



Volume 4, Issue 5, 2025

Examining the Theory of Government Action Regarding Exceptions to the Rule of Law

Ahlam Qasim Habib Al-Janabi ^{1*}, Ali Mashhadi²

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

2. Professor, Public Law Department, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 1-15

Article history:

Received: 21 Nov 2024

Published online: 19 Feb 2025

Keywords:

Rule of Law, Exceptional
Legality, Theory of
Necessity, Necessity
Regulations, Acts of
Sovereignty, Judicial
Oversight, Functioning of
Public Services.

ABSTRACT

This study addresses a pivotal, perennial issue in legal and administrative jurisprudence: how to strike a delicate balance between the State's imperative adherence to the "rule of law" and "administrative legality" on the one hand, and the necessity of empowering the executive branch to employ "exceptional mechanisms" to confront states of necessity and major crises on the other. The study argues that the administration's temporary departure from ordinary legislative rules does not constitute an undermining of the rule of law; rather, it represents a flexible expansion of the scope of administrative legality—necessitated by the supreme interest of ensuring the continuity of public services and the survival of the State—in accordance with the fundamental legal maxim: "Necessity is measured according to its extent." The study employs an analytical and foundational approach to deconstruct mechanisms utilized in government operations, such as the theory of exceptional circumstances, necessity regulations, exceptional laws, and the doctrine of acts of sovereignty. It also focuses on outlining the safeguards governing the prevention of the abuse of power, foremost among them: the requirement of proportionality between the threat and the measure taken, the requirement of temporariness, and respect for the "hard core" of rights that cannot be suspended.



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

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Al-Janabi, A. Q. H & Mashhadi, A (2025). "Examining the Theory of Government Action Regarding Exceptions to the Rule of Law". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(5): 1-15.



دوره چهارم، شماره پنجم، اسفند ۱۴۰۳

تحقیق نظریه العمل الحكومي للاستثناءات علي سيادة القانون

أحلام قاسم حبيب الجنابي^{۱*}، علي مشهدي^۲

۱. طالیه دکوراه، کلیه القانون، جامعه قم، قم، ایران.

۲. استاذ، قسم قانون العام، کلیه القانون، جامعه قم، قم، ایران.

چکیده

تناول هذه الدراسة إشكالية أزلية محورية في الفقه القانوني والإداري، تتمثل في كيفية إحداث التوازن الدقيق بين حتمية التزام الدولة بـ "مبدأ سيادة القانون" و"المشروعية الإدارية" من جهة، وضرورة تمكين السلطة التنفيذية من استخدام "آليات استثنائية" لمواجهة حالات الضرورة والأزمات الكبرى من جهة أخرى. وتسعى الدراسة إلى إثبات أن الخروج المؤقت للإدارة عن القواعد التشريعية العادية لا يعد هداما لسيادة القانون، بل هو توسيع مرن لنطاق المشروعية الإدارية تقتضيه المصلحة العليا لضمان استمرار المرافق العامة وبقاء الدولة، استنادا إلى القاعدة الأصولية: "الضرورات تقدر بقدرها". اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي التأصيلي لتفكيك الآليات المعتمدة في العمل الحكومي، مثل: نظرية الظروف الاستثنائية، لوائح الضرورة والقوانين الاستثنائية، ونظرية أعمال السيادة. كما ركزت على بيان الضوابط الحاكمة لدرء الانحراف بالسلطة؛ وفي مقدمتها: شرط التناسب بين الخطر والتدبير، شرط المؤقتية، واحترام النواة الصلبة للحقوق التي لا تقبل التعطيل.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۱۵

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

سيادة القانون، الشرعية الاستثنائية، نظرية ال ضرورة، لوائح ال ضرورة، أعمال ال سيادة، الرقابة القضائية، سير المرافق العامة.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی مقاله حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

مقدمه

تعتبر مسألة "الاستثناءات على سيادة القانون" من أدق وأخطر الموضوعات في الفقه القانوني والإداري؛ لأنها تعالج الإشكالية الأزلية بين ضرورة التزام الدولة بمبدأ المشروعية (خضوع الحكام والمحكومين للقانون) من جهة، وحق الدولة في الحفاظ على بقائها وأمنها القومي عند مواجهة أزمات وطوارئ كبرى لا تسعفها القواعد القانونية العادية لمواجهتها من جهة أخرى.

أولاً: أهمية الموضوع

1. يساهم البحث في إثبات أن مبدأ سيادة القانون ليس مجوداً شكلياً يؤدي لجمود الدولة وسقوطها أمام الكوارث، بل هو مفهوم يتسم بالمرونة؛ حيث تتسع الشرعية الإدارية في أوقات الضرورة لتشمل إجراءات لم تكن مشروعة في الأوقات العادية.
 2. يساهم البحث في تحديد الأطر النظرية للتمييز بين "الخروج المشروع على القانون" (الضرورة) و"الخروج غير المشروع" (التعسف والانحراف بالسلطة).
 3. يوفر البحث للمؤسسات الحكومية وصناع القرار دليلاً وعقيدة قانونية واضحة تجعل تحركاتهم الاستثنائية (أثناء الحروب، الأوبئة، الكوارث الطبيعية، أو الأزمات الاقتصادية) قائمة على أسس آمنة ومدروسة دون خوف من الشلل الإداري.
 4. يساهم البحث في التحديد الدقيق للحقوق والحريات العامة التي لا يجوز المساس بها أو تعطيلها تحت أي ظرف استثنائي (مثل الحق في الحياة، منع التعذيب، وحق المحاكمة العادلة)، مما يمنع التغول الحكومي الكامل على الأفراد.
 5. أظهرت الأزمات الحديثة (مثل جائحة كورونا، الأزمات السيبرانية، والهجمات الإرهابية) أن الدول تحتاج باستمرار لتفعيل آليات استثنائية لمواجهة أخطار غير تقليدية، وهو ما يجعل دراسة هذا الموضوع حاجة ملحة ومستمرة.
 6. يساعد البحث في وضع معايير دقيقة للقضاء الإداري والدستوري لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في حالات الطوارئ؛ للتأكد من تحقق ركن "حالة الضرورة" والالتزام بالإدارة بـ "معيار التناسب".
- يسلط البحث الضوء على خطورة التوسع غير المبرر في استخدام نظرية أعمال السيادة أو اللوائح التفويضية لهروب الحكومة من الرقابة القضائية.

