الطبيعة القانونية للأوامر الولائية الصادرة عن محاكم القضاء الإداري في العراق ((دراسة مقارنة))

م.د.أزهر عبدالحسين عبدالله

azher.abdulhussein@yahoo.com

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/الدائرة القانونية

م.راوية نعمان عباس

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/الدائرة القانونية

Legal Nature of Commitment Orders Promulgated by Administrative Judicature Courts in Iraq (Comparative Study)

الكلمات الافتتاحية :
الأوامر الولائية , القضاء المستعجل , وقف التنفيذ , السلطات , الحجية , القرار , الجدية , الاستعجال .

Keywords :
Orders of commitment, urgent case, stay of execution, authorities, binding force, decision, seriousness, expedition

Abstract: The administrative decision is binding upon those against whom it was promulgated, and the administration has the authority to implement it without resorting to the judicature [in accordance with the law] and without inflicting harm to the stake holders, because the decision does not apply to those stake holders unless they become aware of it through the legally-established means of awareness.

When individuals lodge an appeal for the annulment of administrative decisions before the [qualitatively and spatially] competent administrative courts, this does not lead to staying the execution of the administrative decision, and the administration can decelerate the implementation of the administrative decision or implement it on its own responsibility. The purposeful cause for this, is that the administration's activity would not be interrupted and its desired goals [in achieving the public interest] would not be fell short through appealing its administrative decisions, and thus the appeal for the annulment does not thwart the implementation of the administrative decision basically.

However, the nature of the order of commitment is the opposite, as it is an order or a temporary administrative procedure promulgated, by the judge who considers the case before him/ her, in the cases and conditions [legally] stated on the petition [submitted by one of the opposing parties] that encompasses facts and evidence and supported by supporting documents about an urgent matter whose effects cannot be

remedied if the administration continues to implement it and moves forward towards validating it.

الملخص

يكون القرار الإداري ملزماً لمن صدر بحقه وللإدارة سلطة تنفيذه من دون اللجوء إلى القضاء وفقاً للقانون ومن دون الحاق الضرر بذوي الشأن , لأن القرار لايسري بحق ذوي الشأن إلا إذا علموا به بوسائل العلم المقررة قانوناً . وعند قيام الأفراد بالطعن بالالغاء في القرارات الإدارية أمام المحاكم الإدارية المختصة نوعياً ومكانياً فإن ذلك لا يرتب وقف تنفيذ القرار الإداري وللإدارة التمهل في تنفيذ القرار الإداري أو تنفيذه على مسؤوليتها , والعلة الغائية في ذلك هو عدم توقف نشاط الإدارة وأهدافها المرجوة في تحقيق المصلحة العامة بالطعن في قراراتها الإدارية , وبذلك يكون الطعن بالالغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري من حيث الأصل. بيدّ أن طبيعة الأمر الولائي على العكس من ذلك إذ إنه أمر أو إجراء إداري مؤقت يصدره القاضي المختص في الدعوى المنظورة أمامه وفي الحالات والشروط المبينة قانوناً على العريضة المقدمة من أحد أطراف الخصومة المشتملة على وقائع وأسانيد والمعززة بالمستندات الثبوتية في موضوع مستعجل يتعذر تدارك آثاره فيما لو أستمرت الإدارة بتنفيذه والمضي قدماً نحو السريان به.

المقدمة

مما لاريب فيه قد يحدو الأمر بالقرار الإداري محل الطعن إلى نتيجة لا يمكن تداركها. فلا تكون هناك ثمة جدوىً وجاعة من الطعن فيه بالإلغاء , لأن العلة الغائية المتوخاة من وراء الطعن قد جرى نفادها تجاه المدعي في المحكمة , بيدَ أنه في وقف التنفيذ بأمر ولائي من المحكمة المقامة فيها الدعوى سوف يصار إلى قلب الأمور رأساً على عقب ومنح كل ذي حق حقه. وتجدر الإشارة ههنا إلى أن المشرع العراقي قد عدَّ الأوامر الولائية واجبة التنفيذ بقوة القانون وكذلك القرارات الصادرة في المواد المستعجلة والوامر الصادرة على العرائض (الأوامر الولائية) , إستناداً لنص المادة (١٦٥) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ , بالإضافة إلى أن المحكمة تقوم بتنفيذ قرارها , ويجوز تنفيذه بوساطة دائرة التنفيذ عند الإقتضاء , ولايؤخر هذا التنفيذ مراجعة طرق الطعن المقررة في القانون ما لم تقرر المحكمة المرفوع إليها الطعن خلاف ذلك. كذلك فقد عالج المشرع العراقي موضوع الطعون في الأوامر الولائية أمام المحكمة المختصة نوعياً ومكانياً بنظر الدعوى في المواد (١٥٠_١٥٣) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً , وعند الرجوع إلى قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ النافذ لوجدناه أنه خلا من ذكر ذات المواد المذكورة , بيدَ أن المشرع نص في المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة على: (تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩..... في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء

الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون) و وبالتالي فإن قانون المرافعات هنا هو المرجع فيما يتعلق بالأوامر الولائية لعدم وجود نصوص قانونية في قانون مجلس الدولة العراقي تعالج وتنظم الموضوع وأحكامه.

أولاً:أهمية البحث:- تتجلى أهمية دراسة الموضوع مدار البحث في أن إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية أو المدنية في العراق ليست ذات طبيعة واحدة , الأمر الذي ينعكس على تعدد أحكامها ودفوعها ومن هنا تبرز أهمية موضوع الطبيعة القانونية للأوامر الولائية , ذلك أن أحكام الأوامر الولائية لها أحكامها وتنظيمها التشريعي الخاص بها , بالإضافة إلى أن القاضي الإداري يجب أن يشمل حكمهُ الأسباب التي بنيَّ عليها الحكم والتي هي جزء لا يتجزأ من الدعوى ومراحل سيرها , وصولاً إلى النطق بالحكم , بالإضافة إلى أن وقف تنفيذ الأمر محل الطعن لا يتوقف على النطق بالحكم بالدعوى الأصلية المرفوعة أمام المحكمة التي قدم إليها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن.

ثانياً:منهج البحث:- إن المنهج المتبع في إعداد هذا البحث هو منهج الدراسة القانونية المقارنة ويتحقق فيها بإتخاذ قوانين جمهورية مصر العربية محلاً للمقارنة بينها وبين القانون والقضاء والفقه العراقي على نحو تحليل الآراء ومناقشتها ونقدها من جانب إن تطلب الأمر ذلك وبيان الفوارق الجلية في الإختلافات التشريعية والقضائية من جانب آخر.

ثالثاً:مشكلة البحث:- تبرز مشكلة البحث في بيان مدى فاعلية الطبيعة القانونية للأوامر الولائية في تأمين العدالة للمتقاضين أمام القضاء الإداري؟ , كذلك تكمن المشكلة في الإجابة عن التساؤل الذي مفادهٌ هل أن الطبيعة القانونية للأوامر الولائية هي ذاتها الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم الإدارية الصادرة بشأن دعاوى الغاء القرارات الإدارية الاعتيادية بوجه عام؟.

رابعاً:تقسيم البحث: عليه وبغية الإلمام بموضوع البحث سنقسمه على مطلبين , سنفرد المطلب الأول منه إلى بيان المفاهيم الأساسية للأوامر الولائية , وسنخصص المطلب الثاني منه للبحث في الطبيعة القانونية التي ينبغي توافرها في القضاء الإداري المستعجل , ثم سننهي البحث بخاتمة تحتوي على أبرز الاستنتاجات والمقترحات التي توصلت إليها وبعد...أتمنى على الله جل في عُلاه أني سأنجز هذا العمل بأتم هيئة, فإن تقصَّى دقائق الصَّواب فلله المنَّة والفضل, وإن كان غير ذلك فحسبي أني حاولتُ ولم أدّخر وسعاً فيه والله الموفق.

المطلب الأول : المفاهيم الأساسية للأوامر الولائية : إبتداءً حريٌّ بنا أن نُعرف وقف التنفيذ، إذ يُعرف بأنه: طلب مقدم إلى المحكمة المقامة فيها الدعوى من لدن المدعي نفسه يروم فيه وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه , كذلك إن القرارات الإدارية لا بد لها من الخضوع للرقابة القضائية، لأنها ليست مستثناة من الرقابة القضائية، بخاصة أنها تترتب وتبنى عليها مراكز قانونية إما بالإنشاء أو الإلغاء أو التعديل، إذ تعدَّ من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة ، وأن المعترض على المساس بمركزه القانوني القائم على المحاكم الإدارية له الحق في أن يطلب ابتداءً وقف تنفيذها (أمر ولائي)، ثم الغاءها أو تعديلها بحسب لائحة استدعاء دعواه ، وبحسب ملابسات كل دعوى عن غيرها ووقائعها وظروفها.

