# رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية
## دراسة مقارنة

أ.م.د. علي حمزة عباس
كلية القانون - جامعة الاسراء

# Administrative Judicial Oversight of Administrative Actions in Exceptional Circumstances
## A Comparative Study

Assistant Professor Ali Hamza Abbas
Faculty of Law - Al-Isra University

**المستخلص:** يتناول هذا البحث دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، مع التركيز على ضمان التوازن بين الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق الأفراد، في ظل الظروف الاستثنائية، فقد تكون السلطات التنفيذية مضطرة إلى اتخاذ تدابير استثنائية قد تؤثر على بعض الحقوق الأساسية، مما يستدعي تدخل القضاء الإداري لضمان مشروعية هذه التدابير ومراجعتها لضمان توافقها مع الضوابط القانونية والدستورية، ويسلط البحث الضوء على أهمية الرقابة القضائية في التأكد من أن التدابير المتخذة لا تتجاوز حدود الضرورة ولا تؤثر بشكل غير مبرر على الحريات الفردية، مع التأكيد على المبادئ الأساسية كالتناسب والشفافية. كما يستعرض البحث مقارنة بين النظامين المصري والعراقي في كيفية ممارسة القضاء الإداري لدوره الرقابي خلال الظروف الاستثنائية، ويشير إلى أن القضاء في كلا النظامين يشترك في مهمة ضمان عدم تعسف السلطة التنفيذية في استخدام الصلاحيات الاستثنائية، مع الحفاظ على الحقوق الأساسية للأفراد، كما يتطرق البحث أيضًا إلى أهمية تحسين التشريعات المتعلقة بالظروف الاستثنائية وتطوير آليات المراجعة القضائية بما يتماشى مع المبادئ الدستورية والقانونية المعترف بها دوليًا، لتكون التدابير الاستثنائية متوافقة مع الضرورة دون المساس المفرط بالحريات العامة. **الكلمات المفتاحية:** القضاء الإداري، أعمال الإدارة، الظروف الاستثنائية.

**Abstract:** This research addresses the role of the administrative judiciary in monitoring the administration's actions in exceptional circumstances, with a focus on ensuring a balance between maintaining public order and protecting the rights of individuals, under exceptional circumstances, The executive authorities may be forced to take exceptional measures that may affect some basic rights, which requires the intervention of the administrative judiciary to ensure the legality of these measures and review them to ensure their compatibility with legal and constitutional controls, The research highlights the importance of judicial oversight in ensuring that the measures taken do not exceed the limits of necessity and do not unjustifiably affect individual freedoms, while emphasizing basic principles such as proportionality and transparency.

The research also reviews a comparison between the Egyptian and Iraqi systems in how the administrative judiciary exercises its oversight role during exceptional circumstances, and indicates that the judiciary in both systems shares the task of ensuring that the executive authority does not arbitrarily use exceptional powers, while preserving the basic rights of individuals, The research also addresses the importance of improving legislation related to exceptional circumstances and developing judicial review mechanisms in line with internationally recognized constitutional and legal principles, so that exceptional measures are consistent with necessity without excessive infringement on public freedoms.

**Keywords:** Administrative judiciary, administrative work, exceptional circumstances.

## المقدمة

تشكل الظروف الاستثنائية أحد أبرز التحديات التي تواجه النظم القانونية في الدول الحديثة، حيث تتطلب مواجهة الأزمات الطارئة مثل الحروب، الكوارث الطبيعية، والأزمات الصحية أو السياسية اتخاذ تدابير إدارية استثنائية تخرج عن القواعد العادية للإجراءات الإدارية، هذه التدابير، التي تُمنح للإدارة العامة لمواجهة الأخطار المحدقة، تثير تساؤلات قانونية عميقة حول مدى توافقها مع مبادئ المشروعية وسيادة القانون، خاصة عندما تلامس حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية. ففي ظل هذه الظروف، تجد السلطات الإدارية نفسها مضطرة إلى اتخاذ قرارات سريعة تتسم بالمرونة والفعالية لمجابهة التحديات الطارئة، ومع ذلك، فإن منح الإدارة سلطات واسعة لابد أن يقترن برقابة فعالة تحول دون إساءة استخدامها، ومن هنا يبرز دور القضاء الإداري كآلية أساسية لضمان أن تُمارس هذه السلطات في إطار منضبط يوازن بين الحفاظ على النظام العام واحترام الحقوق الدستورية. كذلك تتسم رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية بالتعقيد، لأنها تتطلب فهماً دقيقاً لطبيعة هذه الظروف ومدى مشروعيتها، وهذه المهمة تضاعف من مسؤولية القضاء الإداري، حيث لا يقتصر دوره على تطبيق القانون، بل يمتد إلى التأكد من التزام الإدارة بمبدأ التناسب بين الإجراءات المتخذة والضرورة التي تبررها، وهذا المبدأ يشكل صمام أمان لعدم تجاوز الإدارة حدود ما هو ضروري لتحقيق الأمن العام. في كل من مصر والعراق، تتجلى خصوصية النظامين القانونيين في تعاملهما مع الظروف الاستثنائية. ففي مصر، يُظهر مجلس الدولة قدرة واضحة على الرقابة على أعمال الإدارة حتى في ظل قوانين الطوارئ، مستنداً إلى تقاليد قانونية راسخة ومبادئ قضائية متطورة. أما في العراق، فتتسم التجربة بتحديات فريدة تتعلق بالسياق السياسي والنصوص القانونية التي تعكس تفاوتاً –أحيانا– في ضمان الحماية القضائية، وهذه

الخصوصيات تجعل من التجربتين نموذجين جديرين بالدراسة والتحليل المقارن لفهم أوجه القوة والضعف في كل منهما.

وعلى الرغم من أن الظروف الاستثنائية تتميز بطابعها المؤقت، إلا أن تأثيرها على النظام القانوني قد يكون عميقاً وممتداً، فالأزمات الكبرى تُنتج أحياناً تشريعات وأحكاماً قضائية تظل قائمة لفترة طويلة، مما يجعل دراسة دور القضاء الإداري في هذا الإطار ضرورة لفهم كيفية تكيّف النظم القانونية مع تلك الظروف دون الإضرار بالبنية الدستورية.

كما لا يقتصر دور القضاء الإداري على الرقابة على المشروعية فحسب، بل يمتد إلى تعزيز الثقة العامة في النظام القانوني، فهذه الرقابة تعد رسالة واضحة بأن السلطة التنفيذية ليست فوق القانون، حتى في أحلك الأوقات، ومن ثم، فإن دراسة هذا الموضوع تسلط الضوء على الوظيفة الأسمى للقضاء الإداري في حماية النظام القانوني من الانزلاق نحو الاستبداد أو التعسف باسم الظروف الاستثنائية. كذلك إن الظروف الاستثنائية تكشف عن العمق الحقيقي لعلاقة السلطة بالقانون ومدى التزام الإدارة بالمبادئ الدستورية، غير أن دراسة هذه العلاقة لا تقتصر على كونها دراسة قانونية بحتة، بل تتجاوز ذلك لتصبح دراسة إنسانية وأخلاقية تعكس جوهر العدالة وسيادة القانون في مواجهة الضرورات الملحة، وهذا التوازن الدقيق يمثل أحد أعقد التحديات التي تواجه القضاء الإداري ويعكس أهمية هذا البحث في تعميق الفهم القانوني لدور القضاء في ضبط أعمال الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية.

**أولا :أهمية البحث:** تبرز أهمية هذا البحث من الناحية النظرية في كونه يسهم في تعميق الفهم القانوني لدور القضاء الإداري في مواجهة التحديات التي تفرضها الظروف الاستثنائية على مبدأ سيادة القانون، ففي ظل هذه الأوضاع، قد تتعرض حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية للتضييق تحت ذريعة الحفاظ على النظام العام، مما يجعل البحث في أدوات الرقابة القضائية على الإدارة ضرورة ملحة لضمان عدم استغلال السلطات الاستثنائية بطريقة تخالف القواعد الدستورية والمبادئ القانونية المستقرة، كما أن البحث يتيح الفرصة لتحليل النصوص القانونية والمبادئ القضائية المتعلقة بهذه الظروف في مصر والعراق، مما يعزز الإثراء القانوني في مجال الفقه

الإداري. فمن الناحية العملية، تتجلى أهمية البحث في تسليط الضوء على التطبيقات القضائية لرقابة القضاء الإداري في كل من مصر والعراق، خاصة فيما يتعلق بحالات الطوارئ والأزمات الكبرى، وهذه الدراسة تقدم فهماً معمقاً لكيفية تعامل النظام القضائي مع الأوضاع الطارئة، ما يساهم في تعزيز دور القضاء كضامن لحقوق الأفراد وموازن بين مقتضيات الأمن ومتطلبات الحرية. علاوة على ذلك، تتجاوز أهمية البحث الإطار القانوني البحت لتشمل بُعداً مجتمعياً وأخلاقياً، إذ أن دراسة الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية تبرز قدرة النظام القانوني على التكيف مع الأزمات دون التفريط في حقوق المواطنين أو الانزلاق نحو استبداد السلطة التنفيذية، بذلك، يُساهم البحث في تعزيز الثقة العامة في القضاء والإدارة على حد سواء، ويؤكد على ضرورة تكامل الأدوار بين السلطات لتحقيق الاستقرار والعدالة في أصعب الأوقات التي تواجهها الدولة.

**ثانيا :أهداف البحث:**يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف هي:

١- تحليل الإطار القانوني والتنظيمي لدور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية، مع التركيز على النصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة في مصر والعراق.

٢- تقييم فعالية القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين متطلبات الأمن العام وحماية الحقوق والحريات الفردية أثناء الظروف الاستثنائية، من خلال دراسة الأحكام القضائية في كلا البلدين.

٣- تقديم توصيات عملية وتشريعية لتعزيز دور القضاء الإداري في الرقابة على الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، بما يضمن التزام السلطات التنفيذية بمبادئ المشروعية وسيادة القانون.

