http:// doi:www.doi.org/10.32441/kjhs7.12.1

Al-Kitab Journal for Human Sciences (KJHS)
Scientific Biannual Refereed Journal
P-ISSN2617-460, E-ISSN (3005-8643)
https://isnra.net/index.php/KJHS/about/editorialTeam

Factors affecting the proof of an administrative case (comparative study)

Yousif Fathi Mohammed Al-Saleh
College of Law – University of Mosul

Dr. Naktal Ibrahim Abdulrahman
Assist. Prof
College of Law – University of Mosul

ARTICLE INFORMATION

Received: 11 June.,2024

Accepted: 22 June, 2024

Available online: 1 Nov, 2024

***PP :*5-26**

© THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE

https://creativecommons.org/license/by/4.0

Corresponding author:
Yousif Fathi Mohammed
Dr. Naktal Ibrahim Abdulrahman
College of Law – University of Mosul
Email:
alsalhy312@gmail.com
naktalaltaee@uomosul.edu.iq

Abstract

The nature of an administrative lawsuit differs from that of a civil lawsuit for several reasons, including the rapid evolution of administrative law and the absence of a specific law governing administrative lawsuits. Additionally, administrative law derives its provisions from established judicial rulings, and there is often an imbalance between the parties involved. In most cases, the administration assumes the position of the defendant and is equipped with the means of proof, particularly its possession of administrative documents and records. The individual, on the other hand, lacks access to such evidence and is usually in the position of the plaintiff.

There are factors that influence the proof in administrative lawsuits, most notably the privileges granted to the administration for the purpose of managing public services. These privileges include the possession of administrative documents and records, as mentioned earlier, the privilege of direct enforcement, the privilege of initiative, and the presumption of validity attached to administrative documents (the presumed legality of administrative decisions).

Given the disparity between the positions of the parties in an administrative lawsuit, and the administration's possession of these privileges, the administration often holds a stronger position in relation to individuals, who lack the tools and methods available to the administration as a party to the lawsuit. Conversely, the plaintiff is frequently in a weaker position, as they are, at times, unable to access certain information in the possession of the administration, which negatively affects their ability to prove their rights or results in obtaining their rights partially or belatedly. Thus, it is necessary to identify the factors that influence proof in administrative lawsuits, which include the privileges that impact such lawsuits and the positions of the administration and the individual therein.

Keywords: administrative lawsuit, proof, privileges, effect of privileges. Possession of administrative papers, validity of administrative papers, direct implementation, initiative.

العوامل المؤثرة في اثبات الدعوى الإدارية
(دراسة مقارنة)

يوسف فتحي محمد صالح
كلية الحقوق – جامعة الموصل

الدكتور نكتل إبراهيم عبد الرحمن
أستاذ مساعد
كلية الحقوق – جامعة الموصل

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: ٢٠٢٤/٦/١١
تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٤/٦/٢٢
تاريخ النشر : ٢٠٢٤/١١/ ١

المجلد: (٧)
العدد: (١٢) لسنة ٢٠٢٤م
جامعة الكتاب – كركوك – العراق

تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها بموجب ترخيص (Creative Commons Attribution) ل (CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام، والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع للمقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس العمل الأصلي بشكل صحيح

" العوامل المؤثرة في اثبات الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة) "

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

https://doi.org/
P-ISSN:1609-591X
E-ISSN: (3005-8643)-X
kjhs@uoalkitab.edu.iq

المستخلص

إن طبيعة الدعوى الإدارية تختلف عن الدعوى المدنية, لعده أسباب منها سرعة تطور القانون الإداري وعدم وجود قانون خاص بالدعوى الإدارية, وأيضا إن القانون الإداري يستمد أحكامه من القضاء ما استقر عليه أحكامه, وأيضا لا يكون هناك توازن بين أطرافها, حيث إن الإدارة تكون في مركز المدعى عليها أغلب الأحيان, وهي تكون مزودة بأدلة الإثبات خاصة حيازتها للأوراق والمستندات الإدارية, وإن الفرد يفتقر لكل تلك الأدلة والذي يكون في مركز المدعي .

وهناك عوامل أثرت على إثبات الدعوى الإدارية, وتتمثل بامتيازات الإدارة التي أعطت لها من أجل تسيير المرفق العام, وهذه الامتيازات هي حيازتها للأوراق والمستندات الإدارية كما ذكرنا سابقا, وامتياز التنفيذ المباشر, وامتياز المبادرة, وامتياز صحة الأوراق الإدارية (صحة المفترضة للقرار الإداري).

ونظرا لاختلاف تلك المراكز بين اطراف الدعوى الإدارية ، وأيضا امتلاك الإدارة لتلك الامتيازات, فإنها تقف موقف القوي في مواجهة الأفراد لعدم امتلاكهم الوسائل والأساليب التي تتمتع بها جهة الإدارة كطرف في الدعوى، وبالمقابل نجد المدعي دائما يقف موقف الضعيف لعدم تمكنه في بعض الأحيان من الحصول على بعض البيانات الموجودة في حيازة الإدارة، مما ينعكس سلبا على موقفه من حيث عدم قدرته على إثبات حقه أو الحصول عليه ناقصا أو متأخرا.

عليه لابد من بيان تلك العوامل التي تؤثر في إثبات الدعوى الإدارية, المتمثلة بالامتيازات التي تؤثر في الدعوى الإدارية, وعلى مركز الإدارة والفرد فيها.

الكلمات المفتاحية: الدعوى الإدارية, الإثبات, الامتيازات, أثر الامتيازات. حيازة الأوراق الإدارية, صحة الأوراق الإدارية, التنفيذ المباشر, المبادرة.

المقدمة

إن الإثبات في الدعوى الإدارية يختلف عن الاثبات في الدعاوى الأخرى, حيث يراعى فيه عدة عوامل واعتبارات, وإن الدعوى الإدارية عندما تقام أمام القضاء الإداري, يكون لها طرفان وهما الفرد في مركز المدعي, والإدارة في مركز المدعى عليها اغلب الأحيان وفي بعض الأحيان في مركز المدعي, وان للدعوى الإدارية عنصرين مهمين وهما تعلق المنازعة بسلطة إدارية, وثانيا اتصال الدعوى بمرفق عام تباشره السلطة الإدارية إدارته بقواعد القانون العام.

وتتمتع الإدارة العامة في نطاق الدعوى الإدارية المقامة ضدها بحزمة من الامتيازات التي تؤثر في مجال الإثبات، وتكن نتيجة لوجود روابط قانونية بين الإدارة والأفراد مع وجود اختلاف تلك المراكز القانونية لهما.

أهمية البحث: إن فكرة الامتيازات الإدارية التي تتمتع بها الإدارة من حيث إثبات الوقائع القانونية المتعلقة بموضوع النزاع، ونتيجة لاختلاف تلك المراكز فإن الإدارة تقف موقفا قويا في مواجهة الأفراد لعدم امتلاكهم الوسائل والأساليب التي تستأثر بها الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية. ونظرا لكون الإدارة دائما طرفا في النزاعات الإدارية التي تقام أمام القضاء الإداري في مواجهتها من قبل الأشخاص فإنها تتسلح بجملة من الامتيازات المقررة في التشريعات الإدارية، والتي من أهمها الامتيازات المؤثرة في إثبات ادعاءاتها أو نفي ما هو مدعى به عليه.

اهداف البحث: تهدف دراستنا في البحث على بيان امتيازات الإدارة في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية, ومدى تأثيرها على أطراف الدعوى الإدارية, مع بيان طبيعة تلك الامتيازات.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث كون أن الدعوى الإدارية ذات طبيعة خاصة, خاصة كون أطرافها يكونان غير متساويين في مراكزهم القانونية, وبذلك فإن عدم تساوي مراكزهم يؤدي إلى التأثير على سير الخصومة الإدارية, ويجب بيان مدى تأثير امتيازات الإدارة في مجال الإثبات وبيان دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بينهم في الإثبات.

منهجية البحث: اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي, القائم على التحليل والوصف مستعينا في بعض الأحيان الى آراء الفقهاء، وأيضا المنهج المقارن حيث قارن بين القوانين المقارنة مثل: الفرنسي ,والمصري, فضلا عن العراقي، واعززناها ببعض التطبيقات القضائية.

خطة البحث: لقد وضعنا خطة من أجل الإحاطة بموضوع البحث, حيث اعتمدنا على ثلاثة مباحث كالاتي:

المبحث الأول: الامتيازات المتعلقة بالقرارات الإدارية.

المطلب الأول: امتياز حيازة الأوراق الإدارية.

المطلب الثاني: امتياز صحة القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: امتياز سلطة الإدارة اصدار قراراتها الإدارية وتنفيذها المباشر لها.

المطلب الأول: امتياز المبادرة (سلطة الإدارة في اصدار قراراتها الإدارية) .

المطلب الثاني: امتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية.

المبحث الثالث: مدى تأثير امتياز الإدارة على الإثبات في الدعوى الإدارية.

المطلب الأول: الفرد مدعي عادة في الدعوى الإدارية.
المطلب الثاني: الإدارة مدعية استثناء في الدعوى الإدارية.
الخاتمة .

المبحث الأول
الامتيازات المتعلقة بالقرارات الإدارية

إن للإدارة امتيازات متعددة وخاصة تلك الامتيازات المتعلقة بالقرارات الإدارية من حيث حيازتها لها وأيضا صحة القرارات الصادرة منها، عليه سوف نقوم بدراستهم وهما امتياز حيازة الأوراق الإدارية, وامتياز قرينة صحة القرارات الإدارية، في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول
امتياز حيازة الأوراق الإدارية

إن العمل الإداري يعتمد على السجلات والأوراق والملفات التي تقوم بأعدادها الهيئات الإدارية وإن تلك الأوراق قد وضعت تحت يد العاملين في تلك الهيئات وقد صدرت عنهم، وتكون إحدى وسائل الاثبات التي تتعلق بالعمل الإداري، وأنها تعد من أهم طرق إثبات الواقعة الإدارية، عليه فإن من اهم وسائل الإثبات الكتابية، هي الأوراق والمستندات الإدارية الصارة من الجهة الإدارية المتمثلة بالعاملين فيها (١).

