

Judicial Oversight of Administrative Police in States of Emergency in Iranian and Iraqi Law

1. Husam Hazim Ahmed: PhD Student in Public Law, International Campus of Shiraz University, Fars, Iran
2. Seyed Mojtaba Vaezi*: Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Fars, Iran. Email: mojtaba_vaezi@yahoo.com (Corresponding Author)
3. Mohammad Javaheri Tehrani: Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Fars, Iran
4. Hadi Salehi: Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Fars, Iran

ABSTRACT

States of emergency, as one of the most complex situations of governance, constitute an arena in which the balance between maintaining public security and safeguarding fundamental freedoms is challenged. The administrative police, as the executive arm of the state in managing public order, are vested with broader powers in such circumstances, which creates the risk of abuse or arbitrary exercise of authority. This study, adopting a comparative approach, examines judicial oversight of the actions of the administrative police during states of emergency in the legal systems of Iran and Iraq. The theoretical framework of the study is based on the linkage between the theory of the rule of law and the theory of the state in exceptional circumstances. The research method is descriptive-analytical, relying on library data and fundamental legal sources of both countries. The findings reveal that although both countries, in terms of legal foundations, recognize the legitimacy of judicial oversight, institutional shortcomings, ambiguities in jurisdiction, and security considerations have limited the effectiveness of such oversight in practice. As a result, recommendations are provided, including clarification of the scope of administrative police powers, strengthening of specialized judicial capacities, and the establishment of multi-layered accountability mechanisms.

Keywords: *Judicial oversight, Administrative police, State of emergency, Comparative law*

How to cite: Ahmed, H. H., Vaezi, S. M., Javaheri Tehrani, M., & Salehi, H. (2026). Judicial Oversight of Administrative Police in States of Emergency in Iranian and Iraqi Law. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 8(1), 1-17.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 10 May 2025
Revise Date: 01 September 2025
Accept Date: 09 September 2025
Publish Date: 30 March 2026



نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در حقوق ایران و عراق

۱. حسام حازم احمد: دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس بین الملل دانشگاه شیراز، شیراز، ایران
۲. سیدمجتبی واعظی*: استاد گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. پست الکترونیک: mojtaba_vaezi@yahoo.com (نویسنده مسئول)
۳. محمد جواهری طهرانی: استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران
۴. هادی صالحی: استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

چکیده

شرایط اضطراری به عنوان یکی از پیچیده ترین موقعیت های حکمرانی، عرصه ای است که در آن تعادل میان حفظ امنیت عمومی و صیانت از آزادی های بنیادین به چالش کشیده می شود. پلیس اداری به عنوان بازوی اجرایی دولت در مدیریت نظم عمومی، در این شرایط با اختیارات گسترده تری مواجه می گردد که خطر سوءاستفاده یا اعمال سلیقه ای آن وجود دارد. این پژوهش با رویکرد تطبیقی، نظارت قضایی بر اقدامات پلیس اداری در شرایط اضطراری را در دو نظام حقوقی ایران و عراق بررسی می کند. چارچوب نظری مطالعه مبتنی بر پیوند میان نظریه حاکمیت قانون و نظریه دولت در موقعیت های استثنایی است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی و با استفاده از داده های کتابخانه ای و منابع اساسی قانونی دو کشور بوده است. یافته ها نشان می دهد که هرچند هر دو کشور از لحاظ مبانی حقوقی، مشروعیت نظارت قضایی را به رسمیت شناخته اند، اما کاستی های نهادی، ابهام در صلاحیت ها، و ملاحظات امنیتی باعث محدود شدن کارایی این نظارت در عمل شده است. در نتیجه، پیشنهادهایی از جمله شفاف سازی حدود اختیارات پلیس اداری، تقویت ظرفیت های قضایی تخصصی، و ایجاد سازوکارهای پاسخگویی چندلایه ارائه شده است.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی، پلیس اداری، شرایط اضطراری، حقوق تطبیقی

نحوه استناددهی: احمد، حسام حازم، واعظی، سیدمجتبی، جواهری طهرانی، محمد، و صالحی، هادی. (۱۴۰۵). نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در حقوق ایران و عراق. پژوهش های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۸(۱)، ۱-۱۷.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲۰ اردیبهشت ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۰ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۸ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱۰ فروردین ۱۴۰۵

پلیس اداری به عنوان یکی از ابزارهای بنیادین دولت در حفظ نظم و تامین امنیت عمومی، در شرایط اضطراری جایگاه و اختیاراتی ویژه می‌یابد که در عین ضرورت، می‌تواند تهدیدهایی جدی برای حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان ایجاد کند. در ایران و عراق، این نهاد تحت تأثیر سنت‌های حقوقی متفاوت، تحولات سیاسی متعدد و شرایط امنیتی خاص، مسیرهای تاریخی خاصی را پیموده و چارچوب‌های قانونی ویژه‌ای برای عملکرد آن شکل گرفته است. آشنایی با این چارچوب‌ها، به ویژه در وضعیت‌های استثنایی که به موجب قوانین، دولت‌ها مجاز به اعمال محدودیت‌ها و استفاده از اختیارات فوق‌العاده می‌شوند، برای درک حدود و کیفیت نظارت قضایی ضروری است (حسینی، ۱۴۰۰). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۷۹ به صراحت اعلام می‌کند که «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». این اصل نه تنها بر ضرورت اخذ مجوز پارلمانی تأکید دارد، بلکه دوره اعمال محدودیت‌ها را نیز مشخص کرده و مانع دائمی شدن شرایط فوق‌العاده می‌شود (Ghasemi, 2019). علاوه بر آن، اصل ۱۷۶ قانون اساسی با پیش‌بینی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور و با اختیارات گسترده در هماهنگی سیاسی، امنیتی، دفاعی و اقتصادی، ساختاری را برای مدیریت تهدیدات داخلی و خارجی مقرر کرده است. این شورا، به‌ویژه در بحران‌ها، نقش تعیین‌کننده در پیشنهاد و اجرای سیاست‌های اضطراری ایفا می‌کند و مصوباتش پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست. همچنین اصل ۱۱۰ بند ۸ وظیفه «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست» را به مجمع تشخیص مصلحت نظام سپرده و آن را در سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری‌های استثنایی قرار داده است (Abolhasani, 2016).

از منظر قوانین عادی در ایران، موارد متعددی به شکل مستقیم یا غیرمستقیم زمینه اعمال تصمیمات استثنایی را فراهم می‌آورند؛ از جمله ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که به نحو غیرمستقیم اجازه جریان یافتن امر غیرقانونی آمر صلاحیت‌دار را پیش‌بینی می‌کند، و ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی که در بندهای (ب) و (پ) ارتکاب رفتار جرم‌انگارانه را در صورتی که برای اجرای قانون اهم یا به امر مقام قانونی صلاحیت‌دار باشد (مشروط بر اینکه خلاف شرع نباشد) از مجازات معاف کرده است. در حوزه قراردادهای عمومی نیز بخشنامه شرایط عمومی پیمان، ماده ۴۳ راجع به حوادث قهری و ماده ۴۸ در خصوص فسخ صلاحیت‌داری قرارداد، و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات که امکان ترک تشریفات در موارد فوری و بحرانی را مجاز می‌داند، دایره اقدام ادارات در وضعیت‌های اضطراری را گسترش داده است (Mirmohammad, 2019).

در عراق نیز مجموعه‌ای از قوانین خاص، عملکرد ادارات در وضعیت‌های اضطراری را سامان داده‌اند؛ از جمله «فرمان حکومت نظامی شماره ۱۸ سال ۱۹۳۵»، «قانون امنیت ملی شماره ۴ سال ۱۹۶۵» که بعداً با «فرمان دفاع از امنیت ملی شماره ۱ سال ۲۰۰۴» جایگزین شد، «قانون بسیج شماره ۱۲ مصوب ۱۹۷۱ و اصلاحات بعدی آن»، و «قانون دفاع مدنی شماره ۲۴ سال ۱۹۷۸». این قوانین، ضمن تعیین مرجع صالح برای اعلام وضعیت فوق‌العاده، اختیارات ادارات دولتی را در حوزه‌های نظم عمومی، تامین مایحتاج اضطراری، بسیج منابع و پاسخ به تهدیدات امنیتی، توسعه داده‌اند (Al-Ani, 2010).

