنشئ الأول لاختصاصات رئيس الجمهورية، غير أن «مدى التقدير» يتحدد عمليا بما أضافته البنية البرلمانية من اشتراطات مشاركة وموافقة وآجال وتوصية، وبما أفرزته القوانين العادية من تفصيل إجرائي يحول دون الانفراد؛ لذلك يغلب على السلطة التقديرية للرئيس أنها سلطة «محدودة المجال عالية الحساسية»، تتسع في لحظة الاشتراك الدستوري في موضوعات سيادية كطلب إعلان الطوارئ أو التكليف أو التصديق، لكنها تقيد فورا بآليات البرلمان والحكومة وبنصوص المدد والشروط، بما يجعلها أقرب إلى «تقدير ضمن شبكة قيود» لا إلى «حرية قرار» بالمعنى التنفيذي الواسع. تتأسس السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مصر على بنية دستورية تميل إلى «الرئاسية المقيدة» أكثر من ميلها إلى البرلمانية الخالصة، إذ يسند الدستور إلى الرئيس مركز القيادة السياسية العامة مع اشتراطات متفرقة تدخل البرلمان والحكومة في بعض المسارات، فتتولد مساحة تقدير قانوني لا من إطلاق الإرادة، بل من طبيعة النصوص التي تقرر الاختصاص بالغاية وبالضوابط الإجرائية، وتمنح الرئيس أدوات تنفيذية ذات أثر مباشر في تشكيل الحكومة وتوجيه السياسات العامة وإدارة ملفات السيادة. في مجال الأمن والدفاع يظهر التقدير الرئاسي من خلال الصفة الدستورية للرئيس بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة، غير أن هذا التقدير لا يفهم على أنه اختصاص منفرد في القرارات الكبرى، لأن الدستور اشترط في إعلان الحرب وإرسال القوات في مهمة قتالية خارج الحدود التشاور مع مجلس الدفاع الوطني والحصول على موافقة مجلس النواب بأغلبية خاصة وفق المادة (١٥٢)، وهو تقييد يحول القرار من «تقدير رئاسي سيادي» إلى «تقدير مشترك» تحدد مشروعيته بمدى احترام مسار المشاركة المؤسسية، ومدى إمكان ربط التدبير بخاطر محدد ومصلحة عامة متحققة.

أما حالة الطوارئ والتدابير الاستثنائية فتمثل المجال الأشد حساسية لاتساع التقدير، ومع ذلك فإن هندستها القانونية في دستور ٢٠١٤ جاءت قائمة على قيود زمنية ومؤسسية صريحة، إذ اشترطت المادة (١٥٤) التشاور مع مجلس الوزراء ثم العرض على مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام، وحددت مدة الطوارئ بثلاثة أشهر لا تمد إلا مرة واحدة وبموافقة ثلثي أعضاء المجلس، وأضافت قيودا بنويا بمنع حل مجلس النواب أثناء سريان الطوارئ، وهو ما يكشف أن المشرع الدستوري لا يهدف إلى تمكين الاستثناء بوصفه قاعدة حكم، بل إلى ضبطه باعتباره استجابة ظرفية قابلة لالانتهاء والرقابة.

وتتسع السلطة التقديرية كذلك في إصدار القرارات واللوائح والقرارات ذات القوة القانونية عند غياب البرلمان، ولا سيما وفق المادة (١٥٦) التي تجيز للرئيس إصدار قرارات لها قوة القانون عند عدم قيام مجلس النواب ووجود ما يوجب الإسراع بتدابير لا تحتل التأخير، على أن تعرض على المجلس خلال مدة محددة من تاريخ انعقاده وإلا زال أثرها، وهو تنظيم قانوني يجعل «التقدير التشريعي الاستثنائي» قائما على شرطين متلازمين:

رائد كاظم محمد عطية الحداد، ٢٠٢٤، «صلاحيات رئيس جمهورية العراق وفقا لدستور عام ٢٠٠٥»، مجلة حوراني للدراسات، السنة الثالثة عشرة، العدد ٥٠، ص ٣٩٨.

رمزي طه الشاعر، ٢٠٢٠، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٢٧٦.

شرط غياب المؤسسة التشريعية وشرط الضرورة العاجلة، ثم يخضع لاحقا لاختبار برلماني يحدد مصير القرار، بما يمنع تحوله من رخصة استثنائية إلى اختصاص تشريعي أصيل. وعلى مستوى القوانين العادية واللوائح المكملّة، فإن القيد الأبرز على صلاحيات الرئيس في مصر لا يتمثل في تقليص عدد الصلاحيات بقدر ما يتمثل في إحاطة الصلاحية بإجراءات إلزامية كالتسبب في مواضع معينة، واشتراطات العرض أو الاعتماد أو النشر، وحدود التفويض التنظيمي، وهي عناصر تجعل نطاق التقدير العملي متوقفاً على احترام «الشكل الإجرائي» وعلى إمكان مساءلة القرار عند خروج بين عن مقتضيات الضرورة أو عن مقتضى التناسب أو عن مبدأ المشروعية.^١

المبحث الثاني: السلطة التقديرية في حل البرلمان وتوازن السلطات

يعد حل البرلمان من أدق صور السلطة التقديرية في قمة الهرم الدستوري، لأنه يمس جوهر التمثيل السياسي وميزان الفصل بين السلطات، ويعيد تشكيل الشرعية عبر قطع المدة النيابية قبل انقضائها وإحالة النزاع السياسي إلى ساحة الإرادة العامة بواسطة انتخابات جديدة. وتزداد حساسيته لأنه لا يقع في هامش التدبير الإداري اليومي، بل في قلب «النظام السياسي» بوصفه إجراء استثنائياً لا يفترض أن يتحول إلى أداة إدارة اعتيادية للأغلبية أو لتصفية التوازنات داخل المؤسسة التشريعية.^٢

ومن حيث المفهوم، فإن «الحل» يعني إنهاء الولاية الدستورية للمجلس قبل موعدها الطبيعي مع بقاء المبدأ التمثيلي قائماً عبر الدعوة إلى انتخاب مجلس جديد خلال أجل محدد، فهو ليس تعطيلاً مؤقتاً لعمل المجلس ولا إرجاء لجلساته، بل إنهاء منظم ترتب عليه آثار دستورية تتصل بتجديد التفويض الشعبي. وبذلك يتميز الحل عن «التعليق» الذي يتجه إلى إيقاف ممارسة الوظيفة التشريعية مؤقتاً مع بقاء المجلس قائماً، وعن «الانحلال الذاتي» الذي يتحقق تلقائياً بحكم الدستور عند انتهاء المدة أو عند تحقق سبب نصي يجعل بقاء المجلس غير ممكن دون تدخل قرار سياسي جديد. ويقتضي التمييز بدقة بين الحل وبين صور أخرى قد تبدو قريبة في الأثر لكنها مختلفة في الطبيعة: فتعليق الجلسات قد يتخذ تدبيراً تنظيمياً داخل دورة الانعقاد ولا يقطع المدة النيابية، بينما الحل يقطعها ويعيد تأسيس العلاقة التمثيلية من جديد. أما «الانحلال التلقائي» فهو أثر قانوني مباشر يرتبط بواقعة دستورية محددة، كحلول نهاية الفصل التشريعي أو تحقق شرط دستوري يجعل المجلس غير قائم، وهو في التحليل الدستوري أقرب إلى انتهاء ولاية لا إلى استعمال سلطة تقديرية.^٣

وفي الإطار العراقي، يبرز حل مجلس النواب بوصفه نموذجاً للتقدير «المقيد» لا التقدير المنفرد؛ إذ جعل دستور سنة ٢٠٠٥ كلمة الفصل بيد المجلس نفسه عبر الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، سواء أكان الطلب صادراً من ثلث الأعضاء أم بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، مع قيد يمنع الحل أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ثم أوجب الدعوة إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوماً ورتب أثر استقالة مجلس الوزراء وتحوله إلى تصريح أمور يومية. وتكشف الصياغة العراقية عن فلسفة دستورية مخصصة: تحويل الحل من «سلاح» بيد السلطة التنفيذية إلى «آلية توازن» داخل البرلمان ذاته، بما يقلل احتمال توظيفه كأداة ابتزاز سياسي من الحكومة تجاه المجلس، لكنه في المقابل قد يجعل الحل مستبعداً عملياً عندما تتعارض مصلحة أغلبية النواب مع إنهاء ولايتهم، فتتحول الآلية إلى قيد شديد قد يعطل مخرج العودة إلى الشعب عند الأزمات الممتدة. وهذه المفارقة تظهر أن تضيق مجال التقدير لا يعني دائماً تعزيز الفاعلية؛ إذ قد يرفع كلفة العلاج الدستوري للأزمات ويبقي الانسداد قائماً تحت سقف الشرعية الشكلية.

سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٦، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٥٢٠.

جهد زهير ديب الحازن، ٢٠١٠، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية، ص ٥٨.

محمد عبد الحميد أبو زيد، ١٩٨٨، حل المجلس النيابي: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٦٧.