إن سير العمل الإداري يعتمد على الأوراق والمستندات التي تحوزها الإدارة وإن لها أهمية للإدارة تكون من ناحيتين الأولى: إن الإدارة تعتمد على تلك المستندات والأوراق لإثبات الوقائع الإدارية، والثانية: انها تكون دليل

ووسيلة للأثبات، تعتمد علية امام القضاء الإداري فهي تكون بمنزلة الذاكرة الموضوعية الخاصة للإدارة وتكون لها الحق في الرجوع عليها كلما احتاجت الى ذلك (٢).

علية سوف نقوم بتعريف الأوراق الإدارية ومميزاتها، وبيان أنواع الأوراق والمستندات الإدارية ومضمونها، في الفرعين الآتيين:

---

(١) د. علي سـليمان المشـهداني، قواعد الاثبات في الدعوى الإدارية في العراق، دراسـة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٠، ص٢٢.

(٢) عبير بوسرية، خصوصية الاثبات في المنازعة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٨–٢٠١٩، ص١٤.

الفرع الأول
تعريف الأوراق الإدارية ومميزاتها

تعرف الأوراق والمستندات التي تحوزها الإدارة بأنها: " هي كل محرر يكون في حوزة الإدارة يتضمن واقعة إدارية معينة"(٣), وعرفت أيضا بأنها: " كل ما في حوزة الإدارة من محررات ومستندات تتصل بنشاط الإدارة او العاملين بها مثل القرارات والعقود والاحكام الإدارية وكافة الأوراق الخاصة بملف خدمة الموظف وهي إما أن تكون أوراقا رسمية أو أوراقا عرفية " (٤).
ومن خلال التعريفات السابقة يتبين أن الأوراق والمستندات التي تحوزها الإدارة تكون هي الطريق الذي تسلكه الإدارة لإثبات الوقائع القانونية وتكون وسيلة إثبات أمام القاضي الإداري, ويعد هذا أمرا طبيعيا يظهر اثره على سمات ومميزات الإجراءات الإدارية القضائية كونها تعتمد الطابع الكتابي وأيضا تكون تحت إشراف القاضي الإداري وهو الذي يوجهها(٥).
أما عن مميزات الأوراق والمستندات الإدارية التي تكون بحوزة الإدارة, فإن لها عدة مميزات نذكرها كالآتي:
أولا : إن حيازة الإدارة للأوراق والمستندات الإدارية تعد حجة بما تتضمنه من وقائع سواء للعاملين في الإدارة الذين يقومون بتحريرها أو إثباتها في حدود اختصاصاتهم(٦).
ثانيا: ان حيازة الإدارة للأوراق والمستندات تكون في الكثير من الأحيان هي الفاصل في الدعوى الإدارية, وهذا يعد امتيازا لها عند مواجهة الخصوم في الدعوى, وإذا قدمت الإدارة تلك الأوراق والمستندات فإنها تحسن موقعها في الدعوى(٧).
ثالثا: ومن المميزات الأخرى للأوراق الإدارية هي أنها تكون وسيلة للإثبات أمام محكمة القضاء الإداري والمنظور أمامها الدعوى لتغيير وجه الحكم فيها، امتيازا مهما في مجال الإثبات الإداري، وتبدو أهميته في إضعاف موقف المدعي في هذا المجال مع سيادة الصبغة الكتابية لإجراءات التقاضي الإداري(٨).

---

(٣) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الاثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية, ٢٠٠٣، ص ١٢٥.

(٤) د. عبدالرحمن ابو بكر سيد احمد، اثر امتيازات الادارة في وسائل الاثبات في الدعوى الادارية، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٥ العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٣٠٩ .

(٥) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة , بلا سنة طبع، ص٧٠.

(٦) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات والاثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الاثبات في الدعوى الإدارية، منشاة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٧ .

(٧) مقيمي ريمة, الاثبات في النزاع الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي –، ٢٠١٩–٢٠٢٠، ص٤٤.

(٨) عبير بوسرية، المصدر السابق , ص ١٤.

الفرع الثاني
أنواع الأوراق والمستندات الإدارية ومضمونها

العمل القانوني يعتمد على الأوراق الإدارية بصورة مباشرة لإثبات الوقائع, وإن تلك الأوراق تتخذ أشكالا مختلفة, وأيضا تختلف عن بعضها البعض من نواحي كثيرة سواء من مصدرها أو اختلاف مضمونها(٩), إذن سوف نقوم بتحديد أنواع الأوراق والمستندات الإدارية التي تكون بحوزة الإدارة وهي:

أولا: كل قرار إداري يصدر من قبل الإدارة سواء كان قرارا تنظيميا أم فرديا وأيضا كل التعليمات الإدارية داخلية أو تقارير فنية وغيرها فكل الأوراق التي تضم نشاط الإدارة أو نشاط الموظفين العاملين فيها(١٠).

ثانيا: المحاضر الإدارية التي يحررها الموظفون المختصون مثل: جلسات المحاكم والأوراق الخاصة بالمناقصات و المزايدات, وإن حجية تلك المحاضر حسب نوع كل محضر وخصوصيته فمنها ما يعد صحيحا بما يتضمنه من بيانات صحيحة, ولا يجوز الطعن بتلك المحاضر إلا بالتزوير(١١).

ثالثا: الأوراق التي تقدم من قبل الأفراد على شكل طلبات أو كتب قد تم التوقيع عليها من قبل أصحاب الشأن, وهي هنا لا تعتبر لها حجة كما قلنا الا ان يقوم الموظف المختص بتحضيرها وإعطائها تسلسل وتاريخ معين بعد أن يقوم صاحب الشأن بتقديمها إلى الجهة الإدارية (١٢), وبعد أن تقدم وتهمش من قبل الموظف المختص يكون لها قيمة قانونية وحجة في الإثبات (١٣).

أما عن مضمون الورقة الإدارية , فإنها إما مثبتة لتصرف قانوني أو لواقعة قانونية, وأيضا تتعلق بنشاط الإدارة و سير عملها و تتعلق بالعاملين الذين يعملون بالإدارة وأيضا تتعلق تلك الأوراق بالأشخاص الغير الذين تربطهم علاقات او صلة مع الإدارة, سواء كانت تلك العلاقات تعاقدية ام غير تعاقدية, فالعلاقة التعاقدية مثل تعاقد المتعاقد مع الإدارة سواء كانت صفته موردا أم مقاولا, وأما العلاقة غير التعاقدية كعلاقة الأشخاص الذين تم نزع ملكيتهم, أو الذين تم منحهم الجنسية او الإقامة وبذلك فإن الورقة الإدارية في جميع الأحوال تتضمن وقائع إدارية تكون متداخلة ضمن اختصاص العاملين وأيضا تتضمن سير العمل في المرفق العام وهو العمل الإداري والوظيفة الإدارية (١٤).

ويتبادر لدينا السؤال الآتي: (ماهي حجية تلك الأوراق الإدارية في الإثبات, وما مدى تأثيرها كامتياز تتمتع فيه الإدارة)؟

إن للأوراق الإدارية حجية بما تتضمنه من بيانات قد اعدت لإثباتها كونها توصف بانها الوسيلة الرئيسة والمهمة في الإثبات, وإن القاضي الإداري عندما تقام دعوى أمامه مزورة في تحقيق التوازن بين اطراف

---

(٩) تبارك احمد فاضل العاني، امتيازات الإدارة واثرها في الاثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٢٢، ص ٣٥ .

(١٠) د. حمدي ياسين عكاشة، المصدر السابق، ص١٧.

(١١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المصدر السابق، ص١٢٨.

(١٢) د. محمود عبد علي الزبيدي، دور القاضي في تحقيق الموازنة بين سلطة الإدارة وحقوق المتقاضين في المرافعات الإدارية، الطبعة الأولى، دار المسلة، بغداد، ص ١٤٨.

(١٣) هناك أوراق إدارية تحرر من قبل الموظف تدخل ضمن قائمة الأوراق الإدارية وهي المذكرات والتقارير والمحاضر، التي تصدر من قبل موظف في حدود اختصاصه ويكون له مصلحة في إصدارها فأنها لا تحوز الحجية في الاثبات وليس لها حجية الأوراق الرسمية، وهي بذلك تعد قرينة مكتوبة يتحمل مسؤوليتها و يأخذ بها القاضي للاحتياط، وهي على العكس من الورقة الرسمية التي لها حجية في الاثبات لدى القاضي الإداري كونها ورقة موثوق فيها ولا يستطيع القاضي تجاهلها الا اذا قد بالتزوير. تبارك احمد فاضل العاني، المصدر السابق، ص ٣٧ .

(١٤) حاتم احمد محمد بطيخ، دور الانترنيت في الاثبات امام القضاء الجنائي والإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية القانون، مصر، ٢٠١٧، ص ٢٧٥ .

الخصـومة الإدارية , وهو الذي يقدر قيمة الورقة الإدارية في ضـوء الملف الذي قد قدم آلية ومدى الاطمئنان منها بأن تكون مذيلة بتوقيع الموظف الذي نظمها(١٥). وأيضـا إن للأوراق الإدارية حجية الأوراق الرسـمية والمعروف في القانون الخاص والذي يراعى فيها الشـكليات المقررة لها, من حيث كونها ورقة رسـمية تكون متعارفا عليها بوجه عام, أو تكون ورقة عرفية صـــادرة من قبل الأفراد ولم يتم تحريرها من قبل موظف مختص, ففي الحالتين تكون تلك الأوراق الإدارية ذات حجية مادامت موجودة بحوزة الإدارة ومحفوظة لديها هي وبياناتها وتثبت لها كوقائع إدارية (١٦) .

أما عن موقف القضـــاء المقارن والعراقي, من حيازة الإدارة للأوراق الإدارية ومدى تأثيرها كامتياز للإدارة, فقد جاء في العمل للقضاء الإداري الفرنسي وخاصة في قضية (Barel) وقضية (Mottard), وأيضا قضية (Vicat – Blanc), وأيضا في قضية (Mony), وغيرها من القضايا والتي أخذ فيه القضاء الفرنسي بالأخذ بنظام تحضـــير الدعوى وتنظيم عبء الإثبات, وإن القضـــاء الفرنســـي قد أخذ بتكليف الإدارة بتقديم الأوراق الإدارية كالمسـتندات التي تمك الإشـارة إليها في الفرار المطعون فيه والذي تم الكشـف عن أسـبابه والتي قد تلقى جانب من منازعة صاحب الشأن وهذا العمل قد جرى عليه العمل في مجلس الدولة الفرنسي (١٧).