با این زمینه، هدف این مطالعه نشان دادن نوع و میزان نظارت بر اعمال پلیس اداری در شرایط اضطراری است تا از این طریق در فرایند اعمال اداری در شرایط خاص، به حقوق و آزادی‌های مردم صدمه‌ای وارد نیاید. به بیان دیگر، بحث نظارت در شرایط اضطراری مشخص‌کننده،

چارچوب و محدودیت‌های مقامات در شرایط خاص است؛ علاوه بر اینکه روشن می‌کند که این اقدامات استثنایی تا چه حد تحت نظارت قضایی در عراق و ایران هستند و کدام نهاد بر طبق چه موازینی به کنترل مقامات اداری در این شرایط می‌پردازد. همچنین این پژوهش به بیان میزان پایبندی نهادها در اجرای صلاحیت‌های نظارتی خود و بیان حدود صلاحیت قوای عمومی در شرایط استثنایی و اضطراری می‌پردازد. همچنین میزان اثر بخشی نظارت قضایی بر عملکرد قوه مجریه در حالات استثنایی و اضطراری و تمرکز بر میزان و نوع نظارت اداری در شرایط اضطراری در نظام‌های حقوقی عراق و ایران می‌پردازد.

از همین رو، سؤال اصلی که این پژوهش به آن پاسخ می‌دهد چنین است: «حدود نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در حقوق ایران و عراق چیست؟» و در ادامه، سؤالات فرعی به ترتیب عبارتند از: ۱. نهادهای نظارت قضایی بر پلیس اداری و ابزار مورد استفاده در ایران و عراق کدامند؟ ۲. کیفیت نظارت قضایی بر پلیس اداری در ایران و عراق چگونه است؟

برای پاسخ به این سؤالات، پژوهش بر مبنای فرضیه اصلی استوار شده است که: «در مواقع اضطراری مراجع مختلفی به عنوان مرجع نظارت قضایی بر پلیس اداری فعالیت می‌کنند که در ایران اصلی‌ترین آنها دیوان عدالت اداری است و در عراق قوه قضائیه اداری به عنوان یک نهاد قضایی مستقل که در زمینه صدور آرا و نظر مشورتی و تنظیم قوانین مختلف فعالیت می‌کند، تعریف می‌شود و وظیفه آن حل و فصل اختلافات اداری بر اساس قواعد حقوق عمومی است.

اختیارات کنترل در مواقع اضطراری و یا شرایط استثنایی در صورت بروز خطر جدی که موسسات، ثبات کشور و تمامیت اراضی را تهدید کرده و دولت را از انجام تعهدات قانونی خود در قبال اعضای جامعه بازداشته، اعمال می‌شود. پلیس اداری یکی از وظائف اصلی و مهم دولت است و مبتنی بر مکتب اقتصاد آزاد می‌باشد بدین معنا که فعالیت‌های خصوصی، قادر به تأمین نیازها و منافع عمومی می‌باشد و دولت نباید در امور اجتماع مداخله کند مگر در مواردی که فعالیت‌های مزبور از مسیر صحیح خود خارج شوند، ...» (Ghasemi, 2016).

در نظام حقوق عمومی، شرایط اضطراری به عنوان یکی از وضعیت‌های استثنایی که امکان عدول موقت از قواعد معمول و اعطای اختیارات فوق‌العاده به مقامات عمومی را فراهم می‌آورد، همواره با دو دغدغه بزرگ همراه بوده است: نخست، حفظ امنیت ملی و تأمین منافع عمومی در مواجهه با بحران‌های شدید؛ دوم، صیانت از حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان. این تعادل ظریف میان امنیت و آزادی، به‌ویژه در حوزه پلیس اداری، نیازمند نظارت مؤثر و تخصصی دستگاه قضایی است تا از هرگونه سوءاستفاده احتمالی از اختیارات جلوگیری شود (Gross & Ní Aoláin, 2006). بر همین اساس، در ادبیات حقوق عمومی ایران و عراق، مفهوم «نظارت قضایی بر پلیس اداری» جایگاهی محوری یافته و به عنوان سازوکاری برای تضمین مشروعیت و تناسب اقدامات دولت در وضعیت‌های اضطراری مطرح شده است (Al Mahdawi, 2015).

در ایران، چارچوب قانونی نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری تنها محدود به اصول قانون اساسی نظیر اصل ۷۹، اصل ۱۷۶ و اصل ۱۱۰ بند ۸ نیست، بلکه مجموعه‌ای از قوانین عادی نیز این نظارت و ابزارهای آن را تکمیل کرده‌اند. برای نمونه، ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری شرایطی را فراهم می‌کند که در آن تبعیت از دستور مقام صلاحیت‌دار حتی اگر به ظاهر خلاف قانون باشد، در محدوده‌ای مشخص امکان‌پذیر گردد. همچنین ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی با قاعده «اجرای قانون اهم» و «امر قانونی مقام ذی‌صلاح» به عنوان عوامل موجه جرم، بستر حقوقی اجرای برخی اقدامات فوق‌العاده در بحران‌ها را مهیا کرده است. در حوزه قراردادهای عمومی، مقرراتی مانند ماده ۴۳ و ۴۸ شرایط عمومی پیمان و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات به ادارات اجازه می‌دهد در مواجهه با وقایع قهری یا ضرورت‌های فنی و

امنیتی، از تشریفات معمول فاصله بگیرند. بدین ترتیب، نظام حقوقی ایران ضمن پیش‌بینی ظرفیت‌های انعطاف‌پذیر در بحران‌ها، تلاش کرده با الزام به اخذ مجوز از مراجع ذی‌صلاح و تعیین محدودیت زمانی، مانع از بی‌ضابطه شدن اقدامات شود.

در سوی دیگر، عراق دارای شبکه‌ای از قوانین اضطراری است که سابقه آن به دوران پادشاهی و دوره‌های حکومت نظامی بازمی‌گردد و طی زمان با تحولات سیاسی و امنیتی متعدد بازنگری شده است. قوانینی همچون «فرمان حکومت نظامی شماره ۱۸ سال ۱۹۳۵»، «قانون امنیت ملی شماره ۴ سال ۱۹۶۵» (با جایگزینی «فرمان دفاع از امنیت ملی شماره ۱ سال ۲۰۰۴»)، «قانون بسیج شماره ۱۲ سال ۱۹۷۱ و اصلاحات آن»، و «قانون دفاع مدنی شماره ۲۴ سال ۱۹۷۸ با الحاقات بعدی»، اختیارات ویژه‌ای را به قوه مجریه، نیروهای مسلح و نهادهای اداری تفویض کرده‌اند. این قوانین علاوه بر اعطای اختیارات وسیع در حوزه محدودسازی تردد، تفتیش، توقیف اداری و بسیج منابع، به تعیین مرجع قضایی برای رسیدگی به اعتراضات و تخلفات احتمالی نیز پرداخته‌اند، هرچند در عمل، اجرای مؤثر این نظارت‌ها همواره با چالش‌های سیاسی و نهادی مواجه بوده است.

ضرورت بررسی تطبیقی این دو نظام حقوقی نه تنها به دلیل اشتراکات جغرافیایی، فرهنگی و تا حدی تاریخی ایران و عراق است، بلکه ناشی از دو مسیر متفاوت شکل‌گیری و تحول نظام حقوق عمومی و قضایی در این کشورها نیز هست. ایران با نظام حقوقی مبتنی بر فقه اسلامی و قانون اساسی بعد از انقلاب ۱۳۵۷، تمرکز قابل توجهی بر شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و نقش رهبری در مدیریت بحران‌ها دارد. در مقابل، عراق با ساختار فدرال پس از ۲۰۰۳، ترکیب پیچیده‌ای از دادگاه‌های فدرال، نهادهای اقلیم کردستان، و قوانین به‌جامانده از دوره‌های مختلف حکومتی را در اختیار دارد. این تمایزها باعث می‌شود سازوکارهای نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری، از حیث نهادهای صلاحیت‌دار، ابزارهای نظارتی و کیفیت اجرا، تفاوت‌های ماهوی و کارکردی قابل توجهی داشته باشد.

با توجه به این تنوع چارچوب‌ها، سؤال اصلی پژوهش پیرامون «حدود نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در حقوق ایران و عراق» ماهیتی فراتر از یک پرسش صرفاً توصیفی پیدا می‌کند و لزوماً به تحلیل انتقادی کارآمدی این سازوکارها می‌پردازد. پاسخ به سؤالات فرعی درباره «نهادهای نظارت قضایی و ابزارهای آن» و «کیفیت نظارت» نیز بدون درک دقیق اهداف و فلسفه شکل‌گیری این نظام نظارتی در شرایط اضطراری، ممکن نخواهد بود. فرضیه اصلی بر اصل وجود چندین مرجع نظارتی، تنوع صلاحیت‌ها و وابستگی آن‌ها به بسترهای حقوقی و سیاسی هر کشور تأکید دارد و بر این باور است که دیوان عدالت اداری در ایران و قوه قضائیه اداری در عراق، به‌عنوان نهادهای کلیدی، باید بتوانند نقش مؤثر و فزاینده‌ای در محدودسازی اختیارات پلیس اداری و تضمین حقوق مردم ایفا کنند.