المطلب الأول: الطبيعة الدستورية لحل مجلس النواب في العراق

يقدم حل البرلمان عادة بوصفه وسيلة لكسر الانسداد السياسي واستعادة الانتظام المؤسسي عندما تتعطل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو عندما تتعذر تشكيل أغلبية قادرة على إنتاج تشريع واستقرار حكومي، فيعاد النزاع إلى الهيئة الناجبة لإعادة توزيع المقاعد وإنتاج أغلبية جديدة. غير أن هذا التبرير لا يكتسب وزنه إلا إذا قرن ببيان بدائل أقل مساسا، لأن الحل ليس علاجاً محايداً بل تدخل شديد الأثر في بنية التمثيل، وقد يكون في أحيان كثيرة تعبيراً عن فشل إدارة الخلاف ضمن القنوات البرلمانية العادية لا ضرورة حتمية. وبناء على ذلك، يمكن اقتراح إطار تحليلي يستخدم لاختبار مشروعية أعمال سلطة حل البرلمان في العراق ومصر، يقوم على مؤشرات خمسة متكامل ولا تغني إحداها عن الأخرى. أول هذه المؤشرات “المبنى القانوني” أي وضوح النص المؤسس للاختصاص وحدود تفسيره، لأن الغموض يفتح الباب لتضخم التقدير تحت عناوين عامة؛ وفي العراق يتجسد هذا المبنى في المادة ٦٤ التي حصرت الطريقتين وقيدت زمنياً آثار الحل، بينما في مصر يتجسد في المادة ١٣٧ التي أضافت قيد الضرورة والتسبب والاستفتاء.

وثاني المؤشرات “التشريعات والإجراءات” بما يشمل جهة المبادرة، وشروط التصويت أو الموافقة، وعلنية القرار وتسببه، وآليات إعلان الاستفتاء والانتخابات، لأن الإجراءات ليست شكلاً محضاً بل ضماناً ضد الانفراد وتلاعب التوقيت. وثالثها “القيود الزمنية” التي تمنع إبقاء البلاد في فراغ تمثيلي أو تحويل الحل إلى تعطيل طويل، وهي قيود تظهر في أجل الدعوة للانتخابات في العراق، وفي آجال الاستفتاء والانتخابات واجتماع المجلس الجديد في مصر. ورابع المؤشرات “دور المؤسسات الأخرى” في صناعة القرار، لأن اتساع التقدير ينخفض كلما تعددت مراكز المشاركة الملزمة، فالنموذج العراقي يدخل مجلس النواب بصورة حاسمة ويجعل موافقة رئيس الجمهورية جزءاً من أحد مسارات الطلب دون أن يمنحه قراراً منفرداً، بينما النموذج المصري يدخل الشعب مباشرة عبر الاستفتاء ويجعل البرلمان طرفاً لاحقاً في إنتاج مجلس جديد، مما يقلل انفراد السلطة التنفيذية بالنتيجة النهائية وإن بقيت لها المبادرة.

أن حل البرلمان، وإن كان في الأصل آلية توازن تتيح العودة إلى الإرادة العامة عند تعذر انتظام العلاقة بين السلطات، فإنه يبقى من أخطر مظاهر الاختيار التقديري لأنه يعيد هندسة التمثيل ذاته. لذلك لا تقاس مشروعيته بمجرد وجود نص يجيزه، بل تقاس بسلامة مبناه القانوني، وبانضباط إجراءاته، وبصرامة قيوده الزمنية، وبحضور مؤسسات أخرى تشارك في صنعه أو تصديقه، وبقابلية القرار للرقابة والتقييم. ومن دون هذا الاختبار المركب يتحول الحل من “أداة دستورية” إلى “تقنية سياسية” قد تستخدم لتصفير الخصوم أو لتأييد ميزان قوى قائم، فيتراجع جوهر الديمقراطية التمثيلية ولو بدا الشكل الإجرائي مكتملاً.

يتخذ حل مجلس النواب في العراق موقعاً مركزياً في هندسة النظام البرلماني بعد سنة ٢٠٠٥، لأنه ليس مجرد إجراء انتخابي مبكر، بل أداة لإعادة توزيع الشرعية عند تعذر استمرار التوافقات السياسية التي يقوم عليها تشكيل الحكومة والكتل البرلمانية، وهو ما يجعل تحليل “المسار القانوني” ملازماً لتحليل “منطق الحوكمة” القائم على التوافق والمحاصصة وما ينتج من أزمات انسداد متكررة. رسمت المادة (٦٤) من دستور ٢٠٠٥ طريقتين حصريتين لحل مجلس النواب: الأول حل ذاتي بطلب من ثلث الأعضاء ويقرر يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، والثاني بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ثم يعرض على المجلس للتصويت بالأغلبية المطلقة، مع قيد صريح بمنع الحل أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ثم يلتزم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء مستقبلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية.

رافع خضر صالح شبر، ٢٠١٢، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ص ١٧٣.

آية طه محمد المحمدي، ٢٠٢١، ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص ٨.

ويلاحظ أن الدستور العراقي في هذا التنظيم لم يمنح السلطة التنفيذية "سلاح الحل" بوصفه مقابلاً مباشراً لوسيلة المسؤولية الوزارية كما في النماذج البرلمانية التقليدية، بل جعل القرار النهائي في الحل بيد المجلس نفسه، الأمر الذي يخلق وضعاً يتقدم فيه عنصر "الرضا البرلماني" على عنصر "المبادرة التنفيذية"، ويحول طلب رئيس مجلس الوزراء إلى مسار إجرائي لا يضمن تحقق الحل ما لم تتوفر مصلحة غالبية النواب في إنهاء ولايتهم، وهو ما يفسر القول بأن الحل الذاتي قد يصبح عملياً معطلاً عند تعارضه مع مصالح القوى المهيمنة داخل المجلس. ويأخذ رئيس الجمهورية في هذا الإطار وظيفة مزدوجة ظاهرها شكلي وباطنها سياسي، لأن موافقته تعد شرطاً دستورياً لازماً في مسار طلب رئيس مجلس الوزراء، بما يمنحه قدرة على دعم مسار الحل أو تعطيله، ولا سيما في الأزمات التي تتداخل فيها حسابات الشرعية السياسية مع حسابات التوازن بين المكونات، ومع ذلك يبقى تأثيره محكوماً بحقيقة أن التصويت النهائي في المجلس شرط لا يمكن تجاوزه.

وتبرز المحكمة الاتحادية العليا بوصفها "جهة تفسير وضبط دستوري" أكثر من كونها جهة تنشئ الحل أو تقرره؛ فاختصاصها التفسيري يمنحها قدرة على تحديد مدلولات العبارات الدستورية التي ترتبط بنتائج الحل، ولا سيما ما يتصل بنطاق "تصريف الأمور اليومية" بعد اعتبار مجلس الوزراء مستقبلاً، كما أن اختصاصاتها الدستورية تجعلها نقطة ارتكاز في حماية السقف الدستوري وتحديد حدود الفعل السياسي عندما يلامس نصوص الدستور أو يزعم تجاوزه. وعند تفكيك الشروط الشكلية والموضوعية للحل، يتضح أن النص العراقي ركز على الشكل الإجرائي أكثر من تركيزه على معيار موضوعي مثل "الضرورة" أو "التسبب"، إذ لم يفرض الدستور تسبباً ملزماً لقرار الحل ولا قيوداً موضوعياً محدداً يربطه بحالة انسداد معينة، واكتفى بقيود زمنية وإجرائية أهمها حظر الحل أثناء استجواب رئيس الوزراء، وفرض أجل الستين يوماً للانتخابات، وترتيب أثر استقالة الحكومة، وهي قيود تهدف إلى منع استعمال الحل كعقوبة سياسية فورية أو كوسيلة للفرار من الرقابة البرلمانية.

غير أن السؤال الجوهرى يتعلق بفاعلية هذه الضمانات في الواقع، لأن الممارسة السياسية في العراق كثيراً ما تدار بمنطق "التوافق" الذي يضعف وجود معارضة واضحة داخل البرلمان، ويجعل أدوات الرقابة والجزاء السياسي أقل تأثيراً، وفي مثل هذا المناخ يصبح الحل أداة يتفاوض عليها خارج القواعد القانونية أكثر من كونه إجراءً يفعل تلقائياً عند تحقق شروطه، كما يمكن أن يتحول إلى "مطلب أزمة" لا إلى "استثناء دستوري" بسبب تكرار الانسدادات وتنازع الشرعيات داخل المؤسسات. تكمن المفارقة في أن جعل الحل بيد المجلس ذاته يمنع تسلط السلطة التنفيذية ويحد من هندسة المشهد من أعلى، لكنه في الوقت نفسه يخلق قابلية عالية لتعطيل الحل حتى عندما تكون الأزمة بنيوية، لأن النواب قد لا يرون مصلحة في إنهاء ولايتهم، فتتغلب الاعتبارات السياسية والامتيازات المؤسسية على فكرة العودة إلى الإرادة العامة، وهو ما يجعل النص الدستوري قابلاً لأن يفرغ من وظيفته العلاجية عند الأزمات الممتدة. وعليه، يمكن تقييم حل البرلمان في العراق بوصفه أقرب إلى "أداة حل أزمة" من حيث الخطاب السياسي، لكنه أقرب إلى "اختصاص استثنائي مقيد" من حيث البنية القانونية؛ غير أن الوزن الحاسم في التطبيق ينحاز غالباً إلى "الموازنة السياسية" لأن تحقق الحل يتوقف على توازنات داخل المجلس وعلى توافقات بين الفاعلين أكثر مما يتوقف على معيار موضوعي مضبوط قانوناً، ولذلك يبدو أن الضابط القانوني يوطر المسار لكنه لا ينتج النتيجة ما لم تتوفر إرادة سياسية متقاطعة تقبل خسارة الامتيازات لمصلحة إعادة التفويض الشعبي.