وما لاريب فيه قد يحدو الأمر بالقرار الإداري محل الطعن إلى نتيجة لا يمكن تداركها، فلا تكون هناك جدوىً وبجاعة من الطعن فيه بالإلغاء ، لأن العلة الغائية المتوخاة من وراء الطعن قد جرى نفادها تجاه المدعي في المحكمة ، بيدَ أنه في وقف التنفيذ بأمر ولائي من المحكمة المقامة فيها الدعوى سوف يصار إلى قلب الأمور رأساً على عقب ومنح كل ذي حق حقه عليه وبغية تناول الموضوع على نحو جلي وتفصيلي سنقسم هذا المطلب على ثلاث فروع , سنخصص الاول منه لدراسة مفهوم الأوامر الولائية , وسنفرد الثاني منه لبيان ذاتية الأوامر الولائية , وسنبين في الفرع الثالث منه شروط الأوامر الولائية , وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : مفهوم الأوامر الولائية : أولاً : التعريف اللغوي للأوامر الولائية: إبتداءً لا يمكن تعريف الأوامر الولائية من الناحية اللغوية ما لم تُعرف كل كلمة على حدة , إذ تُعرف الأوامر لغةً بأنها مشتقة من كلمة الأمر هو قول القائل لمن دونه : افعل ، والأمر الحاضر : هو ما طلب به الفعل من الفاعل الحاضر ولذا يسمى به ويقال له ! الأمر بالصيغة لأن وصوله بالصيغة المخصوصة دون اللام كما في امر الغائب والأمر الاعتباري : هو الذي لا وجود له إلا في عقل المعتبر ، وهي الماهية ، الأمور العامة هي مالا يختص بقسم من أقسام الموجود التي هي : الواجب الجوهر ، والعرض[١]. والأمر إن كان بمعنى الحال فجمعهُ أمور ، قال تعالى ((وما أمر فرعون برشيد)) وإن كان بمعنى الطلب مجمعه أوامر والإمرة والإمارة : الولاية ، يقال : أمر على القوم يأمر فهو أمير والجمع الأمراء[٢] والأمر هو ضد النهي فيقال: أمره وأمر به فأتمر، والأمر بمعنى الحادثة جمعه أمور والاسم منه الإمرة بالكسر وأولو الأمر: الرؤساء والعلماء ، والأمارة والأمار بالفتح : الموعد والوقت والعلم ، والانتماء : المشاورة ، وتأمر عليهم :تسلط[٣] وقولهم :أمر فلاناً أمراً أي كلفه شيئاً ، ويقال : أمره به وامره إياه ، وأمر فلانا ، بمعنى أشار عليه ، والأمر : الشأن قال تعالى ((ليس لك من الأمر شيء)) ، وبمعنى الطلب جمعه أوامر[٤]. أما عن تعريف الولائية لغةً فإنها مشتقة من الولاء وهي مصدر صناعي ، والولاء والولاية بالفتح والكسر أي النصرة ، ووليته تولية : جعلته والياً ، ووالاه موالاةً وولاءً أي تابعهُ والوليُّ فعيل بمعنى فاعل : من (وليهُ) إذا قام به ومنه قوله تعالى ((اللّه ولي الذين آمنوا)) ، والجمع أولياء ، وقد يطلق الولي على (المعتق) و(العتيق) و (ابن العم) و(الناصر) و (حافظ النسب) و(الصديق)[٥] ، والولي بسكون اللام : القرب والدنوّ وبمعنى المطر ايضاً ، وأوليته الأمر : وليته إياه ، والولاء : الملك ، والمولى : المالك والعبد والصاحب والقريب والجار والحليف والابن والعم .. ويقال : وفيه مولوية أي يشبه الموالي ، ويقال هو يتمولى أي يتشبه بالسادة ، وتولاه: اتخذه ولياً[٦] ، والولاية هي قرابة حكيمة حاصلة من العتق ، أو من الموالاة ، وهي أيضاً قيام العبد بالحق عند الفناء عن نفسه وفي الشرع تنفيذ القول على الغير ، شاء الغير أو أبى[٧] وهي أيضاً : المحبة والصداقة والقرابه والنصرة والملك[٨] ، وتعني أيضًا البلاد التي يتسلط عليها الوالي ، والولي هو كل من ولي أمرًا أو قام به ، وقد يؤنث بالتاء ، يقال : المؤمن ولي اللّه ، ومنه : ولي العهد : وهو وارث الملك ، وولي اليتيم : الذي يلي أمره ويقوم بكفالته ، وفي الاقتصاد السياسي الولي : هو من يتحمل مخاطر الانتاج فله الغُنم وعليه الغُرم والجمع أولياء[٩] .

ثانياً : التعريف الإصطلاحي للأوامر الولائية: إبتداءً لم نجد تعريفاً تشريعياً محدداً للاوامر الولائية جامعاً مانعاً يتضمن تفاصيل وثنايا الأوامر الولائية وحسناً فعلت التشريعات , اذ ليس من وظيفة المشرع وضع التعريفات وانما وضع القواعد العامة المجردة التي تنظم مجالاً معيناً من مجالات الحياة. فنجد على سبيل المثال لا الحصر ان المشرع المصري قد اجاز للمحكمة المختصة اصدار أوامر ولائية لوقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون بها وفق الشروط المقررة في احكام المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ النافذ , وذلك حيثما يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه ترتيب ثمة نتائج لا يمكن تدارك اثارها . ويصبح السير في دعوى الألغاء غير ذي جدوى أو مسألة محضة , فيما لو حكم بألغاء القرار بعد تنفيذه , فمثلاً قرار يصدر بمنع طالب من تأدية الأمتحان أو بهدم منزل اثري او بإعدام حيوان أليف , إذ ان مثل هذه القرارات اذا نفذت فأنها تستنفد اثارها ولن يكون ثمة جدوى بعد ذلك لألغائها , لذا حريٌّ بالمشرع ان يتلافى هذه النتائج التي لا يمكن تلافيها لاحقاً عند المضي بتنفيذ القرار المطعون به , وحرص المشرع ايضاً في الوقت نفسه على الحفاظ على نفاذية القرارات الادارية وسلامتها من الناحية التشريعية , فأعطى الحق لمن صدر بحقه القرار المطعون به ان يطلب وقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه مؤقتاً بإصدار أمر ولائي من القضاء في ذات الوقت الذي يلتجأ فيه الى القضاء لالغاء القرار غير المشروع حتى يصدر الحكم في موضوع دعوى الالغاء[١٠]. وكذلك نجد أن المشرع العراقي حذا حذو نظيره المصري فنجد على سبيل المثال أيضاً أن المادة (٣٠٩ /٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ قد نصت على: (اوامر القاضي التي يصدرها في حدود إختصاصه الولائي بالنسبة لغير ما ذكر يتبع فيها حكم الأوامر على العرائض كما هو مبين في المواد (١٥١-١٥٣) من هذا القانون) , اذن يتضح لنا جليا المشرع العراقي قد نظم مسألة الأوامر الولائية بوصفها قضاءً مستعجلاً في احكام المواد المشار الى ارقامها انفاً على نحو تفصيلي وجلي من مجالات وشروط واحكام سيصار الى بحثها لاحقاً . أما ما يتعلق بتعريف الأوامر الولائية من الناحية القضائية نجد أن بعض الأحكام القضائية تناولت مفهوماً للقضاء المستعجل والأمر الولائي إذ اشترطت ايراد الطلب المستعجل في ذات لائحة استدعاء دعوى الالغاء (عريضة الدعوى) لان ميعاد الطلب المستعجل والطلب الخاص بموضوع الدعوى واحد , إذ ورد في قرار للمحكمة الإدارية العليا المصرية ما ياتي: ((...إن الاستعجال في القانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها , واحتمال هذا الخطر إن صح قيامه متلازماً زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قراراً إدارياً , وهذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة , كما يحقق في الوقت ذاته اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً , ويمنع الإختلاف والتفات في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية....))[١١]. أما ما يتعلق بتعريف الأمر الولائي فقهاً فنجد قد عرفه البعض بأنهُ : هو أمر أو إجراء إداري مؤقت يصدره القاضي المختص في الحالات المبينة قانوناً على العريضة المقدمة من أحد أطراف الخصومة المشتملة على وقائع وأسانيد والمعززة بالمستندات في موضوع مستعجل[١٢].

في حين عرفه آخرون بأنه: الأمر الذي تصدره المحكمة بناءً على طلب من دون تبليغ الطرف الاخر، وهو قرار وقتي يصدره القاضي في الاحوال المنصوص عليها في القانون على ألا يمس أصل الحق , وقد بينت المواد ١٥١و١٥٢ من قانون المرافعات المدنية إجراءات إصدار الأمر الولائي على العرائض إذ جاء في المادة ١٥١ بأنه لمن له الحق في الاستحصال على أمر من المحكمة للقيام بتصرف معين بموجب القانون ان يطلب من المحكمة المختصة اصدار هذا الامر في حالة الاستعجال بعريضة يقدمها الى القاضي المختص وتقدم هذه العريضة من نسختين مشتملة على وقائع الطلب واسانيدهُ ويرفق بها ما يعزز من مستندات، بينما اشارت المادة ١٥٢ من القانون نفسه الى ان يصدر القاضي امرهُ كتابةً بالقبول أو الرفض على احدى النسختين في اليوم التالي لتقديمها على الاكثر ويعطي الطالب صورة رسمية من الأمر ويحفظ الاصل في قلم المحكمة إذ تكون للقاضي سلطة تقديرية حسبما يتراءى لهُ من ظروف الطلب وظاهر المستندات التي تقدم اليه وعلى نحو ذلك يتخذ قرارهُ ويبلغ من صدر الامر ضده بصورة منه وذلك لغرض التظلم من الامر والتمييز إذا تأيد التظلم، ذلك ان الامر الولائي مشمول بالنفاذ المعجل بقوة القانون[١٣]. إذن تعاقبت وتعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الأوامر الولائية إلا أنها تدور في معنىً واحد إذ تتوصل الباحثة من التعاريف المتعددة بأن الأوامر الولائية هي : قرارات صادرة من المحكمة المختصة ذات طبيعة مؤقتة وذو طابع إداري ولها قوة القانون.

الفرع الثاني: ذاتية الأوامر الولائية : يصدر القضاء الاداري نوعين من الاحكام فأما أحدهما هي الأحكام الموضوعية التي تحسم موضوع الدعوى لتعطي كل ذي فضل فضله , وأما الآخر فهي الأحكام المستعجلة التي تصدر من المحكمة المختصة لمعالجة حالات عاجلة لا يمكن تأخيرها البتة من دون التعرض للموضوع , إذ إن المقصود أن يصدر القاضي قرارات مستعجلة توقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها وذلك بناءً على طلب يقدم من الطاعن حفاظاً على حقوق المدعي[١٤]. إذ ظهر القضاء المستعجل في فرنسا منذ أواخر القرن الماضي على نحو معين ومحدد , فعلى سبيل المثال نجد أن المادة (٢٤) من القانون الصادر في ٢٢ يوليو عام ١٩٨٩ اناطت برؤساء مجالس المحافظات التي تحولت لاحقاً إلى محاكم إدارية سلطة تعيين الخبراء لكتابة التقارير التي تكون لها أهمية فيما يتعلق بالدعاوى المعروضة على هذه المجالس , واستناداً لهذه المادة يكون لرئيس المحكمة الإدارية في حالة القضاء المستعجل وبناءً على طلب ذوي الشأن من دون توجيه أوامر أو نواهي للادارة أو عرقلة تنفيذ قرارات الإدارة أو المساس بأصل الحق أن يأمروا بإتخاذ الإجراءات التحفظية أو اللازمة لإثبات الحالات الواقعية ذات الأهمية فيما يتعلق بموضوع الدعوى , وذلك باستثناء المنازعات المتعلقة بالنظام العام , وقرار رئيس المحكمة الإدارية الفرنسية في هذا الشأن قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلانه , ولرئيس القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي في حالة الاستئناف أن يأمر بوقف تنفيذ قرار رئيس المحكمة الإدارية العليا الفرنسية[١٥].

إذن يتضح لنا مما سبق ذكره آنفاً أن القاضي الإداري في فرنسا له من السلطات ما تمكنه من أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر من الإدارة إذا كان يبنى على تنفيذه ضرر من الصعب تدارك آثاره.

ومما لاريب فيه إن القضاء المستعجل يكمن في ان رفع دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذ القرارات الادارية , إذ ان القرارات الادارية ترتب اثارها حال صدورها وتنفيذها , لكن من الجدير بالذكر ان بعض من القرارات الادارية حال تنفيذها وترتيب آثارها بحق الطاعن في القرار الاداري سوف يؤدي ذلك الى ضياع حق الطاعن وفقدان الاهداف المرجوة من رفع دعوى الالغاء , إذ يرتب القرار المطعون فيه حال صدوره اثار بحق الطاعن يتعذر تداركها لو لم يتم اصدار قرار مستعجل بوقف تنفيذها , كالقرار الاداري الصادر من الادارة بمنع الطالب من المشاركة في الامتحان , لذلك وتلافياً للاشكالات المذكورة انفاً منح القانون للمحكمة صلاحية القضاء المستعجل وذلك بإصدار قرارات (امر ولائي) يوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه لحين حسم دعوى الالغاء , ويتم ذلك بناءً على طلب يقدم من قبل المدعي كتدبير احترازي تتخذه المحكمة تلافياً لتنفيذ القرار وترتيب اثاره مما يصعب تداركها في وقت لاحق , فإذا اصدرت المحكمة قراراً قضائياً مستعجلاً يقضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فأن ذلك يمنع الادارة من تفيذ القرار لحين حسم دعوى الالغاء , فإذا اصدرت المحكمة حكماً يقضي بالغاء القرار الاداري المطعون فيه وتحققت الغاية المرجوة من دعوى الالغاء ولم يهدر حق الطاعن اذ لم يتم تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه بحقه وذلك بأصدار القرار المستعجل بوقف تنفيذ القرار الاداري , اما اذ اصدر المحكمة حكما برد دعوى الالغاء فيتم تنفيذ القرار الاداري من قبل الادارة وتترتب اثاره , ففي فرنسا اختص مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها ثم اصبح ذلك من اختصاص مجالس الاقاليم وهذا ما اوضحه مرسوم ٣٠/سبتمبر / ايلول /١٩٥٣ إذ نصت المادة التاسعة منه على: (ليس للدعاوى امام المحكمة الادارية اثر واقف الا اذا امرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية , ومع ذلك لا تستطيع المحكمة الإدارية في اي حال من الاحوال ان تأمر بوقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ على النظام العام او الامن او السكينة) , ثم بعد ذلك وتماشياً مع التطورات اللاحقة منح القانون الفرنسي المحكام الادارية صلاحية اصدار احكام مستعجلة بوقف تنفيذ القرارات الادارية المتعلقة بالنظام العام طالما انها تتعلق بدخول الاجانب واقامتهم على الاراضي الفرنسية[١٦] . أما ما يتعلق بالقضاء المستعجل في مصر فأنه يأخذ صوراً متعددة [١٧] فأما الصورة الأولى هي صورة الطلبات الوقتية المصاحبة التي تقدم في اثناء نظر الدعوى لاثبات حالة لها اهميتها في موضوع الدعوى ويخشى زوالها او تغيرها طبقاً للقواعد العامة , إذ بالنسبة للطلبات المستعجلة فهي تقدم استقلالاً الى القضاء الاداري لاثبات حالات لها اهميتها في الدعوى المراد رفعها وقد سار مجلس الدولة المصري ابتداءً على عدم قبول هذه الطلبات المستعجلة ثم عدل عن اتجاهه لاحقاً وخطى خُطى مجلس الدولة الفرنسي , إذ ان حكم القضاء المصري في طلبات وقف التنفيذ حكم مؤقت يصدر استعجالا من القضاء ويكون سابق للفصل في دعوى الالغاء من دون تقيد المحكمة بحكمها في هذه الطلبات المستعجلة , إذ قد تحكم المحكمة

بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه ثم بعد ذلك تحكم برفض دعوى الالغاء والعكس صحيح , وحكم المحكمة في الطلبات المستعجلة يكون بدون تعمق في موضوع الدعوى وانما يكون بدراسة سطحية للاسباب التي دعت الطاعن الى تقديم الطلب المستعجل كونها تحمل صفة الاستعجال , ثم بعد ذلك تغور المحكمة في سبار الاسباب وموضوع الدعوى للوقوف على ملاءمة القرار الاداري من عدمه , إذ جاء في حكم للمحكمة الادارية العليا المصرية بشأن حكم وقف التنفيذ إذ ورد في مضامينه مانصه: ((.... إن حكم وقف التنفيذ وان كان (موقتاً) بمعنى لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الالغاء إلا انه حكم قطعي له مقومات الاحكام وخصائصها , ويحوز قوة الشي المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه , طالما لم تتغير الظروف .... وبهذه المثابة يجوز الطعن في المحكمة الادارية العليا استقلالاً , شأنه في ذلك شأن اي حكم انتهائي))[١٨]. وأما الصورة الثانية فيراد منها وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها لحين الفصل في دعوى الألغاء , فقد قضت المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري بأنه : ((لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه , على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها , وبالنسبة الى القرارات التي لا يقبل طلب الغاؤها قبل التظلم منها ادارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها)) , وهذه القرارات التي لا تقبل الطعن فيها قبل التظلم منها ادارياً طبقاً لنص المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المذكور آنفاً هي تلك المتعلقة بشؤون الموظفين وهي منصوص عليها صراحة في البنود (الثالث والرابع والتاسع) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري. ويلحظ ههنا أن المشرع المصري غير موفقاً في منع طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين , إكتفاءً منه بالتظلم الإداري الوجوبي الذي جعل من الإدارة حكماً وخصماً في ذات الوقت , وهذا لا يغني عن طلب وقف التنفيذ شيئاً الذي تحكم به المحاكم إذا رأت أن تنفيذ القرارات الإدارية قد يرتب آثاراً يتعذر تلافيها لا حقاً , لذلك نرى أنه في الغالب يلجأ المتقاضي (خصم الإدارة) إلى استصدار أمر على عريضة (لائحة استدعاء الدعوى) من قاضي الأمور الوقتية في المحكمة المختصة في القضاء العادي لوقف تنفيذ القرار الإداري وذلك من باب الاستعجال في البت في طلبات وقف التنفيذ[١٩]. وأما الصورة الثالثة والأخيرة هنا فتتجلى في صورة استمرار صرف المرتب بصفة مؤقتة وذلك فيما يخص القرارات التي لا يقبل طلب الغاؤها قبل التظلم منها إدارياً , إذ تضيف المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري ((يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه اذا كان القرارا صادراً بالفصل فأذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الالغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لكم يكن واسترد منه ما قبضه)) وخلاصة القول أن الأحكام المستعجلة التي تصدر من المحاكم المختصة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها هي عبارة عن أحكام موقتة وقطعية في ذات الوقت , إذ لها مقومات الأحكام وخصائصها من جهة وواجبة التفيذ من جهة أخرى أي لها قوة القانون والشيء المقضى به ويجوز الطعن فيها أمام المحاكم وفق الطرق المرسومة قانوناً للطعن فيها شأنها شأن أي حكم قابل للطعن

وصولاً إلى درجة البتات مع ملاحظة أن هذا الحكم المستعجل لايؤثر على حكم المحكمة عند النظر في موضوع دعوى الالغاء , فقد تحكم المحكمة برد دعوى الالغاء على الرغم من أنها قد سبقت الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري فيما سبق لها من النظر في موضوع الدعوى الاصلية المرفوعة أمامها وهي دعوى الالغاء.

الفرع الثالث : شروط الأوامر الولائية : إن القرارات الإدارية ، تحمل الصفة التنفيذية ، لذلك فإنها في حال توافر شرطي جدية الأسباب والاستعجال لوقف التنفيذ _طلب الأمر الولائي_ بالاضافة الى ان يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه تنفيذياً لكي يصار إلى إصدار الأمر الولائي بوقف تنفيذه وعلى النحو الأتي :

اولاً: شرط أن يكون القرار تنفيذياً:- إن مجلس الدولة الفرنسي أشترط ان يكون القرار تنفيذياً لكي يذهب الى الحكم بوقف تنفيذه , اي بمعنى أن من شأن تنفيذه أن يؤثر في المركز القانوني أو الواقعي الموجود قبل صدوره [٢٠] .

كذلك أن القضاء الإداري المصري لم يأخذ بهذا الشرط الذي وضعه مجلس الدولة الفرنسي المشار اليه آنفاً منذ تصديه للفصل في طلبات وقف التنفيذ للقرارات الإدارية ، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بوقف تنفيذ القرار الإداري الضمني برفض قبول ابن المدعي في الكلية التي تؤهلها له مجموعة في الثانوية العامة ، وبوقف القرار الإداري الضمني برفض منح ترخيص تعلية الدور الثالث بعقار الطاعن[٢١]. إن موقف القضاء الإداري الفرنسي لدى وقف التنفيذ الخاص بالقرار الإداري القاضي بالرفض هو إقرار بمبدإ الرفض التام لكل طلب يقدم من أجل إيقاف تنفيذ القرار الإداري القاضي بالرفض ، مع بقاء الحق في طلب إلغاء مثل هكذا نوع من القرارات الإدارية ، ولعل العلة في ذلك ترجع إلى اتكاء القضاء الإداري الفرنسي على – شرط الصبغة التنفيذية – الواجب توافرها في كل قرار إداري لكي يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ ، وهو أمر لا يتوافر سوى في القرارات الإدارية الايجابية من دون غيرها من القرارات، وإن كان القضاء الفرنسي بوساطة مجلس الدولة قد استجاب لطلب وقف التنفيذ في قضية روسي (Rousset) عام ١٩٤٩ بوصفه استثناءً من القاعدة العامة لموقفه بشأن طلب وقف تنفيذ الإدارة بالرفض سواءً أكان رفض الجهة الإدارية صراحةً أو ضمناً ، ولعل قرار أموروس (Amoros) الصادر عن المجلس المذكور بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٣ كان أول قرار يحدد القضاء الإداري الفرنسي فيه الضوابط المطلوبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية القاضية بالرفض ، إذ ورد في مضامينه ما يأتي: "... ان القاضي الإداري غير مؤهل ليرسل اوامر للادارة، ومن ثم لا تستطيع المحاكم الإدارية وكذلك مجلس الدولة كمبدأ عام ان يأمر بوقف تنفيذ قرار اداري إلا إذا كان قراراً تنفيذياً..."[٢٢].