به این ترتیب، این پژوهش با تکیه بر چارچوب قانونی جاری در ایران و عراق و بهره‌گیری از ظرفیت‌های تبیین حقوق تطبیقی، قصد دارد تصویری روشمند و دقیق از گستره و کیفیت نظارت قضایی بر پلیس اداری در وضعیت‌های اضطراری ارائه کند؛ تصویری که نه تنها به شناخت تفاوت‌ها و شباهت‌های موجود کمک نماید، بلکه بتواند مبنای اصلاحات آتی قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری عمومی در این حوزه قرار گیرد.

مبانی نظری

۱. مفهوم شناسی «پلیس اداری» و «شرایط اضطراری»

پلیس اداری در ادبیات حقوق عمومی به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که از سوی مراجع اداری با هدف پیشگیری و حفظ نظم عمومی انجام می‌گیرد. این اقدامات ذاتاً یک‌جانبه (تصمیم‌گیری و اجرا از سوی مقام عمومی)، پیشگیرانه (تمرکز بر جلوگیری از وقوع احلال به‌جای واکنش پس از وقوع)، اختیاری و تقدیری (بر اساس ارزیابی موقعیت و مصلحت عمومی)، اجرایی (قابل اجرا در همان محدوده اختیارات قانونی)، محدود به نظم عمومی (نمی‌تواند فراتر از حدود قانونی و اخلاقی حرکت کند) و به‌طور بالقوه محدودکننده آزادی‌ها هستند (Abolhasani, 2016). ماهیت حقوقی پلیس اداری نیز میان سه برداشت «اقتدار اداری»، «اقتدار سیاسی» یا «اقتدار دولتی» تبیین می‌شود و جلوه‌های عملی آن در ایران و عراق به‌صورت متفاوتی بروز یافته است.

در ایران، پلیس اداری ضمن برخورداری از سنت‌های فقهی و قانون اساسی، در حیطه‌های مختلفی اعم از بهداشت عمومی، ایمنی شهری و محیط‌زیست فعالیت دارد. در عراق، ساختار آن بر پایه تأثیرات عثمانی، قوانین دوره پادشاهی و رژیم بعث شکل گرفته و در نظام فدرال فعلی بازتعریف شده است (Khani, 2016).

شرایط اضطراری نیز مفهومی است که هم در حقوق اساسی و هم در حقوق اداری جایگاه کلیدی دارد. این شرایط به وضعیت‌هایی اطلاق می‌شود که نظم عمومی و خدمات عمومی با تهدیدات جدی مانند جنگ، بلایای طبیعی، ناآرامی‌های گسترده یا سایر بحران‌های شدید مواجه شود و اختیارات عادی اداری پاسخگوی مدیریت بحران نباشد. ماهیت این شرایط موقت، استثنایی، محدود به ضرورت و تابع اصل تناسب اقدامات با شدت بحران است. در حقوق اساسی ایران، اصل ۷۹، برقراری حکومت نظامی را ممنوع و اعمال محدودیت‌های ضروری را تنها با تصویب مجلس و حداکثر برای سی روز مجاز می‌داند و تجدید آن را منوط به کسب مجوز مجدد کرده است. اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی را برای سیاست‌گذاری دفاعی-امنیتی و هماهنگی کلان ایجاد نموده و بند ۸ اصل ۱۱۰ نیز حل معضلات اساسی کشور را از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی کرده است.

در حقوق عادی، ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به‌طور غیرمستقیم امکان اجرای دستور مقام صلاحیت‌دار را فراهم کرده و ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی مواردی مثل اجرای قانون اهم یا دستور قانونی مقام صالح را از مسئولیت کیفری معاف می‌کند. در حوزه قراردادهای عمومی، مواد ۴۳ و ۴۸ شرایط عمومی پیمان و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات، انعطاف‌هایی برای اقدامات فوری پیش‌بینی کرده‌اند. در نظام عراق، چارچوب‌های قانونی نظیر فرمان حکومت نظامی شماره ۱۸ (۱۹۳۵)، قانون امنیت ملی (۱۹۶۵) و جایگزین آن فرمان (۲۰۰۴)، قانون بسیج (۱۹۷۱)، و قانون دفاع مدنی (۱۹۷۸) بستر حقوقی شرایط اضطراری را تشکیل می‌دهند.

۲. جایگاه «نظارت قضایی» در نظریه‌های حقوق عمومی

نظارت قضایی بر پلیس اداری به‌ویژه در شرایط اضطراری، از مباحث محوری حقوق عمومی است. در نظریه‌های دولت استثنا (مانند قرائت‌های حقوق اساسی) همواره این پرسش مطرح بوده که آیا اختیارات استثنایی مدیران اجرایی می‌تواند بدون کنترل قضایی باقی بماند. در حقوق ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع اصلی کنترل مشروعیت تصمیمات اداری، حتی در بحران‌ها، شناخته می‌شود و این کنترل شامل رعایت اصل تناسب، ضرورت و انطباق با قوانین می‌شود. سایر مکانیزم‌های نظارت همچون نظارت پارلمانی، نظارت دادرسی اساسی (استصوابی یا مشورتی) و مراجع صلاحیت‌دار ویژه، مکمل اختیارات دیوان عدالت‌اند.

در عراق، قبل از اصلاحیه ۱۹۷۹، دادگاه اداری دولت بر اعمال در شرایط استثنایی نظارت داشت ولی با اصلاحیه مذکور اختیارات آن محدود شد. پس از فرمان شماره ۱ دفاع از امنیت ملی (۲۰۰۴)، دادگاه تجدیدنظر فدرال می‌تواند تصمیمات نخست‌وزیر در حوزه محدودیت‌های اضطراری را بررسی کند. علاوه بر این، دیوان عالی فدرال و دادگاه اداری اقلیم کردستان نیز اختیار لغو یا اصلاح تصمیمات اتخاذ شده در وضعیت فوق‌العاده را دارند.

در نظریه‌های حقوق عمومی، این نظارت توجیهی دوگانه دارد: از یک‌سو، تضمین‌کننده حقوق شهروندان و جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات اجرایی است؛ از سوی دیگر، مشروعیت حکومت را حتی در شرایط بحران حفظ می‌کند. نگهداشت تعادل میان امنیت و آزادی در پرتو حاکمیت قانون، به‌عنوان هسته این نظریات، نیازمند تعریف مرز دقیق صلاحیت‌های دولت و قوه قضاییه است (Agamben, 2005).

۳. سیر تحول تاریخی و ساختاری پلیس اداری در ایران و عراق

پلیس اداری به‌عنوان نهادی سازمان‌یافته برای تضمین نظم عمومی، ریشه در ضرورت‌های اجتماعی، امنیتی و اقتصادی جوامع دارد. تاریخ این نهاد را در ایران و عراق می‌توان از نقطه آغاز شکل‌گیری ساختارهای ساده اداره امور و حراست از امنیت، تا مراحل پیچیده بوروکراسی قانون‌بنیاد و نظارت‌پذیر امروزی دنبال کرد. این فرایند تاریخی، نه تنها منعکس‌کننده تغییرات نهادی و حقوقی بوده است، بلکه به‌شدت تحت تأثیر شرایط سیاسی و امنیتی دو کشور قرار داشته؛ جنگ‌های گسترده، انقلاب‌ها، اشغال سرزمین و تغییر شکل حکومت‌ها هر یک به‌گونه‌ای در تعیین ابعاد، اختیارات و شیوه کار پلیس اداری اثر گذاشته‌اند (Cetiner, 2011).

