أثر الظروف الاستثنائية على الانحراف بالقرار الإداري

-دراسة تحليلية مقارنة-

أ.م. أسماء نوري إبراهيم

كلية الإمام الكاظم عليه السلام للعلوم الإسلامية الجامعة

The impact of Exceptional Circumstances on the Deviation of the Administrative Decision

-A comparative analytical study-

Assist. Profe. Asma Nuri Ibrahim

Imam Al-Kadhim College of Islamic Sciences University

المستخلص: تتمثل الظروف الاستثنائية في الحالات التي تخرج عن المألوف وتفرض على السلطة الإدارية اتخاذ إجراءات سريعة وغير اعتيادية لضمان استمرار النظام العام، وأثر الظروف الاستثنائية على الانحراف بالقرار الإداري قد يؤدي الى توسيع سلطة الإدارة لاتخاذ تدابير استثنائية وهو ما قد يفتح المجال أمام إساءة استخدام السلطة، كذلك تراجع الرقابة القضائية إذ غالبا ما يقل مستوى الرقابة على القرارات الإدارية أثناء الأزمات بسبب الطابع العاجل لهذه القرارات مما يزيد من احتمالية الانحراف، كذلك ضعف الحماية القانونية للأفراد ففي سياق الظروف الاستثنائية قد تتأثر الضمانات القانونية المكفولة للأفراد مما يجعلهم عرضة لقرارات إدارية جائرة، ذلك تحت مبرر المصلحة العامة فكثيرًا ما يُبرر الانحراف باستخدام السلطة بالضرورة لتحقيق المصلحة العامة، لكن ذلك قد يؤدي إلى قرارات تضر بالفرد أو تعطي أولوية غير مبررة لمصالح فئوية، لذلك فان للظروف الاستثنائية دور مهم في الحياة الإدارية كونها مؤثر أساس في هدف القرار الإداري مما قد تسبب الانحراف بتحقيق الهدف المرجو.

الكلمات المفتاحية: الظروف الاستثنائية، القرار الإداري، الانحراف بالقرار الإداري، تخصيص الأهداف.

Abstract: Exceptional circumstances are cases that are out of the ordinary and force the administrative authority to take rapid and unusual measures to ensure the continuity of public order. The impact of exceptional circumstances on deviation from the administrative decision may lead to the expansion of the authority of the administration to take exceptional measures, which may open the way for the abuse of power. There is also a decline in judicial oversight, as the level of oversight over administrative decisions often decreases during crises due to the urgent nature of these decisions, which increases the possibility of deviation. There is also weak legal protection for individuals. In the context of exceptional circumstances, the legal guarantees guaranteed to individuals may be affected, making them vulnerable to unjust administrative decisions, under the pretext of the public interest. Deviation is often justified by the use of power to necessarily achieve the public interest, but this may lead to decisions that harm the individual or give unjustified priority to group interests. Therefore, exceptional circumstances play an important role in administrative life as they are a fundamental influence on the goal of the administrative decision, which may cause deviation in achieving the desired goal.

Keywords: Exceptional circumstances، administrative decision، deviation in administrative decision، allocation of objectives.

المقدمة

أولا: موضوع البحث:

تعد الظروف الاستثنائية من أبرز التحديات التي تواجه السلطات الإدارية، حيث تفرض تلك الظروف على الإدارة التعامل مع أوضاع غير عادية قد تؤدي إلى تجاوز القواعد العامة في اتخاذ القرارات الإدارية، الامر الذي يستلزم تنظيم تصرفات الإدارة في هذه الظروف ورسم الحدود المانعة من استغلال السلطات الإدارية للظروف الاستثنائية لتحقيق أهداف غير مشروعة، إذ تشير الظروف الاستثنائية إلى الحالات غير العادية التي تستوجب استجابة فورية وسريعة من قبل السلطات العامة لضمان حماية المصلحة العامة ومن بينها الكوارث الطبيعية، الأزمات الصحية، الحروب، أو حالات الطوارئ التي تهدد النظام العام، وفي ظل هذه الظروف تمنح القوانين صلاحيات أوسع للإدارة، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى مخاطر تتعلق بالانحراف في استخدام السلطة نحو تحقيق مصاح خاصة.

ثانيا: أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في العديد من الجوانب التي تتصل بالواقع العملي والإطار القانوني، من حيث تعزيز فهم العلاقة بين الظروف الاستثنائية والقرارات الإدارية، فضلا عن توضيح كيفية تأثير الظروف الاستثنائية مثل الكوارث الطبيعية، الأزمات الاقتصادية أو حالات الطوارئ الصحية على عملية اتخاذ القرار الإداري، إذ يبرز دور الإدارة العامة في التصرف السريع والفعال، مع الحفاظ على التوازن بين المصلحة العامة واحترام الحقوق الفردية، فضلا عن تحديد مظاهر الانحراف بالسلطة، بالإضافة الى ضمان تحقيق مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة على نحو عدم تضييق الحقوق والحريات بحجة الظروف الاستثنائية، ويعمل على إيجاد التوازن بين حماية الأمن العام وضمان عدم انتهاك الحقوق الدستورية للأفراد، وكونه

ضروريًا لفهم ديناميكية العلاقة بين السلطات العامة والضوابط القانونية في أوقات الأزمات، كما يُعزز من قدرة المجتمع على مواجهة التحديات مع الحفاظ على مبادئ العدالة وسيادة القانون.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في كونه تناول العلاقة بين الظروف الاستثنائية والانحراف في اتخاذ القرارات الإدارية، فتظهر لنا من حيث ان الظروف الاستثنائية تؤدي إلى زيادة احتمالية الانحراف في القرار الإداري، نتيجة لغياب الضوابط التقليدية والتسرع في اتخاذ القرارات لتلبية متطلبات الحالة الطارئة، من ثم ان هذه الظروف تفرض ضغوطًا استثنائية على الإدارات لاتخاذ قرارات سريعة وغير تقليدية لاسيما ضغط الوقت الذي يفرض على صانع القرار التصرف بسرعة، ما قد يؤدي إلى تجاوز القواعد والضوابط الإدارية، كذلك غياب الرقابة أثناء الأزمات قد تُقلَّص أو تُهمَّش الأجهزة الرقابية لتوفير مرونة في التعامل مع الوضع الطارئ، فضلا عن المصلحة الشخصية أو سوء النية فقد يستغل بعض الأفراد الظروف الاستثنائية لاتخاذ قرارات تخدم مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، وبسبب تلك الضغوطات قد تظهر عدة أنواع للانحراف الإداري المحتملة منها الانحراف المالي والانحراف التشريعي، والانحراف التنظيمي.