أما القضـــاء المصـــري فقد جاء ذلك في حكم لها, على " أنه يتعين على الجامعة الاحتفاظ بأوراق وكراســات محاضر مادة أعمال السنة لمدة سنة على الأقل بعد انتهاء الطالب من دراسته بالكلية, لأن الحاجة مؤكدة لتلك الكراسات وتدعو للرجوع إليها باعتبار إنها الوعاء الأساسي الذي يستمد منه الطالب مركزه القانوني بالنسبة لتقديره التراكمي, حيث تمثل ركن السبب في قرار التقدير التراكمي, وتعد دليل الاثبات الوحيد بالنسبة للطالب وللجامعة, لا حجية عند الانكار للســـجل العام المدون به درجات الطالب, لأنه ليس هو الوثيقة التي تحوي الدرجات الحقيقية التي منحها المحاضر, وإنما هو بيد جهة الإدارة, والقاعدة إنه لا يجوز للخصم أن يصطنع دليلا لنفسه, قيام جهة الإدارة بدئت كراسات محاضر مادة اعمال السنة بالمخالفة للقانون يقيم قرينة لمصلحة الطالب بصحة ما يدعيه بشـان درجاته الحقيقية, دونما حاجة للطعن بالتزوير في السجل العام للدرجات الذي تقدمه الإدارة, لأنه لا جدوى من الطعن بالتزوير حال تقديم الجامعة الكراسات الاصلية " (١٨).

أما القضاء الإداري العراقي, فقد جاء في حكم (لمجلس الانضباط العام)" ... وكذلك تبين من تدقيق الإضبارة الشخصية للمعترضة للوقوف على سيرتها بأنها حسنة السيرة والسلوك بدليل حصولها على (١٠) كتب شكر وحصـولها على تقدير بدرجة امتياز لعدة سـنوات وكذلك تكليفها بعد سـقوط النظام بأعمال من شـأنها جمع الخرائط والمعلومات قد أدت بذلك بأمانة لذا تكون عقوبة العزل من الوظيفة بصـورة نهائية غير متناسـبة مع الفعل المنسـوب للمعترضـة, لذا ... قرر المجلس بالاتفاق الحكم بتخفيض العقوبة على المعترضـة من عقوبة العزل النهائي من الوظيفة الى عقوبة تنزيل الدرجة ... " (١٩).

يتبين من خلال الأحكام أعلاه , أن القضاء المقارن والعراقي قد أخذ بامتياز حيازة الإدارة لقراراتها الإدارية , وقد جعلها دليلا من أدلة الإثبات التي يعتمد عليها القاضي الإداري , حيث إنه قد أعطاها حجية قانونية للإثبات بما تتضمنه من بيانات ووقائع صحيحة حتى يثبت عكسها .

---

(١٥) د. محمود عبد علي الزبيدي، المصدر السابق، ص ١٥١.

(١٦) حاتم احمد محمد بطيخ, , المصدر السابق، ص ٢٧٥ .

(١٧) د. احمد كمال الدين موسى، المصدر السابق، ص ٧٩ .

(١٨) الحكم المؤرخ في ٢٠٠٨/٤/٢ , نقلا عن عمرو فتح الله عكاشـــة، عبء الاثبات امام القضـــاء الاداري، رســـالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، القانون العام، الدراسات العليا، ٢٠١٦، ص ٨٥ .

(١٩) قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (٧/جزائية/٢٠٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢، نقلا عن الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العلمي في مهارات التحقيقي الإداري، المكتبة القانونية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨، ص ١٥٣.

المطلب الثاني
امتياز صحة القرارات الإدارية

إن القرار الإداري هو الوسيلة الفعالة للإدارة عندما تقوم بتسيير نشاطها الإداري وحتى تقوم الإدارة بعملها دون عرقلة, فأنها تقوم بإصدار قرارات إدارية لنشاطها, وقد استقر القضاء الإداري أن تكون للقرارات الإدارية قرينة صحة صدورها , فقد ألزم القضاء الإداري ذلك و تكون لتلك القرارات الإدارية صحة قرينة صدورها وحتى إذا سحبت أو ألغيت تلك القرارات (٢٠) .

عليه فإننا سنتناول تعريف قرينة صحة القرارات الإدارية, وبيان مضمونها في الفروع التالية:

الفرع الأول
تعريف قرينة صحة القرارات الإدارية

تعرف قرينة صحة القرارات الإدارية أو قرينة سلامة القرارات الإدارية بأنها " قرينة بسيطة زودت بها القرارات الإدارية حيث تعد ما تتضمنه من أحكام صحيحة ولها قيمتها القانونية في الإثبات إلى أن يثبت العكس" (٢١).

تعني قرينة صحة القرارات الإدارية , في حالة إذا صدر قرار اداري قانه يتمتع بقرينة او افتراض انه صحيح وموافق للقانون, وأيضا يقصد بهذا الامتياز أن قرينة صحة القرارات الإدارية هو أن القرار الإداري هو قرار قانوني صحيح إلى أن يثبت العكس, وبذلك يكون القرار نافذا وان المخاطبين من الافراد يجب عليهم احترام مضمون القرار وبما يتضمنه من مفردات وإجراءات قانونية بما يتضمنه من أوامر ونواهي, وإذا أراد الشخص أن يتخلص أو يتهرب من تلك الالتزامات التي تقع عليه جراء صدور القرار الإداري فعلية أن يتقاضى مع الإدارة ويطعن في القرار الإداري(٢٢).

وإن قرينة صحة سلامة القرارات الإدارية قرينة مؤقتة فهي تسقط إما بحكم قضائي يصدر بإلغاء القرار الإداري، أو أن تقوم الإدارة بسحب القرار الإداري أو عن طريق الإلغاء الإداري للقرار من قبل الإدارة, وهي قرينة ملازمة للقرار ومنتجة لإثارة في إجراءات الدعوى الإدارية(٢٣).

الفرع الثاني
مضمون قرينة صحه سلامة القرارات الإدارية

قرينة سلامة صحة القرارات الإدارية تكون متعلقة ولصيقة بالقرارات الإدارية كافة الإيجابية والسلبية والمعيبة وحتى القرارات الإدارية المعدومة التي تصل حدا من الجسامة، فهذه القرينة متصلة اتصالا كبيرا ومباشرا بالقرارات الإدارية كافة (٢٤).

وإنها افتراض قضائي كون أن القرار الإداري يتمتع بها حتى يتم إثبات كون القرار غير صحيح ومخالف للمشروعية, وبذلك فإن القرار بهذه الحالة ليس محصنا وإنما تستطيع الإدارة أن تلغيه أو تسحبه أو توقف تنفيذه وحتى لو كان القرار مشروعا ولكن في حدود المواعيد المحددة لذلك (٢٥).

أما الهدف أو الغاية من وضع المشرع قرينة السلامة لصحة القرارات الإدارية فقد وضعت تلك القرينة من أجل تفعيل العمل الإداري ودور الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، وإن القرار الإداري يعد الوسيلة المهمة

---

(٢٠) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ١٣٢ .

(٢١) د. هشام عبدالمنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الاثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٨٣.

(٢٢) خالد ماهر صالح، اثر قرينة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٧، ص ١٩ .

(٢٣) خالد ماهر صالح، المصدر نفسة، ص ٢٠.

(٢٤) د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشاة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٤٢٤.

(٢٥) د. حسني درويش عبدالحميد، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الكويت، ٢٠٢٠، ص ١٢٢ .

لتحقيق المصلحة العامة, وإن المصلحة تتطلب أن يستمر تنفيذ القرار الإداري حتى لو كان هناك دعوى قد أقيمت على أساس عدم مشروعيته, وإن كان للقضاء الإداري الحق في أن يوقف تنفيذ القرار الإداري ولكن بشروط وضوابط قد حددت لتحقيق التوازن بين العمل الإداري وفاعليته وبين حماية حقوق الافراد(٢٦).
إن قرينة صحة سلامة القرارات الإدارية تجد مبررها , فالقرارات الإدارية عندما تصدر فأنها تصدر عن طريق موظف يفترض أن تكون فيه النزاهة والأمانة والحيادية, وأن يتحرى الدقة والحذر عن إصدار القرارات وإن الإدارة قد منحت له سلطة التقرير وهو من الاختصاصات المهمة الذي لا يتمتع به سوى الذين يكونون بأعلى الهيكل الوظيفي والإداري, وإن القانون قد اشترط على الموظف أن يقوم بأداء يمين احترام القانون قبل مزاولة العمل وخاصة بعض الموظفين الذين يكون عملهم فيه الأهمية والحساسية والخصوصية وبذلك تكون تلك ضمانة مهمة وموضوعية للقرار الإداري(٢٧).
أما عن موقف الفقه من قرينة صحة سلامة القرارات الإدارية, فان موقف الفقه من اعتبار قرينة سلامة القرارات الإدارية من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وهل تعد امتيازا أم لا, لقد انقسم الفقه الى اتجاهين في ذلك, فالأول الذي يقول إلى أن قرينة سلامة القرارات الإدارية هي من أهم الامتيازات ألتي تتمتع بها الإدارة أثناء قيام الإدارة بنشاطها الإداري, لان الفرد عندما يهاجم القرار الإداري بالطعن فيه بالإلغاء, فإن هذه الدعوى تقوم ضد قرار إداري متمتع بقرينة السلامة مهما كان القرار إداري صريحا أو ضمنيا, وبهذه الحالة فإن الفرد يكون في طرف المدعي عند إقامة الدعوى ويقع عليه عبء الإثبات كون القرار الإداري غير مشروع بان يقدم ما يثبت على عدم صحة القرار المطعون فيه وإن هذا الموقف هو صعب واضعف من موقف الإدارة التي تكون طرف المدعى عليها في الدعوى الإدارية(٢٨).
أما الأتجاه الثاني الاتجاه الذي يقول بإن قرينة صحة و سلامة القرارات الإدارية لا تعد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وذلك كون القاضي الإداري يلزم الإدارة بتقديم المستندات والأوراق التي بحوزتها والتي تكون حاسمة بالدعوى وإنه يقع عليها إثبات بعض الوقائع في بعض الأحيان وان المدعي لا يتحمل عبء الإثبات بالكامل, وأيضا إن الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي عن طريق تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية فإذا طلب القاضي من الإدارة بتقديم بعض أدلة الإثبات كالمستندات والأوراق الأخرى ولم تقم الإدارة بذلك فإنه يؤدي الى خسارة الدعوى كونها تكون بوضع صعب في هذه الحالة (٢٩).
أما رأي الباحث في ذلك , فإننا نؤيد الرأي الأول بأن صحة وسلامة القرارات الإدارية يعد من امتيازات الإدارة , وذلك لأن الإدارة عندما تصدر قراراتها فإنها يجب أن تراعي مبدأ المشروعية , وأيضا أن تلتزم بحدود القانون وأن يكون قرارها مشروعا , فإذا طعن الفرد بتلك القرارات فيجب عليه إثبات أنه غير مشروع ومخالف للقانون .