المطلب الثاني: حل البرلمان في مصر وحدود المبادرة الرئاسية

يفهم حل البرلمان في التجربة الدستورية المصرية المعاصرة بوصفه آلية تقع في منطقة وسطى بين منطق النظام الرئاسي الذي يمنح رأس الدولة مركز الثقل التنفيذي، وبين مقتضيات البناء التمثيلي الذي يجعل البرلمان مصدر التشريع والرقابة؛ ولذلك يتخذ "الحل" في مصر طابعاً وظيفياً مزدوجاً: فهو من جهة أداة لإعادة بناء الشرعية التمثيلية عند تعذر انتظام العلاقة السياسية، ومن جهة أخرى اختبار لمبدأ التوازن بين السلطات حين تتحول مقتضيات "الاستقرار" إلى مبرر لتغليب الإرادة التنفيذية على الإرادة النيابية.

وبعد الأساس الدستوري المباشر لحل مجلس النواب في مصر هو المادة (١٣٧) التي حصرت سلطة المبادرة في رئيس الجمهورية، لكنها لم تجعلها سلطة مطلقة، بل قيدتها بمفردات جوهرية تحمل معنى قانونيا واضحا: “الضرورة” كشرط موضوعي، و “القرار المسبب” كشرط تسببي يفتح باب التحقق والمساءلة، ثم “الاستفتاء الشعبي” كشرط شرعي يرهن النتيجة النهائية بإرادة الناخبين، مع حظر حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ومن حيث جهة القرار، يظل رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الابتدائي في إصدار قرار وقف جلسات المجلس وبدء إجراءات الاستفتاء، غير أن “الحسم” لا ينعقد له إلا بعد اكتمال الحلقة الشعبية؛ إذ لا يستكمل الحل إلا إذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، وعندئذ يصدر قرار الحل ويدعو إلى انتخابات جديدة. ويتربط على ذلك أن المرجع النهائي هنا ليس المؤسسة التنفيذية وحدها، بل دائرة الناخبين بوصفها سلطة إجازة، بما يعيد تعريف الحل من كونه “امتيازاً رئاسياً” إلى كونه “قراراً مركباً” تشترك فيه إرادة الدولة وإرادة المجتمع.

وتتمثل إحدى ضمانات التوازن في أن الدستور لم يكتف بإدخال الاستفتاء بوصفه قيداً، بل جعل تكرار الحل محظوراً “لذات السبب”، وهو قيد موضوعي يرمي إلى منع تدوير الأزمات بقصد إعادة إنتاج برلمان موال عبر الاستدعاء المتكرر للانتخابات في التوقيت الأنسب للسلطة التنفيذية. وهذه الفكرة تتسجم مع التحليل الذي يربط بين صلاحية الحل وبين مخاطر تركيز السلطة؛ فكلما اتسع مجال القرار التنفيذي دون ضوابط موضوعية قابلة للقياس، تراجعت فعالية البرلمان بوصفه مؤسسة رقابية وتمثيلية. ولا يكتمل بناء التوازن في مصر دون استحضار أثر القضاء الدستوري بوصفه ضابطاً غير مباشر على هندسة السلطة التشريعية؛ فالتجربة المصرية عرفت “الانحلال القضائي” عندما انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى بطلان تكوين المجلس المنتخب بسبب عدم دستورية قواعد انتخابية، وهو ما أفضى عملياً إلى زوال وجود المجلس بقوة القانون، لا عبر قرار حل سياسي. وتظهر هذه السابقة أن الرقابة الدستورية قد تنتج أثراً أشد من الحل، لأنها لا تعيد التفويض الشعبي اختياراً سياسياً فحسب، بل تعيد تأسيس المشروعية على قاعدة “سلامة التكوين” من الأصل.

وفيد هذا التمييز في التحليل المقارن داخل الحالة المصرية: فالحل وفق المادة (١٣٧) يفترض سلامة التكوين ثم يبرر القطع بالضرورة والعودة إلى الشعب، بينما الانحلال القضائي يفترض عيباً دستورياً يصيب التكوين ويؤدي إلى البطلان، مع تقرير آثار توازن بين حجية الحكم وبين استقرار الأوضاع القانونية السابقة، على نحو يمنع اختيار منظومة القوانين والقرارات التي صدرت خلال الفترة السابقة للنشر ما لم يقض بخلافه على أساس دستوري آخر.

وبناء على ما تقدم، فإن حل البرلمان في مصر يظهر بوصفه اختصاصاً مقيداً من حيث البنية الدستورية، لكنه شديد الحساسية من حيث الممارسة؛ لأن فاعليته كآلية توازن تتوقف على صرامة تفسير شرط الضرورة، وعلى جدية التسيب، وعلى عدم تحويل الاستفتاء إلى مجرد خطوة إجرائية، وعلى بقاء الانتخابات المبكرة وسيلة لإعادة إنتاج تمثيل أصدق لا وسيلة لإعادة ضبط المجال السياسي وفق اعتبارات ظرفية. وفي هذا الإطار تتحدد معادلة التعارض بين الضرورات السياسية الأمنية وبين الزامات التمثيل النيابي في سؤال واحد: هل يبقى الحل طريقاً استثنائياً لإعادة الشرعية، أم يصير تقنية لإدارة المجال التمثيلي من أعلى؟

المطلب الثالث: الموازنة المقارنة بين ضرورة الحل و ضمانات التمثيل

أن النص العراقي في المادة (٦٤) جاء مفصلاً لمسارات الحل من حيث الجهات المخولة بالمبادرة وشروط التصويت وآثار الحل، لكنه لم يربط الاختصاص بمعيار موضوعي صريح كـ “الضرورة” أو “التسيب”، الأمر الذي يجعل الضبط مستنداً بالأساس إلى القيود الإجرائية والآجال، لا إلى معيار ماهوي قابل للفحص بذاته. وفي المقابل، تقحم المادة (١٣٧) المصرية معياراً موضوعياً مباشراً يتمثل في “الضرورة” و “القرار المسبب” قبل الاستفتاء، بما يحول الحل من مجرد إمكان سياسي إلى إجراء مشروط بتبرير معلن، وإن ظل مفهوم الضرورة قابلاً لتأويلات واسعة بحسب السياق. فيمكن القول إن العراق يبالغ في إشراك المؤسسة التشريعية إلى حد جعل الحل رهيناً بمصلحة الأغلبية داخل المجلس، لأن الطرفين المنصوص

عليهما ينتهيان إلى تصويت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، حتى في مسار الطلب الذي يبدأ من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل دور الرئاسة في هذا المقام مؤثرا في فتح المسار أو تعطيله، دون أن يكون كافيا وحده لإنتاج الحل ما لم تستكمل الحلقة البرلمانية.

١

وفي مصر، تتجه المشاركة المؤسسية إلى نمط مختلف، فالاختصاص الابتدائي رئاسي، لكن الاستفتاء يدخل الشعب بوصفه قيدا جوهريا لا تتم النتيجة من دونه، وهو ما يجعل "المشاركة" هنا مشاركة شعبية لا برلمانية، كما أن تاريخ العلاقة بين البرلمان ورأس الدولة في الخبرة الدستورية المصرية يبين أن حق الحل ظل مرتبطا بتوازنات النظام السياسي العام، وأن إدخال آليات الإجازة أو التقييد جاء في لحظات سعى فيها المشرع الدستوري إلى منع التمرکز الكامل للسلطة في يد رأس الدولة دون أن يلغي مركزه المحوري. فإن النموذج العراقي يشدد على أثر زمني حاسم يتمثل في وجوب الدعوة إلى انتخابات عامة خلال ستين يوما من تاريخ الحل، مع ترتيب أثر استقالة مجلس الوزراء وتحوله إلى تصريف الأمور اليومية، وهو قيد يرمي إلى منع الفراغ التنفيذي وإبقاء الدولة ضمن حد أدنى من الاستمرارية، لكنه لا يعالج مشكلة تعذر الوصول إلى قرار الحل ابتداء بسبب ربطه بتصويت المجلس على إنهاء نفسه. وفي مصر، تتمثل الضمانات الزمنية في نظام آجال متتابع يحد من إمكان تحويل الحل إلى "تعليق مقنع"؛ الاستفتاء خلال عشرين يوما على الأكثر من قرار وقف الجلسات، ثم الدعوة إلى الانتخابات خلال ثلاثين يوما على الأكثر من صدور قرار الحل، ثم اجتماع المجلس الجديد خلال عشرة أيام من إعلان النتيجة النهائية، وهو بناء يقصد إلى إحكام الانتقال من انقطاع التفويض النيابي إلى تجديده سريعا، بما يخفف أثر القرار على مبدأ التمثيل، ويجعل الانحراف بالتوقيت أقل سهولة من الناحية النظرية.