ثانياً: شرط الجدية :- من جانب آخر قضى مجلس الدولة الفرنسي برد الدعوى لعدم توافر ركن الجدية ، إذ حسم حكم (Ouatah) عام ٢٠٠٠ المسألة، حينما رفض المجلس المذكور طلب وقف تنفيذ قرار إداري أصدره القنصل العام الفرنسي في تونس بشأن طلب رفض منح تأشيرة دخول للسيد (Abbas ouatah) للأراضي الفرنسية، وقد عدَّ مجلس الدولة أن

رفض القنصل الفرنسي منح تأشيرة دخول للطاعن ليس من شأنه أن يسبب ضرراً يصعب إصلاحه، مثل المساس بحق الطاعن في العيش بحياة عائلية طبيعية ، كذلك أنه لم تتوافر أسباب جدية تبرر إلغاء القرار المطعون فيه[٢٣].

وفي قرار آخر تقدمت جمعية (comite anti amiante jussieu) بطلب إلى محافظ باريس لغلق مجموعة أبنية في جامعة باريس بسبب مخالفتها معايير الأمن ضد الحريق ، بيدَ أن المحافظ قد امتنع عن الرد ، فلجأت الجمعية إلى المحكمة الإدارية العليا في باريس طالبة إلغاء القرار الإداري مع وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وعلى الرغم من قبول المحكمة الدعوى ، مع إقرارها الضمني بوجود حالة استعجال ، إلا أنها رفضت وقف تنفيذ القرار معللةً في حكمها عن أن الحجج التي أبدتها الجمعية الطاعنة لم يظهر فيها أن ثمة شقاً جدياً يمس مشروعية القرار القاضي بالرفض ، إذ إن أمن المباني متحقق بصورة كافية أو من الممكن أن يكون كذلك عن طريق فرض بعض التعليمات[٢٤].

أما عن موقف القضاء الإداري المصري فقد اتجه بعكس ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي، إذ قبل طلبات وقف التنفيذ الخاصة بالقرارات الأدارية بالرفض إذا كان ثمة أضرار لا يمكن تداركها ، إذ إن المشرع المصري لم يجعل ذوي الشأن تحت رحمة وطائلة الإدارة ، إنما فتح لهم سبيلاً قضائياً لتوقي تلك الآثار، إذ خولهم وقف تنفيذ تلكم القرارات بشروط أوضحتها المادة (٤٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة المصري (المقابلة للمادة ٢١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) والتي جاء فيها: ((.... انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذ (القرار المطعون فيه) إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ، ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها) , ولكي يجاب عن وقف التنفيذ ينبغي أن تتوافر الشروط التالية...))[٢٥].

١- أن يكون طلب وقف التنفيذ مستنداً إلى دعوى إلغاء القرار الإداري، إذ إن وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته، ولكنه تمهيد لإلغاء القرار.

٢- أن تكون نتائج تنفيذ القرار الإداري من المتعذر تداركها لو حكم بإلغاء القرار ، كذلك لو صدر قرار يقضي بحرمان طالب من أداء الامتحان أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج لغرض العلاج.

٣- أن يستند طلب إلغاء القرار الإداري إلى ثمة اسباب جدية، فعلى الرغم من أن وقف التنفيذ هو من الأمور المستعجلة التي لا علاقة لها بموضوع دعوى الإلغاء للقرار المطعون فيه، إلا أنه طلب متفرع من طلب الإلغاء ، فينبغي أن يكون طلب الإلغاء مبنياً على أسباب جدية يترك لقاضي الموضوع تقديرها[٢٦].

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد احكامها بما يأتي: "... ولما كان الامتناع يشكل قراراً سلبياً يصلح ان يكون محلاً للطعن بالإلغاء ، فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار تكون مقبولة..."[٢٧].

أما عن موقف القضاء الإداري العراقي من طلبات وقف التنفيذ الخاصة بالقرارات الإدارية ومنها القاضية بالرفض مثلاً فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا العراقية في أحد

أحكامها إلى ما يأتي:"... لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا , وجد أن المدعي أقام الدعوى المرقمة (٢٦٤٣/ق/٢٠١٧) أمام محكمة القضاء الإداري يطعن فيها بالأمر الجامعي المرقم (١٤٦٧٧/١٧/٧) في ٢٠١٧/١٠/١٥ الصادر من رئيس الجامعة التقنية الوسطى/ اضافة لوظيفته المتضمن إلغاء البعثة الدراسية للمدعي في بريطانيا للحصول على شهادة الدكتوراه في اختصاص الهندسة المدنية ويطلب إلغاءه , وقدم طلباً ولائياً في جلسة ٢٠١٨/٢/٢٣ بوقف تنفيذ الامر المطعون به . فقررت المحكمة رفض الطلب . فطعن تمييزاً بقرار المحكمة لدى المحكمة الإدارية العليا , وحيث ان المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رسمت طريق الطعن بالامر الولائي بأن يكون بالتظلم لدى المحكمة التي اصدرته خلال ثلاثة ايام من تاريخ اصدار الامر او من تاريخ تبليغه وتفصل المحكمة في التظلم على وجه الاستعجال بتأييد الامر او الغائه او تعديله ويكون قرارها قابلاً للتمييز , وحيث ان المميز لم يتظلم في الامر الولائي . لذا تكون عريضة التمييز واجبة الرد قُرر رد عريضة التمييز وصدر القرار بالاتفاق ..."[٢٨].

وفي قرار آخر صادر عن محكمة القضاء الإداري العراقية ألغت فيه المحكمة المذكورة الأمر الولائي ، إذ ورد في مضامين القرار التالي: "... للتظلم المقدم في ٢٠١٨/٦/٢١ من المتظلم من الامر الولائي الصادر من هذه المحكمة المرقم (٢٠١٨/١١٧٢) بالدعوى المرقمة (٦/ ولائي/ ق/ ٢٠١٨) في ٢٠١٨/٥/٣٠ في شأن ايقاف تنفيذ الفقرة (٥) من الأمر الإداري المرقم (١٨١١٣) في ٢٠١٦/٦/٤ المتضمنة انهاء خدمات المتظلم منه لوقف الإجراءات ضده وعدم السماح له بالتواجد في محل عمله وحيث انه قد تبلغ بالامر الولائي في ٢٠١٨/٦/٢٠ فانه يكون بذلك قد قدمه ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على موضوعه لاحظت المحكمة ان الاسباب التي ادت الى اصدار الامر الولائي المذكور قد زالت والمتمثلة بالخشية من توقف العمل في اقسام الكلية وحرمان الطلبة من اداء الامتحانات النهائية وذلك بسبب الانتهاء من اداء هذه الامتحانات ولوجود اسباب تستدعي النظر بطلب المتظلم . لذا قررت المحكمة إلغاء الامر الولائي المرقم (١١٧٢/ ٢٠١٨) بالدعوى المرقمة (٦/ولائي/ق/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٥/٣٠ قراراً صدر بالاتفاق وفقاً لاحكام المادتين (١٥٢، ١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ قابلاً للتمييز امام المحكمة الإدارية العليا..."[٢٩]. إذن يتضح لنا جلياً من قراري محكمتي الإدارية العليا والقضاء الإداري المشار إليهما آنفاً أن القضاء الإداري في العراق قد أخذ بوقف تنفيذ القرار الإداري بشرط استيفائه الشكلية المرسومة في المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية الساري رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ هذا من جانب . ومن جانب آخر لا بدَّ من أن تكون ثمة أسباب جدية وحقيقية تستدعي أن يكون السند بالقرار الذي سيصدر بوقف تنفيذ قرار الإدارة . وكذلك أن يكون الأمر الولائي مستعجلاً لا يحتمل فيه التأخير خشية ضياع الحق محل الطعن[٣٠]. كذلك مما لا ريب فيه أن مدد الطعن والتظلم من وقف التنفيذ هي مدد حتمية يترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق بالطعن ومنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية النافذ لذا فإن الخطأ فيها لا يغتفر سواءً في صعيد الدعاوى المدنية بوجه عام أو الإدارية بوجه خاص, ويؤيد هذا القول قرار محكمة استئناف بغداد/ الرصافة الاتحادية/ الهيأة التمييزية في حيثياته، إذ

ورد في قرار المحكمة المذكورة ما يأتي: ".... لدى التدقيق والمداولة وجد ان الطعن التمييزي يتعلق بقرار محكمة بداءة الكرادة الصادر حضورياً بحق المميز بتاريخ ١/٢٩/ ٢٠١٥ وبعدد ٣٣٧١/تظلم/٢٠١٤ المتضمن إلغاء الامر الولائي الخاص بإيقاف الإجراءات التنفيذية الخاصة باستقطاع مبالغ الكفالة من رواتب الكفلاء وقد طعن به تمييزاً ودفع الرسم القانوني عنه بتاريخ ٢٠١٥/٢/٨ وحيث ان مدة الطعن في القرارات الصادرة في التظلم هي سبعة ايام من اليوم التالي لتبليغ القرار او اعتباره مبلغا استناداً لاحكام المادة ٢١٦ ف١ مرافعات مدنية لذا يكون الطعن مقدماً بعد فوات مدته القانونية وحيث ان مدد الطعن حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن عملاً باحكام المادة ١٧١ مرافعات مدنية ، لذا قرر رد الطعن التمييزي شكلاً وتحميل المميز رسم التمييز..."[٣١].

إذن يحق القول إنه تتحتم على القاضي المدني أو الإداري مراجعة الشكلية أولاً حين نظره في طلب الأمر الولائي وكذلك شرطي الاستعجال والاسباب الجدية لكي يكونا مبررين لإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن سواءً أكان قراراً إدارياً بوجه عام أم قراراً إدارياً قاضياً بالرفض بوجه خاص. وتأكيد على ما سبق ذكره آنفاً نرى هنا أن المحكمة الإدارية العليا في العراق قررت مبدءاً في أحد أحكامها بأن على محكمة الموضوع أن تعقد جلسة للنظر في التظلم من الأمر الولائي حين التظلم منه، إذ ورد في منطوق الحكم ما يأتي: ".... لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة ، وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان محكمة قضاء الموظفين لم تتبع الالية المنصوص عليها في المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، فقد قضت الفقرة (١) من المادة المذكورة آنفاً بقيام المحكمة بتكليف الخصم للحضور أمامها بطريق الاستعجال للنظر في التظلم ، وأن مقتضى تطبيق هذا النص يتضمن ضرورة تحديد جلسة للنظر في التظلم من الامر الولائي وتبليغ المتظلم والمتظلم منه بموعدها وتنظيم محضر جلسة مرافعة بهذا الخصوص ومن ثم تصور المحكمة قرارها أما بتأييد الأمر الولائي أو الغائه أو تعديله ، ومن خلال تدقيق اضبارة الدعوى فإن المحكمة الإدارية العليا لم تجد محضر جلسة مرافعة للنظر في التظلم من الأمر الولائي كما بين المميز (طالب الامر الولائي) في لائحته التمييزية عدم تبليغه بالحضور الى جلسة النظر في التظلم وعدم حضوره الجلسة ، مما يجعل الحكم المميز غير صحيح ومخالف للقانون ، لذا قرر نقضه واعادة اضبارة الدعوى الى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفقاً لما تقدم على ان يبقى الرسم التمييزي تابعاً للنتيجة..."[٣٢]. بالإضافة إلى ما سبق فإن المحكمة الإدارية العليا قررت في حكم آخر لها في السنة ذاتها عدم جواز الطعن في الأمر الولائي لدى المحكمة الإدارية العليا قبل التظلم منه ، إذ ورد في قرارها ما يأتي: "...لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا ، وجد ان المدعي اقام الدعوى المرقمة (٢٦٤٣/ق/٢٠١٧) امام محكمة القضاء الإداري يطعن فيها بالامر الجامعي المرقم (١٤٦٧٧/١٧/٧) في ٢٠١٧/١٠/١٥، الصادر من رئيس الجامعة الجامعة التقنية الوسطى اضافة لوظيفته المتضمن إلغاء البعثة الدراسية للمدعي في بريطانيا للحصول على شهادة الدكتوراه في

اختصاص الهندسة المدنية ويطلب إلغاءه وقدم طلبا ولائياً في جلسة ٢٠١٨/٢/٢٣ بوقف تنفيذ الامر المطعون به ، فقررت المحكمة رفض الطلب ، فطعن تمييزاً بقرار المحكمة لدى المحكمة الإدارية العليا. وحيث ان المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رسمت طريق الطعن بالامر الولائي بأن يكون بالتظلم لدى المحكمة التي اصدرته خلال ثلاثة ايام من تاريخ اصدار الامر او من تاريخ تبليغه وتفصل المحكمة في التظلم على وجه الاستعجال بتأييد الامر او الغائه او تعديله ويكون قرارها قابلاً للتمييز، وحيث ان المميز لم يتظلم من الامر الولائي ، لذا تكون عريضة التمييز واجبة الرد قرر رد عريضة التمييز..."(٣٣).

كذلك إن من القرارات الحديثة للمحكمة الإدارية العليا العراقية بشأن جدية الأسباب أنه يشترط لاصدار الامر الولائي بايقاف تنفيذ القرار الاداري الجدية في الدعوى وصعوبة ازالة الآثار المترتبة على تنفيذ القرار إذ جاء في حيثيات القرار ما يأتي: "... قدم طالب الأمر الولائي (المميز عليه ع.ع.ع طلباً الى محكمة قضاء الموظفين يطلب فيه إيقاف تنفيذ الامر الاداري المرقم (٣٣٦٢) في ١٢/١١/٢٠٢٠ المتضمن فصله سنة من الوظيفة العامة ولحين حسم الدعوى. فأصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ٢١/١٢/٢٠٢٠ وبعدد اضبارة (٣٢/امر ولائي/٢٠٢٠) بقبول الطلب والحكم بإيقاف إجراءات تنفيذ الامر الاداري المرقم (٣٣٦٢) في ١٢/١١/٢٠٢٠ والمتضمن فصله لمدة سنة من الوظيفة العامة فتظلم المطلوب الامر الولائي ضده امام المحكمة بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠٢٠ فاصدرت المحكمة قرارها المؤرخ في ٢٨/١٢/٢٠٢٠ برفض التظلم وتأييد قرارها المؤرخ في ٢١/١٢/٢٠٢٠ ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور تصدى له تمييزا لدى المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ٤/١/٢٠٢١ طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها....القرار لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة ، وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً . ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون وذلك لان المدعي (المميز عليه) سبق وان قدم طلب الى محكمة قضاء الموظفين لاصدار امر ولائي بأيقاف تنفيذ إجراءات الامر الاداري المرقم (٣٣٦٢) في ١٢/١١/٢٠٢٠ المتضمن فصله من الوظيفة لمدة سنة لحين حسم الدعوى المرقمة (٣٢٣/ج/٢٠٢٠) المرفوعة امام المحكمة ذاتها والتي أصدرت بتاريخ ٢١/١٢/٢٠٢٠ امرا ولائيا لوجود ضرر مادي قد يصيب المدعي بسبب الالتزامات المالية المترتبة بذمته والتي تستقطع من راتبه وهو مصدر رزقه الوحيد والذي سيحرم منه بعد تنفيذ العقوبة بحقه من الوفاء بتلك الالتزامات وان المحكمة المذكورة آنفاً قد أصدرت قرارها المرقم (١٩٣٣/٢٠٢٠) في ٢٨/١٢/٢٠٢٠ برفض تظلم (المميز عليه) على الامر الولائي لخلو التظلم من سبب جدي يسوغ الغاء الامر الولائي وضعت المحكمة الإدارية العليا الاضبارة التمييزية موضع التدقيق ووجدت ان البند (سابعاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ عرفت عقوبة الفصل بأنها تنحية الموظف عن الوظيفة لمدة تحدد بقرار الفصل ومن ثم فان طبيعة عقوبة الفصل تقتضي تنحية الموظف عن العمل ويستتبعه انقطاع الراتب عنه وان الأصل في العقوبة انها تنفذ فور صدورها ولا يرد عليها وقف التنفيذ وحيث ان محكمة قضاء الموظفين لم تراع ما تقدم ، لذا قرر

نقض القرار المميز وإلغاء الامر الولائي قرارا صدر بالاتفاق وفق احكام المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ..."[٣٤].

ثالثاً: شرط الاستعجال:-

يقوم الاستعجال المبرر لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء في كل حالة يؤدي تنفيذ هذا القرار فيها في الفترة ما بين الطعن بإلغائه وحتى الفصل في الدعوى نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغاء القرار ، بمعنى أنه لن يتسنى للحكم الصادر بالإلغاء إعمال أثره في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المقضى بإلغائه , لذا فإن الأضرار العادية الممكنة التدارك في حالة القضاء بإلغاء القرار غير كافية لقيام الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف تنفيذه واصدار القرار الولائي بوقف التنفيذ , وقد وجد هذا الشرط سنده التشريعي بنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري فيما ذهبت إليه من أنه "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري ، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها" ولعل في قرارات الضبط الإداري مجالاً خصباً لتوافر حالة الاستعجال حيث أن مثل تلك القرارات يرتب تنفيذها نتائج يتعذر تداركها لمساسها بالحريات كحرية الاجتماع والحرية الشخصية ، ومن ثم فإنها تحول دون استعمال حق مشروع مقرر قانوناً ومؤكد دستورياً , لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن إلى أن لتقييد الحرية أبرز صور الاستعجال حيث يرتب تنفيذ مثل هذا القرار نتائج يتعذر تداركها , وتقرير الاستعجال أمر متروك لمحكمة الموضوع حسب وقائع وظروف وملابسات كل دعوى ، بالإضافة لموقف المدعى نفسه من توقى تلك النتائج بوسائل مشروعة ومباحة[٣٥].

فلا يتوافر الاستعجال إذا كان بوسع الطاعن توقى النتائج متعذرة التدارك والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها بوساطة الوسائل العادية المقبولة , وهذا يعني أن قناعة القاضي بأن بوسع الطاعن توقي نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه بوسائل عادية ومشروعة يحول من دون قضائه بوقف تنفيذ القرار , ولا يشترط لقيام الاستعجال أن تكون كافة نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه متضمنة على وجه الإطلاق أضراراً أو أخطاراً بالنسبة للطاعن بل يكفي أن يؤدي بعضها فقط إلى ذلك مادام مؤثراً في مركزه ، على درجة من الأهمية كافية لكي تبرر الخشية من احتمال عدم تدارك نتائجه فيما لو قضيَ ببطلان هذا القرار , وحتى يكون الاستعجال مبرراً لوقف تنفيذ القرار الإداري فلا يكفي توافره عند التقدم بالطلب ، بل يجب أن يستمر قائماً لحين الفصل فيه فإذا زال قبل ذلك فلا يُعدّ ثمة محلاً لقبول وقف التنفيذ لانتفاء دواعيه إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الصدد إلى أنه: "....لا ريب في مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع ، ذلك لأن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه ، فإذا انتفت تلك النتائج بأن زالت حالة الاستعجال فقد طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه ويتعين الحكم برفضه..."[٣٦].

ومن خلال ما تقدم ذكره اتضح لنا ان القضاء لا يصدر الاوامر الولائية القاضية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية الا في حال توافر شروطاً متعددة منها ان يكون القرار قابلاً للتنفيذ اي من شأنه التأثير في المراكز القانونية للطاعن وان يكون طلب وقف التنفيذ يستند الى اسباب جدية علاوة على صفة الإستعجال في كل حالة يؤدي تنفيذ القرار الإداري في الفترة ما بين الطعن بإلغائه وحتى الفصل في دعوى الألغاء الى ترتيب اثار لا يمكن تلافيها فيما لو قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه , وان لا يترتب على اصدار الاوامر الولائية المساس بأصل دعوى الالغاء في القرار الإداري المراد وقف تنفيذه , كما لا يشترط في إصدار الاوامر الولائية تبليغ الطرف الاخر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ومواجته مع الطاعن بالقرار الإداري اذ ان الغاية المرجوة من اصدار الاوامر الولائية هي الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وتلافي الاثار التي قد يرتبها القرار الإداري المطعون فيه ولا يمكن تداركها اذا لم يتم وقف تنفيذه وتم قبول دعوى الالغاء هذا من جهة ومن جهة اخرى الحفاظ على الأمن القانوني المفترض لذوي الشأن.

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر الولائية : ان القرارات الادارية هي اهم وسائل الادارة العامة للقيام باعمالها بيدّ أن هذه القرارات قد تكون مخالفة للقانون وتؤدي الى الحاق الاضرار بذوي الشأن وزعزعة الأمن القانوني المفترض , لذا فإن القانون قد اعطى الحق لذوي الشأن الطعن بالقرارات الإدارية امام القضاء , وللأخير السلطات والصلاحيات التي تمكنه من إصدار الأحكام القضائية والأوامر الولائية القاضية بوقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها تلافياً لترتيب تلكم القرارات الى نتائج قد يتعذر تداركها المستقبلية. عليه سنقسم هذا المطلب على ثلاث فروع , سنخصص الفرع الأول منه لبيان الطابع الاستثنائي للاوامر الولائية , وسنفرد الفرد الثاني للبحث في ارتباط طلب اصدار الامر الولائي بوقف تنفيذ القرار بدعوى الغائه , وسنجعل الفرع الثالث والأخير للطابع المستعجل للاوامر الولائية , وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : الطابع الاستثنائي للأوامر الولائية : من المبادئ التي يمتاز بها القانون الإداري وتحكم القضاء الإداري هو مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في الأحكام الإدارية ويقصد بهذا المبدأ هنا أن الطعن في الأحكام الإدارية لا يوقف تنفيذها , ويمثل هذا المبدأ إحدى الخصوصيات التي تميز القواعد المطبقة في نطاق القانون الإداري من غيرها من القواعد المعمول بها في مجال القانون الخاص فمن المبادئ الأساسية في قانون المرافعات المدنية والتجارية بل وفي قانون الإجراءات الجنائية أيضاً أن طرق الطعن العادية تؤدى إلى وقف تنفيذ الأحكام. أما في نطاق القانون الإداري فإن الطعن في الأحكام الإدارية لا يرتب وقف تنفيذها مالم يقرر قاضي الإلغاء وقف التفيذ القرار محل الطعن وذلك في الحالات وبالشروط المحددة[٣٧]. وقد كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن معمولاً به في ظل قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الملغى إذ جاء في نص المادة رقم ١٥ منه على أنه: "... ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك". ثم من بعد ذلك عدل المشرع عن ذلك المبدأ وأخذ بمبدأ الأثر الموقف للطعن في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الملغى إذ ورد في مضامين المادة (١٥) منه على أنه : " لا يجوز تنفيذ الحكم قبل انقضاء

ميعاد الطعن فيه ولا يترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة ٢١ فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك". وعند إصداره للقانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ فقد أعاد المشرع العمل بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن إذ نصت المادة رقم ٥٠ على: أنه "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك" كما نصت المادة ٥١ من القانون نفسه على : أنه "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر.. ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك...."[٣٨].

لذا فإن الأصل في المرافعات الإدارية هو النفاذ العاجل للأحكام ولا يترتب على الطعن فيها وقف تنفيذها ما لم يقرر القاضي غير ذلك وفقا لما نصت عليه المادتين رقمي ٥٠، ٥١ المذكورتين آنفاً, ويعدّ وقف التنفيذ بمثابة استثناءً على قاعدة التنفيذ المعجل للأحكام الإدارية كما يعد استثناءً أيضا على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن فالأصل إذن وفقاً لهذا النص هو تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن بإلغائه والاستثناء هو وقف هذا التنفيذ بإجازة دعوى الإلغاء ، متى توافرت شروط هذا الوقف عند توافر الشروط المطلوبة قانوناً.

وقد أكد القضاء الإداري على استثنائية نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في العديد من أحكامه إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن في إحدى أحكامها إلى ما نصه :".... كل قرار إداري مشمولاً بالنفاذ بقوة القانون ، ولا يترتب على مجرد طلب إلغائه وقف تنفيذه" فالأصل العام في القرارات الإدارية كافة أن تكون واجبة النفاذ ، إلا أنه استثناءً من هذا الأصل يجوز للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري ومن ثم فإن وقف تنفيذ القرار حال إجازة المحكمة له يُعدّ بمثابة خروج على الأصل العام[٣٩]. ومما لاريب فيه إن إعطاء الحق للمحكمة في إصدار الأوامر الولائية القاضية بوقف تنفيذ القرار محل الطعن "هي مجابهة تعمد الإدارة مخالفة القوانين واللوائح فيما تصدره من قرارات بقصد الإضرار بالأفراد ، معتمدة في تحقيق غايتها على بطء القضاء في الفصل في دعوى الإلغاء ، والذي يستغرق أمداً قد يطول ما بعد تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً ، ، مما يلحق بالمخاطب أضرار لا يزيلها الحكم بإلغائه الأمر الذي يجعل منه حكماً مفتقداً لقيمته العملية مخيباً لآمال المدعى إذ لم يجن منه سوى إضاعة الوقت والجهد الكبيرين لأجل ذلك كان نظام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه ضرورة لازمة لكبح جماح الإدارة يحملها على احترام مبدأ المشروعية فيما تصدره من قرارات لعلمها المسبق بأن حيادها عن ذلك سيجابه بالأوامر الولائية ، مما يفقدها هدفها منه[٤٠]. وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بشأن الاستثناء من مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بإلغاء القرار الإداري إذ ذهبت إلى أن: "...المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إنما استهدف من ذلك تلافي النتائج الخطيرة التي

قد تترتب على تنفيذها ، مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ...."(٤١) .

واستناداً لما تم ذكره انفاً يتضح لنا جلياً أن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه يعدّ استثناءً من الأصل العام إذ ان الاصل هو تنفيذ الادارة لقراراتها الإدارية تنفيذاً مباشراً لا يوقفه الطعن بالالغاء واستثناءً من ذلك هو ايقاف سريان اثر القرار الاداري المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل في دعوى الالغاء , وذلك خوفاً من تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها واصدار قرارات ادارية قد تلحق الضرر بذوي الشأن , بيدَ ان هذا الاستثناء يخضع للضوابط العامة للاستثناءات المتمثلة في عدم جواز التوسع فيه أو القياس عليه.

الفرع الثاني : إرتباط طلب اصدار الأمر الولائي بوقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الغائه

إن الاصل هو تنفيذ القرارات الادارية الصادرة من الادارة بعدّها اهم وسائلها لتنفيذ اعمالها وتسيير المرافق العامة بإنتظام وأطراد , وان الاستثناء هو امكانية طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية من قبل الطاعن بالقرار الإداري لكن لا يطلب بدعوى تقام أمام القضاء مستقلة بذاتها ، وإنما يكون ذلك بطلب متفرع من دعوى قائمة أصلاً بإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه إذ تُبدى في عريضة تلك الدعوى (لائحة استدعاء الدعوى) ، ومن ثم يدور مع الدعوى الأصلية وجوداً وعدماً. وتبريراً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن إلى أن سلطة المحكمة في وقف تنفيذ القرار الإداري مشتقة من سلطة إلغائه , ونتيجة لارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغائه ، ونظراً للعلاقة التبعية بينهما بوصف ان دعوى الالغاء هي الاصل وان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بإصدار الاوامر الولائية من القضاء هو الاستثناء فإن قضاء المحكمة بعدم اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء لا يُمكنها من الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار محل هذه الدعوى ، إذ إن عدم الاختصاص بنظر الدعوى الأصلية ينسحب بالتبعية إلى ما يتفرع عنها من طلبات كمبدأ أصولي متفق عليه , وعلى الرغم من أن المنطق يقتضي ضرورة سريان شروط قبول دعوى الإلغاء على طلب وقف التنفيذ باعتباره فرعاً من أصل يأخذ حكمه ويدور معه وجوداً وعدماً ، إلا أن المحكمة الإدارية العليا منحت بالنسبة لشرط المصلحة منحاً آخر حين ذهبت في أحد أحكامها إلى أنه: ".... لا جدال في أنه إذا كان للمحكمة لبحث قيام المصلحة الشخصية في طلب إلغاء القرار المطعون فيه ، يكون منهياً في جميع الأحوال للدعوى في شقيها الموضوعي والعاجل ، إذا ما قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة ، فليس الأمر كذلك عند التصدي لطلب وقف التنفيذ على استقلال إذ أن شرط المصلحة قد لا يقوم بالنسبة لطلب وقف تنفيذ القرار المطلوب الحكم بإلغائه ، ولكنه يكون قائماً بالنسبة لطلب الإلغاء وعلى ما سبق القول ، فإن العكس ليس صحيحاً...."(٤٢). لذا فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها إلى ما يأتي:"... يشترط بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ابداء الطلب في عريضة دعوى الإلغاء اي اقتران الطلبان في عريضة واحدة، ومن ثم لا يجوز ولا يقبل طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة وابداؤه على استقلال اثناء المرافعة...."(٤٣).

كذلك ينبغي أن يبين الطاعن الأمر محل الطعن على نحو جلي في طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب أصدار الأمر الولائي القضائي بشأنه، مثلما يبينه بدعوى الإلغاء، وإلا كانت لائحة الدعوى باطلة وغير متوجهة، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بما يأتي: "... ومن حيث إنه تطبيقاً لما تقدم وكان الثابت ان المدعي اقام دعواه الماثلة بايداع عريضتها قلم كُتاب المحكمة بتاريخ ٢٠١٢/٦/٣ وقد جاءت تلك العريضة خالية من بيان المنازعة المعروضة على وجه التحديد فجاءت في صيغة عامة بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السلبي بمنع استئناف تصدير الغاز حتى يتم منع استيراد السلع البديلة من الخارج دون ان يبين ماهية القرار المطعون فيه ومضمونه فالغاز الطبيعي يتم تصديره باتفاقيات دولية او بقرارات سيادية او بغيرها ومنها ما يختص بنظره القضاء ومنها ما لا يختص بنظره، ولم يقدم المدعي بالجلسات التي نظرت فيها الدعوى امام المحكمة ثمة مذكرة بدفاعه يبين فيها المنازعة التي يطرحها امام القضاء او يحدد تلك الطلبات تحديداً دقيقاً، الامر الذي يوصم عريضة دعواه بالتجهيل مما يتعين معه والحال كذلك القضاء ببطلانها...."[٤٤]. لذلك فإن الطاعن عليه أن يطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه في لائحة دعوى طلب إلغاء القرار نفسها، وعلى وفق هذا فإنه لا يجوز طلب وقف التنفيذ في لائحة مستقلة، إذ قد أثير جدل فقهي بشأن مدى إمكان قبول طلب وقف التنفيذ مستقلاً عن دعوى الإلغاء، فقد ذهب اتجاه فقهي وهو الراجح إلى أن طلب وقف التنفيذ لا يقبل إذا قدم قبل إقامة دعوى الإلغاء، وفي حال تقديمه بعد إقامة الدعوى فإن الأمر يختلف إذ يمكن قبول طلب وقف التنفيذ بشرط أن يتقدم الطاعن بذلك الطلب خلال ميعاد رفع الدعوى، وحجة الرأي الراجح هو أن القاضي الإداري حين نظره في طلب وقف التنفيذ لا بد من أن يفحص الشروط الموضوعية لطلب الوقف وهذا لا يكون إلا بتقديم الطلب مع طلب الإلغاء أو بعده، فضلاً عن رافع الدعوى قد تظهر مصلحته في الوقف بعد تقديم طلب الإلغاء فيتقدم بطلب للمحكمة طالباً وقف تنفيذ القرار الذي مس مصلحته[٤٥].

الخاتـــــــــــــــــمة :

الحمدُ للهِ رب العالمين بَدءاً ومُختتماً، وبعد: فقد أكبَبتُ في هذا البحث على دراسة موضوع (الطبيعة القانونية للأوامر الولائية الصادرة عن محاكم القضاء الإداري في العراق-دراسة مقارنة) وتمكَّنتُ من التَّوصُّل إلى الاستنتاجات والمقترحات الإجماليَّة الآتية :

أولاً: الاستنتاجات:

١. أن الأحكام الولائيـــة هي أحكام بالمعنى القانوني فيتعين على قاضـي الأمـور الولائيـــــــــــة المستعجلة مراعاة وجوب تسبيب هذه الأحكام وتسبيبها قانوناً وألا يكتفي بعبارة مقتضبة بأن البينات او ظاهر الأوراق تبرر أو لا تبرر إجابة الطلب والتعليل في ذلكم ادعى لبث الطمأنينة في نفوس المتقاضين .

٢. إن الطبيعة القانونية للأوامر الولائية تختلف عن الطبيعة القانونية للأحكام القضائية الاعتيادية الصادرة عن المحاكم الإدارية من حيث اجراءات السير بالدعوى ومن حيث السرعة في إجراءات التقاضي ومن حيث إمكانية الرجوع بالأمر الولائي والغائه من قبل نفس المحكمة التي قامت بإصداره أو من المحكمة الإدارية العليا بوصفها جهة تمييزية.

٣. أن الأحكام المستعجلة التي تصدر من المحاكم المختصة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها هي عبارة عن أحكام موقتة وقطعية في ذات الوقت , إذ لها مقومات الأحكام وخصائصها من جهة وواجبة التنفيذ من جهة أخرى أي لها قوة القانون والشيء المقضى به ويجوز الطعن فيها أمام المحاكم وفق الطرق المرسومة قانوناً للطعن فيها شأنها شأن أي حكم قابل للطعن وصولاً إلى درجة البتات مع ملاحظة أن هذا الحكم المستعجل لايؤثر على حكم المحكمة عند النظر في موضوع دعوى الالغاء , فقد تحكم المحكمة برد دعوى الالغاء على الرغم من أنها قد سبقت الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري فيما سبق لها من النظر في موضوع الدعوى الاصلية المرفوعة أمامها وهي دعوى الالغاء.

٤. أن القضاء الإداري في العراق قد أخذ بوقف تنفيذ القرار الإداري بشرط استيفائه الشكلية المرسومة في المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية الساري رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ هذا من جانب , ومن جانب آخر لا بدَّ من أن تكون ثمة أسباب جدية وحقيقية تستدعي أن يكون السند بالقرار الذي سيصدر بوقف تنفيذ قرار الإدارة , وكذلك أن يكون الأمر الولائي مستعجلاً لا يحتمل فيه التأخير خشية ضياع الحق محل الطعن.

٥. ان القضاء لا يصدر الاوامر الولائية القاضية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا في حال توافر شروطاً متعددة منها ان يكون القرار قابلاً للتنفيذ أي من شأنه التأثير في المراكز القانونية للطاعن وان يكون طلب وقف التنفيذ يستند الى اسباب جدية علاوة على صفة الإستعجال في كل حالة يؤدي تنفيذ القرار الإداري في المدة ما بين الطعن بإلغائه وحتى الفصل في دعوى الألغاء الى ترتيب آثار لا يمكن تلافيها فيما لو قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه , وألا يترتب على اصدار الاوامر الولائية المساس بأصل دعوى الالغاء في القرار الإداري المراد وقف تنفيذه , كما لا يشترط في إصدار الاوامر الولائية تبليغ الطرف الآخر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ومواجهته مع الطاعن بالقرار الإداري , إذ ان الغاية المرجوة من اصدار الاوامر الولائية هي الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وتلافي الاثار التي قد يرتبها القرار الإداري المطعون فيه ولا يمكن تداركها اذا لم يتم وقف تنفيذه وتم قبول دعوى الالغاء هذا من جهة ومن جهة اخرى الحفاظ على الأمن القانوني المفترض لذوي الشأن.

٦. أن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه يعدّ استثناءً من الأصل العام إذ ان الاصل هو تنفيذ الادارة لقراراتها الإدارية تنفيذاً مباشراً لا يوقفه الطعن بالالغاء واستثناءً من ذلك هو ايقاف سريان اثر القرار الاداري المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل في دعوى الالغاء , وذلك خوفاً من تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها واصدار قرارات ادارية قد تلحق الضرر بذوي الشأن , بيدَ ان هذا الاستثناء يخضع للضوابط العامة للاستثناءات المتمثلة في عدم جواز التوسع فيه أو القياس عليه.

٧. أن القاضي الإداري حين نظره في طلب وقف التنفيذ لا بد من أن يفحص الشروط الموضوعية لطلب الوقف وهذا لا يكون إلا بتقديم الطلب مع طلب الإلغاء أو بعده، فضلاً عن رافع الدعوى قد تظهر مصلحته في الوقف بعد تقديم طلب الإلغاء فيتقدم بطلب للمحكمة طالباً وقف تنفيذ القرار الذي مس مصلحته.

ثانياً: المقترحات:

١. لما كان الهدف من القضاء المستعجل هو الحصول على الحماية الوقتية العاجلة للحقوق، نتمنى على المشرع العراقي تقصير مدة التمييز بحيث تكون ثلاثة أيام من تاريخ تبليغ المستدعى ضده بالأمر الولائي الصادر عن المحكمة وليس مدة سبعة ايام لكي تتحق السرعة المرجوة من وراء التقاضي في الأوامر الولائية.

٢. نتمنى على مجلس الدولة العراقي تخصيص قضاة إداريين (مستشارين ومستشارين مساعدين) للنظر في قضايا الأمور المستعجلة بحيث يكونون متفرغين تماماً لقضاء الأمور الولائية المستعجلة.

٣. نتمنى على المشرع العراقي تشريع قانون المرافعات الإدارية ليكون قانون مختص بالإجراءات القضائية الإدارية اسوةً بقانون المرافعات المدنية بوصفه القانون الإجرائي للقانون المدني وغيره من القوانين الموضوعية المدنية الأخرى التي يُعد مرجعاً إجرائياً لها , وبهذا سنكون أمام قانون إجرائي إداري متخصص بالدعاوى الإدارية وبضمنها معالجة الأوامر الولائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

٤. نتمنى على المحكمة الإدارية العليا عند نظرها بالطعن المقدم أمامها في أمر ولائي معين سواءً أكان من محكمة القضاء الإداري أم من محكمة قضاء الموظفين الإسراع بحسم إضبارة الدعوى الولائية المعروضة أمامها , وذلك لوجود حقوق معينة قد يصعب تدارك آثارها لو فاتت برهة من الوقت عليها.

٥. نتمنى على محمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة الأخذ بعين الاعتبار الأوامر الولائية من أولوياتها إذ من خلال تتبع الباحث ومراجعته لأحكام المحكمة المذكورة نجدها أنها دائماً ما تعزف عن إصدار الأوامر الولائية , في حين أن محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة على العكس من ذلكم , دائماً ما تصدر منها أوامراً ولائية تقضي بوقف تنفيذ قرارت إدارية هامة ومؤثرة.

قائمة المصادر:

أولا: الكتب اللغوية:-

١. التعريفات : علي بن محمد الشريف الجرجاني ٨١٦ هـ/ دار الكتب العلمية – بيروت.
٢. القاموس المحيط : مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادى ت- ٨٢٧ هـ / مؤسسة الرسالة بيروت – لبنان ط ٨ – ٢٠٠٥ .
٣. المصباح المنير أحمد بن محمد الفيومي ت ٧٧٠ هـ/ مطبعة مصطفى البابي الحلبي , القاهرة .
٤. المعجم الوسيط : ابراهيم مصطفى وآخرون – مجمع اللغة العربية في القاهرة نشر دار الدعوة .
٥. المنجد في اللغة والأدب والعلوم: لويس معلوف , المطبعة الكاثوليكية , لبنان , بيروت , ط ١٩.

ثانياً: الكتب القانونية:

١. د.أزهر عبدالحسين الحمداني: الطعن في القرارات الإدارية غير الصريحة في محاكم القضاء الإداري (دراسة مقارنة) دار الكتب والوثائق القومية , المكتب الجامعي الحديث, مصر , الاسكندرية , ٢٠٢٣ .
٢. د.سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية , دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية , منشأة المعارف بالاسكندرية , الطبعة الثانية , ٢٠٠٣.
٣. د.سعيد ابراهيم عطيه هلال: النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا. دار الحقانية، القاهرة، الطبعة الاولى، ٢٠١٥.
٤. د.سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة مزيدة ومنقحة، ٢٠٠٦.
٥. د.سمير سهيل دنون: النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية , المؤسسة الحديثة للكتاب , طرابلس , لبنان , بدون ذكر رقم الطبعة , ٢٠٠٩.
٦. د.عبدالحكيم فودة : الخصومة الإدارية , أحكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها , دار المطبوعات الجامعية , بدون ذكر رقم طبعة , الاسكندرية , ١٩٩٦ .
٧. د.عبدالحكيم فودة: الخصومة الادارية (أحكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها) , دار المطبوعات , الاسكندرية , بدون ذكر رقم الطبعة , ١٩٩٦.
٨. د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار الإداري , الاشكاليات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية , دعوى تهيئة الدليل) , المركز القومي للاصدارات القانونية , الطبعة الأولى , ٢٠٠٨.
٩. د.غازي فيصل مهدي , د.عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي) , الطبعة الثالثة , مزيدة

ومنقحة ومحدثة بقانون مجلس الدولة العراقي وأحكام المحكمة الإدارية العليا , ٢٠١٧ .

١٠. د.ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء_دعوى التعويض_ دعوى التأديب_ طرق الطعن في الأحكام الإدارية) , منشأة المعارف بالاسكندرية , ٢٠٠٤ .

١١. د.محمد باهي ابو يونس: الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية (دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد) , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠١٨.

١٢. د.محمد صلاح الدين فايز محمد: وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في قضاء مجلس الدولة , دار الجامعة الجديدة للنشر , الاسكندرية , ٢٠١٧.

١٣. محمد عبد الرحيم محمد بكار: القرارات الإدارية السلبية والضمنية في القانون الإداري، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧.

ثالثاً: البحوث والمجلات والمقالات:

١. رشدي اسبايطي: القرار الضمني محاولة في المفهوم والرقابة القضائية عليه، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد ١١٥, مارس/أبريل, ٢٠١٤ .

رابعاً: مصادر الشبكة العكبوتية:

١. القاضي عماد عبدالله : الأمر الولائي, مقال منشور في الشبكة العنكبوتية (الانترنت) عبر الرابط الالكتروني التالي: https://www.sjc.iq/view.4871/ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠٢٣/٧/٣٠.

٢. د.جمعة عباس بندي : المحكمة الاتحادية العليا والأوامر الولائية والآثار المترتبة عليها قانوناً , ورقة بحث منشورة في الشبكة العنكبوتية (الانترنت) عبر الرابط الالكتروني التالي: https://www.kurdistan24.net/ar/opinion/27939 , آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٢.

خامساً: القرارات القضائية المنشورة وغير المنشورة:

١. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم (٤٤٢٥٨ لسنة ٦٦ قضائية)، جلسة ٢٠١٥/١/٢٠.

٢. رقم الدعوى (١٦٤٠/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٨)، في ٢٠١٨/٩/٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٣. رقم الدعوى (٥٣٤/ قضاء اداري/ تمييز/٢٠١٨) . رقم الاعلام (١٥٧/ ٢٠١٨) . في ٢٠١٨/٥/١٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٤. رقم الدعوى (٥٣٤/قضاء اداري/ تمييز/ ٢٠١٨) . رقم الاعلام (١٥٧/ ٢٠١٨) في ٢٠١٨/٥/١٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٥. **رقم الدعوى (٥٦/قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠٢١) ، في ٢٠٢١/٣/٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١.**
٦. **رقم الدعوى (٦/أمر ولائي/ق/ ٢٠١٨) ، رقم القرار (١٤٩٠/ ٢٠١٨) ، في ٢٠١٨/٧/٤، (قرار غير منشور).**
٧. **قرار مجلس القضاء الاعلى/ رئاسة محكمة استئناف بغداد/ الرصافة الاتحادية /الهيأة التمييزية بالدعوى المرقمة (٢٤٧/م/٢٠١٥)، رقم الاعلام (٢٢٥)، تاريخ القرار ٢٠١٥/٣/١٩، (قرار غير منشور).**
٨. **مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر للسنوات ٢٠٠٢ – ٢٠٠٤، الجزء الاول، المبدأ رقم (٢٥٨) ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٥.**

الهوامش

(١) التعريفات : علي بن محمد الشريف الجرجاني ٨١٦ هـ/ دار الكتب العلمية - بيروت ٣٧/١ .
(٢) المصباح المنير أحمد بن محمد الفيومي ت ٧٧٠ هـ/ مطبعة مصطفى البابي الحلبي , القاهرة , ٢٦/١.
٣() القاموس المحيط : مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ت- ٨٢٧ هـ / مؤسسة الرسالة بيروت - لبنان ط ٨ - ٢٠٠٥ م ص ١/ ٣٤.
٤() المعجم الوسيط : ابراهيم مصطفى وآخرون - مجمع اللغة العربية في القاهرة نشر دار الدعوة , ١٦/١.
٥() المصباح المنير : أحمد بن محمد الفيوي ،٣٥٠/٢.
٦() القاموس المحيط : مجدالدين محمد سر ستوب الفيروزابادي ١/١٣٤٢.
٧() التعريفات : علي بن محمد الشريف الجرجاني , ٢٥٤/١.
٨() المنجد في اللغة والأدب والعلوم: لويس معلوف , المطبعة الكاثوليكية , لبنان , بيروت , ط ١٩ , ص ٩١٩.
٩() المجمع الوسيط : ابراهيم مصطفى وآخرون , ١٠٥٨/٢.
١٠() د. سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية , دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية , منشأة المعارف بالاسكندرية , الطبعة الثانية , ٢٠٠٣ , ص ٣٣٦.
١١() قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة ١٩٥٨/٧/١٢ نقلاً عن د.عبدالحكيم فودة : الخصومة الإدارية , أحكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها , دار المطبوعات الجامعية , بدون ذكر رقم طبعة , ١٩٩٦ , الاسكندرية , ص ٣٥٦-٣٥٧.
١٢() د.جمعة عباس بندي : المحكمة الاتحادية العليا والأوامر الولائية والآثار المترتبة عليها قانوناً , ورقة بحث منشورة في الشبكة العنكبوتية (الانترنت) عبر الرابط الالكتروني التالي: https://www.kurdistan24.net/ar/opinion/27939 , آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٢.
١٣() القاضي عماد عبدالله : الأمر الولائي، مقال منشور في الشبكة العنكبوتية (الانترنت) عبر الرابط الالكتروني التالي: https://www.sjc.iq/view.4871/ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠٢٣/٧/٣٠.
١٤() د.ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء_دعوى التعويض_ دعوى التأديب_ طرق الطعن في الأحكام الإدارية) , منشأة المعارف بالاسكندرية , ٢٠٠٤ , ص ١٩_٢٠.
١٥() المصدر السابق نفسه: ص ٢١.

[١٦]() د.غازي فيصل مهدي , د.عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي) , الطبعة الثالثة , مزيدة ومنقحة ومحدثة بقانون مجلس الدولة العراقي وأحكام المحكمة الإدارية العليا , ٢٠١٧ , ص ٢٠٨.

[١٧]() د.ماجد راغب الحلو , الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء_دعوى التعويض_ دعوى التأديب_ طرق الطعن في الأحكام الإدارية) , المصدر السابق , ص ٢٢ وما بعدها .

[١٨]() د.عبدالحكيم فودة: الخصومة الادارية (أحكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها) , دار المطبوعات , الاسكندرية , بدون ذكر رقم الطبعة , ١٩٩٦ , ص ٣٧٣_٣٧٤.

[١٩]() د.ماجد راغب الحلو , الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء_دعوى التعويض_ دعوى التأديب_ طرق الطعن في الأحكام الإدارية) , المصدر السابق , ص ٢٢_٢٣.

[٢٠]، للمزيد في تفصيل ذلك ينظر محمد عبد الرحيم محمد بكار: القرارات الإدارية السلبية والضمنية في القانون الإداري، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧.، ص١٨٤- ١٨٥.

[٢١] المصدر نفسه: ص١٨٤.

[٢٢] رشدي اسبايطي: القرار الضمني محاولة في المفهوم والرقابة القضائية عليه، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد ١١٥، مارس/أبريل، ٢٠١٤ ، ص٩٦-٩٧

[٢٣] د.سعيد ابراهيم عطيه هلال: النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، دار الحقانية، القاهرة، الطبعة الاولى، ٢٠١٥.، ص٤٤٣.

[٢٤] المصدر نفسه: ص٤٤٤.

[٢٥] د.سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة مزيدة ومنقحة، ٢٠٠٦.، ص٥٤٢.

٢٦() وللمزيد حول ذلك يُراجع د.سمير سهيل دنون: النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية , المؤسسة الحديثة للكتاب , طرابلس , لبنان , بدون ذكر رقم الطبعة , ٢٠٠٩ , ص ٢٤٩ ومابعدها.

[٢٧]حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٩٠٦ لسنة ٢٧ ق) في ١٩٨٥/٦/١٥ اورده رشدي اسبايطي: مصدر سابق، ص٩٧.

[٢٨] رقم الدعوى (٥٣٤/ قضاء اداري/ تمييز/٢٠١٨) ، رقم الاعلام (١٥٧/ ٢٠١٨) ، في ٢٠١٨/٥/١٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ , ص ٥٩٠.

[٢٩] رقم الدعوى (٦/أمر ولائي/ق/ ٢٠١٨) ، رقم القرار (١٤٩٠/ ٢٠١٨) ، في ٢٠١٨/٧/٤، (قرار غير منشور).

٣٠() د.أزهر عبدالحسين الحمداني: الطعن في القرارات الإدارية غير الصريحة في محاكم القضاء الإداري (دراسة مقارنة) دار الكتب والوثائق القومية , المكتب الجامعي الحديث, مصر , الاسكندرية , ٢٠٢٣ , ص ٣٢٩.

[٣١] قرار مجلس القضاء الاعلى/ رئاسة محكمة استئناف بغداد/ الرصافة الاتحادية /الهيأة التمييزية بالدعوى المرقمة (٢٤٧/م/٢٠١٥)، رقم الاعلام (٢٢٥)، تاريخ القرار ٢٠١٥/٣/١٩، (قرار غير منشور).

[٣٢] رقم الدعوى (١٦٤٠/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٨)، في ٢٠١٨/٩/٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص٤٨٠.

[٣٣] رقم الدعوى (٥٣٤/قضاء اداري/ تمييز/ ٢٠١٨) ، رقم الاعلام (١٥٧/ ٢٠١٨) في ٢٠١٨/٥/١٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص٥٩٠.

[٣٤]() رقم الدعوى (٥٦/قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠٢١) ، في ٢٠٢١/٣/٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، ص٢٨٦_٢٨٧.

[٣٥]() د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار الإداري , الاشكاليات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية , دعوى هيئة الدليل) , المركز القومي للاصدارات القانونية , الطبعة الأولى , ٢٠٠٨, ص ٩١_٩٢.

٣٦() المصدر نفسه: ص٩٣_٩٤.
٣٧() د.محمد صلاح الدين فايز محمد: وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في قضاء مجلس الدولة , دار الجامعة الجديدة للنشر , الاسكندرية , ٢٠١٧ , ص ١٤_١٥.
٣٨() المصدر السابق نفسه: ص ١٥.
٣٩() د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار الإداري , الاشكاليات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية , دعوى تهيئة الدليل) , مصدر سابق , ص ١٧_١٨.
٤٠() المصدر السابق نفسه: ص ١٨_١٩.
٤١() المصدر السابق نفسه: ص ١٩.
٤٢() للمزيد حول ذلك ينظر المصدر السابق نفسه: ص ٢١ وما بعدها , وكذلك ينظر في تفصيل ذلك د.محمد باهي ابو يونس: الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية (دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد) , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠١٨ , ص ٥٧ وما بعدها.
(٤٣) رقم الطعن (٦١٢٢ لسنة ٤٨ ق)، جلسة ٢٠٠٣/١٢/١٣، مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر للسنوات ٢٠٠٢ – ٢٠٠٤، الجزء الاول، المبدأ رقم (٢٥٨) ، الطبعة الاولى، ٢٠٠٥، ص٤٤٤.
(٤٤) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم (٤٤٢٥٨ لسنة ٦٦ قضائية)، جلسة ٢٠١٥/١/٢٠، نقلاً عن محمد عبد الرحيم محمد بكار، مصدر سابق، ص١٠٨.
(٤٥) د.سعيد ابراهيم عطيه هلال: مصدر سابق، ص٤٣٨.