المبحث الثاني

امتيازات سلطة الإدارة إصدار قراراتها الإدارية وتنفيذها المباشر لها

إن للإدارة امتيازات في حدود سلطتها في إصدارها للقرارات الإدارية, وهما امتياز (المبادرة), أي إصدار قرارات تنفيذية , وأيضا تنفيذها المباشر لتلك القرارات , أي إصدار قرارات ملزمه لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء, إذا سوف نقوم بدراسة امتيازات المبادرة, و امتياز التنفيذ المباشرة للقرارات الإدارية, في المطلبين الآتيين .

---

(٢٦) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الاثبات في الدعوى الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١٠، ص ٩٣ .

(٢٧) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الاثبات في الدعوى الإدارية، المصدر نفسه، ص ٩٣ .

(٢٨) د. حمد محمد حمد الشلماني، دعوى الاثبات في القانون الإداري في ظل امتيازات السلطة العامة، في التشريع الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ,, ص ٧١ .

(٢٩) د. احمد كمال الدين موسى ,. المصدر السابق ,. ص ٧٨ .

المطلب الأول

امتياز سلطة الإدارة في اصدار القرارات الإدارية (امتياز المبادرة)

تتمتع بها الإدارة في مجال السلطة العامة , بإصدارها للقرارات الإدارية, كون الإدارة تعبر عن أسلوبها في الإدارة وتحقيق المصلحة العامة عن طريق إصدار قرارات إدارية مشروعة وإن الغاية من إصدارها لتلك القرارات هو تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار وأيضا ان تواكب التطور الإداري, اذ ان الإدارة تقوم بإصدار قرارات إدارية وإن تلك القرارات قابلة للتنفيذ أي لديها قوة التنفيذ (٣٠). عليه سوف نقوم بدراسة امتياز المبادرة, من حيث تعريفها وبيان مضمونها وتأثيرها على الإثبات في الدعوى الإدارية, في الفرعيين التاليين:

الفرع الأول

تعريف امتياز المبادرة

عرف امتياز المبادرة (٣١) بأنه " حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني أو حقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء الى القضاء " (٣٢). وأيضا عرفت بأنه: " سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية"(٣٣).

من خلال التعريفات السابقة, يتبين ان امتياز المبادرة هي من الامتيازات المهمة التي تختص بها الإدارة و كونها تعد ميزة تمنح للإدارة بسلطة إصدار قرارات إدارية لها قوة تنفيذية في حق الأفراد حتى لو لم يقوموا الافراد بإجراءات التنفيذ بحقهم ولم يتمتعوا بمميزات القرارات التي تتضمن حقوق لهم أو تغير في مراكزهم القانونية(٣٤).

الفرع الثاني

مضمون امتياز المبادرة وتأثيرها على الاثبات الإداري

ذكرنا أن امتياز المبادرة (٣٥)هو سلطة الإدارة في إصدار قراراتها التنفيذية وإن تلك القرارات تصدر من قبل الإدارة بإرادتها المنفردة دون أن يكون هناك موافقة من قبل الأفراد, وإن هذا الأمتياز يعبر عن استقلال الجهة الإدارية عن الجهة القضائية, وإن تلك القرارات التي تصدرها الإدارة تتضمن وتحدد الحقوق

---

(٣٠) مريه العقون، مظاهر امتيازات السلطة العمومية في القرار الإداري انشاءً او الغاءً، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد ١٥ العدد ٠١(٢٠٢٢)، , الجزائر، ص١٦٦٢ .

(٣١) هناك عدة تعارف لامتياز المبادة، منها ما عرفها الفقيه (Debbasch) فقد عرفه " سلطة الإدارة في تعديل المركز القانوني بمحض اختيارها". وعرفه أيضا الفقهان (Ader و Audy) على انه " مكنة الإدارة في اصدار قرارات تنفيذية". نقلا عن مقيمي ريمة، المصدر السابق، ص ٤٦.

(٣٢) د. احمد كال الدين موسى، المصدر السابق، ص ٦١ .

(٣٣) د. حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص ٢٩ .

(٣٤) سارة فروجي، ادلة الاثبات الحديثة في المواد الإدارية , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , جامعة محمد خضيرة – بسكرة , كلية الحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , ٢٠١٤– ٢٠١٥، ص ٣٨ .

(٣٥) يطلق على هذا الامتياز في فرنسا بالمبادأة، واعتبره بعض الفقه الفرنسي بأنه مقدمة لامتياز التنفيذ المباشر ولكنه مختلفا عنه، ولا تملك الإدارة هنا التنازل عن هذا الامتياز، ويظهر هذا الامتياز واضحا في قرارات الإدارة عند فصل الموظف من الخدمة وقرارات نقله وترقيته , نقلا عن محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠١٥ , ص ٣٨ .

والالتزامات وتؤثر على المراكز القانونية ومثال على ذلك قرارات التعيين والترقية و قرارات العقوبات التأديبية وقرارات نزع الملكية وغيرها (٣٦) .
يحق للإدارة أن تقوم بإصدار قرارات إدارية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة, وإن تلك القرارات تتمتع بقوة إلزامية فهي إما أن تنشأ حقوق للأفراد أو ترتب عليهم التزامات دون أن يكون هناك رجوع إلى الأفراد لأخذ موافقتهم هذ الأمر يطلق عليه القوة التنفيذية أو امتياز المبادرة للسلطة الإدارية(٣٧).
إذ إن امتياز المبادرة تتعلق بالقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة وهي ليست كل القرارات الإدارية بل فقط تلك القرارات التنفيذية التي لها قوة التنفيذ وذلك كون ليس كل قرار إداري هو قرار تنفيذي, وان القرارات الإدارية تقترن بتاريخ صدورها واحداث آثار قانونية مستقبلية ولا تسري باثر رجعي على الوقائع التي سبقت صدور القرارات وذلك احتراما للحقوق المكتسبة من تلك القرارات, إذن نفاذ القرار يكون من تاريخ صدوره(٣٨).
ويثار السؤال الآتي (ما هو الأساس القانوني لامتياز المبادرة الذي تتمتع به الإدارة)؟ إن الأساس القانوني لهذا الامتياز هو الوظيفة العامة التي قد أعطاها القانون الإداري التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة وكفالة تحقيق الأمن والسلامة العامة, وإن القرارات التي تصدرها الإدارة في نطاقها الوظيفي هي قرارات إدارية تنفيذية تكون إحدى أهم وسائل تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الأمن والسلامة العامة للمجتمع (٣٩).
أما عن تأثير امتياز المبادرة الذي تتمتع بها الإدارة بالإثبات في الدعوى الإدارية , فإن تأثيره يكون واضحا فالإدارة تتمتع بمركز المدعي عليه, وذلك عندما يصدر القرار التنفيذي ضد أحد الأفراد الذي قد مس حقوقه فانه يستطيع اللجوء الى القضاء الإداري من أجل الطعن بالقرار التنفيذي الغير مشروع , فإن الفرد يكون مدعي في الدعوى الإدارية في المواجهة الإدارية التي تمتلك الأوراق والمستندات التي تكون حاسمة في الدعوى , وهو من يتحمل عبء الإثبات طبقا للقواعد العامة , وبذلك تبرز ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى, و يبرز الدور الإجرائي والموضوعي للقاضي الإداري في مجال الإثبات فيقوم بإعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية(٤٠).
أما عن موقف القضاء من امتياز المبادرة, هناك عدة تطبيقات وقرارات صدرت من محاكم القضاء الإداري بإعطاء الإدارة الحق بالتمتع بامتياز المبادة, فبالنسبة للقضاء الفرنسي فإن مجلس الدولة الفرنسي غني بالقرارات التي أعطت للإدارة التمتع بامتياز المبادة ,فقد جاء في الحكم المؤرخ في ٣٠ / مايو / ١٩١٣, على أن الإدارة لا تمتلك إقامة دعوى قضائية أمام القضاء من أجل إصدار حكم من اجل تنفيذ قراراتها الذي يفرض نفسه على الإدارة والأفراد معا وذلك عندما لم يكن في مكنتها امتياز المبادرة, وذلك كونها تمتلك تمتعها بامتياز المبادرة الذي يقضي بان للإدارة لها وسائل ذاتية أي إنها تقوم بإصدارات قرارات تنفيذية (٤١).

---

(٣٦) وهيبة بلقاني، الاثبات في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية , رسالة ماجستير , جامعة أبو بكر بلقايد , الجزائر , ٢٠١٠ , ص ٣١ .

(٣٧) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٠٠ .

(٣٨) نوى كنزي، غضبان يمنيه، العوامل المؤثرة على الاثبات في الدعاوى الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٩-٢٠٢٠، ص ٤١ .

(٣٩) د. حمدي ياسين عكاشة، المصدر السابق، ص ٢٧.

(٤٠) د. اشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية امام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٥٧٠ .

(٤١) د. احمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص ٨٣ .

