كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد الحادي عشر – العدد الثاني - الجزء الأول - 2022 مجلة العلوم القانونية والسياسية

الرقابة الادارية والقضائية على القرارات الادارية

Administrative and Judicial Oversight of Administrative Decisions

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الادارية، القضائية، القرارات.

Keywords: control, administrative, judicial, decisions.

تاريخ الاستلام: 2021/12/15 – تاريخ القبول: 2022/3/14 – تاريخ النشر: 2022/12/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2022.11.2.1.14

م.م. ايناس مؤيد جاسم

رئاسة جامعة ديالى – قسم الشؤون القانونية

Assistant Lecturer Enas Moayed Jassim

Presidency of the University of Diyala - Department of Legal Affairs

enasiraq85@gmail.com

ملخص البحث

Abstract

ان خضوع الادارة لأحكام القانون في ممارستها مختلف اوجه نشاطها غير كاف لضمان التزامها بذلك لذا يتطلب الامر احاطة اعمال الادارة المختلفة برقابة تدفع الادارة الى الالتزام في اصدار القرارات ضمن مبدأ مشروعية الادارة او تلغي ما صدر عنها مخالفا لهذا المبدأ لذا هدف البحث الى التعرف على الرقابة الادارية والرقابة القضائية وانواعها، وكذلك التعرف على القرارات الادارية وخصائصها واركانها، وقد تم استخدام المنهج التحليلي، وفي ختام البحث تم التوصل الى اهم الاستنتاجات وهي ان الرقابة القضائية على القرارات الادارية افضل من الرقابة الادارية على القرارات فهي تتسم بالاستقلال التام وتتصف بالحياد والنزاهة والموضوعية، وان تكون القرارات الادارية سليمة من النواحي القانونية لا بد ان تتوفر اركانها، وتوصي الباحثة بتفعيل دور القاضي الاداري وذلك من خلال توسيع اختصاصه وتقرير الولاية العامة له في جميع الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الادارة فردية كانت ام تنظيمية.

Abstract

Subjecting administration to the rules of law in practicing different aspects of activities is not sufficient as to guarantying its obligations. So, administration needs to be observed so as to issue decisions according to administration legitimacy or it mat abort what had been issued illegally. For the aforementioned, the aim of the research is identifying administrative oversight and judicial oversight. In addition, the study is going to identify the administrative decisions. The researcher depended on the analytical method and, at the end of the research, the study reached important conclusions; stating that observing administrative decisions by the judicial oversight is better than observing the decisions by the administrative oversight sine the judicial oversight is independent, objective, and neutral and the administrative decisions would be legal. The researcher recommends activating the role of the judge via more authority concerning the appeals against decisions that issued by administration.

المقدمـــــة

Introduction

ان الرقابة وسيلة للتحقق من انجاز هذا العمل بكفاية وفي اسرع وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة وتعتبر الرقابة على الادارة العامة وسيلة وليست غاية في حد ذاتها ومن ثم يجب ان تنظم وتمارس بما يسهم في تحقيق اهداف العمل الاداري وذلك حتى لا تكون الرقابة عبئاً على الادارة او معوقاً يحد من نشاطها، فالرقابة الإدارية التي تمارسها الادارة على نفسها للتحري عن مشروعية الاعمال الصادرة منها او مدى ملائمتها للظروف المحيطة بها، وتهدف الى حماية المصلحة العامة ذلك ان هدف الادارة الاول والاخير هو تحقيق المصلحة العامة التي يتسع مفهومها لعناوين متعددة كضمان سير المرافق العامة واستمراريتها وحفظ النظام العام بعناصره المختلفة، اما الرقابة القضائية على اعمال الادارة فهي اسناد الرقابة للقضاء اذ تتولى المحاكم المختصة بحث مشروعية اعمال الادارة بناء على الطعن الذي يقدم من صاحب العلاقة، فهذه الرقابة لا تتم تلقائيا من جانب القضاء بل عن طريق طعن قضائي يأخذ صورة دعوى.

اهمية البحث:

Significance of the Study:

الرقابة الادارية تعد من الوظائف المهمة في الادارة فهي تسعى للتأكد من ممارسة الموظفين اعمالهم بأمانة واخلاص وعدالة لكي يطمئن كل فرد على قضاء حاجاته والحصول على مستحقاته من غير تقصير او اهمال، فأسلوب الرقابة هدف اساسي في النظم الادارية ويحقق للسلطة الاطمئنان الى تحقيق الوظائف والخدمات التي نشأت من اجلها ويجعلها على بينة من كفاءة الموظفين وكيفية تأديتهم لوظائفهم والقضاء على الاستغلال والسيطرة وعدم جعل الموظفين مالكين للوظائف يتحكمون عن طريقها في مصائر المواطنين، اما الرقابة القضائية فهي خضوع الادارة العامة في اعمالها وتعريفاتها تجاه الافراد في المجتمع لرقابة القضاء وخضوعها للمساءلة امام القضاء ومن هنا كانت هذه الرقابة اهم ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية بما تمثله من قيد على السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها الادارية، حيث تجعل الادارة العامة حريصة كل الحرص عند مباشرة انشطتها المختلفة، وان يكون ذلك في اطار المشروعية نصاً وروحاً ووفقاً للأهداف المبتغاة من اجل تحقيق المصلحة العامة ومن هنا تعد الرقابة الادارية على القرارات الادارية من اهم الوظائف الادارية، لذا تتجسد اهمية البحث من خلال التعرف على دور الرقابة الادارية والرقابة القضائية على القرارات الادارية.