در ایران باستان، نخستین بنیان‌های دیوان‌سالاری و نظارت متمرکز در دوره مادها شکل گرفت که در آن اقتدار سیاسی به‌طور عمده بر پایه روابط قبیله‌ای و شخصی پادشاه و مشاورانش استوار بود. با برآمدن هخامنشیان، این بنیان‌ها به اوج سازمان‌یافتگی رسید و دستگاه‌های دقیق بازرسی، پیک‌رسانی و جمع‌آوری مالیات، اعمال قدرت و نظارت در سراسر سرزمین را ممکن ساخت. دوره اشکانیان اما با افول تمرکز و برتری نظام فئودالی همراه شد و قدرت خاندان‌های محلی بر ساختار نظارتی غلبه یافت. سپس در عصر ساسانیان، تمرکزگرایی احیا شد و سازوکارهای پیچیده بازرسی و کنترل، هم به‌وسیله مقام‌های سیاسی و هم توسط تشکیلات مذهبی، به کار گرفته شدند (Nouri, 2011). با ورود اسلام، ساختار نظارت بر امور عمومی در ایران دچار تلفیقی میان سنت دیوان‌سالاری ایرانی و آموزه‌های فقهی شد. نهاد حسبه و مقام محتسب که وظیفه امر به معروف، نهی از منکر و کنترل بازارها را بر عهده داشت، در کنار دیوان و دبیرخانه‌ها عمل می‌کرد.

در دوره حکومت‌های ایرانی پس از خلافت، از طاهریان تا صفویان، این نهادها به‌صورت بومی بازسازی شدند و در امور شهری، بازرگانی و خدمات همگانی نفوذ یافتند. رسمیت یافتن تشیع در عصر صفویه و استمرار آن تا قاجار، موجب گسترش نهادهای مذهبی نظارتی در کنار ساختارهای سلطنتی شد (Hosseini, 2021).

جنبش مشروطه در آغاز قرن بیستم، سرآغاز گذار ایران به دولت مدرن قانون‌بنیاد بود. اصول قانون‌گرایی، تفکیک قوا، تشکیل دیوان محاسبات و تقویت مراجع دادرسی اداری، شأن تازه‌ای به پلیس اداری بخشید. در عصر پهلوی اول، ضمن مدرنیزاسیون اقتدارگرا و یکپارچه‌سازی کشور، شهربانی مدرن ایجاد شد و وزارت کشور نقطه تمرکز امور انتظامی شد. پهلوی دوم با گسترش بوروکراسی، امنیتی‌سازی هرچه بیشتر پلیس اداری و به‌کارگیری فناوری نوین در کنترل شهری، این مسیر را ادامه داد. پس از انقلاب اسلامی، نهادهای انقلابی و اسلامی در کنار ساختارهای مدرن قرار گرفتند و به‌تدریج در سازمان‌های رسمی چون نیروی انتظامی واحد ادغام شدند. رویکردهای جدید همچون شفاف‌سازی عملکرد، بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و مشارکت شوراهای مردمی، در راهبردهای پلیس اداری تقویت شد (Abolhasani, 2016).

در عراق، سیر تحول پلیس اداری تاریخ متفاوتی را پیمود. در دوره امپراتوری عثمانی (۱۵۳۴-۱۹۱۷)، ساختار اداری بر محور والیان و تحت نظام ایالتی متمرکز استانبول شکل گرفت. اصلاحات «تنظیمات» قرن نوزدهم زمینه‌ساز تأسیس نَظْمیه به‌عنوان پلیس شهری شد که امور بهداشت، بازار و مالیات را کنترل می‌کرد. با اشغال بریتانیا و استقرار سلطنت مشروطه (۱۹۱۷-۱۹۵۸)، ساختار عثمانی با الگوهای اجرایی بریتانیا ادغام شد و پلیس شهری مدرنی ایجاد گردید که با محدودیت وابستگی سیاسی به پایتخت عمل می‌کرد. پس از کودتای ۱۹۵۸ و آغاز جمهوری، به‌ویژه در دوره حاکمیت حزب بعث (تا ۲۰۰۳)، پلیس اداری به ابزاری سیاسی - امنیتی برای کنترل مخالفان تبدیل شد و ساختاری کاملاً متمرکز به دست آورد.

با سقوط رژیم و تصویب قانون اساسی فدرالی در سال ۲۰۰۵، اختیارات استان‌ها در حوزه پلیس اداری گسترش یافت و نهادهای انتظامی محلی شکل گرفتند؛ هرچند بحران‌های امنیتی و خلأهای نهادی، استمرار وابستگی به ساختار امنیتی ملی را سبب شدند (Dawisha, 2009). مقایسه این دو مسیر تاریخی نشان می‌دهد که ایران به‌طور کلی از الگویی متمرکزگرا پیروی کرده است، هرچند اصلاحات تدریجی و ابزارهایی چون شوراهای محلی و فناوری اطلاعات نقش نظارتی بیشتری به مدیریت محلی داده‌اند. عراق از تمرکز شدید دوره عثمانی و بعث به سوی الگوی فدرالی حرکت کرده، اما تثبیت عملی این مدل همچنان با موانع امنیتی مواجه است. در هر دو کشور، پلیس اداری به‌طور تاریخی با امنیت ملی پیوند خورده و دامنه اختیارات آن در واکنش به بحران‌ها دچار نوسان شده است. در عین حال، ایران رویکردی مبتنی بر مشروعیت‌یابی دینی و ایدئولوژیک را پیش برده، در حالی که عراق تا سال ۲۰۰۳ بیشتر تحت تأثیر سنت‌های سکولار و اقتدارگرایی نظامی شکل گرفته بود.

۴. تبیین شاخص‌های تمایز دوره‌های تاریخی ایران و عراق در حوزه پلیس اداری

بازخوانی سیر تاریخی دو کشور نشان می‌دهد شاخص‌های تمایز در سه محور اصلی قرار می‌گیرند:

۱. بنیان‌های ایدئولوژیک و مذهبی: در ایران پس از انقلاب، فقه شیعی و قانون اساسی، چارچوب‌های پلیس اداری را شکل داده است، در حالی که در عراق، به‌ویژه در رژیم گذشته، سکولاریسم سیاسی همراه با اقتدارگرایی نظامی غالب بوده است.

۲. ساختار اداری و تمرکز/تمرکززدایی: ایران عموماً ساختاری متمرکز با نهادهای ملی واحد داشته، اگرچه در سطح استان‌ها و شهرداری‌ها وظایف پلیس اداری تقسیم شده است. عراق از دوره فدرالیسم پس از ۲۰۰۵ به سمت تمرکززدایی حقوقی حرکت کرده و صلاحیت‌های پلیس اداری در اقلیم کردستان و استان‌ها تنوع یافته است.

۳. تأثیر تحولات سیاسی-امنیتی: جنگ‌ها، بحران‌های امنیتی و دگرگونی نظام‌های حکومتی، بارها دامنه وظایف و اختیارات پلیس اداری را تغییر داده است. در ایران، جنگ تحمیلی و بحران‌های امنیت داخلی بسط اختیارات در چارچوب اصل ۷۹ را رقم زد. در عراق، جنگ ایران و عراق، حمله ۲۰۰۳، و تغییر نظام، چارچوب‌های قانونی پلیس اداری را چندین بار بازتنظیم کرد (Hosseini, 2021).

این تفاوت‌ها بر چگونگی تعریف و اعمال اختیارات اضطراری، مرجع نظارت قضایی و حتی شیوه‌های هماهنگی میان قوه قضاییه و قوه مجریه اثر گذاشته‌اند و بستر مطالعه تطبیقی حاضر را تشکیل می‌دهند.

۵. شرایط اضطراری و آثار آن بر اختیارات پلیس اداری

شرایط اضطراری در حقوق عمومی به وضعیتی اطلاق می‌شود که نظم عمومی و کارکرد صحیح خدمات اساسی کشور در معرض تهدیدی جدی و فوری قرار گیرد؛ تهدیدی که ممکن است ناشی از جنگ، شورش گسترده، بلای طبیعی یا بحران‌های امنیتی باشد. فلسفه وجودی این

مفهوم، فراهم کردن ابزار حقوقی و اجرایی لازم برای واکنش کارآمد دولت به بحران‌هایی است که ابزارهای عادی اداره توان رفع آن را ندارند. در چنین وضعیتی، قانون‌گذار به دولت اختیار می‌دهد که با خروج موقت از چارچوب‌های عادی، تدابیر ویژه‌ای را برای حفاظت از امنیت، سلامت و منافع ملی به اجرا بگذارد. این اختیارات استثنایی، هرچند برای تضمین بقا و بقای نظم پیش‌بینی شده‌اند، اما ماهیت موقت، ضرورت‌محور و محدود به تناسب بحران دارند (Ghasemi, 2016).