اما موقف القضـــاء المصـــري فقد جاء في عدة أحكام على ذلك, فقد جاء في حكم لمحكمة القضـــاء الإداري المصـــرية جاء فيه " .. إن كل قرار إداري يكون مشـــمولا بالنفاذ بقوة القانون و لا يترتب على مجرد طلب إلغائه أمام محكمة القضـــاء الإداري وقف تنفيذه ", وبناءً على هذا القرار فإن جميع القرارات التي تصـــدرها الإدارة تكون قابلة للإثبات بمجرد استكمال عناصر تكوينه والشروط الخاصة بنفاذة (٤٢) .

أما موقف القضـــاء الإداري العراقي فهناك الكثير من الأحكام التي أجازت للإدارة التمتع بامتياز المبادرة, فقد صـــدر الحكم لمحكمة الإدارية العليا العراقية, جاء فيه " ... إن منح المدعي العنوان الذي يطالب بصـــرف الفروقات المالية على أساسه ناجم عن إضافة الخدمة السابقة للمدعي وليس ترفيعه بعد إكمال شروط الترفيع المنصـوص عليها في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسـنة ٢٠٠٨ ومن ثم فلا يســـري عليه حكم البند الثاني من المادة (٧) من القانون المذكور أنفا الذي يقضـــي بأن يكون تاريخ الترفيع من تاريخ الاســـتحقاق إن لم يكن للموظف يد في تأخير ترفيعه, وإنما تســـري عليه الاحكام العامة في نفاذ القرار الإداري أي نفاذة وترتيب أثاره القانونية من لحظة صـــدوره .... ", ويتبين من ذلك القرار يكون حائزا على كافة اثاره القانونية كافة ومن لحظة صـــدوره وأيضـــا فإنه يجعل له القوة التنفيذية للقرار الإداري وان تلك القوة تكون نابعة من طبيعة القرار الإداري وبذلك تنشـــأ حقوقا للأفراد ويترتب عليهم التزامات دون الرجوع الى موافقتهم وان الإدارة هي التي تقوم بإصدار تلك القرارات بإرادتها المنفردة كونها تعد جهة إدارية ذات ســـلطة عامة, وهذا ما يســـمى إمتياز المبادرة أو القوة التنفيذية للقرار الإداري (٤٣). **يتبين من خلال الأحكام أعلاه أن القضـاء المقارن والعراقي قد اخذ بامتياز المبادرة , بان للإدارة الحق في اصـدار قراراتها الإدارية , كون ذلك الامتياز يكون نابعا من طبيعة القرار الإداري , كونه ينشـــا حقوق للأفراد ويرتب عليهم التزامات دون الرجوع إلى موافقتهم , وإن الإدارة عندما تقوم بإصـــدار قراراتها الإدارية بإرادتها المنفردة لأنها تعد جهة إدارية ذات سلطة عامة .**

المطلب الثاني

امتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية

يعد امتياز التنفيذ المباشـــر للقرارات الإدارية من أهم الامتيازات التي تملكها الإدارة تجاه الأفراد فهو يعد من الطرق المهمة لتنفيذ القرار الإداري, وإن القرار الإداري يكون ملزماً وواجب التنفيذ ولا يحتاج إلى رضـــاهم أو اللجوء الى القضـــاء من أجل طلب تنفيذه, ويحقق هذا الامتياز فضـــلا عن كونه امتياز للإدارة في تنفيذ قراراتها , فهو أيضـــا يحقق التطابق بين النظام القانوني واثار القرار الإداري من جهة وبين الحقيقة المادية الواقعية من جهة أخرى (٤٤).

عليه سنتناول شرح تنفيذ المباشر من خلال بيان مفهومة وشروطه وحالاته, في الفروع التالية:

---

(٤٢) حكم محكمة القضـاء الإداري المصـرية المؤرخ في ١٩٧٠/٧/٢٦, المشـار اليه الدكتور بشـار حمد انجاد الجميلي، دور القاضي الإداري العراقي بإحلال الخصومة الإدارية , دراسة مقارنة , الطبعة الأولى , مكتبة القانون المقارن , بغداد ٢٠٢٢، ص ٣١٦ .

(٤٣) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٠٩٤/قضـاء الموظفين/تمييز/٢٠١٥) المؤرخ في ٢٠١٧/٩/٢٨، منشـور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، ص٤٨٤ .

(٤٤) بوطماوي أسماء، حديد نبيلة، الاثبات في المادة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٤ /٢٠١٥، ص ١٧ .

الفرع الأول
مفهوم التنفيذ المباشر وشروطه

أولا: تعريف التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية:

عرف التنفيذ المباشـر بأنه: " حق الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسـها تنفيذا جبريا دون الالتجاء إلى القضـاء ", وأيضـا عرف بأنه: " السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسـها تنفيذا جبريا عند امتناع الافراد عن تنفيذها اختيار دون اللجوء إلى القضاء " (٤٥).

من خلال التعريفات السـابقة يتبين أن التنفيذ المباشـر للقرارات الإدارية هو امتياز تتمتع به الإدارة ويكون مقررا للإدارة ويعد من القرارات التنفيذية, و يعطي الحق للإدارة بعدم التوجه للقضـاء من أجل إجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها الإدارية ولا تحتاج الإدارة إلى إقامة دعوى قضـائية أمام القضـاء من اجل تنفيذ قراراتها (٤٦).

إن امتياز تنفيذ القرارات الإدارية هو اسـتثناء , ويعد أمرا جازيا فإن شـاءت الإدارة طبقته إذا كان مسـتوفي الشـروط وجميع الضـوابط وحالات ذلك التنفيذ, وإن لم تشـأ فإنها تسـتطيع أن تلجأ الى القضـاء من أجل تنفيذ قراراتها وهو الطريق الأصـلي في تنفيذ القرارات, وبذلك فإن على الإدارة هنا أن تختار بما اننا قلنا إن الأمر جوازي فهو إما تنفذ قراراتها مباشرة بحق الأفراد أو أن تلجأ إلى القضاء(٤٧).

ثانيا: شروط التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية :

عندما تباشـر الإدارة تنفيذ القرارات الإدارية فان سـلطتها تكون مقيدة ببعض الشـروط التي تراعيها **الإدارة عند تنفيذ تلك القرارات كامتياز لها, وإن الشروط هي:**

١- أن يكون التنفيذ مشـروعا, أي أنه يجب أن يسـتند الى نص تشـريعي أو على الأقل نص تنظيمي كون ذلك يضـمن المحافظة على مشروعية الفرار الإداري ويضـع حدا لتعسف الإدارة وانحرافها في اسـتخدام سلطتها (٤٨).

٢- إن التنفيذ المباشـر هو تطبيق محل القرار الإداري, أي أن يكون التنفيذ المباشـر مقتصـرا على تطبيق ما يتضـمنه محل القرار الإداري من إجراءات ضـرورية لتنفيذ محل القرار بدون أن يتجاوز هذا التنفيذ ما هو غير ضـروري, وأن يكون تنفيذ القرار لا يمس المراكز القانونية للأفراد وأن لا يلحق أي ضـرر بالأفراد من جراء هذا التنفيذ, إذن يجب أن يكون التنفيذ مقتصـرا على محل القرار الإداري و ما هو ضـروري للتنفيذ فقط دون تجاوز ذلك (٤٩).

٣- أما عن الهدف والغاية من التنفيذ المباشر للقرارات فهو تحقيق المصلحة العامة, وذلك بأن لا يتجاوز تنفيذ القرار الإداري محلة وأن لا يؤدي إلى الاعتداء على حقوق الأفراد وأن لا يضر بهم, حيث إن على الإدارة أن تتقيد بتحقيق الهدف الذي خصص له وأن لا تتجاوز الإدارة هذا الهدف والغرض من تنفيذ القرار الإداري وأن لا تضر الإدارة حقوق الأفراد أو المساس بالمراكز القانونية لهم (٥٠) .

---

(٤٥) د. عبدالعزيز محمد الصـغير، القانون الإداري بين التشـريعين المصـري والسـعودي، المركز القومي للإصـدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ١٩٨ .

(٤٦) نوال نويرة، التنفيذ المباشر للقرار الإداري، جامعة التبسي تبسة الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ٠٢، ٢٠١٩، ص ١٢٠٢ .

(٤٧) د. هشام عبدالمنعم عكاشة، المصدر السابق، ص ٨٨ .

(٤٨) د. محمد الصغير بعلي، القرار الإداري، دار العلوم، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١١٤ .

(٤٩) جبار كريم، والي مصـطفى، الخاصـية التنفيذ للقرارات الإدارية، رسـالة ماجسـتير، جامعة عبدالرحمن ميرة – بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٢٢ .

(٥٠) مقيمي ريمة، المصدر السابق، ص ٥٠ .

٤- أما الآثار المترتبة على امتياز تنفيذ القرارات الإدارية, فالدعوى الإدارية كما ذكرنا , يكون لها طرفان وهما المدعي الفرد والمدعى عليه الإدارة أغلب الأحيان, فإن مركز الإدارة هنا يكون اقوى واسمى من موقف الفرد الذي يكون أيسر وأخف من موقف الإدارة, فالتنفيذ المباشر يعطي الإدارة المركز القوي وتستطيع الإدارة أن تقوم بتنفيذ القرار الإداري جبرا على الأفراد, وإنها لا تقوم برفع دعوى أمام القضاء لادعائها معززة بالحجج والمستندات الضرورية لذلك, و هذا الامتياز يساعد الإدارة بنقل عبء الإثبات إلى الأفراد الذين هم في موقف أضعف من موقف الإدارة, وبذلك فإنه يعطي القاضي الدور المهم في إعادة التوازن بين أطراف الخصومة (٥١).

٥- وهناك أثر آخر يترتب على التنفيذ المباشر , بأن على الإدارة أن لا تتعدى على حقوق وحريات الافراد كون الإدارة يجب عليها أن تلتزم بمبدأ المشروعية(٥٢).

