التعسف في استعمال السلطة في القرارات الادارية (نقل الموظف انموذجاً)

الباحث: جودت كاظم نجم القريشي
مدير عام الدّائرة القانونيّة / وزارة الهجرة والمهجّرين

أ.م.د. أحمد محمد علي
أستاذ جامعي / كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد

إذا كان القانون يحكم سلوك الأفراد في علاقاتهم ببعض؛ فإن هذا ليس كافيًا، وإنما يجب أن يحكم علاقاتهم بهيئات الحكم ومؤسساته داخل الدولة، فأصحاب القرار في هذه المؤسّسات ما هم إلّا أفراد كغيرهم، فهم غير معصومين من الخطأ والتّعسّف، وقد يدفعهم ما يتمتّعون به من سلطة أوكلت إليهم لتحقيق الصّالح العام إلى السّلب، والاعتداء على حقوق الآخرين، والإساءة إليهم؛ لذا لا بدّ من وجود وسائل فعّالة تحول وتمنع الإدارة من أن تتعسف في استخدام سلطاتها الموكلة إليها، وأن لا تنحرف عن مغزى المصلحة العامّة، وروح القانون من خلال نقل الموظّف بدون وجه حقّ، فلا بدّ من إيجاد ضابط، أو وسيلة قانونيّة تسهّل على المدّعي وعلى القاضي، كشف ذلك التّعسّف، سواء كان ذلك بصورة مباشرة، أم غير مباشرة، ولا سيّما أن العديد من الدول انتهجت منهجًا جديدًا في ذلك؛ إذ أصبحت لا تعوّل على القرار المطعون فيه كوسيلة لإثبات التّعسّف، وتوسّع ذلك من خلال اللجوء إلى ملف الدّعوى والقرائن المحيطة بالقرار، إلى جانب الظّروف والملابسات اللاحقة والمعاصرة في إصدار القرار لإثبات التّعسّف، في استعمال السّلطة من أجل الحيلولة دون ضياع مبدأ المشروعيّة في واجبات الإدارة، وتسهيل عبء الإثبات على المدّعي.

الكلمات المفتاحية: التعسف، السلطة، التعسف في السلطة، القرارات الإداريّة، نقل الموظف.

If the law governs the behavior of individuals in their relations with each other, then this is not sufficient. Rather, it must govern their relations with the government bodies and institutions within the State. The decision-makers in these institutions are only individuals like others. They are not infallible from error and arbitrariness, and they may be motivated by the authority they enjoy entrusted to them to achieve The common good leads to robbing and assaulting the rights of others and abusing them. Therefore, there must be effective means that prevent and prevent the administration from arbitrarily using its powers entrusted to it, and that it does not deviate from the meaning of the public interest and the spirit of the law by transferring the employee unlawfully. There must be a regulator or legal means that makes it easier for the plaintiff and the judge to uncover this abuse, whether this was directly or indirectly, especially since many countries adopted a new approach to this, as they no longer relied on the contested decision as a means of proving arbitrariness. This was expanded by resorting to the case file and the evidence surrounding the decision, in addition to the subsequent circumstances and conditions and contemporary decision-making to prove arbitrariness, and the use of authority in order to prevent the loss of the principle of legality in the duties of administration and to facilitate the burden of proof on the plaintiff.

Keywords: **arbitrariness, authority, abuse of power, administrative decisions, employee transfer**

الاستلام	الإرجاع	القبول
2024/7/20	2024/8/5	2024/8/16

المقدمة

تمتاز الإدارة بتعدّد نشاطاتها نظرًا لاتّساع مشروعات الأعمال والمهام التي تقوم بها، فالوظيفة الإداريّة أصبحت اليوم متعدّدة الجوانب وأكثر شمولًا، ولا سيّما أنّ التّطورات المتسارعة التي يشهدها العالم تستلزم الاهتمام المتزايد بالإدارة والنّشاط الإداري كعلم وفنّ على حدّ سواء، من أجل ديمومة واستمرارية تقديم الإدارة للخدمات، وإشباع الحاجات العامّة، فالإدارة هي مفتاح نجاح الأمم وتقدّمها وازدهارها، فلا بدّ من مزاولة الإدارة نشاطها وفق الأطر القانونيّة السّليمة من خلال إيجاد حالة من التّوافق، والتّكامل، والتّوازن، وتقليل الخروقات عند ممارسة النّشاط الإداري.

ويعدّ القرار الإداري وسيلة قانونيّة تتم من خلاله ممارسة النّشاط الإداري للإدارة، ولكي تحقق الإدارة أهدافها في تحقيق المصلحة العامّة؛ كان لزامًا أن تملك الأخيرة وسيلة تستخدمها لتحقيق تلك الأهداف، فكان القرار الإداري الوسيلة لإدامة النّشاطات الإداريّة.

أهمية البحث.

إنّ نهوض الإدارة بأعباء المصلحة العامّة، من خلال القرارات الإداريّة، لا يعني ذلك عصمتها من الخطأ والانحراف في إصدار تلك القرارات، فقد يعتري تلك القرارات عيوب، لا سيّما وأنّ مَن يتولّى إصدار تلك القرارات هم (بشر)، ويتوقّع منهم الانحراف والتّعسّف ممّا يشكّل ذلك عيبًا في القرار الإداري؛ إذ يقول الباري عزّ وجلّ في محكم كتابه العزيز، (وليس عليكم جناح فيما أخطأتم به ولكن ما تعمّدت قلوبكم وكان الله غفورًا رحيمًا) [1].

ولا بدّ من القول إنّ سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإداريّة مقيّدة بالقانون، فقيامها باستخدام تلك السّلطة من أجل تحقيق غايات غير مشروعة بعيدة عن تحقيق المصلحة العامّة، أو استهداف هدف مختلف تمامًا عن الهدف الذي حدّده القانون، يجعل تلك القرارات متعسّفة في حقّ مَن صدرت بحقّه، ويكون ذلك القرار قابلًا للإلغاء أمام الجهات المختصّة المتمثّلة بالقضاء الإداريّ.

ويعدّ عيب التّعسّف في السّلطة من قبل الإدارة في القرارات الإدارية من أصعب طرائق الإثبات؛ وذلك لارتباطه بالبواعث والنّوايا لمصدر ذلك القرار صعب الإثبات؛ إذ لا يقتصر عجز إثباتّها على المدّعي، بل وحتّى القاضي المعروض عليه النّزاع، يكون من الصّعب عليه أن يتيقّن بأنّ الإدارة كانت متعسّفة في إصدار قراراتها.

إشكالية البحث:

تتلخّص إشكاليّة البحث في الموضوعات الآتية:

1. إنّ هذا الموضوع من الموضوعات العمليّة المهمّة، التي ستلقي بظلالها على الجهات الحكوميّة، وما يخصّ بيان الموقف القانونيّ من تعسّف الإدارة في استخدام صلاحيّتها، والاطّلاع على الآثار القانونيّة المترتّبة على إلغاء تلك القرارات.
2. عدم وجود ضابط أو معيار تبيّن من خلاله حالات التّجاوز والتّعسف، الذي تستخدمه الإدارة في قراراتها الإداريّة، لا سيّما في ظلّ السّلطة التّقديريّة الممنوحة للإدارة في اتّخاذ تلك القرارات.
3. الصّعوبة التي يواجهها المدّعي في إثبات التّعسّف، لا سيّما أنّ هذا الأمر يعدّ عيبًا دقيقًا وخطأً، فلا بدّ من أن يحظى هذا الأمر بالبحث الدّقيق، والتّوسّع المعمّق، الذي بدوره يساهم في إعانة القضاء الموقّر في ضبط تلك القرارات.
4. أحكام الرّقابة القضائيّة على القرارات المعيبة بعيب التّعسّف، لا سيّما أنّ القضاء هو الملاذ الآمن، الذي يلجأ إليه الموظّف في الحصول على حقّه من الإدارة المتعسّفة في قراراتها.
5. كثرة وقوع تلك القرارات المتعسّفة من قبل الإدارة، وتعاظمها في الوقت الحاضر، حتّى أصبحت القرارات الإداريّة تصدر بناءً على شخصنة الاختلافات داخل المؤسّسات الحكوميّة، الأمر الذي جعل تلك القرارات وسيلة للانتقام من الموظّف لأبسط الأسباب.

منهجية البحث:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصـــفيّ والتّحليليّ، إلى جانب تعزيز طرحنا بالعديد من التّطبيقات القضائيّة على القرارات الإداريّة المبنيّة على التّعسّف في استعمال السّلطة من قبل الإدارة.

فرضية البحث.

إيجاد ضابط أو وسيلة قانونيّة تسهّل على المدّعي وعلى القاضي في كشف التّعسّف في استعمال الحقّ من قبل الإدارة، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة، أم غير مباشرة، لا سيّما أنّ العديد من الدّول انتهجت منهجًا جديدًا في ذلك، وأصـــبحت لا تعوّل على القرار المطعون فيه كوسيلة لإثبات التّعسّف، فقد تمّ التّوسّع في ذلك من خلال اللجوء إلى ملف الدّعوى، والقرائن

المحيطة بالقرار، إلى جانب الظّروف والملابسات اللاحقة والمعاصرة في إصدار القرار لإثبات التّعسّف، في استعمال السّلطة من أجل الحيلولة دون ضياع مبدأ المشروعيّة في واجبات الإدارة، وتسهيل عبء الإثبات على المدّعي.