**ثالثا :إشكالية البحث:** تنطلق إشكالية البحث من التساؤل التالي: كيف يفرض القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية بين مصر والعراق، بما يحقق التوازن بين

متطلبات الحفاظ على النظام العام وضمان حماية الحقوق والحريات الفردية؟ ويتفرع عن هذا السؤال الرئيسي مجموعة من الأسئلة الفرعية، منها:

١- ما هو الإطار القانوني المنظم للظروف الاستثنائية في كل من مصر والعراق؟

٢- كيف تطبق المحاكم الإدارية في البلدين مبادئ المشروعية والتناسب أثناء الظروف الاستثنائية؟

٣- ما هي أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين المصري والعراقي في الرقابة على أعمال الإدارة خلال الأزمات؟

٤- ما مدى فعالية القضاء الإداري في كبح تعسف الإدارة العامة أثناء الظروف الاستثنائية

**رابعا :منهج البحث:** يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن لفحص كيفية رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية بين مصر والعراق، ويتمثل المنهج التحليلي في دراسة وتحليل النصوص القانونية والدستورية التي تنظم السلطات الاستثنائية في كلا البلدين، بالإضافة إلى استعراض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، بهدف استخلاص المبادئ القانونية التي تحكم رقابة القضاء على هذه السلطات الاستثنائية. ومن خلال المنهج المقارن، يتم مقارنة الأطر القانونية والتطبيقات القضائية في مصر والعراق لتحديد أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين، وتقييم مدى قدرة القضاء الإداري في ضمان توازن عادل بين الحفاظ على الأمن العام وحماية الحقوق الفردية، مع التركيز على مدى فعالية كل نظام قانوني في ضبط سلطة الإدارة وضمان التزامها بمبادئ المشروعية والتناسب.

**خامسا :خطة البحث** سوف نتناول هذا البحث من خلال تقسيمه الي ثلاثة مباحث:

**المبحث الاول : مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال الإدارة.**

**المبحث الثاني :الأسس القانونية لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية.**

**المبحث الثالث :دور القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين السلطة وحماية الحقوق في الظروف الاستثنائية.**

**المبحث الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال الإدارة**

**تمهيد وتقسيم:** تُعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية من المسائل القانونية الحيوية التي تشكل تحدياً كبيراً في الأنظمة القانونية، ففي الأوقات التي تواجه فيها الدول أزمات مثل الحروب، الكوارث، أو الأوبئة، يتم منح السلطات التنفيذية صلاحيات استثنائية تمكّنها من اتخاذ تدابير عاجلة لحماية النظام العام، ولكن هذه السلطات الموسعة لا تكون خالية من المخاطر، إذ قد تؤدي إلى تجاوزات تمس الحقوق والحريات الفردية، ومن هنا يبرز دور القضاء الإداري في ضمان بقاء هذه السلطات ضمن إطار القانون، وفي تقييدها بما يتماشى مع المبادئ الدستورية.

وفي ضوء ذلك، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول، مفهوم الظروف الاستثنائية وأنواعها، والثاني أثر الظروف الاستثنائية على السلطات العامة.

**المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وأنواعها:** الظروف الاستثنائية هي حالات قانونية غير اعتيادية تتطلب تدخلًا فوريًا وحاسمًا من قبل السلطات التنفيذية لمواجهة تهديدات جسيمة تمس النظام العام أو الاستقرار الوطني، وهذه الظروف تخرج عن النطاق المعتاد للأحداث الاجتماعية والسياسية، مما يفرض على الدولة اتخاذ تدابير استثنائية قد تتجاوز القواعد القانونية التقليدية التي تنظم العلاقات بين الأفراد والسلطات العامة، وتستند الظروف الاستثنائية إلى مبدأ "الضرورة" الذي يسمح بتجاوز بعض الحقوق الأساسية والضمانات الدستورية إذا كانت الأوضاع تتطلب استجابة طارئة تضمن استمرار النظام وحماية مصالح الدولة العليا[١]. فمن

(١) د. أحمد مدحت: نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ١٧١.

الناحية القانونية، لا يمكن تعريف الظروف الاستثنائية بشكل مطلق؛ فهي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بنوع التهديد أو الأزمة التي تواجهها الدولة، وفي هذا السياق، يمكن تصنيف هذه الظروف إلى عدة أنواع أساسية بحسب نوع الأزمات والتهديدات التي تطرأ على الدولة، وهي: حالة الطوارئ، حالة الحرب، حالة الكوارث الطبيعية، وحالة الأوبئة، ولكل نوع من هذه الحالات شروطه القانونية وآثاره على النظام القانوني، ويتطلب كل منها استجابة قانونية متميزة توازن بين تدابير السلطة التنفيذية وحقوق الأفراد وحرياتهم[١].

وتعد حالة الطوارئ هي النوع الأكثر شيوعًا من الظروف الاستثنائية، وتُعلن في حالات تهديد الأمن الداخلي أو الاستقرار السياسي، مثل الأزمات الناشئة عن أعمال العنف أو التمرد أو الاضطرابات العامة، ففي هذه الحالة، تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية تمكنها من اتخاذ إجراءات تقييدية على الحريات الفردية، مثل فرض حظر التجوال، إغلاق المؤسسات الإعلامية، أو حتى تعطيل بعض الخدمات العامة[٢]، وعلى الرغم من هذه الصلاحيات الواسعة، يظل شرط المدى الزمني حاسمًا في تحديد مدى مشروعية هذه التدابير، إذ يجب أن تقتصر على الفترة الضرورية لمواجهة التهديد، كما يتطلب هذا النوع من الحالات ضمان رقابة قضائية فعالة للتأكد من أن هذه التدابير لا تشكل تجاوزًا للحدود التي تقتضيها الضرورة[٣].

أما حالة الحرب فتتعلق بالأوضاع التي تستدعي تدابير استثنائية نتيجة لاشتباك الدولة مع جهة خارجية في نزاع مسلح، مما يعرض أمن الدولة إلى خطر مباشر، ففي حالة الحرب، يحق للسلطات التنفيذية فرض تدابير صارمة قد تشمل تقنين الموارد، تعبئة القوات المسلحة، وتعليق بعض الحريات المدنية مثل حرية التنقل والحق في محاكمة علنية، وعلى الرغم من ذلك، لا يقتصر تطبيق هذه التدابير على النزاع المسلح فحسب، بل يمكن أن يمتد إلى فترات السلام غير

(١) د. رجب محمود: القضاء الإداري مبدأ المشروعية "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٦٨.
(٢) د. أحمد مدحت: المرجع السابق، ص ٣٣٢.
(٣) د. عاصم رمضان: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ وأثره في الحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ١٠٤.

المستقرة، مما يثير تساؤلات حول حدود هذه الصلاحيات ومدى احترامها لحقوق الأفراد، خصوصًا في ظل غياب نظام رقابي فعال[١].

وفي ذات السياق تعد حالة الكوارث الطبيعية هي النوع الثالث من الظروف الاستثنائية، حيث تشمل الأوضاع التي تترتب على وقوع كارثة طبيعية غير متوقعة كالفيضانات، الزلازل، أو الأعاصير، وهذه الظروف تضع الدولة أمام تحديات كبيرة تتعلق بحماية الأرواح والممتلكات، مما يستدعي اتخاذ تدابير استثنائية لضمان الاستجابة السريعة، مثل إعلان حالات الطوارئ المحلية، توزيع المساعدات، أو إخلاء المناطق المتضررة، وفي مثل هذه الحالات، يكون القضاء الإداري في بعض الأحيان في موقع حرج لضمان أن التدابير التي تُتخذ لا تتجاوز الحدود الضرورية ولا تمس الحقوق الأساسية للأفراد المتضررين، مثل الحق في التعويض أو الحق في الطعن في قرارات الإخلاء[٢]. كما تعد حالة الأوبئة هي الحالة الرابعة التي تفرض تدابير استثنائية، وتتعلق بالأوضاع التي يهدد فيها انتشار مرض معدٍ صحة المجتمع بشكل واسع النطاق، كما حدث في جائحة كورونا، في مثل هذه الحالات، تُمنح السلطات التنفيذية صلاحيات استثنائية تتراوح بين فرض قيود على الحركة، وتعليق التعليم والأنشطة الاقتصادية، أو تطبيق الحجر الصحي والإغلاق الكامل للمناطق المصابة، لكن تدابير كهذه تتطلب أيضًا ضمانات قانونية للحد من إمكانية التعسف، وضمان أن التدابير الصحية تتماشى مع المبادئ الدستورية والحقوق الإنسانية، بحيث لا تكون هناك تجاوزات قد تضر بالحقوق الفردية مثل حرية التنقل أو الحق في العمل[٣]. ومن منظور أخر فإن المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية يتطلب دائمًا تحديد المعايير التي تميزها عن الأزمات العادية، إذ لا يمكن تبرير اتخاذ تدابير استثنائية إلا في حالة وجود تهديد حقيقي يعجز النظام القانوني العادي عن التعامل معه، لذلك، لا بد من تحديد شروط إقرار مثل هذه التدابير بدقة، بما في ذلك ضرورة تحديد الأجل الزمني والرقابة القضائية المستمرة على السلطة التنفيذية، فالقضاء الإداري، باعتباره الحارس الأساسي للحقوق

(١) د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، ١٩٨٢، ص ٣٢٤.
(٢) د. عادل أحمد: صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٢، ص ٥٦٣.
(٣) د. محمود سامي: المرجع السابق، ص ٣٢٦.

والحريات، يلعب دورًا جوهريًا في ضمان ألا يتم استخدام هذه الظروف كأداة للتمييز أو السيطرة التعسفية على الأفراد[١]. وعلى الرغم من أهمية هذه التدابير الاستثنائية في مواجهة الأزمات، فإن قانونية استخدامها ترتبط بوجود إطار رقابي فعال لضمان أن السلطات التنفيذية لا تتجاوز حدود الضرورة، إذ من خلال الرقابة القضائية، يُمكن ضمان أن هذه التدابير تظل في حدود ما هو مبرر قانونيًا، وأن الحقوق الأساسية للمواطنين تبقى محمية في جميع الأوقات، حتى في أشد الظروف الاستثنائية.