ثانياً: أهداف البحث

1. بيان التكييف القانوني والفلسفي لفك الفكرة الشائعة بأن "الاستثناء هو إهدار للقانون"، وإثبات أنه توسيع لشرعية الإدارة لتمكينها من مواجهة الأزمات وتحقيق الهدف الأسمى وهو بقاء الدولة.
2. وضع التمييز الدقيق بين الأدوات والآليات المختلفة المتاحة للحكومة (مثل: نظرية الظروف الاستثنائية، لوائح الضرورة، حالة الطوارئ، وأعمال السيادة) من حيث شروط التفعيل والنطاق القانوني.
3. تحديد الحقوق والحريات الأساسية التي تلتزم الدولة بعدم تعطيلها أو المساس بها تحت أي ظرف استثنائي، ضماناً لعدم الانحراف نحو الاستبداد.
4. تقديم رؤية آمنة لصناع القرار والسلطة التنفيذية تشرح كيفية اتخاذ قرارات طارئة أثناء الكوارث والأزمات، بالاعتماد على أسس دستورية وقانونية واضحة دون الوقوع في مظنة الشلل الإداري أو البطلان.
5. التوصل إلى معايير ودلائل يستعين بها القضاء الإداري والدستوري في بسط رقابته اللاحقة على قرارات الإدارة الاستثنائية، خاصة التأكد من وجود "حالة الضرورة" بصفة واقعية ومباشرة.

ثالثا: مشكلة البحث والأسئلة

تتمحور إشكالية البحث حول المعادلة الصعبة والمزدوجة التي تواجه الدولة الحديثة: كيف يمكن التوفيق بين التزام الدولة الصارم بمبدأ "سيادة القانون" و"المشروعية الإدارية"، وبين حتمية تمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الأزمات والطوارئ الكبرى دون أن يتحول هذا الاستثناء إلى أداة للهدم أو مدخل للاستبداد؟

تستدعي هذه الإشكالية التساؤل المباشر: «إلى أي مدى تنجح الآليات القانونية والقضائية المعتمدة في الفقه والدستور (مثل: نظرية الظروف الاستثنائية، لوائح الضرورة، وأعمال السيادة) في تحقيق التوازن الدقيق بين حماية أمن الدولة واستمرار مرافقها العامة، وبين الضمانات الكفيلة بعدم تقويض سيادة القانون والمساس بالنواة الصلبة لحقوق الإنسان؟»

التساؤلات الفرعية للبحث

لتفكيك هذه الإشكالية الكبرى والوصول إلى إجابات دقيقة، ينبثق عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية: ما الحدود الفاصلة بين "الشرعية الاستثنائية" التي تملئها الضرورة لحماية الدولة، وبين "الخروج غير المشروع على القانون" الذي يشكل انحرافا بالسلطة؟

ما مدى كفاية الآليات الدستورية والقانونية الحالية (كلوائح الضرورة وقوانين الطوارئ) لاستيعاب الأزمات الحديثة وغير التقليدية (مثل الأزمات السيبرانية، الجوائح، والأزمات الاقتصادية المركبة)؟ ما دور القضاء الإداري والدستوري في بسط رقابته اللاحقة على القرارات الاستثنائية؟ وهل يمتلك القضاء المعايير الواقعية للكشف عن الصورية في إعلان "حالة الضرورة"؟

رابعا: منهج البحث

اعتمدت الدراسة منهجية البحث الوصفي والتحليلي المقارن لدراسة أليات تحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون، من خلال معايير وقواعد دقيقة ترتبط ارتباطا قويا بجوهر المشكلة موضوع البحث من خلال مقارنة واقع التطبيق القانوني وهذه المقارنة في ضوء ومنظور السياسة القانونية لجلب المنافع في واقع القانون العراقي.

المبحث الأول: المفاهيم

تعتبر نظرية العمل الحكومي مدخلا لدراسة المجالات التي تتصرف فيها السلطة التنفيذية (الحكومة) بسلطة تقديرية واسعة، وقد تصل إلى العمل خارج الإطار القانوني العام أو بمسؤولية محدودة، وسوف أتناول في هذا المبحث المفاهيم المتعلقة بنظرية العمل الحكومي دراسة مقارنة للاستثناءات على سيادة القانون من منظور الرقابة الادارية.

المطلب الأول: تعريف العمل الحكومي

الفرع الأول: العمل الحكومي في اللغة

أولا: لفظ العمل

إن مفهوم العمل في اللغة يأتي من عدة معاني، وهو الفعل بقصد إعمال الذهن في التفكير والتدبر والاستنباط، فيقال: أعمل فلان ذهنه في كذا وكذا إذا تدبره وفكر فيه، العمل أي: المهنة والفعل.

^١ محمد ابن أحمد الأزهري: تهذيب اللغة، ت: محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث، بيروت، ط ١، ٢٠٠١ ص: ٢٥٥، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص:

فالعَمَلُ في اللغة هو الفعل بقصد، ويقال أيضا عمل عملا، وتعني صنع ومهن، والعمل هو المهنة والفعل، من عمل عملا والجمع أعمال، وأعماله^١ واستعمله طلب إليه العمل، واعتمل أي عمل بنفسه وأعمل رأيته، والعمل أي العاملون بأيديهم، والعامل على الصدقة الذي يسعى إلى جمعها، والعامل من يعمل في مهنة أو صناعة^٢، وقد يطلق لفظ العمل على تصرفات وسلوك الإنسان، فيقال عمل معروف أي تصرف معروف^٣.

يعرف العمل في الاصطلاح على أنه المجهود الجسدي أو العقلي الذي يبذله الناس تحقيقا لغرض غير مجرد الاستمتاع به، ومنذ عهد غير قريب ميز الباحثون بين العمل المثمر (أو المنتج) والعمل غير المثمر (أو اللا منتج)، أن العمل الزراعي هو وحده العمل المثمر، وأن عمل الصناعات والتجارة وغيرهم عمل عقيم وحتى آدم سميث نفسه ذهب إلى القول بأن عمل الخدم غير منتج.

أما المفهوم الحديث للعمل فيقول بأن كل جهد يشيع حاجة أو يخلق منفعة هو عمل مثمر، سواء أكان هذا العمل عمل كاتب أو رسام أو ممثل مسرحي، أو عمل طبيب أو مهندس أو مدرس، أو عمل فلاح أو سائق قطار أو عامل في مصنع من مصانع النسيج.

أما أندري لالاند، فقد حدد في موسوعته الفلسفية، العمل من حيث هو عملية يجريها كائن، وتعتبر من نتاجه بالذات، لا من نتائج علة خارجية، كما أن للعمل معنى تقنيا في الميكانيكا حيث هو نتاج طاقة من خلال زمن.

وعموما، وباختلاف كل هذه التحديدات، يحمل مفهوم العمل في طياته هيكلًا موحدًا يرتبط بصيغته الجهدية والحرفية والاقتصادية وما تتضمنه من منافع للإنسان، وهذه الرؤية لجوهر مفهوم العمل تتوسع داخل الحقل الديني وترتبط بالمسألة الأخلاقية.