وبناء على هذه المقارنة يمكن صياغة "مجموعة ضوابط مقترحة" لاستعمال سلطة الحل بما يميز بين الحل المبرر والحل القريب من إساءة استعمال السلطة التقديرية؛ أن يكون الحل آخر وسيلة بعد تعذر وسائل التعاون البرلماني، وأن يقتزن بتحديد سبب دستوري واضح يعبر عن أزمة مؤسسية لا عن صراع مصلحي، وأن يقدم تسبب مكتوب يتضمن وقائع الأزمة وخيارات المعالجة التي استنفدت، وأن تحترم الآجال التي تمنع الفراغ التمثيلي وتضمن انتخابات سريعة، وأن يتمتع الفاعل المختص عن توظيف الحل لضرب الرقابة أو للهروب من مساءلة قائمة، وأن يفعل معيار التناسب بحيث لا تستخدم الوسيلة الأشد أثرا إذا كانت الوسائل الأخف كافية، وأن يمنع تكرار الحل لذات السبب أو في مدد متقاربة بما يحول دون تحويله إلى أداة إدارة سياسية دائمة. وعند تطبيق هذه الضوابط على العراق ومصر يمكن القول إن العراق يميل عمليا إلى جعل الحل تابعا للموازنة داخل المجلس نفسه، بينما تميل مصر إلى جعل الحل تابعا لمزيج من المبادرة التنفيذية والإجازة الشعبية، وفي الحالتين يبقى معيار الشرعية النهائية رهينا بمدى احترام الغاية التمثيلية للحل وعدم الانحراف عنها تحت ضغط الضرورات الأمنية أو الحسابات السياسية الآنية.

المبحث الثالث: إعلان حالة الطوارئ واختبارات المشروعية

تعد حالة الطوارئ من أكثر ميادين اتساع السلطة التقديرية في الدولة الحديثة حساسية، لأنها تنشئ "منطقة انتقالية" بين الشرعية العادية والشرعية الاستثنائية، فتسمح للسلطة التنفيذية بتدابير أسرع وأشد أثرا باسم حماية الكيان العام وإدارة الخطر، لكنها في الوقت نفسه تختبر قدرة النظام الدستوري على منع تحول الاستثناء إلى نمط حكم. إن التعريف العلمي لحالة الطوارئ لا يقتصر على كونها "إعلانا" يصدر من جهة مختصة، بل يتصل بطبيعتها كنظام قانوني استثنائي مؤقت يفعل عند تهديد جسيم يعجز عنه التنظيم العادي، ويستتبع توسيعا محدودا ومؤقتا لصلاحيات الضبط والإدارة مع بقاء مبدأ المشروعية قائما بصيغته الاستثنائية لا بإلغائه.

٢

د. عمرو الشوبكي، ومحمود قنديل، وجورج فهمي، ومحمد العجاني، وكرم سرحان، وعلي فتح الباب، د.ت، البرلمان والدستور، القاهرة، منتدى البعث العربي للدراسات، ص ١.
مالك منسي الحسني، ومصدق عادل طالب، ٢٠٢٠، «التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق»، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٢٩، ص ٢.

وتتحدد أهداف إعلان الطوارئ في الخطاب الدستوري المقارن بثلاثة محاور متداخلة: حفظ النظام العام بمعناه المركب، وصون الأمن القومي عند الخطر الوجودي أو التهديد الشديد، وإدارة الأزمات العامة بما يضمن استمرارية المرافق العامة والحد الأدنى من انتظام الدولة. غير أن هذه الأهداف، إذا صيغت بعبارات مطاطة أو تركت بلا واجب تسبب قابل للفحص، تتحول من “غايات مخصصة” إلى “مداخل توسع” تنتج مركزية مفرطة في القرار. ولهذا ترتبط الطوارئ بمخاطر قانونية بنيوية لا تقل عن أخطار الأزمة ذاتها: فهي قد تفضي إلى تقييد واسع للحقوق والحريات، وإلى انتقال مركز الثقل من التمثيل البرلماني إلى الإرادة التنفيذية، وإلى خفض شفافية القرار بحجة السرعة، وإلى نشوء “فضاء استثنائي” أو “مسالك محصنة” تحد من الرقابة. وقد بينت دراسات مقارنة أن أخطر انزلاقات الطوارئ تقع حين تستعمل لغة الأمن والنظام العام لتبرير تدابير تجاوز حدود الحاجة الفعلية وتستمر أطول من الخطر.

ويتضمن القانون ذاته قائمة تدابير استثنائية تمس صميم الحقوق، مثل وضع قيود على الاجتماع والتنقل والإقامة والمرور، والقبض على المشتبه فيهم واعتقالهم، والترخيص بالتفتيش دون التقيد بالإجراءات العادية، ومراقبة المراسلات والمطبوعات ووسائل التعبير قبل النشر وضبطها، وهي صلاحيات تقتضي من منظور الرقابة ألا تمارس بصفة عامة بل بقرارات جزئية مسببة تراعي العلاقة السببية بين الخطر والتدبير. كما أن النصوص التي تنشئ محاكم أمن الدولة وترتبط بنائية أحكامها بالتصديق، أو تحظر بعض طرق الطعن، تثير من زاوية ضمانات المحاكمة العادلة إشكال “القضاء الاستثنائي” بوصفه أثرا ملازما للطوارئ في بعض التشريعات، الأمر الذي يستدعي تضيق اختصاصه وحصره زمنيا وموضوعيا وربطه برقابة دستورية فعالة، لأن تحصيل المسار القضائي هو في ذاته توسيع جوهرى لسلطة الدولة خارج الضمانات العادية. ومن هنا يمكن بناء “إطار تقييم” يشغل على ثلاثة محاور مترابطة، وبحول مبادئ الضرورة والتناسب من شعارات إلى معيار عملي. المحور الأول هو شروط الإعلان؛ أي تحديد سبب محدد قابل للإثبات، وإلزام التسبب المكتوب، وربط النطاق المكاني والزمني بالخطر، وإثبات عجز القواعد العادية عن مواجهة التهديد بالقدر الكافي. ويستفاد هنا من الشرط الدولي الذي لا يجز عدم التقيد إلا في “أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع” في الطوارئ التي “تهدد حياة الأمة” والمعلن قيامها رسميا. والمحور الثاني هو حدود الإجراءات المسموح بها؛ فالإعلان لا يخلق تفويضا عاما، بل ينشئ مجالاً لتدابير استثنائية يجب أن تقاس بنائية السببية والبدائل، بحيث لا يقبل التدبير إلا إذا كان مناسبا لتحقيق هدف مشروع، وكان ضروريا بمعنى عدم وجود بديل أقل تقييدا، وكان متناسبا بمعنى ألا تتجاوز أضراره الحقوقية المنافع المتوقعة في تقليل الخطر. وقد أكدت الدراسات العراقية في أنظمة الاستثناء أن المشروعية الاستثنائية لا تعني تعطيل المشروعية، بل نقلها إلى معيار أشد صرامة في التبرير بحكم حسامة أثر التدبير على الحقوق.

أما المحور الثالث فهو ضمانات التحكم والمساءلة: ويشمل رقابة البرلمان في الإجازة والتمديد ومتابعة النتائج، والرقابة القضائية على مشروعية التدابير وملاءمتها الدستورية، والشفافية في نشر القرارات وحدودها، وتقييد إنشاء المسالك الاستثنائية التي تعطل حق التقاضي أو تضعف ضمانات المحاكمة. وفي هذا السياق، تتجلى أهمية “الرقابة الزمنية” باعتبارها فيدا جوهريا؛ لأن تمديد الطوارئ، إن لم يحاصر بأجال صارمة وموافقات معززة، يحول الاستثناء إلى قاعدة بحكم التكرار ولو ظل الشكل القانوني قائما. وعلى ضوء ذلك، فإن تحويل مبدأي الضرورة والتناسب إلى معيار عملي يقتضي اعتماد اختبار تشغيلى في كل قرار اضطراري، لا في قرار الإعلان وحده: أولا تحديد الخطر تحديدا واقعيا لا وصفيا، وثانيا بيان الصلة السببية بين الخطر والتدبير، وثالثا فحص البدائل الأقل تقييدا، ورابعا تقدير “المدة” وفق قاعدة الحد الأدنى، وخامسا توثيق الأسباب بما يسمح برقابة لاحقة فعالة. وهذا المنهج يمنع “الانحراف عن الهدف” الذي يقع حين تستخدم الطوارئ لغايات سياسية أو لضبط المجال العام خارج مقتضى دفع الخطر. وخلاصة القول إن الطوارئ، بوصفها إقليما كلاسيكيا لاتساع التقدير، لا تقاس شرعيتها بوجود النص وحده، بل بقدرة

النظام على ضبط النص بالممارسة: إعلان مسبب ومحدد المدة، تدابير محكمة بالضرورة والتناسب، وضمانات فعالة للرقابة والمساءلة تمنع التحصين، وتضمن أن الاستثناء طريق عودة إلى الشرعية العادية لا طريق إقامة دائمة فيها.