رابعا: فرضية البحث:

تتمثل فرضية البحث في محاولة الإجابة عن السؤال الرئيسي والذي فحواه إلى أي مدى تؤدي الظروف الاستثنائية إلى انحراف السلطة الإدارية في اتخاذ القرارات؟ ويتفرع من هذا السؤال الأساسي عدد من التساؤلات، لعل اولها ما هي الظروف الاستثنائية التي تُبرر منح الصلاحيات الإدارية الواسعة؟ كيف تؤثر هذه الصلاحيات الموسعة على مبدأ الشرعية وسيادة القانون؟ ما هي أشكال الانحراف في القرار الإداري التي قد تنشأ نتيجة الظروف الاستثنائية؟ كيف يمكن وضع ضوابط لتجنب الانحراف مع ضمان استجابة فعالة للأزمات؟

خامساً: أهداف البحث: يهدف البحث الى:

1. فهم تأثير الظروف الاستثنائية على القرارات الإدارية مثل الأزمات الصحية أو الكوارث الطبيعية أو الحروب، على عملية اتخاذ القرار الإداري ومدى الانحراف الذي قد يحدث في هذه الظروف.

2. تحليل مفهوم الظروف الاستثنائية بتعريف الظروف الاستثنائية وتحديد خصائصها ومعايير اعتبارها استثنائية، إلى جانب استعراض الأطر القانونية والإدارية المنظمة للتعامل مع هذه الظروف.

3. الكشف عن أشكال الانحراف في القرار الإداري وذلك بتحديد صور الانحراف بالقرار الإداري التي قد تظهر نتيجة الظروف الاستثنائية، مثل سوء استغلال السلطة أو مخالفة مبادئ العدالة والمساواة.

4. تقييم الأطر القانونية التي تحكم القرارات في الظروف الاستثنائية وذلك من خلال تحليل مدى كفاية القوانين واللوائح الحالية في الحد من الانحراف بالقرار الإداري أثناء الأزمات، مع اقتراح تحسينات إذا لزم الأمر.

5. دراسة تأثير الظروف الاستثنائية على مبدأ سيادة القانون يتمثل أحد الأهداف في معرفة ما إذا كانت الظروف الاستثنائية تبرر تقييد بعض الحقوق والحريات، وكيفية تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وصيانة الحقوق الفردية.

سادساً: منهجية البحث:

لدراسة موضوع البحث سنعمد لتناول عدة مناهج أولها المنهج الوصفي التحليلي القائم على وصف القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية وتحليلها واستنتاج تأثيرها على مبدأ الشرعية،

فضلا عن المنهج المقارن القائم على دراسة تجارب القانون المقارن في التعامل مع القرارات الإدارية أثناء الظروف الاستثنائية، بهدف تحديد الممارسات الجيدة وتجنب الانحرافات.

سابعاً: خطة البحث:

لدراسة موضوع البحث سنحث الجهود لتقسيمه على مبحثين تسبقهما مقدمة، المبحث الأول في مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية وشروطها، وذلك في مطلبين الأول في تعريف الظروف الاستثنائية، والثاني في شروط اعتبار الظروف الاستثنائية، أما المبحث الثاني فسيكون في الانحراف بالقرار الإداري كأثر للظروف الاستثنائية، أيضا سيكون في مطلبين، الأول في الانحراف بالقرار الإداري، والثاني في أثر الظروف الاستثنائية على هذا الانحراف، ثم ننتهي الى خاتمة نناقش فيها اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات، وما سنطرحه من مقترحات تثري موضوع البحث وتعالج مشكلته.

المبحث الأول

مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية وشروطها

تعد نظرية الظروف الاستثنائية احدى أهم مبررات منح السلطات العامة صلاحيات استثنائية أو تجاوز القواعد القانونية العادية في حالات طارئة أو استثنائية تهدد النظام العام أو الأمن القومي، إذ تطبق هذه النظرية عند حدوث ظروف غير متوقعة تتطلب إجراءات سريعة وحاسمة للحفاظ على المصلحة العامة، والتي قد لا تكون ممكنة باستخدام القواعد العادية، ولاتمثل نظرية الظروف خروجا على قواعد المشروعية، بل تخلق هذه النظرية التوازن المبرر المنطقي مع مبدأ المشروعية[1]، وسنحث الجهود هنا لتعريف هذه النظرية، ثم مناقشة اهم شروطها.

[1] - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص210.

المطلب الأول

تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

تعد نظرية الظروف الاستثنائية بأنها نظرية قضائية صاغها مجلس الدولة الفرنسي مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف، وتكون ضرورية لحماية النظام العام ويتسع نطاق المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية ليتكون ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية التي تتمتع السلطة الإدارية بمقتضاها باختصاص واسع يورده القانون[1]، من ثم ان نظرية الظروف الاستثنائية تمثل وجود حالة طارئة تستلزم التصرف السريع لمواجهة خطر داهم أو ضرر جسيم ويكون هذا التصرف مخالفاً للقواعد القانونية ولكنه يعتبر الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر أو الضرر[2]، لذلك ذهب البعض الى اعتبارها قيد على سمو الدستور ولقد ذكر خلاصة النظرية بقوله إن الدستور يقيم تنظيما معينا للسلطة العامة هذا التنظيم يقوم على مبادئ معينة تهدف بالدرجة الأولى الى تقييد الحكام وإيجاد نوع من الفصل والتوازن بين السلطات لتأمين سيادة القانون، ففصل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفصل السلطتين المدنية والعسكرية، والحريات المدنية وحقوق الإنسان فإنّ هذه مبادئ شرعت للظروف العادية أما إذا طرأت ظروف استثنائية، تبرر تعليق الضمانات الدستورية وتجاهل التنظيم الذي أقامه الدستور ليفصل السلطات وتركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية، وبعبارة اخرى إن هذه الظروف تبرر إيجاد حالة تتماشى مع الدستور أو القانون هذه الحالة التي اقتضتها ظروف استثنائية ينبغي أن لا تستمر إلا المدة اللازمة لمواجهة الظروف التي أدت إليها ويتعين فورا زوال الظروف الاستثنائية والعودة إلى الحالة العادية[3].