هيكلية البحث:

قسمنا بحثنا هذا على مبحثين، تناولنا في المبحث الأوّل، ماهيّة التّعسّف في استعمال الحقّ، وخصائصه، وحالاته، من خلال تقسيمه على مطلبين، بيّنا في المطلب الأوّل منه مفهوم التّعسّف في استعمال الحقّ وخصائصه، أمّا المطلب الثّاني فقد بيّنا فيه خصائص التّعسّف في استعمال الحقّ وحالاته، أمّا المبحث الثّاني، فتناولنا فيه كيفيّة إثبات التّعسّف في استعمال الحقّ، وموقف القضاء الإداريّ العراقيّ منه، من خلال تقسيمه على مطلبين، في المطلب الأوّل منه وضّحنا قواعد إثبات التّعسّف في استعمال الحقّ، أمّا المطلب الثّاني، فقد خصصناه لبيان سلطات القضاء العراقيّ في مواجهة القرار الإداريّ المشوب بالتّعسّف في استعمال الحقّ، وصولًا إلى الخاتمة، ثمّ المصادر.

المبحث الأوّل: ماهية التعسف في استعمال الحق وخصائصه وحالاته

يعدّ عيب التّعسّف في استعمال السّلطة من قبل الإدارة من أصعب العيوب؛ لارتباطه ارتباطًا وثيقًا بالغاية من القرار الإداري، الذي يصعب إثباته بوصفها متعلّقًا بهدف ونيّة الإدارة من إصدار القرار، بمعنى آخر، هل إنّ القرار الإداريّ الذي صدر من الإدارة كانت غايته تحقيق المصلحة العامّة فعلًا، أم كانت له أغراض أخرى غير المصلحة العامّة، لذلك امتاز عيب التّعسّف في استعمال السّلطة بصعوبة الإثبات عن غيره من العيوب الأخرى، التي تشوب القرار الإداريّ الصّادر من الإدارة.

إنّ بعض القرارات الإداريّة الصّادرة من قبل الإدارة في المؤسّسات الحكوميّة كافّة قد يشوبها عيب يؤدّي إلى بطلانها، أو يجعلها محلًا للإلغاء، ومن العيوب التي تؤدّي إلى بطلان القرار الإداري تعسّف الإدارة في استعمال السّلطة، فهو واحد من العيوب التي قد تشوب القرار الإداري، وتجعله عرضة للإلغاء.

وللوقوف أكثر على ذلك، فإنّنا سنقسّم هذا المبحث على مطلبين، نبيّن في المطلب الأوّل منه، مفهوم التّعسّف في استعمال الحقّ، أمّا المطلب الثّاني سيخصّص لبيان خصائص التّعسّف في استعمال الحقّ، وحالات وقوعه.

المطلب الأوّل: مفهوم التعسف في استعمال الحق

مصطلح التّعسّف في استعمال السّلطة حاز اهتمام العديد من المهتمّين بهذا الشّأن، لا سيّما وأنّ ذلك العيب امتاز بخصائص تميّزه عمّا سواه من أوجه الإلغاء للقرارات الإداريّة، سواء كان التّعسّف في استعمال السّلطة صادرًا من الإدارة، بحسن نيّة، أو بسوء نيّة، ولبيان ذلك فإنّنا نقسّم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الأوّل منه، التّعريف التّشريعيّ للتّعسّف في استعمال الحقّ، وفي الفرع الثّاني منه، التّعريف الفقهيّ للتّعسّف في استعمال الحقّ.

الفرع الأوّل: التعريف التشريعي للتعسف في استعمال الحق

لم يتضمّن الدّستور العراقيّ الدّائم لعام 2005 نصًا دستوريًّا يعرّف بموجبه التّعسّف في استعمال الحق، إلّا أنّه جاء بنصّ مهم يتعلّق بالقرار الإداري، من خلال منع تحصين القرارات أو الأعمال الإداريّة من الطّعن[2]، ومن خلال ذلك النّص؛ يستشف لنا أنّه على الرّغم من الدّستور، لم يحو بين طيّاته على نصّ يمنع بموجبه التّعسّف في استعمال الحقّ، إلّا أنّه جاء بنصّ، ولو بصورة غير مباشرة على منع الإدارة من التّعسّف في استعمال سلطتها وحقّها في تحقيق المصلحة العامّة، من خلال الحيلولة دون جعل قراراتها، أو أعمالها محصّنة من الطّعن.

وبما إنّ المشرّع الدّستوريّ لم يتطرّق إلى التّعسّف في استعمال الحقّ على مستوى الدّستور، فالأمر انعكس على التّشريع، لا سيّما في الجوانب الإداريّة، فالسّلطة التّشريعيّة، وهي الجهة المعنيّة بسنّ وتشريع القوانين[3]، لم تضمن أيًّا من القوانين المختلفة الخاصّة بالجوانب الإداريّة نصًا يتضمّن بيان مفهوم التّعسّف في استعمال الحقّ، وبما إنّنا نتكلّم عن القانون الإداريّ، وبالرّجوع إلى أسس ونشأة وتطوّر ذلك القانون؛ فإنّنا نجد أنّ من خصائص القانون الإداري أنّه غير مقنّن، بمعنى آخر لا يوجد جمع للقواعد القانونيّة الرّئيسة والمبادئ العامّة الخاصّة بذلك الفرع من القانون على شكل وثيقة رسميّة، أو مجموعة واحدة صادرة من السّلطة التّشريعيّة تنظّم القانون الإداري، على الرّغم من وجود تشريعات كثيرة ومتفرّقة تصدر عن المشرّع في العديد من المسائل والجوانب الإداريّة، إلّا أنّه تبقى الصّفة والطّابع للقانون الإداري بأنّه غير مقنّن؛ لأن تلك التّشريعات الفرعيّة –وإن صدرت في أزمنة مختلفة وأوقات متفرّقة– مراعاة للظّروف، والحاجات المستجدّة، والضّرورات العمليّة الملقاة على عاتق الإدارة في تسيير المرفق العام، وإشباع الحاجات العامّة، وتحقيق المصلحة العامّة[4].

ولعلّ الظّروف المستجدة، التي تفرضها متطلّبات الحياة المتطوّرة على الصّعد كافّة تجعل –إلى جانب نشأته البطيئة– من عمليّة تقنينه شاقة، فضلاً عن إعطاء القضاء الإداريّ السّلطة

التّقديريّة في ضبط أحكام ذلك القانون، وفق مبدأ الشّرعيّة والمشروعيّة[5]، ولا بدّ من الإشارة على المستوى التّشريعيّ إلى أنّ المشرّع تناول التّعسّف في استعمال الحقّ في القانون المدنيّ العراقيّ رقم (40 لسنة 1951)، من خلال جعل مستعمل الحقّ متعسّفًا في استعمال حقّه، إذا كان يهدف من ذلك الحق الإضرار بالآخرين، أو أن يهدف في تحقيق مصلحة قليلة الأهميّة، مقارنة بالحقوق الأخرى لغيره، أو كان يهدف من ذلك الحقّ، أن يستعمله لتحقيق غايات، أو أهداف غير مشروعة[6].

وبما إنّ التّقنين المدنيّ يعدّ رافدًا للقوانين جميعًا، ومنفذًا للعديد منها بالمبادئ الرّئيسة، فإنّ ذلك يكون مراعاة في استعمال ذلك المنع والتّعسّف في استعمال الحقّ الوارد ذكره في القانون أعلاه، من خلال استخدامه كمبادئ في القرارات والأعمال، التي تقوم بها الإدارة خاصّة إذا كان الغاية منه إصدار تلك القرارات والأعمال لتحقيق مصلحة مشروعة على حساب حقّ الموظّف العام، بعيدًا عن المصلحة العامّة، ومن ضمنها المحافظة على كرامة وحقوق الوظيفة العامّة.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للتعسف في استعمال الحق

اختلف الفقهاء في وضع تعريف جامع مانع للتّعسّف في استعمال الحقّ، في نطاق العمل الإداريّ المتّخذ من قبل الإدارة، فقد عرّفه بعضهم بأنّه: (انحراف رجل الإدارة حينما يعمل ضمن سلطاته التّقديريّة، بمراعاة الشّكل الذي نصّ عليه القانون، مع اتّخاذ قرار يدخل ضمن اختصاصه، لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير تلك التي من أجلها منح السّلطات)[7].

وعرّف أخرون التّعسّف، بأنه: (استعمال رجل الإدارة سلطته في تحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السّلطة)[8].

ويلحظ على التّعاريف السّابقة، بأنّها أوضحت التّعسّف في استعمال الحقّ من قبل الإدارة، بأنّه تصرّف عمديّ، وليس بحسن نيّة، من خلال اتّخاذ قرار، أو عمل تهدف منه غاية بعيدة عن تلك الممنوحة لها فتحقّق هدفًا آخر.

لذلك يذهب المختصّون في ذلك بالقول إنّ التّعسف يكون بمثابة عيب منصب على ركن الغاية في القرارات الإداريّة، ولا يكون ذلك إلّا إذا كانت سلطة الإدارة في المجال التّقديريّ لها بمعنى آخر يكون ضمن السّلطة التّقديريّة لها[9].

ويتّخذ العيب انحرافًا متجسّدًا في البعد والحياد عن الهدف، ويكون ذلك الانحراف أكثر دلالة على ذلك العيب، وملائمًا له من النّاحية اللّغويّة والاصطلاحيّة[10].

ويعدّ الفقه الفرنسيّ من أفضل وأشمل الاتّجاهات في بيان مفهوم التّعسّف في استعمال الحقّ؛ إذ عرّفه، بأنّه: (الانحراف بالسّلطة حينما تستخدم الإدارة اختصاصها من أجل غرض غير المصلحة العامّة، سواء أكان هذا الغرض مصلحة خاصّة، أم هدفًا سياسيًّا، ويوجد كذلك انحراف بالسّلطة حينما تتّخذ جهة الإدارة قرارًا من أجل هدف يتعلّق بالمصلحة، ولكنّه أجنبيّ عن الهدف الذي حدّده التّشريع، الذي تدعى الإدارة إلى تطبيقه)[11].

ونحن نؤيّد المفهوم الذي تبّناه الفقه الفرنسيّ، لا سيّما وأنّ العديد من القرارات الإداريّة والأعمال، التي تقوم بها الإدارة في بعض الأحيان تهدف إلى تحقيق مصالح خاصّة، أو أهداف سياسيّة تخدم توجّهات القائمين على الإدارة والمسؤولين عليها، من خلال وضع أيديولوجيّة تحقّق المصالح، فحقّقتها من خلال بوابة القرار الإداري المتعسّف.

المطلب الثاني: خصائص التعسف في استعمال الحق وحالاته

لا بدّ من توافر خصائص، لكي تكون الإدارة متعسّفة في استعمال حقّها، عند اتّخاذ القرارات والأعمال المناطة بها، وإلى جانب تلك الخصائص هناك حالات يكون فيها القرار قد خرج عن الأهداف المبتغاة والمرسومة وفق القانون.

وللوقوف على ذلك، فإنّنا سنقسّم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأوّل منه، خصائص التّعسّف في استعمال الحقّ، أمّا الفرع الثّاني، يخصّص لبيان حالات وقوع التّعسّف في استعمال الحقّ ضمن أطر الوظيفة العامّة.

الفرع الأوّل: خصائص التعسف في استعمال الحق

إنّ القرار الإداريّ المعيب بالتّعسّف في استعمال الحقّ لا بدّ أن تتوافر فيه الخصائص الآتية:

أولاً: الصفة الاحتياطية لعيب التعسف في استعمال الحق

إنّ القاعدة العامّة في القضاء الإداري في العراق بشكل خاص، وفي القضاء الإداريّ المقارن، هي أنّ القرار الإداريّ المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ يعدّ عيبًا احتياطيًّا، ويعود السّبب في جعله احتياطيًّا للصّعوبات، التي ترافق البحث عنه، وإثباته؛ لأنّه يرتكز على عناصر شخصيّة ذاتيّة متّصلة بالشّخص صاحب السّلطة في إصدار القرار الإداريّ، فالقضاء الإداريّ قبل الولوج في البحث عن التّعسّف في استعمال الحق، يبحث عن العيوب الأخرى في القرار الإداريّ.

عيب آخر غير التّعسّف في استعمال الحق، فإنّه يحكم بإلغاء القرار الإداريّ، طالما لم يثيره المدّعي أثناء النّظر في الدّعوى، بمعنى آخر لا ينظر في عيب التّعسّف في استعمال الحقّ[12].

وبهذا جعل القضاء الإداريّ عيبًا في استعمال الحقّ، لما يتّصل به بمقاصد وبواعث الشّخص صاحب السّلطة في إصدار القرار، وبذلك يكون القضاء الإداريّ قد أسّس قاعدة قانونيّة تتجسّد في عدم النّظر بالقرار الإداريّ المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ، إلّا إذا ثبت خلّوه من العيوب الأخرى الموجبة للإلغاء[13].

ثانياً: الصفة القصدية لعيب التعسف في استعمال الحق

إنّ رجل الإدارة –عند إصداره القرار الإداريّ– لا بدّ أن يكون قاصدًا من وراءه التّعسّف في استعمال الحقّ، أي أنّ مصدر القرار الإداريّ عند اتّخاذه قرارًا إداريًّا ما؛ لا بدّ أن يكون عالمًا أنّه ينحرف عن الهدف، الذي حدّده ورسمه له القانون، وعلى هذا الأساس يكون التّعسّف في استعمال الحق قصديًّا من خلال علم رجل الإدارة بخروج قراره عن المصلحة العامة، أو عن الغرض المحدّد من قبل المشرّع، أو من خلال عدم تطبيق الإجراءات المنصوص عليها قانونيًّا لتحقيق هذه الغاية، وتكون مقترنة بنيّة مصدر القرار إلى ارتكاب تلك المخالفة؛ لأنّه لا يكتفي بتطبيق الإدارة للإجراءات المقرّرة وفق القانون[14].

ثالثاً: الطابع الشخصي لعيب التعسف في استعمال الحق

من المميّزات التي يمتاز بها التّعسّف في استعمال الحقّ، أنّه يدخل ضمن نطاق وميدان البواعث، والنّوايا، والأهداف، والغايات، التي يهدف إليها مصدر القرار الإداريّ، ويكون ذا طبيعة شخصيّة، بمعنى أنّه لا يكون في دائرة الوقائع المحدّدة، ممّا انعكس وأثّر بصورة مباشرة في إمكانيّة إثباته؛ لأنّ إثباته يقتضي بالضّرورة إثبات النّوايا والمشاعر، وهذا ما لا يمكن القول به؛ لذا يستلزم على القضاء الإداريّ التّيقّن بأنّ القرار الإداريّ الصّادر كان مشوبًا بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ أن يجد الدّوافع التي دفعت مصدر القرار على إصداره، إلى جانب التّوصّل إلى الغاية، التي كان يسعى إلى تحقيقها، ومن ثمّ مطابقتها مع الغاية أو الهدف الذي يسعى إليه، أو يبغيه المشرّع، ويهدف إلى تحقيقه[15].

ويرى جانب من الفقه بأنّه ليس من الضّرورة أن يكون التّعسّف في استعمال الحقّ مرتبطًا بالدّوافع والنّوايا، التي دفعت مصدر القرار لاتّخاذ قراره، فقد يكون القرار قد صدر عن باعث حسن النّية لدى مصدر القرار، لكنّه بعيد عن المصلحة العامّة المرسومة والمحدّدة بموجب

القانون للإدارة، ويكون ذلك بمقتضى نقص الخبرة والكفاءة في تبوء المناصب الإداريّة، التي تمنح صاحبها إمكانيّة إصدار القرار الإداريّ، أو كان القرار منحرفًا بالإجراءات بدواعي حسن النّية[16]، ومن يُطرح السّؤال، ما هو موقف القضاء الإداريّ من ذلك؟

نحن نرى أنّ المهمّة الملقاة على عاتق القضاء الإداريّ في هذا الشّأن فيها نوع من الصّعوبة، لا سيّما مع قولنا إنّ التّعسّف في استعمال الحقّ مرتبط بالنّوايا والبواعث، وفي بعض الأحيان مرتبط بداعي حسن النّية، ممّا يستلزم على القضاء الإداريّ أن يغوص في ثنايا القضيّة المعروضة أمامه، وأن يستخدم الوسائل العلميّة الحديثة المتعلّقة بالإثبات في تلك المسائل، وهذا ما سوف نبيّنه في المبحث الثّاني من هذا البحث.

الفرع الثاني: حالات وقوع التعسف في استعمال الحقّ بإطار الوظيفة العامّة

يحصل التّعسّف في استعمال الحقّ في نطاق أو حدود العمل الإداريّ، حينما تستخدم الإدارة سلطاتها لتحقيق غايات وأهداف غير مشروعة، ويحدث ذلك إذا كانت الغاية أو الهدف خارج نطاق المصلحة العامّة، وإذا كان الهدف الذي يبغيه مصدر القرار الإداريّ هدفًا مغايرًا للهدف الذي حدّده القانون للإدارة، فهنا يحصل التّعسّف في استعمال الحقّ في أمرين، هما:

أولاً: التعسف في استعمال الحق بالخروج عن المصلحة العامة

تعدّ المصلحة العامّة الغاية والهدف الأساس، الذي يجب أن يبغيه مصدر القرار الإداري ويتقيّد به، كما إنّ الخروج عن هذا الهدف أو الغاية يجعل القرار مشوبًا بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ؛ إذ يعدّ ذلك العيب من أخطر العيوب، التي قد تشوب القرارات الإداريّة لا سيّما، وأنه متعلّق بنيّة مصدر القرار، التي يصعب الكشف عنها، وإثباتها، خاصّة وأنّ الإدارة كما هو معهود بها تتمتّع بسلطات تقديريّة في أداء أعمالها، الأمر الذي يجعل من إثبات العيب صعبًا على مدّعيه[17].

ثانياً: التعسف في استعمال الحق بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

تعدّ مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، الحالة الثّانية من حالات التّعسّف في استعمال الحقّ؛ إذ إنّ الإدارة أثناء أداء أعمالها المناطة بها، لها هدف تسعى إلى تحقيقه، إلى جانب المصلحة العامّة لا بدّ أن تلتزم الإدارة بالقانون في القيام بأعمالها الإداريّة، وهذا ما ينطبق مع مصطلح المصلحة العامّة في نطاقه الواسع، فإلى جانب المصلحة العامّة قد تهدف الإدارة في أداء أعمالها من خلال القرار الإداري إلى أهداف أخرى في نطاق عملها، فهذا الهدف يجب أن لا يخرج عن الغاية التي حدّدها القانون، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية؛ فإنّه يكون مشوبًا بعيب

التّعسّف في استعمال الحقّ، ويكون بذلك القرار عرضة إلى الإلغاء من القضاء الإداري لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف[18]، ممّا يستلزم هذا إلى تطبيق الإدارة ما يعرف بروح القانون والهدف الذي حدّده المشرّع، وإلّا كان القرار مشوبًا بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ، فيخرج تقدير الإدارة من نطاق المشروعيّة إلى نطاق عدم المشروعيّة[19].

وتتّخذ حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حالتين، الأولى، تتبلّور في خطأ الموظّف في تحديد الأهداف المنوطة به تحقيقها، والثّانية تتبلّور في خطأ الموظّف في استخدام وسائل تحقيق الأهداف، ومن أبرز صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وهي كثيرة الوقوع في الحياة العمليّة الوظيفيّة في الوقت الحالي؛ لذلك علينا طرحها في بحثنا هذا، إلا وهي حالة نقل الموظّف من دون وجه حقّ، مع العرض أنّ القاعدة العامّة المعمول بها في الحياه الوظيفيّة أن يكون النّقل بداعي تحقيق الصّالح العامّ وحاجة الإدارة لذلك الموظّف في المكان المنقول إليه من أجل تحسين أداء ورفع مستوى الخدمة، التي يؤدّيها العمل الإداريّ، ولا بدّ أن تستبعد في إطار بحثنا هذا النّقل النّوعي، وهو نوع من أنواع النّقل، الذي يكون بين وظيفة وأخرى من المستوى الوظيفيّ نفسه، وفي جهة العمل نفسها؛ إذ تفرض متطلّبات العمل الإداريّ اللجوء إلى ذلك[20].

لكنّ الواقع العمليّ الذي نراه الآن مخالف للقاعدة العامّة، فالنّقل اليوم أصبح وسيلة من وسائل الإدارة في التّعسّف باستعمال حقّها بدواعي الصّالح العام، ومقتضيات العمل ومتطلّباته، فيُنقل الموظّف دون وجه حقّ، فهي عقوبة مبطّنة مع العرض، ولا توجد أيّ ضمانات تحاط بهذا الإجراء، كأن تكون هناك لجنة تحقيقية، أو مستوى وظيفي غير جيد يجعل من الإدارة ترتكز في اتّخاذ قرارها بالنّقل؛ إذ يشكّل ذلك تعسفًا، وهو إجراء مقنع لم تتّخذه الإدارة ضدّ الموظّف دون أن توجّه إليه اتهامًا، بل والأكثر من ذلك يكون الموظّف المنقول طيلة حياته الوظيفيّة، وبموجب درجات التّقييم السّنويّة، ونصف السّنويّة له ذات مستوى عال، إلى جانب حرصه وكفاءته ونزاهته، ولكن مع ذلك يُجحف بحقّه، ويُنقل بمجرّد المخالفة في الأداء والتّوجّهات مع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ولا يقتصر هذا الأمر على الموظّف من المستويات الوظيفيّة الوسطى، بل يشمل ذلك أيضًا الموظّف من الدّرجة الخاصّة، من الوكيل في الوزارة ونزولًا، فهناك حالات عديدة في الواقع العمليّ يتمّ فيه نقل الموظّف سواء أكان بدرجة مدير عامّ، أم معاون مدير عام، إلى جهات ووزارات أخرى دون وجه حقّ، على الرّغم من كفاءة ونزاهة ذلك الموظّف، ولمجلس الدّولة المصري موقف حاسم إزاء قرارات النّقل، التي تقصد من خلالها الإدارة توقيع جزاءات مقنعة، فقد أُلغيت العديد من القرارات الإداريّة المتضمّنة نقل الموظّف، وهنا وجد

مجلس الدّولة في تلك القرارات مخالفة صريحة لقاعدة تخصيص الأهداف المرسومة للإدارة؛ بسبب النّشاط الذي يمارسه الموظّف المنقول، الذي عدّته الإدارة مناوئًا لها، وأصبح القرار مشوبًا بعيب التّعسّف في استعمال الحق[21].

وبدورنا نلتمس من مجلس الدّولة الاتّحادي بوصفه الجهة والملاذ الآمن، الذي يلجأ إليه الموظّف المنقول، أن تأخذ بفكرة النّقل كعقوبة مقنعة، وأن يدقّق في مدى مراعاة الإدارة في توفر ضرورة المصلحة العامّة عند اتّخاذها قرار النّقل، الذي تدّعي توافره عند إصدار القرار الإداريّ المتضمّن نقل الموظّف إلى وظيفة أخرى، فلا بدّ الغوص في العيوب الدّاخليّة للقرار الإداريّ؛ لأنّ الواقع الحاليّ يحوي العديد من القرارات الإداريّة في مجال الوظيفة العامّة، يكون محتواها النّقل دون وجه حقّ، وبدون أيّ مبرّرات أو مستندات تجيز للإدارة ذلك، فالبحث في العيوب الدّاخليّة، يجعل من الرّقابة القضائيّة على أعمال الإدارة بمثابة النّزول إلى الحدّ الأدنى، وهذ كلّه سوف يصبّ في مصلحة مبدأ المشروعيّة وحقوق الأفراد وحريّاتهم.

إنّ قانون انضباط موظّفي الدّولة العراقي لم يتضمّن بين طيّاته النّقل كعقوبة انضباطيّة مع العرض أنّ العقوبات الانضباطيّة في القانون واردة على سبيل المثال لا الحصر، فحصول ضرر للموظّف المنقول، سواء أكان بتفويت الفرصة عليه بالتّرقية على سبيل المثال أو بالمردود المادي من حيث المخصّصات الممنوحة له في تلك الوظيفة على حساب الوظيفة المنقول إليها، أو أن تكون الوظيفة أو الدّرجة المنقول إليها أقل من درجته الحاليّة، كلّها تعدّ بمثابة عيب في ركن الغاية، وأن يكون القصد من النّقل تحقيق المصلحة العامّة ومصلحة العمل، وحسب تيسير إدائها بانتظام[22].

المبحث الثاني: كيفية إثبات التعسف في استعمال الحق وموقف القضاء الاداري منه

يعدّ موضوع إثبات عيب التّعسف في استعمال الحق من الموضوعات ذات الأهمية البالغة، بسبب الصعوبة العملية في الكشف والوصول إليه؛ لأنّه من أشد العيوب خفاءً ودقّة، لتعلّقه بالهدف والغاية التي تبغيها الإدارة من خلال إصداره للقرارات الإداريّة، التي تقوم بها لأداء مهامها الموكلة إليها؛ لذلك نلحظ أنّ القضاء الإداريّ العراقيّ بشكل خاص، والقضاء الإداريّ المقارن قد أجاز للمدّعي أن يكرّس وسائل وطرائق الإثبات التي تساهم وبشكل مباشر في إيضاح التّعسّف في استعمال الحقّ من قبل الإدارة؛ ممّا يولّد قناعة واستقرارًا وجدانيًّا لدى المحاكم بإلغاء ذلك القرار المشوب بذلك العيب. وللوقوف أكثر على ذلك، ارتأينا أن نقسّم هذا

المبحث على مطلبين، نبيّن في المطلب الأوّل منه قواعد إثبات التّعسّف في استعمال الحق، ونتناول في المطلب الثّاني منه سلطات القضاء الإداريّ العراقيّ في مواجهة القرارات الإداريّة المشوبة بعيب التّعسّف في استعمال الحق.

المطلب الأول: قواعد إثبات التعسف في استعمال الحق

إنّ عمليّة إثبات عيب التّعسّف في استعمال الحقّ تمتاز بأنّها ذات أهميّة كبيرة وصعبة في الوقت نفسه، إذ إنّ الكشف عنها ليس بالأمر السّهل، فالموظّف الصّادر بحقّه قرار إداريّ يعتريه عيب التّعسّف في استعمال الحقّ، وليس من السّهل عليه أن يثبت ذلك بسهولة، لأن ذلك العيب ذو طبيعة خاصّة، ويعدّ من أشدّ العيوب خفاءً ودقّة، وهذه الصّعوبة لا تقتصر على المدّعي فقط، فالقاضي أيضًا يواجه الصّعوبة نفسها، في تيقّن من أنّ الإدارة قد خالفت المصلحة العامّة، وروح القانون في قراراتها الإداريّة[23].

ولبيان ماهيّة الطرائق التي يمكن من خلالها إثبات عيب التّعسّف في استعمال الحق؛ لذا سوف نقسّم هذا المطلب على فرعين، نبيّن في الفرع الأوّل وسائل وطرائق الإثبات المباشرة، أمّا الفرع الثّاني، نخصّصه لبيان وسائل وطرائق الإثبات غير المباشرة.

الفرع الأول: وسائل وطرائق الإثبات المباشر

إنّ قيام القاضي الإداريّ باستخلاص وجود التّعسّف في استعمال الحقّ من خلال مفردات ونصوص القرارات الإداريّة بحدّ ذاتها، أو ما صاحبه من نقاشات، أو يتمّ استخلاص التّعسّف، من خلال الأوراق التي يتكوّن منها ملف الدّعوى المعروض أمام المحكمة الإداريّة، وبموجب ذلك يكون القاضي الإداريّ قد توصّل إلى عيب التّعسّف في استعمال الحقّ، من خلال وسائل وطرائق مباشرة ولبيان هاتين الحالتين، وسوف نتناول ذلك بالشّكل الآتي:

أولاً: الوصول إلى التعسف في استعمال الحق من خلال نص القرار الإداري المطعون فيه أمام المحكمة

إنّ هذه الطّريقة تمكّن القاضي الإداريّ من كشف التّعسّف في استعمال الحق، من خلال التّمعّن والتّمحيص في القرار الإداريّ بحد ذاته، وعلى الرّغم من أنّ هذه الطّريقة بظاهرها تعدّ وسيلة غير مجدية، لا سيّما إذا ما علمنا أنّ مصدر القرار الإداري سوف ينتهج الحيطة والحرص عند إقدامه على إصدار القرار الإداري، لاستيفاء كامل المشروعيّة، ولكن إذا كان القرار مسبّبًا؛ فإنّ القاضي يستطيع التّوصّل إلى التّعسّف في استعمال الحق، من خلال ذلك التّسبيب بعد التّمعّن والتّمحيص فيه[24].

وهذه القاعدة العامّة أُقرّت من قبل مجلس الدّولة الفرنسي، والتّمسّك بها في العديد من أحكامه، وإلزام الإدارة عند إصدارها للقرارات الإداريّة أن تكون صريحة ومسبّبة من أجل التّوصّل إلى التّعسّف في استعمال الحقّ من خلال الانحراف عن الأهداف الحقيقية التي يجب أن تتّبعها الإدارة[25].

ثانياً: الوصول إلى التعسف في استعمال الحق من خلال ملف الدعوى ذاته

إذا كان انحراف الإدارة وتعسّفها في اتّخاذ القرارات الإداريّة قد تم بصورة متقنة، ولم يستطع القاضي الإداريّ أن يستخلص ذلك من قراءة حيثيّات القرار الإداريّ بحدّ ذاته، فقد أقر مجلس الدّولة الفرنسي وسيلة وطريقة أخرى يستطيع القاضي من خلالها التّوصّل إلى التّعسّف في استعمال الحق، من خلال اللجوء إلى ملف الدّعوى، أي ما يشتمل عليه من أوراق ومستندات تمثّل الوعاء الحقيقيّ الذي يتمّ من خلاله كشف الانحراف الحاصل من قبل الإدارة؛ إذ قد تحوي أوراق الدّعوى على دليل دافع وثابت يؤكّد وجود تعسف من قبل الإدارة في القرار الإداريّ المطعون فيه[26].

فلكل قرار إداريّ أوليات وملف خاص لدى الإدارة قبل الإقدام على اتّخاذه وتبنّيه، ومن خلال ذلك الملف يسلك القاضي الطّريقة للإثبات المباشر للانحراف الحاصل من قبل الإدارة، لا سيّما بعد الفشل في التّوصّل إليه من خلال منطوق وحيثيّات القرار الإداريّ بحدّ ذاته، وقد توسّع مجلس الدّولة الفرنسي، في بيان ماهيّة ومفهوم ملف الدّعوى إلى مدى بعيد، لكي يمكّن المدعي والقاضي على حدّ سواء في الكشف عن هذا العيب؛ إذ إنّ لكلّ قرار إداريّ مداولات قد حصلت قبل صدوره، فضلاً عن تعليمات قد تكون صادرة من الرّئيس الإداريّ الأعلى إلى الموظّف الذي قام بإصدار القرار المخوّل بإصداره[27]، فإذا كان القرار الصّادر من قبل الإدارة مخالفًا للتّعليمات الصّادرة من الرّئيس الإداريّ الأعلى، أو لا يحقّق الصّالح العام، ومخالفًا للقانون، فإنّ القرار يكون مشوبًا بعيب التّعسّف في استعمال الحق، لا سيّما وأنّ الإدارة لا تعمل إلّا من خلال توجيهات عامّة، أو خاصّة، يتلقّاها مصدر القرار من رؤسائه في العمل، إلى جانب التّفسيرات والإيضاحات التي تتمّ وفق القانون، إذ تكون بمثابة أطر قانونيّة لتلك القرارات الإداريّة، وهنا يتّضح غرض الإدارة من القرار الإداريّ المتّخذ، الذي يحوي انحرافًا وتعسفًا في الحق[28].

الفرع الثاني: وسائل وطرائق الإثبات غير المباشرة

إنّ تجسيد الرّقابة القضائيّة، والكشف على عيب التّعسف الصّادر من الإدارة في القرار الإداريّ المطعون فيه، قد يلزم القاضي في الوصول إلى هذا الأخير، من خلال اللجوء إلى وسائل غير مباشرة، لفحص القرار الإداري المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق، ولكي يتمكّن القاضي من ذلك؛ هناك طريقتان يستطيع القاضي من خلالهما التّوصّل إلى عيب التّعسّف في استغلال الحقّ، وهما:

أولاً: الإثبات من خلال القرائن

يراد بالقرائن استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت؛ إذ يتمّ اللجوء إلى تلك الطّريقة في الإثبات حينما يفتقر ملف إلى أدّلة إثبات كافية، أو حينما تكون هناك صعوبة على المدّعي في تقديم المستندات اللازمة لإثبات التّعسّف في استعمال الحقّ الصّادر من الإدارة في قرارها، فمن خلال ذلك يستطيع القاضي الإداريّ أن يبني حكمه على الأوامر والشّهادات والدّلائل، ويعدّها قرينة ضدّ الإدارة من أجل إثبات تعسّفها وتبنّي مقتضيات المشروعيّة[29].

إنّ القاضي الإداريّ يمكنه الاعتماد على العديد من القرائن في إقامة دليل إثبات عيب التّعسف في استعمال الحق، مثل إمكانيّة سماع الشّهود، أو استدعاء أيّ شخص يرى أنّ سماع أقواله مفيد ومؤثّر في الدّعوى، أو سماع أعوان الإدارة، وطلب حضورهم لبيان أقوالهم في تلك القرارات، أو أن ينتقل إلى مكان الإدارة؛ لأجراء المعاينة عن قرب أو الاستدلال بالمضاهاة في الخطوط، واتّخاذ التّدابير اللازمة لنجاح التّحقيق في الوصول إلى ذلك الانحراف المتّخذ من قبل الإدارة[30].

وقد أجاز المشرّع العراقيّ للقاضي بشكل عام أن يستفد من وسائل التّقدّم العلميّ في إقامته القرائن القانونيّة[31]، كما إنّه عدّ القرينة دليلًا من أدّلة الإثبات، التي يمكن اللجوء إليها لإثبات الوقائع[32]، وبما إنّ القرينة تفسّر من بين أهمّ وسائل الإثبات في الاستدلال على عيب التّعسّف في استعمال الحق؛ فإنّ القضاء الإداريّ يمكنه الاعتماد عليها في الكشف على العديد من الحالات، التي تدين الإدارة بالتّعسّف، ومن بينها:

1. التّفضيل في المعاملة بين الموظّفين والأفراد.
2. عدم وجود دافع معقول في اتّخاذ القرار الإداري.
3. اتّخاذ الإدارة موقفًا سلبيًّا من الادّعاء والحجج المقدّمة من قبل الموظّف المنقول.
4. انعدام مبدأ التّناسب في قرار الإدارة.

ثانياً: الإثبات من خلال ظروف خارجة عن نطاق وصدور القرار الإداري المطعون فيه

لقد حاول مجلس الدّولة الفرنسي التّوسّع في مفهوم إثبات التّعسّف في استعمال الحقّ من قبل الإدارة أثناء إصدارها القرارات الإداريّة، مستندًا في ذلك إلى الصّعوبة، التي قد تعتري الكشف على الانحراف، والتّجاوز من قبل الإدارة، ولغرض الحيلولة دون إفلات الإدارة من إلغاء قراراتها المشوبة بعيب التّعسّف، لا سيّما وأنّ المدّعي (الموظّف)، يكون في حالة من الضّعف على إثبات وإقامة الدّليل على تعسّف الإدارة أمام القضاء الإداري، لذلك تم منح القاضي الإداريّ سلطة تقديريّة في بيان التّعسّف، من خلال اللجوء إلى الظّروف الخارجة عن النّزاع دون الاعتماد فقط على القرائن أو التّوسّع في مفهوم ملف الدّعوى المعروض أمام القضاء[33].

إنّ هذا المبدأ يعدّ نقطة تحوّل في إثبات التّعسّف في استعمال الحق عند إقدام الإدارة على إصدار قرارات إداريّة مشوبة بذلك العيب، فالرّجوع إلى الظّروف الخارجة عن النّزاع المعروض أمام القضاء الإداري، بغض النّظر إذا كانت تلك الوقائع قديمة أم حديثة، التي يتم من خلالها إثبات التّعسّف في أمور لا تتّصل، ولا تمدّ إلى النّزاع المعروض بأيّ شكل من الأشكال، وليس ذات صلة مباشرة به[34].

ونحن نرى أنّ منح القاضي الإداري تلك السّلطة في إمكانيّة الرّجوع إلى الظّروف الخارجة عن النّزاع، سيجعل الإدارة تدرس قراراتها، وتتأنى فيها قبل التّعسّف في إصدارها، فحينما يقدّم القاضي الإداريّ على تحليل الوقائع الخارجة عن نطاق العمل الإداريّ، وإصدار حكم بإلغاء تلك القرارات غير المشروعة لتجاوزها الحقّ، سواء أكان تحقيق الصّالح العام، أو تطبيق روح القانون.

وهناك العديد من القرارات والأحكام الصّادرة من مجلس الدّولة الفرنسي بهذا الشّأن، التي من خلالها يُرسّخ ذلك المبدأ، مع إعطاء القضاء إمكانيّة إحقاق الحق في حالة تجاوز القانون ومخالفته، فضلًا عن أنّ سلوك هذا النّهج من قبل القضاء يكون بمثابة مواكبة للتّطوّرات العلميّة والقضائيّة في أحكام الرّقابة القضائيّة على مشروعيّة قرارات الإدارة، بما فيها إلغاء تلك القرارات المشوبة بعيب التّعسّف[35].

ونحن نلتمس من مجلس الدّولة الاتّحاديّ أن يأخذ بذلك المبدأ في إمكانيّة وضع المجال للقاضي الإداريّ باللجوء إلى تحليل الظّروف الخارجة عن النّزاع المعروض، لكي يتم إلغاء القرارات الإداريّة المشوبة بعيب التّعسّف وإلزام الإدارة بتحقيق الصّالح العام، وتطبيق روح القانون في عملها.

المطلب الثاني: سلطات القضاء الإداري العراقي في مواجهة القرار المشوب بالتعسف في استعمال الحق

يمارس القاضي الإداري دورًا كبيرًا في فحص التّصرّف، أو القرار الإداريّ محلّ النّزاع، من حيث بيان مدى مطابقته، أو عدم مطابقته للقانون والصّالح العام، ومن خلال ذلك يكون لدى القاضي الإداريّ الحلّ والفيصل في إلغاء أو بطلان ذلك القرار المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق، واستنادًا لمبدأ الفصل بين السّلطات المقرّ دستوريًّا وقانونيًّا؛ فإنّ الإدارة ملزمة بتنفيذ القرارات والأحكام الصّادرة من القضاء الإداريّ، بوصفه سلطة مستقلّة وملزمة إلى الجهات التّنفيذيّة جميعًا بتنفيذ ما يصدر منها من أحكام[36].

ولبيان ذلك، فإنّنا سنقسّم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأوّل منه، الشّروط العامّة الواجب توافرها في دعوى إلغاء القرار الإداريّ المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق، أمّا الفرع الثّاني، يتناول فيه الشّروط الخاصّة الواجب توافرها في تلك الدّعوى.

الفرع الأول: الشروط العامة الواجب توافرها في دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب التعسف في استعمال الحق

1. **الصّفة:** يراد بالصّفة في إقامة دعوى إلغاء القرار الإداريّ المعيب، هو أن يكون رافع الدّعوى في الأصل هو صاحب الحق، أو المركز القانوني الذي اعتدي عليه؛ لأنّه هو وحدّه صاحب الصّفة في رفعها، وهناك إجماع فقهيّ على ضرورة توفّر ذلك الشّرط في قبول الدّعاوى، سواء أكانت مدنيّة، أم إداريّة[37]؛ لذلك عُرّفت بأنّها المصلحة الشّخصيّة المباشرة؛ إذ يكون رافع الدّعوى هو صاحب الحق، أو المركز القانوني المراد حمايته[38]، ويذهب بعض الفقه إلى ضرورة التّمييز ما بين الصّفة والمصلحة الشّخصيّة المباشرة، من خلال قولهم بأنّ هناك حالات ترفع فيها دعاوى من طرف الممثّل القانونيّ، مثل الولي، والوصي، أو الوكيل[39].
2. **المصلحة:** هي المنفعة التي يحقّقها صاحب المطالبة القضائيّة، من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري؛ إذ إنّها تشكّل الباعث الدّافع وراء رفع تلك الدّعوى والمحرك الرّئيس في رفعها، فلا توجد دعوى من غير مصلحة؛ لأنّ ذلك سيؤدّي إلى إشغال القضاء بدعاوى لا فائدة عمليّة منها نكون أمام دعاوى غير منتجة[40]، وتتحقّق المصلحة حينما يمسّ قرار إداريّ نهائيّ بآثاره القانونيّة المتولّدة حقًا أو مصلحة جوهريّة يحميها القانون شخصيّة ومباشرة للطّاعن، وقد تكون تلك المصلحة ماديّة، أو معنويّة، أو أدبيّة[41].

3. **الأهليّة:** تعدّ الأهليّة شرطًا من شروط مباشرة الخصومة، وليست من شروط قبول الدّعوى، فالأهليّة شرط لصحّة إجراءات الدّعوى وليس شرطاً لقبولها، فإذا باشر الدّعوى شخص ليس أهلًا لمباشرتها كانت دعواه مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة تكون باطلة بسبب عدم توفّر الأهليّة، وتعدّ الأهليّة من النّظام العام، التي يثيرها القاضي الإداري من تلقاء نفسه[42]، وقد نص قانون المرافعات العراقي على ضرورة أن يكون طرفا الدّعوى متمتّعين بالأهليّة اللازمة لاستعمال ومباشرة الحقوق التي ترتبط بالدّعوى[43]، ويعدّ كلّ شخص آهلًا لمباشرة حقوقه المدنيّة؛ إذا أتمّ 18 من عمره، وكان متمتّعًا بقواه العقليّة، ولم يحجر عليه، فإذا لم يكن كذلك وجب أن ينوب عنه من يمثّله شرعًا، أو قانونًا[44]، كما إنّ هذا الأمر يطبّق على الشّخص الطّبيعي، أمّا الشّخص المعنوي؛ فإنّه يتمتّع بحقّ التّقاضي، ولا بدّ من تعيين نائب يعبّر عن إرادته، كأن يكون ممثلًا يمثّله قانونًا[45]، وقد ألزم القانون القاضي الإداريّ بإثارة شرط الأهليّة في الدّعوى من تلقاء نفسه عند عدم توفّره في أحد طرفي النّزاع، كما يجوز للخصوم التّمسّك بالبطلان لانعدام الأهليّة في أيّ مرحلة كانت عليها الدّعوى، كما لا يجوز للخصوم أن يتنازلوا عن هذا الشّرط أو أن يتّفقوا على مخالفته[46].

الفرع الثاني: الشروط الخاصة الواجب توافرها في دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب التعسف في استعمال الحق

1. تقديم الدّعوى بعريضة: لا يمكن أن تقام دعوى إلغاء القرار الإداريّ، ما لم يقم الموظّف بتقديم وإيداع عريضة دعوى أمام الجهة القضائيّة المختصّة، وهذه الجهة هي (محكمة قضاء الموظّفين)، في مجلس الدّولة الاتّحادي العراقي[47]، ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ القضاء الإداري ليس وحده فقط، لا يمكن أن يتحرّك من دون عريضة دعوى، وإنّما حتّى القضاء المدني لا يمكن تحريكه إلّا بناءً على طلب يقدّم إليه، وهذا الطّلب يشترط فيه أن يقدّم بشكل مكتوب[48]، كما إنّ القضاء الإداريّ عند النّظر في الدّعاوى المقامة أمامه يطبّق القواعد العامّة في التّرافع المنصوص عليها في قانون المرافعات والإثبات[49]، كما يشترط في عريضة الدّعوى المقامة أمام محكمة قضاء الموظّفين جملة من البيانات التي لا بدّ من توافرها في تلك العريضة[50].
2. وجود قرار إداري صادر بحقّ الموظّف يسبق تقديم الدّعوى أمام القضاء الإداري.

يمارس القضاء الإداريّ دور الرّقابة على مشروعيّة القرارات الإداريّة المتّخذة من جانب الإدارة دون غيرها من الأعمال الإداريّة الأخرى؛ إذ إنّ هناك أعمالًا إداريّة تصدر بقرار

إداريّ، إلّا أنّها لا تكون محلّ الرّقابة المشـــروعيّة من قبل القضـــاء الإداريّ[51]، ولا بدّ أن تحوي عريضـــة الدّعوى ضـــمن البيانات المقدّمة من قبل الموظّف على القرار الإداريّ المطعون فيه، لكن إذا أثبت المدّعي أن هناك عذرًا أنّ للإدارة يدًا في عدم تمكينه من الاطّلاع على القرار؛ فهنا يتدخّل القضـــاء الإداري، ويلزم الإدارة بتقديم ذلك القرار الإداري المطعون فيه، وللمحكمة أن تســـتخلص النّتائج القانونيّة المترتّبة على هذا الامتناع؛ إذ إنّ ذلك يصـــبّ في مصـــلحة المدّعي، وحمايته من تعسّـــف الإدارة، ومن خلال ذلك نلحظ أنّ القرار الإداريّ لا يشكّل عائقًا أمام المتقاضين باللجوء إلى القضاء الإداري[52].

3. التّظلّم المسبق أمام الإدارة على القرار الإداريّ الصّادر منها.

يعدّ التّظلّم على القرارات الإداريّة بمثابة التماس يقدّم من قبل الموظّف المتضـــرّر من القرار الإداريّ إلى الجهة الإداريّة، التي أصـــدرت ذلك القرار طاعنًا في قرارها بعدم المشـــروعيّة، مطالبًا إيّاها بالعدول عنه من خلال إلغائه، أو ســـحبه، أو تعديل محتواه، بوصفه غير مشروع ويخالف الصّالح العام وروح القانون[53].

وقد ألزم قانون مجلس الدّولة الاتّحادي العراقيّ الموظّف الصّادر بحقّه قرار إداري، ويرى هذا الأخير أنّ ذلك القرار كان مجحفًا، وأنّ الإدارة قد مارست التّعسّـف في استعمال حقّها، أن يقوم بالتّظلّم على ذلك القرار لمخالفته مبدأ المشـــروعيّة، وعدم تحقيقه الصّـــالح العام أمام الجهة، التي أصـــدرته خلال مدّة (30) ثلاثين يومًا من تأريخ تبليغه بذلك القرار، وعلى الإدارة أن تبت بذلك التّظلّم خلال (30) ثلاثين يومًا من تأريخ تسجيل التّظلّم[54].

ومن الملاحظ في الواقع العمليّ أنّ الإدارة في بعض الأحيان تمتنع عن اســـتلام طلب التّظلّم من الموظّف المتضـــرّر من الأمر الإداري الصّـــادر بحقّه، أو أن تســـتلمه من دون أن يكون هناك أيّ وصل يثبت استلام ذلك؛ ممّا يولّد صعوبة في الإثبات، لاسيّما وأن الموظّف (المدّعي)، مكلّف بعبء الإثبات، أنّه تظلّم من القرار اســـتنادًا لقاعدة (البينة على مَن ادّعى واليمين على من أنكر)، فالمحكمة المختصّـــة سترد الدّعوى من النّاحية الشّـــكليّة في حالة عدم وجود إثبات بأنّ الموظّف قد تظلّم أمام الإدارة؛ لذا ندعو مشـــرّعنا الموقّر إلى إلزام الإدارة وبنص تشريعيّ من ضرورة استلام التّظلّم من الموظّف المتضـــرّر، وإعطائه ما يؤيّد ذلك لتسهيل مهمّة الإثبات عليه.

ويعدّ ســـكوت الإدارة بالرّد على ذلك التّظلّم بمثابة رفض للتّظلّم، وفي حالة ردّ الإدارة على التّظلّم بالرّفض، أو عدم البت فيه[55]؛ فإنّ الموظّف المتضـــرّر من ذلك القرار

يستطيع أن يلجأ إلى محكمة القضاء الإداري للحصول على حقّه من خلال الحصول على حكم قضائيّ يتضمّن إلغاء القرار الإداريّ المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق، وقد صدرت عن تلك المحكمة العديد من الأحكام المتضمّنة إلغاء القرارات الإداريّة المشوبة بذلك العيب، ومن تلك الأحكام الحكم بإلغاء قرار نقل الموظّف؛ وذلك لأنّ الإدارة كانت متعسّفة في استخدام سلطاتها التّقديريّة الممنوحة لها، وأنّها كانت متعسّفة؛ لأنّ سلطتها التّقديريّة يجب أن تخضع إلى أسس ومعايير موضوعيّة وعادلة، فنقل الموظّف أو حرمانه من استلام المسؤوليّة الإداريّة مستقبلًا، أو حرمانه من ممارسة اختصاصه الوظيفي، كلّ ذلك يعدّ تعسّفًا في استخدام الحق، والخروج عن المصلحة العامّة وتطبيق القانون[56]، وفي بعض الأحيان تستجيب الإدارة، وتقبل التّظلّم، وتُخفّف العقوبة وتقوم بإلغائها، وبهذه الحالة لا يمكن تشديد العقوبة استنادًا للقاعدة القانونيّة التي تنصّ على أنّه (لا يضار الطّاعن بطعنه).

الخاتمة

إنّ منع الإدارة من أن تتعسّف في استخدام سلطاتها الموكلة إليها، وأن لا تنحرف عن مغزى المصلحة العامّة وروح القانون، في نقل الموظّف بدون وجه حقّ، من خلال الضابط أو الوسيلة القانونيّة، التي توصّلنا إليها، التي ستسهّل على المدّعي والقاضي في كشف ذلك التّعسّف، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة، أم غير مباشرة، ولا سيّما أنّ العديد من الدّول انتهجت منهجًا جديدًا في ذلك؛ إذ أصبحت لا تعوّل على القرار المطعون فيه، وسيلة لإثبات التّعسّف، فقد تم التّوسّع في ذلك من خلال اللجوء إلى ملف الدّعوى والقرائن المحيطة بالقرار، إلى جانب الظّروف والملابسات اللاحقة والمعاصرة في إصدار القرار لإثبات التّعسّف في استعمال السّلطة من أجل الحيلولة دون ضياع مبدأ المشروعيّة في واجبات الإدارة، وتسهيل عبء الإثبات على المدّعي، ومن هنا سنبيّن أهمّ ما توصّلنا إليه من نتائج وتوصيات، وعلى الشّكل الآتي:

أولاً: النتائج:

1. إنّ الدّستور العراقيّ النّافذ لعام 2005 م، لم يتضمّن بين طيّاته تحديدًا لمفهوم التّعسّف في استعمال الحق، إلّا أنّه جاء بنصّ مهمّ يتعلّق بالقرار الإداريّ ألا وهو منع تحصين أيّ قرار إداريّ من الطّعن؛ إذ يشير ذلك ضمانة دستوريّة وقانونيّة للموظّف، الذي يقع عليه الإجحاف من قبل الإدارة.

2. إنّ القضاء الإداريّ ينظر إلى عيب التّعسّف في استعمال الحقّ بصورة احتياطيّة؛ وذلك لصعوبة إثباته بسبب تعلّقه بالبواعث والنّوايا النّفسيّة لمصدر القرار الإداري.
3. هناك صعوبة في إثبات التّعسّف في استعمال الحق، سواء على المدّعي (الموظّف المتضرّر)، أو القاضي المعروض أمامه النّزاع، لا سيّما إذا كان القرار صادرًا بحسن نيّة.
4. عيب التّعسّف في استعمال الحق لا يعدّ من النّظام العام؛ لذلك لا يستطيع القاضي المعروض أمامه النّزاع إثارته من تلقاء نفسه، بل يجب على الموظّف المتضرّر منه الدّفع به أمام المحكمة.
5. يعدّ الانتقام من أخطر وأشدّ حالات التّعسّف في استعمال الحق؛ لأنّه يقصد منه إلحاق الأذى بالموظّف.
6. إنّ إدخال التّعدديّة الحزبيّة في نطاق الوظيفة العامّة يؤدّي حتمًا إلى حماية الإدارة عند أداء مهامها في تحقيق الصّالح العام، وتطبيق القانون.
7. إنّ النّقل في يومنا هذا أصبح وسيلة من وسائل العقاب بحقّ الموظّف مع العرض أنّ هذا العقاب غير منصوص عليه في القانون.
8. إنّ النّقل أصبح عقوبة مقنعة بداعي المصلحة العامّة، وضمان سير العمل داخل الإدارة.
9. عدم جدوى وسيلة فرض الغرامات التّهديديّة على الإدارة لحملها على تنفيذ قرار الإلغاء الصّادر من المحكمة تجاه القرار الإداريّ المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق.

ثانياً: التوصيات:

1. لا بدّ من الأخذ بالمفهوم الذي تبّناه الفقه الفرنسيّ في تحديد وتعريف التّعسّف في استعمال الحق؛ لأنّه جاء شاملًا منطقيًا للحالات جميعًا التي تجعل القرار الإداريّ معيبًا بالتّعسّف في استعمال الحق.
2. نلتمس من قضائنا الموقّر المتمثّل بمحكمة قضاء الموظّفين بضرورة اتّباع الوسائل العلميّة الحديثة في استقرار وجدان المحكمة في أنّ القرار المشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحق.

3. ضـــرورة حثّ وتوجيه الإدارة بعدم تبنّي مســـألة النّقل كعقوبة مقنعة تجاه الموظّف؛ لأنّ ذلك سيضرّ بالمصلحة العامّة، ويحرف الإدارة عن أداء مهامها الموكلة لها.
4. ضـــرورة التّدقيق والبحث والتّمحيص في القرار الإداري الصّـــادر بالنّقل، وبيان مدى مراعاة ذلك القرار بالقانون والمصـــــلحة العامّة، وإعطاء الموظّف الحق في التّظلّم خارج المدد المحدّدة بالقانون، لاسيّما إذا أثبت عدم تبلّغه، أو قدّم عذرًا مشروعًا من عدم إقدامه على التّظلّم من القرار الإداريّ المتّعسّف.
5. إنّ الغوص في ثنايا القرار الإداريّ سـيمكّن القضـاء من إحكام رقابته على القرارات المشوبة بعيب التّعسّف باستعمال الحق.
6. ضـــرورة أن يكون هناك دافع معقول لنقل الموظّف، ومن دون تلك القرينة يجعل من القرار الإداريّ مشوب بعيب التّعسّف في استعمال الحقّ، ويجعل من النّقل التّلقائي ساحة لذلك العيب.
7. ضرورة منح القاضي الإداري سلطة موسّعة في الرّجوع إلى الظّروف الخارجيّة، التي جعلت الإدارة تقوم بإصدار إداريّ معيب.
8. ضـــــرورة إلزام الإدارة بإعطاء نســـــخة من القرار الإداري الخاص بالنّقل للموظّف المنقول، لكي يتمكّن من استخدام حقّه في اللجوء إلى الوسائل القانونيّة للطّعن بذلك القرار.
9. نلتمس من مشرّعنا الموقّر أن يلزم الإدارة بضـرورة تنفيذ القرارات والأحكام القضـائيّة الصّـــادرة من قبل المحاكم الإداريّة، وجعلها حجّة على الكلّ، شـــأنها شـــأن الأحكام والقرارات الصّادرة من المحاكم العاديّة.

المصادر

---

[1] سورة الأحزاب الآية رقم (5).

[2] ينظر: نصّ المادّة (97) من دستور جمهوريّة العراق الدّائم لعام 2005م.

[3] ينظر: نصّ المادّة (58 / أوّلًا) من دستور جمهوريّة العراق الدّائم لعام 2005م.

[4] د. علي محمّد بدير، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، و د. مهدي ياسين السّلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر ،1993، ص33.

[5] محمّد محمّد عبدة إمام، مبدأ المشروعيّة وتنظيم مجلس الدّولة والقضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص9.

(6) ينظر نصّ المادّة (7) من القانون المدّني العراقيّ رقم 40 لسنة 1951م.

(7) د. سليمان محمد الطماوي، نظريّة التّعسّف في استعمال السّلطة، الانحراف بالسّلطة، دراسة مقارنة، ط3، مطبعة عين الشّمس، مصر، 1978، ص68.

(8) ناجي عبد الله، التّعسّف في استعمال السّلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري في التشريع والقضاء الجزائري، رسالة ماجستير مقدّمة إلى كليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة اكلي محند ولحاج البويرة، الجزائر، 2019، ص6.

(9) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسّلطة كسبب لإلغاء القرارات الإداريّة، دراسة فقهيّة مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدّولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندريّة، 2001، ص33.

(10) د. سليمان محمد الطماوي، نظريّة التّعسّف في استعمال السّلطة، مصدر سابق، ص68.

(11) ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص8.

(12) د. مصطفى عبد الغني أبو زيد، المحل في القرار الإداري والرّقابة القضائيّة عليه، دراسة مقارنة، منشأة المعارف للنّشر، مصر، 2012، ص330.

(13) د. علي عبد الفاتح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، (مبدأ الشّرعيّة – دعوى الإلغاء)، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنّشر، الإسكندريّة، 2009، ص328.

(14) د. سليمان محمد الطّماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأوّل، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص153.

(15) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص51.

(16) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعيّة، 1995، ص413.

(17) ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص342.

(18) د. محمد خضير بعلي، الوجيز في المنازعات الإداريّة، دار العلوم للنّشر والتّوزيع، عناية، الجزائر، 2005، ص179.

(19) قادر أحمد عبد الحسني، انحراف القرار الإداريّ عن قاعدة تخصيص الأهداف، في التّشريع العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلّة الجامعة التّقنية الوسطى، المجلّد 5، العدد 6، 2010، ص125.

(20) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، 418.

(21) محكمة القضاء الإداري المصريّة، قضية رقم 1659 للسّنة 4 القضائيّة جلسة 1972/3/1 مجموعة مبادى محاكم مجلس الدّولة الاتّحادي، ص884.

(22) قادر أحمد عبد الحسيني، مصدر سابق، ص124.

(23) د. ثروت بدوي، تدرّج القرارات الإداريّة ومبدأ الشّـــرعيّة، دار النّهضـــة العربيّة، القاهرة، 1970، ص10.

(24) زايكو آمال وزاوي وسـيلة، الانحراف في اسـتعمل السّـلطة كسـبب لإلغاء القرار الإداري، رسـالة ماجسـتير مقدمّة إلى كليّة الحقوق والعلوم السّـياسـية، جامعة أحمد دراية ادوار، الجزائر، 2017، ص48.

(25) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص890.

(26) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص890.

(27) زايكو آمال وزاوي وسيلة، مصدر سابق، ص49.

(28) د. طارق فتح الله خضـــر، القضـــاء الإداري، دعوى الإلغاء، ط3، دار الكتب القانونيّة، 1999، 215.

(29) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص337.

(30) د. مصـطفى أبو زيد فهمي، القضـاء الإداري ومجلس الدّولة وقضـاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريّة، 2004، ص731.

(31) ينظر: نصّ المادّة (104) من قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979.

(32). ينظر: نصّ المادّة (98) من قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979.

(33) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص337.

(34) ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص61.

(35) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص775.

(36) ينظر: نصّ المادّة (45) من دستور جمهوريّة العراق الدّائم والنّافذ لعام 2005.

(37) ينظر: نصّ المادّة (4) من قانون المرافعات المدنيّة العراقي رقم 83 لسنة 1969 وينظر أيضـا: د. آدم وهيب النداوي، المرافعات المدنيّة، ط3، العاتك لصـــناعة الكتاب، القاهرة، مصـــر، 2011، ص119.

(38) سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعيّة قضـائيّة فقهيّة، من دون ذكر دار النّشر، برلين، 2018، ص86.

(39) د. آدم وهيب النّداوي، مصدر سابق، ص120.

(40) ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص68.

(41) ينظر: نصّ المادّة (6) من قانون المرافعات المدنيّة العراقي رقم 83 لسنة 1969.

(42) د. آدم وهيب النّداوي، مصدر سابق، ص 118.

(43) ينظر: نصّ المادّة (3) من قانون المرافعات المدنيّة العراقي رقم 83 لسنمة 1969.

[44] ينظر: نصّ المادّة (93) من القانون المدني العراقي رقم 41 لسنة 1951.

[45] ينظر نصّ المادّة (48) من القانون المدني العراقي رقم 41 لسنة 1951.

[46] د. آدم وهيب النّداوي، مصدر سابق، ص 120.

[47] ينظر: نصّ المادّة (7/أوّلاً وثامنًا) من قانون مجلس الدّولة الاتّحادي رقم 65 لسنة 1979 المعدّل بموجب القانون رقم 71 لسنة 2017

[48] ينظر: نصّ المادّة (44) من قانون المرافعات المدنيّة العراقي رقم 83 لسنة 1969.

[49]ينظر: نصّ المادّة (7/ 11) من قانون مجلس الدّولة الاتّحادي رقم 65 لسنة 1979 المعدّل بموجب القانون رقم 71 لسنة 2017.

[50] ينظر: نصّ المادّة (46) من قانون المرافعات المدنيّة العراقيّة رقم 83 لسنة 1969.

[51] ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص76.

[52] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص 354.

[53] ناجي عبد الله، مصدر سابق، ص77.

[54] ينظر: نص المادّة (7/سابعًا/أ) من قانون مجلس الدّولة الاتّحادي رقم 65 لسنة 1979 المعدّل بموجب قانون رقم 71 لسنة 2017.

[55] ينظر: نص المادّة (7/سابعًا/ب) من قانون مجلس الدّولة الاتّحادي رقم 65 لسنة 1979 المعدّل بموجب قانون رقم 71 لسنة 2017.

[56] ينظر: قرار محكمة قضاء الموظّفين العراقيّة، العدد 742/قضاء موظّفين/تمييز/2020 في 2020/11/11.قرار غير منشور.