الفرع الثاني

حالات التنفيذ المباشر

إن الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدر عن طريق الإدارة هي التنفيذ عن طريق القضاء, والاستثناء فهو التنفيذ المباشر الجبري للقرارات الإدارية, ولكن هذا الاستثناء ليس مطلقا بل محددا ببعض الحالات وبذلك فان الإدارة لها الحق اللجوء إليه في حالات معينة فقط وهي كالآتي:

أولا: حالة وجود نص قانوني صريح: هذه الحالة يجب أن يكون هناك نص قانوني يعطي السلطة الإدارية الحق في تنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد دون أن يحتاج ذلك الى إجازة أو إذن من القضاء, إذن فإن الإدارة لا تستطيع أن تتمتع بهذا الامتياز وهو تنفيذ القرارات الإدارية مباشرة إلا إذا كان هناك سند قانوني ينص صراحة على هذا الامتياز, واذا لا يوجد هذا النص القانوني الصريح فإنه يتعذر على الإدارة ان تتمتع بهذا الامتياز(٥٣).

إن المشرع قد أجاز للإدارة بأن تقوم بإصدار قرارات إدارية من خلال إصدار نصوص قوانين تعطي الحق للإدارة بذلك, وإن المشرع في هذه الحالة عندما أجاز للإدارة ان تصدر قرارات إدارية فقد أجاز أيضا بأن تبين للإدارة الطريق من أجل تحقيق أهداف تلك القرارات على أرض الواقع من خلال تنفيذها المباشر, وبذلك فإن الإجازة القانونية الصريحة المتضمنة وجود نص قانوني يعطي الإدارة الحق بالتنفيذ المباشر كامتياز للإدارة من أجل تنفيذ مضمون ذلك القرار (٥٤) .

ونرى أن الإدارة يجب أن تستند إلى نص قانوني صريح يجيز لها أن تتمتع من هذا الامتياز من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد من جهة , وأن الإدارة تستند إلى الأنظمة واللوائح كي لا تنحرف في استعمال هذا الامتياز , وتأكيدا على ذلك فقد في قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ , حيث جاء فيه أن للإدارة حجز راتب ومخصصات أحد الموظفين من اجل تسديد الدين الممتاز , وأن يكون تسديد الدين بنسبة معينة لقاء ذلك الدين (٥٥).

---

(٥١) د. احمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص ١٠٦ .

(٥٢) يرتبط مبدا المشروعية بفكرة الدولة القانونية التي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع تصرفاتها، وايضا ان مبدا المشروعية يقصد به خضوع ارادة الحاكم مثل المحكوم لقواعد القانون، أي سيادة القانون، وبذلك لا يكفي ان يخضع الافراد وحدهم للقانون في علاقتهم الخاصة بل ايضا من الضروري ان تخضع له السلطات العامة في الدولة بحيث تأتي تصرفاتها وقراراتها فيما بينها او فيما بينها وبين الافراد متفقة مع احكام القانون، الدكتور احمد برجس عزو الحديثي، حرية الادارة بالرجوع في قراراتها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديد الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٥٥-٥٦.

(٥٣) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري , الطبعة الأولى , دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع , بغداد , ٢٠٢٢، ص ٢٨٩.

(٥٤) زليخة منزز، قرينة السلامة في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير – بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الحقوق، ٢٠١٨-٢٠١٩, ص٥٠ .

(٥٥) ينظر المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

ويتبادر لدينا السؤال الآتي: (هل الإجازة الصريحة التي أعطت الحق للإدارة في تنفيذ قراراتها بصورة مباشرة تكون فقط من خلال النصوص القانونية الصريحة أم أيضا يمكن للإدارة أن تستند في ذلك إلى ما يصدر من خلال اللوائح والأنظمة)؟ لقد اختلف الفقه على ذلك على رأيين الراي الأول: الذي قال بضرورة وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة أن تستفاد من هذا الامتياز وذلك من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد, وهنا لا يمكن للإدارة أن تستند من هذا الامتياز إلا إذا استند إلى إجازة صريحة من قانون نافذ صريح, أما الراي الثاني للفقه فقال: إن القانون ليس الوحيد الذي يجيز للإدارة هذا الامتياز وإن الإدارة يجب إعطائها الدور المهم في حماية حقوق وحريات الافراد وان المشرع عندما أعطاها الحق في إصدار الأنظمة واللوائح لسبب وهو مواكبة التطور فعليه تستطيع الإدارة أن تستند إلى تلك الأنظمة واللوائح للتمتع بامتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (٥٦).

ورأي الباحث في ذلك هو مع الرأي الأول الذي ينص على ضرورة أن تستند الإدارة إلى نص قانوني صريح يجيز لها أن تتمتع وتستفاد من هذا الامتياز وذلك من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد من جهة, وإذا أعطينا للإدارة حق التمتع بهذا الامتياز بالاستناد على الأنظمة واللوائح فإنها في بعض الأحيان قد تتجاوز ذلك وتنحرف في استعمال هذا الحق .

ثانيا: حالة وجود نص لا يقرر جزاءً عند مخالفته: عندما يمتنع الأفراد عن تنفيذ حكم قانوني أو لائحة قانونية لم يضمن وجود نص يؤدي إلى وجود جزاء يفرض عند مخالفتهم, أي إنه لا يوجد هناك جزاء إداري أو جزائي يتضمن تنفيذ ذلك القرار وهنا تلجا الإدارة الى التنفيذ الجبري وذلك في حالة امتناع الإدارة عن التنفيذ الاختياري لكي يتحقق احترام القانون (٥٧).

أما إذا كان هناك قانون أو لائحة تنص على جزاء يوقع على من يخالف أحكامه فإن الإدارة هنا لا تلجأ إلى التنفيذ المباشر الجبري, بل تستطيع اتخاذ إجراءات جنائية توقع من خلاله الجزاء الذي تنص عليه تلك الإجراءات (٥٨).

وإن موقف القضاء الفرنسي من تلك الحالة قد أيد التنفيذ المباشر للقرار الإداري وذلك لعدم وجود نص في قانون العقوبات على معاقبه من يخالف نصوص القرارات والأوامر الإدارية والتي تصدرها الجهات الإدارية في مجال عملها الإداري (٥٩) .

أما مصر فقد جاء في المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات المصري الآتي" من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهاً، فإن كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها إليها, فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهاً ", ويتبين من تلك المادة ان قانون العقوبات المصري قد وضع عقوبات معينة من يخالف تنفيذ القرارات الإدارية أي اللوائح (٦٠).

أما موقف المشرع العراقي فقد جاء في المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجلس البلدية أو هيئة رسمية أو شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية او لم يتمثل لأوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال

---

(٥٦) تبارك احمد فاضل العاني، مصدر سابق، ص ٤٩-٥٠ .

(٥٧) د. مازن ليلو. النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، منشاة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص٦٢.

(٥٨) د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الادارية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٥، ص ٢٦٨.

(٥٩) ايمان بسام جمال الدين، التنفيذ المباشر للقرار الإداري, رسالة ماجستير, جامعة الموصل, كلية الحقوق, ٢٠١٩، ص٣٥.

(٦٠) المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات المصري المرقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل في ٢٠٢٢/٨/١٦ بالقانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢١.

بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون ", وبذلك يتبين أن هذا نص عام يعاقب كل شخص يخالف الأوامر الإدارية الصـــادرة من موظفين الجهات الإدارية والعاملين فيها, وبذلك فإن المشـــرع العراقي لم يتضـــمن تطبيقا لهذه الحالة من حالات التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (٦١).

ثالثا: حالة الضـــرورة: إن التنفيذ المباشـــر للقرارات الإدارية تدعوه ضـــرورات ملحة ومن خلال تلك الضـــرورات تلجأ الإدارة إلى التنفيذ الجبري المباشـــر للقرارات الإدارية, وهذه الضـــرورات هي ظروف اســـتثنائية واســـتعجالية فإن الإدارة هنا تواجه خطر فوري يجعلها تتدخل لتحافظ على تســـيير المرافق العامة(٦٢). فقد عرفت حالة الضرورة بأنها " الخطر الداهم الذي يهدد النظام العام في أحد عناصره, ويتعذر تداركه بالطرق العادية الأمر الذي يبيح للإدارة التدخل واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لدفعه للمحافظة على النظام العام"(٦٣).

وأخيرا فإن الإدارة تحدد حقوقها والتزامات الآخرين تجاهها وتنفذها دون حاجة للالتجاء سلفا إلى القضاء الإداري، فالمدعي عليه يكون مزود بأدلة الإثبات ويكون في موقف القوي من حيث الإثبات أما الفرد المدعي فيقف في الموقف الضعيف والصعب . لأنه لا يملك في الغالب أدلة الإثبات، الأمر الذي يخلق ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية بخاف الأمر أمام القاضـــي العادي، وبذلك يتطلب من القاضـــي الإداري القيام بدور إيجابي و فعال والذي يساهم في خلق نظرية خاصة في الإثبات الإداري .

المبحث الثالث

مدى تأثير امتيازات الإدارة على الإثبات في الدعوى الإدارية

الإدارة تمتع بالامتيازات التي ذكرنا سابقا, فإنها تؤثر في سير الخصومة الإدارية وفي إجراءات سير الدعوى الإدارية وخاصـــة في مجال الإثبات, وان الإدارة عندما تتمتع بامتيازاتها تكون بذلك في المركز الأقوى والايســـر في الدعوى الإدارية وان الفرد هو المدعي يكون موقف الأضـــعف والاصـــعب, وبذلك فان تلك الامتيازات تؤثر على مراكز طرفي الدعوى وتظهر حالة عدم التوازن بينهما. عليه ســـوف نقوم ببيان تأثير تلك الامتيازات على مركز طرفي الدعوى وخاصة في مجال الاثبات وذلك في الفرعين الآتيين:

المطلب الأول: الفرد مدع عادة في الدعوى الإدارية.

المطلب الثاني: الإدارة مدعية استثناءً في الدعوى الإدارية .

المطلب الأول

الفرد مدع عادة في الدعوى الإدارية

الفرد في الدعوى الإدارية الفرد هو المدعي كأصـل عام في الدعوى الإدارية، والفرد هو الشـخص الخاضـع للقانون الخاص سـواء أكان شـخصـا طبيعيا أو معنويا, ونقصـد بالمدعي كل من تقدم بطلب إلى القضـاء في مواجهة خصـم آخر، وثبتت له الصـفة في الدعوى، ويعد قاعدة عامة في القانون الإداري كونها تسـتند الى المبادئ الأسـاسـية وذلك بأن الإدارة تتمتع بامتيازات السـلطة العامة وتفرض ارادتها على الأفراد وأيضـا خضوعها في الوقت نفسهلمبدا المشروعية التي تحكمها قواعد القانون العام(٦٤).