ثانيا: لفظ الحكومي

لفظ (الحكومي) في اللغة العربية نسبة إلى (الحكومة) التي تعني في اللغة العربية: هيئة مؤلفة من أفراد يقومون بتدبير شؤون الدولة كرئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والوزراء، ومرءوسيه.

الحكومة هي الهيئة التي تمتلك القوة الشرعية لفرض الترتيبات والأحكام والقوانين اللازمة للحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع وتنظيم حياة الأفراد المشتركة.

قد تطلق كلمة الحكومة ويراد بها النظام السياسي كلة بما فيه من سلطات و شعب، فنقول مثلا اليمن حكومة اسلامية. وفي دائرة أضيق من الاولى تطلق على السلطات الثلاث (التشريعية و التنفيذية و القضائية)، و تضيق الدائرة أكثر ونعني بالحكومة مجرد السلطة التنفيذية وحدها.

والحكومة لا تستطيع خدمة جميع الأهداف في آن واحد. فتحقيق المساواة يتضارب مع مصالح بعض أفراد المجتمع. والحكومة الناجحة هي التي تستطيع الموازنة والتوفيق بين الغايات المعلنة. ولهذا، فإن الحكومة الدستورية ترجع لمبادئ متفق عليها مع أفراد المجتمع لكي تحظى بالطاعة من خلال "حكم القانون"، والقانون لا بد أن يكون عادلا، بمعنى أن إصداره كان من أجل غاية عادلة ومقبولة، وأن تطبيقه يشمل جميع الأفراد دون استثناء.

^١ ابن منظور: معجم لسان العرب، دار صادر، الطبعة الثالثة، بيروت، ٢٠٠٣، ص: ٦٢٩.

^٢ باقر شريف القرشي: العمل وحقوق العامل في الإسلام، مطبعة النجف، العراق، ١٩٦٢، ص: ٢٢١.

^٣ المرجع السابق نفسه.

^٤ منير البعلبكي: موسوعة المورد، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٩١، ص: ١٥٦.

^٥ أندري لالاند: موسوعة لالاند الفلسفية - ترجمة خليل أحمد خليل، الجزء الثالث، عويدات، ٢٠٠١، ص: ٨٧.

^٦ المرجع السابق نفسه.

^٧ محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي، تهذيب اللغة، تحقيق: محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث العربي - بيروت، الطبعة: الأولى، ٢٠٠١، ج ٤/ص ٧٠، ود. أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة (مرجع سابق)، ج ١/ص ٥٤٠.

^٨ د. أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة (مرجع سابق)، ج ١/ص ٥٤٠.

وبناء عليه يمكن تعريف المؤسسات الحكومية بأنها كيانات تنظيمية تتكون من مجموعة من الأفراد الذي يتحدون في أعمالهم من أجل الوصول إلى هدف معين على أن تكون هذه الكيانات تابعة لحكومات الدول التي تنشأ فيها هذه المؤسسات، ويمارس هذا النوع من المؤسسات دورا حيويا في التأثير على السياسات والبرامج.

الفرع الثاني: العمل الحكومي في الاصطلاح

على غرار الكثير من المفاهيم السلوكية التأسيسية، لا يزال مفهوم العمل الحكومي يكتنفه الغموض، وعليه تعددت التعاريف ولم يتفق حتى الآن على تعريف محدد للمؤسسة، غير أنه ومن خلال الدراسات العديدة فقد تم تحديد أربعة اتجاهات رئيسية لتعاريف، وهي:

أ - الاتجاه الهيكلية:

يعتبر هذا الاتجاه العمل الحكومي: تنظيم هيكلي يحدد بشكل دقيق مواقع عمل الأفراد والجماعات فيها، ومن أهم تعريفات هذا الاتجاه فيما يلي:

1 - تعريف: Brawn, and Moberg 1980

" العمل الحكومي عبارة عن هيكل متعمد من الأدوار في إطار التأسيس الرسمي للمؤسسة."

2- تعريف: Redeian, and Zammuto 1991

العمل الحكومي هيكل من الفعاليات المتداخلة والموجهة لتحقيق هدف معين، كما أن العمل الحكومي عبارة عن الإدارة الوظيفية، وتعني إدارة مجموعة من الوظائف المتنوعة.

وهكذا يتضح التفاوت بين العلماء أحيانا والتداخل بينهم أحيانا أخرى في تحديد مفهوم واضح للمؤسسة، ويرجع كل ذلك إلى مدى التغير الكبير الذي تعرض له هذا المفهوم عبر الإطار الفلسفي والفكري المتعاقب والمداخل المختلفة لنظرية العمل الحكومي.

وعموما هناك حقائق أساسية عند العمل الحكومي أهمها:

- وجود مجموعة من الأفراد.
- السعي لتحقيق أهداف معينة.
- سيادة التأسيس الرسمي لعلاقات الأفراد فيها.
- نشوء العلاقات غير الرسمية فيها نتيجة للتفاعل الاجتماعي بين الأفراد.
- تفاعل العمل الحكومي مع البيئة.

فنظرية العمل الحكومي حقلا واسعا، ومتميزا في سماته وكبيرا في بناءاته الفكرية وآثاره المختلفة في كافة الميادين الإنسانية.

كما يعرف العمل الحكومي على أنها " تنسيق بين رأس المال والكفاءات الأخرى، تهدف بصورة عامة إلى تحقيق أكبر عائد ممكن من رأس المال المستثمر، تدار غالبا من قبل فريق إداري مستقل نوعا ما، يعمل على تحديد استراتيجيات العمل الحكومي وتنسيق نشاطاتها لتقديم سلع وخدمات في بيئة محددة".

ويعرف أيضا العمل الحكومي على أنها: "مجموعة من الأفراد يعملون على تحويل مدخلات إلى مخرجات".

^١ علي محمد حسين، الرقابة الإدارية في الإسلام، المبدأ والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٥م، ص ٩٤.

² W.R Scott: «Organization, Rational, Natural and Open Systems» Third edition, Englewood, prentice Hall Int, Cliffs N.J, ١٩٩٢. PP 21-28.

³ François Leroux, Introduction à l'économie de l'entreprise Gacton Morin, Québec, 2end, 1980, P 142.

⁴ Malcolm. C. Sowyer, Theories of the Firms, Weindenfeld and Nicholson, London, 1979 P 10.

لقد عمدت الدراسات الحديثة إلى إعطاء صورة أكثر شمولية في تعريف العمل الحكومي، وكان الاتفاق بين أكبر الباحثين على أن العمل الحكومي: "عبارة عن تجمع فردين أو أكثر يسعون إلى تحقيق أهداف محددة".