المطلب الأول: التقييد المؤسسي للطوارئ في العراق

يفهم نظام الطوارئ في العراق ضمن تطور تاريخي انتقل من منطق الأحكام العرفية في الدولة العراقية الحديثة إلى منطق "المشروعية الاستثنائية" المقيدة بضمانات دستورية بعد سنة ٢٠٠٥، وهو انتقال لم يكن مجرد تبديل اصطلاحي، بل إعادة بناء لمرجع إعلان الطوارئ ومدته وآليات ضبطها، بما يجعل الطوارئ اليوم اختصاصا دستوريا مركبا لا يترك لإرادة تنفيذية منفردة. ومن زاوية الأساس الدستوري، جعل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ إعلان حالة الطوارئ من اختصاص مجلس النواب، مقيدا بشرطين جوهريين؛ أن يكون الطلب مشتركاً من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وأن يصدر قرار الموافقة بأغلبية الثلثين، وهو قيد يهدف إلى تحويل قرار الطوارئ من تقدير سياسي إلى قرار مؤسسي يمر عبر آلية تمثيلية مشددة، بما يقلل من احتمالات الاستخدام النفعي أو الحزبي للظرف الاستثنائي.

ويكتمل هذا القيد الدستوري بفكرة "تحديد القلمرو" التي تقرأ عملياً على أنها تحديد مكاني وزماني للنفاذ، بحيث لا تفترض شمولية الطوارئ لكل إقليم الدولة تلقائياً، بل ينبغي أن تقاس مساحة النطاق بمقدار الخطر الذي استدعاها، وهو ما عبرت عنه الكتابات العراقية التي عدت التسبب والتحديد شرطاً لتسهيل الرقابة اللاحقة وتضييق أثر التقييد على الحقوق. وعلى مستوى القوانين المرتبطة، ظل "أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤" نقطة مفصلية في تنظيم التدابير الاستثنائية قبل نفاذ الدستور الدائم، ثم استدعي لاحقاً بوصفه إطاراً تشريعياً مؤقتاً عاجلاً فراغاً آمناً شديداً بعد ٢٠٠٣، وهو ما يفسر اتساع بعض تدابير قياسا بالمعايير الدستورية اللاحقة. ومع ذلك، فإن قراءة هذا الأمر في ضوء الدستور تبرز ضرورة إعادة ضبط العلاقة بين "التحويل" و"الممارسة"، لأن الدستور نص على أن رئيس مجلس الوزراء يخول الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد أثناء الطوارئ، على أن تنظم بقانون وبما لا يتعارض مع الدستور، وهو نص يؤسس لمبدأين: مبدأ عدم التعارض مع الحقوق الدستورية، ومبدأ أن التفويض الاستثنائي مقيد بتشريع منضبط لا بقرارات مفتوحة. ومن حيث نوع القيود الممكنة على الحقوق والحريات، يضع الدستور قاعدة عامة مفادها أن تقييد الحقوق لا يكون إلا بقانون أو بناء عليه، وعلى ألا يمس جوهر الحق أو الحرية، وهي قاعدة تعد معياراً فاصلاً في الطوارئ: فحتى عند اتساع مجال تقدير السلطة التنفيذية، يبقى "جوهر الحق" حاجزاً لا يجوز تجاوزه، ويصبح واجب التسبب هو الأداة التي تظهر لماذا لم يكن بالإمكان الاكتفاء بتقييد أخف. وتؤكد هذه الفلسفة الضابطة للطوارئ من خلال حظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن، وهو مبدأ يكتسب في الطوارئ قيمة مضاعفة لأن الخطر الأكبر ليس في التقييد ذاته بل في إغلاق طرق المراجعة، لذلك يفترض أن تبقى قرارات التدابير الاستثنائية قابلة للطعن، ولو بحدود إجرائية تراعي السرعة، لأن تحصين القرار يعني عملياً نقل الطوارئ من "استثناء دستوري" إلى "سلطة فوق دستورية".

ويتعزز هذا المسار الرقابي بحظر إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية، وهو حظر ذو صلة مباشرة بالطوارئ لأن كثيراً من تشريعات الاستثناء تاريخياً تميل إلى إنشاء مسارات قضائية موازية تقل فيها ضمانات المحاكمة العادلة، بينما يضع الدستور العراقي هذا الاتجاه في موضع التعارض المباشر، بما يقتضي أن تفهم أي ترتيبات إجرائية استثنائية على أنها استثناءات ضيقة داخل القضاء العادي لا قضاء بديلاً عنه. ولا يقتصر ضبط الطوارئ على

حسين جبر حسين الشويلي، ٢٠٢٤، «مدى شرعية تقييد وتنظيم الحقوق في الظروف الاستثنائية في ضوء مبادئ سيراكوزا»، مجلة جامعة البيان للدراسات والبحوث القانونية، مجلد ٣، عدد ١، ص ١٠٥.

فارس عبد الرحيم حاتم، وسنان طالب عبد الشهيد، ٢٠٠٨، «حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها»، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ص ١٧٧.

عبد السلام مجيد طاهر، وإسلام عدنان عبد الله، ٢٠٢٥، «التنظيم القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد ١٤، العدد ٢، ص ٦٣٢.

البرلمان والقضاء، بل يمتد إلى الهيئات المستقلة التي أخضعها الدستور لرقابة مجلس النواب، وفي مقدمتها المفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيئة النزاهة، فضلا عن ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات، وهي بنية رقابية تؤهل لتقارير متابعة ورصد أثر التدابير الاستثنائية على الحقوق والمال العام وحرية الإعلام، بما يمنع تحول الطوارئ إلى ستار لإضعاف الشفافية أو لتوسيع الإنفاق غير المنضبط.

وفي سؤال التمديد ومنع الديمومة، يقرر الدستور أن تمديد الطوارئ لا يقع تلقائيا بل يحتاج إلى موافقة في كل مرة، وهو ما يعني أن البرلمان يملك أداة “كبح” حقيقية إذا تحولت التدابير إلى نمط حكم، وتصبح الديمومة في هذه الحالة نتيجة فشل الرقابة البرلمانية لا نتيجة نص يسمح بها، وهو تمييز مهم في تقييم المسؤولية الدستورية عند الأزمات الممتدة. ولأجل تشغيل معيار الضرورة عمليا، يمكن تصوير ثلاث حالات تطبيقية تظهر حدود الاستثناء: ففي أزمة أمنية تتسم بمحجمات منظمة واسعة، يقبل تقييد بعض أشكال الحركة أو التجمع إذا كان مرتبطا بمسرح الخطر ومؤقتا وبأقل قدر لازم لتحقيق حماية فعالة، مع وجوب تسبب القرارات الفردية التي تمس الحرية الشخصية لأن الحق في الحرية لا يقيد إلا وفق القانون وبناء على قرار قضائي مختص في الأصل، فلا تستبدل قاعدة الضمانات إلا بالقدر الذي تفرضه الاستحالة العملية المؤقتة وبما يقيي الرقابة ممكنة.

وفي حالة تمرد أو اضطراب داخلي شديد، يصبح معيار الضرورة أكثر حساسية لأن الخلط بين “الخطر الأمني” و“الخلاف السياسي” هو طريق الانحراف؛ لذا لا يعد التدبير ضروريا إلا إذا كان موجها لإزالة تهديد فعلي ومحدد، مع التزام مبدأ عدم المساس بجوهر الحقوق، وبخاصة حرية التعبير والتنظيم التي قد تستعمل ذريعة لإجراءات تتجاوز هدف حفظ النظام العام إلى إعادة تشكيل المجال السياسي. أما في الكوارث الطبيعية أو الوبائية، فإن منطق الضرورة يتجه عادة إلى تدابير تنظيمية وإدارية تتصل بإدارة الموارد والإغاثة وتنسيق المرافق العامة، ويضعف مبرر القيود التي تمس الحرية الشخصية أو الخصوصية على نحو واسع ما لم تثبت صلتها المباشرة بإدارة الخطر، وهو ما يجعل التناسب معيارا حاسما بين هدف حماية الصحة العامة وبين الوسائل، بحيث تفضل التدابير الأقل مساسا متى حققت الغاية ذاتها.

المطلب الثاني: ضمانات إعلان الطوارئ واستمرارها في مصر

ترتبط حالة الطوارئ في مصر، من حيث بنيتها القانونية ووظيفتها السياسية، بالبنية المركزية للسلطة التنفيذية وبخبرة تاريخية ممتدة جعلت “الاستثناء” أحد مفاتيح إدارة الأزمات الأمنية والسياسية، وهو ما يفسر تداخل البعد الدستوري بالبعد التشريعي في هذا النظام، وتحوله في بعض المراحل من تدبير مؤقت لمواجهة خطر محدد إلى إطار واسع لإنتاج قرارات ضبطية ذات أثر مباشر في المجال العام. ويقوم أساس إعلان الطوارئ في مصر على الجمع بين “التأسيس الدستوري” الذي يحدد مرجع القرار وإجراءاته وحدوده الزمنية، و“التنظيم التشريعي” الذي يعدد أسباب الإعلان وتدبيره وآثاره، بما يجعل تقدير السلطة التنفيذية مزدوج الطبيعة: فهو تقدير سياسي عند تشخيص الخطر، وتقدير قانوني عند اختيار التدابير وآليات تنفيذها، وكلما اتسعت مساحة التقدير في المستوى الأول تعاضمت أهمية القيود الإجرائية والموضوعية في المستوى الثاني.

