شروط قبول دعوى الغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)

Conditions for Accepting A Lawsuit to Cancel an Administrative Decision (A Comparative Study)

م. د. عبد العالي حميد عبد العالي التميمي

Dr. Abdulaali Hamid Abdulaali Al Tamimi

07801514135 info.abdulaali.t@gmail.com

كلية الكنوز الجامعة – القانون العام

تاريخ قبول البحث **تاريخ نشر البحث**

٢٠٢٤/٩/٥ **٢٠٢٤/١٢/٢٥**

الملخص:

تكشف هذه الدراسة عن مشكلة كبيرة يشكو منها الكثير من أفراد المجتمع، وهي أن ترك القرارات الإدارية المخالفة للقانون نافذة ومرتبة أثرها القانوني، هي مسألة في منتهى الأهمية، لأن القيام بذلك سيكون له عواقب قانونية كثيرة لأنه مبني على باطل، وما بني على باطل فهو باطل فدعوى الإلغاء، أو دعوى تجاوز حدود السلطة، هي من الدعوى القضائية وهي لرفع دعوى لطلب إلغاء أو أنهاء تنفيذ قرار إداري غير قانوني. والغرض من التقاضي هو تحقيق مبدأ المشروعية، والمشروعية تعني أن تصرفات أجهزة الدولة ومواطنيها تتوافق مع قواعد قانونية موضوعية ثابتة، أي أن القانون وقواعده المختلفة، سواء كانت دستورية أو عادية أو فرعية، يجب أن تكون جميعها تنطبق بشكل عام على الجميع. وفي ضوء ذلك فقد وجب تقسيم موضوع الدراسة إلى عدة مباحث، سيتم تناول مفهوم دعوى الإلغاء وطبيعتها في المبحث الأول، فقد خُصص المبحث الثاني لدراسة الشروط المرتبطة بالقرارات الإدارية. خصص المبحث الثالث لأحوال أو شروط منفعة الرافع للدعوى، والمبحث الرابع للأحكام المتعلقة بمواعيد رفع دعوى الإبطال، وختاماً، تتكون الدراسة من مقدمة، وأربعة مباحث، بالإضافة إلى خاتمة تشمل النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: (دعوى الإلغاء، القرار الإداري، مواعيد رفع الدعوى، المصلحة) .

Summary:

This study reveals a major problem that many members of society complain about, which is that leaving administrative decisions that violate the law effective and having their legal effect is a matter of utmost importance, because doing so will have many legal consequences because it is based on falsehood, and what is built on falsehood is false. The cancellation lawsuit, or the lawsuit for exceeding the limits of authority, is a lawsuit and is for filing a lawsuit to request the cancellation or termination of the implementation of an illegal administrative decision. The

purpose of litigation is to achieve the principle of legality, and legality means that the actions of state agencies and its citizens are consistent with established, objective legal rules That is, the law and its various rules, whether constitutional, ordinary, or subsidiary, must all apply generally to everyone. In light of this, the subject of the study had to be divided into an introduction and four sections. The first section dealt with the concept and nature of the cancellation lawsuit, while the second section was devoted to the conditions related to administrative decisions. The third section was devoted to the conditions or conditions for the benefit of the person filing the lawsuit, and the fourth section was devoted to the provisions related to the dates for filing an annulment lawsuit, and I concluded that the research consists of an introduction, four sections, and a conclusion containing the results and recommendations.

Keywords: (cancellation lawsuit, administrative decision, filing deadlines, interest).

المقدمة:

اولاً- موضوع البحث

تُعد إجراءات قضايا الإلغاء جزءاً من الإجراءات الإدارية التي تختص الأجهزة القضائية الإدارية بالنظر فيها لضمان مبدأ المشروعية، على الرغم من أن القانون لا يحدد بشكل دقيق إجراءات الإلغاء، إلا أنه يوضح نطاقها ضمن القضاء الإداري لفهم ماهية دعوى الإلغاء، يمكن الرجوع إلى السوابق القضائية والفقه الإداري تتطلب قبول دعوى الإلغاء أمام المحكمة توفر عدة شروط أساسية: منها المصلحة الشخصية والمباشرة يجب أن يكون للمدعي مصلحة شخصية متضررة من القرار الإداري، وينبغي أن يكون القرار الإداري نهائياً، وليس تمهيدياً أو تحضيرياً. ويجب أن يكون المدعي قد استنفد جميع طرق الطعن الإدارية المتاحة قبل اللجوء إلى المحكمة. وكذلك يجب أن يكون تقديم الدعوى ضمن المواعيد المحددة قانونياً، وأن

يستند الطعن إلى أسباب قانونية وجيهة مثل تجاوز السلطة أو الخطأ في تطبيق القانون، وأن تتوافق الدعوى مع الشكل والإجراءات القانونية المطلوبة.

بناءً على هذه الشروط، تُعرف دعوى الإلغاء بأنها دعوى تُرفع لطلب إلغاء قرار إداري يتعارض مع الأحكام القانونية.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية هذه الدراسة في ارتباطها بالدستور، الذي ينظم هيكل الدولة وصلاحيات السلطات العامة، ويحدد العلاقة بينها وبين حقوق الأفراد وواجباتهم. وفقاً للمادة (١٠٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، "يُحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"، مما يتيح إمكانية الطعن في القرارات الإدارية عبر دعوى الإلغاء. هذا يضمن أن القرارات الإدارية تكون خاضعة لمبدأ المشروعية، وبالتالي تعزيز سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف السلطة الإدارية. يعد قبول دعاوى إلغاء القرارات الإدارية جزءاً أساسياً من أي نظام قانوني ديمقراطي لتحقيق التوازن بين السلطات.

ثالثاً: مشكلة البحث

مشكلة البحث التي تتناولها هذه الدراسة تكمن في التعامل مع القرارات الإدارية غير القانونية، حيث تبقى هذه القرارات سارية المفعول رغم عدم قانونيتها، مما يؤدي إلى إثارة جدل كبير ويتسبب في عواقب قانونية واسعة النطاق. ستستكشف الدراسة مدى تأثير هذه القرارات على المسؤولية القانونية للموظف العام وكيفية معالجتها في إطار نظام الإدارة في العراق، وتقييم مدى فعالية هذه الأطر في التعامل مع القرارات غير القانونية، كما ستبحث الدراسة في الآليات التي يمكن من خلالها تعزيز الرقابة والمساءلة لضمان عدم استمرار القرارات غير القانونية وتأثيرها على النظام القانوني والإداري في العراق.

رابعاً: فرضية البحث

ان الغرض الأساسي من إجراءات دعوى الفسخ أو الإلغاء هو تأكيد مبدأ المشروعية وسيادة القانون، حيث يتم تطبيق القانون على الجميع، حكاماً ومحكومين. لا يقتصر دور المشروعية على تنظيم العلاقات بين الأفراد فقط، بل يمتد أيضاً لتنظيم علاقتهم مع الهيئات الإدارية الوطنية.

خامساً: خطة البحث

سنعتمد في بحثنا على مقدمة وأربعة مباحث، مُقسمة على النحو الآتي:

المبحث الأول تحت عنوان (ماهية دعوى الإلغاء). المبحث الثاني (محل دعوى الإلغاء). المبحث الثالث (الشروط المرتبطة بمصالح رافع الدعوى). المبحث الرابع (الشروط المتعلقة بالمدة الزمنية لرافع الدعوى). وسننهي هذه الدراسة بخاتمة نوضح فيها أهم النتائج والمقترحات.

المبحث الأول

ماهية دعوى الإلغاء

في بداية الأمر يجب التأكيد على أن القانون والتشريع لا يحدد إجراءات الإبطال بشكل واضح، بل يقتصر على تفسير نطاق الاختصاص الإداري، لذلك فإن الفقه والعدالة الإدارية غير واضحين في تعريف دعوى الإلغاء ، تلك التي اعتمد عليها في بيان مفهوم إجراءات الإبطال أو الفسخ ووفقاً لهذا المبدأ، يتم تعريف دعوى الإلغاء أو الفسخ، أو بالدعوى المتجاوزة لحدود النفوذ، على أنها (أحد قضايا الجهة القضائية تسعى أفراد المجتمع إلى تقديم طلب للإلغاء أو تنفيذ قرار إداري غير قانوني). ولذلك فإن خلاصة القول أن دعوى الرد أو الإلغاء هي أحد أنواع الدعاوى الإدارية التي يحق للجهات القضائية الإدارية النظر في

ضمان أساس الحل فيها[١]. وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، الأول: نظرية دعوى الإلغاء وماهيتها. أما الثاني: خصائص دعوى الإلغاء وغايتها. أما المطلب الثالث: الفرق بين دعوى الإلغاء وقضايا القضاء الكامل.

المطلب الأول

نظرية دعوى الإلغاء وماهيتها

دعوى الإلغاء تُعتبر واحدة من أهم الوسائل القانونية التي تتيح للأفراد والمؤسسات الطعن في القرارات الإدارية غير القانونية أمام القضاء. تهدف هذه الدعوى إلى إلغاء القرارات التي يُعتقد أنها تمت بشكل غير قانوني أو تجاوزت فيها الجهة الإدارية سلطاتها، مما يلحق الضرر بمصالح الأفراد أو الجماعات. باختصار، دعوى الإلغاء هي أداة قانونية أساسية لضمان التزام الإدارة بالقانون، وحماية حقوق الأفراد من القرارات غير المشروعة [٢]. وبغية بيان ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين: نبحث في الفرع الأول، تعريف دعاوى الإلغاء. ونخصص الفرع الثاني لبيان طبيعة دعوى الإلغاء.

الفرع الأول

تعريفات دعاوى الإلغاء

لم يقدم التشريع العراقي ولا التشريع المقارن أي تعريف للإجراءات الإدارية الخاصة بدعوى الإلغاء، لذا ترك الأمر للفقه الإداري والقضاء الإداري، بأنه (وسيلة قانونية يتمتع بها الأفراد بالحماية من خلال اللجوء إلى السلطات القضائية)[٣]. وكذلك التشريع لم يعرف دعوى الإلغاء فقد ابتعد وترك هذا الحال إلى فقهاء التشريع

(١) محمود حافظ، القضاء الاداري، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، ص٥٥٧.

(٢) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني– القاهرة، بلا دار نشر، ٢٠٠٧، ص١٣٩.

(٣) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري في مصر العربية، بدون ط، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، مصر، ١٩٧٣، ص ٦٧٠.

الإداري بأنها (دعوى إبطال تقدم للقضاء لطلب اعدام قرارات إدارية مخالفة للقانون)[١] ويعرفها الباحث بأنه: دعوى الإلغاء هي نوع من الدعاوى القضائية تُرفع أمام القضاء الإداري بهدف إلغاء قرار إداري صادر عن جهة إدارية، يتقدم بهذه الدعوى عادةً الأشخاص أو الجهات التي ترى أن القرار الإداري الصادر يضر بمصالحها أو حقوقها بشكل غير قانوني. وتسعى الدعوى إلى حماية حقوق الأفراد والمؤسسات من التجاوزات والانتهاكات المحتملة من قبل السلطات الإدارية.

الفرع الثاني

طبيعة دعوى الإلغاء

كون دعوى الإلغاء موضوعية أو محددة في طبيعتها وهي عبارة عن نزاع حول قرار إداري غير قانوني وتتولى جهة القضاء الإداري النظر في مشروعية القرار دون النظر إلى الحقوق الشخصية[٢]. اي أن دعوى الإلغاء تكون ذات ماهية شيئية وليس بشكل شخصي، وليس على خلاف مع الغير، الذي ينظر في القرار الإداري لمعرفة مشروعيته من عدمها. ولذلك فإن طبيعة دعوى الإلغاء موضوعية وملموسة[٣].

وبهذا تكون حماية أساس المشروعية، الغرض من دعوى الإلغاء هو حماية مبادئ الشرعية وسيادة القانون والتأكد من عدم تجاوز الجهات الإدارية لصلاحياتها، باختصار: إن طبيعة إجراءات دعوى الإلغاء هي وسيلة قانونية لحماية الأفراد والمؤسسات من القرارات الإدارية غير القانونية، ولها أساس قانوني وإجرائي محدد لضمان احترام النظام الإداري لمبادئ المشروعية والعدالة.

(١) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠٦، ص٤٥١.

(٢) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٢٥٢.

(٣) عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري في جمهورية مصر، ط ٢، دار النهضة العربية للنشر مصر ،١٩٩٩، ص٣١١.

المطلب الثاني

خصائص دعوى الإلغاء وغاياتها

أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع أمام المحكمة الإدارية للطعن في مشروعية القرارات الإدارية، بهدف إلغائها بسبب مخالفتها للقانون، وهذه الخصائص تجعل دعوى الإلغاء أداة مهمة في تحقيق الرقابة القضائية على الإدارة وضمان احترامها لمبادئ القانون والعدالة [١]. وتأسيسًا على ذلك سوف نعمد إلى تقسيم هذا المطلب على ثلاثة أفرع: نتناول في الفرع الأول سمات دعاوى الإلغاء، ونبحث في الفرع الثاني غاية دعوى الإلغاء، ونخصص الفرع الثالث لبحث مصادر مشروعية دعوى الإلغاء.

الفرع الأول

سمات دعاوى الإلغاء

دعاوى الإلغاء هي قضايا قضائية: دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية تُرفع أمام القضاء الإداري للطعن في صحة قرار إداري صادر عن جهة إدارية، ولكن ماهيتها قد تحولت حسب قانون مجلس الدولة الفرنسي لعام ١٨٧٨ إلى قرار أو حكم مفوض، فتغيرت من شكوى إدارية إلى دعوى قضائية بينما في جمهورية مصر والعراق صدرت كدعوى قضائية، حيث اعتبر الإلغاء أو الفسخ في العراق هو تنظيم قضائي حسب المادة الخامسة من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وبناءً على شروط المادة الخامسة من القانون المذكور اعلاه تم انشاء محكمة القضاء الإداري واعتبر دعاوى الفسخ هي إجراءات قضائية[٢] .

(١) سعاد الشرقاوي، المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٤٤.

(٢) سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص١٢٠ وما بعدها.

أساس دعوى الفسخ يعود إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي: ورغم أن فرنسا أصدرت عدة قرارات تنظم هذه القضية، إلا أن أحكامها التفصيلية تظل من مسؤولية مجلس الدولة والمحكمة الإدارية، ومن هنا والسؤال يكمن في مرونتها وتطورها الإداري، لذلك يعتبرها مجلس الدولة في فرنسا أداة لتأمين القانون[١].

دعاوى الفسخ تعود إلى سلطة قضائية ملموسة أو موضوعية: دعوى الفسخ أمام أنظار قاضي التحقيق الإداري تنطوي على التحقق لمعرفة قانونيتها أو معرفة استصدار عدم قانونية قرار إداري وليس لها علاقة بالحقوق الشخصية للشخص المدعى عليه (مثل حقوقه). ومن أجل الحصول على التعويض... فإن الغرض من هذه الإجراءات هو تحقيق المصالح العامة، وعندما يبطل القاضي الإداري قراراً غير قانوني فهو إجراء تابع لسلطة قضائية ملموسة أو سلطة قضائية مشروعية [٢]. وهذا مبدأ عام يحقق أيضًا المصالح الشخصية لرافع الدعوى.

إيلاء دعوى الإلغاء عناية خاصة: يولي المشرع الفرنسي عناية خاصة لسحب التقاضي، وهو ما ينعكس في عدم مطالبة المحامين بتقديم الدعاوى وعدم اشتراط دفع الرسوم القضائية مقدما، بل وهذا النوع من الرعاية غير متوفر في مصر[٣].

بالتالي، دعوى الإلغاء تتسم بأنها دعوى قضائية تسعى لضمان العدالة الإدارية والتحقق من مدى قانونية القرارات الإدارية المتخذة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠١، ص٢٢٣.

(٢) علي سعد عمران، القضاء الإداري، كلية القانون بابل، مطبعة الرياحين، ٢٠٠٨، ص ١١٢.

(٣)النشر، ١٩٩٣، ص٧٥.

الفرع الثاني

غاية دعوى الإلغاء

أن غاية دعاوى الإلغاء تتمحور حول حماية حقوق الأفراد وضمان تطبيق القانون بشكل عادل وفعال في القرارات الإدارية، فالنظام يلزم أن يضبط تصرفات الأشخاص ليس فيما حولهم وانما بالإضافة اليه أن يضبط صلاتهم بمؤسسات الدولة. إن الغرض الأساسي من إجراءات دعوى الإلغاء هو تحقيق أساس الحل أو المشروعية، أي أساس سيادة القانون، ويعني احترام الأحكام القانونية وتطبيقها على الحاكم والمحكوم، ولابد من معرفة المشروعية ومصادرها وهي كالاتي:

التعريف بالمشروعية.

تفترض المشروعية أو الحل هي التدابير التي تعتمدها السلطة التنفيذية ومواطنيها التي تتطابق مع الأسس الأصولية الموضوعة سلفاً، مما يقصد أن النظام وكافة أنواع أسسه، سواء كانت مبدأ دستورية أو فرعية، يلزم أن تكون قابلة للتنفيذ وعلى الجميع[١] .

الفرع الثالث

مصادر مشروعية دعوى الإلغاء

أما مصادر الحل فهي (التشريعات الدستورية، والتشريعات العادية، والتشريعات الفرعية). وأما التشريعات الدستورية فهي يعني أن جميع أجهزة الدولة ومسؤوليها لا يزاولون صلاحياتهم إلا وفق الأحكام الدستورية[٢].

(١) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١، ص٢١.

(٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص٧.

أما التشريعات العادية، فهي نظام تقرره المؤسسات التشريعية الوطنية، وتأتي بعد التشريعات الدستورية في السلم القانوني، ويعد المرجع الثاني للمشروعية لكافة مؤسسات الدولة، والدولة مجبرة بالخضوع للالتزام به[١].

كما أن التشريعات الفرعية، بما أن السلطة التشريعية، هي السلطة الحقيقية في المجال التشريعي، فإن الواقع يقتضي تخفيف هذا الأساس وتولي الحكومة أيضا وضع نمط من الأسس العامة المجردة تسمى (التشريعات الفرعي) والتي تعتبر رغم ذلك قرارات إدارية من حيث مرجعها، أي من حيث الترتيب أو الشكل. وتعد هذه القوانين، من حيث موضوعها وما تحتويه من مبادئ عامة مجردة، تشريعا ولا يجوز أن تتعارض مع التشريع العادي[٢] .

ومن المصادر القانونية المذكورة أعلاه تسمى مصادر مكتوبة، وبصرف النظر عن هذه المصادر المذكورة أعلاه، هناك أيضًا بعض مصادر الشرعية المعروفة بالمصادر غير المكتوبة، وهي القواعد العامة للقانون. وكذلك هناك مصادر أخرى لمبدأ الشرعية، لكن المصادر غير الملزمة هي القرارات الإدارية والعرف والتقاليد، وأن الغاية من دعوى الإلغاء هي تحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وحقوق الأفراد، وضمان أن تكون القرارات الإدارية عادلة، قانونية، ومتناسبة مع مصلحة المجتمع ككل[٣].

المطلب الثالث

الفرق بين قضايا الإلغاء(الفسخ) وقضايا القضاء الكامل

في النظم القانونية، تتنوع طرق الطعن في القرارات الإدارية لضمان حماية حقوق الأفراد وضمان التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، من بين هذه الوسائل، تبرز قضايا الإلغاء (الفسخ) وقضايا القضاء الكامل كنوعين

(١) ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بغداد، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١، ص٣٠.

(٢) محسن خليل، القضاء الإداري، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ١٠٩.

(٣) محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، القاهرة، بدون سنة طبع، ص١٩٥.

رئيسيين من الدعاوى الإدارية، بينما تشترك كل من هذه الدعاوى في كونها تهدف إلى تحقيق العدالة والإنصاف في مواجهة القرارات الإدارية، فإنهما تختلفان في طبيعة النزاع، والأهداف المنشودة، والنتائج التي يمكن أن تترتب على كل منهما، وفي هذا السياق، يُعد فهم الفرق بين قضايا الإلغاء وقضايا القضاء الكامل أمراً ضرورياً لكل من يمارس أو يدرس القانون الإداري، حيث يمثل ذلك الفرق جوهر التمييز بين دعوى تهدف إلى إلغاء القرار غير المشروع، وأخرى تسعى إلى تحقيق العدالة الكاملة بما يشمل إلغاء القرار ومعالجة الضرر الذي نجم عنه.[١] وسنناقش هذه الحالة كما في الاتي: –

الفرع الأول

من وجهة نظر السلطة القضائية

ووجدنا أنه في قضايا الإلغاء أو الفسخ تتوقف السلطات القضائية عند التأكد من مدى توافق القرار المخالف للقواعد القانونية ، ومن ثم يحكم بإبطال القرار أو فسخه، أي بمعنى أخر السلطة القضائية في دعوى الإلغاء تكون محدودة بمراجعة مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، حيث أن القضاء الإداري يختص بالنظر في مدى توافق القرار مع القوانين واللوائح السارية والتحقق من عدم تجاوز السلطة أو الانحراف بها، ومع ذلك، فإن دعوى القضاء الكامل وفي ظل ظروف محايدة تمامًا، لا تقتصر سلطة القاضي على إلغاء القرارات الإدارية غير القانونية، بل تتجاوز حل القضايا إلى جميع عناصر النزاع، وهي تحديد الوضع القانوني للمستأنف وبيان القرار الصحيح الذي يجب اتباعه، كما أن السلطة القضائية في دعوى القضاء الكامل تتمتع بصلاحيات أوسع تشمل ليس فقط مراجعة مشروعية القرار الإداري بل أيضًا تعويض الأضرار الناتجة عنه، ويتولى القضاء الإداري النظر في المطالبات المالية وتعويض الأضرار التي لحقت بالمدعي[٢] .

(١) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دون دار النشر، دون تاريخ نشر، ص ٦٠٥.

(٢) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الجزء الأول، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص١٤.

الفرع الثاني

من حيث موضوع الدعوى

أن موضوع الدعوى هو قرار إداري محدد صادر عن جهة إدارية معينة، ويجب أن يكون القرار نهائيًا ويؤثر بشكل مباشر على حقوق أو مصالح المدعي، ونجد أنه في دعوى الفسخ يكون موضوع الطعن في القرار الإداري المراد ابطاله والدفع بعدم شرعيته، وتقديم دفوع بعدم اثباته قانونياً، ولذلك تعد الدعوى حقيقية، بينما في حالة الدعوى القضائية الكاملة فهي دعوى العمل الشخصي. وبما أن الدعوى تتعلق بحقوق ذاتية أو شخصية للمتقدمين، فإن الدعوى كانت بمثابة نزاع حقيقي بين المدعين (بين صاحب الدعوى والجهة الإدارية) وكان الغرض منها توضيح الموقف القانوني للمستأنف، وبالتالي فإن الدعوى تدخل في نطاق اختصاص العدالة الشخصية، وعلى عكس إجراءات الإبطال أو الفسخ، فهي تابعة لهيئة قضائية موضوعية أو محددة[١].

الفرع الثالث

من حيث المصلحة في الدعوى

تعد دعوى الإبطال، بحكم موضوعيها، دعوى موضوعية، ما دام لمرفع الدعوى منفعة شخصية مباشرة تعلل طلب إبطال القرار المطعون فيه، ويكفي المطالبة بالمنفعة الخاصة المباشرة وتحرك المصلحة الشخصية غير كافية للتمتع بإجراءات قضائية كاملة على أساس حقوق المستأنف المتضرر من قرار أو إجراء إداري والمطالبة بالتعويض،[٢]هناك اختلافات بين دعاوى الإلغاء ودعاوى التعويض من حيث العناصر والمضمون والحجج، ففي دعاوى الإلغاء ما دامت هناك مصلحة يكفي رفع الدعوى، أما رفع دعوى التعويض فيشترط أن

(١) محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، بيروت، المكتبة الحديثة، ١٩٧٣، ص٢٩٦.

(٢) احمد عودة الغريري، التنازل عن الخصومة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة المنارة، تصدر عن جامعة ال البيت، الاردن، المجلد الخامس، العدد الثاني، ٢٠٠٠، ص٤٨٢.

يكون الشخص أي أن رافع الدعوى يجب أن يكون له مصلحة، أو حقوق تضررت بسبب القرارات الإدارية الخاطئة[١].

الفرع الرابع

من حيث شدة الحكم الصادر في كل من القضيتين

وفيما يتعلق بإجراءات الإبطال، فإن الحكم بإبطال القرار الإداري المعيب يكون له الأثر المطلق، أي أنه يسري على الجميع، ويمكن لأي ذي مصلحة أن يطالب بالإبطال حتى ولو لم يكن جانباً في الخصومة. أما بالنسبة لحجية القرار المنبثق في قضية الهيئة الجماعية (القرار الكامل)، فهو قرار بشكل نسبي، ويسري على جميع الأطراف في الدعوى. الغرض هو إما إجبار الجهة الإدارية على القيام بشيء محدد لصالح المدعي، أو هو كذلك، إجبار السلطة التنفيذية على عدم القيام بشيء معين، وغالباً ما يتضمن القرار الصادر التزاماً على السلطة التنفيذية بدفع مبالغ مالية على شكل تعويض للفرد الذي يطلب الإدارة. وبالمثل، فإن القضاء الكامل مطلوب ليس فقط من أجل التعويض، بل أيضًا من أجل تحديد الوضع القانوني العام للمستأنف [٢].

المبحث الثاني

محل دعوى الإلغاء

إذا كان موضوع إجراءات الإبطال دائمًا قرارًا إداريًا، فيجب ويتحتم أن يكون هذا القرار مستوفيًا لعدة شروط: الشرط الأول، يتعلق بإصدار القرار ويجب أن يصدر من جهة إدارية. أما الشرط الثاني: كذلك يتعلق بإصدار القرار ويجب أن يستند قرار الجهة الإدارية للدولة والمستندة بإدارتها المنفردة التي تتمتع بسلطتها التقديرية، وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون القرار هو القرار النهائي في الأنشطة الإدارية. ومن الناحية الشكلية، فهو

(١) محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص٨٥ وما بعدها.

(٢) إسماعيل صعصاع، محاضرات بعنوان (دعوى الغاء القرار الإداري) ألقيت على طلاب الماجستير في كلية القانون جامعة بابل، سنة ٢٠٠٨، ص٥.

قرار تتخذه جهة إدارية؛ من الجانب الموضوعي، فهو قرار إداري يتخذ بناءً على محتواه وجوهره، كما أن الشكل هو العمود الفقري للقرارات الإدارية، وإذا تخلفت الشكلية يصبح القرار باطلاً إلا في ظرف خاص أو استثنائي.

المطلب الأول

تعريف القرارات الإدارية وشرح صياغتها

تُعدّ مسألة وضع تعريف القرار الإداري من المسائل المهمة التي تؤدي إلى بيان الخطوط الأساسية له، إذ من خلاله تتم معرفة خصائص القرار الإداري وشروطه وأركانه، لذا فلابد من تقسيم هذا الفرع على ثلاثة أفرع: نتناول في الفرع الأول تعريف القرارات الإدارية، ونبحث في الثاني شرح صياغة القرارات الإدارية، ونبين في الثالث أهمية صياغة القرارات الإدارية.

الفرع الأول

تعريف القرارات الإدارية

القرارات الإدارية هي تصرفات قانونية تصدر عن السلطات الإدارية المختصة بهدف إحداث أثر قانوني معين، هذه القرارات تصدر بإرادة منفردة من الإدارة وتستهدف تنظيم أو تغيير أو إنهاء مراكز قانونية معينة للأفراد أو الجهات المعنية، تُعد القرارات الإدارية أداة أساسية للإدارة في تنفيذ السياسات العامة وممارسة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون[١].

(١) علي محمد بدير ود. عصام البرزنچي ود. مهدي السلامي مبادى القانون الإداري جامعة بغداد،١٩٩٣، ص٤١٥.

هناك تعريفات عديدة للقرارات الإدارية ولكنها جميعها تستدار حول فحوى واحد هو: (إظهار الجهة الإدارية عن إرادتها المنفردة بنية خلق آثر قانوني معين)[١].

وقد عرفه المشرعين القضاء الإداري في العراقي بأن القرارات الإدارية (هي أعمال قانونية طوعية تصدرها الجهات الإدارية بإرادة منفردة بنية خلق آثر قانوني محدد)[٢].

الفرع الثاني

شرح صياغة القرارات الإدارية

تعد صياغة القرارات الإدارية من المهام الأساسية التي تقوم بها السلطات الإدارية لضمان تسيير الأمور العامة بكفاءة وفعالية، إذ تعتمد هذه الصياغة على معايير قانونية وفنية دقيقة تهدف إلى تحقيق أهداف محددة وضمان احترام القانون ومبادئ العدالة، وأن القرار الإداري، بصفته أداة تنفيذية للإدارة، يتطلب صياغة واضحة ومباشرة، تعكس الإرادة القانونية للإدارة وتكون قابلة للتنفيذ. وأن الفهم الجيد لعملية صياغة القرارات الإدارية يسهم في تعزيز الشرعية والشفافية، ويقلل من احتمالية تعرض هذه القرارات للطعن أمام الجهات القضائية[٣].

الفرع الثالث

أهمية صياغة القرارات الإدارية

صياغة القرارات الإدارية بشكل سليم وضمان وضوحها ودقتها يضمن تحقيق الأهداف المرجوة منها ويسهم في تعزيز الثقة بين الإدارة والجمهور. كما أن الصياغة الجيدة تساعد على تجنب الطعون القانونية التي قد تُرفع

(١) السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٣٠٣ وما بعدها.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الاداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص٣١٤.

(٣) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، ٢٠٠٩، ص٥٧.

ضد القرار. باختصار، صياغة القرار الإداري تساهم بشكل كبير في نجاح المنظمات من خلال ضمان أن القرارات المتخذة فعالة، وقابلة للتنفيذ، ومدعومة بالأدلة والتحليل المناسب[١].

وبهذا نرى أن القضاء الإداري العراقي ينص على أن تحتوي القرارات الإدارية على ثلاثة عوامل، وهي (عمل قانوني، وصادر عن السلطة الإدارية، وبإرادة السلطة التنفيذية المنفردة). ومن المهم الإشارة إلى أن استعداد الإدارة لاتخاذ قرارات أحادية قد يكون واضحا، مثل تعيين موظف أو إصدار رخصة بناء. كما نلاحظ بخصوص القرارات قد تكون صريحة فهو أما أن تكون ايجابية في حالة القرار الواضح، بما في ذلك القيام بإجراء محدد، مثل منح رخصة السيارة، أو قد يكون سالباً إذا شمل القرار الإداري امتناع الجهة الإدارية عن التصويت أو امتناع الحصول على إجراء معين، مثل قرار رفض منح إجازة السوق لقيادة مركبة.

وقد يكون بشكل ضمني أن وجوده لا يتطلب إفصاح جهة الإدارة عن قضية معينة، وقد يستدل عليه باتخاذ الإدارة إجراء إيجابيا أو صمتها أو امتناعها عن إعلان نيتها، مثل اتخاذ قرار ضمني بعد مرور ثلاثين يوما إذا لم يتم الرد، سيتم رفض التظلم أو الشكوى[٢].

المطلب الثاني

شروط اتخاذ القرارات الإدارية

كما أن اتخاذ القرارات الإدارية، هو جزء أساسي من عملية الإدارة، ويتطلب تحقيق عدد من الشروط لضمان فعالية هذه القرارات، ويجب أن يتماشى القرار مع القوانين واللوائح المنظمة للعمل لضمان الالتزام القانوني، حيث أن هذه الشروط تساعد في اتخاذ قرارات إدارية فعالة تؤدي إلى تحقيق الأهداف بطرق مستدامة ومنظمة، هذا ما سنناقشه في فرعين: نخصص الأول لوجود القرارات الإدارية النهائية المؤثرة، ونتناول في الثاني صدور القرارات الإدارية الوطنية.

(١) شاب توما منصور، القانون الإداري، ج ٢، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٧٦، ص ٣٩.

(٢) حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص٤٥١.

الفرع الأول

وجود القرارات الإدارية النهائية المؤثرة

وهذا يعني أن القرارات الإدارية يجب أن تكون موجودة عندما تعلن السلطة التنفيذية إرادتها المنفردة، ويجب أن تكون القرارات الإدارية نهائية، أي قابلة للتنفيذ دون أي إجراءات لاحقة، عند رفع دعوى سحب القرار، يجب أن يتم اتخاذ القرار من قبل جهة إدارية تتمتع بسلطة اتخاذ القرار ولا يلزم تقديمه إلى سلطة أعلى للموافقة عليه، ومع ذلك، إذا ظل القرار غير قابل للتنفيذ بهذا يتطلب موافقة أو مصادقة الرئيس التنفيذي أو أي سلطة تنفيذية إدارية أخرى، فلن يتم النظر في الاستئناف ضد الإلغاء[١].

كما يعرف القرار الإداري النهائي هو القرار الذي يصدر عن سلطة إدارية مختصة والذي ينهي النزاع أو القضية الإدارية المطروحة دون حاجة لمزيد من الإجراءات أو المراجعات داخل الجهاز الإداري[٢].

نظرا لما توصلنا إليه من أن القضاء الإداري في العراق يتمتع بطابع نهائي مماثل لطبيعة القرارات الإدارية، حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٦ المرقم ٩٩١ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٦[٣].

وبمعنى آخر، لكي يتم قبول دعوى الإبطال أمام المحكمة الإدارية، يجب أن تكون القرارات الإدارية موضوع الدعوى بشكل نهائي، وينص التعديل الثاني لقانون مجلس الشورى رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل على أنه (إذا صدر القرار من جهة إدارية لها صلاحية إصداره، يكون القرار نهائيا ولا يحتاج إلى موافقة أو موافقة القضاء الإداري، وأصدرت المحكمة قراراً نهائياً وحاسماً في الموضوع، وبالتالي قررت رفض الدعوى)[٤].

---

(١) إبراهيم شيخا، مصدر سابق، ص٣١٥.

(٢) أحمد عبد زيد حسن الشمري، أحكام القرار الإداري الإلكتروني (دراسة مقارن)، مجلة ميسان لدراسات القانونية، العدد العاشر، مجلد (١)، ص٣٣٦.

(٣) مجلة العدالة، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل، بغداد، العدد الأول، ص٧٤.

(١) مجلة العدالة، المصدر السابق، ص١٤٣، قرار ٧٧، قضاء إداري، في ١٩٩١/٢/١٥.

وبهذا نلاحظ المشرع المصري فقد قدم هذا التصوير للقرارات الإدارية التي تدخل في صلاحية السلطة القضائية التنفيذية (أخيرا). وينص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على صلاحية مجلس الدولة بنظر الطعون المباشرة في المادة (١٠). وقد لاقت ممارسة الاعتراض على القرار الإداري النهائي بإضافة كلمة "نهائي" إليه، والتي يمكن الطعن فيها بالإلغاء، حيث وجهت لها انتقادات فقهية، حيث اقترح البعض استبدالها بالقرار الإداري[١] .

أما بالنسبة لنفاذ القرار الإداري، فإن القرار الإداري هنا يجب أن يكون له تأثير على الوضع القانوني للمستأنف وأن يبين أن حقوقه قد تضررت، وهو ما لا يكون كذلك إذا كان القرار الإداري من غير المرجح أن يكون له أثر قانوني، يمكن تقديم الاستئناف عن طريق الإلغاء. ومن الأمثلة على ذلك المعلومات المتعلقة بالاستفسارات والإجراءات المتعلقة بإثبات حالة معينة، مثل طلب الفحص الطبي للموظف... ولا يمكن التظلم من الإلغاء ضمن الإجراءات التنظيمية الداخلية، فعلى سبيل المثال، الإجراءات المعتمدة لتنظيم تدفق العمل داخل الإدارة دون أن يكون لها أثر قانوني على الفرد الذي صدرت بشأنه، مثل إسناد العمل إلى الموظفين)[٢].

وخلاصة القول، يمكننا أن نرى بوضوح أن القرارات الإدارية يتم اتخاذها من جانب واحد والغرض منها هو إحداث آثار قانونية من خلال خلق وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء الوضع القانوني القائم، لذلك يجب أن تكون القرارات الإدارية فعالة، أي تؤثر على السلوك الإداري، يتم إلغاء الوضع القانوني للمستأنف.

(١) طعيمة الجرف القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٣٩.

(٢) غازي فيصل، مهدي، عدنان عاجل عبيد القضاء الاداري، ط ٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص١٦٤.

الفرع الثاني

صدور القرارات من السلطة الإدارية الوطنية

السلطة الإدارية الوطنية هي الجهة الحكومية التي تمتلك صلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية ضمن نطاق اختصاصها، وتشمل هذه السلطات الوزارات، الهيئات الحكومية، المؤسسات العامة، والدوائر الإدارية المحلية والوطنية[١]. وكذلك تصدر القرارات الإدارية من الهيئات الحرة التي وردت في المادة (١٠٢) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ [٢].

ينبغي أن يصدر القرار من الجهة الإدارية بناءً على إرادتها المنفردة، بحيث تقوم بالإفصاح عن هذه الإرادة بشكل واضح، سواء كان هذا الإفصاح إيجابيًا أو سلبيًا. فالعمد هو سمة أساسية تميز القرارات الإدارية في كل الأحوال، وتفصلها عن القرارات الأخرى مثل العقود التي تتم بين الإدارة والمقاول وفق شروط يتم الاتفاق عليها بين الطرفين. [٣]

علاوة على ذلك، فيما يخص القرارات الإدارية، يتحمل الجهاز الإداري مسؤولية مراجعة مدى صحة تلك القرارات وفقاً للقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. وقد نصت المادة السابعة الفقرة رابعاً من هذا القانون على أن "محكمة القضاء الإداري تختص بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، التي لم يتم تحديد مرجع للطعن فيها، بناءً على طلب من ذي مصلحة...". كما تم توضيح هذا الاختصاص في المادة (٧/٧) من القانون المذكور. [٤]

---

(١) ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١١٦.

(٢) الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، بغداد، العدد ٢٠١٤، السنة السابعة والاربعون، ٢٠٠٥، ص٢٢.

(٣) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط ا، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٦٠٥.

(٤) الوقائع العراقية، المصدر السابق، ص٣٩.

ولابد من الإشارة أن صدور القرارات من السلطة الإدارية الوطنية هو مبدأ رئيسي لدعوى الإلغاء، ويهدف إلى ضمان أن تكون القرارات الإدارية متوافقة مع القانون وحماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات إدارية [١].

المبحث الثالث

الشروط المرتبطة بمصالح رافع الدعوى

من المبادئ الأساسية في أصول التقاضي أنه لا يجوز رفع دعوى دون وجود فائدة حقيقية من وراءها. فالفائدة هي الأساس الذي يبرر وجود الدعوى لصاحبها، وهي المنفعة التي يمكن أن يجنيها الشخص الذي يقوم برفع الدعوى. ولذلك نلاحظ أنه حتى لو لم ينص المشرع على ذلك فإن القضاء الإداري يشترط وجود مصلحة للمدعي كشرط لقبول دعوى الإبطال. ولم يذكر المشرع الفرنسي المصلحة كشرط لقبول إجراءات الإبطال، والفائدة في إطار إجراءات الإبطال تعني أن للمستأنف مصلحة شخصية ومباشرة في إجراءات قرار الإبطال[٢]. وعليه سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب: نبين في المطلب الأول التعريف بالمصلحة وأنماطها، ونتناول في الثاني الفائدة أو المصلحة الشخصية والمالية المباشرة، ونبحث في الثالث: وجود منفعة عند رافع الدعوى.

المطلب الأول

التعريف بالمصلحة وانماطها

المصلحة هي مفهوم يشير إلى الفائدة أو المنفعة التي يسعى الأفراد أو الجماعات لتحقيقها في سياق معين. في المجال الإداري والقانوني، يتم استخدام مصطلح "المصلحة" للإشارة إلى الأهداف أو الاحتياجات التي تسعى الجهات المختلفة لتحقيقها من خلال القرارات أو السياسات المتخذة. وعلى هذا الأساس لابد من تقسيم

(١) علي محسن طويب، تصحيح الأخطاء المادية امام القضاء الإداري، مجلة ميسان لدراسات المقارنة، العدد العاشر، المجلد (١) ص٤٧٥.

(٢) محمد محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص٨٧.

هذا المطلب على ثلاثة أفرع: نخصص الفرع الأول للتعريف بالمصلحة، ونبحث في الفرع الثاني التعرف على أنماط المصلحة، ونتناول في الفرع الثالث أنواع المصلحة في دعوى الإلغاء.

الفرع الأول

التعريف بالمصلحة

كما أن المصلحة في دعوى الرد (الإلغاء) هي الفائدة المتاحة لرافع الدعوى، وهي مصلحة تختلف عن القدرة على رفع الدعوى، أي إمكانية رفع الدعوى قانوناً أو صلاحية تقديم دفاع أمام جهة قضائية، قد يكون للمتقاضي مصلحة ولكن يُمنع من رفع الدعوى لأنه يفتقر إلى الأهلية الكاملة، أي أنه لا توجد سوى مصلحة مباشرة في الشخص الذي رفع الدعوى، ويكفي تبرير طلب إلغاء القرار المطعون فيه لقبول دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية،[١] كما أن القانون قد اقتنع بأن هناك مصلحة محتملة لمن رفع الدعوى ويطلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وهذا ما أشارت اليه المادة (٧/ رابعاً) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ [٢]. ومن خلال هذا البحث يمكن التعرف على أنماط المصلحة كالاتي:

الفرع الثاني

التعرف على أنماط المصلحة [٣]

١- المصلحة الشخصية: تتعلق بالفائدة التي يحصل عليها الفرد نفسه من قرار أو موقف معين. وهذا النوع من المصلحة قد يكون مادياً، كزيادة الدخل، أو معنوياً، كتحقيق الشهرة أو المكانة الاجتماعية.

٢- المصلحة العامة: تهدف إلى تحقيق منفعة جماعية تفيد المجتمع ككل أو فئة كبيرة منه. تركز المصلحة العامة على القيم المشتركة والتوازن بين احتياجات الأفراد والجماعات المختلفة.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع اسابق، ص ٩٦وما بعدها.

(٢) الوقائع العراقية، المصدر السابق، ص٣٩.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الاداري قضاء الالغاء، القاهرة دار الفكر العربي، الطبعة السادسة ١٩٩٦، ص ٤٢٨.

٣- المصلحة المشتركة: تمثل نقطة التقاء بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة، حيث تسعى لتحقيق منفعة مشتركة لكل من الفرد والمجتمع في آن واحد.

٤- المصلحة الوطنية: تتعلق بالمصالح التي تخص الدولة أو الأمة ككل، وغالباً ما تتعلق بالأمن القومي، والاستقرار الاقتصادي، والسيادة.

٥- المصلحة المؤسسية: تشير إلى الأهداف والمنافع التي تسعى منظمة أو مؤسسة معينة لتحقيقها من خلال عملياتها وأنشطتها.

واخيراً نرى يجب أن تكون المصلحة محمية قانونًا، بمعنى أن يكون للمدعي حق قانوني يتضرر من القرار الإداري، لا تُقبل الدعاوى التي تتعلق بمصالح غير محمية أو غير معترف بها قانونًا، وبهذه الشروط تهدف إلى تحقيق التوازن بين حق الأفراد في الطعن على القرارات الإدارية وبين ضمان عدم استغلال النظام القضائي لأغراض غير جدية أو شخصية بحتة،[١] يجب على المدعي أن يثبت توفر هذه الشروط لضمان قبول دعواه أمام المحكمة الإدارية، وكذلك يجب أن يكون للمدعي مصلحة شخصية مباشرة في الطعن على القرار، ولا يمكن للمدعي رفع الدعوى نيابة عن شخص آخر إلا إذا كان لديه الصفة القانونية لتمثيله (مثل الأوصياء أو الوكلاء).

الفرع الثالث

أنواع المصلحة في دعوى الإلغاء

في دعوى الإلغاء، يمكن تصنيف المصلحة إلى أنواع مختلفة بناءً على طبيعة الأضرار وتأثير القرارات الإدارية على المدعي. فيما يلي أنواع المصلحة في دعوى الإلغاء:

أولاً- المصلحة الشخصية والمباشرة : تتعلق بالضرر الشخصي المباشر الذي يلحق بالمدعي نتيجة القرار الإداري. يجب أن يكون الضرر مؤثراً على حقوقه أو مصالحه بشكل فردي ومباشر.

(١) منتظر هادي راضي المرياني، أ.م أسامة كريم بدن، دور الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة العراقية في مكافحة الفساد الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان لدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع مجلد (١)، ص٤٥٠.

تحديد ما إذا كان المدعي رافع الدعوى موظفا أو غير موظف مثال: قرار فصل موظف من عمله بدون سبب قانوني، [١]هذا ما سنناقشه في الاتي:

١- الفائدة في طعن الموظف:

الفائدة في طعن الموظف ضد قرار إداري تتعلق بالحقوق والمصالح الشخصية والمهنية للموظف والتي قد تكون تأثرت سلباً بقرار إداري، فيما يلي النقاط الأساسية المتعلقة بفائدة الموظف في الطعن على القرارات الإدارية:

أ- القرار المتعلق بالتعيين: القرار المتعلق بالتعيين هو من القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات المختصة في المؤسسات والهيئات الحكومية والخاصة لتعيين شخص في وظيفة أو منصب معين، ويحق له الطعن على هذا القرار إذا كان قرار تعيين شخص آخر في هذا المنصب غير قانوني أو غير مؤهل للتعين بشكل تنافسي، وعليه يجب أن تتوافر عدة شروط ومعايير لضمان قبول الدعوى أمام المحكمة الإدارية [٢]، للموظف مصلحة خاصة ومباشرة في قرار ترقية زميله إذا كان هذا الزميل يمثل منافسًا له في الترقية المستقبلية، وكانت تلك القرارات غير قانونية. فيما يلي تحليل شامل للقرار المتعلق بالتعيين من حيث الشروط والفوائد والمصلحة في الطعن عليه:

ب- المنفعة في طعن الفرد من غير الموظف: بما في ذلك، الطعن من قبل فرد غير موظف في القرارات الإدارية يمكن أن يكون له أهمية كبيرة، خاصة إذا كان القرار يؤثر على حقوقه أو مصالحه الشخصية أو العامة، والفائدة في طعن الفرد غير الموظف تتعلق بحماية هذه الحقوق والمصالح وضمان العدالة والشفافية في الإجراءات الإدارية، وأن صفة المواطنة وحدها لا تكفي للاستئناف ضد الإلغاء، [٣] ويجب أيضًا وجود حالات أخرى للسماح بالاستئناف ضد الإلغاء فيما يلي تفصيل لأهمية الطعن وفائدته:

---

(١) صعب ناجي عبود الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون بجامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٧ و ما بعدها.

(٢) إسماعيل صعصاع، المصدر السابق، ص٥.

(٣) علي سعد عمران، المصدر السابق، ص١٢٨.

ج- سمة المالك: يحق للمالك الطعن في القرار الإداري المعيب الذي يلحق الضرر بالمالك، حتى لو كانت تلك القرارات لا تشكل تعدياً على حقوق الملكية.

سمة المنتفع من المرفق العام وان كان محلي: قامت محكمة القضاء الإداري بتأخير طلبات سكان مناطق أو بلديات محددة بإلغاء قرارات إدارية التي تمنعهم من الانتفاع بخدمات المرفق المحلي المرتبط بمناطقهم أو بلدياتهم [١] .

ورغم أن موقف القانون العراقي صريح، وهو أن هناك منفعة محتملة كافية للفرد لتقديم طلب إلغاء قرار إداري مخالف للقانون، أي عند وجود هذه الفائدة المحتملة، إذا كان هناك دافع يدعو إلى الخشية من الإضرار بالأشخاص المعنيين، فسيكون ذلك سبباً كافياً للطعن في قرار إلغاءه[٢].

ثانياً– منفعة الشخص المعنوي: . وتشمل الأشخاص الاعتباريين كافة المؤسسات أو الجماعات التي يعترف بها الدستور، سواء كانت عامة أو خاصة، مثل الاتحادات والجمعيات وغيرها، فلهذا الشخص المعنوي منفعة في الطعون بالقرار الإداري المعيب الذي يمس المصلحة المادية والاعتبارية كالآتي:

أ- الإجراءات التي تنطوي على المصالح الجماعية للشخص الاعتباري: – للشخص الاعتباري مصلحة خاصة تستحق الحماية، وبالتالي يمكنه رفع دعوى لإلغاء قرار إداري قد يؤثر على وجود الشخص الاعتباري أو مسؤوليته المالية أو عواقبه القانونية، مثل دعوى إلغاء قرار رفض تأسيس أو حل مؤسسة. [٣]

ب- إجراءات حماية أهداف الشخص الاعتباري: – وهي المصالح التي يرفع فيها الشخص الاعتباري دعوى الإبطال، إذا كانت مهددة بقرار إداري، قد تنشأ عن الغرض الذي أنشئ الشخص الاعتباري من أجله. ويتم تقدير درجة الاهتمام برفع الدعوى بالرجوع إلى النص القانوني الذي يحدد أهداف الشخصية الاعتبارية.[٤]

---

(١) علي سعد عمران، نفس المصدر، ص١٢٩ومابعدها.

(٢) وهذا ما أشارت اليه المادة (٧/ رابعاً) من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

(٣) زهدي يكن، المصدر السابق، ص١٣٠.

(٤) ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١٥٦.

واخيراً أنه لا يجوز للشخص الاعتباري رفع دعوى لحماية مصالح فرد أو مجموعة افراد اعتباريين بذواتهم، وإلا فلن تقبل الدعوى، ومع ذلك إذا تقرر عدم قبولها يجوز للشخص الاعتباري التدخل في الدعوى، إلا إذا كانت القرارات تتعلق بأفراد محددين بأسمائهم كطرف ثالث في الدعوى دون أن يكون له ملحق إضافي من الاجراءات الجديدة[١].

المطلب الثاني

الفائدة أو المصلحة الشخصية والمالية المباشرة

تعد الفائدة أو المصلحة الشخصية والمالية المباشرة حيث تشير إلى أي المكاسب أو المنافع الشخصية أو المالية التي يمكن أن يحققها شخص معين نتيجة لاتخاذ قرار أو تنفيذ إجراء معين، وأن هذه المصالح يمكن أن تؤثر على نزاهة القرارات الإدارية والعمليات التنظيمية، [٢] وتعتبر مصدرًا محتملاً للتضارب بين المصالح. وهذا ما سنحاول دراسته في فرعين: نتناول في الأول ضرورة أن تكون المنفعة مصلحة خاصة مباشرة، ونبين في الفرع الثاني: ضرورة أن تشكل المنفعة قصداً مادياً أو اعتبارياً.

الفرع الأول

يجب أن تكون المنفعة مصلحة خاصة مباشرة

ويجب أن يكون المستأنف (صاحب المنفعة) في وضع قانوني يؤثر فيه القرار المبتغى نقضه بشكل مباشر على مصالحه الشخصية، أي أن القرار المطعون فيه يؤثر على الوضع القانوني. ولذلك، وبغض النظر عن علاقة المدعي بالمستفيد، فإنه ليس له مصلحة شخصية ومباشرة في دعوى الإلغاء. على سبيل المثال، لا يمكن لورثة المستأنف الاستمرار في المطالبة بالموصي لهم إلا إذا كانت لديهم مصلحة شخصية ومباشرة، وذلك لأن هذا الحق لا يتم توريثه وبالتالي فإن القرار يجب أن يمس المصالح الخاصة أو الوضع القانوني لكل شخص، مما يمنحه مصلحة شخصية وتقرر السلطات القضائية الإدارية عدم القيام بذلك حتى عندما

(١) مثنى أحمد جاسم الشافعي، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٥، ص٢٠٢.

(٢) صادق محمد علي الحسيني، القرار الاداري المضاد، الجزء الاول، الطبعة الاولى، بدون دار نشر، ص ٣.

يطلب منها مباشرة إلغاء الحق، كما أن قبول دعوى الأخ لإلغاء قرار الجهة الإدارية بعدم تجديد جواز سفر أخيه، رغم أنه أكبر أفراد الأسرة سناً والمسؤول عن إدارتها[١].

الفرع الثاني

يجب أن تشكل المنفعة قصداً مادياً أو اعتبارياً

لا يشترط أن تشكل المنفعة توجهاً مادياً فقط، بل يجب أن يكون توجهاً مادياً أو اعتبارياً كلما كان القرار المعني يخدم أحدهما، أي يكون تحقيق أحد المنافع هو كافٍ لإعداد قضية الإبطال، مثال على رفع دعوى الإلغاء هو الاستئناف ضد قرار حكومي حيث يرفض القاضي إصدار ترخيص لشخص لممارسة مهنة يمكن أن تمثل فيها المصالح الأخلاقية أي مصالح الموظف، مثلاً رفع دعوى إلغاء قرار ترقية زميل، وتجاوز ترقيته رغم ذكره واحالته للتقاعد، ولأن المنفعة تمس سمعة الموظف وتشكك في كفاءته، كما أن المصلحة المعنوية تنشأ أيضاً في سياق المعتقدات الدينية، لأن المعتنق الديني مهتم برفع دعوى الإبطال ضد قرار إداري يؤثر على الطقوس الدينية التي يمارسها[٢].

المطلب الثالث

وجود المنفعة عند رفع الدعوى

وجود المنفعة عند رفع الدعوى هو شرط أساسي لقبول أي دعوى قضائية، يعني هذا الشرط أن الشخص الذي يرفع الدعوى يجب أن يكون له مصلحة حقيقية ومباشرة في الدعوى، أي أنه يتأثر بشكل مباشر من القرار أو الإجراء الذي يطعن فيه[٣]. وعلى ذلك فلابد من تقسيم هذا المطلب على فرعين: نتناول في الأول أسباب أهمية وجود المنفعة، ونبحث في الثاني توفر المنفعة وقت رفع الدعوى.

---

(١) عبد الله مصطفى الفواز ومحمد عمر سماعي، كليات الترجيح بين المصالح المتزاحمة، بحث منشور في مجلة د دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العد ٢٠٠٧ ص ١.

(٢) محمد علي آل ياسين، المصدر السابق، ص٢٩٧.

(٣) محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية القاهرة ،١٩٨٧، ص٣٢٣.

الفرع الأول

أسباب أهمية وجود المنفعة

أهمية وجود المنفعة عند رفع الدعوى تكمن في ضمان جدية القضايا المعروضة أمام المحاكم، وترشيد استخدام الموارد القضائية، وحماية الأطراف من الدعاوى الكيدية أو غير المبررة، كما يسهم هذا الشرط في تحقيق العدالة من خلال التركيز على القضايا التي تنطوي على حقوق متضررة بشكل فعلي، [١] اضافة الى هذه الأسباب لابد من اضافة هذه الشروط التي تشمل:

١- ضمان الجدية: يهدف إلى التأكد من أن الدعوى ليست كيدية أو لمجرد الإزعاج، بل تستند إلى حاجة حقيقية لحماية حق قانوني.

٢- حماية الموارد القضائية: يساعد هذا الشرط في منع إهدار وقت وجهد المحكمة على قضايا لا تعني شيئًا فعليًا للطرف الذي يرفع الدعوى.

٣- تجنب التدخل غير الضروري: يحمي الأفراد والمؤسسات من التعرض لدعاوى من أشخاص ليس لهم مصلحة حقيقية في الموضوع. [٢]

باختصار، شرط وجود المنفعة يضمن أن النظام القضائي يُستخدم بشكل مسؤول وفعال، وأن الدعاوى تُرفع فقط عندما يكون هناك حق قانوني يحتاج إلى الحماية.

الفرع الثاني

توفر المنفعة وقت رفع الدعوى

فهو مبدأ قانوني يتطلب أن يكون للمدعي مصلحة شخصية حقيقية عند رفع الدعوى القضائية، هذا المبدأ يشترط أن يكون هناك ضرر حقيقي وقع أو احتمال كبير لحدوث ضرر عند تقديم الدعوى، وبدون هذه المصلحة قد تُرفض الدعوى لأنها تُعتبر بدون أساس قانوني أو غير ذات جدوى. ومن الأحوال الثابتة أن

(١) السيد خليل هيكل، مصدر سابق، ص٢٨٦.

(٢) محمود حلمي، القضاء الاداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٧٧، ص٧٦.

شروط المنفعة يجب توافرها عند رفع دعوى البطلان، [١] ولكن هناك خلاف حول ذلك هل يجب أن تستمر هذه الشروط حتى تقضي الدعوى أم لا يكون شروطا لذلك؟

وكان مجلس الدولة الفرنسي قد اكتفى، في حكمه، بوجود المنفعة وقت رفع الدعوى ولم يشترط الاستمرارية لحين البت في القضية، إذا اختفت المنفعة أثناء النظر في الدعوى، فإن مجلس الدولة الفرنسي سيستمر في تنفيذها، ويستمر النظر في الدعوى والفصل فيها، إلا إذا كان زوال المنفعة بسبب قيام الحكومة بإزاحة عدم الحل أو المشروعية، وبالتالي الإضرار بالقرار، وبهذا لا يكون للدعوى أي سند قانوني[٢].

أما من جانب القضاء الإداري العراقي فمن خلال استقراء أحكامه يتبين أنه يقتضي تحديد المصالح منذ وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم النهائي، كما أن مجلس الدولة المصري فقد أرسى مبادئه في أحكامه بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا، شرط وجود المنفعة منذ رفع الدعوى وحتى صدور الحكم، إلا أن معظم الفقهاء رفضوا هذا الاتجاه، ورأوا أن الطبيعة المحددة لدعوى الإبطال تمنع اعتماد هذا والأخذ به، ورأوا أن الاتجاه الأول هو الاتجاه الذي يجب اتباعه والذي يتوافق مع دعوى الإبطال من حيث طبيعته والصلاحية المطلقة للحكم الصادر بموجبه. وفي رأيي المتواضع، ونظراً لموضوعية دعوى الإبطال ودورها في إعلاء مبدأ المشروعية، فإنني أميل إلى تأييد الاتجاه القائل بعدم اشتراط الفائدة إلا عند رفع الدعوى، وذلك نظراً للماهية الموضوعية لإجراءات دعوى الإلغاء[٣].

لابد من الإشارة في بعض الأنظمة القانونية، قد تكون هناك استثناءات لهذا المبدأ، مثل القضايا المتعلقة بالحقوق العامة أو المصلحة العامة، حيث يمكن للمدعي العام أو منظمات المجتمع المدني رفع الدعوى

---

(٢) حمدي ابو نور السيد عويس، مقتضيات المصلحة العامة في العقد الاداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر. الجامعي، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، ص ٢.

(٢) محسن خليل، المصدر السابق، ص٣٨٢.

(٣) حذيفة عادل عبد الكريم منصور، إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، بين التشريع الاردني والعراقي، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، آب/ ٢٠١٥، ص ١.

نيابةً عن المجتمع أو الفئات المتضررة، وتطبيق هذا المبدأ يساعد في ضمان أن تكون المحاكم منشغلة بحل النزاعات التي تتطلب تدخلها، وبالتالي يحافظ على نزاهة وفعالية النظام القضائي.

المبحث الرابع

الشروط المتعلقة بالمدة الزمنية لرفع الدعوى

وجود المنفعة عند رفع الدعوى هو شرط أساسي لقبول أي دعوى قضائية، سواء كانت أمام المحاكم المدنية أو الإدارية. يشير هذا المبدأ إلى أن الشخص الذي يرغب في رفع دعوى يجب أن يكون لديه مصلحة أو منفعة حقيقية من وراء هذه الدعوى[١].

الشروط المتعلقة بالمدة الزمنية، لرفع الدعوى تعرف بمدة التقادم أو المدة القانونية، وهي الفترة الزمنية التي يجب خلالها رفع الدعوى القضائية، بعد انقضاء هذه المدة، يفقد الشخص الحق في رفع الدعوى بشأن النزاع المعني، تختلف مدة التقادم من نوع دعوى إلى أخرى، وتختلف من نظام قانوني إلى آخر[٢].

يوضح التشريع الوطني المقارن الفترات الزمنية التي يجب خلالها رفع دعوى البطلان أمام المحكمة الإدارية، في فرنسا، وحدد المشرع هذه المدة بموجب أمر صدر في ٣١ مايو ١٩٤٥، بحيث يجب رفع الدعوى خلال شهرين من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو جريدة الدائرة، أو من تاريخ إعلانه للجهات المعنية. أما في جمهورية مصر، فقد نصت المادة (٢٤) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٢ لمجلس الدولة على أن تكون المهلة (٦٠) يومًا من تاريخ إعلان القرار للأطراف ذات الصلة.

فيما يتعلق بالمشرع العراقي، فقد تم تحديد موعد رفع دعوى البطلان في القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩(وتعديلاته) في المادة (٧/٧/أ)[١] .

(١) محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٣، ص٣٠.

(٢) شادية ابراهيم المحروقي، الاجراءات في الدعوى الادارية دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٣١.

وفيما يتعلق برفع الدعوى التأديبية أمام اللجنة التأديبية المتكاملة، ينص التعديل الثاني رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩ على قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، في المادة (١) منه، التي أضافت فقرة (٧/أ) إلى المادة ١٥ من قانون تأديب الموظفين[٢] .

واخيراً أن معرفة المدد القانونية المتعلقة بكل نوع من الدعاوى هو جزء أساسي من الإجراءات القانونية ويؤثر بشكل كبير على حقوق الأطراف المعنية في النزاع. مما يقتضي تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نتناول في المطلب الأول بدء وقت دعوى الإلغاء. ونبحث في المطلب الثاني تخطِ مدة الاستئناف.

المطلب الأول

بدء وقت دعوى الإلغاء بالطعن

عادةً، يتم حساب مهلة الإلغاء من تاريخ إعلان القرار أو من تاريخ إخطار الأطراف، ويعرض القضاء الإداري طريقا ثالثاً وهو المعرفة الحتمية أو العلم اليقيني، وهو ما سنجيره في ثلاثة أفرع: نتناول في الفرع الأول إعلان القرار، ونبحث في الفرع الثاني: الإبلاغ أو الإعلان عن القرار، ونخصص الفرع الثالث لبحث العلم اليقيني أو المؤكد.

الفرع الأول

إعلان القرار

إذا لم ينص القانون على وسائل أخرى للنشر، فلا يمكن اعتبار القرار منشورًا إلا إذا نُشر في الجريدة الرسمية للدولة أو الجريدة الرسمية للدائرة، وفي حال عدم نشر القرار بهذه الطريقة، لا يُعتبر القرار معروفًا لصاحب الشأن أو الأطراف المعنية، مما يعني أن أي تصرفات أو تخمينات قائمة عليه تظل غير مؤكدة.[٣] وأن

---

(١) المادة (٧/٧/أ). ينص القانون على أن (المتظلم يجب أن يتقدم بتظلمه إلى المحكمة خلال ٦٠ يومًا من انتهاء فترة الثلاثين يومًا المخصصة لتقديم التظلم إلى الإدارة المختصة، وإلا سيفقد حقه في الاستئناف) الوقائع العراقية، المصدر السابق، ص٤١.

(٢) المرصد النيابي العراقي www.miqpm.com. تاريخ الزيارة ١٥/ ٧/ ٢٠٢٤ الساعة الخامسة مساءً.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٤٢٧.

إصدار القرارات الإدارية هو أحد الوسائل لفهم القرار الإداري التنظيمي، إذ يضع قاعدة عامة مجردة تُطبق على عدد غير محدود من الأفراد.

الفرع الثاني

الإبلاغ أو الإعلان عن القرار

الإبلاغ أو الإعلان عن القرار الإداري هو عملية رسمية يتم من خلالها إعلام الشخص أو الجهة المعنية بالقرار الصادر من الجهة الإدارية، أما في حالة القرارات الإدارية الفردية، فيجب أن يتضمن الإبلاغ المضمون الكامل للقرار عند نشره، ويكون إبلاغ الشخص بشكل مباشر حيث يتم تسليم القرار الإداري بشكل شخصي إلى المعني بالقرار، هذا يمكن أن يتم عن طريق البريد المسجل أو بواسطة موظف مختص بالتبليغ.[١] أما الإعلان العام: في بعض الحالات، يتم الإعلان عن القرار الإداري بشكل عام من خلال نشره في الجريدة الرسمية أو على الموقع الإلكتروني للجهة الإدارية. هذا الإجراء يستخدم عادة في الحالات التي يكون فيها القرار ذا طبيعة عامة ويؤثر على عدد كبير من الأشخاص أو الجمهور العام. أما التبليغ عبر الوسائل الإلكترونية: مع تقدم التكنولوجيا، أصبحت العديد من الجهات الإدارية تستخدم الوسائل الإلكترونية للإبلاغ عن القرارات، مثل البريد الإلكتروني أو الأنظمة الإلكترونية الخاصة بالتبليغ. [٢]القاعدة العامة تنص على أن الإخطار لا يحتاج إلى إجراءات شكلية معينة، ولكنه يجب أن يتضمن اسم الجهة الإدارية التي أصدرته، وأن يكون صادرًا عن موظف مختص، ويجب أيضًا أن يُرسل الإخطار مباشرة إلى الشخص المعني أو إلى من ينوب عنه، ويبدأ احتساب الموعد النهائي من تاريخ وصول الإخطار إلى الشخص المعني، وليس من تاريخ إرساله. [٣] فعليه يعتبر القرار مُبلَّغاً بشكل قانوني من التاريخ الذي تم فيه الإبلاغ أو الإعلان عنه بالوسيلة المعتمدة، وعليه يبدأ حساب مدة الطعن من هذا التاريخ.

---

(١) مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، دار نيبور للطباعة والنشر ط ١، ٢٠١٦، ص ٢٦٧.

(٢) محسن خليل، المصدر نفسه، ص١١٩.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص١٢٥.

الفرع الثالث

العلم اليقيني أو المؤكد

يتجه القضاء الإداري العراقي والقضاء المقارن إلى اعتبار المعرفة اليقينية بالقرار المطعون فيه مبدأ أساسيًا في تحديد توقيت رفع الاستئناف أو الطعن بالإلغاء وتعني المعرفة المؤكدة أن الأطراف المعنية لديهم علم فعلي بالقرار الإداري، مما يعوّض عن الحاجة إلى الإخطار الرسمي أو يكفي بدلاً من العلم بالتبليغ[١]. وقد وضعت الجهات الإدارية والقضائية في هذا العلم اليقيني شروطاً معينة لذلك:

١- يجب أن تكون المعرفة أو العلم اليقيني حقيقي موثق وليس مفترض أو ضمني لأن المعرفة اليقينية تتعارض مع أصول النشر أو الإخطار.
٢- يجب أن يتضمن العلم اليقيني على محتوى القرار الإداري وعوامله ودوافعه كلها.
٣- ويجب أن يقتصر العلم اليقيني على القرارات الإدارية فقط، وليس على أي نوع آخر من الوثائق أو القرارات.

المطلب الثاني

تخط مدة الاستئناف

تقتضي المدة التي حددها القانون للطعن في القرار الإداري أن يقوم صاحب الشأن برفع دعواه خلال المدة المحددة، وإلا يفقد حقه في الطعن أو الاستئناف. ورغم أن هذا الأمر يعد من النظام العام، [٢] فإن هناك حالات يمكن فيها تمديد هذه الفترات، وهو ما سنبينه في ثلاثة أفرع: نتناول في الفرع الأول إيقاف الموعد، ونخصص الفرع الثاني لبحث انقطاع أو توقف الموعد، ونبين في الفرع الثالث إلغاء آثر انقضاء مدة الإلغاء.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٣٨٢

(٢) هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص٥١.

الفرع الأول

إيقاف الموعد

يشير هذا إلى فترة الاستئناف التي يتم تعليق سريانها بعد بدء فترة الإبطال بسبب حالة طارئة، تُعرف بالقوة القاهرة، وهي ظرف استثنائي يمنع أي طرف معني من تقديم دعواه. في هذه الحالة، لا يُستأنف سريان المدة المتبقية إلا بعد زوال تلك القوة القاهرة التي منعت صاحب المصلحة من رفع دعواه. هذه القوة القاهرة قد تشمل ظروفًا خارجية خارجة عن إرادة الطرف، [١] مثل اندلاع حرب أو حدوث كارثة طبيعية، كما يمكن أن تشمل ظروفًا خاصة بالمدعي، مثل اعتقاله أو مرضه الذي يؤدي إلى عجزه عن تقديم الدعوى. في مثل هذه الحالات، يتم تعليق الموعد حتى زوال العائق. ويملك القاضي الإداري صلاحية تحديد ما إذا كانت حالة القوة القاهرة قائمة أم لا.

الفرع الثاني

انقطاع أو توقف الموعد

ويشير إلى وقوع حدث معين أو حالة معينة يؤدي إلى إلغاء أو عدم احتساب عدد الأيام الماضية في وقت محدد، ولكن يتم احتسابها مرة أخرى بعد وقوع الحدث وانتهاء فترة الإبطال أو الاستئناف سيتم ذلك في الأوضاع التالية:

١. التظلم أمام الإدارة: . يتقدم صاحب الشأن بالتماس إلى جهة الإدارة التي امضت القرار أو إلى هيئة الرئاسة العليا، يطلب فيها إعادة النظر في القرار الذي صدر ضده، ومن ثم يقوم بسحب التظلم أو تعديله

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٨٩

ومن ثم يستأنف أمام الجهة القضائية، وبهذا التظلم ينجم أثر تقصير أو توقف مدة استئناف الطعون بالإلغاء[١].

٢. طلب الإعفاء من الرسم القضائي: ويتطلب ذلك من الأطراف تقديم طلب يتضمن الإعفاء من الرسم القضائي إلى المحكمة المختصة تمهيداً لرفع الدعوى أمام جهة قضائية إدارية، كما سيؤدي تقديم هذا الطلب إلى انقطاع مدة استئناف الخدمة، على أن يتم تقديمه خلال المدة المحددة في طلب الإلغاء. [٢]

٣. تقديم الدعوى أمام محكمة غير مختصة: إن تقديم طلب الدعوى أمام محكمة غير متخصصة، سواء كانت تابعة لمحكمة إدارية أو سلطة قضائية عادية، يؤدي إلى وقف مدة سحب الاستئناف، فضلاً عن وقف نفاذ موعد الدعوى، وبعد انتهاء جميع طرق الاستئناف أو هذه المواعيد، يصبح القرار معدوم الصلاحية بشكل نهائي، مع ذلك، لا يجوز للأطراف المعنية الانتفاع من هذا الموجب القاطع إلا لمرة واحدة فقط[٣].

أما بالنسبة لموقف التشريع العراقي، فإن أحكام المادة (٧/٧/ب) من التعديل الخامس لقانون المجلس شورى رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعتمد بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (عند الجهة الإدارية)[٤]. يتبين لما سبق أنه حتى لو استأنف الشخص الذي رفع دعوى البطلان أمام محكمة القضاء الإداري ضد إلغاء قرار إداري غير قانوني وأن كان قد سقط حقه من الطعن، فإنه لا يمنع من المطالبة بحقه في طلب التعويض من الجهات القضائية العادية[٥].

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٤٢٧.

(٢) سليم نعيم خضير الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠١، ص٥٥.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص١٠٥.

(٤) المادة (٧/٧/ب) من التعديل الخامس لقانون المجلس شورى رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعتمد بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ جاء فيه (عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الافراد الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون).

(٥) محمود حلمي، مصدر سابق، ص٤٠٨.

الفرع الثالث

إلغاء آثر انقضاء مدة الإلغاء

يعد انقضاء المهلة الزمنية لإلغاء الدعوى هو تحصين القرارات الإدارية من الطعون بالإبطال، كذلك لا يجوز الطعن في القرارات الإدارية سواء كان تنظيمي أو فردي، وبالتالي فإن الدعاوى المرفوعة بعد هذه المدة غير مقبولة شكلياً، ويكون الدفع بعدم المقبولية لأنه مرتبط بالنظام العام، ومع ذلك، هناك بعض الاستثناءات للأسس المذكورة أعلاه، أنشأها القضاء الإداري، مما يعني أن بعض القرارات الإدارية قابلة للاستئناف حتى لو انقضت مدة الاستئناف، [١] ومع هذا نلاحظ الاستثناءات التالية:

أولاً: بعض القرارات لا تخضع لآجال أو مواعيد محددة للاستئناف، أي أن آجال أو مواعيد الاستئناف تظل سارية وهي:

القرار الباطل أو المعدوم: القرار المعدوم هو القرار الذي فيه عيوب جسيمة تجعله باطلا قانونا، كما لو شابه اغتصاب السلطة أو خلل في إرادة المصدر.

القرارات المتصلة: هذه القرارات تُعتبر قرارات إدارية ذات صلاحيات محدودة ولا يترتب عليها آثر قانوني محدد، حيث يقتصر دورها على إنفاذ الحق المستمد بشكل مباشرمن القانون والإبلاغ عنه. وبالتالي، لا تمتلك الدائرة الإدارية أي سلطة تقديرية عند إصدارها. لذا، يرى القضاء الإداري المقارن أن مثل هذه القرارات ليست محصنة ضد مرور الزمن أو فوات الموعد[٢].

ثانياً: إذا تحولت الأوضاع التي عهدت إلى اتخاذ قرار غير قانوني، على سبيل المثال تم تعديل التشريع أو تغير الإجراء القضائي الإداري الذي تم من خلاله اتخاذ القرار الإداري، فإن القرار غير قانوني ويحق

(١) مصطفى كمال وصفي، اصول إجراءات القضاء الإداري، ١٩٧٨، ص٢٤١ وما بعدها.

(٢) فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٩٣.

لصاحب الشأن الاستئناف خلال فترة الاستئناف بعد صدور التشريعات الجديدة أو من وقت العلم المؤكد أو اليقيني لصاحب الاعتبار به صراحة من تاريخ اختلاف مسار الدعوى القضائية في التقيير[١].

الخاتمة:

وبعد هذا البحث توصلنا إلى بعض النتائج والتوصيات وهي كما يلي:

النتائج:

١- دعوى إلغاء القرارات الإدارية غير القانونية هي دعوى إدارية تدخل ضمن اختصاص الجهات القضائية الإدارية، تتعلق هذه الدعوى بإلغاء القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية للدولة، بشرط أن تكون تلك القرارات نهائية ونافذة، وتُعتبر هذه الدعوى مادية وليست شخصية.

٢- الغرض الأساسي من إجراءات دعوى الإلغاء هو تحقيق مبدأ سيادة القانون، الذي يضمن احترام وتطبيق أحكام القانون على كل من الحاكمين والمحكومين.

٣- (يحظر القانون تحصين أي إجراء أو قرار إداري من الطعون)، كما جاء في المادة (١٠٠) لسنة ٢٠٠٥من دستور العراق النافذ.

٤- يُفضل قبل رفع الطعون على القرارات الإدارية غير القانونية، أن يتقدم صاحب الطعن بشكوى إلى الدائرة الإدارية المختصة. ويجب على الدائرة البت في الاستئناف خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديم الشكوى.

٥- يجب أن تكون المصلحة قائمة وذاتية ومباشرة وقت إقامة دعوى الإبطال وتستمر حتى الفصل فيها. يشترط القضاء الإداري العراقي والمصري توافر المصلحة منذ تقديم الدعوى وحتى صدور الحكم النهائي.

٦- تختلف التشريعات في المهلة الزمنية لرفع دعوى الإلغاء؛ حيث حددها القانون الفرنسي بشهرين، بينما اتفق المشرعان المصري والعراقي على تحديدها بستين يومًا.

(١) سليم نعم خضير الخفاجي، المصدر السابق، ص٧٥.

التوصيات:

١- في العراق، تثير المادة (٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل إشكالية، حيث تنص على عدم خضوع قرارات الوزارة والجامعات للطعن أمام المحاكم في مسائل مثل القبول والانتقال والامتحانات والعقوبات الانضباطية. هذا يتعارض مع المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، التي تحظر تحصين أي قرار إداري من الطعن القضائي. لذلك، يُعتقد أن المادة (٣٨) تتعارض مع أحكام الدستور ويجب تعديلها لتتماشى مع القواعد القانونية العليا.

٢- يترتب على إلغاء الحكم يؤدي إلى إلغاء القرار من تاريخ صدوره، مع الحفاظ على الحقوق المكتسبة للغير. يتمتع الحكم بأثر رجعي، ويجب تنفيذه بشكل كامل وليس شكليًا فقط.

٣- أقترح على المشرعين العراقيين إصلاح نظام القضاء الإداري ليصبح شاملاً، يقوم على محاكم إدارية متعددة ومستويات تقاضي مختلفة.

٤- يترتب التساهل في قبول وسحب الدعوى، بسبب موضوعيتها وارتباطها بشروط المصلحة ومبادئ المشروعية، يتطلب وجود مصلحة عند رفع الدعوى، ولا يستوجب استمرارها حتى صدور الحكم.

٥- إذا زالت مصلحة المستأنف أثناء النظر في الدعوى، يجب استمرار المراجعة إذا كان القرار غير القانوني قائماً، حيث تعتبر دعوى الإلغاء أداة للدفاع عن المصلحة العامة والحقوق الفردية.

٦- ينبغي تعزيز التدريب التأهيلي لتعريفهم بمختلف أحكام اللوائح الجديدة لمساعدتهم على أداء مسؤولياتهم الوظيفية بشكل أفضل.

Reference

First- Books:

1. Abdul Aziz Abdul Moneim Khalifa, Conditions for Accepting an Appeal to Cancel the Administrative Decision, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2005.
2. Abdul Ghani Basyouni Abdullah, Administrative Judiciary, Beirut, Al-Halabi Publications, 2001.
3. Ali Khattar Shatnawi, The Concise in Administrative Law, 1st ed., Dar Wael for Publishing, Amman, 2003.

4. Ali Muhammad Badir, Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Baghdad, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, 1993.
5. Ali Muhammad Badir, Issam Al-Barzanji, and Mahdi Al-Salami, Principles of Administrative Law, University of Baghdad, 1993.
6. Ali Saad Omran, Administrative Judiciary, College of Law, Babylon, Al-Rayahin Press, 2008.
7. Atef Al-Banna, The Mediator in the Administrative Judiciary in the Arab Republic of Egypt, 2nd ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing, Egypt, 1999.
8. Fahd Al-Dughaither, Judicial Oversight of Administration Decisions, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1988
9. Ghazi Faisal, Mahdi, Adnan Ajil Ubaid, Administrative Judiciary, 2nd ed., Al-Nibras Foundation for Printing, Publishing and Distribution, Najaf Al-Ashraf, 2013.
10. Hamdi Abu Nour Al Sayed Awis, Requirements of the Public Interest in the Administrative Contract, an Applied Study, Dar Al Fikr Al Jami, First Edition, 2017.
11. Hussein Othman Mohamed Othman, Administrative Judiciary Law, Beirut, Al Halabi Publications, 2006.
12. Ibrahim Abdel Aziz Sheha, Administrative Judiciary, Alexandria, Manshaat Al Maaref, 2006.
13. Maher Saleh Alawi, Administrative Decision, Baghdad, Dar Al-Hikma for Printing and Publishing, 1991.
14. Mahmoud Hafez, Administrative Judiciary, Dar Al Nahda Al Arabiya, Seventh Edition, Cairo.
15. Mahmoud Helmy, Administrative Judiciary, Dar Al Fikr Al Arabi, Second Edition, Cairo, 1977.
16. Majid Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary, Alexandria, Manshaat Al-Maaref, 2004.
17. Mazen Lilo Radi, Principles of Administrative Judiciary, Dar Nibur for Printing and Publishing, 1st ed., 2016.
18. Mohamed Al-Sagheer Baali, Algerian Administrative Judiciary, Dar Al-Ulum for Publishing and Distribution, Annaba, 2009.

19. Mohamed Al-Shafei Abu Ras, Administrative Judiciary, Al-Nasr Library in Zagazig, Cairo, without year of publication.
20. Mohsen Khalil, Administrative Judiciary, Beirut, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1972.
21. Muhammad Ali Al Yassin, Administrative Law, Beirut, Modern Library, 1973.
22. Muhammad Ali Al Yassin, Administrative Law, Beirut, Modern Library, 1973.
23. Muhammad Anas Qasim Jafar, The Mediator in Public Law, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1987.
24. Muhammad Fuad Mahna, Principles and Rulings of Administrative Judiciary in Arab Egypt, no edition, Shabab Al-Jamiah Publishing Foundation, Egypt, 1973.
25. Muhammad Maher Abu Al-Ainain, The Cancellation Suit Before the Administrative Judiciary, Book Two - Cairo, no publisher, 2007.
26. Muhammad Muhammad Abdul Latif, Administrative Judiciary Law, Cairo, Dar Al Nahda Al Arabiya, 2002.
27. Muhammad Rifat Abdul Wahab, Administrative Judiciary, Part One, Beirut, Al-Halabi Legal Publications, 2005.
28. Mustafa Kamal Wasfi, Principles of Administrative Judiciary Procedures, 1978.
29. Omar Muhammad Al-Shoubaki, Administrative Judiciary, Amman, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, 2001.
30. Ramzi Taha Al-Shaer, General Theory of Constitutional Law, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, 2005.
31. Sadiq Muhammad Ali Al-Husseini, The Counter Administrative Decision, Part One, First Edition, without publisher and without year.
32. Sayyid Khalil Heikal, Judicial Oversight of Administrative Actions, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 1984.
33. See Muhammad Abdul Salam Mukhlis, The Theory of Interest in the Cancellation Suit, Dar Al Fikr Al Arabi, 1983.
34. Shab Toma Mansour, Administrative Law, Vol. 2, Salman Al-Azami Press, Baghdad, 1976.
35. Shadia Ibrahim Al-Mahrouqi, Procedures in Administrative Lawsuits, Dar Al-Jamiah Al-Jadida, Alexandria, 2005.

36. Suad Al-Sharqawi, Administrative Disputes, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 1976.
37. Sulaiman Muhammad Al-Tamawi, Lessons in Administrative Judiciary, Cairo, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1976.
38. Suleiman Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Annulment Judiciary, Cairo, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 6th edition, 1996.
39. Ta'ima Al-Jarf, Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1985.

Second- Theses and Dissertations:

1- Hashem Hammadi Issa, The Legal System of Administrative Grievance, Master's Thesis Submitted to the College of Law, University of Baghdad, 1989.
2- Huthaifa Adel Abdul Karim Mansour, Termination of the Administrative Contract by Sole Will, A Comparative Study, Master's Thesis, Between Jordanian and Iraqi Legislation, Submitted to the Council of the College of Law, Middle East University, August/2015.
3- Muthanna Ahmed Jassim Al-Shafie, The Condition of Interest in the Cancellation Suit, Master's Thesis, University of Baghdad, College of Law, 2005.
4- Saab Naji Abboud Formal Defenses Before the Administrative Judiciary in Iraq, Doctoral Thesis Submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2005.
5- Salim Naim Khadir Al-Khafaji, The Date of Filing the Cancellation Suit, Master's Thesis, University of Baghdad, College of Law, 2001.

Third- Lectures:

1- Ismail Saasaa, lectures entitled (A lawsuit to cancel the administrative decision) delivered to master’s students at the College of Law, University of Babylon, 2008.

Fourth- Scientific research:

1- Abdullah Mustafa Al-Fawaz and Muhammad Omar Sama’i, Faculties of Preference between Competing Interests, a research published in the Journal of Sharia and Law Studies, Volume 34, Issue 2007.

2- Ahmed Abdul Zaid Hassan Al-Shammari, Provisions of the Electronic Administrative Decision (Comparative Study), Maysan Journal of Legal Studies, Issue 10, Volume (1).
3- Ahmed Awda Al-Ghariri, Waiver of Litigation in the Cancellation Suit, Comparative Study, Al-Manara Journal, published by Al al-Bayt University, Jordan, Volume 5, Issue 2, 2000.
4- Ali Mohsen Tayeb, Correcting Material Errors Before the Administrative Judiciary, Maysan Journal of Comparative Studies, Issue 10, Volume (1).
5- Ashour, Ameel Jabbar, and Dina Attia Mashaf. "Legislative deficiency in the procedural aspect of information crime." Rigeo 11.5 (2021).
6- Ashour, Ameel Jabbar,"Criminal liability against perpetrators of economic crimes", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 9(2), pp. 285–299.
7- Muntadhar Hadi Radi Al-Mariani, A.M. Osama Karim Badan, The Role of Judicial Competencies of the Iraqi State Council in Combating Administrative Corruption (Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 9, Volume(1).

Fifth- Websites:

1- Iraqi Parliamentary Observatory www.miqpm.com. Date of visit 7/15/2024 at 5:00 PM.

Sixth - Laws:

1- Iraqi Shura Council Law No. 65 of 1979 approved by Law No. 17 of 2013.
2- State Employees Discipline Law No. 14 of 1991.
3- The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force.