١. هو وظيفة إدارية لها طابعان: إنساني يركز على التعاون بين الأفراد، ويقاوم النزعات الطائفية والصراعات الطبيعية المتوقعة بينهم. وفي يهتم بتحديد النشاطات المباحة وتجميع مهامها ثم تقسيمها على الأفراد كل حسب اختصاصه وموقعه، مع بيان طرق الأداء والواجبات والصلاحيات اللازمة. كما يعمل على استغلال الإمكانيات المتاحة الأمثل على وفق أحكام وأنظمة مصدرها الشريعة الإسلامية من أجل تحقيق أهداف مشروعة محددة مسبقاً.

٢. هو عملية تحديد وتجميع العمل الذي ينبغي أدائه، مع تحديد وتفويض المسؤولية والسلطة، وإقامة العلاقات لغرض تمكين الأشخاص من العمل بأكثر فاعلية لتحقيق الأهداف.

٣. هو عمل إداري مستمر يتم عن وعي وأدراك، لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف معين متفق عليه، من خلال توزيع الأعمال، وفقاً لقدرات كل منهم، مع تجميعهم في شكل أجهزة إدارية يشرف بعضها على البعض الآخر بشكل واضح ومحدد، لتحقيق الهدف بأقل تكلفة، وأقصر وقت.

وتنقسم المؤسسات إلى نوعين: منظمات حكومية، ومنظمات غير حكومية والمؤسسات الحكومية تنقسم إلى منظمات حكومية وطنية، وهي تلك المؤسسات التي تنشأها الدولة، وتقوم على إدارتها ودعمها من أجل القيام بمهام محددة وإلى منظمات حكومية دولية؛ وهي تلك المؤسسات التي ترجع نشأتها إلى "فكرة المؤتمر الدولي، لأنها في حقيقة الأمر ليست إلا امتداداً لهذه المؤتمرات، بعد إعطاء عنصر الدوام لها من خلال تطورات حدثت في نطاق أمانات المؤتمرات. لكن المؤسسات الدولية حصلت على إرادة ذاتية مستقلة عن الدول الأعضاء، وبسكارتارية مستقلة، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة، ومن خلال أجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلي الدول وتتمثل في (الإدارة المدنية الدولية للمؤسسة الدولية) أو الموظفون الدوليون، وامتلكت المؤسسات سلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقي من الدول، وغير ذلك من المكينات التي رسمت للمؤسسة الدولية هيئة قوية فوق الدول".

أي أن "المؤسسات الدولية الحكومية تنشئها الدول، باتفاقية دولية فيما بينها، وأعضاؤها دول (فيما عدا حالة واحدة شاذة هي حالة مؤسسة العمل الدولية التي أشركت منظمات العمال وأصحاب العمل مع الدول) وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية، أي تتلقى ضمان الحقوق والالتزامات الدولية من القانون الدولي مباشرة، وتشارك في وضع قواعد القانون الدولي من خلال الاتفاقيات والأعراف الدولية، وتخضع في سلوكها لقواعد القانون الدولي، ولا تخضع للقوانين الداخلية للدول، وهذه على عدة أشكال: فهي إما عالمية عامة كالأمم المتحدة، أو عالمية متخصصة كمؤسسة الصحة العالمية والزراعة والأغذية واليونسكو وغيرها. وإما إقليمية عامة: كجامعة الدول العربية، والاتحاد الأوروبي، ومؤسسة الوحدة الأفريقية، ومؤسسة المؤتمر الإسلامي، ومجلس التعاون الخليجي، أو إقليمية متخصصة كمؤسسة الاوابك" وخلافا للمنظمات غير الحكومية، فهي تملك تفويضا من الحكومات بالنسبة إلى وجودها وأنشطتها وتتمتع بتسهيلات عمل معينة تسمى في اللغة الدبلوماسية "الامتيازات والحصانات" أما المؤسسات غير الحكومية فهي مجموعات طوعية، لا تستهدف الربح، ينظمها مواطنون على أساس محلي أو قطري أو دولي. فعندما تكون عضوية العمل الحكومي أو نشاطها مقصوران على بلد معين، تعتبر مؤسسة غير حكومية وطنية، أما إذا تجاوزت أنشطتها حدود البلد المعني، فتصبح مؤسسة غير

المرجحي، أحمد بن داود الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، جدة، ١٤٢١هـ. ٢٠٠٠م، ص ١٧٤.

الذهبي، جاسم محمد، والعزاوي، نجم عبد الله، مبادئ الإدارة العامة، بغداد، ٢٠٠٥م، ص ١٢٨.

شهاب، إبراهيم بدر، معجم مصطلحات الإدارة العامة، مؤسسة الرسالة. بيروت، ١٤١٨هـ / ١٩٩٨م، ص ١١٧.

٤ المرجع السابق، ص ١١٧.

حكومية دولية. ومن بين المؤسسات غير الحكومية الدولية المعروفة "أطباء بلا حدود"، و"هيئة العفو الدولية"، و"مؤسسة رصد حقوق الإنسان"، و"أوكسفام" الخ.^١

المطلب الثاني: تعريف سيادة القانون

الفرع الأول: سيادة القانون في اللغة

لفظ القانون في الأصل كلمة فارسية وهى عبارة عن مقياس كل شيء وطريقه، وجمعه قوانين؛ و قد قيل إن أصل الكلمة: رومية؛ وقيل: ان أصلها فارسية، والقانون أمر كلي ينطبق على جميع جزئياته، التي تتعرف أحكامها منه كقول النحاة الفاعل مرفوع والمفعول منصوب.^٢

ويعرف القانون في اللغة بأنه: وهو عبارة عن قواعد وأسس تسلكها الناس في جميع علاقاتهم المختلفة وينفذه المجتمع أو الدول وهذا بواسطة المحاكم خالف القانون حيث يخاطب القانون الجميع بضم واحد؛ وفقا لقوانين الحرب وعرفها، إلحاق الحاجة لا يعترف بالقانون: يماثله في المعنى المثل العربي: الضرورات تبیح المحظورات- من خرق القانون لمنفعتك خرقه غدا لخراب بيتك، ويقال أهل القانون: أي القضاة والمحامون، ويقال خارج على القانون: أي متمرد عاص على نصح القانون، ويقال رجل قانون: أي مشرع، ويقال سولطة القانون: أي قدرته على فرض احترامه، كما يقال قانونا: بموجب القانون، كما يقال وكلمته قانون: لا يرجع فيها- من الوجهة القانونية: قرار ملعل قانونا- وضع تحت طائلة القانون: تحت حكمه وعقوبته.