أما من حيث مبنى الإعلان في القانون العادي، فإن قانون حالة الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ يقرر على مستوى “السبب” إمكان الإعلان كلما تعرض الأمن أو النظام العام لخطر بسبب الحرب أو قيام حالة تهدد وقوعها أو اضطرابات داخلية أو كوارث عامة أو انتشار وباء، وهو اتساع مقصود في أسباب التفعيل يهدف إلى شمول صور الخطر، لكنه من زاوية الضمانات يفتح بابا لمخاطر المط المفهومي إذا لم يقتزن بواجب تسبب سياسي وتشريعي وبقابلية الفحص البرلماني والقضائي لجدية السبب. وتظهر تشريعات إعلان الطوارئ في النسق الدستوري المعاصر من خلال اشتراط أخذ رأي مجلس الوزراء وإلزام عرض القرار على البرلمان خلال مدة قصيرة، مع تقرير مدة محددة لإعلان الطوارئ وقيد مشدد على التمديد، وهو ما يعكس اتجاهها تقنيا يراود به منع إعادة إنتاج “الطوارئ الممتدة” التي عرفتها التجربة المصرية تاريخيا، وتحويل الإعلان إلى قرار قابل للمراجعة السياسية المتكررة لا إلى وضع قانوني مستقر بذاته.

وتمتد ضبط المدة إلى ضبط المجال المكاني أيضا، لأن جوهر الرقابة البرلمانية لا يقتصر على الموافقة أو الرفض، بل يتصل بمدى ملاءمة نطاق الإعلان للخطر المحدد، إذ إن عمومية الإعلان دون تمييز بين مناطق الخطر ومناطق الاستقرار تقود عمليا إلى تعميم القيود على الحقوق خارج "حاجة الضرورة"، وهو ما يجعل التحديد المكاني قرينة ضرورية على احترام التناسب، وبحول سؤال "أين" إلى جزء من مشروعية القرار لا إلى مسألة ملائمة خالصة. أما حدود الإجراءات القابلة لاتخاذها في ظل القانون، فهي تدور أساسا حول سلطات الضبط الإداري الاستثنائية التي تمس حرية الاجتماع والتنقل والحرور، وتمتد إلى القبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام وإجراءات التفتيش والمراقبة، فضلا عن التدخل في وسائل التعبير والنشر والاتصال، وقد جمع المشرع هذه التدابير في صياغة تظهرها كوسائل لحماية الأمن العام، غير أن معيار مشروعيتها لا يستفاد من تعدادها وحده، بل من علاقة كل تدبير بخطر محدد ومن مدى انضباطه بضمانات المشروعية العادية قدر الإمكان.

وتكتسب آلية التفويض داخل السلطة التنفيذية أهمية خاصة في التجربة المصرية، لأن اتساع السلطات الاستثنائية قد يقترن عمليا بتوزيعها على مستويات إدارية وأمنية متعددة، الأمر الذي يزيد من احتمالات تفاوت التطبيق وتوسع الأثر، ويجعل "التسبب الفردي" لقرارات التقييد ضرورة رقابية لا ترعا إجراءات، إذ لا يكفي التسبب العام للإعلان لتبرير كل القيود اللاحقة التي تصيب الحقوق في صورتها اليومية. وفيما يتعلق بآليات التحكم، فإن البرلمان يؤدي دورا محوريا في التصديق على الإعلان وفي التمديد، وتزداد القيمة الضابطة لهذا الدور كلما قرئ بوصفه رقابة على "الضرورة المستمرة" لا مجرد رقابة على "إجراء الإعلان"، لأن فلسفة الحد الزمني للإعلان تفترض أن التمديد لا يكون إلا عند استمرار الخطر بذات الجسام، وأن كل تمديد يستلزم بيانا جديدا يوضح لماذا لم تعد القواعد العادية كافية ولماذا فشلت البدائل الأقل تقييدا.

أما القضاء الدستوري، فقد مثل أحد أبرز مسارات ضبط الاستثناء حين قرر في إحدى القضايا عدم دستورية ما تضمنه النص التشريعي من الترخيص بالقبض والاعتقال وتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقييد بضمانات الإجراءات الجنائية، مؤسسا ذلك على أن قانون الطوارئ يظل عملا تشريعا خاضعا لقيود الدستور ولا يجوز اتخاذه ذريعة لإهدار الضمانات، وهو اتجاه يضع معيارا فاصلا بين "الاستثناء المقيّد" و "الاستثناء المطلق"، ويعيد ربط الأمن بسيادة القانون لا بمجرد اعتبارات الملاءمة الأمنية. وفي مسار القضاء الإداري، تبدى الرقابة بصورة مركبة: فمن جهة يختص القضاء الإداري برقابة مشروعية كثير من القرارات الإدارية الصادرة في ظل الطوارئ متى توافرت مقومات القرار الإداري، ومن جهة أخرى يجد الاجتهاد القضائي من ولايته إزاء بعض الأعمال التي تعد مكاملة لأحكام محاكم أمن الدولة أو ذات طبيعة قضائية، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في إطار الطعون المتعلقة بالتصديق على أحكام محاكم أمن الدولة أن قرارات التصديق ليست قرارات إدارية بالمعنى الفني، بما يبرز إشكال "مناطق التحصين الجزئي" داخل النظام الاستثنائي ويجعل إصلاح التنظيم القضائي للطوارئ جزءا من تعزيز الحق في التقاضي.

وتتصل ضمانات حقوق الإنسان في الطوارئ، في بعدها المقارن، بمبادئ ثلاثة: مبدأ القانونية الذي يوجب أن تكون القيود محددة بنصوص واضحة، ومبدأ حق التظلم واللجوء إلى القضاء بوصفه ضمانا ضد التعسف، ومبدأ الحد الأدنى غير القابل للتعليق الذي يحمي جوهر إنسانية الفرد حتى في أشد الأزمات، ويجد هذا المبدأ سندا معياريا في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي قيد عدم التقييد بكونه في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، وحظر عدم التقييد بجملة من الحقوق التي تمثل نواة لا يجوز المساس بها. وتكمل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذا البناء المعيارى عبر توجيهات تفسيرية تؤكد أن الطوارئ لا تبيح إطلاق يد الدولة في الحقوق، وأن الإخضرار الدولي والتسبب وضرورة التناسب تظل التزامات قائمة، وأن بعض الحقوق لا تقبل التعطيل، وهو ما يجعل معيار "الضرورة" معيارا تشغيليا قابلا للفحص وليس مجرد توصيف سياسي للخطر، ويؤسس لقاعدة منهجية مفادها أن عبء التبرير ينتقل إلى الدولة كلما توسعت القيود أو طالت مدتها.

أن نظام السيطرة على الطوارئ في مصر ينطوي على نقاط قوة تتمثل في تقنين إجراءات الإعلان وربط التمديد برقابة برلمانية، وفي إمكان تدخل القضاء الدستوري لكبح التفويضات التي تهدر الضمانات، وفي اتساع المجال النظري لتطبيق مبادئ الضرورة والتناسب، لكنه يعاني في المقابل من

نقاط ضعف عملية أبرزها اتساع أسباب التفعيل في القانون، وتعدد التدابير ذات الأثر العميق على الحقوق، وظهور مناطق يصعب فيها نفاذ الرقابة القضائية الكاملة بسبب توصيف بعض الأعمال أو ارتباطها بمسارات قضائية استثنائية، وهو ما يجعل تطوير الضمانات مرهونا بتعزيز التسبب، وتضييق التدابير إلى الحد الأدنى، وتوسيع قابلية المراجعة القضائية على آثار الطوارئ بوصفها قرارات تمس الحقوق لا مجرد تدابير تنظيمية.

المطلب الثالث: اختبارات الضرورة والتناسب والانتهاه والمراجعة

يظهر التأمل في نظام الطوارئ في العراق ومصر أن "الضرورة" ليست مفهوما وعظما يستدعي لتبرير الاستثناء، بل هي معيار مركب يعاد عبره بناء المشروعية في لحظة الأزمة، بحيث لا تتحول الطوارئ إلى سلطة مطلقة، ولا تختزل إلى إجراء شكلي. فالمنظومتان تتقاطعان في الهدف العام وهو تمكين الدولة من مواجهة خطر جسيم، لكنهما تختلفان في هندسة القرار وفي طبيعة الضوابط، مما يجعل المقارنة مدخلا لاستخراج اختبارات قابلة للتطبيق لا مجرد أوصاف سياسية. في العراق يتجسد "اختبار التهديد الحقيقي والقريب الوقوع" في اشتراط قرار مؤسسي مشدد لتفعيل الطوارئ، إذ تبرز النصوص الدستورية النافذة معيار الخطر الجسيم الحال بوصفه مناطا لاستدعاء الاستثناء، مع ربط الإعلان بطلب مشترك من قمتين في السلطة التنفيذية وموافقة برلمانية معززة، بما يعني أن "حقيقة التهديد" لا تترك لتوصيف جهة واحدة بل تنتجها آلية القرار المركب نفسها. ويضاف إلى ذلك أن الفقه العراقي الحديث يربط الضرورة بقيام خطر "جسيم وحال" لا تجدي معه القواعد العادية، وإلا انتفى مبرر الخروج عن الضوابط التقليدية.