**المطلب الثاني: أثر الظروف الاستثنائية على السلطات العامة**

تؤثر الظروف الاستثنائية بشكل كبير على السلطات العامة في الدولة، حيث تستدعي هذه الظروف إعادة توزيع الصلاحيات بين السلطات التنفيذية، التشريعية، والقضائية. ففي ظل الأزمات الطارئة، تتخذ السلطة التنفيذية دورًا مركزيًا في استجابة سريعة وفعّالة لمواجهة التهديدات التي تواجه الدولة، وهذا التزايد في صلاحياتها ينجم عن ضرورة اتخاذ إجراءات غير تقليدية تخرج عن نطاق القوانين العادية[٢]، مما يجعل من الطبيعي أن تتلقى السلطة التنفيذية دعمًا من التشريعات الاستثنائية التي تمنحها الحق في اتخاذ تدابير حاسمة لمواجهة الأزمة، ورغم هذا التمكين، تبقى السلطة التنفيذية مسؤولة عن اتخاذ التدابير المؤقتة التي لا يجب أن تمس المبادئ الدستورية الأساسية، مما يتطلب توازنًا دقيقًا بين ضرورة الاستجابة للأزمة وحماية الحقوق الفردية[٣]. كما إن توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية يُعتبر خطوة حاسمة في استدامة استقرار الدولة، ولكن هذه الصلاحيات يجب أن تكون مشروطة بوجود رقابة قانونية فعالة. ففي مصر والعراق، تمنح الدساتير للسلطات التنفيذية حق اتخاذ تدابير طارئة، لكن تظل الرقابة القضائية ضرورة لضمان أن هذه الصلاحيات لا تتجاوز حدود الضرورة، وغالبًا ما يُمنح رئيس الدولة أو الحكومة صلاحيات تتعلق بتعليق بعض الحقوق الأساسية، وفرض الرقابة على وسائل الإعلام أو تقنين حركة المواطنين، وهو ما قد يخلق تباينًا

(١) د. أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص ٤٨.
(٢) د. عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص ٣٧٩.
(٣) د. عبد العليم عبد المجيد: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٥١.

بين الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق الأساسية للأفراد، فإن التحدي الأساسي في هذا السياق هو وضع قيود قانونية صارمة على هذه الصلاحيات الاستثنائية، بحيث لا يُسمح للسلطة التنفيذية باستخدام الظروف الاستثنائية لتبرير تجاوزات غير مبررة(١).

أما بالنسبة للسلطة التشريعية، فإن تأثير الظروف الاستثنائية عليها يكمن في تقليص دورها الرقابي بشكل كبير، وقد يصل إلى حد تعطيل جلساتها أو تقليص صلاحياتها في اتخاذ القرارات التشريعية، عندما تُعلن حالة الطوارئ أو الحرب، غالبًا ما يتم منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قرارات مؤقتة ذات قوة قانونية، وهو ما يحد من قدرة البرلمان على ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية، وهذا التقليص في دور البرلمان يستدعي وجود آليات قانونية تضمن استعادة سلطته بعد انقضاء الظروف الاستثنائية، وإعادة تشكيل العلاقة بين الحكومة والبرلمان في مرحلة ما بعد الأزمة، كما ينبغي أن يظل البرلمان على اطلاع مستمر على القرارات الصادرة عن الحكومة، ويجب أن يُعرض عليه هذه القرارات في أسرع وقت ممكن بعد اتخاذها، ليكون له دور فعال في ضمان أن هذه التدابير تتماشى مع المبادئ الدستورية ولا تتجاوز نطاق الضرورة(٢). فيما يخص السلطة القضائية، فقد يتأثر دورها بشكل سلبي في حالات الطوارئ أو الحروب، حيث يواجه القضاء تحديات كبيرة في الحفاظ على استقلاليته وضمان حقوق الأفراد في ظل القوانين الاستثنائية، وقد يُعلق دور بعض المحاكم أو تُفرض قيود على الوصول إلى العدالة في فترة الأزمات، مما يضعف ضمانات حقوق الأفراد، وفي هذا السياق، يصبح من الضروري ضمان وجود رقابة قضائية مستقلة على القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية، بحيث تضمن هذه الرقابة أن الإجراءات الاستثنائية لا تفرط في استخدام سلطاتها، وأنها تتماشى مع المبادئ القانونية المتعارف عليها، فالرقابة القضائية في هذا المجال تؤكد ضرورة أن تبقى الحقوق الأساسية محمية حتى في أقسى الظروف، بما في ذلك حقوق الأفراد في اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التي تمس حرياتهم(٣).

(١) د. أنس قاسم: الوسيط في القانون العام "أسس وأصول القانون الإداري"، مطبعة أخوان مورفتلي، ١٩٨٤، ص ٩٢.
(٢) د. عاصم رمضان: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها.
(٣) د. محمود سامي: لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه" إن ما تضمنته النصوص في المواد رقم (١٢، ١٤، ٢٠) من قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨، من منح رئيس الجمهورية الاختصاص بإلغاء الحكم الصادر من المحاكم المشار إليها، لا يبقى معه أي استقلال ويحيل القضاء إلى جهة إدارية تابعة لرئيس الجمهورية الذي يتحكم في نتيجة عملها، ويتحول الحكم من عمل قضائي إلى عمل إداري من طبيعة أعمال الإدارة التي يجوز للرئيس أن يتدخل لسحبها، وجاء على خلاف القاعدة في شأن أحكام القضاء، وهي ألا يلغي حكم القاضي إلا قاضي مثله، ولا يلغي حكم محكمة إلا محكمة مختصة طبقاً لأحكام القانون، وبطريق طعن يحدده القانون، وقيام رئيس الجمهورية بإلغاء الحكم على الوجه المشار إليه يتجاوز مرحلة العدوان على حجية الحكم إلى مرحلة إعدام الحكم، كما أن الدستور حجب عن رئيس الجمهورية أي اختصاص يسمح له بطلب إعادة محاكمة شخص بعد صدور حكم ببراءته أو بإدانته واقحام المشرع لرئيس الجمهورية بهذا الاختصاص، لا يستظل بظل أي نص من نصوص الدستور، ويشكل تدخلاً محظوراً في أعمال القضاء وإخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات وعدواناً على استقلال القضاء"[١]. من جانب آخر، يعتبر التأثير على السلطات التشريعية والقضائية في الظروف الاستثنائية أحد الأسباب الرئيسية التي تثير التساؤلات القانونية حول حدود هذه الصلاحيات، ففي هذه الفترة، يمكن أن تُمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لا يتم مراقبتها بالشكل الأمثل من السلطة التشريعية، مما يخلق فجوة قانونية قد تؤدي إلى انتهاك الحقوق المدنية، لكن يجب أن تظل السلطة القضائية قادرة على ممارسة رقابتها على مشروعية القرارات الاستثنائية من أجل منع أي تجاوزات قد تؤدي إلى تعسف في استخدام الصلاحيات الممنوحة، وفي هذا السياق، تُعتبر الرقابة القضائية جزءًا لا يتجزأ من صيانة القانون وضمان عدم استغلال الظروف الاستثنائية بشكل يضر بحقوق الأفراد وحرياتهم. يُضاف إلى ذلك أن التدابير الاستثنائية التي تتخذها السلطات التنفيذية غالبًا ما تشمل فرض قيود على بعض الحقوق الأساسية، مثل الحق في التنقل أو الحق في التجمع السلمي، مما يعزز الحاجة إلى تحديد حدود

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (٣٥٩٤٢) لسنة ٦٣ قضائية "عليا"، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٠.

هذه القيود بوضوح[١]، فبالرغم من أن الدساتير تسمح بتعليق بعض الحقوق في حالات الطوارئ، إلا أنه من الضروري أن تكون هذه التدابير مؤقتة ومرتبطّة بزوال الأزمة. وفي هذا الإطار، يتعين أن يكون هناك ضمانات قانونية للمراجعة المستمرة لهذه التدابير من قبل المؤسسات الرقابية مثل القضاء، لضمان أن الحقوق الفردية لا تُمس بطرق تتجاوز ما تقتضيه الضرورة[٢]. إلى جانب ذلك، فإن التفويض التشريعي الذي يُمنح للسلطة التنفيذية في بعض الحالات الاستثنائية يمثل أحد الأبعاد التي قد تؤدي إلى تغييرات دائمة في بنية السلطة الحكومية، فالتفويض التشريعي يمكن أن يتيح للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير عاجلة خارج الإطار المعتاد للقوانين العادية، وهذا التفويض، وإن كان ضروريًا في مواجهة الأزمات، يظل محكومًا بالضرورة، ويجب أن يكون محددًا بمدة معينة، بحيث لا يُستخدم كأداة دائمة لتعزيز سلطات الحكومة على حساب البرلمان أو القضاء، وهذه التفويضات بحاجة إلى رقابة صارمة لضمان أن الإجراءات التي يتم اتخاذها لا تتجاوز الحدود المعقولة في فترة الطوارئ[٣].

كما أن الظروف الاستثنائية تشكل ضغطًا على الاستقرار المؤسسي داخل الدولة، حيث يمكن أن تؤدي هذه الظروف إلى تغييرات غير مرغوب فيها في النظام الدستوري إذا لم يتم تحديد شروط صارمة لتطبيق التدابير الاستثنائية، فكلما طالت فترة الأزمة، كلما أصبح من الصعب العودة إلى النظام العادي والاعتيادي للحكم، مما يثير مخاوف بشأن استدامة الديمقراطية وحماية الحقوق السياسية، ومن هنا تأتي أهمية وضع آليات قانونية تضمن العودة السريعة إلى الوضع الطبيعي بعد انتهاء الظروف الاستثنائية، وتحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق الأفراد[٤].

ويرى الباحث ضرورة وجود مبدأ التوازن بين السلطات العامة في فترة الطوارئ، فبينما يُمنح للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لمواجهة الأزمة، يجب أن تظل هذه الصلاحيات خاضعة

(١) د. عبود السراج: أثر قوانين ونظم الطوارئ على حقوق الإنسان، مجلة المحامي، يونيو ١٩٩٩، ص ٥٠.
(٢) د. عبد العليم عبد المجيد: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص ٢٥٢.
(٣) د. بشار جميل: التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٧٣ وما بعدها.
(٤) د. رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ١٢٥.

لرقابة قضائية وتشريعية لضمان عدم تجاوز حدود الضرورة، فإن هذا التوازن يعكس احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد من الأسس الدستورية الهامة في كافة الأنظمة القانونية، كما إن ضمان عدم هيمنة جهة على أخرى في الظروف الاستثنائية يعزز سيادة القانون ويضمن أن تبقى الدولة ملتزمة بمبادئها الدستورية حتى في أشد الأوقات. وفي الختام، يمكن القول أن تأثير الظروف الاستثنائية على السلطات العامة يتطلب توازنًا دقيقًا بين ضرورة اتخاذ تدابير سريعة لحماية النظام العام وحماية الحقوق الأساسية للأفراد، وتبقى الرقابة القضائية والتشريعية أحد الضمانات الأساسية لضمان أن تدابير الطوارئ لا تُستخدم بشكل تعسفي، وأن السلطة التنفيذية تظل ضمن الإطار الذي يفرضه الدستور.