الفرع الثاني: سيادة القانون في الاصطلاح

يقصد بسيادة القانون اصطلاحا أحما مجموع المبادئ أو القواعد التي تقوم بإصدارها التشريعات القانونية باعتبارها، والهيئة القانونية مستقلة تقدم الفتاوى وصياغة التشريعات وتفصل في المنازعات وفق قواعد قانونية متميزة والتي يتم استنباطها واستخلاصها من النصوص القانونية إن وجدت،^٣ أو لأنشأها بواسطة هذه الأحكام وهي الفقه والعرف.

أما عن مفهومها في الفقه: يقصد بها الأحكام و المبادئ و الأسس والقواعد القانونية التي تأتي بالطرق العلمية، ذلك بواسطة الفقهاء القانونيين. وفي العرف: هي عبارة عن الأسس و القواعد والمبادئ، ومجموعة المفاهيم المناطة بالإضافة لجميع المعايير والمقاييس الاجتماعية التي تم الاتفاق عليها أو المقبول لدى العامة.

ومن المعلوم أن القاضي يسهم في ضمان سيادة القانون بشكل مستمر وبصورة دائمة، من خلال الرقابة القانونية على سيادة القانون التي تعد أشد أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية في مراقبة مشروعية تلك الأعمال من غير إهمال دور أشكال الرقابة الأخرى من إدارية وسياسية وغيرها، وبالتالي تسعى سيادة القانون إلى ضمان حقوق المواطنين جميعا.

^١ توفيق، جميل أحمد، إدارة الأعمال، دار النهضة. بيروت، ١٤٠٦هـ. ١٩٨٦م، ص ١٨٤.

^٢ مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الهداية، بدون سنة نشر، ج ٣٦ ص ٢٤.

^٣ أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، مرجع سابق، ج ٣ ص ١٨٦٤.

^٤ د. عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء ١، طبعة ١٩٩٨، ص ١٠١.

^٥ الطماوي، ٢٠١٥، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، طبعة: دار الفكر العربية، الطبعة الأولى، القاهرة. ص ١٢.

^٦ الزبيدي ٢٠٠٧، دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الإنسان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤

وبالنظر والتتبع التاريخي للقضاء يمكن القول: أنه لم يكن في العصور السابقة وجود فعال وقائم لقضاء عراقي على أليات قانونية، بحيث يكون هذا القضاء متخصص في النظر بالدعاوى الخارقة للقانون والدستور، وذلك بإساءة استعمال السلطات و رغم تولي القضاء التقليدي العادي ذلك إلا أنه ليس بديلا عن سيادة القانون الذي يمتاز بمرونة طبيعته حيث يذهب إلى الاجتهاد والسوابق القضائية.

ومن الجدير بالذكر هنا أنه لم يكن في السابق وجود لقضاء عراقي متخصص في متابعة سيادة القانون، وذلك في النظر بالدعاوى المتضمنة خرق للقانون من خلال استعمال السلطات، وذلك رغم تولي القضاء العادي ذلك لكنه ليس في الواقع أنه بديلا أو تعسفا عن سيادة القانون الذي يتسم بمرونة طبيعته لأنه يذهب إلى الاجتهاد والسوابق القضائية.

أما عن سيادة القانون في القانون الاداري فهو ذلك الفرع من القانون العام ويشمل مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم (الادارة العامة) تنظيمها ونشاطا ورقابة اي تلك القواعد القانونية التي تبين الألية القانونية الإدارية من ناحية؛ وتحكم نشاط هذه الألية من ناحية ثانية؛ وتهتم جزء من قواعده بتنظيم الرقابة القضائية لنشاط ذاك الألية القانونية الإدارية للدولة (المنازعة الادارية) من ناحية ثالثة، ويتحدد مدلول (الادارة العامة) بمعياريين؛ اولهما (مادي) ويتمثل في نشاط السلطة التنفيذية في التنفيذ اليومي للقوانين والسعي لإشباع حاجات الافراد، وثابتهما (عضوي) يتمثل في الهيئات القائمة علي هذا النشاط والتي تتضمن الجهاز الاداري بدءا من رئيس الجمهورية والوزراء الي اصغر منسوبي الادارة المحلية وبناء علي ذلك نعتبر أعمال الحكومة الإدارية العامة جزءا من اعمال السلطة التنفيذية التي تقوم على سيادة القانون.

وسيادة القانون بالتعريف السابق نجدها في كل بلاد العالم اليوم؛ فلكل بلد من بلدان العالم في ظل الدولة الحديثة تصدر مجموعة قانونية تبين تشكيل واختصاصات الهيئات الادارية وبيان افضل وسائل التنسيق بينها للقيام بواجباتها، ويتنازع تعريف سيادة القانون مدلولان اولهما المدلول الواسع للتنظيم القانوني وثانيهما المدلول الفني او الضيق للتنظيم القانوني هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة العامة والتي لا تختلف عن القواعد التي تحكم نشاط الافراد في دائرة القانون الخاص؛ ويخضع رجال الادارة العامة للقضاء شأنهم شأن سائر الافراد؛ اي ان هناك قانون واحد يسري علي الجميع وقضاء واحد يطبق هذا القانون علي الكل افراد وادارة؛ ويجد هذا المدلول تطبيقا في إنجلترا وكافة دول الفقه اما المدلول الفني او الضيق للأليات القانوني القانوني فهو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة العامة وتختلف عن قواعد القانون الخاص التي يخضع لها الافراد؛ اي انها قواعد خاصة مغايرة لتلك التي تطبق علي الافراد فيما بينهم والغرض من ذلك المحافظة علي حسن سير وتنظيم المرافق العامة تحقيقا للمصلحة او خصائص ضمان حقوق الموظف العام؛ كما يخضع رجال الادارة العامة لقضاء مستقل؛ فهناك قانونان وهناك قضاءان ويجد المدلول الفني او الضيق تطبيقا له في فرنسا وكافة دول النظام اللاتيني.

المبحث الثاني: أليات تحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون

إن نظرية العمل الحكومي مفهوم متغير ويحتوي على قدر كبير من الاحتمالية، فهو يختلف من وقت إلى آخر ومن نظام سياسي إلى آخر ومن ظروف إلى أخرى، ناهيك عن التضارب بين نظرية العمل الحكومي الاجتماعية ونظرية العمل الحكومي الاقتصادية ونظرية العمل الحكومي البيئية ونظرية العمل الحكومي السياسية، لذلك علينا أن نبحث دائما في الدوافع خلف القرارات الإدارية والسياسية والاقتصادية، ولذلك توجد عدة أليات لتحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون، نذكرها على النحو الآتي:

^١ المحمود، ٢٠١١، مقال منشور على موقع مجلس القضاء العراقي بتاريخ ١٤/٧/٢٠١١م

^٢ المرجع نفسه.

^٣ د. انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري، ط ٤، ٢٠٠٦ ص ١٠.

^٤ د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، الدار الجامعية، ط ١٩٩٢ ص ٧.

المطلب الأول: الكفاءة والنزاهة وتطوير العمل الإداري في تحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون
من المقرر أن الآليات التي يمكن من خلالها تحقق نظرية العمل الحكومي ترتبط بنظام الخدمة المدنية والذي يقوم على أساس الكفاءة والنزاهة والجدارة من أجل تحقيق الغيات والأهداف التي تخدم وتحقق نظرية العمل الحكومي.^١

وبناء عليه فإن آليات تحقيق نظرية العمل الحكومي من خلال الكفاءة والنزاهة وتطوير العمل الإداري يتطلب عدة أمور من أهمها:

الفرع الأول: دور المساءلة في تطوير العمل الإداري وتحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون
تعتبر المساءلة من أهم المكونات التي يمكن أن يحقق الكفاءة المطلوبة والنزاهة و الذان يعملان على تطوير العمل الإداري، وتقوم المساءلة على المحاسبة الناتجة عن تصرف ما لجهة يكون لها الحق في مسائلة ورقابة من قام بالفعل الموظف العمومي يخضع لمساءلة رئيسه وكذلك السلطة التنفيذية تخضع لمساءلة السلطة التشريعية... وبالتالي فالغرض من هذه المساءلة المنع من الفساد ومقاومته وذلك من خلال استخدام المكانة الوظيفية لأغراض شخصية. أما في الغرب فتنبع المساءلة الصور التي تخالف القانون واللوائح.^٢
وتتكون المساءلة من عنصرين هما: الثواب، أو العقاب.

كمت تتضمن المساءلة أبعاد عدة هي:

- البعد الأول الإعلام: حيث يكون من حق الفرد عند القيام بتصرف ما أن يحصل على ما يتعلق بهذا التصرف.
- البعد الثاني التفسير: حيث يكون من حق الفرد عن القيام بتصرف ما أن يحصل على أي تفسير عن أسباب القيام بهذا التصرف.
- البعد الثالث الحوار: حيث يجب أن تنطوي المساءلة على الحوار بين من يسأل و من يسأل.
- البعد الرابع القبول العام: حيث يجب أن تتضمن المساءلة مساحة كبيرة من القبول العام.

الفرع الثاني: دور الحوكمة في تطوير العمل الإداري وتحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون
يعرف البنك الدولي الحوكمة انطلاقاً من فكرة مفادها تطوير المؤسسات التي يعرفها بأنها: مجموعة التنظيمات الرسمية الدستور، القوانين، التنظيمات والنظام السياسي وغير الرسمية الثقة في المعاملات، نظام القيم، العقائد والمعايير الاجتماعية و سلوك الأفراد و المنظمات. حيث يرى البنك الدولي أن الحوكمة هي الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لأي بلد، بغية التنمية.
وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات و عمليات و مؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها.^٣

وأما عن أبعاد للحوكمة فهي ثلاث أبعاد:

الأول البعد السياسي: و يقوم على احترام حقوق الإنسان والحريات المدنية والسياسية، و قيام الدولة بتحقيق الديمقراطية و تفعيل المشاركة السياسية و احترام القانون.
الثاني البعد التقني: و يعني التسيير الفعال و الشفاف للموارد المادية و البشرية للمجتمع، و تفعيل الديمقراطية المحلية اللامركزية.

^١ Ingraham Patricia. Wallace. "2006 Bridges Building, over Troubled a as Merit: Waters Review Administration Public". Guide.495-486: (4)66

^٢ سامح فوزي "الحوكمة، مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة" (القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية و الإستراتيجية، ٢٠٠٤م)، ص: ١٠.

^٣ المصدر نفسه، ص: ١٢.

^٤ زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣) ص ١٠

الثالث البعد الاقتصادي: فتح المجال أمام القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي من غير تخصيص القطاع العمومي بامتيازات، أي تساويهما في الحقوق والواجبات.

وبناء عليه تعتمد الحوكمة على التفاعل الإيجابي للأبعاد السابقة بحيث تتجسد الديمقراطية و الشفافية كمحاور كبرى لها.

الفرع الثالث: دور الشفافية في تطوير العمل الإداري وتحقيق نظرية العمل الحكومي للاستثناءات على سيادة القانون

تعد الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي بإمكانها تحقيق التنمية الإدارية و الوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة المتغيرات التي تؤثر على المنظومة الإدارية.

و الشفافية بمفهومها الواسع تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات و النظم و التعليمات و القوانين و القرارات الحكومية. كما تعني توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها و إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية و المؤثرة مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة. و يجب نشر هذه المعلومات من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة من جهة و التخفيف من التبذير و محاصرة الفساد من جهة أخرى.

أولاً: أهمية الشفافية في تحقيق نظرية العمل الحكومي مكافحة الفساد

تعتبر الشفافية أداة فعالة في مكافحة الفساد و مظهره و أسبابه التي سبق ذكرها، فهي تعمل على تحقيق نظرية العمل الحكومي لأن غيابها في التشريعات و التنظيمات المعمول بها أو تعقيد هذه الأخيرة و عدم وضوحها يعتبر سبباً رئيسياً للاجتهادات الشخصية و التفسيرات التي يتبناها الموظفون العموميون لتحقيق مصالحهم الخاصة.

و تلعب الشفافية دوراً فعالاً في اتخاذ القرارات الصحيحة و الرشيدة التي تعود بالنفع على الجهاز الإداري لأن المراجعة الدورية للقوانين و الأنظمة و مواكبتها للمستجدات العصرية و المرجعية العلمية تحدد بدائل منطقية لصانع القرار تعود بالنفع على المنظومة الإدارية و توفر لها النجاح و الاستمرارية.

إن الشفافية في العمليات الإدارية تمكن من توفير الوقت و التكاليف و تجنب الفوضى في تقديم الخدمات، و التي يستغلها بعض الموظفين لابتزاز المواطنين و إرغامهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات. من جهة أخرى فإن الشفافية ترسخ قيم التعاون و تضافر الجهود و وضوح النتائج حيث يكون أداء الأعمال جماعياً و تحمل تبعات الفشل أو النجاح جماعياً كذلك مما يخلق ارتباطاً وثيقاً بين الموظف و الجهاز الإداري تمنع تفشي مظاهر الفساد التي تنجم عن اللامبالاة و ضعف ولاء الموظفين.

كما يتمتع الأفراد العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية مما يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة و هو ما يجعل قرارات العاملين أكثر شفافية و مصداقية.

^١ زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات (المرجع السابق) ص ١٠

^٢ عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص - ١١٤، ١١٥

^٣ بوضياف مليكة، " الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول: " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي: ١٣ و ١٢ ديسمبر ٢٠١٠، ص ص ٦-٧.

^٤ الكايد، مرجع سابق، ص - ٢٤٠.

^٥ Mark E Warren, " Democracy Against Corruption" (Paper prepared for the Conference on " The Quality of Government ", University of Göteborg, November 17-19- 2005), p 18

و تمكن الشفافية من استخدام الكفاءات البشرية المؤهلة التي تنمي من قدرات المنظومة الإدارية لأن وضوح طرق و قوانين التوظيف تقلل من إمكانية اللجوء للرشوة و المحاباة و المحسوبية في استخدام الموظفين. من جانب آخر، ينعكس تطبيق الشفافية داخل المنظومة الإدارية على أداء العمال، لأن وضوح إجراءات و معايير الترقية و المكافآت و التعيين في المناصب العليا يشجع المبادرات و الإبداعات الفردية و الرقي بالتنظيم إلى مستوى جيد يساعد على تحقيق الأهداف.

و في جانب آخر، فإن الشفافية في تقديم الخدمات من شأنها تغيير الثقافة التنظيمية السائدة، حيث تتكون لدى الموظفين اتجاهات ايجابية تدفعهم لتقديم خدمات ذات جودة عالية تقوم على الوضوح و خالية من الروتين.

و تؤدي الشفافية إلى التقليل من احتكار الصلاحيات الواسعة لفئة معينة من الموظفين، وبالتالي تشجيع المبادرات الشخصية ضمن قواعد العمل و أنظمتها لاستغلال المهارات البشرية المتوفرة، بينما يؤدي ذلك إلى اختيار القيادات الإدارية ذات النزاهة و الأمانة و الموضوعية و الانتماء و الولاء للمنظمة و الصالح العام.

٢

ثانياً: شروط الشفافية

من بين الشروط التي يجب توافرها في أي معلومة أو إجراء يتصف بالشفافية يجب:

- أن تكون مبنية و شارحة نفسها لنفسها.
- وجوب استيفاء للشكل القانوني بمن غير مرافقتها.
- عدم الاختلال بالمبادئ العامة وذلك للحفاظ على المعلومات الخاصة بسرية العمل
- أن يعقبها مساءلة حيث إن الشفافية في حد ذاتها لا تعتبر هدف و غاية بل وسيلة للوقوف على الأخطاء.

و يجب أن تكون المعلومات وثيقة الصلة لأنها تؤثر على القرارات الاقتصادية للمستخدمين عن طريق مساعدتهم على تقييم الأحداث الماضية والحاضرة والمستقبلية أو تأكيد أو تصحيح التقييمات الماضية وتتحدد وثاقفة صلة المعلومات من خلال طبيعتها وجودتها من ناحية الأهمية النسبية.

ولا شك إن تدخل المشرع الجنائي بالتحريم يكون بهدف حماية نظرية العمل الحكومي، والمهدف من حماية هذه المصلحة هو تحديد العلة التشريعية من القواعد الجنائية الجزائية، ولها دور فعال في تحديد نطاق تطبيق القاعدة الجنائية من حيث الأفعال التي تندرج تحتها، فالسياسة الجنائية التي يتبناها المشرع الجنائي تعتبر انعكاس لحاجات الجماعة ومصالحها المختلفة، ومنه فإن الحماية الجنائية لتلك المصالح، لكي يكون لها دورها الفعال، لا بد وأن تحيط بأي فعل يهددها بالضرر، وللوصول إلى حماية هذه المصالح الأساسية، يجب حماية المصالح الجزئية التي من مجموعها تتكون القيم والمصالح العامة للجماعة نفسها، ولتفسير ذلك لا بد من ملاحظة أن التشريع الجنائي يهدف إلى تحقيق الحماية الكاملة لقيم ومصالح الجماعة، حيث أن كل نص تجرمي يكفل الحماية الجنائية لإحدى المصالح الجزئية ونجد في بعض الأحيان مصلحة واحدة يكفلها المشرع بعدد من النصوص، ذلك أن النص الجنائي لا يقف عند حد معين من الفهم والتفسير، وإنما العمل على تطويره وذلك في ظل الأهداف المرجو تحقيقه.

^١ أحمد فتحي أبو كرم "الشفافية والقيادة في الإدارة" (عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م، الطبعة الأولى)، ص: ٦٥.

^٢ توبي مندل، "سن القوانين المتعلقة بحرية حيابة المعلومات: إحرار تقدم، اهتمامات و مقاييس"، ص: ٤-٣ تم تصفح الموقع يوم 10:10 4/131S55.pdf/press www.mafhoum.com الساعة على ٢٠١٠ ١٢/١٢/

^٣ بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية (مرجع سابق) ص: ٧-٦

^٤ رفيق محمد سلام "الجديد في جرائم المال العام" (القاهرة: المركز المصري للبحوث والمراجع، ٢٠١١م)، ص: ١٢.

وهذا لا يعني أنه هناك تكراراً للحماية يمثل قصوراً في الصياغة التشريعية، ولكن المعنى أنه لكل نص من نصوص التجريم الذي يحمي المصلحة نفسها إنما يهدف إلى حمايتها من جانب مختلف عن ذلك الذي يهدف إليه نص تجريمي آخر.

ونجد أن بعض النصوص التجريمية تحمي مجموعة من المصالح القانونية، ومن الممكن أن تكون تلك الأخيرة متساوية في درجة الحماية وقد تزيد إحداها عن الأخرى، وهذا يعني أن النص يحمي أولاً المصلحة ذاتها، ومثال ذلك في جريمة الاختلاس ينصب السلوك الإجرامي على مال للأفراد مسلم للموظف بسبب الوظيفة، فهذه الجريمة تكون اعتداء على مصلحتين حماهما المشرع، الأولى هي مصلحة الإدارة في ضمان حسن سير العمل الوظيفي، والثانية هي مصلحة الأفراد في محافظة على أموالهم المسلمة بسبب الوظيفة.

والقانون يهدف إلى حماية مصالح مشتركة لها أهميتها في إشباع حاجات محددة يتم من خلالها بناء المجتمع، وتختلف هذه الحماية حسب درجة الأهمية التي يحظى بموضوعها.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح جلياً أن مسألة الاستثناءات على سيادة القانون لا تمثل خروجاً على الشرعية، ولا تعد ذريعة للتحلل من قيود الدولة القانونية، بل هي في جوهرها تنسيق من لشرعية متطورة فرضتها الطبيعة الديناميكية للأزمات والكوارث والظروف الاستثنائية، فمبدأ سيادة القانون لم يوضع ليكون قيداً يعطل الدولة عن حماية وجودها ومواطنيها، بل وجد لحماية المجتمع؛ وإذا ما تعرض وجود المجتمع والدولة لخطر داهم، كان لزاماً على الفقه والقضاء والدستور الإذن للسلطة التنفيذية باتخاذ من التدابير ما يكفل درء هذا الخطر، وفق القاعدة الأصولية المستقرة: "الضرورات تقدر بقدرها".

لقد أثبت البحث أن الخط الفاصل بين الشرعية الاستثنائية المشروعة والاستبداد وتغول السلطة لا يكمن في منح الصلاحيات الاستثنائية ذاتها، بل في وجود الآليات والضوابط الصارمة التي تحجم استخدام هذه الصلاحيات، وتضمن عدم انحراف الإدارة عن الغاية الأساسية المتمثلة في المصلحة العامة واستعادة الأوضاع العادية فور زوال السبب.

أولاً: النتائج

1. إن نظرية الظروف الاستثنائية ولوائح الضرورة تعد وسيلة لتوسيع نطاق الشرعية الإدارية لتمكين الإدارة من مجاراة الواقع الطارئ، وليست هدماً لمبدأ سيادة القانون.
2. تشكل الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري والدستوري الحصن الأخير لمنع التعسف؛ إذ إن حق القاضي في الثبوت من الوجود المادي لحالة الضرورة وتقييم ملائمة القرارات هو الضمان الحقيقي لحماية الأفراد.
3. اتضح أن التوسع غير المبرر في إسباغ صفة "أعمال السيادة" على القرارات الإدارية في أوقات الأزمات يؤدي إلى إيجاد مناطق ظل معتمدة تحرب فيها الحكومة من الرقابة القضائية، وهو ما يمس جوهر دولة المؤسسات.

ثانياً: التوصيات

1. النص صراحة في التشريعات الإدارية على حصر طائفة أعمال السيادة في أضيق نطاق ممكن (مثل شؤون الحرب والعلاقات الدولية الدبلوماسية)، لمنع اتخاذها مظلة لمنع القضاء من نظر قرارات تقييد الحريات.

^١ رمسيس بجم، المصدر السابق، ص: ٣٠.

^٢ أيمن محمد أبو علم "جريمة التزوير في التشريع المصري المقارن" (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م)، ص: ٣٣.

2. إنهاء البطء الإجرائي في القضايا المتعلقة بالقرارات الاستثنائية؛ لأن بطء التقاضي أثناء الأزمات قد يفرغ الرقابة القضائية من مضمونها العملي.
3. تضمين الدساتير نصا صريحا يحدد الحقوق الأساسية التي حظر حظرًا مطلقًا تعطيلها أو المساس بها حتى في حالات إعلان الطوارئ أو قيام الحرب.

المصادر

أولاً: المصادر العربية

1. ابن منظور: معجم لسان العرب، دار صادر، الطبعة الثالثة، بيروت، ٢٠٠٣، ص: ٦٢٩.
2. أحمد فتحي أبو كرم "الشفافية والقيادة في الإدارة" (عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م، الطبعة الأولى).
3. أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط ١، ٢٠٠٨م.
4. أندري لالاند: موسوعة لالاند الفلسفية - ترجمة خليل أحمد خليل، الجزء الثالث، عويدات، ٢٠٠١.
5. انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري، ط ٤، ٢٠٠٦.
6. أيمن محمد أبو علم "جرعة التريح في التشريع المصري المقارن" (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م).
7. باقر شريف القرشي: العمل وحقوق العامل في الإسلام، مطبعة النجف، العراق، ١٩٦٢.
8. بوضياف مليكة، "الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، ورقة مقدمة في المنتدى الوطني حول: "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي: ١٣ و ١٢ ديسمبر ٢٠١٠.
9. توفيق، جميل أحمد، إدارة الأعمال، دار النهضة. بيروت، ١٤٠٦هـ. ١٩٨٦م.
10. الذهبي، جاسم محمد، والعزاوي، نجم عبد الله، مبادئ الإدارة العامة، بغداد، ٢٠٠٥م.
11. رفيق محمد سلام "الجديد في جرائم المال العام" (القاهرة: المركز المصري للبحوث والمراجع، ٢٠١١م)، ص: ١٢.
12. الزبيدي ٢٠٠٧، دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الإنسان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤.
13. زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣).
14. سامح فوزي "الحوكمة، مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة" (القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية و الإستراتيجية، ٢٠٠٤م).
15. شهاب، إبراهيم بدر، معجم مصطلحات الإدارة العامة، مؤسسة الرسالة. بيروت، ط ١، ١٤١٨هـ / ١٩٩٨م.
16. الطماوي، ٢٠١٥، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، طبعة: دار الفكر العربية، الطبعة الأولى، القاهرة.
17. علي محمد حسين، الرقابة الإدارية في الإسلام، المبدأ والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٥م.
18. عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء ١، طبعة، ١٩٩٨.
19. محمد ابن أحمد الأزهرى: تهذيب اللغة، ت: محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث، بيروت، ط ١، ٢٠٠١.

20. المحمود، ٢٠١١، مقال منشور على موقع مجلس القضاء العراقي بتاريخ ١٤ / ٧ / ٢٠١١ م.
21. مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الهداية، بدون سنة نشر.
22. المزجاني، أحمد بن داود الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، جدة، ط ١، ١٤٢١ هـ. ٢٠٠٠ م.
23. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، ط ١٩٩٢.
24. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
25. منير البعلبكي: موسوعة المورد، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٩١.

ثانيا: المصادر الأجنبية

1. W.R Scott: « Organization, Rational, Natural and Open.
2. Systems » Third edition, Englewood, prentice Hall Int, Cliffla N.J1992.
3. François Leroux, Introduction à l'économie de l'entreprise Gacton Morin, Québec, 2end , 1980.
4. Malcolm. C. Sowyer, Theories of the Firms, Weindenfeld and Nicholson, London, 1979.
5. Ingraham Patricia. Wallace. "2006 Bridges Building, over Troubled a as Merit: Waters Review Administration Public". Guide.495-486(: 4)66.
6. Mark E Warren, " Democracy Against Corruption" (Paper prepared for the Conference on " The Quality of Government ", University of Göteborg, November 17-19- 2005.

ثالثا: مواقع الأنترنت

- توبي مندل، "سن القوانين المتعلقة بحرية حيابة المعلومات: إحراز تقدم، اهتمامات و مقاييس"، تم تصفح الموقع يوم
- www.mafhoum.com/press4/131S55.pdf.