در نظام حقوقی ایران، اصل ۷۹ قانون اساسی بر ممنوعیت برقراری حکومت نظامی تأکید کرده و مقرر می‌دارد که تنها در حالت جنگ یا شرایط اضطراری مشابه، دولت با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند محدودیت‌های ضروری را برقرار کند. این محدودیت‌ها نیز نمی‌تواند بیش از سی روز ادامه یابد مگر با مجوز مجدد مجلس. اصل ۱۷۶ نیز شورای عالی امنیت ملی را به‌عنوان مرجع هماهنگی سیاست‌های دفاعی - امنیتی معرفی می‌کند که مصوباتش پس از تأیید مقام رهبری قابلیت اجرا دارد. افزون بر این، بند ۸ اصل ۱۱۰، حل معضلات اساسی نظام را در شرایط استثنایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده است. در قوانین عادی کشور هم مقرراتی نظیر ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی، انعطاف‌های لازم برای اجرای اقدامات فوری به امر مقامات ذی‌صلاح را فراهم می‌کنند. همچنین مقرراتی چون ماده ۴۳ و ۴۸ شرایط عمومی پیمان یا ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات، اختیار ترک تشریفات یا تغییر تعهدات قراردادی را در شرایط فوریتی پیش‌بینی کرده‌اند.

در عراق نیز چارچوب حقوقی وضعیت اضطراری تاریخی ترکیبی از میراث قانون‌گذاری پیشین و اصلاحات معاصر است. از فرمان حکومت نظامی شماره ۱۸ سال ۱۹۳۵ تا قانون امنیت ملی ۱۹۶۵ و فرمان دفاع از امنیت ملی شماره ۱ سال ۲۰۰۴، همگی بر اعطای اختیارات خاص به دولت در مواقع بحرانی تأکید کرده‌اند. قانون ۲۰۰۴، دو گونه اقدام اضطراری را تفکیک می‌کند: نخست، تدابیر نخست‌وزیر برای اعمال محدودیت‌های موقت بر تردد یا فعالیت‌ها در مناطق خاص؛ و دوم، اقدامات مرتبط با جرائم ارتكابی در دوره اضطرار. نظارت بر این اقدامات در دست دادگاه تجدیدنظر فدرال و در مواردی دادگاه عالی فدرال است، در حالی که در اقلیم کردستان، دادگاه اداری محلی نیز صلاحیت رسیدگی دارد.

بازتاب بحران بر اختیارات پلیس اداری در هر دو کشور، از دو جنبه قابل تحلیل است. نخست، توسعه دامنه صلاحیت‌ها: در شرایط اضطراری، پلیس اداری می‌تواند اقداماتی را که در شرایط عادی فاقد صلاحیت انجام آن است، به اجرا گذارد؛ برای نمونه، منع یا محدودسازی شدید حقوق و آزادی‌های معین، یا دخالت فوری در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی برای پیشگیری از آسیب. دوم، تغییر در شیوه اعمال اختیارات: فوریت و شدت شرایط ایجاب می‌کند که پلیس اداری از تصمیمات مستقیم، فوری و گاه بدون طی تشریفات کامل اداری استفاده کند. با این حال، اصل تناسب و ضرورت همواره باید رعایت شود و اقدامات اتخاذ شده محدود به مدت استمرار بحران باقی بماند (Ghasemi, 2019). انواع شرایط اضطراری را می‌توان، علاوه بر مبنا، بر اساس حوزه اثرگذاری نیز طبقه‌بندی کرد. در حوزه امنیتی - نظامی، تهدیدهایی مانند حمله خارجی یا شورش مسلحانه، بیشترین مداخله پلیس اداری را رقم می‌زنند. در حوزه غیرنظامی، بلایای طبیعی مانند سیل یا زلزله، بحران‌های بهداشت عمومی و بیماری‌های واگیر، از مهم‌ترین مصادیق هستند. حقوق ایران و عراق هر دو، همین دسته‌بندی‌ها را پذیرفته و احکام ویژه‌ای برای آن‌ها پیش‌بینی کرده‌اند (Soltani, 2012).

در مطالعه تطبیقی، یکی از نقاط اشتراک، تأکید بر نظارت قضایی حتی در اوج بحران است. در ایران، دیوان عدالت اداری مهم‌ترین مرجع کنترل قانونی و مشروعیت تصمیمات پلیس اداری در وضعیت‌های فوق‌العاده محسوب می‌شود. این مرجع علاوه بر بررسی انطباق تصمیم با

قانون، به اصولی چون ضرورت، تناسب و رعایت حقوق بنیادین شهروندان نیز استناد می‌کند (Jamali, 2012). در عراق، ساختار نظارت چندلایه ایجاد شده که بسته به قلمرو و شرایط سیاسی، از دادگاه‌های محلی گرفته تا دیوان عالی فدرال، می‌توانند وارد عمل شوند (Al Sultani, 2008).

به‌رغم این اشتراک‌ها، تفاوت‌های مهمی وجود دارد. در ایران، محدودیت اختیارات اضطراری به‌شدت متأثر از نظام دینی-سیاسی و چارچوب‌های قانون اساسی است و تمایل به استمرار نقش نهادهای مرکزی پررنگ است. در عراق پس از ۲۰۰۳، الگوی فدرالی و توزیع صلاحیت‌ها موجب شکل‌گیری ترتیبات متنوع محلی شده است، اگرچه بحران‌های امنیتی مکرر گاه این ترتیبات را عملاً به حالت تعلیق درآورده است.

۶. ماهیت و ارکان نظارت قضایی

نظارت قضایی بر اقدامات پلیس اداری یکی از اساسی‌ترین تضمین‌های حقوق عمومی برای صیانت از حاکمیت قانون و حقوق بنیادین شهروندان است. این نظارت با وجود ماهیت استثنایی شرایط اضطراری، نه تنها تعطیل‌بردار نیست، بلکه به دلیل امکان گسترش صلاحیت و اختیارات دولت، اهمیت و حساسیت دوچندان می‌یابد. از منظر مفهومی، نظارت قضایی فرآیندی است که طی آن، مراجع قضایی صلاحیت‌دار اقدامات، تصمیمات و مقررات اداری را از حیث انطباق با قانون، رعایت حدود اختیارات، رعایت اصول بنیادین دادرسی و احترام به حقوق آزادی‌های عمومی مورد رسیدگی و کنترل قرار می‌دهند. این نظام، گاه به‌صورت متمرکز در قالب دادگاه‌های تخصصی اداری عمل می‌کند و گاه با تلفیق نظارت عمومی محاکم عادی و نظارت تخصصی، ساختاری دو یا چندلایه می‌یابد (Aghaei, 2011).

نظام‌های حقوقی مختلف، گونه‌شناسی متفاوتی از نظارت قضایی ارائه کرده‌اند: در برخی کشورها مانند فرانسه، شورای دولتی، مرجع عالی تخصصی رسیدگی به دعاوی اداری است که ساختاری مستقل از قوه قضاییه کلاسیک دارد. در مقابل، سیستم‌هایی همچون انگلستان، نظارت قضایی را از طریق شعب ویژه در دل محاکم عمومی اعمال می‌کنند. ایران و عراق هر دو در زمره نظام‌هایی قرار دارند که نوعی ترکیب میان نظارت تخصصی و عمومی را پذیرفته‌اند؛ با این تفاوت که در ایران دیوان عدالت اداری با پشتوانه قانون اساسی مرجع نهایی رسیدگی اداری است، حال آنکه در عراق این نقش میان دادگاه‌های اداری محلی، دادگاه‌های تجدیدنظر فدرال و دیوان عالی فدرال تقسیم شده است (Al Haddad, 2006).

ارکان نظارت قضایی، سه دسته شاخص‌های کنترلی را در بر می‌گیرد که به‌ویژه در شرایط اضطراری معنا و کارکرد روشن‌تری پیدا می‌کند. نخست، رکن سبب که بر وجود مبنای قانونی معتبر برای اقدام اداری تأکید دارد. در این چارچوب، هرگونه تصمیم یا اقدام بدون استناد به قانون یا خارج از محدوده صلاحیت قانونی مرجع، قابل ابطال است. دوم، رکن هدف که به تناسب و مشروعیت غایت اقدام می‌پردازد؛ بدین معنا که حتی اقدام مستند به قانون نیز اگر با هدف غیرمشروع یا بی‌ارتباط با موضوع اختیارات انجام شده باشد، مردود خواهد بود. سوم، رکن حدود یا مرزهای اقدام که کنترل رعایت تناسب، ضرورت و موقتی‌بودن تدابیر اضطراری را شامل می‌شود (Bahrami, 2013).