ان امتيازات الإدارة التي بيناها تؤثر على موقع ومركز الفرد في الدعوى الإدارية حيث تظهر وتنشئ ظاهرة أمام القضـــاء الإداري , بعدم التوازن بين مركز الفرد الذي يكون دائما على الأغلب هو المدعي في الدعوى

---

(٦١) المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

(٦٢) د. الياس جوادي، الاثبات في المنازعات الادارية , دراسـة مقارنة , الطبعة الأولى , منشـورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , ٢٠١٨، ص ٧٨ .

(٦٣) د. عبدالعليم عبدالمجيد مشـرف، الوجيز في القانون الاداري، دراسـة مقارنة، الجزء الثاني، دار النهضـة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٧٧٥ .

(٦٤) د. محمد علي الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٣٢ .

الإدارية ويكون في موقف الضعيف والصعب أمام الإدارة كونها تتمتع وتتسلح بامتيازات متعددة وهي حيازة الأوراق الإدارية وامتياز المبادرة والتنفيذ المباشر وقرينة صحة القرارات الإدارية التي تصدر منها, إذن الفرد في هذا المركز غير مزود بأي وسيلة من وسائل الاثبات فهو هنا يتحمل الأعباء كافة وخاصة في مجال الاثبات, وبين مركز الإدارة حيث تكون مزودة الوسائل بكافة وتقف في مركز المدعى عليه (٦٥) .
وإن الفرد في مركز المدعي يكون له فائدتان خاصة في اختصاص مجلس الدولة حيث الدعاوى في مجلس الدولة تنحصر بين طائفتين أولها هي دعوى الإلغاء في القرارات الإدارية, والطائفة الثانية متمثلة بدعاوى القضاء الكامل كالدعاوى الخاصة بمنازعات التسوية والعقود الإدارية وهنا يكون الفرد في مركز المدعي غالبا (٦٦) .
وقد بين ذلك مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ السنة ١٩٧٢ وفي المادة (١٠) على أن مجلس الدولة المصري يختص بنوعين من المنازعات وهما النوع الأول المنازعات التي تخص الغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها, ويقف الفرد في مركز المدعي دائما, والنوع الثاني منازعات التسوية التي تخص الموظفين ومنازعات العقود الإدارية وهنا إما يكون المدعي الفرد او الإدارة في حالات استثنائية (٦٧).

المطلب الثاني

الإدارة مدعية استثناءً في الدعوى الإدارية

الإدارة في بعض الأحيان مجبرة او بإرادتها باللجوء الى القضاء وإن الإدارة هنا تكون في مركز المدعي وهو الموقف الصعب في الدعوى الإدارية, أما مركز الفرد هنا فانه يكون المدعى عليه وهو الموقف الأسهل, وهذه الحالة تكون حالة استثنائية كون القاعدة العامة أن الفرد يكون في مركز المدعي كونه هو من يتحمل تبعات ذلك وخاصة فيما يخص الإثبات أمام القضاء الإداري (٦٨).
إن الإدارة تكون في مركز المدعية في الدعوى الإدارية امام القضاء الإداري في حالتين وهما إما أن تقوم الإدارة بإقامة دعوى ضد الموظف في حالة أقام دعوى تأديبية في مواجهة الموظف أمام المحاكم التأديبية, وأيضا حالة عدم تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر وخاصة في حالة عدم وجود نص قانوني يعطيها الاذن بذلك أو انعدام حالة الضرورة ففي هذه الحالة تقوم الإدارة برفع الدعوى الإدارية بصفة مدعية لإصدار حكم بالتنفيذ الجبري لقراراتها التي يمتنع الأفراد عن تنفيذها اختياريا(٦٩).
علية سوف نقوم ببيان تأثير وجود الإدارة في مركز المدعي استثناءً في الحالات أعلاه وتأثير ذلك على الاثبات أمام القضاء الإداري :
أولا: الدعاوى التأديبية: الإدارة تكون مدعية في الدعوى التأديبية عندما تلجأ الى القضاء من أجل المطالبة بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظفين العاملين في الإدارة وفقا لقواعد المسؤولية التأديبية, فالإدارة عندما تقف موقف المدعي في هذه الدعوى فإنه يقع عليها عبء الاثبات وخاصة بما تدعيه وخاصة كون الحكم الصادر بالعقوبة التأديبية واوراق التحقيق يكون في جوزة الإدارة وإن الإدارة تلتزم بتقديم المستندات والأوراق واقعيا وقانونيا (٧٠) .

---

(٦٥) د. خالد عبدالله باجنيد، القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية، دار جامعة عدن للنشر والطباعة، عدن، اليمن، ٢٠٠٣، ص ١١٩

(٦٦) د. عبدالعزيز خليفة، الوجيز في الاثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص ٣٣٧.

(٦٧) ينظر المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٦٨) محمد سعود يتيم العنزي، الاثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية القانون، الأردن، ٢٠١٢، ص٩٠.

(٦٩) د. عبدالرحمن أبو بكر سيد احمد، مصدر سابق، ص٣٣٠.

(٧٠) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الاثبات امام القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٠٣ .

ثانيا: الدعوى الجزائية: تهدف الدعوى الجزائية الى توقيع الجزاء على بعض التصـــرفات, اذن هي في الأصـل دعاوى إدارية , ولكنها ذات طبيعة خاصـة وان الإدارة تلجأ الى القضـاء وبذلك فان الإدارة تكون في مركز المدعي وتتحمل اعباء الاثبات الإداري (٧١).
وان الامتيـازات التي تمتع بهـا الإدارة فـأنهـا لا تخولهـا ســلطـة توقيع الجزاءات الجنـائيـة كونهـا تكون من اختصـاصـات القاضـي الجنائي وهذا هو الأصـل, اما الاسـتثناء فان القضـاء الجزائي الإداري يختص بتوقيع بعض الجزاءات, ومثال عليه حال المحاكم الإدارية في فرنسـا عندما تختص بتوقيع الجزاءات تكون متشـابها مع الجزاءات الجنائية وخاصة في مخالفات الطرق الكبرى في فرنسا (٧٢).
اما عن تأثير امتيازات الإدارة في الدعاوى الجزائية في مجال الاثبات فان الإدارة تقف هنا في مركز المدعي وهذا يعد استثناءً من الأصل, باعتبار ان الإدارة تعد سلطة اتهام كونها تختص بتقرير الجزاءات الإدارية عن طريق بعض الإجراءات الإدارية بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقانون(٧٣).

الخاتمة

لقد عرضـنا امتيازات الإدارة التي تتمتع بها الإدارة, ومدى تأثير تلك الامتيازات على إثبات الدعوى الإدارية أمام المحكمة، وقدمنا في هذا الموضوع عرضا وصفيا وتحليليا لمختلف الامتيازات التي ارتأيناها تغطي هذا الموضوع، بحيث تقوي مركزها في الدعوى في مواجهة ادعاءات المستدعي.
ولقد توصلنا بحثنا هذا الى بعض النتائج والتوصيات ومنها:

أولا: النتائج:

١- هناك اختلاف بين الدعوى الإدارية والمدنية, من حيث مســاواتها في مراكز الأطراف, خاصــة في مجال الاثبات حيث تمتع الإدارة بعدة امتيازات, وان هذه الامتيازات تجعل الإدارة في مركز قانوني اقوى من الفرد .
٢- ان عبء الاثبات يقع على الفرد وهذا اصل عام, الا ان حيازة الإدارة للأوراق والمستندات التي تتعلق بالدعوى, وان الفرد ليس لديه ذلك فان القاضــي الإداري يقوم بدور إيجابي بنقل عبء الاثبات من الفرد (المدعي) الى عاتق الإدارة (المدعى عليه) حيث يتكفل تحقيق التوزان بينهما.
٣- ضعف قدرة الأفراد على إثبات ادعائهم بسبب عدم قدرتهم على تجهيز المستندات والأوراق اللازمة لإبرازها كدليل إثبات أو نفي في الدعوى الإدارية وفي الوقت المناسب.
٤- ان القرارات الإدارية, تمتاز بالتنفيذ المباشــر لقراراتها, و ان التنفيذ المباشــر الجبري للقرارات الإدارية, وان هذا الامتياز له عده حالات من اجل اللجوء اليه وهي حالة وجود نص قانوني صــريح, وأيضا حالة وجود نص لا يقرر جزاءً عند مخالفته.
٥- تتمتع القرارات الإدارية بقرينة الســلامة والصــحة من الناحية القانونية، وهي قرينة غير قاطعة، ويترتب على ذلك أن القرار ينتج آثاره حال تنفيذه.
٦- ان الفرد يكون دائما بمركز المدعي, وان هذا المركز له فائدتين خاصــة في اختصــاص مجلس الدولة كون الدعاوى في مجلس الدولة تنحصر بين طائفتين, أولها هي دعوى الإلغاء في القرارات الإدارية, والطائفة الثانية متمثلة بدعاوى القضاء الكامل كالدعاوى الخاصة بمنازعات التسوية والعقود الإدارية وهنا يكون الفرد في مركز المدعي غالبا, اما عن الإدارة فأنها في مركز المدعى عليه اغلب الأحيان, ولكن أيضــا يجوز في بعض الأحيان ان تكون في مركز المدعي, وخاصــة في الدعاوى التأديبية, والدعاوى الجزائية.

---

(٧١) نوى كنزي، غضبان يمينه، مصدر سابق، ص ٤٧ .

(٧٢) مريه قريمو، الاثبات في المنازعات الإدارية والعوامل المؤثرة فيه في التشــريع الجزائري , رســالة ماجســتير جامعة محمد خضير – بسكرة , كلية الحقوق والعلوم السياسية , الجزائر , ٢٠١٤ – ٢٠١٥، ص ٨٤ ,.

(٧٣) وهيبة بلقاني، الاثبات في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية , رسالة ماجستير , جامعة أبو بكر بلقايد , الجزائر , ٢٠١٠، ص ٣٨ .

ثانيا: التوصيات:

١- اعتبار التنفيذ المباشـــر (الجبري) للقرارات الإدارية, رخصـــة مقيد لا يجوز من خلالها بالتعدي على حقوق الافراد, وليس كما كانت بانها حق مطلق تمارســه الإدارة متى شــاءت وبالكيفية التي تراها.
٢- تفعيل دور القاضي الإداري بواسطة سلطة التقديرية في تحقيق العدالة, حيث يقوم بإعادة التوازن في العلاقة القانونية من ناحية الاثبات, خاصـــة في مجال توجيه أوامر الى الإدارة بان تقدم ما بحوزتها من ادلة للأثبات, والعمل على تســهيل جميع الأطراف في الحصـــول عليها من أوراق ومستندات ومحاضر إدارية.
٣- نقترح على المشـرع العراقي, بسـن قانون مسـتقل للأثبات الإداري ويتضـمن في تفاصـيله كافة القواعد الإجرائية والموضوعية, و وخاصة في تنظيم مسالة الاثبات وفي مجال نقل عبء الاثبات وامتيازات الإدارة وتأثيرها على الاثبات في الدعوى الإدارية.
٤- نقترح إضـــافة نص في قانون الاثبات العراقي بعد تعديله, بوضـــع نص يوجب على القاضـــي الإداري بنقل عبء الاثبات من الفرد الى الإدارة, وذلك كون الإدارة هي من تكون تحت يدها الأوراق والمستندات الإدارية.
٥- نقترح عندما يسن تشريع للأثبات الإداري بان يتم التخفيف من اثر امتيازات الإدارة على الاثبات في الدعوى الإدارية , وذلك من اجل ان لا يضـــطر القاضـــي الإداري الى تطبيق القواعد العامة عند النظر الدعوى الإدارية , مما يؤدي الى تناقض الحكم , كونها لا تتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية .

المصادر

أولا: الكتب:

١- د. احمد برجس عزو الحديثي, حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها, دراســة مقارنة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٩.
٢- د. احمد كمال الدين موســى, نظرية الاثبات في القانون الإداري, دار الفكر العربي, القاهرة, بلا سنة طبع.
٣- د. اشــرف عبدالفتاح أبو المجد محمد, تســبيب القرارات الإدارية امام قاضـــي الإلغاء, دراســة مقارنة, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, ٢٠٠٧.
٤- د. بشـار حمد انجاد الجميلي, دور القاضـي الإداري العراقي بإحلال الخصـومة الإدارية, دراسـة مقارنة, الطبعة الأولى, مكتبة القانون المقارن, بغداد, ٢٠٢٢.
٥- د. حسني درويش عبدالحميد, ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية, الكتاب الثاني, الطبعة الأولى, ٢٠٢٠.
٦- د. حمد محمد حمد الشلماني, دعوى الاثبات في القانون الإداري في ظل امتيازات السلطة العامة في التشريع الليبي, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, بلا سنة طبع.
٧- د. حمدي ياسين عكاشة, موسوعة المرافعات والاثبات في قضاء مجلس الدولة, الكتاب السادس, الاثبات في الدعوى الإدارية, منشاة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٩.
٨- د. خالد عبدالله باجنيد, القضـاء الإداري وخصـوصـية الخصـومة الإدارية, دار جامعة عدن للنشر والتوزيع, عدن, اليمن, ٢٠٠٣.
٩- د. سليمان الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, دار الفكر العربي, القاهرة, ٢٠٠٦.
١٠- د. عبدالحكيم فودة, الخصومة الإدارية, دار المطبوعات الجامعية, مصر, ٢٠٠٥.
١١- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, أصـــول الاثبات واجراءاته في الخصـــومة الإدارية, الطبعة الأولى, المكتب الجامعي الحديث, الإسكندرية, ٢٠٠٣.

١٢- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, الاثبات في الدعوى الإدارية, المركز القومي للإصدارات القانونية, مصر, ٢٠١٠.
١٣- د. عبدالعزيز محمد الصغير, القانون بين التشريعيين المصري و السعودي, الطبعة الأولى, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, ٢٠١٥.
١٤- د. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف, الوجيز في القانون الإداري, دارسة مقارنة, الجزء الثاني, دار النهضة الهضبة العربية, القاهرة, ٢٠٠١.
١٥- د. عثمان سليمان غيلان العبودي, المرشد العلمي في مهارات في مهارات التحقيق الإداري, الطبعة الأولى, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٨.
١٦- د. ماجد راغب الحلو, الدعاوى الإدارية, الطبعة الأولى, منشاة المعارف, الإسكندرية, ١٩٩٩.
١٧- د. مازن ليلو, النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية, منشاة المعارف, الإسكندرية, بدون سنة طبع.
١٨- د. محمد صغير بعلي, القرار الإداري, دار العلوم, الجزائر, ٢٠٠٥.
١٩- د. محمود عبد علي الزبيدي, القاضي الإداري في تحقيق الموازنة بين سلطة الإدارة وحقوق المتقاضين في المرافعات المدنية, دار المسلة, بغداد.
٢٠- د. نجيب خلف احمد الجبوري, القانون الإداري, الطبعة الأولى, دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع, بغداد, ٢٠٢٢.
٢١- د. هشام عبدالمنعم عكاشة, دور القاضي الإداري في الاثبات, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٣.
٢٢- د. الياس جوادي, الاثبات في المنازعات الإدارية, دراسة مقارنة, الطبعة الأولى, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, لبنان, ٢٠١٨.

ثانيا: الاطاريح والرسائل الجامعية:

١- ايمان بسام جمال الدين, التنفيذ المباشر للقرار الإداري, رسالة ماجستير, جامعة الموصل, كلية الحقوق, ٢٠١٩.
٢- بوطماي أسماء, حديد نبيلة, الاثبات في المادة الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل, كلية الحقوق والعلوم السياسية, قسم الحقوق, الجزائر, ٢٠١٤ – ٢٠١٥.
٣- تبارك احمد فاضل العاني, امتيازات الإدارة واثرها في الدعوى الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة المستنصرية, كلية القانون, ٢٠٢٢.
٤- جبار كريم, والي مصطفى, الخاصية التنفيذ للقرارات الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة عبدالرحمن ميرة – بجاية, كلية الحقوق والعلوم السياسية, كلية الحقوق, الجزائر, ٢٠١٨.
٥- حاتم احمد محمد بطيخ, دور الانترنيت امام القاضي الجنائي والإداري, أطروحة دكتوراه, جامعة عين شمس, كلية القانون, مصر, ٢٠١٧.
٦- خالد ماهر صالح, اثر قرينة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء, رسالة ماجستير, جامعة الشرق الأوسط, كلية الحقوق, ٢٠١٧.
٧- زليخة منزز, قرينة السلامة في القرار الإداري, رسالة ماجستير, جامعة محمد خضير – بسكرة, كلية الحقوق والعلوم السياسية, كلية الحقوق, ٢٠١٨ – ٢٠١٩.
٨- سارة فروجي, ادلة الاثبات الحديثة في المواد الإدارية, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة محمد خضيرة – بسكرة, كلية الحقوق والعلوم السياسية, قسم الحقوق, ٢٠١٤- ٢٠١٥.
٩- عبير بوسرية, خصوصية الاثبات في المنازعة الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة محمد خضير – بسكرة, كلية الحقوق والعلوم السياسية, قسم الحقوق, ٢٠١٨ – ٢٠١٩.
١٠- علي سليمان المشهداني, قواعد الاثبات في الدعوى الإدارية, دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, بغداد, ٢٠٠٠.

١١- عمرو فتح الله عكاشة, عبء الاثبات امام القضاء الإداري, رسالة دكتوراه, جامعة الزقايق, كلية الحقوق, القانون العام, مصر, ٢٠١٦.
١٢- محمد سعود يتيم العنزي, الاثبات في الدعوى الإدارية, رسالة ماجستير, الجامعة الأردنية, كلية القانون, الأردن, ٢٠١٢.
١٣- مرية قريمو, الاثبات في المنازعات الإدارية والعوامل المؤثرة فيه في التشريع الجزائري, رسالة ماجستير جامعة محمد خضير – بسكرة, كلية الحقوق والعلوم السياسية, الجزائر, ٢٠١٤ – ٢٠١٥.
١٤- مقيمي ريمة, الاثبات في النزاع الإداري, أطروحة دكتوراه, جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي, كلية الحقوق والعلوم السياسية, كلية الحقوق, ٢٠١٩- ٢٠٢٠.
١٥- محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن , ٢٠١٥ .
١٦- نوى كنزى, غضبان يمنية, العوامل المؤثرة في الاثبات في الدعاوى الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة محمد بوضياف – المسيلة, كلية الحقوق والعلوم السياسية, قسم الحقوق, ٢٠١٩ – ٢٠٢٠.
١٧- وهيبة بلباقي, الاثبات في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية, رسالة ماجستير, جامعة أبو بكر بلقايد, الجزائر, ٢٠١٠.

ثالثا: البحوث الدورية:

١- عبدالرحمن أبو بكر سيد احمد, اثر امتيازات الإدارة في وسائل الاثبات في الدعوى الإدارية, بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية, المجلد ١٥, العدد ٢, ٢٠١٨.
٢- مرية العقون, مظاهر امتياز السلطة العمومية في القرار الإداري انشاءً او الغاءً, بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية, المجلد ١٥, العدد ١, الجزائر, ٢٠٢٢.
٣- نوال نويرة, التنفيذ المباشر للقرار الإداري, بحث منشور في مجلة العلوم والسياسة, المجلد ١٠, العدد ٠٢, الجزائر, ٢٠١٩.

رابعا: القوانين والدساتير:

١- قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
٢- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لينة ١٠٣٧ المعدل بالقانون المرقم ١٤١ لسنة ٢٠٢١.
٣- قانون الخدمة المدنية العراقي المرق ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
٤- قانون مجلس الدولة العراقي ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥– قانون مجلس الدولة المصري ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل.