الرقابة على منح الإجازة المستحدثة في العراق

د. رشا شاكر حامد العاني
حسين جبار سلمان
جامعة كربلاء- كلية القانون

The Control of the New Leave Granting in Iraq

Dr : Rasha Shakir AL-Ani
Hussein Jabbar Salman

المستخلص/ يعتبر قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه من القرارات الإدارية، وبالتالي ينبغي إن يكون القرار أعلاه متوافقًا مع القوانين والأنظمة المتضمنة لأحكامه وبخلاف ذلك فأنه يكون معيب بعيب من العيوب التي توجب سحبه أو تعديله أو الغائه ؛ لذلك ينبغي توفر عدد من الضمانات التي تضمن عدم إعتراءِه بعيب من العيوب، ولعل الرقابة واحدة من أفضلها، حيث أن الرقابة على أعمال الإدارة تعددت أنواعها منها الرقابة الإدارية والتي هي الأخرى تتعدد مراحلها وأنواعها منها سابقةً على أتخاذ القرار الإداري ومنها لاحقةً له، كما قد تتخذ بناءً على تظلم أو تتم مباشرتها من قبل الإدارة من تلقاء نفسها، بالإضافة الى الرقابة القضائية التي تُباشر من قبل القضاء الإداري المتخصص والتي هي الأخرى قد تكون على الأركان الخارجية للقرار الإداري أو على أركانه الداخلية، وبذلك تقتضي طبيعة الدراسة أتباع المنهج التحليلي ؛ من أجل الوقوف على النصوص والأحكام القضائية المتضمنة لها وتحليلها وخلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج والمقترحات، والتي من أبرزها إن الجهات الرقابية على قرار منح الإجازة المستحدثة تتعدد، و تُعد الرقابة الإدارية من أهم الضمانات الدستورية التي تُتيح للإدارة أمكانية إلغاء أو تعديل أو سحب القرار الإداري المعيب بأحد العيوب المعتبرة قانونًا، كما وتُعد ضمانة الرقابة القضائية من أفضل الضمانات الرقابية على أعمال الإدارة عمومًا وعلى قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه خصوصًا ؛ كون القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج يكون ذو خبرة تخصصية في مجال العمل الإداري ، أما بشأن أبرز المقترحات هي دعوة السلطة التنفيذية (الإدارة) بالسعي الجاد في تفعيل رقابتها التلقائية و الإسهام في إلغاء أو تعديل أو سحب قراراتها المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء بصورة عامة، وقرار الإجازة المستحدثة المعيب بتلك العيوب بصورة خاصة، مع دعوتها الى الإلتزام التام بالقرارات والفتاوى الصادرة من محاكم

القضاء الإداري لأهميتها في رسم المسار الصحيح والموافق للقانون .**الكلمات المفتاحية** : الإجازة المستحدثة، الرقابة، القضائية، الإدارية .

Summary/ The decision to grant the new leave or not is considered an administrative decision, therefore the above decision should be in accordance with the laws and regulations that contain its provisions. Otherwise, it is defective with a defect that necessitates its withdrawal, modification or cancellation Therefore, a number of guarantees should be available to ensure that the administrative decision does not suffer from defects, perhaps the control is one of the best, as the control upon the works of the administration has varied types, including the administrative control, which its stages and types are many , some of which precede the administrative decision-making and others follow the administrative decision, as the control may be taken on the basis of a grievance or it is conducted by the administration on its own, in addition to the judicial control that is exercised by the specialized administrative judiciary, which may be on the external pillars of the administrative decision or on its internal pillars, thus the nature of the study requires following the analytical style; In order to identify and analyze the texts and judicial rulings that contain them.

The study concluded with a set of results and proposals, the most prominent of which is that the Supervisory Authorities on the decision to grant the new leave are numerous, as well as the administrative control is one of the most important constitutional guarantees that allows to the administration the possibility of canceling, amending or withdrawing the defective administrative decision with one of the defects considered legally, the administrative control is also a guarantee of control. The judiciary control is one of the best control guarantees upon the works of the administration in general and on the decision to grant the new leave or not in particular. The fact that the administrative judiciary in Countries that adopt the dual justice system has specialized experience in the field of administrative work. As for the most prominent proposals, it is to call the Executive Authority (the administration) to strive hard to activate its automatic control and contribute to canceling, amending or withdrawing its defective decisions. In general, the defective decision of the newly created leave with these defects in particular, with its call for full compliance with the decisions and decrees that issued by the Administrative Courts because of their importance in charting the correct path in accordance with the law. **Keywords**: new leave, control, judicial, administrative.

المقدمة

موضوع البحث : كي تكون الإجازة المستحدثة فاعلة ومؤدية للغرض الذي شرعت من أجله، كان لزامًا أن توفر لها ضمانات كافية، إلا إنها في حقيقة الأمر ليست ضمانات إستثنائية، بل هي ذات الضمانات التي تمارس على أعمال الإدارة بصورة عامة، إلا إننا سنركز على الضمانات الأكثر فاعلية بالنسبة لموضوع البحث والخاص بالإجازة المستحدثة، ولعل من أهم تلك الضمانات، الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها استنادًا الى المبادئ العامة التي تحكم النشاط الإداري كأحترام مبدأ المشروعية و مبدأ التدرج الإداري، بالإضافة الى الرقابة التي يمارسها القضاء الاداري، والتي تكون أكثر فاعلية لضمان التزام الإدارة بإحكام القانون، كون القضاء الاداري جهة مستقلة ومحايدة وفي ذات الوقت متخصصة، بالإضافة الى إن حق التقاضي حقٌ مكفول دستوريًا .

أهمية البحث : تعد الرقابة على أعمال الإدارة عمومًا، وعلى قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه خصوصًا من أهم الوسائل القانونية التي تجعل من قرارات الإدارة غير مشوبة بعيب من العيوب التي توجب إلغائها ؛ لذلك من هنا تأتي أهمية الرقابة على عمال الإدارة، حيث تضمن الرقابة على قرار منح الإجازة المستحدثة مشروعية القرار وعدم انحرافه عن جادة الصواب ؛ وبذلك ستحقق الإجازة الغاية التي قصدها المشرع من تقنينها.

أشكالية البحث : جاءت التشريعات التي تضمنت أحكام الإجازة المستحدثة سواءً التشريعات العادية منها أو الفرعية خالية من الإشارة الى ضمانة الرقابة على قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه، مما شكل ذلك دافعًا الى الوقوف على تلك الضمانة ؟ لمعرفة مدى تأثيرها في تصويب القرارات المعيبة المتخذة من السلطة المختصة في منح الإجازة المستحدثة ؟ لذلك ولأهمية موضوع البحث، يثار لدينا التساؤل بإمكانية الرجوع الى المبادئ العامة للإحاطة بموضوع الرقابة، وبيان دورها في تصحيح القرارات المشوبة بعيب من عيوب الغاء؟

خطة البحث : سنقسم بحثنا الموسوم الرقابة على منح الإجازة المستحدثة في العراق على مبحثين تناول في المبحث الأول الرقابة الإدارية (الذاتية) على منح الإجازة المستحدثة والذي يقسم إلى مطلبين نبين في المطلب الأول الرقابة التلقائية، أما المطلب الثاني فسنخصصه لبيان الرقابة بناءً على تظلم، في حين خصصنا المبحث الثاني الرقابة القضائية على قرار منح الإجازة المستحدثة والذي يقسم على مطلبين يتضمن الأول الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار منح الإجازة المستحدثة، بينما سنخصص المطلب الثاني لبيان الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لقرار منح الإجازة المستحدثة .

المبحث الأول

الرقابة الإدارية (الذاتية) على منح الإجازة المستحدثة

الرقابة الإدارية تعتبر من الضمانات المهمة للإجازة المستحدثة الى جانب الرقابة القضائية، كونها ذات أهمية فاعلة في تصويب قرارات منح الإجازة المستحدثة، بالإضافة الى إنها رقابة شاملة، حيث تضم رقابة المشروعية الى جانب رقابة الملائمة دون تدخل من جهة أخرى، حيث تتولى الإدارة مراقبة نفسها بنفسها ([1])، وبذلك فأنها تمتاز بالسهولة في إجراءاتها واليسر في مباشرتها ؛ لعدم ركونها الى تدخل القضاء الإداري وبالتالي تجنبها التعقيد و البطئ في الاجراءات والكلفة في النفقات ([2])، بالإضافة الى ذلك فإنها تخفف العبئ على القضاء الإداري في ظل الأنظمة المزدوجة والقضاء العادي في إطار أنظمة القضاء الموحد.

إلا إنه بالرغم من المزايا أعلاه، فأن ذلك لا يعني إنها لا تخلو من العيوب، حيث يعاب عليها بأنها تجعل من الإدارة هي الخصم والحكم، مما يؤدي الى عدم اطمئنان المتخاصمين مع الإدارة في الوصول الى مبتغاهم، حيث إن إقرار الإدارة في خطئها أمر ليس بالهين في الغالب، حيث قد تتمسك الإدارة به بالرغم من تحقق علمها بعدم مشروعيته([3]) وبالتالي فأن الإدارة قد تباشر هذه الرقابة من تلقاء نفسها وتسمى بالرقابة التلقائية، وقد تباشرها بناءً على تظلم من صاحب المصلحة وتعرف بالرقابة بناءً على تظلم، عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصص أولهما لبيان الرقابة التلقائية، بينما سنتناول في الفرع الثاني الرقابة بناءً على تظلم .