## المبحث الثاني: الأسس القانونية لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية

### تمهيد وتقسيم:

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية من أهم الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات في أوقات الأزمات، وفي هذا السياق، تتشكل الأسس القانونية لهذه الرقابة من مجموعة من المبادئ الدستورية والقانونية التي تحدد الإطار الذي يجوز للسلطات التنفيذية العمل ضمنه، وضمان عدم تجاوز حدود هذه السلطة أثناء اتخاذ تدابير استثنائية. فالرقابة القضائية تساهم في حماية مبدأ المشروعية، إذ لا يجوز للإدارة أن تتخذ تدابير استثنائية تمس بالحقوق الفردية بشكل يتجاوز ما تقتضيه الضرورة، وهذه الرقابة تُمارس وفق معايير قانونية محددة، توازن بين متطلبات الاستجابة للأزمات وبين احترام المبادئ الدستورية، مثل المساواة والعدالة، ومنع التعسف في استخدام السلطة.

وعلى الرغم من التوسع الذي تشهده السلطات التنفيذية في فترات الطوارئ، تبقى الرقابة القضائية ضرورة للحفاظ على التوازن بين السلطات، فمن خلال آليات قانونية، يضمن القضاء الإداري حماية المبادئ الدستورية عبر التدخل في حالة تجاوز الإدارة لسلطاتها أو اتخاذ تدابير

غير متناسبة مع طبيعة الأزمة، فالإجراءات القانونية التي يتبعها القضاء تتضمن تقييم مشروعية الإجراءات الاستثنائية، وفحص ما إذا كانت تتماشى مع النصوص القانونية والدستورية السارية، بما في ذلك حقوق الأفراد في محاكمات عادلة وتوفير سبل الطعن ضد القرارات الإدارية. وفي ضوء ذلك، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول، دور الدستور والقانون في تنظيم الرقابة القضائية، والثاني المبادئ القضائية الحاكمة لرقابة القضاء الإداري.

**المطلب الأول: دور الدستور والقانون في تنظيم الرقابة القضائية:** يعد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الأساس الذي ينظم العلاقة بين السلطات في النظام المصري، بما في ذلك تحديد دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، إذ ينص الدستور في المادة الخامسة على مبدأ الفصل بين السلطات[١]، وهو ما يضمن أن تكون السلطة القضائية مستقلة في ممارسة رقابتها على القرارات الإدارية التي قد تصدر في فترات الطوارئ، وهذا المبدأ يشكل حجر الزاوية للرقابة القضائية، حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية تجاوز حدود صلاحياتها دون أن تكون خاضعة لرقابة قضائية[٢].

علاوة على ذلك، يكرس الدستور المصري مبدأ حماية الحقوق والحريات، ويؤكد على ضرورة أن تظل هذه الحقوق مصونة حتى في ظل الظروف الاستثنائية، وهذا يضع قيودًا على السلطة التنفيذية التي قد تتخذ تدابير استثنائية، حيث يجب أن تكون هذه التدابير في إطار الضرورة التي تقتضيها الحالة الطارئة دون المساس بالحقوق الأساسية للأفراد، وفي حالة اتخاذ الإدارة لقرارات في هذا السياق، يكون القضاء الإداري هو الجهة التي تراجع مشروعية هذه التدابير، مما يضمن التزام السلطة التنفيذية بقيد القانون[٣].

ويساهم القضاء الإداري في ضمان أن تكون الإجراءات الاستثنائية متوافقة مع مبادئ الدستور، وهو ما يبرز في النصوص القانونية التي تنظم رقابة مجلس الدولة على القرارات الإدارية، وفقًا

(١) راجع المادة (٥) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.
(٢) د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٩٠، ٩١.
(٣) د. حمدي علي: الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، ٢٠١٦، ص ٢٠٢.

للمادة ١٩٠ من الدستور المصري[١]، حيث يتمتع مجلس الدولة بسلطة البت في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تتخذ في فترات الطوارئ، مما يعكس دور القضاء في الحفاظ على النظام الدستوري وحماية حقوق الأفراد، وهذه الرقابة ليست مجرد وسيلة للطعن ضد قرارات السلطة التنفيذية، بل هي آلية حيوية لضمان أن لا تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الضرورة في اتخاذ التدابير الاستثنائية[٢]. فيما يتعلق بالرقابة القضائية على تدابير الطوارئ، يكفل الدستور المصري للسلطة القضائية الحق في التدخل لرقابة مشروعية القرارات التي قد تصدر في ظروف استثنائية، فالرقابة القضائية ليست فقط للتحقق من مشروعية القرارات من الناحية القانونية، بل لتقييم مدى تناسب هذه القرارات مع الهدف الذي تسعى السلطة التنفيذية لتحقيقه، سواء كان ذلك في إطار حماية الأمن القومي أو النظام العام، وهذا يضمن أن تظل الإجراءات الاستثنائية محكومة بالقانون ولا تؤدي إلى تجاوزات قد تهدد حقوق الأفراد[٣].

إضافة إلى ذلك، ينظم الدستور المصري قضية إعلان حالة الطوارئ، بحيث يُشترط أن يتم تجديد حالة الطوارئ بقرار من البرلمان، مما يوفر آلية رقابية تشريعية على التدابير الاستثنائية، ومع ذلك، لا يُغني ذلك عن الرقابة القضائية التي تظل سارية، حيث يقوم القضاء الإداري بمراجعة أي قرار تتخذه السلطة التنفيذية خلال هذه الفترات لضمان أن يتماشى مع نصوص الدستور[٤]. كما إن التوازن بين الضرورات الأمنية وحماية الحقوق الدستورية يظل أحد التحديات التي تواجه القضاء الإداري في مصر خلال فترات الطوارئ، فبينما تسعى السلطات التنفيذية إلى اتخاذ تدابير استثنائية لتحقيق الأمن، يضمن القضاء الإداري أن هذه التدابير تظل في إطار حدود المشروعية وأنها لا تتجاوز ما هو ضروري للحفاظ على النظام العام[٥].

(١) راجع نص المادة (١٩٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
(٢) د. رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٨٦.
(٣) د. عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤٠٥.
(٤) د. حسين حامد: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٣.
(٥) د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ١٦.

كذلك يساهم النظام القضائي المصري في تقليل المخاطر التي قد تنشأ عن الطوارئ من خلال ضمان أن تكون القرارات الاستثنائية متناسبة مع الظروف التي تبررها، إذ لا يقتصر دور القضاء على مجرد إلغاء أو تعديل القرارات المتخذة في هذه الفترات، بل يشمل أيضًا ضمان أن الإجراءات تتماشى مع الدستور ولا تؤدي إلى تعسف في استخدام السلطة التنفيذية(١).

وتتمثل أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية في قدرتها على حماية حقوق الأفراد ومنع تجاوزات السلطة التنفيذية، إذ أن القضاء الإداري يعمل على تقييم هذه القرارات من خلال مبادئ العدالة والمشروعية، بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستخدم السلطة الممنوحة لها في ظروف الطوارئ بشكل غير مبرر أو مخالف للمبادئ الدستورية(٢).

في الختام، يظل القضاء الإداري في النظام المصري هو الجهة الحاسمة التي تراقب مشروعية أعمال الإدارة في جميع الظروف، بما في ذلك الظروف الاستثنائية، ويضمن أن تبقى حقوق الأفراد مصونة وفقًا لما ينص عليه الدستور والقانون، وهو بذلك يسهم في تعزيز سيادة القانون وحماية النظام الدستوري. أما في النظام العراقي، يعد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الإطار الأساسي الذي ينظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال تحديد دور القضاء في الحفاظ على التوازن بين متطلبات الأمن وحماية الحقوق والحريات، حيث ينص الدستور في المادة ٤٧ على مبدأ الفصل بين السلطات(٣)، وهو ما يضمن استقلال القضاء وقدرته على ممارسة رقابته على أعمال الإدارة، بما في ذلك التدابير الاستثنائية التي قد تتخذها السلطة التنفيذية في فترات الطوارئ أو الأزمات(٤).

كما أن الدستور العراقي يعترف بصلاحية الحكومة في اتخاذ تدابير استثنائية في حالات الطوارئ أو الحرب، ولكنه يشترط أن هذه التدابير يجب أن تكون متناسبة مع الموقف وألا تتجاوز ما هو ضروري، كما أن السلطات التنفيذية لا تتمتع بسلطة مطلقة في هذه الفترات، بل

(١) د. نعيم عطيه: الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٧٩، ص ١٨.
(٢) د. محمد موسى: حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٣٠.
(٣) راجع نص المادة (٤٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٤) د. رزكار جرجيس: الشرعية الدستورية في العراق بين النظرية والتطبيق، دار الحكمة، ٢٠١٥، ص ٨٣.

تخضع لرقابة القضاء في ضوء المبادئ الدستورية، وهذه الرقابة تضمن أن تكون جميع التدابير المتخذة في إطار الضرورة، بحيث لا تؤدي إلى تجاوزات من شأنها أن تنتهك الحقوق الأساسية للأفراد(١).

فمن خلال المادتين (٦١، ١١٠) من الدستور العراقي(٢)، يتم منح الحكومة صلاحية اتخاذ تدابير استثنائية، إلا أن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، بل تظل خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، وهي الجهة القضائية المختصة بالفصل في الطعون التي قد تُرفع ضد القرارات الحكومية في هذه الفترات، ومن خلال هذا الإطار، يضمن الدستور أن تكون التدابير الاستثنائية متوافقة مع حقوق الأفراد، وأن يتم اتخاذها فقط في إطار ما تقتضيه الضرورة القصوى(٣).

كما ينص الدستور العراقي على أن الحقوق والحريات التي يكفلها لا يمكن تعليقها أو تقييدها إلا في حالات الطوارئ، مع الالتزام بمبدأ عدم المساس بالكرامة الإنسانية. لذلك، تظل الرقابة القضائية قائمة على أعمال الإدارة، حتى في ظل فرض التدابير الاستثنائية، مما يضمن أن تكون هذه التدابير متوافقة مع ما يفرضه الدستور من حدود على السلطة التنفيذية(٤).