مشكلة البحث:

The Research Problem:

تقييد تصرفات الادارة بأحكام القانون هو وجود جهات رقابية تراقب تصرفات الادارة فبما ان احتمالية خروج الادارة على احكام المشروعية في اصدار القرارات الادارية واردة لذا تظهر الحاجة الى اجهزة رقابية تكبح جماحها وترد محاولات تعسفها لذا مشكلة البحث من خلال الاجابة على السؤال الاتي:

ما هو دور الرقابة الادارية والقضائية على القرارات الادارية؟

هدفا البحث:

The Two Aims of the Research:

1. التعرف على الرقابة الادارية والرقابة القضائية وانواعها.
2. التعرف على القرارات الادارية وخصائصها واركانها.

منهج البحث:

Methodology:

تم استخدام المنهج التحليلي وذلك لملائمة المنهج المتبع مع طبيعة عنوان البحث.

هيكلية الدراسة:

The Research Structure:

تمت دراسة عنوان (الرقابة الادارية والقضائية على القرارات الادارية) في مبحثين مسبوقين بمقدمة وخاتمة حيث كان المبحث الاول بعنوان ماهية الرقابة الادارية والقضائية في مطلبين، لذا سنسلط الضوء في المطلب الاول على تعريف الرقابة الادارية وانواعها وسنكرس الثاني لبيان الرقابة القضائية، اما المبحث الثاني فقد كان بعنوان ماهية القرارات الادارية في مطلبين حيث سنسلط الضوء في المطلب الاول على تعريف القرار الاداري وخصائصه، وسنكرس المطلب الثاني لبيان اركان القرارات الادارية.

المبحث الاول

First Chapter

ماهية الرقابة الادارية والقضائية

Administrative and Judicial Oversight

يجب ان تخضع اعمال الادارة لرقابة فعالة على مشروعيتها سواء تمثلت هـ>هـ الاعمال في صورة قرارات او عقود مع الافراد او اعمال مادية ونظراً لأهمية القرارات الادارية بالذات لأنها تمس المركز القانوني للأفراد بإرادة الادارة وحدها فانه من الضروري ان توجد سلطة رقابة على القرارات التي يتخذها الموظفون العموميون الذين يعملون باسم الادارة ويمثلونها ودور هذه الرقابة هو بيان مدى ملاءمة هذه القرارات للقواعد القانونية الملزمة وفرض الجزاءات على مخالفتها وهذه الجزاءات تتمثل عموماً في الغاء القرار غير المشروع او سحبه او تعديله وبالإضافة الى التعويض عن الضرر الذي يصيب الفرد جراء القرارات غير المشروعة.[1] لذا سوف يتم فذ هذا المبحث دراسة ماهية الرقابة الادارية والقضائية في مطلبين وهما ما يلي:

المطلب الاول: تعريف الرقابة الادارية وانواعها:

First Issue: Definition and Types of Administrative Oversight:

سوف يتم في هذا المطلب دراسة تعريف الرقابة الادارية وانواعها في فرعين، حيث سنبين في الفرع الاول تعريف الرقابة الادارية، وسنوظف الفرع الثاني لبيان انواع الرقابة الادارية.

الفرع الاول: تعريف الرقابة الادارية:

First Section: Definition of Administrative Oversight:

تعرف الرقابة الادارية بانها "الرقابة الذاتية التي تتولى الادارة بموجبها مراقبة نفسها بنفسها لذلك فهي تساعد الادارة على تلافي اسباب القصور فيما يعتري اعمالها وانشطتها سواء في مواجهة موظفيها او في مواجهة الافراد الذين يتعاملون معها".[2]

وفي تعريف اخر عرفت بانها "تلك الرقابة التي تمارسها الادارة ذاتها على اعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها اي مدى مطابقتها للقانون واحياناً تكون غاية رقابة الادارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل ايضاً التحقق من مدى ملائمتها للمصلحة العامة، وهي رقابة ذاتية فالإدارة تراقب نفسها بنفسها ونتيجة هذه الرقابة هي اما تأكيد سلامة العمل وصحته واما سحب العمل او الغائه او تعديله نظراً لعدم مشروعيته او عدم ملاءمته".[3]

او هي "ان تتولى الادارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون اما بناء على طلب الافراد او من تلقاء نفسها".[4]

وايضا هي "العملية التي يتم بها معرفة كل نتيجة فعلية والعمل على مقارنة هذه النتائج ضمن معيار او خطة موضوعة والتعرف على الاسباب التي تؤدي الى انحراف هذه النتائج التي تم التحقق منها والنتائج المطلوبة والعمل على اتخاذ افعال تصحيحية".[5]

وعرفت الرقابة الادارية من وجهة نظر الباحثة بانها الرقابة التي تقوم الادارة بها من تلقاء نفسها او بناءً على طلب من الافراد.