المطلب الأول : الرقابة التلقائية

تلتزم الإدارة في إدائها لمهامها بالخضوع الى القواعد القانونية التي تنظم نشاطها و ترسم حدوده، مراعاةً لمبدأ المشروعية، وفي سبيل ضمان تحقيق ذلك تباشر الإدارة الرقابة على أعمالها بصورة تلقائية ([4])، وبذلك يمكن القول بأن الرقابة التلقائية تتحقق في حال قيام الإدارة بفحص ومراجعة أعمالها – بصورة عامة – والقرار الخاص بالإجازة المستحدثة – بصورة خاصة – لبيان مشروعية القرار أو مدى ملائمته للنصوص القانونية المنظمة لأحكامه ([5])، كما إنها تمتد لرقابة مدى تناسب القرار الإداري مع الغاية التي أصدر من أجلها وبذلك فالرقابة التلقائية توصف بأنها

[1] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنة، الرقابة الذاتية على اعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان - السليمانية، المجلد (١)، العدد (٤)، ٢٠١٧، ص٥٦.

[2] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠١٥، ص ٨٠ .

[3] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنة، المصدر السابق، ص ٦٥.

[4] - د- سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص٢٢٥.

[5] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنة، المصدر السابق، ص٦٦.

رقابة ملائمة ورقابة مشروعية في الوقت ذاته ([1])، وتكون الرقابة التلقائية على نوعين، حيث إنها تسمى بالرقابة الولائية إذا تم ممارستها من قبل الموظف الذي قام بالتصرف القانوني، ويكون ذلك من خلال قيام الموظف المختص، أو الإدارة التي أصدرت القرار بمراقبة نفسها من خلال إعادة النظر في قراراتها التي أصدرتها، فتقوم بتعديلها أو سحبها أو الغائها([2]) وبما يتلائم مع مصلحة الإدارة لضمان حسن سير المرفق العام بإنتظام واطراد، في ضوء القوانين والأنظمة النافذة ([3])، و قد تمارس هذه الرقابة من قبل جهة داخلية ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة ([4])، كما قد يعهد بها الى جهة مستقلة قائمة بذاتها([5]).

أو يقوم بتلك الرقابة الرئيس الإداري للموظف الذي أتخذ القرار بمنح الإجازة المستحدثة استنادًا الى سلطته الرئاسية فتسمى عندئذ بالرقابة الرئاسية، وهي الأخرى ايضًا تنقسم الى قسمين حيث قد تكون سابقة على إتخاذ القرار الخاص بمنح الإجازة، حيث قد تختلط فكرة الرقابة السابقة مع مفهوم ممارسة العمل الإداري ؛ كون الرئيس الإداري عند ممارسته لهذا النوع من الرقابة لا يمارسه بإعتباره جهة رقابية، إنما بإعتباره جهة إدارية تمارس عملها الإداري ؛ كون القرار الإداري لا يصدر إلا بعد جملة من الإجراءات و المناقشات بين الموظف المختص و رئيسه الإداري للوصول الى أتفاق بشأن القرار الإداري المطلوب أتخاذه، حيث يرى البعض بأن ذلك يشكل عيب ينال من استقلالية الموظف الإداري المختص بإصدار القرار ويجعله تحت وطأة الرقابة، مما يؤدي الى جعل الجهة المختصة بإصدار القرار جهة تنفيذية ولا تمتلك زمام المبادرة مما يؤدي الى أنعدام الشعور بالمسؤولية([6])

إلا إنه بالرغم مما ذُكر اعلاه، إن الرقابة الرئاسية السابقة لها دور مهم في الوصول الى الغاية المقصودة من الأمر الإداري، ولغرض التخفيف من سلبياتها أعلاه يمكن جعلها مقصورة

[1] - علي قدوري جعفر، دور الرقابة الادارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٢،ص٦٢.

[2] - قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد ،كلية القانون، ٢٠٠٤،ص٢٠٧.

[3] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٧٧.

[4] - الرقابة التي تمارسها اقسام الرقابة الداخلية في الشركات العامة استنادًا للمادتين (٢٨ و ٢٩) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
كذلك الرقابة التي كانت يمارسها مكاتب المفتشين العموميين استنادًا للقسم (٥) من امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤(الملغي) بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩.

[5] - كما في الرقابة التي تمارس من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي وحسب المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة٢٠١١.

[6] - علي قدوري جعفر، المصدر السابق، ص٦٤.

على الأمور الجوهرية ؛ لغرض الإسهام قدر الإمكان في جعل الجهات الإدارية أكثر قابلية على تنظيم نشاطها دون إقتصار دورها على التنفيذ فقط ([1]) .

كما قد تكون الرقابة الرئاسية لاحقة لإصدار قرار منح الإجازة المستحدثة، حيث يراجع الرئيس الإداري قرارات منح الإجازة المتخذة من مرؤوسيه حسب الصلاحيات المخولة اليهم فيُعدل فيها أو يسحبها أو يُلغيها إذا ثَبُت له مخالفتها للقانون أو عدم ملائمته ([2]) وهنالك من يعيب عليها بأنها لا تكشف العيب الذي يشوب القرار الإداري إلا بعد وقوعه ([3]) ؛ إلا إن ذلك لا ينقص من أهميتها في تشخيص العيوب في القرار الإداري الخاص بمنح الإجازة المستحدثة، وبالتالي إن الرقابة الرئاسية بنوعيها السابقة واللاحقة تعتبر ضرورة لكشف العيوب في القرارات الإدارية ؛ حيث تتمم أحداهما الأخرى وتركز كل واحدة منه على ما أغفلته الأخرى ([4]) .

بالإضافة لما تقدم ذكره نرى أن يتم الوقوف على الأساس القانوني للرقابة الإدارية التلقائية، حيث نجدهُ تارة في القواعد الدستورية، حيث نجد إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ يتضمن نصوص يؤكد فحواها على الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ([5])، وتارة أخرى نجد أساسه أساسه في التشريعات العادية، حيث نجد بأن للوزير مراقبة الموظفين التابعين لوزارته، من خلال مراجعة خطط الوزارة ومتابعة أعمال الموظفين وإحالة المقصر منهم الى التحقيق أو المحكمة المختصة أن كان فعله يشكل جريمة، وتضمينهم الأضرار التي الحقوها بالمال العام بسبب إهمالهم أو تقصيرهم([6]).

خلاصة القول فأننا نتفق مع التعريف الذي سيق بشأن الرقابة الذاتية التلقائية للإدارة بأنها " عبارة عن مراجعة الإدارة لأعمالها التي أتخذتها أو التي تنوي إتخاذها في إطار صلاحياتها

---

[1] - علي قدوري جعفر، المصدر نفسه، ص٦٤.
[2] - قيصر يحيى جعفر الربيعي، المصدر السابق، ص ٢٠٨.
[3] - علي قدوري جعفر، المصدر السابق، ص٦٥.
[4] - علي قدوري جعفر، المصدر نفسه، ص٦٥.
[5] - المادة (٦١ / ثامنًا / ب / ١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ والتي تنص " لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ".
المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ والتي تنص " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ،...ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ". المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ والتي تنص " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ...يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ".
المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ والتي تنص " يمارس الوزراء الصلاحيات الاتية : اولًا : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ".
[6] - المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتي تنص على " لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته او المشمول بإحكام هذا القانون (انقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل العزل)". والمادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ والتي تنص على " يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله او تقصيره او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات ".

القانونية من أجل الوقوف على مدى مشروعيتها أي مطابقتها للقانون ومدى ملائمتها مع الظروف الواقعية المحيطة بها، تبتغي من وراءها الغاء أو تعديل الأعمال التي تتبين عدم مشروعيتها أو عدم ملائمتها "([1]) كما يختلف أثر الرقابة التلقائية بإختلاف النظام الإداري الذي تأخذ به الدولة، حيث نجدها أكثر فعالية في الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المركزية، في حين يكون أثرها أقل فعالية في الدول التي بنظام الإدارة اللامركزية ([2])، وبذلك فأن الرقابة التلقائية للإدارة تكون أقل فعالية في الرقابة على القرار الخاص بالإجازة المستحدثة، كون النصوص المنظمة لأحكامها حددت (السلطة المختصة) بمنحها " للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أيٌ منهم ..."([3])، بمعنى إنها أخذت بإمكانية منحها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية .

كما إن مما تجدر الإشارة اليه، قد يترتب على القرار المعيب أو غير المشروع الخاص بالإجازة المستحدثة حق مكتسب للموظف، فما مدى أمكانية الإدارة إلغائه أو سحبه، حيث يكون للإدارة الغاء أو سحب القرار الإداري غير المشروع إثناء الفترة المحددة لرفع دعوى الإلغاء ؛ حيث إن بقاء قرار منح الإجازة المعيب أو غير المشروع محلًا للإلغاء أو السحب يؤدي الى عدم الأستقرار في المراكز القانونية ([4]) وهذا ما أقرته الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي في قرارها التمييزي المتضمن "... هو : من القرارات الفردية التي لا يجوز للإدارة سحبها أو الغائها أو تعديلها ولو كانت مخالفة للقانون إلا بشرط أن يحصل السحب أو الإلغاء في ميعاد معقول أو مناسب ....وإن الحصانة التي أكتسبها القرار الإداري الفردي تكون نافذة في حق الإدارة كما في حق الأفراد لوحدة العلة، وهو : وجوب أستقرار الأوضاع القانونية الناتجة من القرارات الإدارية، وللمساواة بين طرفي القرار في هذا الشأن .."([5])

وبذلك فقد أختلفت الرؤى في الأساس القانوني لسحب أو الغاء الإدارة لقراراتها غير المشروعة أو غير الملائمة على وجه العموم، وقرار منح الإجازة المستحدثة غير المشروع أو غير الملائم على وجه الخصوص، حيث منهم من يرى بأن القرارات الإدارية غير المشروعة أو غير الملائمة لا تتمتع بالحجية القانونية، مما يمكن الإدارة من الغاءها أو الرجوع فيها، فيما يرى أخرون بأن أساس ذلك يعود الى إن القرار المعيب يمكن الغاءه قضاءً إذا طعن فيه من قبل ذوي

[1] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنة، المصدر السابق، ص٦١.
[2] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٧٨.
[3] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي.
[4] - د- عصام البرزنجي وأخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص٤٦٥-٤٦٨.
[5] - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٨٥ / انضباط / تمييز /٢٠٠٤) في ٢٠٠٤/٦/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، صباح صادق جعفر الانباري، للسنوات ٢٠٠٤- ٢٠٠٦، ص٢٥٧.