إضافة إلى ذلك، يتيح الدستور العراقي للسلطة القضائية ممارسة دورها في الحفاظ على حقوق الأفراد، بما في ذلك الحق في محاكمة عادلة والحق في الطعن ضد القرارات الإدارية التي تتخذ في فترات الطوارئ، فهذه الحقوق تظل محمية، ولا يمكن تعطيلها أو تقييدها إلا بموجب ضوابط قانونية واضحة تضمن عدم التعسف في تطبيقها(٥).

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على الإجراءات الاستثنائية، فإن القضاء في العراق يمتلك صلاحية تحديد مدى مشروعية هذه الإجراءات والتأكد من مدى توافقها مع الدستور، فالمحكمة الاتحادية العليا، باعتبارها أعلى هيئة قضائية في العراق، تملك الحق في إلغاء أو تعديل أي

(١) د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، مكتبة الذاكرة للطباعة والنشر، ٢٠١٣، ص ٥٤.
(٢) راجع نص المادتين (٦١، ١١٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٣) د. علي سبتي: وسائل حماية المشروعية "دراسة مقارنة"، دار واسط، بدون سنة نشر، ص ٢٠.
(٤) راجع نص المادة (٤٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٥) أ. أسين أحمد: اعتبارات خروج الإدارة على مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كركوك، ٢٠١٧، ص ١٣.

قرار حكومي يتعارض مع مبادئ الدستور أو يتجاوز حدود الصلاحية التي منحها الدستور للسلطات التنفيذية[١]. كما أن الدستور العراقي يركز أيضًا على مبدأ التوازن بين حفظ الأمن القومي وحماية الحقوق الفردية، مما يعزز دور القضاء في ضمان أن لا تكون التدابير الاستثنائية عائقًا أمام ممارسة الحقوق الأساسية، لذلك، يتعين على السلطة التنفيذية الالتزام بالحدود الدستورية في اتخاذ التدابير الاستثنائية، وهو ما يضمنه القضاء من خلال رقابته على هذه القرارات[٢].

كما أن النظام القضائي في العراق يتيح للأفراد الطعن في القرارات الإدارية التي قد تمس حقوقهم أثناء فترات الطوارئ، مما يضمن عدم تجاوز الإجراءات الاستثنائية للحقوق الدستورية، فالمحكمة الاتحادية العليا تلعب دورًا أساسيًا في ضمان مشروعية هذه القرارات، فمن خلال هذه الآليات، يضمن الدستور العراقي عدم تعسف السلطة التنفيذية أثناء اتخاذ التدابير الاستثنائية، حيث يتم تقييم كل قرار على حدة لضمان التزامه بالضوابط القانونية والدستورية[٣].

**المطلب الثاني: المبادئ القضائية الحاكمة لرقابة القضاء الإداري.** تعتبر الرقابة القضائية في النظام المصري أداة أساسية لضمان مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية، حيث يقوم القضاء الإداري بمراجعة القرارات الإدارية للتأكد من توافقها مع النصوص القانونية والدستورية، ومن المبادئ الأساسية التي تحكم هذه الرقابة مبدأ مشروعية القرارات الإدارية، الذي يتطلب أن تكون جميع القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في إطار صلاحياتها القانونية، وأن تكون متوافقة مع الدستور والقانون، ويعتبر هذا المبدأ من أبرز المبادئ القضائية التي يستند إليها القضاء الإداري المصري في مراقبته لأعمال الإدارة، خاصة في فترات الظروف الاستثنائية[٤].

كذلك مبدأ عدم التعسف في استخدام السلطة هو مبدأ آخر رئيسي في الرقابة القضائية، حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية اتخاذ قرارات أو تدابير تكون غير متناسبة مع الأهداف التي تسعى

(١) أ. مروان محمود: حدود الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بيروت، ٢٠١٥، ص ٦٠.
(٢) د. أحمد مدحت: نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٢٩ وما بعدها.
(٣) د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، المكتبة القانونية، ٢٠١٠، ص ٣٦.
(٤) د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢٢.

لتحقيقها، ففي حالة الطوارئ، على سبيل المثال، يُشترط أن تكون التدابير المتخذة متناسبة مع حجم الأزمة وأن لا تتجاوز ما هو ضروري للحد من آثار هذه الأزمة، فالمحكمة الإدارية، في إطار هذا المبدأ، تقوم بتقييم مدى التناسب بين الهدف الذي تسعى السلطة التنفيذية لتحقيقه والإجراء المتخذ، وهو ما يعد شرطًا أساسيًا لإضفاء المشروعية على القرارات الإدارية.

ومن المبادئ التي تحكم الرقابة القضائية في النظام المصري مبدأ التناسب، الذي يقضي بأن الإجراءات الاستثنائية يجب أن تكون موجهة لتحقيق هدف محدد، وأن تكون أقل تدخلاً في حقوق الأفراد بقدر الإمكان، وهذا المبدأ يستلزم أن يتم اتخاذ التدابير الاستثنائية فقط عندما لا توجد وسيلة أخرى لتحقيق الهدف، وأن تكون هذه التدابير هي أقل الوسائل تأثيرًا على الحقوق والحريات، وتعد محكمة القضاء الإداري هي الجهة المخولة بمراجعة ما إذا كانت التدابير التي اتخذتها السلطة التنفيذية تتماشى مع هذا المبدأ(١).

كذلك، يعتبر مبدأ حماية الحقوق والحريات العامة من المبادئ الجوهرية التي تحكم الرقابة القضائية في مصر، ففي فترات الطوارئ أو الظروف الاستثنائية، تظل حقوق الأفراد محمية، ولا يمكن للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير تنتهك هذه الحقوق إلا في حدود ما يقتضيه القانون، وهذا المبدأ يعكس التوازن بين الحفاظ على الأمن العام وحماية حقوق الأفراد، حيث تتأكد محاكم مجلس الدولة من أن أي إجراء استثنائي لا يمس الحقوق والحريات إلا في الحدود القصوى التي تفرضها الضرورة(٢).

كما أن مبدأ مشروعية السلطة التنفيذية يشتمل أيضًا على وجوب أن تكون القرارات الإدارية مبنية على أساس من القانون، وأن تكون في حدود الصلاحيات التي منحها لها المشرع، وإذا تجاوزت السلطة التنفيذية حدود صلاحياتها أو اتخذت قرارات لم يكن لها الحق في اتخاذها، يحق للقضاء الإداري التدخل لإلغاء تلك القرارات، وفي هذا السياق، يتعين على المحكمة

(١) د. سليمان الطماوي: مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة ٣، العدد ١، ص ٩٥١.
(٢) د. سعيد عبد المنعم: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الشريعة الاسلامية والنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٧٥، ص ١٥.

التحقق من أن القرارات الصادرة عن السلطات التنفيذية في فترات الطوارئ ليست متجاوزة للصلاحيات الممنوحة لها[١]. وفي ذات السياق، يعد مبدأ التحقق من الضرورة من المبادئ القضائية الأساسية، وهو مبدأ ينص على أن اتخاذ أي تدبير استثنائي يجب أن يكون مبررًا بضرورة مطلقة تتعلق بالأمن أو النظام العام، وتقوم المحاكم الإدارية بفحص مدى وجود هذه الضرورة قبل أن توافق على مشروعية القرار المتخذ في ظروف استثنائية.

وفي النظام العراقي، تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من المبادئ الأساسية التي يضمنها الدستور العراقي، حيث يعكس مبدأ الفصل بين السلطات حرص القضاء على متابعة مشروعية القرارات الإدارية في فترات الطوارئ، التي تضمن استقلال القضاء في مراقبة أعمال الإدارة والتأكد من أن السلطة التنفيذية لا تتجاوز صلاحياتها، خاصة في الظروف الاستثنائية، فالرقابة القضائية لا تقتصر على تقييم القرارات من حيث قانونيتها فحسب، بل تشمل أيضًا التحقق من تناسب هذه القرارات مع متطلبات الأمن وحماية الحقوق[٢]. كما أن مبدأ المشروعية هو أحد المبادئ التي تحكم الرقابة القضائية في النظام العراقي، حيث يتم التأكد من أن القرارات الإدارية المتخذة في فترات الطوارئ تتماشى مع الدستور والقوانين النافذة، وهذا المبدأ يشمل ضرورة أن تكون السلطة التنفيذية قد حصلت على التفويض اللازم من الدستور والقانون لاتخاذ هذه التدابير الاستثنائية، وأن تكون قد التزمت بالحدود التي يضعها القانون لضمان عدم المساس بالحقوق الأساسية للأفراد[٣].

كما يعزز النظام العراقي مبدأ التناسب، الذي يتطلب من السلطة التنفيذية أن تتخذ التدابير الاستثنائية في الحدود الضرورية فقط، وأن تكون هذه التدابير متناسبة مع حجم الأزمة أو التهديد الذي تواجهه الدولة، وعلى القضاء العراقي، وخاصة المحكمة الاتحادية العليا، أن يتأكد من أن الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة لا تتجاوز الحاجة الفعلية للأزمة[٤].

(١) د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩.
(٢) د. غازي فيصل، د. عدنان عاجل: القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠١٣، ص ٦٥
(٣) د. عبد الباقي نعمة: الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، مجلة العدالة العراقية، العدد ١، ١٩٨٠، ص ٨١.
(٤) أ. أحمد صداع: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، ٢٠٢١، ص ٣١.

كذلك تعد حماية الحقوق والحريات من المبادئ الأساسية التي تحكم الرقابة القضائية في العراق، حيث يضمن الدستور العراقي أن حقوق الأفراد لا يمكن المساس بها إلا في الحالات الاستثنائية وبموجب ضوابط قانونية واضحة، فالمحكمة الاتحادية العليا تضمن أن السلطة التنفيذية لا تستخدم الظروف الاستثنائية كذريعة للانتقاص من حقوق الأفراد أو فرض تدابير تعسفية، وفي هذا السياق، يتم تطبيق مبدأ العدالة والمساواة أمام القانون، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية اتخاذ قرارات تمييزية أو غير قانونية ضد الأفراد أو الجماعات، ويجب أن تكون القرارات الاستثنائية مبنية على أسس قانونية واضحة ومحددة، وأن تطبق بالتساوي على جميع المواطنين(١). ومن المبادئ التي تحكم الرقابة القضائية في النظام العراقي مبدأ ضرورة وجود تفويض قانوني، حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير استثنائية إلا إذا كانت لها الصلاحية القانونية الممنوحة لها بموجب الدستور أو القوانين الخاصة بالحالات الطارئة، فالمحكمة الاتحادية العليا تشرف على هذه الرقابة لضمان أن كل قرار استثنائي قد تم اتخاذه بناءً على التفويض القانوني الصحيح(٢).

## المبحث الثالث: دور القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين السلطة وحماية الحقوق في الظروف الاستثنائية

**تمهيد وتقسيم:** يعد القضاء الإداري أحد الركائز الأساسية في تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية وحماية حقوق الأفراد، لا سيما في الظروف الاستثنائية، فخلال الأزمات أو حالات الطوارئ، تصبح الدولة مضطرة إلى اتخاذ تدابير استثنائية قد تؤثر على بعض الحقوق الأساسية للمواطنين، وهنا يظهر دور القضاء الإداري في مراقبة قرارات السلطة التنفيذية لضمان أنها لا تتجاوز حدود الضرورة ولا تمس الحريات العامة بشكل مفرط، فتوفير هذا التوازن بين حماية النظام العام وحقوق الأفراد يتطلب من القضاء الإداري أن يكون ضامنًا للشفافية والمساواة في تطبيق القوانين، مع الحفاظ على احترام الدستور وحقوق الإنسان. ومن خلال الرقابة

(١) د. مجدي المتولي: أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص ١٣٧.
(٢) د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠.

القضائية، يضمن القضاء الإداري أن السلطة التنفيذية لا تستغل الظروف الاستثنائية لتجاوز الصلاحيات المخولة لها، مما قد يؤدي إلى تعسف أو انتهاك للحقوق الدستورية للأفراد، وهذه الرقابة لا تقتصر على التأكد من توافق التدابير مع القوانين فقط، بل تتجاوز ذلك لتشمل فحص ما إذا كانت التدابير متناسبة مع حجم التهديد أو الأزمة، ومدى تأثيرها على الحريات الفردية، هكذا، يصبح القضاء الإداري أداة حاسمة لضمان أن تبقى الإجراءات الاستثنائية في نطاق الضرورة وأن لا تُستخدم لتقويض الحقوق الأساسية أو تفريط في الالتزامات الدستورية. وفي ضوء ذلك، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول مراقبة مشروعية القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية، والثاني التوازن بين فرض التدابير الاستثنائية وحماية حقوق الأفراد.

**المطلب الأول: مراقبة مشروعية القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية:** في النظام القانوني المصري، يعد القضاء الإداري حجر الزاوية في ضمان توازن السلطة التنفيذية مع حماية الحقوق الدستورية للأفراد، لا سيما في حالات الظروف الاستثنائية، فالسلطة التنفيذية، خلال فترات الأزمات أو الطوارئ، قد تتخذ إجراءات استثنائية قد تؤثر بشكل مباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن هنا، يأتي دور القضاء الإداري لضمان أن هذه الإجراءات لا تتجاوز الحدود المقررة قانونًا، وفي هذا السياق، يتمثل دور القضاء في حماية مبدأ المشروعية الذي يتطلب أن تكون جميع القرارات الإدارية، بما في ذلك تلك المتخذة في الظروف الاستثنائية، مستندة إلى أساس قانوني صحيح ولا تتجاوز صلاحيات السلطة التنفيذية[١].

ويبدأ القضاء الإداري في مصر بمراجعة الأساس القانوني للقرار الإداري الاستثنائي، ليتأكد من أن السلطة التنفيذية كانت مخولة باتخاذ هذا القرار في ظل الظروف الاستثنائية، وأنه يتماشى مع الأهداف المقررة في التشريع، فالقضاء الإداري يراقب عن كثب ما إذا كانت الحكومة قد تجاوزت الصلاحيات المخولة لها من خلال الاعتماد على قوانين أو قرارات غير دستورية، وإذا

(١) د. عاطف البنا: حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٣، ١٩٨٧، ص ٢٧٣.

تبين أن القرار الإداري قد صدر دون الأساس القانوني الملائم أو تجاوز نطاق الصلاحيات المقررة، يتدخل القضاء لإلغائه لحماية حقوق الأفراد وضمان سيادة القانون(١).

علاوة على ذلك، يراقب القضاء الإداري ما إذا كانت التدابير الاستثنائية متوافقة مع حقوق الأفراد كما تكفلها الدستور، وعلى الرغم من الظروف الاستثنائية، يظل حق الأفراد في الحفاظ على كرامتهم وحريتهم مصونًا بموجب الدستور، وتدخل القضاء الإداري يضمن أن أي قرار إداري لا ينتهك الحقوق الأساسية، إلا إذا كانت هناك ضرورة حتمية تتطلب هذا في سياق الطوارئ، ويتم فرض ذلك وفقًا للحدود المنصوص عليها في القوانين(٢).

في هذا الإطار، يعزز القضاء الإداري من حماية الحقوق المدنية والدستورية في الظروف الاستثنائية، ويعمل على ضمان أن أي قرار إداري يظل خاضعًا لرقابة قضائية، حتى في أوقات الطوارئ، لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتخذ تدابير تتناقض مع المبادئ القانونية أو تتجاوز المعايير التي يفرضها الدستور، كما أن مبدأ المشروعية الذي يشمل قواعد الشفافية والعدالة، يمثل قاعدة أساسية في الرقابة القضائية على القرارات الاستثنائية.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه" ومن حيث إن مفاد ما سبق أن الحاكم العسكري العام قد فوض بمقتضى قراره رقم (١) لسنة ١٩٩٦ رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العام في مباشرة كافة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨، واستناداً لهذا القانون واستمراراً من هذا التفويض أصدر نائب الحاكم العسكري العام أمره رقم (١) لسنة ١٩٩٦، وفوض فيه وزير الزراعة بالأمر بوقف الأعمال المخالفة المبينة في الأمر المذكور وبإعادة الحال إلى ما كانت عليه بالطريق الإداري على نفقة المخالف لحين صدور الحكم في الدعوى، وأيا ما كان وجه الرأي في مدى سلامة التفويض الممنوح لوزير الزراعة، فما كان يجوز لوزير الزراعة على النحو الوارد بقراره رقم (٥٧٢) لسنة ١٩٩٦، أن يفوض المحافظين في مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه لمخالفة

(١) د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٢٠٦.
(٢) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص ٤١.

ذلك للمبدأ المستقر عليه فقهاً وقضاءً بأن التفويض الجائز وفقاً للقواعد العامة إنما ينصرف إلى الاختصاصات الأصلية التي يستمدها الرئيس الإداري من سلطة عليا، بناء على قواعد التفويض، فإنه لا يجوز له أن يفوض فيها، بل يتعين عليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة بنفسه"[١]. كذلك من خلال هذه الرقابة القضائية، لا تقتصر مهمة القضاء الإداري على إلغاء القرارات التعسفية فقط، بل يمتد دوره أيضًا إلى تقديم إطار عمل قانوني يوجه السلطات التنفيذية في الأوقات الاستثنائية، فالقضاء الإداري لا يعمل فقط على تصحيح الأخطاء، بل يسهم في تطوير المبادئ القانونية التي تحكم كيفية اتخاذ القرارات الإدارية في ظل الطوارئ، وذلك بما يضمن بقاء الدولة ضمن إطار القانون[٢]. بذلك يعتمد النظام المصري بشكل كبير على مجلس الدولة كأداة أساسية للرقابة القضائية على القرارات الإدارية الاستثنائية، ويبرز دور هذا المجلس في فحص مشروعية القرارات من خلال إلغاء القرارات التي تتناقض مع الدستور أو القوانين، ما يضمن استمرار حماية الحقوق المدنية والتوازن بين السلطة التنفيذية والمواطنين.

أما في النظام العراقي، يعتبر القضاء الإداري أداة أساسية لضمان مشروعية القرارات الإدارية، لا سيما في فترات الظروف الاستثنائية، فخلال الأزمات أو الطوارئ، تتوسع سلطات الحكومة في اتخاذ تدابير استثنائية قد تؤثر بشكل مباشر على الحقوق والحريات العامة، وهنا يأتي دور القضاء الإداري في العراق في مراقبة هذه القرارات للتأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية للصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور والقانون، ويعمل القضاء العراقي على فحص الأساس القانوني لهذه القرارات لضمان أنها تتم في حدود ما يسمح به القانون ولا تؤدي إلى انتهاك الحقوق[٣].

كما أن مراقبة مشروعية القرارات الإدارية في العراق تتسم بتشدد خاص في التعامل مع التدابير الاستثنائية، فالمحكمة الاتحادية العليا، باعتبارها أعلى محكمة دستورية في العراق، تلعب دورًا بالغ الأهمية في مراقبة أي قرار إداري يصدر في هذه الظروف، ويتم النظر بعناية إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (٨٢٧٣) لسنة ٤٤ قضائية "عليا" الصادر بتاريخ٢٠٠١/٦/٢٧.
(٢) د. مراد بدران: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩، ص ٢٢٩.
(٣) د. علي هادي: التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء "دراسة مقارنة"، دار السنهوري، ٢٠١٦، ص ٤٣.

النصوص القانونية التي تمنح السلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ التدابير الاستثنائية، ويتم التأكد من أن هذه الصلاحيات قد تم استخدامها وفقًا للحدود الدستورية، وإذا تبين أن التدابير المتخذة تتجاوز نطاق التفويض الدستوري أو القانوني، تقوم المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء هذه القرارات لضمان عدم تعسف السلطة(١). كذلك أحد المبادئ المهمة في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في العراق هو مبدأ "الضرورية"، يجب أن تكون أي تدابير استثنائية متخذة في فترة الطوارئ ضرورية بشكل مطلق للتعامل مع الأوضاع الاستثنائية، فلا يجوز للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير غير مبررة أو مبالغ فيها، فالمحكمة الاتحادية تراجع القرارات وفقًا لهذا المبدأ، للتحقق من أن هذه التدابير لا تؤثر على حقوق الأفراد بشكل غير مبرر(٢). كما ذهب مجلس الانضباط العام سابقاً وبالرغم من إن النقل يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة حيث ذهب إلى اعتباره انحرافا في استعمال السلطة إذ تم النقل بناء على توجيه الوزير دون وجود فساد أو إهمال كذلك إذا تم النقل لأغراض لا علاقة لها بمصلحة العمل"(٣). وبذلك فإن القضاء العراقي لا يتوانى عن ضمان تطبيق مبدأ التناسب، الذي يقضي بأن تكون التدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية متناسبة مع طبيعة الأزمة أو التهديد الذي يواجه الدولة، وفي حال تبين للمحكمة الاتحادية أن التدابير تجاوزت الحد الأدنى المطلوب لمواجهة الأزمة، فإنها تتدخل لضمان أن السلطة التنفيذية لا تفرط في استخدام صلاحياتها(٤). كما أن القضاء الإداري في العراق يعزز حماية الحقوق والحريات في الأوقات الاستثنائية من خلال رقابة شديدة على القرارات التي تتخذها الحكومة، وعلى الرغم من الظروف الطارئة، يظل الدستور العراقي يضمن حقوق الأفراد، ولا يجوز للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير تنتهك هذه الحقوق إلا في حدود الضرورة

(١) د. أمير حسن: نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت، العدد ٨، ٢٠٠٧، ص ٢٠٦.

(٢) أ. علي صاحب: القيود الواردة على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ٢٠١١، ص ٨، ٩.

(٣) حكم في ٣/ ١٠/ ٢٠٠٦ وقد صادقت عليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية في قرارها ذي العدد ٢/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٧ في ٢٥/ ٢٠٠٧/١ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧, ص٢٧٧.

(٤) د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٧٨، ص ٣٦٣.

القصوى، وتدخل القضاء الإداري يضمن أن أي قرار إداري استثنائي يبقى في إطار ما يسمح به الدستور[١].

كذلك تتمثل مهمة القضاء الإداري في العراق في ضمان عدم تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها، وضمان أن أي تدابير استثنائية تتخذها الحكومة تظل ضمن نطاق ما يسمح به القانون والدستور، ومن خلال هذا الدور، يسهم القضاء في الحفاظ على توازن القوى بين السلطات الثلاث في الدولة، وهو ما يعزز من استقرار النظام السياسي والعدالة الاجتماعية، وتتجسد أهمية الرقابة القضائية على القرارات الاستثنائية في دورها في حماية الدستور وسيادة القانون، فالقضاء الإداري العراقي يعمل على ضمان أن كافة التدابير الاستثنائية لا تفرط في المساس بالحقوق المدنية، بل تهدف فقط إلى التعامل مع الأزمات الطارئة ضمن حدود الضرورة[٢].

**المطلب الثاني: التوازن بين فرض التدابير الاستثنائية وحماية حقوق الأفراد:** في النظام المصري، يُعتبر التوازن بين فرض التدابير الاستثنائية وحماية حقوق الأفراد من الأبعاد الجوهرية التي تتناولها الرقابة القضائية، فالتدابير الاستثنائية التي يتم اتخاذها في حالات الطوارئ أو الأزمات يجب أن تظل محكومة بمجموعة من القواعد الدستورية التي تضمن عدم التعسف في استخدامها، وعلى الرغم من الأوضاع الاستثنائية التي تفرض على الدولة اتخاذ تدابير استثنائية لتأمين استقرار النظام العام، إلا أن الممارسة القضائية لا تقبل أن يكون هذا التوازن على حساب الحقوق الأساسية للأفراد[٣].

حيث يلعب مبدأ "الضرورة" دورًا محوريًا في الرقابة القضائية على التدابير الاستثنائية في مصر، ويشترط أن يكون اتخاذ هذه التدابير استجابة لحاجة ملحة لا يمكن تأجيلها، ولا تقتصر هذه الضرورة على مجرد وجود تهديد، بل يجب أن تكون هذه التدابير موجهة لمعالجة تهديد محدد يهدد النظام العام أو الأمن القومي، فالقضاء الإداري المصري يتحقق بدقة من أن الضرورة التي

(١) أ. أحمد صداع: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٠.
(٢) أ. علي صاحب: القيود الواردة على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٨٣.
(٣) د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨.

استدعت التدابير الاستثنائية ليست مجرد تقدير السلطة التنفيذية، بل يجب أن تكون قابلة للمراجعة الموضوعية بحيث لا يتم اللجوء إليها إلا في الحالات التي تستدعي ذلك فعلاً[١].

بالإضافة إلى ذلك، يتعين على القضاء الإداري المصري التأكد من أن أي تدابير استثنائية لا تميز بين الأفراد على أساس غير موضوعي أو قانوني، فالحقوق المقررة دستوريًا يجب أن تظل محمية في جميع الظروف، ولا يجوز أن تُستخدم الأوضاع الاستثنائية لفرض تفرقة بين الأفراد، والقضاء الإداري يحرص على ضمان أن التدابير الاستثنائية تطبق بشكل موحد على الجميع، دون تمييز غير مبرر[٢]. فضلا عن ذلك من الضروري أن تكون التدابير الاستثنائية التي تتخذها الحكومة معلنة للجمهور مع توضيح الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر اتخاذها، وهذا يسمح للمواطنين والمجتمع المدني بمراجعة تلك التدابير، ويسهم في ضمان أن السلطة التنفيذية لا تتخذ قرارات استثنائية لأغراض غير قانونية أو بعيدة عن المصلحة العامة، والرقابة القضائية في هذا السياق لا تقتصر على التشكيك في مدى قانونية التدابير، بل تشمل أيضًا فحص مدى وضوح الأسس التي استندت إليها[٣].

وعلى الرغم من شمولية التدابير الاستثنائية التي قد تتخذها السلطة التنفيذية، فإن القضاء الإداري المصري يضمن أن هذه التدابير لا تتجاوز الحدود المقررة في الدستور، ففي حال تبين أن التدابير قد تجاوزت تلك الحدود، يتدخل القضاء الإداري لإلغاء القرار أو تعديله بما يتماشى مع القانون، وهو ما يضمن عدم المساس بالحقوق الأساسية للأفراد في الحالات الاستثنائية.

وفي سبيل ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه" إن الحياة الإنسانية هي أغلى ما يمكن للحكومات والدول والمجتمعات والمؤسسات المحافظة عليها، فحفظ النفس يعد أولى مقاصد الشريعة الإسلامية وسابقا على حفظ الدين، بغير حياة الإنسان لا تقوم الدنيا، ومن أحيا نفسا كأنما أحيا الناس جميعا، وفي إطار مسئوليات الدولة بالحفاظ على صحة المواطن وحياته فقد قامت بكافة الإجراءات التي سايرت توصيات منظمة الصحة العالمية وكذلك المؤسسات

(١) د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٧٣.
(٢) د. محمود حافظ: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧.
(٣) د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

الصحية الوطنية وصدر استنادا لها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٠٦) لسنة ٢٠٢٠ المشار إليه، وما تلاه من قرارات، بما يفيد حظر التجمعات البشرية لأي سبب من الأسباب، ومن هذه الأسباب التجمع في جمعية عمومية لإجراء انتخابات النقابة المدعى عليها، ولئن كانت الحياة الديمقراطية السليمة توجب إجراء الانتخابات في موعدها القانوني إلا أنه كما سبق البيان، فإن صحة وحياة المواطن لا يعادلها مقصد آخر"[١].

وبذلك، فإن من الأبعاد الأساسية التي يعالجها القضاء الإداري المصري في هذا السياق هي ضمان عدم وجود "تعسف" في استخدام السلطة في اتخاذ التدابير الاستثنائية، فحتى في الحالات الاستثنائية، لا يجوز أن تتحول السلطة التنفيذية إلى جهة متسلطة تلجأ إلى استخدام القوة بشكل مبالغ فيه أو دون سند قانوني. أما في النظام العراقي، يشهد التوازن بين فرض التدابير الاستثنائية وحماية حقوق الأفراد تأكيدًا على التزام الدولة بالدستور، حيث يتعين على السلطات العراقية اتخاذ إجراءات استثنائية فقط في الحالات الضرورية التي تقتضيها الظروف الاستثنائية. مع ذلك، يبقى دور القضاء الإداري محوريًا في ضمان أن هذه التدابير تتماشى مع الضوابط القانونية والدستورية التي تحمي حقوق الأفراد. ففي الظروف الاستثنائية، قد تجد السلطات نفسها مجبرة على اتخاذ تدابير تتضمن تقييد بعض الحقوق الأساسية لحماية الأمن القومي والنظام العام، لكن القضاء الإداري يلعب دورًا حاسمًا في تقييم هذه التدابير، لا سيما من حيث المدى الزمني والمكان الذي يتم فيه تطبيقها[٢]. كما لا يكفي أن تكون التدابير الاستثنائية مبررة بمقتضيات الأمن العام، بل يجب أن تكون متسقة مع مبدأ "الضرورة" الذي يحدّد متى وأين يمكن فرض تلك التدابير، بمعنى آخر، تراقب المحاكم العراقية بصرامة ما إذا كان قرار السلطة التنفيذية يتوافق مع حجم التهديد الحقيقي الذي يواجهه النظام، مع التأكيد على أن هذا التهديد يجب أن يكون واضحًا وملموسًا، وتتسم هذه الرقابة بالحذر، حيث يتعين على السلطات تقديم أدلة تبرر التوسع في استخدام الصلاحيات الاستثنائية[٣].

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٣٧٢١٤) لسنة ٧٤ قضائية، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٨.
(٢) د. رزكار جرجيس: الشرعية الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٨٤.
(٣) د. علي سبتي: وسائل حماية المشروعية، مرجع سابق، ص ٢٠.

كما يتأكد القضاء الإداري العراقي من أن التدابير الاستثنائية لا تتجاوز الضرورة المطلقة لمواجهة الأزمة، ويولي القضاء العراقي اهتمامًا خاصًا لأن تكون الإجراءات متناسبة مع خطورة الحالة التي استدعتها، بمعنى أن تكون الحلول التي تتخذها الدولة متوازنة من حيث التأثير على الأفراد والمجتمع بشكل عام، فهذا يعني أن القضاء يمتلك سلطة التحقق من أن التدابير المتخذة لا تمس الحقوق الأساسية بشكل مفرط أو غير مبرر(١).

وفي ذلك ألغت محكمة القضاء الإداري العراقي قرار الإدارة المتضمن حجز المدعى عليه بزعم عدم تسديده مستحقات الدولة وجاء في حكمها "أنَّ السند القانوني لقرار الحجز في نص المادة الثالثة عشرة من قانون تحصيل الديون لا يخول الإدارة هذا الحجز وأنّ النص المذكور أجاز للإدارة مفاتحة دائرة التنفيذ المختصة لتقرير حبس المدين المماطل وفقا لأحكام التنفيذ بقرار المنفذ العدل إذا كان قاضيا أو بقرار من قاضي البداءة الأول المختص إذا لم يكن منفذ العدل قاضيا"(٢). ومن جهة أخرى، لا يمكن أن تتم معاملة الأفراد بشكل مختلف إلا إذا كان ذلك مبررًا موضوعيًا وبناءً على معايير قانونية دقيقة، فالتمييز غير المبرر بين المواطنين في الأوقات العادية أو الاستثنائية يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان الواردة في الدستور العراقي، وعليه، فإن القضاء الإداري العراقي يضمن أن جميع الأفراد يخضعون للمعاملة القانونية نفسها، ويُطالب بإلغاء أي إجراءات تميز بين فئات المجتمع بطرق غير مشروعة(٣).

فقد قضى القضاء الإداري في دعوى تقدم بها موظف أحيل على التقاعد وطلب إلى وزير التجارة العراقي إعادته إلى وظيفته وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٢٠ في ٩/ ١٠/ ٢٠٠٢ والتعليمات الصادرة بشأنه, إلا أن وزير التجارة رفض طلب إعادته مستندا إلى تعليمات أصدرها بنفسه حيث قضت إن شروط التعيين المنصوص عليها في البنود أولا وثانيا وثالثا من تعليمات إعادة تعيين الموظف المستقيل أو المحال على التقاعد متوفرة في المدعي وإنّ الشرط الوارد في الفقرة (٣) من التعليمات التي أصدرها الوزير والمتضمنة أن يكون طالب

(١) د. محمود الجبوري: القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، ٢٠١٤، ص ١٨٠.
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري عدد/١٣٠/ قضاء إداري, ٢٠٠١ بتاريخ ٢٠٠٥/٥/١٥.
(٣) د. وسام صبار: القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، ٢٠١٣، ص ٢٩٧.

التعيين حاصلا على شهادة البكالوريوس فأعلى مخالفة لإحكام الفقرة ثالثا من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل التي تنص على أن لوزير المالية بالتنسيق مع وزير التجارة برفض إعادة المدعي إلى وظيفته بعد أن روج معاملته مشوبا بالتعسف بإستعمال السلطة وعليه ولما تقدم من أسباب وإتباعا لقرار النقض قررت المحكمة إلغاء قرار المدعي عليه الأول وزير التجارة إضافة لوظيفته القاضي برفض إعادة تعيين المدعي"[١].

في النهاية، يؤكد النظام العراقي على مبدأ "عدم التعسف" في استخدام التدابير الاستثنائية. وحتى في أوقات الطوارئ، لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستخدم الإجراءات الاستثنائية بشكل مبالغ فيه أو غير مبرر. ويعتبر القضاء الإداري العراقي أن أي إجراء يتجاوز حدود الضرورة أو ينتهك الحقوق الأساسية يجب أن يتم تكييفه بما يتفق مع الدستور العراقي.

**الخاتمة:** في الختام، يظهر البحث أن دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية يعد حجر الزاوية في ضمان تحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق الأفراد، فالظروف الاستثنائية، التي قد تفرضها الأزمات الكبرى أو الطوارئ، تتيح للسلطات التنفيذية اتخاذ تدابير استثنائية؛ لكن هذه التدابير يجب أن تكون محكومة بالشرعية القانونية، إذ لا يمكن أن تتجاوز حدود الضرورة أو تؤثر بشكل غير مبرر على الحريات العامة، وقد أظهر البحث دور القضاء الإداري في كل من النظامين المصري والعراقي في ضمان أن التدابير المتخذة تتماشى مع مبادئ الدستور وتضمن عدم المساس بحقوق الأفراد بشكل تعسفي أو غير متناسب. وتتمثل أهمية الرقابة القضائية في هذه السياقات في كونها آلية لضمان عدم تجاوز السلطات التنفيذية لصلاحياتها، وضمان الشفافية والمساواة في تطبيق الإجراءات الاستثنائية، كما أن القضاء الإداري لا يقتصر دوره على التحقق من مدى مشروعية التدابير بل يمتد ليشمل ضمان التناسب بين الإجراءات والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها. وبالتالي، يتأكد أن حقوق الأفراد لا يتم التعدي عليها بشكل غير مبرر، وتظل الضمانات الدستورية في صميم كل قرار استثنائي يتم اتخاذه. كما يمكن التأكيد على أن دور القضاء الإداري في الرقابة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥/ ٢٠٠٤ في الدعوى العدد ٣٩/ قضاء إداري/ ٢٠٠٤ في ١٧/ ٣/ ٢٠٠٤ .

على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية يمثل أداة حيوية للحفاظ على النظام الدستوري وحماية حقوق الأفراد في الوقت ذاته، من خلال رقابة شاملة ومعمقة، يعمل القضاء الإداري على ضمان أن تدابير السلطة التنفيذية تبقى ضمن حدود الضرورة، وأنها تلتزم بمبادئ العدالة والمساواة، بذلك، يشكل القضاء الإداري ضمانًا أساسيًا للموازنة بين متطلبات الأمن والاستقرار من جهة، وحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية من جهة أخرى.

**النتائج:**

١- تأكيد دور القضاء الإداري في ضمان احترام الحقوق الدستورية حيث أظهر البحث أن القضاء الإداري يلعب دورًا محوريًا في مراقبة تدابير السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، مما يساهم في حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ومنع تجاوز السلطات.

٢- تبين أن التدابير الاستثنائية التي تتخذها السلطات التنفيذية يجب أن تكون متناسبة مع الضرورة التي تبررها، مع ضرورة التزام السلطة بتطبيق المبادئ القانونية التي تضمن توازنًا بين الأمن وحقوق الأفراد.

٣- أظهرت الدراسة أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية تتشابه بين النظامين المصري والعراقي، حيث تسعى كل منهما لضمان تطبيق التدابير وفقًا للقوانين والدستور، مع ضمان عدم التعدي على الحريات الأساسية.

٤- تؤكد النتائج على أهمية أن يبقى القضاء الإداري في حالة من المراجعة المستمرة، خصوصًا في الفترات التي تتسم بالاستثنائية، لضمان عدم استخدام التدابير الاستثنائية بشكل تعسفي أو غير متناسب.

٥- أكدت الدراسة أن من أهم ضمانات التوازن بين التدابير الاستثنائية وحماية الحقوق هي الشفافية في اتخاذ القرارات الإدارية والمساواة في معاملة المواطنين تحت ظروف الطوارئ.

**التوصيات:**

١- يجب تعزيز دور القضاء الإداري من خلال إقرار تشريعات تضمن له الاستقلالية التامة والقدرة على تقديم مراجعة قضائية شاملة للتدابير الاستثنائية، مما يساهم في حماية الحقوق والحريات في جميع الظروف.

٢- ينبغي وضع تشريعات قانونية واضحة تحدد متى يمكن اللجوء إلى التدابير الاستثنائية، مع ضمان أن تكون هذه التدابير متناسبة مع طبيعة الأزمة ولا تؤثر بشكل غير مبرر على حقوق الأفراد.

٣- يجب على السلطات التنفيذية في كلا النظامين المصري والعراقي زيادة الشفافية في اتخاذ التدابير الاستثنائية، بما يتيح للمواطنين الاطلاع على الأسس القانونية التي استندت إليها هذه التدابير، مما يعزز من الثقة العامة في السلطة.

٤- ينبغي إجراء إصلاحات تشريعية تواكب التطورات الدولية في مجال حقوق الإنسان، بحيث تضمن أن التدابير الاستثنائية تتماشى مع المعايير الدولية في ظل الظروف الاستثنائية، مع ضمان احترام الحقوق الأساسية على جميع الأصعدة.

**قائمة المراجع:**

**أولاً الكتب:**


١- د. أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

٢- د. أحمد مدحت: نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨.

٣- د. أنس قاسم: الوسيط في القانون العام "أسس وأصول القانون الإداري"، مطبعة أخوان مورفتلي، ١٩٨٤.

٤- د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٧٨.

٥- د. حمدي على: الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، ٢٠١٦.

٦- د. رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

٧- د. رجب محمود: القضاء الإداري مبدأ المشروعية "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.

٨- د. رزكار جرجيس: الشرعية الدستورية في العراق بين النظرية والتطبيق، دار الحكمة، ٢٠١٥.

٩- د. رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

١٠- د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.

١١- د. سعيد عبد المنعم: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الشريعة الاسلامية والنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٧٥.

١٢- د. عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.

١٣- د. عاصم رمضان: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ وأثره في الحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.

١٤- د. عبد العليم عبد المجيد: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

١٥- د. علي سبتي: وسائل حماية المشروعية "دراسة مقارنة"، دار واسط، بدون سنة نشر.

١٦- د. علي هادي: التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء "دراسة مقارنة"، دار السنهوري، ٢٠١٦.

١٧- د. غازي فيصل، د. عدنان عاجل: القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠١٣.

١٨- د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

١٩- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر.

٢٠- د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، المكتبة القانونية، ٢٠١٠.

٢١- د. محمود الجبوري: القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، ٢٠١٤.

٢٢- د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، ١٩٨٢.

٢٣- د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

٢٤- د. مراد بدران: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.

٢٥- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، مكتبة الذاكرة للطباعة والنشر، ٢٠١٣.

٢٦- د. وسام صبار: القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، ٢٠١٣.

٢٧- د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.

**ثانيا: الأطاريح والرسائل:**

١- أ. أحمد صداع: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، ٢٠٢١.

٢- أ. أسين أحمد: اعتبارات خروج الإدارة على مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كركوك، ٢٠١٧.

٣- د. بشار جميل: التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.

٤- د. حسين حامد: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

٥- د. عادل أحمد: صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٢.

٦- أ. علي صاحب: القيود الواردة على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ٢٠١١.

٧- د. مجدي المتولي: أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.

٨- د. محمد موسى: حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣.

٩- أ. مروان محمود: حدود الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بيروت، ٢٠١٥.

**ثالثا: الأبحاث:**

١- د. أمير حسن: نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت، العدد ٨، ٢٠٠٧.

٢- د. سليمان الطماوي: مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة ٣، العدد ١.

٣- د. عاطف البنا: حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٣، ١٩٨٧.

٤- د. عبد الباقي نعمة: الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، مجلة العدالة العراقية، العدد ١، ١٩٨٠.

٥- د. عبود السراج: أثر قوانين ونظم الطوارئ على حقوق الإنسان، مجلة المحامي، يونيو ١٩٩٩.

٦- د. نعيم عطيه: الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٧٩.