---

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2010، ص49-51.

1- د. عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة في القانون المصري مقارنة بالقانون الفرنسي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994، ص94.

(3) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الراوي، دمشق، 1998، ص133-134.

وهناك من يفرق بين مصطلحات ثلاثة يكثر استعمالها فقها وقضاء بمعنى واحد وهذه المصطلحات هي (الضرورة والظروف الاستثنائية والاستعجال) ويرون أن حالة الضرورة هي أعم وأشمل الحالات الثلاث، وبرغم الفوارق الدقيقة بينها فإنها كلها تؤدي إلى التغاضي عن القواعد القانونية الموضوعة للظروف العادية وتتخطاها منشئة قواعد جديدة تتلاءم مع الأوضاع الجديدة التي أوجدتها الظروف الاستثنائية أو دعت إليها الضرورة أو استلزمتها حالة الاستعجال[1]، لذلك هناك من ذهب في تفسير الضرورة الى أن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ معينة تهدف بالدرجة الأساس إلى تقيد سلطة الحكام وإيجاد نوع من الفصل والتوازن بين هيئات الدولة المختلفة وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية[2].

وهناك من عرفها بمسميات أخرى كحالة الطوارئ، ولكنها لم تعط الحالة حقها من الاستحقاق فعرفها بأنها تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة[3]، وأُنتَقَدَ هذا التعريف لأن حقيقة حالة الطوارئ ليست كذلك فالسلطة القائمة على حالة الطوارئ ليست حرة طليقة من كل قيد في ممارستها لاختصاصاتها الاستثنائية[4]، وذهب اخرون لتعريفها بأنها نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعا مما لها في الظروف العادية نظرا لما يهدد سلامة الدولة وأمنها[5]، ويؤخذ على هذا التعريف بأنه وإن كان قد وصفها بأنها نظام استثنائي يبيح للسلطة التنفيذية أن تواجه بها ظروفاً غير عادية إلا أنه لم يوضح أسس وضوابط هذا النظام، كذلك عرفت بأنها نظام قانوني مقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة

(1) - د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، والرقابة القضائية، ط3، بيروت، 2007، ص78.
(2) - د. إحسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 1990، ص 167-170.

(3)- د. أشرف فايز اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية، ط4، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2018، ص88.
(4) - د. حقي إسماعيل بربوني، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، بيروت، 2008، ص16.
(5) - د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص51.

استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية وتنتهي بانتهاء مسوغاتها[1].

يتضح مما سبق وبشكل عام ان الظروف الاستثنائية يؤخذ بها حتى وإن اختلفت التسميات والمصطلحات التي أطلقوها وهي استثناء عن الأصل وهو سمو الدستور وما يتبعه من تدرج في القواعد القانونية حيث تستطيع السلطة التنفيذية ولظروف خاصة وبمراسيم أو أنظمة صادرة عنها أن تخترق القواعد القانونية العادية والدستورية، وقد اعتبرت هذه النظرية من المسلمات في القانون الدستوري، ومن المتفق فقها وجوب التضييق من نطاق النظرية لكيلا تكون سلاحا بيد السلطة وتمكنها من الخروج على مبدأ المشروعية[2]، كذلك من الملاحظ انها اعتبرت الظروف الاستثنائية للحفاظ على المصلحة التي تعتبرها أساسية والتي تسمح للإدارة بمخالفة المشروعية باتخاذها إجراء معينا في الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني

شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

تكاد تتفق القوانين المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية، فضلا عن أن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة، وتتباينت الشروط اللازم توافرها بغية تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية من بلد لآخر، ففي فرنسا تناولت م(16) من

[1] - د. محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2013، الكتاب الأول، ص241.

[2] - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2008، ص45.

الدستور الفرنسي لسنة 1958 الظروف الاستثنائية[1]، وتضمنت هذه المادة نوعين من الشروط لابد من توافرها معا ليتسنى تطبيقها، الأولى موضوعية، والثانية شكلية.

بالنسبة للشروط الموضوعية تتمثل بأن يكون هناك خطر جسيم وحال وهذا الخطر قد يكون داخليا أو خارجيا غير أن شرط الخطر الجسيم الحال يتسم بالعمومية، وقد اختلف الفقه في تحديد جسامة الخطر فذهب بعضهم إلى القول بأن الخطر الجسيم هو الذي من شأنه أن يحدث ضررا لا يمكن إصلاحه أو لا يصلح إلا بتضحيات كبيرة، وذهب بعضهم إلى رأي آخر إلى أن الخطر الجسيم هو الخطر غير المألوف أي الخطر الذي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة كما أنه خطر كبير من حيث المدى[2]، كما يصعب تحديد الوقت الذي تصبح فيه مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بمثل هذا الخطر أي يجب أن يكون الخطر حالا وعلى هذا فإنَّ الخطر المستقل خطر محتمل الوقوع وليس من قبيل الخطر الحال وكذلك لا يكفي أن يكون الخطر قد وقع فعلا لأن الخطر الذي وقع وانتهت آثاره ليس من قبيل الخطر الحال، ويمكن القول أن جسامة الخطر يمكن تحديدها بتلك التي تهدد سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية أو باستقلال الوطن وسلامة أراضيه وتنفيذ تعهداته الدولية[3].

ومن الشروط الموضوعية أيضا توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية[4].

([1]) نصت المادة على أنه (أذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم حال ترتب عليه توقف السير المنتظم لسلطات المادة الدستورية كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات الدستورية في أقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لإنجاز مهام وظائفها على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات وفي هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية).

[2] - د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص128.

[3] - د. حامد التهامي، نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص255.

[4] - د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الإستثنائية، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص58.

أما الشروط الشكلية فلها قسمان، الأول يتعلق بالسلطات العامة فاشترط على رئيس الدولة استشارة بعض الأشخاص والهيئات العامة على سبيل الحصر وهم كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بالإضافة إلى استشارة المجلس الدستوري، إلا أن أخذ الرأي لكل الأشخاص والجهات السابقة هو استشاري وغير ملزم له إلا أنه ولغرض دعم هذه الجهات والتفاف الرأي العام حوله فأنه يلجأ إلى أخذ رأيها والحصول على موافقتها على ما يتخذه من إجراءات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، والثاني يتعلق بالأمة، وهذا الشرط أوجبته المادة (16) حيث يعلن رئيس الجمهورية إلى الأمة الإجراءات التي ينوي اتخاذها في ظل الظروف الاستثنائية[1].

أما الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي فكان اول ظهور لها في مرحلة قانون الإدارة العرفية (الملغى)، إذ مرت نظرية الظروف الاستثنائية في العراق بعدة مراحل اولها الإدارة العرفية بموجب مرسوم الإدارة العرفية في 1935/5/14 برقم (18) (الملغى) الذي يجيز توقف تطبيق القوانين والأنظمة المرعية. ثم صدَر مرسوم الطوارئ رقم (1) لسنة 1956 الملغى أيضا، وفي عام 1965 صدر قانون السلامة الوطنية رقم (4) الذي ألغى مرسوم الإدارة العرفية وأبقى على حالة الطوارئ عند مواجهة خطر داخلي أو خارجي، ثم قانون الاستعانة الاضطرارية رقم 37 لسنة 1961(الملغى) الذي يمكن لرؤساء الوحدات الإدارية اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لمواجهة حوادث فجائية وخطيرة كالفيضانات، الحرائق، انهيار المباني، الآفات الزراعية، ثم قانون التعبئة رقم 12 لسنة 1971 المعدل(الملغى)، ويقصد به تعبئة الإمكانات البشرية والمادية والاستعداد لمواجهة خطر الحرب، ثم قانون الدفاع المدني رقم 64 لسنة 1987 المعدل(الملغى) والذي يهدف إلى وقاية المدنيين أو الحفاظ على سلامة المواصلات كذلك ضمان أداء المرافق العامة لنشاطها باتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة للوقاية من أخطار الحرب والكوارث، وأخيرا أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004، الذي أباح لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من العراق، إلا أن

[1]- د. احمد مدحت علي، المرجع نفسه، ص135.

هذا النص قد عدل بواسطة الدستور العراقي لسنة 2005، حيث نصت المادة (61/ تاسعا) منه بأن من اختصاصات مجلس النواب (أ) الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

وعليه فإنَّ من الواضح من المادة الأولى في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية إن إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس مجلس الوزراء وبموافقة هيئة الرئاسة، أصبح مشتركا بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبين مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وهذا يشكل ضمانا لحقوق وحريات الأفراد ويحول دون انفراد السلطة التنفيذية باتخاذ إجراء يؤدي بالمساس بالحقوق والحريات.

وقد نص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية على أسباب إعلان حالة الطوارئ في المادة الأولى منه (إذا تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم) وهذا يؤكد أن هناك خطرا وإن هذا الخطر ليس محتملا بل هو حال أي واقع وهو خطر جسيم، وهذا ما يسجل لصالح هذا القانون كونه قد نص على صفة الخطر وهو حال وليس متوقعا، مما يدل على ذلك إن جملة (خطر حال جسيم) وهذه تعطي الدلالة الواضحة، أن هناك خطرا جسيما يهدد الشعب العراقي، حيث إن المشرع قد حدد ماذا يعني بهذا الخطر الحال الجسيم وهو يهدد حياة الأفراد، أما إذا هدد أموالهم فلا يستدعي ذلك إعلان حالة الطوارئ، وهذا قد يكون مستغربا حيث إن الدولة مسؤولة عن الحفاظ على حياة الأفراد وأموالهم، ومن هنا نرى إن المشرع قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائيا أم لا، وهو يمارس ذلك بإتباع أسلوبين:

الأول: أن يصدّر قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه أن هناك من الظروف ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة[1].

[1] - د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، 1974، ص71.

أما الأسلوب الثاني: فيتمثل في وجود تشريعات معدة سلفا لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير وقتها والاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم.

المبحث الثاني

الانحراف بالقرار الإداري كأثر للظروف الاستثنائية

إن الاعتراف للإدارة بالقدرة على إصدار قرارات إدارية ملزمة للإفراد ليس هدفا في ذاته، فاستعمال هذا الامتياز بواسطة الإدارة مقيد بأن يكون المقصود منه هو إتباع حاجة عامة، ولذلك كان ركن الغاية لازما لمشروعية القرار، لذلك تعد غاية القرار الإداري قيدا على القرار تحت أي ظرف، وإلا فإن أي انحراف به سيسقط الغاية ومن ثم سقوط الركن الخامس للقرار، كونه يتعلق بالنتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وسنحث الجهود هنا لبيان المقصود بالانحراف بالقرار الإداري، ثم نبين أثر الظروف الاستثنائية على هذا الانحراف.

المطلب الأول

فكرة الانحراف بالقرار الإداري وصوره

تقوم فكرة الانحراف بالقرار الإداري على أساس مجافاة غاية القرار الإداري وهي المصلحة العامة، من ثم لبيان فكرة الانحراف بالقرار لابد من بيان المقصود بغاية القرار الإداري لننتقل بعدها لنوضح فكرة الانحراف بالقرار الإداري.

يمكن تعريف غاية القرار الإداري بأنها الهدف الذي يسعى إليه مصدّر القرار الإداري ويأمل في تحقيقه، فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطة من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا بقرار إداري، فأنه بذلك يكون قد أساء استعمال السلطة وانحرف بها عن

الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وكان واجبا إلغاؤه لعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة أو عيب الغاية [1]، وعرّف أيضا بأنه الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي تستهدفه السلطة الإدارية متخذه القرار [2]، من ثم يكون القرار الإداري معيبا (منحرفا) إذا خرج عن قاعدة تخصيص الأهداف وذلك إذا كان القرار صادرا لقصد تحقيق مصلحة عامة جعل له المشرع إجراءات ووسائل خاصة لتحقيقها، فإذا ما قيد القانون وقف الموظف عن العمل بأن يكون هذا الوقف لمصلحة عامة، فيجب أن يستهدف القرار هذه الغاية بالتحديد ولا يحيد عنها إلى غاية أخرى ولو كانت هذه الغاية الأخرى أيضا تتصل بالصالح العام، وعلى خلاف ذلك فإذا تبين أن جهة الإدارة استهدفت صالحا عاما فلا يكون قرارها معيبا، وكحال عناصر القرار الإداري الأخرى فإنّ القرار يتمتع في خصوص الغاية المستهدفة فيه بقرينة قانونية يفترض بها أنه قد صدر مستهدفا تحقيق غاية المصلحة العامة، ومن يدعي العكس يقع عليه عبء الإثبات[3]، كذلك الحال لو ثبت أن موظفا ارتكب أفعالا تكون جريمة تأديبية فإنَّ قرار الفصل يعتبر مبررا لتحقيق مصلحة المرفق حتى لو كان المسؤول الإداري قد أشبع رغبته في الانتقام بإصداره هذا القرار[4].

ما تقدم يرتبط عيب الانحراف في استعمال السلطة بعنصر الغاية في القرار الإداري، إذ يضع القانون قيدا على السلطة الممنوحة للإدارة عند اتخاذ قراراتها الإدارية إلا وهو استهدافها المصلحة العامة إذ لم يحدد المشرع هدفا بعينه، أما إذا حدد فينبغي عليها استهداف الغاية التي حددها. وعليه يوصم القرار بعيب الانحراف في استعمال السلطة إذا ما جانب الصالح العام أو خرج عن الهدف الذي وضعه المشرع[5].

---

[1] - د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012، ص265.

[2] - د. محمد ميرغني، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2005، ص40، د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار العاتك، بغداد، 2009، ص432.

[3] - د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص222- 223.

[4] - د. محمد ميرغني، المرجع السابق، ص39.

[5] - د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط1، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، 2013، ص200، وفي ذلك قضى مجلس الانضباط العام (الملغي) في الحكم ذي العدد / 158/ انضباط/ 2007 في 1/ 7/ 2007، بأنه (وحسب ما جاء في نص الفقرة (2) من المادة الخمسين قد أجاز للوزير المختص منح الموظف الذي أكمل سنتين في خدمة وظيفته فأن ذلك سلطة تقديرية للرئيس الإداري يمارسها وفقا لما يتطلبه تسيير المرفق الإداري بالشكل السليم على

وبصدد الاثبات بالحقيقة أنّ من يتحمل عبء إثبات انحراف السلطة هو المدعي، وذلك حسب القاعدة الأصولية في الإثبات المتمثلة على المدعي إثبات صدق ما يدعيه[1]، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك حين قضت بأنَّ على من يدعي الانحراف بالسلطة أن يثبته، ويكون الإثبات بأن يثبت المدعي أن القرار عنى غايات أخرى بعيدة عن الصالح العام[2].

وعن صور عيب الانحراف بالقرار الإداري قله عدة صور، لعل أولها الغاية بعيدة عن المصلحة العامة ويتحقق هذا العيب عند مجانبة الإدارة المصلحة العامة ومخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف وانحرافها عن الإجراءات، حيث إن القانون لم يعط الإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية التي تسعى إليها وهي المصلحة العامة[3]، كحالة استخدام السلطة لتحقيق نفع شخصي، فقد يصدّر رجل من الإدارة قرارا إداريا يقصد به تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، او استخدام السلطة بقصد الانتقام إذ تعتبر هذه الصورة من أشد حالات استغلال السلطة سوءاً، فالسلطة تمارس من أجل إيقاع الأذى بالغير بقصد الانتقام الشخصي لأحقاد وضغائن شخصية، كقيام أحد رجال الضبط الإداري بضرب أحد المتظاهرين ضربا مبرحا، لأنه خصم، فالتظاهرة كانت فرصة سانحة للاعتداء عليه وتقييد حريته الشخصية لا بقصد المحافظة على النظام العام وإنما بقصد الضغينة والكراهية[4]، في ذات الاتجاه سارت المحكمة الإتحادية العليا في العراق، بصفتها التميزية عندما قضت بأن قرار مدير البلدية برفض

أن يكون ذلك ليس بشكل مطلق وإنما مقيد بعدم التعسف أو المغالاة بذلك الجواز على حساب مصلحة الموظف) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007، المرجع نفسه، ص380.

(1) - د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص174.

(2) - حكمها في 17/ 1/ 1995 الطعن رقم 798 لسنة 36ق مكتب فني 40، ج1، ص925 نقلا عن: 59.
ود. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012، ص279.

(3) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولايات القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشاة المعارف، مصر، 1983، ص661.

(4) - د. محمد علي جواد، القضاء الإداري. الدار العربية للقانون، بغداد، 2016، ص89.

منح إجازة البناء بحجة شمول العقار بالاستملاك مستقبلا ودون الاستناد إلى أسباب قانونية هو انحراف في استعمال السلطة[1].

كذلك حالة استهداف غرض سياسي فيستخدم رجل الإدارة هنا ما يمتلكه من صلاحية لتحقيق أغراض ذات طبيعة سياسية وليس المصلحة العامة، وبعد أن كان الباعث السياسي من أسباب إمتناع القاضي الإداري في تفويض مشروعيته تحت حجة أعمال السيادة، أو استعمال السلطة لأغراض سياسية كإستخدام التعيين في الوظيفة العامة للكسب الحزبي أو فصل موظف لإنتمائه لحزب سياسي معين[2].

أما الخروج على مبدأ تخصيص الأهداف فتتمثل بحالات يحدد فيها المشرع لرجل الإدارة هدف معين يسعى لتحقيقه من خلال القرارات الإدارية، فإن جاء القرار لتحقيق هدف غيره وقع باطلا لعيب انحراف السلطة حتى إذا كانت الغاية هو المصلحة العامة، فتعني قاعدة تخصيص الأهداف أن يلتزم رجل الإدارة فيما إذا حدد القانون غاية معينة لاتخاذ قرارها أن يستهدف الهدف الذي حدده القانون على وجه الخصوص في إصدار قراره[3]، وهذا التخصص قد يستمد من النصوص صراحة إذا ما حدد المشرع الغرض من إنشاء اختصاص معين، مثلا لو منح الإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن المبينة لتخصيصها لأماكن التعليم أو الإسكان أو بناء المستشفيات وغيرها. فلا يجوز للإدارة استعمال سلطة الاستيلاء إلا لتحقيق هذه الأغراض دون غيرها، وبذلك يمكن استخلاص الهدف المخصص من قصد المشرع من روح التشريع مع الاستعانة بالأعمال التحضيرية والملابسات التي أحاطت بالتشريع إذا لم يفصح صراحة عن الهدف.

أما عن استخدام سلطة الضبط الإداري القائم على إيجاد تنظيما لممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بإيجاد نوع من التوازن أو التوفيق بين النشاط الفردي وكفالة النظام العام، فإذا حدد

---

(1) - حكمها ذي العدد 18/ اتحادية/ تمييز/ 2006 في 19/ 7/ 2006، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ص134.

(2) - د. غازي فيصل مهدي وآخرون، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص201.
د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص266.

(3) - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص351،

المشرع الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري تحقيقه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة) فإذا خالفت الإدارة هذا الهدف فيحكم القضاء الإداري بإلغائه لانحراف الإدارة عن الهدف المخصص[1].

وفي في ميدان الوظيفة العامة فالأصل إن للإدارة سلطة توزيع الموظفين بين الوظائف والأماكن المختلفة بما يكفل للوظيفة العامة تحقيق أهدافها، فإذا صدر قرار التوزيع بقصد توقيع عقوبة تأديبية بحقه فإن قرارها يكون معيبا في غايته[2]، 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 220 في 9/ 10/ 2002 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 (3) من التعليمات التي أصدرها الوزير والمتضمنة أن يكون طالب التعيين حاصلا على شهادة البكالوريوس فأعلى مخالفة لأحكام 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 باستعمال السلطة، عليه ولما تقدم من أسباب وإتباعا لقرار النقض قررت المحكمة إلغاء قرار المدعي عليه الأول وزير التجارة إضافة لوظيفته القاضي برفض إعادة تعيين المدعي[3].

أيضا إساءة استعمال الإجراءات يظهر هذا النوع من الانحراف في حالة استخدام الإدارة لإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، أي أنها تعمد

---

[1] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، مجلة المحاماة، العدد الأول، 2001، ص597.

[2] - د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص90.

[3] - حكم محكمة القضاء الإداري رقم 5/ 2004 في الدعوى العدد 39/ قضاء إداري/ 2004 في 17/ 3/ 2004 غير منشور.

إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان يجب عليها إتباعه من أجل الوصول إلى هدفها، وتلجأ الإدارة إلى إجراء معين تراه أكثر سهولة من الإجراء المحدد لها قانونا لتحقيق هدف معين، فيصبح قرارها في هذه الحالة مشوبا بإساءة استعمال السلطة عن طريق الانحراف بالإجراءات. كإجراء الإدارة الاستيلاء المؤقت على عقارات بدلا من إتباعها إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تفاديا من الإطالة في الإجراءات[1].

المطلب الثاني

الظروف الاستثنائية وتأثيرها على ركن الغاية

إذا كانت الظروف الاستثنائية تعطي للإدارة مبررا للتحلل من بعض قواعد المشروعية وهي بصدد إصدار قراراتها الإدارية بالنسبة لأركان الشكل أو المحل أو الاختصاص، فإنّ قيام تلك الظروف لا يسوّغ للإدارة الانحراف بسلطتها حال إصدارها تلك القرارات، لأن الانحراف بالسلطة يشكل حيادا عن المصلحة العامة، وما أقرت نظرية الظروف الاستثنائية إلا حماية لتلك المصلحة، حيث إن الظروف الاستثنائية لازمة إذا ما واجه المجتمع ظرف طارئ يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا لا يكون من الممكن مواجهته بالوسائل القانونية المعمول بها في الظروف العادية، أما لتعذر إتباعها أو عدم كفايتها فيتم التعامل مع تلك الظروف بإجراءات استثنائية تتخذها الإدارة بهدف حماية المصلحة العامة[2].

إن حرية الإدارة في اختيار وقت إصدار قرارها تختفي في حالة الظروف الاستثنائية، حيث إن الإدارة تتخذ بعض الإجراءات الاستثنائية بوسائل لاتتم وفقا للقانون وبصفة مؤقتة، وذلك إزاء مواجهة الأخطار التي تهدد كيان الدولة والمحافظة على سلامتها، والتي تتطلب ضرورة التدخل والتصرف السريع وهذا دون مراعاة وقت التدخل لإصدار قراراتها[3].

[1]- د. علي سعدون عمران، القضاء الإداري العراقي المقارن، مكتبة المشهداني، بغداد، 2012، ص90- 91.
[2] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص30.
[3] - د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية, 1992، ص212.

لا يعد هذا الخروج مخالفة صريحة لمبدأ المشروعية ذاته، لأن هذه القواعد إنما هي أنشئت لتحكم بعض العلاقات في ظل الظروف العادية، ومن ثم فإنّ نطاق تطبيقها لا يمتد إلى الظروف الاستثنائية لعدم صلاحياتها للتطبيق عليها، مما تضطر إلى التدخل مؤقتا لإصدار بعض القرارات واللوائح لمواجهة الظروف العارضة، وهذا في إطار المشروعية الاستثنائية.

إذن القاعدة العامة في هذا الصدد تتمثل في إن الإدارة ملزمة باحترام قاعدة أساسية وهي تخصيص الأهداف، فالقرار الذي تصدره الإدارة يجب أن يكون الغرض منه المصلحة العامة[1]، وعلى الإدارة احترام هذه القاعدة مهما كانت الظروف وفي مجال الظروف الاستثنائية فإنّ المصلحة العامة هي الحفاظ على النظام العام واستمراريته في المرافق العامة[2].

وتأسيسا على ذلك إذا كان الغرض من القرار الإداري هو تحقيق هدف مغاير للمصلحة العامة فإنّ قرارها يكون مشوبا بعيب، بحيث يجوز الطعن فيه سواء بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض ولا يعطي الإدارة الاحتجاج بفكرة الظروف الاستثنائية[3].

وعلى الرغم من هذه القاعدة فإنه إذا حدد النص للإدارة هدفا معينا يجب أن تسعى لتحقيقه عند إصدار قرارها، ومع ذلك فإنّ الظروف الاستثنائية أدت بها إلى إصدار ذلك القرار لتحقيق غرض آخر والذي حدده النص القانوني، فإنّ القضاء الفرنسي على وجه الخصوص يعتبر ذلك مشروعا ما دام لم يخرج عن فكرة المصلحة العامة[4]، ومن الأحكام القضائية الصادرة في هذا الصدد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Syndicat national des chemins de fer (de fronce des Collonies) وذلك بشأن إضراب عمال السكك الحديد (S. N. C. F) وكان الدخول في إضراب في شهر اكتوبر 1990، فنتج عن ذلك توقف العمل، مما اضطر الحكومة أن تطلب من وزير الحرب إصدار قرار يقضي بتجنيد العاملين المضربين لمدة (3)

(1) - د. المستشار حمدي ياسين عكاشه، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، 2018، ص509.
(2) - د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص262.
(3) - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص502.
(4) - د. احمد مدحت علي، المرجع السابق، ص216.

أسابيع، وترتب على ذلك أن أصبح أولئك العمال يعملون بهذا المرفق بصفتهم عسكريين خاضعين للنظام العسكري، هذا ما أدى بنقابة عمال سكك الحديد إلى الطعن بهذا بدعوى إلغاء أما مجلس الدولة على أساس أنّ وزير الحرب قد تجاوز سلطاته في إصداره لذلك القرار، بل اعتبر أنه لم يقصد به تحقيق الغرض الذي نص عليه القانون المتعلق بالتجنيد، إلا إن مجلس الدولة رفض هذا الطعن على أساس أنه إذا كان وزير الحرب لم يقصد من وراء إصداره ذلك القرار تحقيق الغرض الذي نص عليه القانون المتعلق بالتجنيد، فإنه مع ذلك قصد استمرارية خدمات مرفق السكك الحديدية باعتباره مرفقا حيويا يجب أن يعمل دون توقف مهما كانت الظروف، وذلك ضمانا لحماية أمن الدولة ومصالح الدفاع الوطني، وعلى أساس ذلك فإنّ الوزير لم يتجاوز سلطته في إصداره لذلك القرار ما دام قصد من ورائه تحقيق المصلحة العامة[1].

مما سبق يتوضح أن الظروف الاستثنائية لا تعني إفلات الأعمال الإدارية في هذه الظروف من الخضوع لمبدأ المشروعية على نحو مطلق فتتصرف الإدارة كما تشاء دون ضوابط بل ذلك يعني توسيع قواعد المشروعية أو استبدال قواعد المشروعية العادية بالاستثنائية لأنها تمنح الإدارة قدرا واسعا من السلطات لمواجهة الأخطار التي تهدد البلاد والمصلحة العامة، حيث لا يمكن للإدارة عند إفصاحها عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه أن تتغاضى عن الهدف الأساسي الذي من أجله نشأ القرار، ولا بد أن تكون غايتها في ذلك محددة وواضحة وهو تحقيق الصالح العام، وهي بالتالي لا تملك الحرية المطلقة في إصدار قراراتها بل عليها أن ترمي من وراء إصدارها للقرار الإداري تحقيق هدف معين ألا هو تحقيق المصلحة العامة[2].

ومن أهداف القرار الإداري هو حسن سير المرافق الإدارية بانتظام وإطراد وكذلك المحافظة على النظام العام ومن هنا فالغاية من القرار الإداري، يلتزم رجل الإدارة حدود القانون وأن لا يتعداها

(1) - د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1982، ص235.
(2) - د. محمد ميرغني، المرجع السابق، ص45.

لدافع شخصي أو غيرها من أسباب عيب الانحراف بالسلطة، إن الإدارة لابد لها أن تستهدف المصلحة العامة، وتلك قاعدة لا يرد عليها استثناء[1].

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: (فرض رقابة على ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة.... ومن قرارها إذا كان حقا قد رمت به وجه المصلحة العامة أم تنكبت السبل وانحرفت عن الغاية[2].

وهنا يمكن القول أن الإدارة كان قرارها يتعارض مع المصلحة العامة، أو يتعارض مع الغرض الذي قصده المشرع، أو تعمدت الإدارة إلى الوصول إلى نتيجة، فإنّ عنصر النية أو القصد يكون متوفرا وبذلك يكون عيب الانحراف منحصر باستعمال السلطة.

حيث إن قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس الدولة المصري يتوسعان في تحديد فكرة الظروف الاستثنائية، فلا يشترط فقط تحقق أزمة أو كارثة عامة، بل يكفي أن توجد الإدارة في حالة خاصة لو نفذت فيها التزاماتها القانونية العادية لأدى الأمر إلى تهديد شديد للأمن أو انقطاع سير المرافق العامة، ونذكر للتدليل على ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الذي تقرر فيه (أنه ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي، وإلا كان مخالفا للقانون إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها)[3].

في هذا الحكم يتوضح أن الغاية من إيقاف الحكم هو المصلحة العامة، لأن تنفيذه قد يقلب الأمر إلى أحداث لا تحمد عقباها فإنّ الصالح العام يقتضي إيقاف هذا الحكم، وبالتالي إن توسع سلطات واختصاصات الإدارة نتيجة تحقق الظروف الاستثنائية لا يقتصر على ميدان

(1) - د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية ودعوى الإلغاء والتعويض، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص57.
(2) - حكمها رقم الطعن 1154 لسنة 14ق، بتاريخ 11/6/ 1972.
(3) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2000، ص219.

واحد مثل التوسع في ميدان الضبط الإداري، فهذه نظرة ضيقة لنظرية الظروف الاستثنائية، حيث إن البقاء على تطبيق المشروعية العادية في ظل الظروف الاستثنائية، قد يؤدي إلى التهديد الشديد للأمن أو التهديد الشامل على سير المرافق العامة والدولة برمتها[1].

لذلك صرحت الدول على وجود تشريعات معدة سلفا لمواجهة الظروف الاستثنائية والغاية من إيجاد هذه التشريعات هو إيقاف تداعيات الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلدان، حيث أخذ المشرع الفرنسي بهذا الأسلوب إذ منحت المادة(16) من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958، رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية .[2]

كذلك فعل المشرع العراقي وأصدر عدة تشريعات وكان قد أشار إليها في القانون الأساسي لسنة 1925 في المادة (3/26) التي منحت الملك حق إصدار مراسيم لها قوة القانون إذا أظهرت أثناء عطلة مجلس الأمة ظروف تستلزم اتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع الخطر العام، وكذلك أشارت المادة (125) إلى ذلك إذ منحت الملك إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي تتعرض إلى حدوث قلاقل أو خطر غارة عدائية على أن تخضع إجراءات الملك في المادتين إلى رقابة مجلس الأمة، ونتيجة لهاتين المادتين صدر مرسوم الإدارة العرفية رقم (18) لسنة 1935(الملغي وكما اشرنا سابقا) ينظم حالة الأحكام العرفية والرسوم الطوارئ رقم (1) لسنة 1956. ورسم ذلك مرسوم الإدارة العرفية رقم (18) لسنة 1935، وقانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 الذي حل محله أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 النافذ حاليا وغيرها من التشريعات التي تنظم الحالة الاستثنائية.

(1) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص219 .
(2) - د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية, 2004 ، ص165.

الخاتمة

ختاما لبحثنا نلحص اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات ونطرح ما نجده ضروريا من مقترحات عسى ان تثرى موضوع البحث وتعالج مشكلته.

اولاً: الاستنتاجات:

1. تعد نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية صاغها مجلس الدولة الفرنسي مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف، وتكون ضرورية لحماية النظام العام ويتسع نطاق المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية ليتكون ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية التي تتمتع السلطة الإدارية بمقتضاها باختصاص واسع يورده القانون

2. هناك من يفرق بين مصطلحات ثلاثة هي الضرورة والظروف الاستثنائية والاستعجال وبشكل عام ان الظروف الاستثنائية استثناء عن الأصل وهو سمو الدستور وما يتبعه من تدرج في القواعد القانونية حيث تستطيع السلطة التنفيذية ولظروف خاصة وبمراسيم أو لوائح صادرة عنها أن تخترق القواعد القانونية العادية والدستورية.

3. تتفق القوانين المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية، فضلا عن أن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة.

4. تقوم فكرة الانحراف بالقرار الإداري على أساس مجافاة غاية القرار الإداري وهي المصلحة العامة.

5. أظهرت الدراسة أن القواعد القانونية المرنة تتيح للإدارة اتخاذ قرارات استثنائية لمواجهة الطوارئ، لكنها قد تفتح الباب أمام الانحراف في استخدام السلطة.

6. استبان لنا أيضا زيادة احتمالية الانحراف بالسلطة في ظل الظروف الاستثنائية، إذ يزداد خطر استخدام الصلاحيات الممنوحة بشكل يتجاوز الأهداف المعلنة، مما يؤدي إلى الإضرار بمبادئ العدالة والمساواة.

7. كذلك ضعف الرقابة القضائية، حيث أشارت الدراسة إلى أن الرقابة القضائية تصبح أكثر تعقيدًا خلال الظروف الاستثنائية، مما يحد من فعالية الرقابة على القرارات الإدارية.

8. كذلك تأثير الظروف الاستثنائية على حقوق الأفراد، فغالبًا ما تؤثر القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية بشكل مباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم، ما يتطلب وضع ضمانات إضافية.

ثانيا: التوصيات:

1. نرى من الضرورة بمكان تعزيز الضوابط القانونية من حيث وضع نصوص قانونية دقيقة تبين حدود استخدام السلطات الاستثنائية، مع ضرورة احترام مبدأ المشروعية حتى في الظروف الطارئة.

2. كذلك ندعو مشرعنا الموقر تقوية الرقابة القضائية فكلما تعزز دور القضاء الإداري لضمان فحص مشروعية القرارات الاستثنائية، مع توفير آليات فعالة لتلقي الشكاوى والنظر فيها سريعًا.

3. أيضا يستدعي توافر الضمانات الكافية لحماية الحقوق من حيث وضع آليات تضمن احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية خلال الأزمات، مثل اللجان الرقابية أو الأجهزة المستقلة.

4. كذلك نجد ضرورة التدريب الإداري من حيث إعداد برامج تدريبية تستهدف المسؤولين الإداريين تؤهلهم على النحو الكافي حول كيفية اتخاذ القرارات الاستثنائية بطريقة تتماشى مع القوانين وتحمي الحقوق.

5. أيضا تعزيز الشفافية من حيث الالتزام بالإعلان عن القرارات الاستثنائية وأسبابها لضمان فهم المواطنين للإجراءات المتخذة وتعزيز ثقتهم بالمؤسسات الإدارية.

6. أخيرا ندعو المشرع الموقر الى اصدار ما يلزم من تعليمات تحقق التوازن بين استجابة الإدارة للظروف الاستثنائية وحماية مبدأ المشروعية وحقوق الأفراد، مما يستدعي ضرورة العمل على تطوير الأطر القانونية والرقابية لتحقيق هذا التوازن.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: الكتب:

1. د. إحسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 1990.

2. د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الإستثنائية، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.

3. د. أشرف فايز اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية، ط4، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2018.

4. د. المستشار حمدي ياسين عكاشه، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، 2018.

5. د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

6. د. حامد التهامي، نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.

7. د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2010.

8. د. حقي إسماعيل بربوني، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، بيروت، 2008.

9. د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية, 1992.

10. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1982.

11. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

12. د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، 1974.

13. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

14. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.

15. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولايات القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشاة المعارف، مصر، 1983.

16. د. عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة في القانون المصري مقارنة بالقانون الفرنسي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994.

17. د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.

18. د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012.

19. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2008.

20. د. علي سعدون عمران، القضاء الإداري العراقي المقارن، مكتبة المشهداني، بغداد، 2012.

21. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

22. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط1، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، 2013.

23. د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية, 2004.

24. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الراوي، دمشق، 1998.

25. د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية ودعوى الإلغاء والتعويض، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2004.

26. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار العاتك، بغداد، 2009.

27. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.

28. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2000.

29. د. محمد علي جواد، القضاء الإداري. الدار العربية للقانون، بغداد، 2016.

30. د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، والرقابة القضائية، ط3، بيروت، 2007.

31. د. محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2013.

32. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

.33

ثانيا: الرسائل الجامعية:

1. د. محمد ميرغني، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2005.

ثالثا: البحوث العلمية:

1. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، مجلة المحاماة، العدد الأول، 2001.

رابعا: المجاميع القضائية:

1. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007 تصدر عن وزارة العدل، صباح صادق جعفر.