المصلحة، وللموازنة بين ذوي المصلحة ؛ فانه سُمح للإدارة بالرجوع عن قراراتها غير المشروعة ضمن المدة التي يمكن خلالها إقامة دعوى الإلغاء([1])، إلا إن الرأي الأكثر صوابًا من وجهة نظرنا هو الرأي القائل بأن الأساس القانوني للرقابة الإدارية الذاتية – عمومًا – هو مبدأ المشروعية ([2])، حيث إن الإدارة يتحتم عليها الإلتزام بالنصوص القانونية عند أصدارها لقرار منح الإجازة المستحدثة لأحد موظفيها.

المطلب الثاني : الرقابة بناءً على تظلم

يجري هذا النوع من الرقابة، عندما تعيد الإدارة النظر في قراراتها التي تتصف بعدم المشروعية أو عدم الملائمة، ويكون ذلك بناءً على تظلم يقدم من ذوي المصلحة ([3])، حيث إن الإدارة تنظر مدى صحة القرار الإداري الخاص بمنح الإجازة المستحدثة بناءً على التظلم المقدم اليها، وبذلك فأن التظلم يُغني صاحب الشأن من اللجوء الى القضاء إذ ما قامت الإدارة بالفصل فيه وفقًا لما يطلبه صاحب المصلحة، فالتظلم الإداري يُعرف بأنه " طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الى الجهة الرئاسية يطالب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الإلتجاء الى القضاء "([4])، أو هو وسيلة قانونية يلتمس بمقتضاها صاحب المصلحة من جهة الإدارة العدول عن القرار المُتخذ بحقه سواءً بإلغائه أو سحبه أو تعديله وخلال مدة معينة وبخلافه يتم اللجوء الى القضاء الإداري ليتم إلغاء القرار الإداري المتعلق بمصلحته ([5]).

وبذلك تأتي أهمية التظلم بأنه وسيلة تسمح بتبادل وجهات النظر بين الموظف صاحب الشأن (طالب الإجازة) وبين دائرته ؛ كونها تساهم في الحد من التخاصم بين الإدارة و موظفيها قضائيًا من خلال تقبل التظلم بمظهر يدل على أحترام القانون والتقييد بإحكامه، حيث يكون ذلك جليًا بالنسبة – مصدر القرار أو رئيسه الإداري – لصاحب الصلاحية حيث من حقه أن يصحح القرار بإلغائه أو تعديله حال توضيح عدم مشروعية قراره ([6]).

---

[1] - د- سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص٢٨٥.

[2] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنه، المصدر السابق ،ص ٦١.

[3] - د- مازن ليلو راضي ،القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، دون دار نشر، دون مكان نشر ،٢٠٢١، ص٤٢.

[4] - ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، دار الجامعة الجديدة، دون مكان نشر ،٢٠١٣، ص٦١.

[5] - صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون ،٢٠٠٦، ص٦٧.

[6] - د- محمد خيري ابراهيم الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠١٢، ص٢٢-٢٣.

ويكون التظلم الإداري من حيث طبيعته أما تظلم جوازي أو تظلم وجوبي([١]) حيث إن الأصل العام أن التظلم يكون جوازيًا وبذلك يكون لصاحب الشأن أما أن يتظلم للإدارة أو يقيم دعوى أمام القضاء الإداري بدون تظلم مُسبق، أما الإستثناء يكون التظلم وجوبي إذا نص المشرع على وجوب تقديم التظلم صراحةً أو ضمنًا([٢])، وبذلك فأن التظلم الجوازي هو ما يتقدم به صاحب المصلحة الى الإدارة من تلقاء نفسه دون إلزام من قبل المشرع .

إلا إن المشرع العراقي أخذ بفكرة التظلم الوجوبي وجعلها شرطًا عامًا في فيما يخص دعوى الإلغاء([٣]) وكما جاء في النصوص القانونية حيث تضمن قانوني مجلس الدولة العراقي وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام النص على ذلك وفق الآتي " يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يومًا من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيها و أعتباره مبلغًا...."([٤])، وكذلك النص الآتي " " يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (٣٠) ثلاثون يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة ...."([٥])، إلا إن التظلم الإداري يكون جوازيًا فيما يتعلق بحقوق الخدمة الخاصة بالموظف العام والمحددة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل أو القوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل لديها([٦]).

وبالتالي فأنه وفقًا للأصل العام إن التظلم الإداري لا يشترط فيه شكلية معينة إلا في الأحوال المحددة قانونًا([٧]) ؛ إلا إن الواقع التطبيقي في القضاء الإداري يُلزم بضرورة أن يتضمن التظلم الإداري معلومات أساسية تتعلق بالقرار المتظلم منه، وتكون محددة لما يكون على الإدارة القيام به، ويشترط مطابقتها لما تتضمنه دعوى الإلغاء وكما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا

---

[١] - محمد عبد الكامل محمد عمر، الرقابة القضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٩،ص٣٢.

[٢] - زينب عباس محسن الابراهيمي، التظلم الاداري باعتباره شرطًا من شروط قبول الدوى امام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص١٣-١٤.

[٣] - د- مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، المصدر السابق ،ص ٤٢.

[٤] - المادة (٧ / سابعًا - أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٥] - المادة (١٥/ ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٦] - المادة (٧ / تاسعًا - أ - ١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
و علي قدوري جعفر، المصدر السابق، ص٩٤.

[٧] - المادة (١/٣٣) من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) ١٩٨٢ المعدل والتي تنص على " للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة المترتبة عليه ان يقدم اعتراضًا خطيًا الى السلطة المالية التي بلغتهُ بالتقدير او الى اي دائرة من دوائر الهيئة العامة للضرائب ...".
والمادة (١٢٠) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠المعدل والتي تنص على " يجوز للخصم التظلم من قرار المنفذ العدل امامه خلال (ثلاثة ايام) بعريضة يقدمها اليه ..."

المتضمن " طلب المدعي في دعواه يختلف ويغاير طلبه في تظلمه المشار اليه أعلاه، لذا فأن تظلمه لا يعد مجزيًا لأضافه الدعوى بطلب إبطال القرار الإداري المطعون فيه والمنوه عنه أعلاه، وذلك وفقًا لمتطلبات أحكام الفقرتين (و، ز) من البند (ثانيًا) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل مما يقتضي رد الدعوى شكلًا "([1])، كذلك من توجيهات المحكمة الإدارية العليا في العراق بهذا الصدد، قرارها المتضمن نقض قرار محكمة القضاء الإداري ؛ كونها أعتمدت تظلمًا لم تتوفر فيه شروط التظلم، وكما جاء في نص القرار " ما يسميه المدعي بالتظلم المبرز في الدعوى لا يمكن أعتباره تظلمًا وإنما هو طلب مقدم الى السيد وزير الزراعة يطلب فيه المدعي الموافقة على طلب الإستيراد وقد بادر المدعي الى شطب عبارة (موافقة على طلب الإستيراد) وكتب مكانها كلمة تظلم حيث لا توجد إشارة في مضمون التظلم المزعوم الى الأمر المطعون فيه موضوع الدعوى وهو الكتاب المرقم (٦٤٥) في ٢٠٠٩/٢/٢٢معنون الى وزير الزراعة والذي سجل بالعدد ٧٠٧٦في ٢٠٠٩/٢/٢٢ يطلب فيه المدعي الغاء طلب إستيراد بيض التفقيس من طلبه السابق، والإبقاء على طلب إستيراد افراخ امهات، وكان على المحكمة والحالة هذه، التحقق فيما إذا كان المدعي قد قدم تظلمًا من عدمه، وعدم أعتماد ما ورد بالطلب المقدم الى وزير الزراعة بإعتباره تظلمًا من الأمر المطعون فيه، وحيث إن المحكمة سارت بخلاف ذلك قرر نقض القرار المميز"([2]).

تأسيسًا على ما سبق ذكرهُ فأن التظلم الإداري من القرار الصادر من الإدارة بشأن الإجازة المستحدثة، هو تظلم جوازي و لا يشترط فيه شكلية معينة ؛ لعدم وجود قاعدة تشريعية صريحةً أو ضمنية تلزم بتقديم التظلم الإداري وفقًا لشكلية معينة بهذا الصدد .

كذلك يمكن أن يقدم التظلم الإداري بهذا الشأن الى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ويسمى عندئذ تظلمًا ولائي، ولكي يكون هذا التظلم منتج للأثار المرجوة منه يفترض أن يكون قائمًا على دلائل ومضامين قانونية سليمة توضح وجه المخالفة المرتكبة من الإدارة ؛ ليكون منارًا للإدارة في الرجوع عن قرارها من خلال إلغائه أو تعديله أو سحبه ([3]) أما إذا قُدم التظلم الإداري من الموظف صاحب الشأن الى الجهة الرئاسية للسلطة التي أصدرت القرار، عُد ذلك تظلم رئاسي، حيث قد يسلك الموظف صاحب الشأن تقديم التظلم الإداري للجهة الرئاسية، لما تملكه

[1] - احكام وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠١٠، جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثالث ،٢٠١١، قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٧٠/تمييز/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٨/١٥، ص٢٣٠.

[2] - احكام وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثاني ،٢٠١١، قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٩٥/ تمييز /٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٩/١٣، ص٣٢٠ .

[3] - علي قدوري جعفر، المصدر السابق، ص٦٧.

