

# فاعلية وكفاءة الاجراءات التشريعية في الظروف الاستثنائية

سمير صلاح الدين حمدي<sup>1</sup> و ليلي عيسى ابوالقاسم<sup>2</sup>

<sup>1</sup> قسم الادارة العامة، كلية الأدارة والأقتصاد، جامعة جيهان- اربيل، كردستان، العراق

<sup>2</sup> قسم القانون، جامعة جيهان- اربيل، كردستان، العراق

## المستخلص

يبحث البحث في كيفية ارتباط الفاعلية بالقيادات الإدارية، وما مدى ارتباط الكفاءة بإدارة المنظمة لتحقيق الهدف المرجو، وكما أنه يمكن الاستفادة منها في حالة الظروف الطارئة و الاستثنائية، لوضع المعالجات التي تتطلبها الحالة، لأنه في هذه الحالة يستحيل على الإدارة التصرف وفق مبدأ المشروعية، التي تستند على القواعد القانونية التي يتضمنها الدستور و القوانين في الدولة للحفاظ على النظام العام.

**الكلمات المفتاحية:** الفاعلية، الكفاءة، الإجراءات التشريعية، الظروف الاستثنائية، المعالجات الطارئة.

## 1. المقدمة

وأثرها على الاجراءات التشريعية في الظروف الاستثنائية، فإذا كانت الفاعلية هي تحقيق الهدف المنشود والكفاءة الحفاظ أو طريقة استخدام الموارد المتاحة فما فائدة الفاعلية اي تحقيق الهدف ولكن بهدر الموارد وما فائدة الحفاظ على الموارد (الكفاءة) بدون تحقيق الهدف (الفاعلية). وكذلك الاهتمام بالأداء والوقت فما فائدة الأداء بعد فوات الأوان أو الوقت المحدد للإجراء وبما معناه عدم الاهتمام بالوقت. وما فائدة الاهتمام بالوقت دون الاهتمام بتنفيذ الإجراء، أي تنفيذ الإجراء في الوقت المحدد ولكن دون دراسة جدوى التنفيذ ووجود أخطاء في عملية تنفيذ الإجراءات وخاصة تزداد أهميتها عندما تكون هناك ظروف طارئة، إن كل مؤسسات الدولة تحسن وخاصة المسؤولة في الظروف الطارئة عندما تكون هناك إدارة تعمل بموضوعية. وليس بطريقة التجربة والخطأ أو تقليد الإدارات السابقة في المجال.

## 1.2 أهداف البحث

إن هدف البحث هو أن الإجراءات التشريعية في الظروف الاستثنائية أن تتميز بالفاعلية والكفاءة الإدارية النظرية والعملية، وأن تكون قابلة للتنفيذ ويتم رصد نقاط القوة ونقاط الضعف وكذلك الفرص المتاحة والتحديات التي تواجه التشريعات. حيث البحث يهدف أن الفاعلية والكفاءة أهم الركائز الأساسية عند وضع الاجراءات التشريعية في حالات الطوارئ والظروف الاستثنائية.

## 1.3 أهمية البحث

للبحث أهمية كبيرة حيث أن الإجراءات إذا لم تحقق هدفها فهناك خلل في موضوعية

الاجراءات مجموعة من الخطوات المتتالية الواجبة الاتباع لتنفيذ عمل معين، وهي الدراسة العلمية والعملية الخاصة بتنظيم العمل واختصار خطوات اداءه وفق طبيعة العمل، والاجراءات التشريعية هي اجراءات تنفيذ القوانين والأوامر والتعليمات الاحترازية والتي تنفذ في الفترات الطبيعية وكذلك في الفترات الطارئة الاستثنائية، وعلى الاجراءات التشريعية أن تكون فاعلة بمعنى تحقق أهدافها وكفاءة بحيث تنجز بالموارد المتاحة ولا تهدرها.

## 1.1 مشكلة البحث

ذات أهمية بالغة خاصة عندما لا تتكافئ الفاعلية مع الكفاءة في إدارة الاجراءات الوظيفية عامة والإجراءات التشريعية عامة، فسوف يتم إبراز قيمة الفاعلية والكفاءة

مجلة جامعة جيهان- اربيل للعلوم الانسانية والاجتماعية  
المجلد 6، العدد 2 (2022).

أستلم البحث في 21 حزيران 2022؛ قُبل في 14 اب 2022

ورقة بحث من منظمة: نُشرت في 20 أب 2022

البريد الإلكتروني للمؤلف : layla.issa@cihanuniversity.edu.iq

حقوق الطبع والشر © 2022 سمير صلاح الدين حمدي و ليلي عيسى ابوالقاسم . هذه مقالة الوصول اليها

مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

الرقابة الادارية الفاعلية الآتية والمستمرة والكلية. لقد اعتمد الباحثان في سبيل الإجابة عن إشكالية البحث على المنهج القانوني والمنهج التحليلي والمنهج التطبيقي.

## 2. فاعلية وكفاءة الاجراءات القانونية

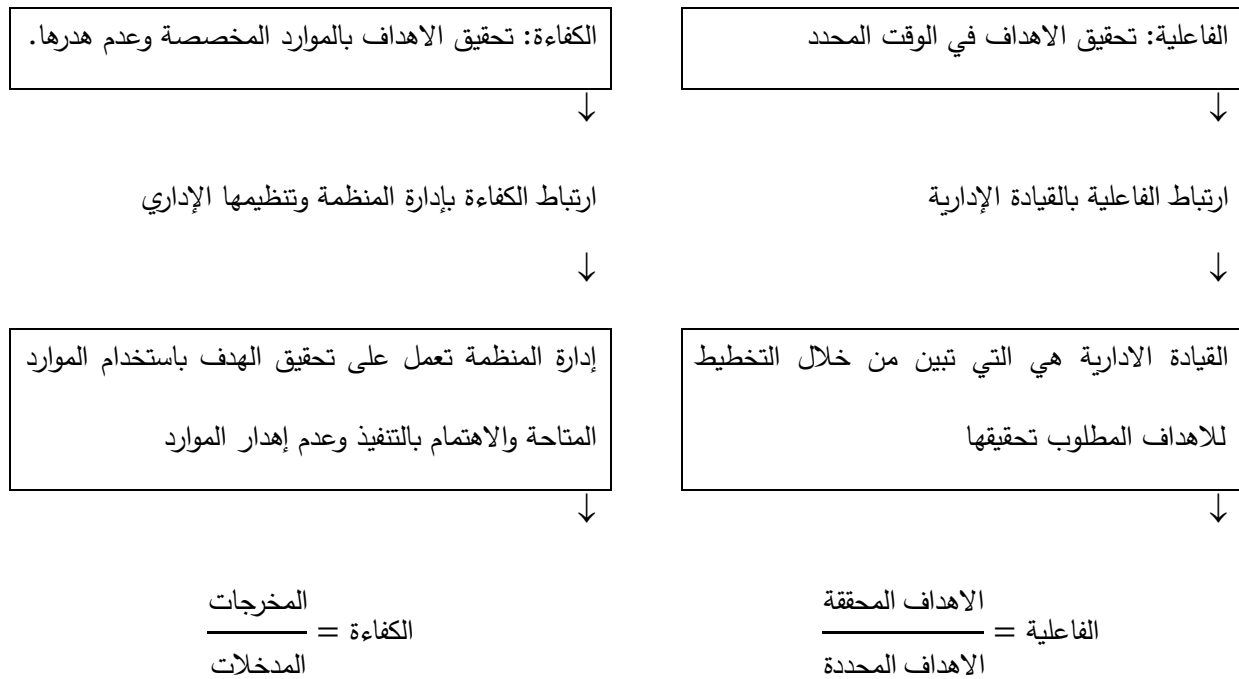
يتطلب من منفي الاجراءات التشريعية من الادارات المنفذة وقياداتها الادارية أن تدرك أن الفاعلية بمعناها أن الهدف المطلوب قد تحقق في الوقت المحدد لتنفيذه حيث ترتبط الفاعلية بالقيادة الادارية بينما ترتبط الكفاءة بإدارة المنظمة وبالتنظيم الاداري للمنظمة حيث تعني الكفاءة استخدام الموارد المتاحة في تحقيق الهدف وترشيد الاتفاق العام. فما فائدة تحقيق هدف معين وقد تم هدر وانفاق اموال أكثر من قيمة الهدف المحقق.

وتطبيق الاجراءات وإذا أهدرت الكثير من الموارد المالية لأجل تحقيقها بما معناها فإنها لا تتصف بالكفاءة. وعليه وجب دراسة الفاعلية والكفاءة لإعطاء الجدوى لأي إجراء تشريعي قد صدر وتطلب تنفيذه ورفع الضرر من خلاله.

### 1.4 فروض البحث

هناك عدة فروض تفرض نفسها محل البحث ومنها:  
الفرض الأول: إن كفاءة وفاعلية الاجراءات التشريعية ضرورة ملحة لإنجاح الإجراءات. ولا نكتفي بأحدها في سبيل النجاح.  
الفرض الثاني: تكافؤ الفاعلية والكفاءة مع الوقت حيث ارتباط الاجراءات وتنفيذها بالوقت المناسب هو الذي يحدد نجاح الفاعلية والكفاءة.  
الفرض الثالث: العملية الادارية ودراسة البيئة الماخوية والخارجية والدراسة الادارية بنقاط قوة وضعف الاجراءات والفرص المتاحة لانجاحها والتحديات التي تواجه الاجراءات مع الرجوع إلى سلامة التخطيط وقوة التنظيم الاداري المنفذ للاجراءات ووضوح التنسيق والتعاون وسيطرة القيادات الادارية مع سرعة الاتصال الاداري مع

الشكل (1) الفاعلية والكفاءة



المتاحة دون إهدارها. فالاجراءات القانونية المطلوب تحقيقها في الظروف الطارئة من الضروري أن تتمثل بالفاعلية والكفاءة. وفي نفس الوقت من الضروري ارتباط الكفاءة والفاعلية بإدارة الوقت فما قيمة تحقيق الهدف بعد افاوان أو بعد المدة المطلوب تحقيقها حيث في هذه الحالة يفقد الهدف جدواه ويفقد الاجراء القانونية قيمته والفائدة المرجوة من تحقيقها إذا إدارة الوقت والتنفيذ هي المرحلة التالية والمرتبطة بالفاعلية والكفاءة.

ثانيا: إدارة وقت الاجراء القانوني حال تنفيذها. في الشكل (2) نوضح أهمية إدارة الوقت والتنفيذ في الإجراءات القانونية فلنلاحظ الحالات التالية:

1.1 لا يتم الاهتمام بالوقت للهدف المراد تحقيقه ولا يتم الاهتمام بتنفيذ الاجراء.

والمدخلات في الكفاءة باستخدام الوقت والجهد والمال والمواد وأدوات الإنتاج. ولما كانت الاجراءات مجموعة من الخطوات المتتالية الواجبة الاتباع لتنفيذ عمل معين وهي الدراسة العلمية والعملية الخاصة بتنظيم العمل واختصار خطوات أداءه وفق طبيعة العمل.

أولا: الفاعلية والكفاءة: والسؤال هنا كيف يجب أن تكون الاجراءات القانونية فاعلة وكفوءة. فالشكل (2) بين عدة حالات وكما يلي:

- 1.1 يوضح أن الاجراء القانوني غير فاعل وغير كفوء، لا يحقق الهدف ويهدر الموارد.
- 9.1 يحقق الهدف ويهدر الموارد المتاحة من أموال ومجهود وقت.
- 1.9 يحافظ على الموارد والإمكانات ولا يصرفها ولا يحقق الهدف.
- 9.9 هنا تعتبر الفاعلية والكفاءة متحققين لانه يحقق الهدف المطلوب وباستخدام الموارد

فواقع الحال الآن يوضح صحة الاجراء من عدمه. فمثلا وباء أو جائحة كورونا الذي يضرب العالم الآن. فإن فرض حظر التجوال بعد انتشار المرض وتفاقمه لا فائدة منه. وإنما تنفيذ إجراء حظر التجوال قبل انتشار المرض له فائدته وجدواه. 9.9 هو الاجراء الصحيح في الاهتمام بوقت تنفيذ الإجراء في الوقت المناسب مع كفية الاهتمام بدقة وسلامة التنفيذ.

9.1 يتم الاهتمام بتنفيذه الاجراء في الوقت المحدد. ولكن لا يتم الاهتمام بصحة التنفيذ ودقتها فنلاحظ ظهور الكثير من الاخطاء والسلبيات عند تحقيق الهدف. إذن فما فائدة التنفيذ في الوقت المناسب مع الكثير من الاخطاء والنواقص في الإجراءات. 1.9 في هذه الحالة هناك اهتمام بعملية تنفيذ الإجراءات مع عدم الاهتمام بالوقت، أي هناك تنفيذ إجراء معين بعد فوات الأوان أي تحول المشكلة مثلا إلى أزمة ثم كارثة.

الشكل (2) الفاعلية والكفاءة

محور الفاعلة تحقيق لاهداف	9	يحقق الهدف ويهدر الموارد	يحقق الاهداف ويحافظ على الموارد
	8		
	7	غير فاعل وغير كفوء	يحافظ ويمسك الموارد ولكنه لا يحقق الهدف
	6		
	5	لا يحقق الهدف ولا يحافظ ويهدر الموارد	الهدف
	4		
	3		
	2		
	1		
		1	2
		3	4
		5	6
		7	8
		9	9

الشكل (3) إدارة وقت الاجراء

9.1	9.9
يهتم بالتنفيذ في الوقت المحدد ولا يهتم بسلامة وصحة التنفيذ الكثير من الاخطاء	يهتم بالتنفيذ في الوقت المحدد ولا يهتم بسلامة وصحة التنفيذ الكثير من الاخطاء
لا يهتم بالوقت لا يهتم بالتنفيذ	يهتم بدقة تفاصيل التنفيذ ولا يهتم بالوقت ينفذ بعد فوات الاوان
1.1	1.9

إجراءات لا ينص عليها الدستور في كثير من دول العالم. فمثلا تفرض قانون الطوارئ أو قانون حظر التجوال نرى أن الدستور لم يمنح جهة تلك القوانين أو الأوامر والتعليمات ولكن الواقع يفرض بتشريع تلك القوانين أو الأوامر والتعليمات وذلك نظرا أن الظروف القاهرة والصالح العام يتطلب ذلك الإجراء وتنفيذه وقبل ذلك فإن الإجراء يحتاج إلى قرار (الجنابي، 2015).

ثالثا: الاجراءات القانونية وعلاقتها التبادلية بالاجراءات الجزائية. عندما كانت الاجراءات الجزائية مجموعة من الخطوات المتتالية الواجبة الاتباع لتنفيذ عمل معين، حيث مما لاشك فيه أن كل الاجراءات المتبعة تنفيذها في المؤسسات العامة لا بد من أنها قانونية ومنتخدة من قبل أشخاص القانون العام ووفق اللوائح والقوانين النابعة من الدستور. مع العلم أحيانا أن المؤسسات المتمثلة للدولة أحيانا تفرض قوانين تتبعها

معينين تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة مثل القرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقية عدد من الموظفين. ب. القرارات التنظيمية: إذا كان القرار الفردي يخاطب أفراد بذواتهم فإن القرارات التنظيمية تخاطب الأفراد بصفاتهم. بحيث تؤثر في المراكز القانونية لكل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، ولا ينتهي القرار التنظيمي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة وإنما يبقى سارياً طالما لم يسحب من جانب الإدارة أو لم تبادر الإدارة إلى إلغاءه، ولا يعني انصاف القرار بالعمومية أن يطبق على عدد كبير من الأفراد، حيث يسري هذا القرار حتى لو كان هناك حالة أو فرد ما دام محل القرار غير محدد بشخص بذاته وإنما بناء على شروط مجرد أو أفراد غير معينين بذواتهم وإنما بأوصافهم.

### 3. الظروف الاستثنائية والمعالجات الطارئة

في حالة الظروف الاستثنائية يستحيل على الإدارة الحكومية التصرف طبقاً للقانون العادي، وهذه الاستحالة الناشئة عن هذه الأفعال في هذه الحالة هي التي تبرر اعفاء الإدارة من الالتزام بمبدأ المشروعية وتجعلها تتحلل مؤقتاً من قيود المشروعية العامة لتتمتع باختصاصات واسعة، ومن ثم تبرز كيف تتوسع اختصاصات اللامشروعية في بعض المجالات القانونية، ولكن الصعوبة في هذه الظروف تبدو في تحديد المدى الذي تتوسع فيه اختصاصات الإدارة (بدير و سلامة، 1993).

ففي الظروف الاستثنائية ونظراً لأن واجب السلطة الإدارية يقوم أساساً على حفظ النظام العام وسير المرافق العامة فإن بعض القرارات التي تكون غير مشروعة في الظروف العادية يعدها مجلس الدولة في هذه الحالة وفي هذه الظروف مشروعة، ومن ثم يرفض الغاؤها إذا كانت ضرورية ولازمة لتأمين النظام العام وسير المرافق.

ويميز المشرع الفرنسي بين الظروف الطارئة والأحكام العرفية، فهي عبارة عن نظام قانوني استثنائي للضبط الإداري يبرر التوسع في سلطات الإدارة لمواجهة الظروف الخطيرة التي تهدد كيان الدولة والمجتمع.

فتعلن الأحكام العرفية أو قانون الطوارئ في حالة وقوع اضطرابات داخلية تؤدي إلى اختلال النظام العام.

ويتضح من ذلك أن حالة الطوارئ لا تبلغ في شدتها تلك التي تستلزم اعلان الأحكام العرفية. بينما حالة الضرورة يقصد بها تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر.

ولمواجهة الالتزامات وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين الأول هو الركن الموضوعي ويمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية قانوناً والركن الثاني شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون وهذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة (الجميل، 1974).

ويمكن توضيح مفهوم الظروف الطارئة أو الاستثنائية.

أولاً: من خلال بيان الظروف الطارئة نستطيع أن نحدد الأساس القانوني الذي تعمد عليه الظروف سواء لدى التشريعات الوضعية أو لدى الفقه، ويعني مصطلح الظروف الاستثنائية الطارئة، فالظروف هي جمع ظرف وهو لغة وعاء الشيء أما الطارئة صفة للظروف ومعناها لغة: قال الفيروز آبادي (طراً عليهم، أتاهم من مكان، أو خرج عليهم منه فجأة ولا يدري من حيث أتى والطارئة (الداهية) (الفيروز آبادي، 2012).

وتأتي الاجراءات القانونية معتمدة على القرارات الادارية وأثر الظروف الاستثنائية عليها، مع العلم لم يضع المشرع الإداري تعريفاً معيناً للقرار الإداري. لذلك تركوا المجال رحباً لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين في محاولة لوضع تعريف جامع للقرار الإداري (الجنابي، 2015).

والقرار الإداري وفق ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري هو افصح الجهة الادارية المختصة عن إرادتها الملزمة بحالتها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان هذا ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة. وللقرارات الادارية والتي تتحول بعدها إلى اجراءات قانونية ملزمة عناصر وأركان حيث أن القرار الإداري يقوم على خمسة عناصر وأركان وهي:

1. الاختصاص: وتقوم فكرة الاختصاص على أن أي قرار إداري لا يمكن أن يتخذ إلا من الجهة الادارية المخولة قانوناً صلاحية إصداره، ويعرف الاختصاص بأنه صلاحية رجل الإدارة أو هيئة معينة للقيام بما عهد إليه به الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها القانون.
2. السبب: يعرف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذ، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاصدار القرار الإداري (الطاوي، 1997).
3. الشكل: لا تشترط القاعدة العامة في القرارات الادارية شكلاً خاصاً لصدورها ما لم يقر القانون عكس ذلك، أي أن إفراغ إرادة الإدارة في القرار لا يلزم بأن يتخذ شكلاً معيناً طالما كانت الإدارة هي صاحبة الاختصاص (فإذا ما صدر خلاف قواعد الشكل والاجراءات المحددة قانوناً، أي في الشكل الذي يتطلبه القانون فيوصف القرار بالبطالان وعدم المشروعية (الطاوي، 1997).
4. المحل: وهو الاثر الذي يترتب عليه حالاً، مباشرة وعلى شرط أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً (الفيلي، 1995).
5. العناية أو الهدف: وهي النتيجة النهائية التي تهدف جهة الادارة تحقيقها مثل رغبة تحقيق هدف معين أو غاية معينة وهدف الادارة عادة تحقيق مصلحة عامة، فهي المبرر الحقيقي لمنح الادارة سلطة اتخاذ القرارات الادارية الملزمة.

رابعاً: أنواع القرارات الادارية المتعلقة بالاجراءات القانونية. تنقسم القرارات الادارية حسب الزاوية التي تعالج من خلالها، إذ توجد عدة تقسيمات، إلا انه يمكن حصرها من التكوين ومن حيث عموميتها.

1. القرارات من حيث التكوين، تنقسم القرارات الادارية من حيث تكوينها وبناءها القانوني إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة. أ. القرارات البسيطة: وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة، أي أن تستند في نشأتها إلى عملية قانونية واحدة تكون بسيطة دون أن يتدخل عمر آخر من الاعمال الادارية في وجوده. ب.القرارات المركبة: يعتبر القرار الإداري مركباً عندما يقتضي الأمر في حال تكوينه عمل إداري آخر أو عملية أو عدة عمليات أخرى سواء نتج القرار سابقاً عن العمل القانوني الآخر أو كان معاصراً له أو لاحق به (الحسنوي، 2005).

2. القرارات الادارية من حيث عموميتها، وتنقسم القرارات من حيث عموميتها إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية. أ. القرارات الفردية: هي تلك التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بمجالات فردية تتصل بفرد معين أو أفراد

حيث يشترط لتعيين الظروف الاستثنائية بوجود تهديد خطر جسم حالة موجهة ضد الدولة أو النظام العام ويتحدد هذا التهديد عن طريق تحديد مصدره الذي قد نتيجة أزمة تتعلق بظروف استثنائية طبيعية كالزلازل والفيضانات أو أزمة تتعلق بالنظام العام الداخلي للدولة كحدوث اضطرابات يهدد الأمن الداخلي للدولة.

#### 4.2 تعذر مواجهة الظروف الاستثنائية وفق قواعد الشرعية العادية.

إن هذا الشرط يتمثل بتعذر التصرف طبقاً للقواعد العادية. أو أن عدم كفايتها للتصدي للاخطار بناء على ذلك فإن الإدارة تظل ملتزمة حتى في هذه الظروف بالوسائل التي ينص عليها القانون في الأحوال العادية، إلا إذا تعذر عليها مواجهة المواقف بهذه الوسائل لعدم كفايتها. إن استحالة مواجهة التهديد بالخطر الجسم والحل بالطرق الاعتيادية وعن طريق المؤسسات المختصة هو شرط يجمع الفقه صراحةً وضمناً وهو يعني، أنه إذا وجدت وسيلة قانونية أو دستورية تستطيع مواجهة المخطر التي تهدد سلامة الدولة فإنه يجب الرجوع إلى تلك الوسائل بما تقتضيه الضرورة القصوى، أي أن الضرورة تقدر بقدرها وإذا تجاوزت الإدارة لهذا القدر فإنها تعرض نفسها للمساءلة وتكون قراراتها عرضة للطعن أمام القضاء بالإلغاء أو التعويض.

#### 4.3 غاية الظروف الاستثنائية تحقيق المصلحة العامة.

إن السلطة التنفيذية وهي تمارس نشاطها ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة في الظروف الاعتيادية والاستثنائية، حيث أن الأمر كذلك يجب أن يكون العمل الذي تأتية السلطة التنفيذية في الحالات الطارئة والظروف الاستثنائية قد قصدت به حماية المصلحة العامة ولا يكون المراد منها الوصول إلى تحقيق أغراض شخصية، إذ ليس كل خطر أو حالة شاذة مهما كان نوعه وحجمه يعتبر سبباً كافياً يبيح للإدارة تجاوز اختصاصاتها العادية، فلا بد أن يرق الخطر إلى درجة تمثل تهديداً جدياً بمصلحة عامة وتهديداً لكيان الدولة وسلامتها أو سير مؤسساتها الدستورية أو مراقبتها العامة.

#### 4.4 الأساس الدستوري.

ومن المجال العام للنظرية، تنتقل إلى التطبيق على ما حدث من ظرف استثنائي في العراق نتيجة جائحة كورونا التي عطلت مؤسسات الدولة ومراقبتها العامة، وفرض الشروط الاستثنائية المتعلقة بتقييد الحريات العامة، فإنه وبإمعان النظر في الدستور العراقي لسنة 2005 نجد أصل للظرف الاستثنائي في إعلان الحرب وحالة الطوارئ تبينه المادة (61) البند تاسعا حيث جاء فيها، يختص مجلس النواب بما يلي (حازم وشهيد، 2008).

1. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.
2. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وموافقة عليها في كل مرة.
3. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.
4. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

ومن الملاحظ أن المشرع العراقي قد دمج إعلان الحرب وحالة الطوارئ في مادة واحدة وهذه سابقة لم تعهد بها الوثائق الدستورية العراقية ما عدا القانون الأساسي لسنة 1925. وقد أكدت الوثيقة الدستورية، أن يتم إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ من خلال طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وهذا يلزم من

والمقصود بالظروف الاستثنائية الطارئة أن يقع حدث أو ظرف طارئ وأن يكون من الحوادث الاستثنائية العامة وأن يكون نادر الوقوع غير مألوف وغير داخل في الحسبان لكل الأطراف المسنة للقوانين والمطبقة للقوانين عليهم (محمود، 2002).

وأن الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية هو مبدأ العدالة والتي تعتبر أكثر المبادئ القانونية التي تصلح لاعتبارها أساساً للظروف الاستثنائية أهمها أن مبدأ العدالة يحقق المساواة في الالتزام.

ثانياً: موقف القانون والقضاء العراقي من الظروف الاستثنائية الطارئة.

لقد أكد النص الدستوري على وجوب أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب بعد خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الطوارئ الاجراءات الاستثنائية المتخذة في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وما حققته من نتائج ساعدت في مواجهة الظروف الطارئة، للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

ويتضح أن المشرع الدستوري قد مال إلى اعتماد السياسة المتمثلة في رقابة مجلس النواب، وكان من الأفضل أن يركن المشرع الدستوري العراقية إلى اعتماد رقابة القضاء الاداري لأنها تدخل ضمن اختصاصه. وعلى وفق البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 حيث حصرت المادة (7/ثانياً/د) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989 في العراق اختصاص محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة القرارات الادارية، ومن ثم أصبح اختصاص القضاء المدني. أما فيما يخص القضاء العراقي لم يصدر بعد عام 2005 قرارات تخص تحديد الظرف الاستثنائي ومباشرة السلطات الاستثنائية لمهامها غير الاعتيادية لدرء الاخطار الجسمية الناجمة عن تلك الظروف (قانون ادارة الدولة العراقية، 2002).

#### 4. المدلول القانوني للظروف الاستثنائية ودور السلطات العليا في الدولة

تميزت الدولة الحديثة بوضع القواعد القانونية التي تضمن الحريات العامة للأفراد، وتحديد ممارسة السلطات لوظائفها، ووضع الأطر العامة لدولة القانون وسيادة مبدأ المشروعية والتي تعني الخضوع للقانون، وأن هذا المبدأ ينعطف على الكافة سواء كانوا محكومياً أو حكماً، رؤساء أو مرؤوسين. وموجب هذه النظرية يجوز للدولة أن إحدى سلطاتها وهي غالباً ما تكون السلطة التنفيذية الخروج عن أحكام الدستور أو القوانين إذا اقتضى الأمر السلامة العامة للمجتمع أي أنها تعفي السلطات من التقيد بأحكام الدستور أو أحكام القانون عند وجود الخطر المباشر لكيان الدولة واقتصادها وسلامتها. فإذا ما نشأت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة حرب أو كارثة طبيعية أو وبائية أو تمرد أو عصيان لا بد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية، فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة وهي السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها أن تعلق العمل بنصوص الدستور وقواعد المشروعية، غير أن القضاء لم يترك النظرية عامة دون شروط لتطبيقها وأهم تلك الشروط تتمثل في:

#### 4.1 وجود ظرف استثنائي يمثل خطراً جسماً يهدد النظام العام

يعتبر هذا الشرط النقطة المركزية ودائرة عمل نظرية الظروف الاستثنائية إذ بتوافره يبدأ التفكير جدياً في أعمال أحكام النظرية ويرى بعض فقهاء القانون أن هذه الحالة يجب أن تكون شاذة غير مألوفة كحالة الحرب، فهي ليست بالحالة المعتادة (الجوهري، 2005)

المتعلقة بالأزمات الخاصة. وهذه الفترة على حد قول البعض فترة حرجة تحتاج إلى نوع من الموازنة الدقيقة بين ما يقتضيه دفع الخطر عن البلاد من ناحية وما تقتضيه ضمانات الحرية ومبدأ سيادة القانون من ناحية أخرى وهما أمران ليسا بالضرورة متعارضين.

## 5. الخاتمة

نصل في نهاية بحثنا إلى مجموعة من الاستنتاجات ومضمنا جملة من التوصيات لعلها تجد طريقها إلى التنفيذ نذكرها على النحو الآتي:

### 5.1. الاستنتاجات:

نستنتج من البحث المعنون فاعلية وكفاءة الاجراءات التشريعية في الظروف الاستثنائية ما يلي:

1. عندما تكون هناك ظروف استثنائية قاهرة تهدد النظام العام للدولة وتهدد أمن وسلامة المجتمع، فلا بد من أنه سيتم جملة من الاجراءات القانونية لدفع التهديد ولكن بدون فاعلية وكفاءة في الاجراءات فإننا كأننا لم نفعل شيئا تجاه الخطر المهدد. وهنا يتحقق أحد أهم فروض البحث وهو أن كفاءة وفاعلية الاجراءات مع تكافؤها مع الوقت هو من يعطي الاجراء نفعاً وخاصة عند ربط إدارة تنفيذ الإجراء بإدارة الوقت.
2. تحقق الفرض الثاني وهو ضرورة دراسة البيئة الداخلية والخارجية والإمكانات المتاحة والفرص والتهديدات ونقاط القوة والضعف التي تواجهها الاجراءات القانونية.
3. إن وضع القرار الإداري ودراسته واختياره من بين عدة بدائل وموضوعيته وتحوله لإجراء قانوني في الظروف الاستثنائية ليتيح سبل نجاح الاجراءات. وكذلك قوة التنظيمات الادارية التي تنفذ الاجراءات القانونية وتحصنها بسلامة وظائف الادارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة واتصال ورقابة من العوامل المؤدية إلى فاعلية وكفاءة الاجراءات القانونية.
4. إن نجاح الاجراءات القانونية يعتمد أيضاً على ثقافة المجتمع في تطبيق القوانين الطارئة. والابتعاد عن القوانين النافذة الجزائية في الظروف الاستثنائية وعقوباتها كالغرامة والحجز والحبس حيث تقل المخالفات القانونية عندما يكون للشعب حس تعاوني وثقافة عامة وخاصة بظروف الطوارئ.

### 5.2. التوصيات

إن التوصيات في موضوع مستقبلي وفي الوقت الحاضر يحتاج إلى الكثير من الوقت للدراسة والتحليل والتقدير في الرؤى المستقبلية، فكلما توسع الوقت من الممكن التعمق في التوصيات ولكن وفقاً لمتطلبات البحث ممكن عرض التوصيات التالية:

1. لا بد من إعادة النظر في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 وكذلك مرسوم الطوارئ رقم (4) لسنة 1965 وذلك بإصدار قانون واحد لحالة الطوارئ يشمل جميع أنواع الأخطار التي تهدد النظام العام ويكون الدولة وتضمينه نص مسؤولية الطوارئ عن أعمالها غير المشروعة، التي تلحق ضرراً بالغير، ومن الضروري إجراء استفتاء شعبي حول الاجراءات التي من المحتمل اتخاذها وبيان دور المجتمع وتحديد مسؤولياته القومية.
2. تشكيل خلايا أزمة على أساس الأزمات أو الكوارث المتوقعة الحدوث وظيفتها تأمين الاحتياجات المتوقعة لكل أزمة أو كارثة قد تحدث مستقبلاً، لأنه من المتعارف عليه عندما تحدث أزمة أو كارثة يتم حينها تشكيل خلية أزمة وهي لا تعرف الإمكانيات

ركني السلطة التنفيذية موقف مشترك حيال الطرف الطارئ، وبطبيعة الحال يكون الاعلان بأمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية ومجلس النواب وموافقة الثلثين من الحضور طبقاً للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية.

### 4.5 الأساس القانوني

صدر أمر الدفاع والسلامة الوطنية رقم (1) في 2004/7/6 بموجب قانون إدارة الدولة العراقية المرحلة الانتقالية والملاحق الخاص به لمعالجة آتية وهي فترة الاوضاع الاستثنائية ما بعد الاحتلال الأمريكي وتشكيل الحكومة المؤقتة، وقد صدر هذا الأمر بالرغم من وجود قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1970 والذي ينظم إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ وقد تضمن (13) مادة وتطرق الأمر التشريعي إلى المبررات والأسباب الموجبة التي تدعو السلطة التنفيذية للتصرف عندما يتعرض الشعب العراقي لخطر جسيم أي يجب أن يكون هناك خطر وهذا الخطر ليس محتملاً. بل هو حال واقع خطر جسيم، وهذا مما يسجل لصالح هذا القانون كونه نص على صفة الخطر بأنه حال وليس متوقفاً مما يقيد من سلطة اعلان حالة الطوارئ.

وبين الأمر طريقة الاعلان والمناطق المشمولة مع تحديد المدة الزمنية لها وأجاز التمديد بصورة دورية، وقد حول الأمر رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الاجراءات اللازمة لتدارك الاوضاع المحدقة لحالة الخطر، كفرض حظر على التجوال والتعبود على الأموال وكذلك القيود السالبة للحرية والحقوق للأفراد مثل منع التنقل والسفر والاقامة واتخاذ اجراءات احترازية على الطرود والرسائل وأجهزة الاتصال وفرض قيود على المحال والشركات ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها بموجب أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد سرانها.

وتنظر المحكمة الجنائية المركزية في العراق في الجرائم المرتكبة والمخالفات وتباشر حجز المخالفين أو فرض غرامات مالية كعقوبة للمخالفين للأوامر خلال مدة سران حالة الطوارئ التي يحال قضاياها إلى قاضي مختص.

كما يؤخذ على هذا الأمر التشريعي أنه قد أصبح يعارض في بعض مواده مع بنود المادة الدستورية المعنية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ.

### 4.6 الدساتير الدولية والأزمات الخاصة

خولت أغلب النصوص الدستورية المتعلقة بالأزمات الخاصة رئيس الدولة اتخاذ اجراءات معينة وذلك لمواجهة الأزمة والتغلب عليها فقد نصت المادة (16) من دستور 1958 الفرنسي على حق الرئيس في اتخاذ (الاجراءات اللازمة). أما المادة (74) من دستور 1971 المصري فقد نصت على مصطلح (الاجراءات السريعة). أما الفصل (46) من دستور 1959 التونسي فقد نص على حق الرئيس في (اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية). أما المادة (51) من دستور 29 نيسان 1964 العراقي فقد نص على حق رئيس الجمهورية في (اتخاذ قرارات لها قوة القانون) أما المادة (99) فقرة أولاً من مشروع دستور جمهورية العراق لعام 1990 فقد خولت رئيس الجمهورية حق إصدار قرارات لها قوة القانون، أما المادة (101) من المشروع فقد خولت رئيس الجمهورية حق إصدار (القوانين) في حالة الحرب باعتبارها اقوى صور الظروف الاستثنائية ( ) والفرق كبير بين مصطلح الاجراءات وبين مصطلح (قرارات لها قوة القانون) ذلك لأن الاجراءات هو مصطلح غير محدد النطاق فهو يعطي الحق لرئيس الدولة حق إيقاف الدستور مؤقتاً ويعطيه حق التشريع وكذلك كل ما للسلطة التنفيذية من اختصاصات، وفي تقديرنا أن اعتبار جميع قرارات رئيس الدولة من قبيل أعمال السيادة يعني انعدام الرقابة القضائية عليها طوال العمل بالنصوص الدستورية

كنعان، نواف. (1997). القانون الاداري، منشورات كلية الحقوق، عمان- الأردن.  
الفيلى، محمد حسن. (1995). العلاقة بين القانون والحكومة، دار الشموع للنشر، الكويت، 1995.

الحسناوي، محمدز (2005). الضبط الإداري، دار الكتب المصرية، القاهرة.  
محمود، محمد حسام . (2002). النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة.

فهيمى، مصطفى زايد. (1985). الدستور المصري و رقابة دستورية القوانين، الإسكندرية، دار المعارف..

الجمال، يحيى (1974). نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة.

حاتم، فارس عبد الرحيم. و شهيد، سنان طالب عبد. (2008). حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية (1) لسنة 2004، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة العدد 9.

القاموس المحيط، للفيروز آبادي. (2012). مؤسسة الرسالة، الأردن..  
قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. (2004). منشور الوقائع العراقية العدد 3981 آذار 2004.

#### Abstract:

The research examines how effectiveness is related to administrative leadership, and how efficiency is related to the management of the organization. To achieve the desired goal, and just as it can be used in the event of emergency and exceptional circumstances, to develop the treatments required by the situation, because in this case it is impossible for the administration to act according to the principle of legality, which is based on the legal rules contained in the constitution and laws in the state to maintain public order.

**Keywords:** Efficiency, Effectiveness, Legislative actions, Special circumstances, urgent remedies.

المتاحة، وتقوم بالسؤال عن الإمكانيات الموجودة وتحاول توفير الاحتياجات وهنا سوف تواجه مشاكل النقص في الإمكانيات، وهذا تقصير في إدارة الأزمات حيث يفقد الكثير من الناس أرواحها نتيجة قصور أو عدم توفر الإمكانيات. إذن يجب توقع الكوارث المستقبلية وتشكيل خلايا أزمة من الآن قبل حدوث الكارثة وتقوم بتأمين الاحتياجات وتخزينها وعدم التصرف فيها إلا في وقت الحالة الطارئة. إذن يجب التهيؤ للأحداث المتوقعة قبل حدوثها. فلو أنهار سد أو حدث فيضان، ما هي الإمكانيات التي سوف يتطلب توفيرها من زوارق نجاة، وغذاء، ومراكز إيواء ودواء، وإمكانيات مالية.

3. الأخذ بمبدأ الكفاءة والفاعلية في العمل بالإجراءات والقوانين في الحالات الاستثنائية لأن نقص الفاعلية والكفاءة معناه عدم اتخاذ إجراء معين و يبقى الإجراء على الورق فقط.

4. تدريب الجهات المنفذة للإجراءات الاستثنائية على حسن التصرف في مواجهة الأزمات والكوارث وتطبيق النظام العام.

#### المراجع

الجوهري، ثروت. (2005). مدى ضرورة السلطات الاستثنائية، دار النهضة، القاهرة.

صلاح الدين، سمير. (2013). القيادة الادارية – دار زين للنشر . بيروت: لبنان.  
الطاوي، سليمان محمد. (1997). الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة.

عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1991). القانون الادارة، دار المعارف للنشر، الإسكندرية.

بدير، علي محمد. و سلامة، محدي. (1993). مبادئ وأحكام القانون الاداري، دار الكتب للنشر، بغداد.

الجنابي، كاظم علي. (2005). سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، العراق- بغداد.