ماهیت حقوقی نظارت قضایی در وضعیت‌های فوق‌العاده، بر تعادل میان دو ضرورت استوار است: ضرورت حفظ امنیت و کارآمدی دولت در مواجهه با خطر، و ضرورت پاسداری از حقوق فردی و کرامت انسانی. در حقوق ایران، این تعادل بر اصول قانون اساسی به‌ویژه اصول ۳۴، ۱۷۳ و ۱۷۴ بنا شده است که حق دادخواهی، صلاحیت دیوان عدالت اداری، و نظارت سازمان بازرسی کل کشور را تضمین می‌کند. در

حقوق عراق نیز قانون اساسی سال ۲۰۰۵ با پیش‌بینی دیوان عالی فدرال و دادگاه‌های تخصصی، بر مسئولیت دولت در رعایت حقوق و آزادی‌ها حتی در شرایط اضطراری تأکید دارد.

با این حال، چالش‌های متعددی در تحقق کامل این نظارت وجود دارد. نقص یا ابهام در چارچوب‌های قانونی، محدودیت‌های نهادی ناشی از فشارهای سیاسی یا امنیتی، و موانع اجرایی مانند کمبود نیروی متخصص یا طولانی‌شدن فرآیند رسیدگی، از جمله عواملی هستند که می‌توانند کارایی نظارت قضایی را کاهش دهند. این وضعیت در شرایط اضطراری که زمان عنصری حیاتی است، اهمیت دوچندان پیدا می‌کند. از همین رو، تقویت ظرفیت نهادی مراجع قضایی، پیش‌بینی رویه‌های سریع و تخصصی در مواجهه با تصمیمات اضطراری، و تضمین بی‌طرفی و استقلال قضات، از راهکارهای کلیدی برای تحکیم این رکن نظارتی محسوب می‌شود (Khani, 2016).

در مطالعه تطبیقی، ایران از یک ساختار نسبتاً متمرکز و واحد در دیوان عدالت اداری بهره می‌برد که ضمن برقراری انسجام در رویه، ممکن است با تراکم پرونده و طولانی‌شدن رسیدگی مواجه شود. در عراق، پراکندگی نسبی مراجع نظارتی در مناطق و سطوح مختلف، فرصت انعطاف و واکنش سریع‌تر در حوزه‌های محلی را ایجاد کرده، اما خطر ناهماهنگی و اختلاف رویه را نیز در پی دارد. در هر دو مدل، اصل مشترک آن است که پلیس اداری در هیچ شرایطی خارج از دسترس کنترل قضایی قرار نگیرد و مشروعیت اقداماتش در چارچوب قانون و عدالت قابل ارزیابی باقی بماند (Zarei, 2014).

تحلیل تطبیقی و یافته‌ها

بررسی تطبیقی ساختار و عملکرد نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در ایران و عراق، نشان‌دهنده تأثیر عمیق بسترهای تاریخی، سیاسی و اجتماعی بر شکل‌گیری و کارکرد این نهاد است. در هر دو کشور، ایده‌ی «نظم عمومی» به‌عنوان مبنای اصلی توجیه مداخلات پلیس اداری مشترک است، اما نحوه‌ی تعریف، ابزارهای اجرایی و ساختارهای نظارتی، به‌شدت متأثر از مسیرهای متفاوت تحول دولت و حقوق عمومی در دو نظام حقوقی شده است. در ایران، قالب مرکزی و یکپارچه‌ی اعمال صلاحیت‌ها با محوریت دیوان عدالت اداری همواره غالب بوده، در حالی که در عراق، تغییرات پس از ۲۰۰۳ به سمت یک ساختار فدرالی با صلاحیت‌های پراکنده و محلی سوق یافته است (Al Jubouri, 2010).

از حیث بستر ایدئولوژیک، ایران بر مبنای ترکیب مشروعیت شرعی و قانونی حرکت می‌کند که باعث می‌شود حتی در شرایط اضطراری، تصمیمات پلیس اداری در چهارچوبی مذهبی-حقوقی سنجیده شود. در مقابل، عراق پیش از ۲۰۰۳ از مشروعیت عمدتاً سکولار و نظامی برخوردار بود و پس از تصویب قانون اساسی جدید، به شکلی رسمی به مشروعیت قانونی و توزیع اقتدار روی آورده است. این تفاوت، دامنه‌ی پذیرش مداخلات اداری در شرایط ویژه را نیز تغییر داده و بر نحوه‌ی واکنش دستگاه قضایی به اقدامات اضطراری اثر گذاشته است (Nouri, 2011).

از نظر دامنه‌ی اختیارات در شرایط اضطراری، هر دو کشور افزایش صلاحیت‌های پلیس اداری را می‌پذیرند، اما در ایران این امر به اخذ مجوزهای مشخص (مانند مصوبه مجلس بر اساس اصل ۷۹) مشروط است و اغلب در سطح ملی سازماندهی می‌شود، در حالی که عراق امکان توزیع و انطباق تصمیمات اضطراری میان سطوح محلی و فدرال را فراهم کرده است. این ساختار دوگانه در عراق، اگرچه انعطاف‌پذیری بیشتری برای پاسخ به تهدیدات محلی ایجاد می‌کند، اما خطر عدم هماهنگی و تفاوت‌های رویه‌ای میان استان‌ها را نیز به همراه دارد (Toranlou, 2015).

در حوزه‌ی نظارت قضایی، ایران از مزیت یکپارچگی در دیوان عدالت اداری برخوردار است که یگانگی در تفسیر و رویه را تضمین می‌کند، ولی این تمرکز می‌تواند به کندی فرآیند نظارت در شرایط بحرانی منجر شود. عراق با بهره‌گیری از ساختار دوگانه محلی-ملی، نظارت سریع‌تری در حوزه‌های خاص ارائه می‌دهد، ولی همین پراکندگی، ثبات رویه و تفسیر متحدالشکل را دشوار می‌سازد. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که انتخاب میان کارآمدی و یکنواختی، یکی از چالش‌های محوری در طراحی نظام نظارت قضایی اضطراری است.

از منظر نقاط قوت، ایران به دلیل پیوستگی تاریخی نهادهای نظارتی و ثبات بستر حقوقی، ظرفیت بالایی برای اعمال کنترل مؤثر دارد و چارچوب قانونی آن در مواجهه با شرایط ویژه، روشن و پیش‌بینی‌پذیر است. در مقابل، عراق با ساختار انعطاف‌پذیر و چندلایه پس از ۲۰۰۳، امکان انطباق بهتر با بحران‌های محلی را دارد و می‌تواند در اجرای فوری تصمیمات اضطراری کارآمدتر باشد. نقطه‌ی ضعف ایران، تمرکزگرایی شدید و خطر تأخیر در واکنش‌های قضایی است، در حالی که نقطه‌ی ضعف عراق، نبود هماهنگی کامل و خطر تناقض در احکام است.

در نهایت، زمینه‌های اجتماعی-سیاسی هر کشور نه تنها بر تعریف «شرایط اضطراری» و حدود مداخله‌ی پلیس اداری تأثیر گذاشته، بلکه بر نگرش جامعه به مشروعیت این مداخلات نیز اثرگذار بوده است. در ایران، پیوند عمیق میان مشروعیت دینی و قانونی باعث می‌شود حتی اقدامات اضطراری با معیاری ارزشی-سیاسی سنجیده شود. در عراق، پس از گذار به دموکراسی فدرال، برداشت‌ها از مشروعیت متنوع شده و در نقاط مختلف کشور ممکن است ارزیابی‌های متفاوتی شکل گیرد. این امر، تعامل میان پلیس اداری و دستگاه قضایی را پیچیده‌تر کرده و ضرورت تدوین استانداردهای ملی یکپارچه را بیش از پیش نمایان ساخته است. بدین ترتیب در جدول ۱ خلاصه‌ای شباهت‌ها و تفاوت‌ها آورده شده است:

جدول ۱. خلاصه شباهت‌ها و تفاوت‌ها

عراق	ایران	محور مقایسه
دوگانه (ملی-محلی)	متمرکز (دیوان عدالت اداری)	ساختار نظارت قضایی
پیش از ۲۰۰۳ سکولار-نظامی؛ پس از آن قانونی-فدرال	ترکیب مشروعیت شرعی و قانونی	مبنای مشروعیت
توزیع اختیارات میان سطوح مختلف حاکمیت	توسعه صلاحیت‌ها با مجوز مجلس یا مراجع عالی	دامنه اختیارات پلیس اداری در بحران
انعطاف‌پذیری، پاسخ سریع به بحران محلی	یگانگی رویه، چارچوب قانونی روشن	نقاط قوت
خطر تناقض رویه‌ها، هماهنگی کمتر	تمرکزگرایی، کندی واکنش	نقاط ضعف
تنوع برداشت‌ها از مشروعیت در مناطق مختلف	تسلط معیارهای دینی-سیاسی بر تفسیر قوانین	تأثیر بستر سیاسی-اجتماعی

نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در ایران و عراق در پاسخ به سؤال اصلی پژوهش مبنی بر این که «حدود نظارت قضایی بر پلیس اداری در شرایط اضطراری در حقوق ایران و عراق چیست»، یافته‌ها نشان می‌دهد که هر دو کشور با وجود تفاوت‌های بنیادین تاریخی، ساختاری و مبنایی، در اصل پذیرش لزوم محدودسازی موقت برخی آزادی‌ها برای حفظ نظم عمومی و امنیت ملی هم‌نظر هستند. در هر دو نظام، شرایط اضطراری به عنوان مفهومی حقوقی و سیاسی، امکان اعطای اختیارات فراتر از شرایط عادی را به دولت فراهم می‌آورد، اما این اختیارات باید تابع اصولی مانند تناسب، ضرورت و موقتی بودن باقی بماند. تفاوت اصلی در قلمرو و اجرای این محدودیت‌ها است؛ ایران، با ساختاری متمرکز و نقش محوری دیوان عدالت اداری که به اصول ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی متکی است، الگویی منسجم اما بعضاً کند دارد، در حالی که عراق پس از ۲۰۰۳ با گذار به نظام فدرالی و واگذاری اختیارات به استان‌ها و پلیس محلی، انعطاف و واکنش سریع‌تر را تجربه کرده است، هرچند ضعف هماهنگی ملی و ناهماهنگی در اجرا چالش جدی آن است.

در ارتباط با سؤال فرعی نخست یعنی «نهادهای نظارت قضایی بر پلیس اداری و ابزار مورد استفاده در ایران و عراق کدامند»، باید گفت که در ایران دیوان عدالت اداری اصلی‌ترین مرجع نظارت محسوب می‌شود و با اتکا به قوانین اساسی و عادی (مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مجازات اسلامی) اقدام‌ها و تصمیم‌های پلیس اداری را از حیث مشروعیت و حدود قانونی کنترل می‌کند. در عراق این نقش میان دادگاه تجدیدنظر فدرال، دیوان عالی فدرال و دادگاه‌های اداری محلی - به‌ویژه در اقلیم کردستان - تقسیم شده است که ابزارهایی همچون رسیدگی به اعتراضات، لغو یا تأیید تصمیمات اضطراری و سنجش علت و غایت تصمیم در اختیار دارند.

در خصوص سؤال فرعی دوم یعنی «کیفیت نظارت قضایی بر پلیس اداری در ایران و عراق چگونه است»، ارزیابی‌ها حکایت از آن دارد که کیفیت نظارت در ایران دارای مزیت وحدت رویه و شفافیت قانونی است، اما با کندی رسیدگی و تراکم پرونده‌ها مواجه است. در مقابل، ساختار فدرالی عراق سرعت و انعطاف بیشتری در واکنش به بحران‌ها ایجاد کرده، ولی اختلاف در تفسیر قوانین و ضعف هماهنگی ملی باعث شده است کیفیت نظارت یکپارچه و فراگیر کاهش یابد. افزون بر این، در هر دو کشور، زمینه‌های سیاسی - اجتماعی از جمله مشروعیت سیاسی، اعتماد عمومی و تجربه تاریخی در مدیریت بحران‌ها تأثیر مستقیم بر میزان اثربخشی و مقبولیت اجتماعی این نظارت داشته و می‌تواند نقاط قوت و ضعف هر مدل را در عمل تشدید یا تضعیف کند.

بنابراین برای تضمین آن‌که اختیارات گسترده در شرایط اضطراری به ابزار سوءاستفاده تبدیل نشود، باید سازوکارهای نظارتی به‌طور مؤثر و متوازن عمل کنند. بر اساس یافته‌های پژوهش، راهکارهای زیر قابل طرح است:

- پیش‌بینی فرآیندهای رسیدگی فوری در دیوان عدالت اداری ایران و مراجع نظارتی عراق، به‌گونه‌ای که دعاوی مرتبط با شرایط اضطراری در بازه زمانی کوتاه بررسی شوند.
- ایجاد کمیته‌های تخصصی مستقل در هر دو کشور برای ارزیابی تصمیمات پلیس اداری از منظر ضرورت، تناسب و پایداری به زمان‌بندی محدود.
- الزام مقامات اجرایی به مستندسازی دلایل تصمیمات اضطراری و ارائه آن به مرجع قضایی یا شبه‌قضایی ظرف مدت کوتاه، به منظور شفاف‌سازی فرایند و تسهیل ارزیابی حقوقی.
- تقویت آموزش‌های تخصصی قضات و مأموران اجرایی در زمینه حقوق اضطراری، حقوق بشر و مدیریت بحران، تا تصمیم‌گیری و کنترل هر دو وجه کارآمد و قانون‌مدار باشد.
- استفاده از فناوری اطلاعات برای ثبت و پایش تصمیمات اضطراری، به گونه‌ای که امکان نظارت پسینی و تحلیل آماری برای پیشگیری از الگوهای سوءاستفاده فراهم شود.

با توجه به کاستی‌های شناسایی‌شده در حقوق و رویه‌های هر دو کشور، اصلاحات زیر پیشنهاد می‌شود:

- در ایران: بازنگری در اصل ۷۹ قانون اساسی برای تصریح جزئیات تشریفات تصویب تمدید شرایط اضطراری و تعیین دقیق‌تر حوزه‌های مجاز محدودسازی حقوق، به همراه اصلاح قوانین عادی برای پیش‌بینی سازوکارهای ویژه در قراردادهای اداری و اقدامات اجرایی در بحران‌ها.
- در عراق: تدوین قانون جامع «مدیریت شرایط اضطراری» با هماهنگ‌سازی اختیارات دولت فدرال و دولت‌های محلی، به گونه‌ای که از ناهماهنگی و تفسیرهای متفاوت کاسته شود.

- هر دو کشور: پیش‌بینی الزام قانونی به ارائه گزارش دوره‌ای از عملکرد پلیس اداری در شرایط اضطراری به پارلمان و مراجع نظارتی، و گنجاندن ضمانت‌اجراهای مؤثر برای مقامات متخلف.
 - تقویت حقوق بنیادین غیرقابل خدشه حتی در شرایط اضطراری، و تصریح آن در قوانین بالادستی و آیین‌نامه‌ها، به همراه ضمانت‌اجراهای قضایی روشن.
- در مجموع، کارآمدی و مشروعیت نظارت قضایی در شرایط اضطراری تنها زمانی تضمین می‌شود که توازن میان اقتدار دولت برای مدیریت بحران و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان، نه در شعار، بلکه در متن قوانین و سازوکارهای اجرایی و قضایی به‌روشنی برقرار گردد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The judicial oversight of administrative police in states of emergency constitutes a central theme in comparative public law, especially when examined through the lenses of Iranian and Iraqi legal systems. Administrative police, as the executive arm of the state in managing public order, inherently occupy a delicate position that expands dramatically during crises. In ordinary times, their role is confined to preventive, executive, and administrative measures; yet in emergencies, their powers intensify, extending into domains such as public safety, civil liberties, and even economic activity. This expansion brings with it a fundamental tension: the state's obligation to preserve national security and order, balanced against the obligation to respect fundamental freedoms and rights of citizens. In the Iranian context, the Constitution expressly prohibits permanent martial law but allows temporary restrictions in times of crisis, subject to parliamentary approval and strict time limitations (Ghasemi, 2019). Likewise, complementary provisions, such as those assigning broad security responsibilities to the Supreme National Security Council and problem-solving authority to the Expediency Council, indicate a highly centralized yet rule-bound framework for emergency governance (Abolhasani, 2016). In Iraq, by contrast, a historical layering of statutory enactments from the 1930s to the post-2003 federal constitution reveals a shifting, often fragmented landscape of emergency powers (Al-Ani, 2010). These contrasting trajectories create an important opportunity for comparative analysis, highlighting how each state has sought to legitimize, regulate, and circumscribe administrative police action under the extraordinary pressures of war, insurgency, or natural disaster.

The theoretical foundation of judicial oversight in emergencies rests on the competing imperatives of sovereignty and legality. Classical jurisprudence and modern constitutional theory converge on the idea that emergencies constitute "exceptions" that test the limits of the rule of law. Within Iranian and Iraqi jurisprudence, this tension is vividly illustrated by the dual imperatives of security and liberty, which coexist uneasily in the doctrine of administrative policing. On one hand, the administrative police are tasked with ensuring stability and preventing disorder; on the other, their interventions—by nature discretionary, unilateral, and often coercive—pose inherent risks to

individual rights. Scholars emphasize that the only legitimate means of reconciling this paradox is through robust judicial oversight, capable of evaluating whether executive action adheres to principles of proportionality, necessity, and legality (Gross & Ní Aoláin, 2006). Moreover, the literature demonstrates that in both countries, judicial oversight is not simply a formal safeguard but also a source of political legitimacy, since it signals that even in crises, governmental power remains tethered to legal accountability (Al Mahdawi, 2015). The Iranian system invests heavily in the Administrative Justice Court, empowered to scrutinize administrative acts against constitutional and statutory norms. Iraq, by contrast, has oscillated between centralizing oversight in specialized administrative courts and distributing it across federal, appellate, and regional institutions, particularly after the 2003 transition. The theoretical debate is enriched further by broader philosophical reflections on states of exception, such as the work of Agamben, which situates emergency power at the crossroads of law and politics (Agamben, 2005). Thus, judicial oversight becomes not only a procedural mechanism but also a litmus test for the resilience of constitutionalism in extraordinary times.

Tracing the historical evolution of administrative police in Iran and Iraq underscores how political change, ideology, and conflict have shaped the architecture of emergency governance. In Iran, the institutional legacy stretches from ancient imperial bureaucracies through Islamic institutions of accountability, such as the *hisba* and the office of the *muhtasib*, into the constitutional and modern republican eras. Each historical stage layered new functions, from safeguarding markets to overseeing contracts and urban security. Major milestones such as the Constitutional Revolution, the Pahlavi modernization drive, and the post-1979 Islamic Republic each recalibrated the scope and ideology of administrative policing, fusing religious legitimacy with bureaucratic centralization (Cetiner, 2011; Hosseini, 2021; Nouri, 2011). In Iraq, the Ottoman *nizamiye* model introduced centralized policing under provincial governors, later transformed by British colonial rule and the monarchy into a semi-modern bureaucratic system. The Ba'athist regime then securitized the administrative police as instruments of authoritarian control, subordinated to political survival and military dominance (Dawisha, 2009). Following the 2003 U.S. invasion and the adoption of the 2005 federal constitution, decentralization and federalism introduced new dynamics: local and regional authorities, particularly in Kurdistan, acquired formal policing powers, while national oversight mechanisms struggled to maintain coherence. These divergent historical experiences profoundly influence how each system conceives of judicial oversight in emergencies: Iran through a highly centralized, ideologically infused lens; Iraq through a fragmented, contested framework reflecting its political volatility.

The legal codification of emergencies and the definition of judicial authority over administrative police vary significantly between the two systems, though they share structural challenges. In Iran, constitutional principles such as Article 79 (temporary restrictions with parliamentary approval) and Article 176 (National Security Council) are complemented by statutory provisions that authorize deviations from ordinary administrative law under specific conditions. Examples include exemptions from criminal liability when obeying orders of competent authorities or contractual flexibilities in public procurement during crises (Ghasemi, 2016; Mirmohammad Sadeghi, 2019). In Iraq, a succession of laws from the 1935 Martial Law Ordinance to the 2004 National Security Defense Order established broad executive powers for controlling mobility, requisitioning resources, and restricting civil liberties, with varying degrees of judicial oversight (Al Sultani, 2008). Despite formal provisions, both systems face enduring problems: vague boundaries of authority, political interference, and institutional limitations on judicial bodies. Scholars note that while Iran's

Administrative Justice Court ensures a degree of uniformity and centralized interpretation, it struggles with caseload delays and limited enforcement capacity (Jamali, 2012). Iraq's multi-layered model allows faster localized responses but often generates inconsistency and conflicting rulings (Khani, 2016). These structural tensions underline the need for both central coherence and decentralized adaptability in designing effective systems of judicial oversight.

Comparative analysis reveals both convergences and divergences that illuminate the strengths and weaknesses of each system. Both Iran and Iraq accept the necessity of temporarily expanding administrative police powers during emergencies, but they diverge on the mechanisms for legitimization and control. Iran places heavy emphasis on parliamentary approval and centralized judicial review, thereby reinforcing a unitary, predictable framework. Iraq, shaped by federalism and diverse political pressures, distributes authority among federal, regional, and local levels, allowing greater responsiveness to local crises but risking fragmentation (Al Jubouri, 2010; Toranlou, 2015). Ideologically, Iran grounds legitimacy in a hybrid of religious and constitutional law, while Iraq, particularly after 2003, relies more on secular constitutionalism, though colored by sectarian and political divides. From a practical perspective, Iran's system provides clear legal reference points but risks rigidity and bureaucratic delay, whereas Iraq's system offers flexibility but often lacks uniformity and predictability. These findings suggest that neither system fully resolves the inherent dilemma of emergency governance: balancing effective executive action with the protection of civil liberties. Instead, each illustrates different trade-offs, shaped by history, ideology, and institutional design. In both contexts, however, judicial oversight remains indispensable for legitimizing emergency measures, preventing abuse, and ensuring that exceptional powers do not become normalized instruments of governance (Zarei, 2014).

In conclusion, the comparative study of judicial oversight over administrative police in emergencies in Iran and Iraq demonstrates the enduring centrality of law in times of crisis. Both legal systems, despite their divergent historical and political contexts, converge on the principle that extraordinary powers must remain subject to some form of judicial scrutiny. Yet the effectiveness of this oversight is constrained by institutional limitations, ambiguities in legal frameworks, and the political realities of crisis governance. Iran's centralized model offers legal coherence but risks inflexibility, while Iraq's decentralized model enhances adaptability but at the cost of consistency. The broader implication is that any system of emergency governance must strike a delicate balance between empowering the state to protect its citizens and ensuring that fundamental rights are not permanently eroded. Ultimately, strengthening specialized judicial capacities, clarifying the scope of administrative police authority, and institutionalizing accountability mechanisms across multiple levels of governance represent essential reforms. Only through such measures can states ensure that the invocation of emergency powers does not undermine the very rule of law they are intended to protect.

References

- Abolhasani, M. S. (2016). The Position of the Supreme National Security Council in the Constitutional Structure of the Islamic Republic of Iran. *Strategic Studies Quarterly*, 19(2), 25-48.
- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. University of Chicago Press.
<https://doi.org/10.7208/chicago/9780226009261.001.0001>
- Aghaei, A. (2011). *The Authority of the Administrative Police in Normal and Emergency Conditions*. Jangal Publications.
- Al-Ani, A. M. (2010). *Emergency Legislation and Public Administration in Iraq*. Dar Al-Manhal (Al-Mustansiriya University Press).
- Al Haddad, A. (2006). *Administrative Law in Iraq*. Al Mada Publishing.
- Al Jubouri, H. (2010). The Federal System and Local Police in Iraq. *Journal of Middle Eastern Law*, 4(2), 87-112.

- Al Mahdawi, H. J. (2015). *Judicial Oversight in Iraqi Administrative Law*. University of Baghdad Press.
- Al Sultani, S. (2008). Emergency Powers in Iraqi Law. *Basra Law Review*, 2(1), 55-79.
- Bahrami, M. (2013). Judicial Review of Administrative Police Actions. *Legal Research Journal*, 14(2), 45-78.
- Cetiner, B. (2011). *Ottoman 'Tanzimat' Reforms and Their Impact on Provincial Administration*. Isis Press.
- Dawisha, A. (2009). *Iraq: A Political History from Independence to Occupation*. Princeton University Press.
- Ghasemi, H. (2016). *Administrative Law: Judicial Review of Administrative Decisions*. Mizan Publications.
- Ghasemi, H. (2019). *Administrative Law: Administrative Police and Judicial Review*. Mizan Publications.
- Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>
- Hosseini, M. (2021). Comparative Study of Judicial Review over Administrative Police in Iran and Iraq. *Public Law Research Quarterly*, 23(3), 55-82.
- Jamali, K. (2012). *Administrative Police and the Scope of Its Authority in the Iranian Legal System*. Mizan Publications.
- Khani, R. (2016). *Administrative Police and Its Legal Standards*. Mizan Publications.
- Mirmohammad Sadeghi, H. (2019). *Criminology and General Criminal Law of Iran*. Mizan Publications.
- Nouri, F. (2011). *The Historical Evolution of Administrative Police*. Shiraz University Publications.
- Soltani, A. (2012). Civil Liability of the Government in Emergency Situations. *Comparative Law Review*, 9(3), 59-84.
- Toranlou, H. (2015). Legal Analysis of Article 79 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Constitutional Law Quarterly*, 8(1), 111-138.
- Zarei, M. (2014). The Position of Administrative Police in the Iranian Legal System. *Public Law Journal*, 6(1), 101-128.