أما في مصر، فإن اختبار "حقيقة التهديد" يظهر في اتساع أسباب الإعلان في قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، إذ يحيز الإعلان عند تعرض الأمن أو النظام العام للخطر بسبب الحرب أو التهديد بها أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث العامة أو انتشار الوباء، وهو بناء تشريعي يعطي للسلطة التنفيذية مجالا واسعا في توصيف الخطر. ومن ثم يصبح معيار "التهديد الحقيقي" هنا مرتبطا بواجب التسبب وتفعيل الرقابة، لأن سعة السبب التشريعي قد تضعف بذاتها قابلية التمييز بين الخطر الاستثنائي وبين الاضطراب القابل للإدارة بالقواعد العادية. ويتحول "اختبار كفاية الأدوات العادية" إلى نقطة مفصلية في المقارنة؛ ففي العراق تقدم الطوارئ، وفق التحليل المقارن للنصوص، بوصفها استجابة تفعل عندما تعجز الإدارة عن المواجهة بالقوانين العادية، وتشترط لها ضمانات تمنع إساءة الاستغلال وتبقي الدولة في نطاق المشروعية الاستثنائية لا خارجها. وبهذا المعنى فإن اختبار الكفاية ليس مجرد تفضيل إداري، بل هو شرط منطقي لشرعية القرار، لأن الاستثناء لا يبرر نفسه إلا بعجز البدائل العادية أو عدم كفايتها لمواجهة خطر محدد ومثبت.

وفي مصر، تظهر البنية التشريعية أن القيود الإجرائية تهدف إلى ضبط انتقال الدولة من القواعد العادية إلى الاستثناء، ومن أبرزها إلزام قرار الإعلان بتحديد السبب والمنطقة وتاريخ بدء السريان، مع عرض قرار إعلان الطوارئ على البرلمان خلال مدة محددة وإلا اعتبرت الطوارئ منتهية. غير أن اختبار "كفاية الأدوات العادية" يظل في التطبيق العملي أضعف من اختبار "السبب التشريعي" بسبب قابلية الأسباب الواسعة للتمدد، ما يجعل استكمال هذا الاختبار رهنا بالزامية التسبب ومعياري البديل الأقل تقييدا عند اختيار التدابير. أما "اختبار التناسب بين القيود والهدف"، فيأخذ في مصر شكل التحدي الأبرز لأن المادة الثالثة من قانون الطوارئ تجيز طيفا واسعا من القيود التي تمس جوهر الحرية الشخصية وحرية التنقل والاتصال، وتفتح باب التفتيش دون التقييد بقانون الإجراءات الجنائية ومراقبة وسائل التعبير قبل النشر وضبطها، وهو اتساع يجعل معيار التناسب

ماهر فيصل صالح، وانتصار حسن عبدللا، ومصطفى طالع خليل، ٢٠١٨، «حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الحلول والمعالجات»، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الخاص لمؤتمر فرع القانون العام، ص ١٥٤.

رفاه كريم رزوقي، وفرح عبدالرؤوف عمار، ٢٠١٧، «التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في العراق دراسة مقارنة»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة التاسعة، ص ٤١٢.

ضرورة تشغيلية في كل قرار لاحق لا في قرار الإعلان وحده، بحيث يقاس كل قيد بمدى ملاءمته ودقته وارتباطه بالخطر المحدد لا بمجرد وصف “الطوارئ”.

وفي العراق، يتقدم اختبار التناسب بصورة أوضح في الخطاب الفقهي الذي يربط الضرورة بقاعدة “الضرورة تقدر بقدرها” وبوجوب العودة إلى الحالة الطبيعية فور زوال الظرف، مع التأكيد على أن المشروعية الاستثنائية لا تعني إسقاط المشروعية، بل تعني تبدل معيارها نحو تشديد عبء التبرير لأن أثر التدابير الاستثنائية ينصب عادة على الحقوق والحريات. وهذا ينعكس على كيفية قراءة النصوص الدستورية ذات الصلة بالحقوق، حيث يصبح “جوهر الحق” و “حد الضرورة” معيارين لتقييم مدى تجاوز القيود للهدف المعلن. ويبرز “اختبار الزمكانية، أي التوقيت وقابلية الانتهاء” بوصفه الاختبار الذي يمنع ديمومة الاستثناء؛ ففي مصر تؤكد النصوص المقارنة أن تعديل الضمانات الزمنية تم في اتجاه الحد من الامتداد، عبر اشتراط تحديد مدة السريان وربط المد بموافقة برلمانية معززة في النص الدستوري الحديث، مع تقصير مدة العرض البرلماني من خمسة عشر يوما إلى سبعة أيام، وهو ما يعكس إدراكا تشريعا لمخاطر الطوارئ الممتدة. غير أن التطبيق العملي قد يضعف هذا الاختبار حين تتحول المدد المتعاقبة أو إعادة الإعلان إلى آلية استمرار، فتفقد “الزمكانية” معناها الوقائي وتصبح إجراء شكليا.

وفي العراق، يتصل اختبار الانتهاء بتحديد مدة الإعلان وتحديد على وحدات زمنية محددة، وبإلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقرير عن الإجراءات والنتائج بعد انتهاء مدة الطوارئ، بما يحول فكرة “الانتهاء” من مجرد انتهاء زمني إلى مساءلة لاحقة على نتائج الاستثناء، ويمنح البرلمان فرصة تقييم ما إذا كانت التدابير قد التزمت بالحد الأدنى أم انزلت إلى توسع غير ضروري. وتؤكد الدراسات العراقية أن خلل الديمومة يظهر حين تستمر إجراءات الطوارئ عمليا رغم انتهاء سندها الزمني، وهو ما يجعل الرقابة على التنفيذ جزءا من اختبار الانتهاء لا فرعا عنه. أما “اختبار الرقابة المؤثرة، برلمانيا وقضائيا”، فيظهر في العراق على مستويين؛ الأول أن القرار نفسه لا ينشأ إلا بموافقة برلمانية معززة، والثاني أن الرقابة تمتد إلى ما بعد الانتهاء عبر عرض الإجراءات والنتائج، بما يوسع الرقابة من لحظة الترخيص إلى مرحلة التقييم. ومع ذلك فإن فعالية الاختبار تتوقف على كثافة استخدام أدوات الرقابة ومهنية لجان التحقيق والمتابعة، لأن الرقابة التي تتأخر إلى ما بعد انتهاء المدة قد تفقد جزءا من أثرها الوقائي إن لم تدعم بمتابعة آنية وتوثيق إلزامي للتدابير.

وفي مصر، يتشكل اختبار الرقابة من حلقة برلمانية تتصل بالعرض والتصديق والتمديد، ومن حلقة قضائية تتصل برقابة الدستورية والشرعية على آثار التدابير، إضافة إلى ضمانات التظلم المنصوص عليها في بعض الحالات داخل قانون الطوارئ نفسه، لكنها تظل مقيدة بطبيعة بعض المسارات الاستثنائية وما يرتبط بها من تصديق أو نهائية. ومن ثم فإن “الرقابة المؤثرة” تتطلب أن تكون قابلة للوصول وسريعة ومستمرة، وإلا تحولت إلى رقابة لاحقة لا تمنع الضرر، خاصة حين تمس التدابير الحرية الشخصية والحق في التقاضي. إن النص العراقي يبرز في بنيتيه اختبارين بصورة أشد وضوحا: اختبار حقيقة التهديد عبر اشتراط القرار المركب والموافقة المعززة، واختبار الزمكانية عبر تأقيت الإعلان والزامية التمديد بإجراءات متكررة، بينما يبرز النص المصري اختبار تحديد المنطقة والسبب والإجراءات في قرار الإعلان، مع منح السلطة التنفيذية قائمة تدابير واسعة تجعل اختبار التناسب هو الحاكم الفعلي لمشروعية التطبيق. غير أن الممارسة في البلدين قد تضعف اختبارات بعينها، ففي العراق قد يضعف اختبار الرقابة اللاحقة إذا لم يفعل في الوقت المناسب، وفي مصر قد يضعف اختبار التوقيت وقابلية الانتهاء إذا تحولت آليات المد أو إعادة الإعلان إلى نمط استمرار.

وتقترح الدراسة لتوحيد معيار الرقابة على التدابير الاستثنائية نموذجا معياريا للتقنين والتطبيق معا، يقوم على إلزامية “القرار المسبب متعدد الطبقات” في كل تدبير اضطراري لا في الإعلان وحده، بحيث يتضمن القرار بيان الخطر المحدد ودرجة قربه، وبيان عدم كفاية الأداة العادية، وتحديد الهدف

عدي سمير حليم الحساني، ٢٠٢٤، «التأصيل القانوني لنظرية الضرورة دراسة مقارنة»، مجلة منشورة ضمن قاعدة بيانات قاعدة بيانات المجلات الأكاديمية العراقية، ص ٩١٥.