من سلطات تجاه الإدارات التابعة لها، حيث كل ذلك يمكنها من تصحيح أخطائها وفقًا لما يبينه صاحب الشأن من الأسباب التي دعته الى التظلم من القرار الإداري ([1]) كما إن التظلم الرئاسي قد يكون ذو الدرجة الواحدة إذا قُدم الى جهة رئاسية واحدة، أو يكون متعدد الدرجات إذا قُدم الى أكثر من جهة رئاسية للإدارة المصدرة للقرار الإداري([2])، كما في تقديم الموظف تظلم إداري من القرار الصادر من المدير العام الى كلّ من الوزير ورئيس مجلس الوزراء .

ويكون الأثر المترتب على تقديم التظلم الإداري ممارسة الإدارة لدورها الرقابي تجاه القرار الإداري الخاص بالإجازة المستحدثة المتظلم منه، إلا إن ذلك لا يعني أن دورها الرقابي تجاه القرار المتظلم منه مقيد بتقديم التظلم من صاحب المصلحة ؛ بل قد تقوم الإدارة بتعديل قراراتها بشكل تلقائي ([3]) وكما أوضحنا ذلك سلفًا من خلال رقابتها على أعمالها سواء أكانت رقابة مشروعية من خلال التحقق فيما إذا كان قرار منح الإجازة من عدمه موافقًا للقواعد القانونية، أو بواسطة رقابة الملائمة من خلال ملاحظة تلائم القرار الإداري الخاص بالإجازة المستحدثة مع الأهداف المرجوة من تقنينها ([4]) وبالتالي إتخاذها القرار المناسب وفقًا للمعطيات الثابتة لديها .

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على قرار منح الإجازة المستحدثة

تعتبر الرقابة القضائية الضمانة الأكثر فعالية للإجازة المستحدثة ؛ كونها توكل الى جهة خارجية عن الجهة التي أتخذت القرار الإداري، حيث تعرف بأنها " تحقق القضاء من مدى مشروعية أعمال الإدارة من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون بمعناه العام "([5])، حيث يعد الطعن في قرار الإجازة المستحدثة هو الركيزة الأساس التي يتم الإرتكاز عليها في الرقابة القضائية، وتعد ضمانًا مهمًا للموظفين في مواجهة أعمال الإدارة التي تخص شؤونهم بصورة عامة، والإجازة المستحدثة بصورة خاصة ([6])، وبذلك فأن الرقابة القضائية على الإجازة المستحدثة تهدف الى حماية حقوق الموظفين، بالإضافة الى تقويم سلوك الإدارة لحملها على أحترام القانون و إلتزام حدوده عن طريق إلغاء القرارات التي تتضمن مخالفة لأحكام القانون ([7]) وعليه فأن العيوب التي تصيب قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه، قد تشوب ركن أو أكثر

[1] - د- اسماعيل نجم الدين زنكَنه، المصدر السابق، ص٦٩.
[2] - زينب عباس محسن الابراهيمي، المصدر السابق، ص ١٨.
[3] - علي قدوري جعفر، المصدر السابق، ص٩٤.
[4] - علي قدوري جعفر، المصدر نفسه، ص٩٣.
[5] - فؤاد العطار، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على اعمال الادارة وعمالها وتطبيقها على القانون الوضعي، دار النهضة العربية، بدون مكان نشر، ١٩٦٧، ص١٩.
[6] - محمد عبد الكامل محمد عمر، المصدر السابق، ص ٦٦.
[7] - د - يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٣٧١.

من أركان القرار الإداري سواء الخارجية منها، إي (الأختصاص أو الشكل والإجراءات) أو الإركان الداخلية (المحل أو السبب أو الغاية).

عليه ولغرض الإحاطة بموضوع الرقابة القضائية كضمانة من ضمانات الإجازة المستحدثة إرتأينا تقسيم هذا المطلب الى فرعين، نخصص أولهما للرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار منح الإجازة المستحدثة، بينما سنتناول في الفرع الثاني الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لقرار منح الإجازة المستحدثة.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار منح الإجازة المستحدثة

تتطلب الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار منح الإجازة المستحدثة فحص ركني الأختصاص والشكل والإجراءات، لغرض التأكد من سلامتهما من العيوب التي توجب الإلغاء، مما يؤكد إن الرقابة موضوع البحث يكون محورها المشروعية الشكلية للقرار، دون الخوض في مضمون القرار ومسبباته ([1])، فتكون الرقابة على عنصر الأختصاص حسب جسامة المخالفة، لكون المشرع حدد الجهة المختصة بمنح الإجازة المستحدثة وفق النص الآتي " للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أيٌ منهم ...." ([2])، بالإضافة الى أستحصال موافقة السيد رئيس مجلس الوزراء بناءً على أقتراح الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالنسبة لفئات معينة كالمدراء العاميين([3])، إذ قد يكون العيب الذي يعتري عنصر الأختصاص يصل حدًا من الجسامة فيسمى إغتصاب السلطة ومن صورهِ إصدار قرار منح الإجازة المستحدثة من شخص لا يتصف بصفة الموظف العام، حيث إن الأصل العام إن من يقوم بإداء مهام الإدارة هو الموظف العام أستنادًا الى القرار الصادر بتعينه ويباشر أعماله أستنادًا الى القواعد التشريعية و اللائحية، ونتيجة لذلك فأن قرار منح الإجازة المستحدثة إذا صدر من شخص عادي يعد معدومًا ولا أثر له ([4])، كذلك يعد من قبيل إغتصاب السلطة (عدم

[1] - غلاي حياة، مدى فعالية الرقابة القضائية على اعمال الادارة في مجال الحقوق والحريات الاساسية، اطروحة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد- تلسمان، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،٢٠٢٠، ص٣١.

[2] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .

[3] - البند (٨) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الاربع سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/٠٠٦٢٥١ في ٢٠١٧/٢/٢٧.

البند (٧) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/١٩٢٨٧ في ٢٠١٨/٥/٢٨.

البند (اولًا/٥) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/٠٠٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥.

[4] - د- عبد الله طلبة، القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة، ط٢، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، دون سنة نشر، ص٢٦١-٢٦٢.

الأختصاص الجسيم) الأعتداء على الأختصاصات داخل السلطة الإدارية ([١]) كما في قرار الوزير بمنح الإجازة لموظف تابع لوزارة أخرى .

ويترتب على أثبات عيب عدم الأختصاص الجسيم في القرار الإداري عمومًا والقرار الخاص بمنح الإجازة المستحدثة خصوصًا تجريده من كل أثر و إعتباره عملًا ماديًا وليس تصرفًا قانونيًا، ونتيجةً لذلك يمكن الطعن فيه دون التقييد بميعاد معين ([٢]).

أما إذا كان عيب عدم الأختصاص لا يصل حدًا من الجسامة، حيث يكون القرار الخاص بمنح الإجازة مشوبًا بعيب عدم الأختصاص البسيط، كما في عيب عدم الأختصاص الشخصي أو المكاني أو الزماني أو الموضوعي، حيث إن مجلس الدولة العراقي أعتبر القرار الإداري المعيب بعيب عدم الأختصاص البسيط بمنزلة القرار المنعدم، وكما جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة المتضمن " إن أحالة الموظف المعين بقرار من مجلس الوزراء الى التقاعد هي من صلاحية مجلس الوزراء و لا يملك الوزير المختص هذه الصلاحية، وحيث إن قرار أحالة المدعي (المدير العام) الى التقاعد قد صدر من شخص لا يملك هذه الصلاحية، لذلك يُعد هذا القرار معدومًا من الناحية القانونية ومن ثم فلا تسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن عليه في أي وقت "([٣])، كذلك في قرار أخر للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي والذي سبقت الإشارة اليه والذي ينص على "...القرارات والأوامر الصادرة من جهة إدارية غير مختصة تكون معدومة ولا ترتب أثر قانوني ولا تفيد الحكم أصلًا ..."([٤])، بالرغم من إن قانون مجلس الدولة حدد عيب الأختصاص ضمن الأسباب التي توجب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية دون تحديد لدرجة جسامة عيب الأختصاص سواء أكان جسيم أم بسيط ([٥]) وحدد مدة معينة للطعن فيها ([٦]) ؛ وبالتالي يفترض تحديد درجات عيب الاختصاص من حيث الجسامة والعمل على بيان الحالات التي توجب الإلغاء نتيجة عدم صحة القرار والحالات التي تعدمه لعدم وجود ركن الاختصاص.

---

[١] - د- عبد الله طلبة، المصدر السابق، ص٢٦٤.

[٢] - د - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري (مجلس شورى الدولة اللبناني)، الدار الجامعية للطباعة والنشر ،الاسكندرية ،١٩٩٩ ،ص ٤٦٩-٤٧٠.

[٣]- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (١٣٤/انضباط /تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/٥/١٥، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، ص٤٧٣.

[٤] - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٢٨٧/انضباط /تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٢/١٨، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، ص٥٤١.

[٥] - المادة (٧ / خامسًا - ٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والمتضمنة " خامسًا : يعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي .٢- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافًا لقواعد الاختصاص...".

[٦] - المادة (٧ / سابعًا - ب) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تنص على "عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يومًا من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكمًا ..".

عليه فأن مجال رقابة القاضي الاداري بخصوص عيب عدم الاختصاص البسيط، سيركز على العنصر الشخصي والزماني والمكاني بالإضافة الى العنصر الموضوعي ([1])، وبما إنه سبق وإن أوضحنا العنصر الشخصي للأختصاص في إطار السلطة المختصة بمنح الإجازة المستحدثة أما بشأن بقية عناصر الأختصاص فإننا سنتناولها وفقًا لما يلي :

ففيما يتعلق بعيب عدم الأختصاص المكاني، حيث إنه وفقًا للقواعد العامة يلزم تقييد الإدارة بالنطاق الأقليمي الذي ينبغي أن تمارس أختصاصها فيه، بالرغم من إن بعض اشخاص السلطة التنفيذية يكون اختصاصهم الأقليمي شاملًا لكل أقليم الدولة كرئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ([2]) بخصوص الاجازة المستحدثة وبذلك فأن عيب الأختصاص المكاني في الإطار الخاص بالإجازة المستحدثة لا يمكن حدوثها إلا في حدود نادرة جدًا ؛ كون السلطة المختصة بمنح الإجازة تعلم جيدًا نطاقها الإقليمي المحدد لممارسة وظيفتها .

أما بشأن عيب الأختصاص الزماني حيث يقصد بذلك إن يقوم صاحب السلطة بمنح الإجازة المستحدثة بإصدار قرار منحها خارج حدود الأجل المحدد لممارستها، كما ويحدث في حال أصدار قرار منح الإجازة المستحدثة من قبل صاحب الأختصاص قبل تقلده مهام وظيفته، كما في قرار منح الإجازة الصادر من المحافظ أو الوزير قبل تسنمه المنصب، كذلك يكون قرار منح الإجازة معيب بذات العيب في حال أصدار بعد إنقطاع الرابطة الوظيفية لأي سبب كان سواء بالإحالة على التقاعد أو فصله أو نقله ([3])، ولعل الحالة الأكثر شيوعًا للعيب مدار البحث بخصوص الإجازة المستحدثة الا وهي أصدار قرار منح الإجازة بعد أنتهاء المدة المحددة لإصدارها، حيث إن المشرع حدد مدة معينة لإصدارها ([4]) ؛ كون قانون الموازنة العامة الاتحادية الاتحادية من القوانين المؤقتة، ويكون نافذ في حدود السنة المالية المعين لها([5])، وبالتالي إذا صدر قرار منح الاجازة بعد أنتهاء السنة المالية يكون معيب بعيب عدم الأختصاص الزماني، ويترتب على عنصر الأختصاص الزماني أعتبار عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاء أثار

[1] - غلاي حياة، المصدر السابق، ص٣٣.

[2] - سرى صاحب محسن العاملي، موقف القضاء الاداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الاداري، بحث منشور في مجلة كلية التربية - واسط، العدد الحادي عشر، المجلد (١) ،٢٠١٢ ،ص٧.

[3] - د- يحيى جلال عبد الله، الرقابة على القرارات الضمنية للإدارة دراسة مقارنة تحليلية بين فرنسا ومصر ولبنان والعراق ،ط١، مكتبة ياكار للطباعة ونشر الكتب القانونية ،دون مكان نشر، ٢٠٢٠، ص٣٩٠-٣٩١.

[4] - سرى صاحب محسن العاملي، المصدر السابق، ص ١٠.

[5] - د- حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، بيروت ،٢٠١٩، ص٢٢.

القرار الإداري من القواعد القانونية المعتبرة في القانون الإداري ويترتب على عدم مراعاتهما إصابة القرار بعيب عدم الأختصاص الزماني ([١]).

واخيرًا بشأن عدم الأختصاص الموضوعي، حيث يتحقق هذا العيب في حال قيام أحدى الجهات الإدارية بإصدار قرار الإجازة المستحدثة بالرغم من عدم أختصاصها قانونًا، كون الجهة التي تمتلك هذه السلطة محددة قانونًا ([٢])، حيث يكون لعيب الأختصاص الموضوعي صور متعددة، منه الأعتداء على أختصاص سلطة إدارية موازية، وذلك يفترض أن يكون الأعتداء على أختصاص جهة إدارية أخرى تكون بذات المستوى معها ([٣]) ولا ترتبط معها بعلاقة تبعية أو رئاسية ([٤])، حيث يتصور العيب موضوع البحث في الإجازة المستحدثة في عدة صور، منها اعتداء أحد المدراء العامون على أختصاص مدير عام أخر تم تخويله صلاحية منح الإجازة وفقًا للنصوص التشريعية المنظمة لأحكامها ([٥]).

أما الصورة الأخرى فتتمثل في أعتداء السلطة الرئاسية على أختصاص السلطة الأدنى، حيث إن الأصل العام يقوم الرئيس بممارسة الرقابة والتوجيه والأشراف ؛ إلا إن ذلك لا يمنع المشرع من تخويل الموظف المرؤوس سلطة أصدار قرار معين ([٦]) كقرار منح الإجازة المستحدثة المستحدثة عندئذ لا يحق للرئيس الإداري أن يحل محل المرؤوس في أصدار ذلك القرار طالما أن المشرع لم يسمح بذلك ([٧])، كما قد يعهد للمرؤوس أتخاذ قرار معين تحت رقابة وتوجيه الرئيس، فيلتزم الرئيس بعدم التدخل لحين مزاولة المرؤوس لأختصاصه، وقد تكون مزاولة الأختصاص مشتركة بين الرئيس الإداري والمرؤوس فهنا ليس للرئيس أن ينفرد في أتخاذ القرار وإلا جاء قراره معيبًا بعيب عدم الأختصاص الموضوعي ([٨]) ومن التطبيقات القضائية لهذه الصورة من عيب عدم الأختصاص ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق وحسب قرارها المتضمن "

[١] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٢٥٦.
[٢] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر نفسه، ص٢٥٣. و - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص ٣٩٦-٣٩٧.
[٣] - قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الاداري محل الطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، المجلد الاول ،٢٠١٧، ص١٣٥.
[٤] - د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٢٥٣.
[٥] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .
[٦] - سرى صاحب محسن العاملي، المصدر السابق، ص ٩.
[٧] - د- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، ط٣،شركة الجلال للطباعة،الاسكندرية ،٢٠٠٦، ص٥٩٤.
[٨] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص ٣٩٩. و سرى صاحب محسن العاملي، المصدر السابق، ص ٩. وقتال منير، المصدر السابق ،ص ١٣٧.

المحافظ لا يمتلك صلاحية عزل مدير الناحية، وإن هذه الصلاحية من أختصاص مجلس الناحية "([1]).

وتتجلى صور هذا العيب بخصوص الإجازة المستحدثة، كما في حال أصدار رئيس مجلس الوزراء قرار منح الإجازة لموظفي أحدى الوزارات، فيكون قراره معيب بعيب الأختصاص الموضوعي، كذلك في حال منح المدراء العامون الإجازة دون أقتراح من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ؛ كون صلاحية منح الإجازة المستحدثة للمدير العام هي أختصاص مشترك بين الوزير ورئيس مجلس الوزراء([2])، كذلك يعد أعتداء المرؤوس على سلطة الرئيس واحدًا من صور عيب الأختصاص الموضوعي، حيث لا يجوز لسلطة دنيا ممارسة أختصاص السلطة الرئاسية إلا بناءً على تفويضًا صحيحًا أو حلول ([3]) ومثالها أن يعتدي المدير العام على أختصاص الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في أصدار قرار الإجازة المستحدثة من دون تفويض من صاحب الأختصاص الأصيل (الرئيس الإداري) فيكون قراره معيب بعيب الأختصاص الموضوعي، وهذا ما أقره القضاء الإداري في أحكامه ([4])، كما إن هنالك صور أخرى لعيب الأختصاص الموضوعي، إلا إنه ليس لها تطبيقات في إطار الإجازة المستحدثة ([5]).

أما بشأن الركن الأخر الخارجي الذي يخضع للرقابة القضائية، ألا وهو ركن الشكل والإجراءات، حيث إن قرار الإجازة المستحدثة لا يخضع لشكل معين، ويمكن تعريف الشكل بأنه المظهر الذي تفصح به الإدارة عن إرادتها الى العالم الخارجي ([6]) ولما كانت الإجازة المستحدثة لا تتطلب شكل محدد قانونًا، فإنها تتماشى مع القاعدة العامة في القرارات الإدارية والمتضمنة بأن الإدارة لا تلزم بشكل معين عند إصدارها للقرارات الإدارية، مالم يقيدها النص القانوني بشكل معين

[1] - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (٥٦/ اتحادية، تمييز /٢٠١٠) في٢٠١٠/٨/١٦.

[2] - البند (٨) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الاربع سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/٠٠٦٢٥١ في ٢٠١٧/٢/٢٧.

البند (٧) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/١٩٢٨٧ في ٢٠١٨/٥/٢٨.

البند (اولًا/٥) من الضوابط الخاصة بمنح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابهم المرقوم ق/٢/٥/٢٧/٠٠٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥.

[3] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٤٠١.

[4] - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٦٠ /٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٣/٣٠، والمتضمن " ... رئيس جامعة الكوفة- الكوفة- اضافة لوظيفته وجه عقوبة تنزيل الدرجة الى المدعي (المميز علة) وهي من العقوبات التي تخرج من صلاحيته وتدخل في صلاحية الوزير، وحيث ان العقوبة في هذه الحالة باطلة لأنها لم تصدر ممن يمتلك صلاحية فرضها...".

[5] - ويكون ذلك في حال اعتداء السلطات المركزية على اختصاصات السلطات أو الهيئات اللامركزية وبالعكس.

[6] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق،ص٤٠٩.

([1])، أو يفرض التسبيب الوجوبي لها أستثناءً من الأصل العام ([2])، وبذلك فأنه يكفي في القرار الإداري الخاص بالإجازة أن يكون قرار صريح بمنحها دون التقييد بشكلية معينة، وذلك حسب النصوص المنظمة لأحكامها والتي أستهلت جميعها بالنص " للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أيٌ منهم وبناءً على طلب الموظف منح ..." ([3]).

أما بخصوص الإجراءات والتي سبق وإن تم توضيحها في إطار الأحكام القانونية للإجازة المستحدثة، وبالتالي سنركز على كيفية ممارسة الرقابة القضائية بشأنها، حيث يلاحظ إن القضاء الإداري العراقي أستقر على عدم أمكانية أستكمال الإجراءات بعد صدور القرار الإداري، وله في هذا الشأن تطبيقات متعددة منها قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة المتضمن " حيث إن الشكلية من النظام العام، وإن عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادة أو نقصانًا يعد أنتهاكًا للشكلية التي أوجبها القانون ويترتب عليه بطلان القرارات التي تصدرها اللجنة "([4]).

إلا إن هنالك رأي فقهي يرى بأن تخلف الإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة لا يبطل القرار، في حين أن تخلف الإجراءات المقررة للمصالح الشخصية يوجب بطلان القرار الإداري ([5])، إلا إن هذا الرأي تعرض للانتقادات التالية والتي نتفق معها، حيث إن الشكليات التي يضعها القانون بمعناه العام، تفرض لتحقيق المصلحة العامة دون مصلحة الإدارة فقط . كذلك قد تتداخل المصالح، حيث هنالك شكليات تفرض لتحقيق المصلحتين في ذات الوقت ؛ وبالتالي يؤدي ذلك الى صعوبة تحديد الإجراءات المقررة لمصلحة الادارة فقط ([6]) .

عليه فأن تخلف الشكليات المنصوص عليها قانونًا، يجعل من القرار الخاص بالإجازة المستحدثة معيب بعيب الشكل والاجراءات وذلك يوجب الغائه، إلا في حالة تخلفها في ظل الظروف الاستثنائية فلا يبطل القرار الإداري حينها ([7])، إلا إن ذلك لا يمنع من أمكانية أصدار قرار جديد بمنح الإجازة بعد أستكمال الإجراءات، وهذا ما يؤيده رأي المحكمة الإدارية العليا في

---

[1] - غلاي حياة، المصدر السابق، ص٤٢.

[2] - د- سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية (دراسة تطبيقية مقارنة)، ط١، دار القضاء، ابو ظبي، ٢٠١٣، ص٦٣.

[3] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .

[4] - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٠٨/١٦٦) في ٢٠٠٨/٩/٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨،ص٤٥٥.

[5] - د- مازن ليلو راضي، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، المصدر السابق، ص١٨٢.

[6] - د- مصطفى فهمي ابو زيد، القضاء الاداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، دون مكان نشر، ١٩٧٩،ص٤٢٥.

[7] - د- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري مجلس شورى الدولة اللبناني ،المصدر السابق، ص٥١١.

قرارها المتضمن "على المجلس أن يتصدى للقرار المطعون فيه من حيث الشكل ويلغيه ولا يمنع ذلك الإدارة من إن تصدر قرارًا جديدًا مستوفيًا للشكل الذي تطلبه القانون في فرض العقوبة "([1]).

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لقرار منح الإجازة المستحدثة

يشترط لمشروعية القرار الإداري الخاص بالإجازة المستحدثة، بالإضافة الى سلامة أركان القرار الخارجية من العيوب، أن تكون أركانه الداخلية وهي كل من (المحل والسبب و الغاية) صحيحة من الناحية القانونية و إلا يكون عرضة للإلغاء والسحب والتعديل، حيث تعد الرقابة القضائية من أهم الوسائل التي تتبع في رقابة المشروعية الداخلية للقرار الإداري .

فالرقابة القضائية على ركن المحل، تقتضي تحديد المقصود به وشروطه، حيث يقصد به بأنه الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري ويمثل المحل في قرار منح الإجازة المستحدثة في السماح للموظف بالتمتع بالإجازة ويشترط فيه أن يكون مشروعًا بمعنى جائزًا قانونًا، كذلك يجب أن يكون ممكنًا، وبخلاف ذلك يكون القرار معيب بعيب المحل أو كما يسمى بعيب مخالفة القانون ([2])، وبذلك فأن عيب المحل يعني أن يكون الأثر المترتب على قرار منح الإجازة المستحدثة غير جائز أو مخالف للقانون بمعناه الواسع ([3])، وقد أشار المشرع العراقي للعيب موضوع البحث في أكثر من معنى، حيث عبر عنه بـ (الخرق، المخالفة، الخطأ في التطبيق، الخطأ في التفسير، معيبًا في محله)([4])، عليه يمكن القول إن عيب المحل في القرار الإداري يمكن أن يقع في عدة صور، حيث قد يحصل عند مخالفة الإدارة للقانون بصورة مباشرة وذلك يكون في مظهرين، أما أن تكون إيجابية أو سلبية ([5])، بمعنى إن الإدارة عند أصدارها لقرار الإجازة المستحدثة تكون قد خالفت القواعد القانونية الملزمة لها أو أمتنعت عن ما تلزمه تلك القواعد القانونية، كما في حال أصدار الإدارة لقرار منح الإجازة لموظف بالرغم من إنه لم يقدم طلب منحها له، وكما جاء في قرار مماثل للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بقولها " ولما كان الموظف المذكور لم يقدم طلبًا للإحالة على التقاعد ...تكون أحالته على التقاعد لا سند لها من

[1] - قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٢٢٠/ انضباط / تمييز /٢٠١٣) في ٢٠١٣/٧/٢٢.
[2] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٤٣٤.
[3] - د- مازن ليلو راضي، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، المصدر السابق، ص١٨٧.
[4] - المادة (٧- خامسًا) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تنص " يعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي : ١-ان يتضمن الامر او القرار خرقًا او مخالفةً للقانون او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية .٢-ان يكون الامر ...معيبًا ...في محلة ...٣-ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الاوامر او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية او في تفسيرها...."
[5] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٤٣٨.

القانون لكونه لم يكمل السن والخدمة المنصوص عليهما في الفقرة المذكورة لذا فأن الأمر الإداري ....القاضي بإحالته على التقاعد مخالف للقانون "([1]).

أما المظهر السلبي لمخالفة القانون تتمثل في أمتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو تجاهل ما تفرضه كليًا أو جزئيًا ([2]) كما في أمتناع الإدارة عن مراعاة شرط الخدمة الوظيفية في منح الإجازة المستحدثة ؛ حيث يشترط خدمة معينة للموظف طالب الإجازة ([3]) من ذلك يتضح بأن الرقابة القضائية على المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تكون سهلة التطبيق قياسًا بالصور الأخرى لعيب المحل أو مخالفة القانون إذ بموجبها يكتفي بتحديد القانون المطبق إثناء أصدار القرار ؛ ليتم تحديد فيما إذا كان قرار منح الإجازة المستحدثة قد تقيد بالقانون أم خالفهُ ليتم البت في مشروعيته من عدمها ([4]).

أما الصورة الأخرى لعيب المحل (عيب مخالفة القانون) فإنها تتمثل في الخطأ في تطبيق القانون بمعناه الواسع، حيث تتخذ هذه الصورة من عيب مخالفة القانون حالتين، أولهما إصدار القرار الإداري دون الأستناد الى وقائع مادية تبرره بمعنى عدم توفر الوقائع ([5])، فتكون رقابة القاضي في هذه الحالة رقابة الوجود المادي للوقائع([6])، أما الحالة الثانية تتمثل في عدم توفر الشروط اللازمة لإصدار القرار الإداري الخاص بمنح الإجازة المستحدثة بالرغم من توفر الوقائع ([7]) كما في أصدار قرار منح الإجازة المستحدثة من صاحب الصلاحية بناءً على طلب الموظف الموظف المعني بالرغم من عدم أستحصال عدم الممانعة من دائرته ([8])، أو بالرغم من عدم إستيفائه شرط الخدمة الوظيفية ([9])، عليه فأن فإذا صدر القرار دون أن يستند الى وقائع تبرر أتخاذه أو كانت الوقائع غير مستوفية للشروط المحددة قانونًا يكون جديرًا بالإلغاء.

---

[1] - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٣٣/ انضباط/ تمييز /٢٠٠٥) في ٢٠٠٥/١٢/٥،قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٦، ص٢٩١.

[2] - محمد عبد الكامل محمد عمر، المصدر السابق، ص ٨٠.

[3] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .

[4] - د- عبد الله طلبة، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

[5] - د- مازن ليلو راضي، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، المصدر السابق، ص ١٩٠.

[6] - د- وسام صبار العاني، المصدر السابق ،ص ٢٧١.

[7] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٤٤٨.

[8] - تعليمات وضوابط الامانة العامة لمجلس الوزراء الخاصة بمنح اجازة الاربع والخمس سنوات بالأعداد (٠٠٦٢٥١) في ٢٠١٧/٢/٢٨و (١٩٢٨٧) في ٢٠١٨/٥/٢٨ و(٠٠٦٤٣٢) في ٢٠١٩/٢/٢٥.

[9] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .

كما وتتجسد الصورة الأخيرة لعيب مخالفة القانون في الخطأ في تفسير القانون، حيث ينشأ هذا العيب عند تفسير الإدارة النصوص القانونية بما يتعارض ومقاصد المشرع وإراداته ؛ لغموض النص و إبهامه، أو لسوء نية الإدارة ([1]) وبذلك يجب التزام الإدارة بالتفسير الذي يعطيه القاضي الإداري للنص القانوني من خلال قيامة برقابة المشروعية على أعمالها ([2]).

بعد أن إنتهينا من بيان الرقابة القضائية على عيب المحل، نأتي الآن لبيان الرقابة القضائية على عيب السبب بإعتباره أحد عناصر المشروعية الداخلية لقرار منح الإجازة المستحدثة، حيث يقصد بالسبب بأنه تلك الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على إتخاذ القرار، والتي تعتبر هي الدافع للإدارة في إتخاذه ([3])، ويشترط فيه أن يكون موجودًا أو قائمًا، وإن يكون مشروعًا بمعنى صحيحًا من الناحية القانونية ([4]) وبالتالي فأن السبب وفقًا لقرار منح الإجازة المستحدثة يكون من من الأسباب الواقعية والمتمثل في الطلب المقدم من الموظف المعني ([5]) ويشترط فيه أن يكون موجودًا وقائمًا وإن يكون مشروعًا وبالتالي إذا تخلف أحد هذان الشرطين يكون قرار منح الإجازة المستحدثة مدعاة لطلب الإلغاء ([6])، فإذا قدم الموظف طلبًا لمنح الإجازة ثم صدر قرار منح الإجازة من صاحب السلطة بعد أن عدل الموظف عن طلبه فيكون القرار حينئذ معيبًا بعيب السبب ؛ كون الأسباب قد تحققت فعلاً إلا إنها لم تكن قائمة لغاية أصدار قرار منح الإجازة.

عليه بما إن المشرع العراقي أعتبر عيب السبب واحدًا من أوجه الطعن بالإلغاء، حيث نص على ذلك صراحةً بالنص " يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي :٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافًا لقواعد الأختصاص أو معيبًا في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه "([7])، وبذلك فأن الرقابة القضائية على عيب السبب في مجال قرار الإجازة المستحدثة لا تتعدى أحدى الصورتين وهما رقابة الوجود المادي للوقائع التي أستندت إليها الإدارة في قرارها الإداري ([8])، بالإضافة الى رقابة التكييف القانوني للوقائع، بمعنى إن الوقائع التي أستندت اليها الإدارة في أصدار القرار الإداري الخاص بالإجازة المستحدثة تحمل ذات الوصف

[1] - د- عبد القادر عدو، المنازعات الادارية، دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر ،٢٠١٢،ص١٥٩.
[2] - د- وسام صبار العاني، المصدر السابق ،ص ٢٧١.
[3] - د- وسام صبار العاني، المصدر نفسه ،ص٢٧٦.و غلاي حياة، المصدر السابق ،ص٥٤.
[4] - بولعسل سمية، سلطات القاضي الاداري في حماية الحقوق والحريات الاساسية، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد بلقايد - تلسمان، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،٢٠١٦،ص٣٤.
[5] - د- عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون، المصدر السابق، ص٤٣٤.
[6] - د- يحيى جلال عبد الله، المصدر السابق، ص٤٥٩.
[7] - المادة (٧- خامسًا -٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل
[8] - مايا محمد نزار ابو دان ،الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري (دراسة مقارنة بين فرنسة ومصر ولبنان) ،ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ،لبنان، ٢٠١١،ص٢٣.

القانوني للحالة التي يحددها القانون، فإذا أتضح إن الإدارة لم تكن صائبة في تكييفها للوقائع، يحكم بإلغاء قرار الإجازة كونه معيب بعيب السبب ([١])، حيث يتم تكييف الطلب وفقًا لما يتطلبه النص أي يقدم من الموظف يتضمن منح الإجازة وحسب نص القانون " للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أيٌ منهم وبناءً على طلب الموظف ..."([٢])، أما بشأن رقابة الملائمة فأننا نرى بأنه لا مجال لتطبيقها في إطار السبب الخاص بالإجازة المستحدثة، وإن كان عدم التناسب بين السبب والقرار المبني عليه هو صورة من صور عيب السبب، خصوصًا في مجال الحريات العامة وقرارات العقوبات الإنضباطية ([٣]).

وأخيرًا ضمن الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لقرار منح الإجازة المستحدثة، نتناول الرقابة على ركن الهدف أو الغاية، حيث إن العيب الذي يشوبه هو عيب الأنحراف بالسلطة وهو من العيوب الداخلية التي تصيب القرار الإداري في غايته ([٤]) ويعرف عيب أنحراف السلطة " بأنه بأنه أستعمال سلطة مشروعة لتحقيق أهداف غير الأهداف التي انشأت من اجلها تلك السلطة "([٥])، كما ويتخذ عيب انحراف السلطة أحدى الصورتين، أما الأنحراف عن تحقيق المصلحة العامة، أما الصورة الأخرى هي الأنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ويكون ذلك حين تحديد المشرع للأهداف المطلوب تحقيقها من أصدار الأمر الإداري ([٦])، ولما كان المشرع لم يخصص أهداف معينة لقرار منح الإجازة المستحدثة بالرغم من إن محضر جلسة مجلس النواب تناول بعض الأهداف عند مناقشة إدراج الإجازة المستحدثة في قانون الموازنة العامة الاتحادية، والتي من بينها معالجة الأزمة المالية والقضاء على البطالة المقنعة والترهل الوظيفي في مؤسسات الدولة، إلا إن النص التشريعي قد طوى كشحًا عن تخصيص الأهداف([٧])، عليه فأنه يكفي أن تسعى الإدارة في قرار منحها لتحقيق المصلحة العامة([٨])، وبذلك سيكون العيب الذي يصيب ركن ركن الغاية في القرار الإداري الخاص بالإجازة المستحدثة في صورة واحدة وهي الأنحراف

---

[١] - احمد صادق فرج، عبء اثبات عيب السبب في القرار الاداري، بحث منشور في مجلة دراسات و ابحاث المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية ،العدد٢، المجلد١١،السنة الحادية عشر ،٢٠١٩،ص١٣٣.

[٢] - البند(اولًا) من المواد (٣٨ ،٢٩ ،٣١، ٢٦) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ و٢٠٢١ على التوالي .

[٣] - مايا محمد نزار ابو دان، المصدر السابق ،ص٢٥.

[٤] - د- وسام صبار العاني، المصدر السابق ،ص.٢٨٦

[٣] - Laferriere ,Traite de La juridicion administrative , Deuxieme ed ,Tome٢ , Berger - Levrault , Paris ,١٨٩٦, p ٥٤٨.

[٦] - بولقواس سناء، خصوصية الغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، بحث منشور في مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر –بسكرة،كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث عشر،بدون سنة نشر،ص٣٠٦.

[٧] - محضر جلسة مجلس النواب رقم (٣٢) في ٢٠١٧/٥/٩ الفقرة (سادسًا) تقرير ومناقشة شروع قانون منح الموظف اجازة اعتيادية طويلة ومعالجة اوضاع المتعاقدين .

[٨] - قادر احمد الحسيني ،المصدر السابق ،ص١٢١.

بالسلطة عن المصلحة العامة، حيث يكون صاحب السلطة في منح الإجازة المستحدثة مقيدًا بمراعاة المصلحة العامة وإلا يكون قرار الإجازة مشوبًا بعيب الأنحراف بالسلطة ([1]) ؛ حيث إذا لم يحدد المشرع الأهداف لا يعني إن الإدارة حرة في تحديد أهدافها، إنما عليها السعي في كافة قراراتها لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فأن عدم تحقيق المصلحة العامة لتحقيق أهداف أخرى، يجعل من القرار معيب مما يوجب إلغائه([2])، ومن صور الأنحراف عن المصلحة العامة، الأنحراف بهدف تحقيق منفعة شخصية ويكون ذلك عن طريق أستغلال صاحب السلطة بمنح الإجازة سلطته لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية، أو لتحقيق مصلحة شخص أخر أو محاباته ([3])، كما في إصدار قرار برفض الإجازة لموظف معين بهدف تمكين غيره من الموظفين من الأستفادة من التمتع بالإجازة، وبذلك وفقًا للصورة أعلاه يتم تغليب المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة.

أو يكون الأنحراف عن المصلحة العامة بهدف الأنتقام، حيث يمتنع صاحب السلطة في منح الإجازة عن منحها للموظف بهدف الأنتقام منه، حيث يقوم صاحب السلطة في هذه الصورة بممارسة سلطته بهدف الأنتقام من طالب الإجازة ؛ لوجود أحقاد وضغائن شخصية لا تمت بصلة للصالح العام ([4]) ومن التطبيقات القضائية بهذا الصدد ما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا المتضمن " حيث إن الأمر المطعون فيه لم يتضمن سببًا للنقل يمكن أن يبرر على غير نحو لا يتصل بالدعوى التي أقامها الموظف، وحيث إن وكيل المدعى عليه لم يقدم سببًا للنقل مما ينطوي تحت نطاق المصلحة العامة، وحيث يستنتج من كل ما تقدم بأن نقل المدعي كان ردًا على دعواه التي أقامها ضد الوزارة، ما يخرج الأمر الإداري عن نطاق المصلحة العامة، ويفقده ركنًا من أركان صحته، اذْ لا يصح أن يكون سبب القرار الإداري غير المصلحة العامة، ويكون بذلك غير صحيح ويستوجب الغاؤه"([5])، كما قد يكون القرار الإداري بهدف تحقيق غرض سياسي([6])، بالرغم من ضرورة التزام الموظف العام (الجهة المخولة منح الإجازة) بالحياد السياسي أثناء إداء

[1] - عبد القادر عدو، المصدر السابق ،ص١٦١.
[2] - د- وسام صبار العاني، المصدر السابق ،ص٢٩٠.
[3] - حسام اذينة، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف -المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٦، ص٤٧.
[4] - جاد السيد محمد سعد الله، الانحراف بالسلطة واثره على مشروعية القرار الاداري (دراسة مقارنة) ،رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا ،٢٠١٨، ص٤٤.
[5] - قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (١١٧٢/ قضاء موظفين / تمييز /٢٠١٤) في ٢٠١٥/١/١٥.
[6] - د- مازن ليلو راضي، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، المصدر السابق، ص ٢٠٠.

مهامه الوظيفية، إلا إن نوازع الميول الشخصية قد تحيد به عن جادة الصواب ([1]) خصوصًا في حالة إذا كان الموظف طالب الإجازة ينتمي لحزب منافس لحزب صاحب السلطة بمنح الإجازة، كذلك قد يكون الأنحراف عن المصلحة العامة بصورة تحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، كما في أصدار قرار منح الإجازة للموظف المحكوم بالسجن أو الحبس عن جريمة غير مخلة بالشرف بدلًا من فصله ([2])، وبالتالي فأن تحقيق أي صورة من صور الأنحراف عن المصلحة العامة في قرار منح الإجازة يجعل من القرار معيب بعيب الأنحراف بالسلطة مما يوجب إلغائه.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع بحثنا الموسوم (الرقابة على منح الإجازة المستحدثة في العراق) توصلنا لبعض النتائج والمقترحات، وهذا ما سيتم بيانه وفق الآتي :

أولًا : النتائج

١- أن التظلم الإداري من القرار الصادر من الإدارة بشأن الإجازة المستحدثة، هو تظلم جوازي و لا يشترط فيه شكلية معينة ؛ لعدم وجود قاعدة تشريعية صريحةً أو ضمنية تلزم بتقديم التظلم الإداري وفقًا لشكلية معينة بهذا الصدد ؛ حيث إنه وفقًا للأصل العام إن تقديم التظلم يكون جوازيًا مالم يوجد نص يلزم بغير ذلك.

٢- تتعدد الجهات الرقابية على قرار منح الإجازة المستحدثة، و تُعد الرقابة الإدارية من أهم الضمانات الدستورية التي تُتيح للإدارة أمكانية إلغاء أو تعديل أو سحب القرار الإداري المعيب بأحد العيوب المعتبرة قانونًا .

٣- تُعد ضمانة الرقابة القضائية من أفضل الضمانات الرقابية على أعمال الإدارة عمومًا وعلى قرار منح الإجازة المستحدثة من عدمه خصوصًا ؛ كون القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، والقضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد أكثر فاعليه في حماية مبدأ المشروعية، إلا إن ذلك لا يعني عدم الحاجة الى أنواع الرقابة الأخرى، بل أنها تكون مكملة لها ؛ لنكون أمام نظام رقابي متكامل ويحقق الغاية المرجوة من اداءه لمهامه .

ثانيًا : التوصيات

١- لغرض بقاء أعمال الإدارة مشروعة ولا يلحقها الإلغاء عند الطعن بها قضائيًا مما يسهم وبصورة جدية في أحترام مبدأ المشروعية، نوصي السلطة التنفيذية (الإدارة) بالسعي الجاد في تفعيل

[1] - حسام اذينة، المصدر السابق، ص٥٦.
[2] - المادة (٨/ سابعًا – ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

رقابتها التلقائية و الإسهام في إلغاء أو تعديل أو سحب قراراتها المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء بصورة عامة، وقرار الإجازة المستحدثة المعيب بتلك العيوب بصورة خاصة .

٢- نوصي السلطة التنفيذية (الإدارة) بإيلاء التظلم الإداري المقدم من ذوي المصلحة الأهتمام الكافي والبت فيه وفقًا لما تقرره القوانين والأنظمة، وعدم تزمُتها بقرارتها المعيبة ؛ تحقيقًا لمبدأ المشروعية و أحترام القانون .

٣- بالنظر لكون جميع أنشطة الإدارة وقراراتها خاضعة للرقابة القضائية، ومن أجل المحافظة على مشروعية تلك الأعمال والأنشطة، نقترح على الإدارة الإلتزام التام بالقرارات والفتاوى الصادرة من محاكم القضاء الإداري لأهميتها في رسم المسار الصحيح والموافق للقانون ؛ كون القضاء الإداري قضاء متخصص ذو خبرة واسعة في مجال النظر في مشروعية القرارات الإدارية ومدى توافقها مع القوانين، حفاظًا على مبدأ المشروعية وإرساء دولة القانون.

المصادر

اولًا : الكتب القانونية

١- ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، دار الجامعة الجديدة، دون مكان نشر ،٢٠١٣ .

٢- د- حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، بيروت ،٢٠١٩.

٣- د- سامي الطوخي ،الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية (دراسة تطبيقية مقارنة)، ط١، دار القضاء، ابو ظبي، ٢٠١٣.

٤- د- سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة ،ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢.

٥- د - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري (مجلس شورى الدولة اللبناني)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية ،١٩٩٩.

٦- د- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري ،ط٣، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية ،٢٠٠٦.

٧- د- عبد القادر عدو، المنازعات الادارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر ،٢٠١٢.

٨- د- عبد الله طلبة، القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة، ط٢، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، دون سنة نشر .

٩- د- عصام البرزنجي وأخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

١٠- فؤاد العطار، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على اعمال الادارة وعمالها وتطبيقها على القانون الوضعي، دار النهضة العربية، بدون مكان نشر، ١٩٦٧.

١١- د- مازن ليلو راضي ،القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق)، دون دار نشر، دون مكان نشر ،٢٠٢٠ .

١٢- مايا محمد نزار ابو دان ،الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري (دراسة مقارنة بين فرنسة ومصر ولبنان) ،ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ،٢٠١١.

١٣- د- محمد خيري ابراهيم الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠١٢.

١٤- د- مصطفى فهمي ابو زيد، القضاء الاداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، دون مكان نشر ،١٩٧٩.

١٥- د- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠١٥.

١٦- د- يحيى جلال عبد الله، الرقابة على القرارات الضمنية للإدارة دراسة مقارنة تحليلية بين فرنسا ومصر ولبنان والعراق ،ط١، مكتبة ياكَار للطباعة ونشر الكتب القانونية ،دون مكان نشر، ٢٠٢٠.

ثانيًا : الأطاريح والرسائل

١- بولعسل سمية، سلطات القاضي الاداري في حماية الحقوق والحريات الاساسية، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد - تلسمان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٦.

٢- جاد السيد محمد سعد الله، الانحراف بالسلطة واثره على مشروعية القرار الاداري (دراسة مقارنة) ،رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا ،٢٠١٨.

٣- حسام اذينة، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف –المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٦،ص٤٧.
٤- زينب عباس محسن الابراهيمي، التظلم الاداري باعتباره شرطًا من شروط قبول الدوى امام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق ،٢٠٠٧.
٥- صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون ،٢٠٠٦.
٦- علي قدوري جعفر، دور الرقابة الادارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٢ .
٧- غلاي حياة، مدى فعالية الرقابة القضائية على اعمال الادارة في مجال الحقوق والحريات الاساسية، اطروحة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد- تلسمان، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،٢٠٢٠ .
٨- قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد ،كلية القانون، ٢٠٠٤ .
٩- محمد عبد الكامل محمد عمر، الرقابة القضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٩.

ثالثًا : البحوث

١- احمد صادق فرج، عبء اثبات عيب السبب في القرار الاداري، بحث منشور في مجلة دراسات و ابحاث المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية ،العدد٢، المجلد١١،السنة الحادية عشر ،٢٠١٩.
٢- د- اسماعيل نجم الدين زنكَنة، الرقابة الذاتية على اعمال الادارة (ماهيتها وطرق تحريكها)، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان - السليمانية، المجلد(١)، العدد(٤)، ٢٠١٧.
٣- بولقواس سناء، خصوصية الغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، بحث منشور في مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر – بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث عشر، بدون سنة نشر .
٤- سرى صاحب محسن العاملي، موقف القضاء الاداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الاداري، بحث منشور في مجلة كلية التربية –واسط، العدد الحادي عشر، المجلد (١)،٢٠١٢ .
٥- قادر احمد الحسيني، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف في التشريع العراقي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة التقني، المجلد(٢٣)، العدد(٦)، بغداد ،٢٠١٠.
٦- قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الاداري محل الطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، المجلد الاول ،٢٠١٧ .

رابعًا : التشريعات

أ - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

ب - التشريعات العادية

١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٢- قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠المعدل .
٣- قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢المعدل .
٤- قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة١٩٩١ المعدل .
٥- قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧.
٧- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١٨.
٨- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة٢٠١٩.
٩- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة٢٠٢١.

ج - التشريعات الفرعية

١- تعليمات منح الاجازة الصادرة من الدائرة القانونية /الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابهم المرقوم ٠٠٦٢٥١/٢٧/٥/٢ في ٢٠١٧/٢/٢٨.
٢- ضوابط منح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابهم المرقوم ١٩٢٨٧/٢٧/٥/٢في ٢٠١٨/٥/٢٨.
٣- ضوابط منح اجازة الخمس سنوات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابهم المرقوم ٠٠٦٤٣٢/٢٧/٥/٢في ٢٠١٩/٢/٢٥.

خامسًا : القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (٥٦/ اتحادية، تمييز /٢٠١٠) في٢٠١٠/٨/١٦ .
٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٨٥ / انضباط / تمييز /٢٠٠٤) في ٢٠٠٤/٦/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، صباح صادق جعفر الانباري، للسنوات ٢٠٠٤- ٢٠٠٦ .

٣- احكام وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠١٠، جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثالث ،٢٠١١، قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٧٠/تمييز/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٨/١٥.
٤- احكام وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثاني ،٢٠١١، قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٩٥/ تمييز /٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٩/١٣
٥- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (١٣٤/انضباط /تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/٥/١٥، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، ص٤٧٣.
٦- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٢٨٧/انضباط /تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٢/١٨، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.
٧- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٦٠ /٢٠٠٩) في ٣٠/٣/ ٢٠٠٨ .
٨- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٠٨/١٦٦) في ٢٠٠٨/٩/٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ .
٩- قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٢٢٠/ انضباط / تمييز /٢٠١٣) في ٢٠١٣/٧/٢٢.
١٠- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٣٣/ انضباط/ تمييز /٢٠٠٥) في ٢٠٠٥/١٢/٥،قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي للسنوات ٢٠٠٤- ٢٠٠٦ .
١١- قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (١١٧٢/ قضاء موظفين / تمييز /٢٠١٤) في ٢٠١٥/١/١٥.

سادسًا : المحررات الرسمية

١- محضر جلسة مجلس النواب رقم (٣٢) في ٢٠١٧/٥/٩ الفقرة (سادسًا) تقرير ومناقشة مشروع قانون منح الموظف اجازة اعتيادية طويلة ومعالجة اوضاع المتعاقدين .

سابعًا : المصادر الأجنبية

١- Laferriere , Traite de La juridicion administrative , Deuxieme ed ,Tome٢ , Berger - Levrault , Paris , ١٨٩٦ .