"وان هدف الرقابة الادارية هو حماية المصلحة العامة وهو الهدف الاول والاخير والذي يتسع الى مفاهيم متعددة منها ضمان سير المرافق العامة واستمراريتها وحفظ النظام العام بعناصره المختلفة وهذا الهدف يتطلب تحقيقه التقيد بأحكام القانون والرجوع عن اي تصرف مخالف له"[6] يجري تطبيق الرقابة الادارية في العراق بمختلف صورها ووسائلها بعضها يجد له اساسا في نصوص التشريعات المختلفة وبعضها يستند الى ما جرى عليه العرف والعمل الاداري، كما ان المشرع العراق اعتمد على انظمة مهمة للرقابة الادارية تمارسها هيئات متخصصة ابرزها ديوان الرقابة المالية والتي تقوم بمتابعة ومراجعة اعمال الهيئات الادارية المختلفة لضمان اتفاقها مع احكام القانون".[7]

الفرع الثاني: انواع الرقابة الادارية:

Second Section: Types of the Administrative Oversight:

هناك نوعان للرقابة وهما ما يلي:

اولا: الرقابة الذاتية (التلقائية):– يمكن للرقابة الادارية ان تتحرك من جانب الادارة ومن تلقاء نفسها عن طريق اجهزة ووسائل مخصصة لذلك وهذه هي الرقابة التي تقوم بها الادارة عند فحصها لأعمالها ومراجعتها اولاً بأول دون تدخل من احد او وجود طلب بذلك فهي رقابة تتحرك ذاتياً وتلقائياً من دون الجهة الادارية.[8]

او هي "مراجعة الادارة من تلقاء نفسها اعمالها لفحص مدى مشروعيتها او مدى ملائمة هذه الاعمال فتعمل على اعادة النظر فيها وتقوم بإلغائها او تعديلها، حيث يقوم بها الموظف الذي صدر عنه التصرف او يقوم بذلك الرئيس الاداري لهذا الموظف استناداً الى السلطة الرئاسية التي يقررها له القانون".[9]

ثانيا: الرقابة بناء على تظلم:– يعرف التظلم الاداري بانه من "الوسائل الادارية للمتضرر من القرار الاداري يقدمه الموظف الى الجهات الادارية التي اصدرت القرار التماساً الى الادارة لغرض اعادة النظر في قرارها التي احدث اضراراً بمركزه القانوني حتى تعمل على تعديل قرارها او سحبها او تقديم طلب لإلغائها واذا تم تقديم طلب تظلم الى من اصدر القرارات كان ولائياً واذا قدم الى الجهة الرئاسية كان رئاسياً".[10] وهذه الرقابة اما

ان تكون رقابة ولائية وهي ان تراجع الادارة القرار بنفسها والذي تم صدوره عنها فتعمل على اعادة النظر فيه وتسحبه او الغائه او تعديله او استبداله بقرار آخر وهذه الرقابة تتولاها ذات الجهة التي صدر عنها القرار، او تكون رقابة الرئاسية هو تقدم من صدر القرار في مواجهته لا الى الجهات التي صدرت عنها القرارات وانما الى السلطات الرئاسية لها اي الى الرئيس الاداري للموظف الذي اصدر القرار او رئاسة الهيئة او الجهات التي تم صدور القرار عنها طالباً منه او منها ممارسة سلطتها الرئاسية بإلغاء القرار او تعديله او سحبه.[11] او ان يكون اسناد الرقابة الى جهة ادارية وتتمثل في تشكيل لجان من كبار الموظفين الاداريين مهمتها رقابة مختلف الاعمال والتصرفات التي تجربها الادارة وتعديل او الغاء ما يكون منها مخالفاً للقانون او غير ملائم.[12]

المطلب الثاني: تعريف الرقابة القضائية وانواعها:

Second Issue: Definition and Types of Judicial Oversight:

تمت دراسة تعريف الرقابة القضائية وانواعها في فرعين حيث سنبين في الفرع الاول تعريف الرقابة القضائية وسنسلط الضوء في الثاني على انواع الرقابة القضائية.

الفرع الاول: تعريف الرقابة القضائية:

First Section: Definition of Judicial Oversight:

عرفت بانها "الاعمال الرقابية التي يمارسها القضاء على اعمال الادارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون".[13] او هي "اناطة مهام الرقابة على اعمال الادارة الى الجهات القضائية فتباشر المحاكم على اختلاف انواعها ".[14] او هي "اسناد سلطات الرقابة على اعمال الادارة الى القضاء اذ تتولى المحاكم بحث مشروعية اعمال الادارة بناء على تقديم طعن يقدم من صاحب العلاقة".[15]

وفي تعريف اخر عرفت بانها "مباشرة السلطات القضائية متمثلة بمحاكمها وعلى اختلاف انواعها ودرجاتها مراقبة اعمال الادارة" وتعد من اكثر انواع الرقابة ضماناً للحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد نظراً لما تنطوي عليه من حيدة ونزاهة وتكون مستقلة عن الافراد التي تتنازع".[16] "وان الغرض الاساسي من هذه الرقابة هو الحماية للأفراد وذلك بإلغاء القرارات من قبل الادارة والتي تكون مخالفة للقانون والتي تسبب الاضرار للأفراد او تعمل على تعويض المتضررين عن الضرر التي تصيب الفرد من خلال سير المرافق العامة او بفعل العاملين فيها".[17]

حيث عرفت الباحثة الرقابة القضائية بانها الرقابة التي تتولاها المحاكم على اعمال الادارة حيث تعد اكثر انواع الرقابة ضماناً لحقوق وحريات الافراد وذلك لما ينطوي على القضاء من حيدة ونزاهة واستقلال عن اطراف النزاع ودراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات.

الفرع الثاني: انواع الرقابة القضائية:

Second Section: Types of Judicial Oversight:

ان من انواع الرقابة القضائية ما يلي:–

اولا: نظام القضاء الموحد:– "تمارس الوظيفة القضائية وفقاً لنظام وحدة القضاء، اي جهة قضائية واحدة تباشر بواسطة محاكمها التي يكون لها ولاية عامة وكاملة بالنسبة لجميع المنازعات سواء كانت مدنية او ادارية وسواء كان الافراد وحدهم اطرافاً في المنازعة او كانت الادارة طرفاً فيها".[18] وعرف نظام القضاء الموحد بانه "اختصاص المحاكم العادية بالنظر في جميع المنازعات الادارية وغير الادارية بحيث يكون في الدولة جهة قضاء واحدة بها محاكم عادية على قمتها محكمة عليا واحدة سواء سميت بمحكمة النقض او محكمة التمييز او المحكمة العليا وهذه المحاكم تختص بالفصل في المنازعات بين الافراد وبعضهم او بينهم وبين الادارة ويعتبر هذا النظام هو الاقدم ومازالت تأخذ به الدول الانجلو سكسونية والدول التي تأثرت بنظمها القانونية".[19]

ثانيا: نظام القضاء المزدوج:– يعرف بانه "وجود جهتين قضائيتين تختص احداهما جهة القضاء العادي للفصل في اي نزاع ينشأ بين الافراد او بين الافراد والادارة التي تكون الادارة طرفاً فيها دون ان تكون لها صفة السلطة العامة وتتصدى الاخرى للمنازعات الادارية التي تنشأ بين الافراد والادارة نتيجة الممارسة للوظيفة باعتبارها سلطات عامة وهي مهمة القضاء الاداري".[20]

وترى الباحثة ان هذه الرقابة تتم بناءاً على دعوى ترفع الى القاضي يطلب منه التدخل لحسم النزاع الناشب بين الافراد والادارة فيكون دور القاضي البحث في القرار الاداري موضوع النزاع من حيث مطابقته للقوانين والانظمة والرقابة القضائية تنتهي اما بالحكم بصحة وسلامة القرار الاداري او الحكم ببطلانه والغائه وعليه لا يحق للقضاء التدخل في عمل الادارة ونشاطها.

المبحث الثاني

Chapter two

ماهية القرارات الادارية

Administrative Decisions

ان القرارات الادارية هي من اهم ما تتميز به الادارة فهي التي تنشئ حقوقاً للأفراد وترتب الالتزامات على عاتقهم دون ان يتوقف تنفيذها على رغبتهم، فالقرارات الادارية هي مجرد عمل المسؤولين في المؤسسات والهيئات، وازداد عدد الموظفين فيها مما يتطلب صدور القرارات الادارية المؤثرة والفعالة.[21] لذا سوف نبين في هذا المبحث ماهية القرارات الادارية في مطلبين وهما ما يلي:-

المطلب الاول: تعريف القرار الاداري وخصائصه:

First Issue: Definition and Characteristics of Administrative Decisions:

يتم في هذا المطلب دراسة تعريف القرار الاداري وخصائصه في فرعين حيث سنبين في الفرع الاول تعريف القرار الاداري وسنسلط الضوء في الفرع الثاني لبيان خصائص القرار الاداري.

الفرع الاول: تعريف القرار الاداري:

First Section: Definition of Administrative Decision:

عرف بانه "افصاح عن ارادة منفردة يصدر من سلطة ادارية ويرتب اثاراً قانونية".[22]

او هو "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احدى السلطات الادارية في الدولة ويحدث اثار قانونية بأنشاء وضع قانوني جديد او تعديل او الغاء وضع قانوني قائم".[23]

وعرف ايضا بانه "اعمال قانونية تصدر عن هيئات ادارية او هيئات خاصة لها عدد من الامتيازات التي توليها السلطات العامة وتكون مواضيعها ادارية وتصدر تنفيذاً للقوانين او لسلطات التي يمنحها الدستور".[24]

او هو "عبارة عن افصاح جهة الادارة عن ارادتها المنفردة والملزمة بقصد احداث اثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة".[25]

وعرف نواف كنعان القرار الاداري بانه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الادارة العامة الوطنية بما لها من سلطات بمقتضى الانظمة والقوانين ومن حيث الشكل الذي يتطلبه القانون لغرض انشاء او تعديل او الغاء حق او التزام قانوني في اي وقت ممكناً وجائزاً قانوناً ولصالح المصلحة العامة".[26]

او هو "افصاح الادارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث اثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً ابتغاء مصلحة عامة".[27]

وعرفت الباحثة القرار الاداري بانه هو اعمال قانونية تصدر بالإرادة المنفردة من قبل الادارة لتعديل الاوضاع القانونية بما تفرضها من الالتزامات وما تمنحها من حقوق.

الفرع الثاني: خصائص القرار الاداري:

Second Section: Characteristics of Administrative Decision:

ان من خصائص القرار الاداري ما يلي:-

1. ان القرار الاداري تصرف قانوني وهو يعبر عن الارادة لغرض بيان الاثر القانوني الذي يمكن بيان المركز القانوني الجديد او تعديلاً للمركز القانوني القائم.[28]
2. صدور القرار الاداري من جهات ادارية وهذا القرار يأخذ هذه الصفة ويتم تحديد عن طريق النظر الى الشخص الذي اصدر القرار، والادارة هي من تقوم بإصدار القرار حيث يعد كل شخص من اشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الادارة يمكن ان يقوم بإصدار اي قرار اداري اما غيرهم من الاشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة لا يمكنهم ذلك.[29]
3. صدور التصرف عن شخص عام او من في حكمه:- ان صدور القرار الاداري عن شخص عام تكون بالنظر لتاريخ اصداره للقرار ولا يغير من الامر شيء تحول الشخص العام مصدر القرار في تاريخ لاحق الى احد اشخاص القانون الخاص حيث لا يؤدي ذلك الى انحسار صفة القرار الاداري عن التصرف.[30]
4. يجب ان يترتب على القرار الاداري اثار قانونية وهذه الاثار تتمثل في انشاء او تعديل او الغاء المركز القانوني فيكتسب المخاطبون فيها حقاً او يتم الالتزام بالواجبات سواء كان قرار تنظيمياً كلائحة المرور ولوائح الضبط او قراراً فردياً يخص الافراد معينين بذواتهم فيعمل على انشاء حق لهم او يقوم بفرض الالتزامات عليهم كقرار تعيين الموظفين او منح ترخيص بناء وعادة ما يقوم القضاء الاداري بتفسير فكرة ترتيب الاثار القانونية على صدور القرار الاداري تفسيراً واسعاً.[31]
5. اذا كان القرار الاداري يعبر عن ارادة الادارة فينبغي صدوره لمن يملك القدرة على التعبير عن ارادة الادارة من اصحاب الاختصاص طبقاً للقوانين واللوائح.[32]

وترى الباحثة انه يمكن التفرقة بين القرارات الادارية من جهة الاعمال الحكومية والاعمال التشريعية والقضائية من جهة اخرى، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق الرقابة القضائية على الاعمال العامة اذ تقتصر هذه الرقابة على الاعمال الادارية فلا تمتد الى غيرها من الاعمال العامة وان المحاكم بدورها تقوم بمراقبة عمل الادارة بحيث تعمل على تحقيق التوازن بين السلطة والحرية وتكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون وتقوم بمحاسبة ومساءلتها عن اعمالها قانونية كانت ام مادية تطبيقا لمبدأ مشروعية القرارات الادارية نظرا لما يتوفر في رجال القضاء من حيدة ونزاهة واستقلال.

المطلب الثاني: اركان القرارات الادارية:

The Main Parts of the Administrative Decisions:

تقوم القرارات الادارية على عدة اركان لذا سوف نبينها في ما يلي:–

اولا: ركن اختصاص القرار الاداري:

First: The Specialty of Administrative Decisions:

يعرف ركن الاختصاص بانه "الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الادارية لاتخاذ اجراء ما او القيام بعمل من الاعمال القانونية".[33] "ويمثل الاختصاص الركن الاول من اركان القرار الاداري، فالقرار الاداري لا يعتبر صحيحاً الا اذا صدر من سلطات ادارية يخولها القانون الكفاءة لذلك فهذه الكفاءة القانونية تكون الاختصاص، وان اختصاص مختلف السلطات الادارية يحدده الدستور للبعض منها والقوانين والتنظيمات للبعض الاخر ويمكن تحديد الاختصاص من خلال العناصر الشخصية او المادية او المكانية او الزمانية".[34] ومن الامثلة على تحديد الاختصاص فقد بين قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 الذي بينت مادته الخامسة ان الوزير هو المسؤول الاول في الوزارة وتصدر عنه وتنفذ بأشرافه جميع القرارات والاوامر والتعليمات واجازت هذه المادة للوزير تخويل ما يراه من هذه الاختصاصات الى وكيل الوزارة ورؤساء الجامعات ورئيس هيئة المعاهد الفنية ومسؤولي دوائر مركز الوزارة، كما ذكرة المادة (16) من القانون الاختصاصات العلمية والادارية والمالية لمجلس الجامعة واجازت له تخويل بعضها لرئيس الجامعة، اما في القانون الفرنسي فقد انشاء القضاء الاداري في فرنسا بعض قواعد الاختصاص على سبيل المثال قاعدة (توازي الاختصاص) ومقتضى هذه القاعدة انه اذا حدد المشرع بنص جهة مختصة بعمل ما وسكت عن تحديد الجهة المختصة بتعديله او الغائه تكون الجهة الادارية الاولى هي المختصة بذلك.[35]

ثانيا: **ركن السبب**:

Second: The Cause:

يعرف بانه "الحالة الواقعية واحياناً القانونية التي تدفع الادارة الى اصدار قرارها".[36] وعرف ايضا بانه "الامر الذي يسبق القرار ويأخذ شكل حالة قانونية او مادية تدفع الادارة الى اتخاذ القرار فالسبب في قرار بالعزل تأديبياً هو المخالفة التأديبية التي يكون الموظف المعزول قد ارتكبها، والسبب في قرار بفض اجتماع او تفريق مظاهرة هو الاضطراب او التهديد بالاضطراب الذي قد يلحق النظام العام، وبذلك يكون السبب عنصراً داخلياً نفسياً لدى من اصدر القرار ولكنه عنصر خارجي يسوغ للإدارة التدخل بالقرار.[37]

" وان موقف القضاء العراقي من ركن السبب في القرار الاداري يلتمس في النظر الى قرارات محكمة التمييز ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الاداري التي تم انشائها حديثا، فقد كان القضاء العادي يبسط رقابته على سبب القرار الاداري وتشمل هذه الرقابة العناصر القانونية والمادية لسبب القرار الاداري، اما القضاء الاداري الفرنسي فانه ينظر الى العيب الذي يشوب ركن السبب على انه سبب مستقل من اسباب الغاء القرار الاداري المعيب وقد تطورت رقابة القضاء الاداري في فرنسا على سبب القرار الاداري تطوراً كبيراً الى حد قريب من رقابته الملائمة على القرار الاداري وفي الوقت الراهن اصبح الطعن بأسباب القرار والرقابة عليها من اكثر انواع الطعن اهمية واكثرها شيوعاً، اما اذا كانت الادارة تتمتع بسلطة تقديرية فان القضاء الاداري الفرنسي كان يمتنع باعتباره قاضيا للمشروعية عن التدخل لرقابة تقدير الادارة للوقائع وتقييم ملاءمة القرار المتخذ على اساسها للمصلحة العامة.[38]

ثالثا: **ركن الشكل والاجراءات**:

Third: The Body and the Procedures:

يعرف بانه "المظهر الخارجي او الاجراءات التي من خلالها تعبر بها الادارة عن ارادتها الملزمة للأفراد والاصل ان الادارة تكون غير ملزمة بان تعبر عن ارادتها بشكل معين الا بوجود نص القانوني يكون خلاف ذلك، حيث يكون القرار في هذه الحالة متخذ الشكلية التي يقررها القانون لغرض صدوره".[39]

وان تطور الشكل في القانون الاداري من خلال الشكل والاجراء، حيث يعد الشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الاداري عند صدوره والاصل العام هنا ان القرارات الادارية لا تتقيد باي شكل معين للإفصاح عن ارادتها المنفردة والملزمة ما لم يلزمها القانون باتخاذ شكلاً معيناً للقرار الذي تصدره ومن امثلة الشكليات هو شكلية تحديد تاريخ اصدار القرار الاداري وشكلية النشر والاعلام، اما الاجراءات فتعرف بانها الشكليات السابقة على عملية اتخاذ القرار الاداري والذي يدخل في تكوين القرار الاداري

وتشكل محتواه والذي يؤثر بالتالي على مشروعية القرار الاداري في جميع الحالات ومن امثلته التصويت ونظام سير العمل (الدولة) العدد القانونية اجراء.[40]

رابعا: **ركن محل**:

Fourth: The Field of the Issue:

المحل في القرار الاداري "هو كل تصرف قانوني هو موضوع هذا التصرف اي الاثر الذي يتولد عن التصرف مباشرة فمحل عقد البيع هو نقل الملكية ومحل القرار الاداري هو الامر الذي يدخله هذا القرار على التنظيم القانوني القائم اما بأنشاء مركز قانوني او تعديله او انهائه فمحل القرار بالتعيين هو وضع شخص في مركز قانوني تحدده قوانين التوظف.[41] وعرف ايضا بانه "الاوضاع القانونية او التعديل في الاوضاع القانونية القائمة اي هو الاثار التي تنتج مباشرة اي هو جوهر القرارات ومادتها".[42]

خامسا: **ركن الغاية او الغرض**:

Fifth: The Purpose:

يقصد بالغاية من القرار الاداري بانه "النقاط النهائية التي يحاول مصدر القرار الوصول اليها او بلوغها".[43] "وان الاهداف التي تسعى هذه القرارات الى تحقيقها وان الغاية من العناصر النفسية الداخلية لدى الشخص الذي يقوم بإصدار القرار فالغاية من اصدار القرار بتعين موظف هو لغرض استمرار سير الاعمال في المرفق الذي تم تعيينه فيه".[44] ففي حالة اصدار القرار بمنح راتب الرعاية الاجتماعية لأشخاص معينين فان الغرض من هذا القرار هو تحاشي الاخطار الاجتماعية التي لا بد ان تتولد عن الحرمان الذي يعانيه هؤلاء الاشخاص".[45]

وترى الباحثة ان القرار الاداري حتى يكون صحيحاً فانه يجب ان يكون مشروعاً قانوناً وليس معيب باي عيب من عيوب القرار الاداري التي تمس اركان القرار الاداري وحتى لا يكون مخالفا للقانون ويكون معرضاً للطعن امام محكمة القضاء الاداري التي يكون لها الفصل في موضوعه بعد النظر في توافر شروطه الشكلية تمهيداً للحكم اما بإلغائه او برفض الدعوى حسب طبيعة الحال.

الخاتمـــــــة

Conclusion

وفي ختام البحث فقد توصلت الباحثة الى:-

اولا: الاستنتاجات:

First: Conclusions:

1. ان الرقابة القضائية هي رقابة قانونية على اعمال الادارة خوفاً من تعسف الادارة في استعمال السلطة وتخرج عن مبدأ المشروعية فهي تعتبر الضمان الحقيقي للحقوق والحريات لدى الاشخاص في القدرة على مواجهة الادارة وتعسفاتها.
2. ان الاختلاف الجوهري يتمثل بين كل من الرقابة الادارية والقضائية في السلطة او الهيئة التي تقوم بوظيفة الرقابة في كل من الحالتين ففي الحالة الاولى يقوم القضاء بالرقابة على اعمال الادارة بينما تقوم الادارة بالرقابة على اعمالها في الحالة الثانية.
3. تعتبر الرقابة القضائية على القرارات الادارية افضل من الرقابة الادارية على القرارات فهي تتسم بالاستقلال التام وتتصف بالحياد والنزاهة والموضوعية.
4. الرقابة القضائية على القرارات الادارية تسعى الى ضمان سير المرافق العامة وتصويب نشاطها وتقويم ادائها بما يجعله سليماً وصحيحاً وفقاً للقانون.
5. يفضل في اي نظام ان يجمع بين الرقابة الادارية والقضائية، فالأولى لها مجموعة من المميزات المهمة وتكون الفائدة للأفراد، ولكن اذا لم يستطيع الافراد الذين قاموا بتقديم طلب التظلم من تحقيق غايتهم في الغاء القرارات غير المشروعة او سحبها عن طريق الادارة لذا من الضروري ان يتوافر لهم اسلوب الرقابة القضائية التي تكون الضمان الحقيقي والاكيد ضد تعسفات الادارة في مخالفتها للقانون.
6. ان تكون القرارات الادارية سليمة من النواحي القانونية لا بد ان تتوفر اركانها.

ثانيا: التوصيات:

Second: Recommendations:

1. توصي بتفعيل دور القاضي الاداري وذلك من خلال توسيع اختصاصه وتقرير الولاية العامة له في جميع الطعون الموجهة ضد اي قرار يصدر عن الادارة سواء كانت هذه القرارات فردية كانت ام تنظيمية.
2. على الادارة ان تولي اهتماما للتدريب اللاحق على تقلد الوظائف بحيث لا تمنح سلطة اصدار القرار الا لمن يجتازه ويثبت مقدرته حتى تكون قراراتها صائبة ومشروعة من جهة ومحققة لأهدافها من جهة اخرى.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2006، ص83.

(2) وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص76.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري – الكتاب الاول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص78.

(4) سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة ،1961، ص13.

(5) محمد علاونة، الاصول العلمية والعملية في الرقابة الادارية، ط1، دار البداية للنشر والتوزيع، الاردن، 2014، ص124.

(6) رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2018، ص79.

(7) المصدر نفسه، ص82.

(8) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص166.

(9) خالد خليل الظاهر، القضاء الاداري، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009، ص86.

(10) محمد ابراهيم خيري الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص17.

(11) نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2010، ص47–48.

(12) عبد الله طلبة، القانون الاداري – الرقابة القضائية على اعمال الادارة، جامعة حلب، كلية الحقوق، 1958، ص48.

(13) انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص205.

(14) وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص81.

(15) رائد حمدان المالكي، المصدر السابق، ص87.

(16) نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم، المصدر السابق، ص54.

(17) وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص81.

(18) عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الاداري، ط1، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 2013 ، س84–85.

(19) احمد احمد فلفلة، دراسة في القضاء، القسم الاول، ط1، طبعة الالكترونية، دمياط، مصر، 2020، ص8.

(20) خالد خليل الظاهر، المصدر السابق، ص99.

(21) يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الاداري اليمني، ط1، مكتبة ومركز الصافي للنشر والتوزيع، اليمن، 2020، ص171.

(22) عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الاداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015، ص183.

(23) رأفت عودة، عناصر وجود القرار الاداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص26.

(24) محمد عبد العال السنازي، القرارات الادارية في مملكة السعودية، معهد الادارة العامة، الرياض، 1994، ص97.

(25) برهان زريق، القرار الاداري وتمييزه عن قرار الادارة، ط1، جامعة سوريا، كلية الحقوق، 2016، ص18.

(26) نواف كنعان، القانون الاداري الاردني، الكتاب الثاني، ط1، دار المعارف، الاردن، 1996، ص237.

(27) محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، ص198.

(28) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الاداري، ط1، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2008، ص36.

(29) عاطف عبدالله المكاوي، القرار الاداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012، ص37.

(30) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المصدر السابق، ص38.

(31) عاطف عبدالله المكاوي، المصدر السابق، ص38.

(32) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المصدر السابق، ص39.

(33) نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الاداري واثاره القانونية على العمل الاداري دراسة مقارنة ما بين القانونيين الاداريين الاردني والكويتي، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، 2012، ص36.

(34) ناصر لباد، الاساسي في القانون الاداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص187.

(35) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2009، ص164.

(36) نجوم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الاداري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص179.

(37) طعيمة الجرف، القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص403.

(38) ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص164.

(39) عاطف عبدالله المكاوي، المصدر السابق، ص53.

(40) عوابدي عمار، دروس في القانون الاداري، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص221–222.

(41) طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص404.

(42) علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2011، ص437.

(43) محمود خليل خضير، نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، بحث منشور على الموقع الالكتروني https://www.iasj.net/iasj/download/b27456487d1f3fb1، ص8.

(44) عاطف عبدالله المكاوي، المصدر السابق، ص58.

(45) علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص440.

المصـــــــادر

References

اولا: الكتب القانونية:

First: The Legal Books:

I. احمد احمد فلفلة، دراسة في القضاء، القسم الاول، ط1، طبعة الالكترونية، دمياط، مصر، 2020.

II. انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

III. برهان زريق، القرار الاداري وتمييزه عن قرار الادارة، ط1، جامعة سوريا، كلية الحقوق، 2016.

IV. خالد خليل الظاهر، القضاء الاداري، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009.

V. رأفت عودة، عناصر وجود القرار الاداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

VI. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2018.

VII. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة،1961.

VIII. طعيمة الجرف، القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.

IX. عبد الله طلبة، القانون الاداري – الرقابة القضائية على اعمال الادارة، جامعة حلب، كلية الحقوق، 1958.

X. عوابدي عمار، دروس في القانون الاداري، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

XI. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الاداري، ط1، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2008.

XII. عاطف عبدالله المكاوي، القرار الاداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012.

XIII. علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2011.

XIV. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الاداري، ط1، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 2013.

XV. عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الاداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.

XVI. محمد عبد العال السنازي، القرارات الادارية في مملكة السعودية، معهد الادارة العامة، الرياض، 1994.

XVII. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري – الكتاب الاول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.

XVIII. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2006.

XIX. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2009 .

XX. محمد ابراهيم خيري الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

XXI. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003.

XXII. محمد علاونة، الاصول العلمية والعملية في الرقابة الادارية، ط1، دار البداية للنشر والتوزيع، الاردن، 2014.

XXIII. محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.

XXIV. نواف كنعان، القانون الاداري الاردني، الكتاب الثاني، ط1، دار المعارف، الاردن، 1996.

XXV. ناصر لباد، الاساسي في القانون الاداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003.

XXVI. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2010 .

XXVII. نجوم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الاداري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019.

XXVIII. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.

XXIX. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الاداري اليمني، ط1، مكتبة ومركز الصافي للنشر والتوزيع، اليمن، 2020.

ثانيا: **الرسائل والاطاريح الجامعية**:

Second: Academic Theses and Dissertations :

I. نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الاداري واثاره القانونية على العمل الاداري دراسة مقارنة ما بين القانونيين الاداريين الاردني والكويتي، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، 2012.

ثالثا: **البحوث المنشورة**:

Third: Published Researches:

I. محمود خليل خضير، نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، بحث منشور على الموقع الالكتروني .
https://www.iasj.net/iasj/download/b27456487d1f3fb1