ليث دنون حسين، ٢٠١٨، حالة الطوارئ في العراق وأثرها على الحقوق والحريات المدنية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص ٢.

الملموس للتدبير، وقياس التناسب عبر مقارنة الضرر الحقوقي بالمصلحة الأمنية، وتحديد مدة قصيرة قابلة للتقويم، وربط استمرار التدبير بمراجعة برلمانية وقضائية متزامنة لا لاحقة فقط. ويستحسن أن تترجم هذه الطبقات إلى قواعد إجرائية قابلة للتنفيذ، مثل إلزام الحكومة بنشر ملخصات تسبب غير محل بالأمن، وإلزام الجهات الرقابية بتقارير دورية أثناء السريان، وتقرير بطلان التدبير تلقائياً عند فقدان شرط الزمكانية أو عند عدم توافر الحد الأدنى من قابلية الطعن.

الخاتمة

النتائج

١. خلص التحليل إلى أن اتساع الاختصاص الدستوري لا يعادل بالضرورة اتساع الحرية التقديرية؛ فالاختيار الحقيقي يتحدد بالشروط الإجرائية والموضوعية التي تحيط بالقرار، وبقدرة المؤسسات الأخرى على الاعتراض والفحص. وتؤكد المقارنة ضرورة التمييز بين سلطة المبادرة وسلطة الانفراد بالنتيجة.

٢. تختلف هندسة حل البرلمان في النظامين اختلافاً جوهرياً؛ ففي العراق تتوزع أدوار المبادرة والموافقة والقرار داخل مسار مؤسسي يحد من التفرد، بينما يجمع النموذج المصري بين المبادرة الرئاسية وضمانات دستورية تتعلق بالتسبب والاستفتاء. ويظل معيار الفاعلية هو مقدار احترام تلك الضمانات في التطبيق.

٣. تظهر حالة الطوارئ أكثر مجالات التقدير حساسية للحقوق والحريات؛ إذ يمكن أن تنتج آثاراً واسعة من مجرد توسيع الاستثناء المكاني أو الزمني أو الموضوعي. ولذلك فإن تقدير الخطر لا ينبغي أن يغني عن البرهان على واقعيته، ولا عن مراجعة تناسب الوسائل مع حجم التهديد.

٤. أثبتت الدراسة أن الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية تكتسبان قيمتهما من الاطلاع الفعلي على أسباب القرار ووثائقه، لا من ورود اسميهما في النص الدستوري. فإذا افتقرت الجهتان إلى المعلومات أو تأخر نظر الاعتراض، أصبحت المراجعة لاحقة لأضرار يصعب تداركها.

٥. يفيد الجمع بين الضرورة والتناسب والتوقيت والتسبب في بناء اختبار قانوني قابل للتطبيق على حل البرلمان وعلى إجراءات الطوارئ معاً. غير أن وزن كل معيار يتغير بحسب طبيعة القرار ومدى مساهمته بالتمثيل النيابي أو بحرية الأشخاص، مما يستلزم رقابة متدرجة تتناسب مع الأثر.

التوصيات

١. يوصى بتطوير القواعد الدستورية والإجرائية لحل مجلس النواب في العراق بإضافة متطلبات موضوعية مكتوبة لتبيان حالة الانسداد وحدود البدائل المؤسسية الممكنة. وينبغي أن يقدم صاحب المبادرة مذكرة أسباب قابلة للنقاش، وأن يرتبط مسار الحل بجدول زمني واضح يحفظ استمرارية التمثيل.

٢. يوصى في مصر بتدعيم إلزامية تسبب قرار حل البرلمان، مع بيان طبيعة الضرورة التي لا يعالجها مسار دستوري أقل كلفة. ويساعد الإعلان المنظم لأسباب الحل وبيانات الاستفتاء وآجاله على إخضاع القرار للتقييم العام والمؤسسي، من دون المساس باختصاصات المقررة دستورياً.

٣. ينبغي أن تخضع إجراءات إعلان الطوارئ وتحديد لها لاختبار مكتوب للضرورة والتناسب، يبين الوقائع المثبتة والبدائل التي جرى استبعادها وأسباب الاستبعاد. وتخضع هذه المذكرات لرقابة برلمانية وقضائية متخصصة تراعي حماية المعلومات الحساسة دون تحويل السرية إلى حصانة.

٤. يوصى بإنشاء مسار قضائي مستعجل لمراجعة استمرار شروط الحالة الاستثنائية، مع الفصل بين سلطة تقييم المخاطر الأمنية وبين صلاحية تقدير المشروعية القانونية. وتكون للمراجعة آثار عملية قابلة للتنفيذ متى ثبت انتفاء الضرورة أو تجاوز حدود التدبير.

٥. يقتضي ضمان عدم تطبيع الاستثناء إقرار متابعة دورية وعلمية لآثار التدابير على الحقوق والحريات، وإلزام السلطات بتحديد تاريخ انتهاء واضح أو تقديم أسباب مفصلة للتجديد. كما ينبغي تمكين المؤسسات الرقابية من طلب المستندات قبل اتخاذ القرارات واسعة الأثر متى سمحت طبيعتها بذلك.

المصادر

أولاً: الكتب

1. الجبوري، سري عبد الكريم إبراهيم، ٢٠٢٢، عيب المحل في القرار الإداري، بغداد، دار السنهوري.
2. الطماوي، سليمان محمد، ١٩٦٦، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٨.
3. رمزي طه الشاعر، ٢٠٢٠، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية.
4. سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٦، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي.
5. جهاد زهير ديب الحرازين، ٢٠١٠، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية.
6. محمد عبد الحميد أبو زيد، ١٩٨٨، حل المجلس النيابي: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.
7. رافع خضر صالح شبر، ٢٠١٢، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري.
8. د. عمرو الشوبكي، ومحمود قنديل، وجورج فهمي، ومحمد العجاني، وكريم سرحان، وعلي فتح الباب، د.ت، البرلمان والدستور، القاهرة، منتدى البدائل العربي للدراسات.
9. أحمد مدحت علي، ٢٠١١، نظرية الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة في فرنسا ومصر، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب.

ثانياً: المقالات والدراسات العلمية

10. عمر عبد الرحمن البوريني، ٢٠٢١، «المشروعية الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة»، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، ملحق خاص، العدد ١٠.
11. زينة سمير هاشم، ٢٠٢٣، «التناسب في اتخاذ القرارات الإدارية في ضوء نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار: دراسة مقارنة»، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٩.
12. رائد كاظم محمد عطية الحداد، ٢٠٢٤، «صلاحيات رئيس جمهورية العراق وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥»، مجلة حمورابي للدراسات، السنة الثالثة عشرة، العدد ٥٠.
13. حسين جبار النائلي، ٢٠١٧، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة التاسعة، العدد الثالث.
14. مالك منسي الحسيني، ومصدق عادل طالب، ٢٠٢٠، «التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق»، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٢٩.

15. حسین جبر حسین الشویلی، ۲۰۲۴، «مدی شرعیة تقييد وتنظيم الحقوق في الظروف الاستثنائية في ضوء مبادئ سيراكوزا»، مجلة جامعة البيان للدراسات والبحوث القانونية، مجلد ۳، عدد ۱.
16. فارس عبد الرحيم حاتم، و سنان طالب عبدالشهيد، ۲۰۰۸، «حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (۱) لسنة ۲۰۰۴ والرقابة القضائية عليها»، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد التاسع.
17. عبد السلام مجيد طاهر، وبلاسم عدنان عبد الله، ۲۰۲۵، «التنظيم القانوني لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (۱) لسنة ۲۰۰۴»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد ۱۴، العدد ۲.
18. حسن صادق المرصفاوي، ۱۹۸۲، «ضمانات الحرية الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية»، مجلة المحاماة، السنة السادسة والخمسون، العددان الثالث والرابع.
19. ماهر فيصل صالح، وانتصار حسن عبدهللا، ومصطفى طالع خليل، ۲۰۱۸، «حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لعام ۲۰۰۵ الحلول والمعالجات»، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الخاص لمؤتمر فرع القانون العام.
20. رفاه كريم رزوقي، وفرح عبدالرؤوف عمار، ۲۰۱۷، «التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في العراق دراسة مقارنة»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة التاسعة.
21. عدي سمير حليم الحساني، ۲۰۲۴، «التأصيل القانوني لنظرية الضرورة دراسة مقارنة»، مجلة منشورة ضمن قاعدة بيانات قاعدة بيانات المجلات الأكاديمية العراقية.

ثالثا: الرسائل الجامعية

22. كروش رضوان، ۲۰۲۴، «السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري ۲۰۲۰»، مذكرة ماستر، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
23. آية طه محمد المحمدي، ۲۰۲۱، ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

رابعا: الأطروحات الجامعية

24. ليث ذنون حسين، ۲۰۱۸، حالة الطوارئ في العراق وأثرها على الحقوق والحريات المدنية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس.