AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

دور القضاء الإداري في الرقابة على اعمال الإدارة

The role of administrative judiciary in monitoring the work of the administration

م.م. سوزان احمد جاسم النداوي
كلية صدر العراق الجامعة الاهلية
ASS-LEC Suzan Ahmed Jasem Al_Nidawi
Sader AL Iraq University College
Suzan.ahmed@siuc.edu.iq

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

الملخص:

يعتبر القضاء الإداري أحد الدعائم الأساسية لضمان حسن سير الإدارة العامة وكفاءة الحوكمة في الدول. يتمثل دوره في الرقابة على تصرفات الإدارة، مما يعكس أهمية الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد في مواجهة السلطات التنفيذية، من خلال نظره في الدعاوى المقدمة ضد القرارات الإدارية، يقوم القضاء الإداري بالتأكد من مشروعية هذه القرارات، سواء من حيث الشكل أو المضمون. وهذا يتضمن التحقق من احترام الإدارة للقوانين واللوائح المعمول بها، بالإضافة إلى تمتع الأفراد بالحقوق المقررة لهم بموجب هذه القوانين، إذ تلعب المحاكم الإدارية أيضًا دورًا حيويًا في تصحيح الأخطاء التي قد ترتكبها الإدارة، حيث تستطيع إلغاء القرارات غير القانونية أو التعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها. كما يسهم القضاء الإداري في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، من خلال مراقبة مشروعية الإجراءات الإدارية وضمان عدم التعدي على الحقوق العامة، وعلاوة على ذلك، يسعى القضاء الإداري إلى التوازن بين صلاحيات الإدارة وحقوق الأفراد، مما يساهم في بناء الثقة بين المواطنين والسلطات العامة. ومن خلال التأكيد على قواعد العدالة الإدارية، يظهر القضاء الإداري كحائط صد أمام أي تجاوزات أو فساد محتمل ضمن الجهاز الإداري، ويُعتبر القضاء الإداري أداة حيوية للرقابة على الإدارة، حيث يعزز من ثقافة احترام الحقوق ويعمل على تعزيز سيادة القانون، مما يساهم في الاستقرار الاجتماعي والسياسي في المجتمعات.

كلمات مفتاحية:القضاء الإداري، الرقابة على الإدارة، حقوق الأفراد، الحرية العامة، مشروعية القرارات، الشفافية، المساءلة، الأخطاء الإدارية، التعويض عن الأضرار، سيادة القانون، الحوكمة الرشيدة.

Abstract:

Administrative judiciary is considered one of the essential pillars to ensure the proper functioning of public administration and the efficiency of governance in countries. Its role is reflected in monitoring the actions of administration, highlighting the importance of safeguarding the rights and freedoms of individuals in the face of executive authorities. Through its consideration of lawsuits filed against administrative decisions, the administrative judiciary ensures the legality of these decisions, both in terms of form and content. This includes verifying the adherence of the administration to the applicable laws and regulations, as well as ensuring that individuals enjoy the rights granted to them by these laws.

Administrative courts also play a vital role in correcting errors that may be committed by the administration, as they have the authority to annul unlawful decisions or compensate for damages caused by them. Moreover, the administrative judiciary contributes to promoting the principles of transparency and accountability by overseeing the legality of administrative procedures and ensuring that public rights are not violated. Furthermore, the administrative judiciary seeks to balance the powers of the administration and the rights of individuals, contributing to building trust between citizens and public authorities .

By affirming the principles of administrative justice, the administrative judiciary acts as a bulwark against any potential abuses or corruption within the administrative apparatus. It is thus viewed as a crucial tool for overseeing administration, promoting a culture of respect for rights, and enhancing the rule of law, which in turn contributes to social and political stability within societies.

Keywords: Administrative judiciary, oversight of administration, individual rights, public freedom, legality of decisions, transparency, accountability, administrative errors, compensation for damages, rule of law, good governance.

المقدمة:يلعب القضاء الإداري دورًا حيويًا في مراقبة تصرفات الجهات الإدارية والتأكد من التزامها بالقوانين والمبادئ القانونية. يُعتبر القاضي الإداري مستقلاً تمامًا في توجيه الإجراءات، حيث يملك صلاحية إلزام الإدارة بتقديم الوثائق والمستندات الضرورية لدعم عملية العدالة، مما يمنحه لقب "أمير الإجراءات" في هذا المجال.

إحدى المزايا الأساسية للقضاء الإداري هي قدرته على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة حتى بعد تنفيذها، ومنح المتضررين الحق في الحصول على تعويضات. كما يلزم القاضي الإداري الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، مما يسهم في تقليل التعسف الإداري ويعزز من مبدأ المشروعية.

بشكل عام، يساهم دور القضاء الإداري في إقامة دولة قانونية تضمن حماية الحقوق والحريات، مما يوفر رقابة فعالة على تصرفات الإدارة ويضمن التزامها بالقوانين.

إشكالية البحث:تتمثل إشكالية البحث بآلية مساهمة القضاء الإداري في الرقابة على الإدارة، وضمان التزامها بالقوانين والمبادئ القانونية.

أهمية البحث:تتجلى أهمية دور القضاء الإداري في التأكيد على مبدأ المشروعية، وحماية الحقوق والحريات من التعسف الإداري. من خلال توفير رقابة قانونية على الأعمال التي تقوم بها الإدارة، يساهم القضاء الإداري في تعزيز دولة القانون وضمان الشفافية والمساءلة في العمل الإداري.

أهداف البحث:

١. دعم فكرة أن جميع القرارات الإدارية يجب أن تكون متوافقة مع القوانين المعمول بها.

٢. ضمان أن للأفراد الحق في الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة والحصول على تعويضات حال تعرضهم للضرر.

٣. إلزام الإدارات بتوضيح أسباب قراراتهم، مما يقلل من التعسف ويوفر المساءلة.

٤. ضمان عدم تجاوز الإدارة لحدود سلطتها وتحمّلها المسؤولية عن قراراتها.

منهج البحث:سنعتمد على المنهج الاستقرائي التحليلي من خلال بيان دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة من خلال استعراض القوانين العراقية ذات الصلة.

خطة البحث:

المبحث الأول: مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو حلوله محلها.

– المطلب الأول: الأسس الفقهية لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامره للإدارة.

– المطلب الثاني: تسبيب القرار كأحد أهم الشكليات في القرار الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تسبيب القرار الإداري.

– المطلب الأول: الرقابة على مشروعية القرار الإداري وملائمته.

– المطلب الثاني: الآثار المترتبة على عدم تسبيب القرار الإداري.

المبحث الأول: مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو حلوله محلها.

يعود تاريخ هذا المبدأ إلى بعض التشريعات الفرنسية التي صدرت بعد الثورة عام ١٧٨٩، والتي هدفت إلى منع المحاكم العادية من التدخل في الأعمال الإدارية لتفادي تعطيل النشاط الإداري[١].

وينص مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة على عدم قدرة القاضي على إلزام الإدارة بعمل معين أو الامتناع عنه، حيث يقتصر دوره على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وفقًا لمبدأ المشروعية[١].

[١] – د.خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، بحث منشور على شبكة الانترنيت https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23.

المطلب الأول: الأسس الفقهية لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامره للإدارة.

يرتبط مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة بعدة تبريرات رئيسية، يمكن تلخيصها على النحو التالي:

١. التشريعات الفرنسية بعد الثورة: أُقرت نصوص تشريعية عقب الثورة الفرنسية، مثل مرسوم ٢٢ ديسمبر ١٧٨٩، لمنع المحاكم من عرقلة نشاط الإدارة[٢].

٢. مبدأ الفصل بين الهيئات: يتطلب هذا المبدأ من القاضي الإداري الالتزام بحدود وظيفته، التي تقتصر على الفصل في المنازعات وتقييم مشروعية الأعمال الإدارية[٣].

٣. سلطة قاضي الإلغاء: تقتصر على مراجعة مشروعية القرارات الإدارية دون إصداره أوامر للإدارة.

فيما يتعلق بممارسة هذا المبدأ، تعتبر محكمة القضاء الإداري في العراق مختصة بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية. يُشترط تقديم الطعن بعد التظلم لدى الجهة الإدارية المعنية خلال ٣٠ يومًا، وإذا لم يتم البت فيه، يمكن اللجوء للمحكمة خلال ٦٠ يوماً[٤].

كما يتيح قانون مجلس الدولة العراقي الجمع بين دعوى الإلغاء وطلب التعويض في طلب واحد، بينما تظل قضايا التعويض من اختصاص القضاء العادي[٥].

أخيرًا، يرتبط هذا المبدأ بمناقشات حول طبيعة القانون الإداري، حيث انتقد بعض الفقهاء موقف مجلس الدولة الفرنسي من حظر توجيه الأوامر، معتبرين أن هذا قد يثير تساؤلات حول فعالية النظام الإداري نفسه[٦].

الفرع الأول: مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية ما لم يوجد نص يوجب ذلك.

ينص مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية على أن الإدارة ليست ملزمة بتقديم أسباب قانونية أو واقعية لقراراتها، إلا إذا كان هناك نص قانوني يفرض ذلك. وقد التزم مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ لفترة

---

[١] – د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق.

[٢] – رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الالغاء، المغرب، الرباط ٢٠٠٥،م، ص .٩.

[٣] – المادة ٧ الفقرة رابعا من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٤] – المادة ٧ الفقرة سابعا – ب– من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

[٥] – أمل المرشدي، تفاصيل قانونية حول قضاء الإلغاء، مقالة قانونية، ٦ مارس ٢٠١٧، موقع محاماة نت . https://www.mohamah.net/law

[٦] – Hauriou(M.) : Note sous C.E., 22 Juillet 1910 , fabregues, Sirey, 1911,p.121–

طويلة، بدءًا من حكمه في قضية Harrouel عام ١٨٨٠، حيث أكد أنه لا حاجة لتسبيب قرارات اللجان المشتركة ما لم ينص القانون على ذلك[١].

استمر تطبيق هذا المبدأ حتى حكمه في قضية Billard عام ١٩٥٠[٢]، حيث ألزمت المحكمة لجان ضم الأراضي بتسبيب قراراتها رغم عدم وجود نص صريح. كما تم تأكيد هذا الاستثناء لاحقًا في قضية Marseille Martime Agence عام ١٩٧٠[٣].

بينما يعد هذا المبدأ مبررًا للقرارات الإدارية العامة، فإنه قد يؤثر سلبًا على حقوق الأفراد في القرارات الفردية، مما يصعب على القضاء الإداري ممارسة رقابة فعالة.

في العراق، ينص قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ضرورة تسبيب بعض القرارات، مثل شروط نقل الموظفين وساعات العمل، مما يعكس أهمية التسبيب في القرارات الإدارية. فالقرار الإداري، سواء كان تنظيمياً أو فردياً، هو عمل قانوني يصدر عن جهة إدارية بهدف تحقيق مصلحة عامة، ويجب أن يتمتع بالشرعية والحصانة القانونية[٤].

يتم استخدام مصطلح "الأمر الإداري" للإشارة إلى القرار الإداري في العراق، بينما يُطلق على القرارات التي يصدرها الوزير "الأمر الوزاري"[٥].

في دعاوى القضاء الإداري، يتطلب وجود قرار إداري صادر عن جهة مختصة؛ عدم وجود هذا القرار يؤدي إلى رفض الدعوى[٦]. يجدر بالذكر أن رفض الإدارة للتعاقد لا يُعتبر قرارًا إداريًا، بل هو تعبير عن إرادتها في الامتناع عن التعاقد، مثل الأفراد.

يمكن أن يكون القرار الإداري صريحًا أو ضمنيًا، مكتوبًا أو شفهياً؛ ولكن القرار الشفهي يحتاج إلى إثبات. وقد اعتبر مجلس الدولة العراقي أن قرار الحجز هو قرار إداري، بينما العقوبات مثل السجن تصدر عن المحاكم[٧].

---

[١] – أ.د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ط/ ١٩٩٣، ص ٨١

[2] – Conclusion Letourneur C.E.,27 Janvier 1950 , Sirey, p.41.

[3]– 9–Hostiou(R.): procedure et formes de l'acte administratif unilateral en droit francais , L.G.D.J., Paris 1975 , p.170 ets.

[٤] – المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل.

[٥] – قرار المجلس رقم ٤٨/٢٠٠٨ في ٧/٥/٢٠٠٨ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ص١٣٨ .١٣٩

[٦] – قرار محكمة القضاء الاداري في العراق رقم/١١٦قضاء أداري١٩٩٩/ في ٥/٨/٢٠٠٠مجلة العدالة العدد الاول ٢٠٠١ ص١٦٩. ١٧٢ وقرار ها رقم ١/١٩٩٩ في ٢٢/٦/٢٠٠٠ مجلة العدالة العدد الثاني ٢٠٠١ ص١٨٨ . ١٩٢

[٧] – علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الاداري عمان، دار وائل للنشر ٢٠٠٣، ص٦٠٦ .٦٠٧.

في قضية تتعلق بدستورية قانون التقاعد الموحد في العراق، قضت المحكمة الاتحادية بعدم تعارض المادة المعنية مع مبدأ الفصل بين السلطات، مما أدى إلى رفض الطلب[١].

أما في مصر، فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن التسبيب يكفي إذا تضمن العناصر الرئيسية والإجراءات المتبعة قبل إصدار القرار[٢]. وتطالب بموجب القانون، الجهات الإدارية بإبداء أسباب إصدار قرارات الإزالة. كما يتطلب قانون موظفي الدولة أن تكون قرارات العقوبات مسببّة، ويتعين التحقيق مع الموظف قبل أي جزاء[٣]. تقتصر سلطة القاضي الإداري في دعاوى الإلغاء على إلغاء القرار الإداري إذا كان معيبًا، بينما تشمل سلطة القاضي في دعاوى التسوية كافة الإجراءات والأصل في النزاع[٤].

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية

يقوم مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية، ما لم ينص القانون على ذلك، على الأسس التالية:

١. السرية في أعمال السلطة الإدارية: تاريخيًا، كانت أعمال السلطة الإدارية غالبًا ما تتم بسرية، ولن يُفصح عن أسباب القرارات إلا إذا كان هناك نص قانوني يتطلب ذلك، حيث يتم تغليب الصالح العام على المصالح الفردية[٥].

٢. قرينة المشروعية: يُفترض أن القرارات الإدارية صحيحة ومطابقة للقانون، ولا تتطلب الإفصاح عن أسبابها في حال عدم وجود نص يوجب ذلك. وبعكس قانون العقوبات، فإن القوانين التأديبية لا تتبنى ذات المبدأ، مما يمنح النظام تأهيلاً أكبر[٦].

---

[١] – □شر القرار في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية العراقية (المحكمة الاتحادية العليا)، ذكره الدكتور عصمت عبد ال□يد بكر، مسألة تحصين القرار الاداري من الطعن القضائي (دراسة مقارنة)، بحث منشور على شبكة الانترنيت، http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=806.

[٢] – قرار مجلس الدولة المصري، محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق ٢٥ / ١١، ٢٠١٤ /لمزيد من التفاصيل ي□نظر في الموقع الرسمي□ لس الدولة المصري . archives/eg.ecs.www://http٤٧٢/

[٣] – انظر المادة (٨٥) من قانون نظام موظفي الدولة المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

[٤] – للمزيد من التفاصيل انظر في تعليق د. خليفه الجهمي، مناط اختصاص القضاء الإداري بنظر دعاوي التسوية في مجلة المحامي الليبية، العددان ٤٧/٤٨، السنة الثانية عشرة (١٩٩٥)، ص ١٤٥ وما بعدها.

[٥] – أنظر في تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ط /١٩٩٣، ذكره د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق، .com.wordpress.khalifasalem://http٢٣/٠٨/٢٠١٢/

[٦] – د. خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق، /٢٠١٢/٠٨/٢٣http://:com.wordpress.khalifasalem.

٣. الاستثناءات والسلطة التقديرية: في الظروف الاستثنائية كالطوارئ والحروب، يمكن للإدارة تجاوز القوانين والأنظمة. وقد نص الدستور العراقي على حماية الحقوق والحريات، مما يعكس هذا التوجه[١].

٤. تسبيب بعض القرارات: إذا كان القانون يتطلب تسبيب بعض القرارات، فإن الإخلال بذلك يؤدي إلى بطلان القرار. ورغم أن القاعدة العامة في فرنسا ومصر تمنع التسبيب ما لم يكن هناك نص، فإن القضاء في هذين البلدين غالبًا ما يتدخل ليفرض هذا الالتزام في حالات معينة، خاصة في الأمور التأديبية[٢].

بناءً عليه، يعتمد مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية على قرينة المشروعية، حيث يُفترض صحة القرارات حتى تثبت العكس[٣]. ويحقق وجود القضاء الإداري فعالية في الرقابة على أعمال الإدارة، حيث تُختص محكمة القضاء الإداري، التي أنشئت في ١٩٨٩، بالنظر في صحة الأوامر الإدارية. وبموجب الدستور الجديد لعام ٢٠٠٥، تم النص على إمكانية إنشاء مجلس دولة يقوم بوظائف القضاء الإداري. كذلك، تم تعديل قانون القضاء الإداري في ٢٠١٣ لإنشاء محاكم متعددة تختص بقضايا التأديب[٤].

في مصر، استقر القضاء الإداري على أن ملائمة العقوبة التأديبية هي من سلطة الإدارة، بشرط عدم وجود سوء استخدام للسلطة. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أهمية توفير أسباب تفصيلية للقرارات الإدارية[٥].

بصفة عامة، هناك إجماع على ضرورة تسبيب القرارات الإدارية الفردية، حيث انتقد بعض الفقهاء مبدأ عدم وجوب التسبيب إلا بنص قانوني، بينما يطالب البعض بإصلاح النظام الإداري الفرنسي الذي يُفترض أنه تطور، ولكنه لا يزال محاطًا بالسرية والغموض[٦].

المطلب الثاني: تسبيب القرار كأحد أهم الشكليات في القرار الإداري.

مرت فكرة تسبيب القرار الإداري بعدة مراحل تاريخية. في العصور القديمة، كان التسبيب يتلخص في طلبات الخصوم وقرارات القضاة دون بيان الأسباب القانونية والواقعية. أما في العصور الوسطى، فقد اتسمت بالاضطراب وظهور العرف كوسيلة لحل النزاعات، حيث كانت الشريعة تنص على تسبيب الأحكام[١].

---

[١] – ورسليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦،ص ٢٦٦.

[٢] – د. خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق، /ht٢٣/٠٨/٢٠١٢://com.wordpress.khalifasalem.

[٣] – رياض عبد عيسى الزهيري،، أُسس القانون الاداري، لبنان،بيروت،الحدث،ط،١، ٢٠١٦، ص٣٦٧

[٤] – سليمان الطماوي، المصدر السابق،ص،٨٨ .٨٩.

[٥] – د. سليمان الطماوي، المصدر السابق،ص،٨٨ .٨٩.

[٦] – Issac(G.): La Bastille Administrative, Le Monde, 11 Mars 1975,p.222–

تسبيب القرار الإداري هو بيان الأسباب التي أدت إلى اتخاذه. وقاعدة عامة تشير إلى أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم ينص القانون على ذلك. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ، مشيرة إلى أن القرار غير المسبب يُفترض أنه استند إلى سبب صحيح حتى يثبت العكس.

التسبيب يتضمن تقديم الاعتبارات القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها. في حال لم يشترط القانون التسبيب، يُعتبر عيبًا شكلية يؤدي إلى بطلان القرار. يسري هذا المبدأ في دول مثل فرنسا وبلجيكا ومصر، حيث تتمتع الإدارة بحرية تقديرية في تسبيب قراراتها أو عدم تسبيبها[٢].

لذلك، من المهم أن يكون التسبيب واضحًا وغير غامض، مما يسهل على القضاء فهمه ورقابته. يُفضل ذكر أسباب القرار بوضوح في صلب النص، لتوضيح الدوافع التي أدت إليه[٣].

الفرع الأول: تسبيب القرار الإداري التأديبي في العراق.

يعتبر التسبيب من أهم الضمانات القانونية، خاصة في نطاق الجزاءات التأديبية. فهو لا يُعد مجرد إجراء شكلي، بل أسلوبٌ يمكّن الإدارة من توضيح الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار[٤]. تسبيب القرارات التأديبية يعزز الثقة في صحة الوقائع المتعلقة بالجزاء، ويوفر فوائد عديدة، منها:

١. توضيح نوايا الإدارة: يدل التسبيب على مدى تطابق قرار الإدارة مع الوقائع القانونية[٥].

٢. إطلاع المعنيين: يساعد على تحديد المخالفات الموجهة للموظف قبل إصدار قرار الجزاء[٦].

٣. رقابة القضاء: يسهل على القضاء الإداري مراقبة الأسباب التي تقف وراء القرار التأديبي، خاصة إذا كانت هذه الأسباب غير صحيحة[٧].

---

[١] – د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٢٤٧.

[٢] – خضر عكّوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري، رسالة ماجستير في القانون العام، مطبعة الحوادث، بغداد، ط١، ١٩٧٦ص، ١٧٣

[٣] – د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الادارية – دراسة مقارنة – الطبعة الثالثة – دار الفكر العربي – عام، ١٩٦٦ص، ٢٥٤، ٢٥٦.

[٤] – د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٦،ص ٥١.

[٥] – د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠١٣، ص ١٥٩.

[٦] – د. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢،ص ١٤٨.

[٧] – د. تغريد محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ١٦٠.

بصفة عامة، يعد التسبيب التزامًا قانونيًا من الإدارة للإفصاح عن الأسباب التي تبرر القرار. وهناك نصوص قانونية في العراق تلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، مثل بعض القوانين الملغاة والقائمة. ومع ذلك، لم ينص بعض القوانين القديمة بشكل صريح على وجوب التسبيب، مما يوحي بعدم إلزاميته[١].

المشرع العراقي يسمح حاليًا بالطعن في القرارات التأديبية أمام محكمة قضاء الموظفين، مما يتيح للموظف المعاقب حق الاعتراض على القرارات، والتي لم تعد تُعتبر نهائية بعد إصدارها، وتشترط الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ تقديم الطعن لمحكمة قضاء الموظفين خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم، سواء كان الرفض صريحاً أو ضمنياً. يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ التبليغ، ولذا يجب أن يكون تبليغ الموظف بطريقة تضمن علمه بنتيجة تظلمه. إذا تم التبليغ بشكل صحيح، فإن تقديم الطعن بعد فترة الـ٣٠ يوماً يُعتبر غير مقبول شكلاً[٢].

يتوجب على الإدارة بعد فرض العقوبة على الموظف إيداع نسخة من القرار في سجله الشخصي. بينما لم ينص القانون الحالي صراحة على هذا الإجراء، فإنه يعد عرفاً إدارياً متبعاً[٣].

على صعيد آخر، في مصر، تشترط القوانين المحلية تسبيب القرارات التأديبية، إدراكاً لآثارها الجسيمة على الموظف. فمثلاً، يستوجب قانون العاملين المدنيين في الدولة أن تكون القرارات التأديبية مسببّة[٤]. إذا اكتفى القرار بترديد حكم القانون دون توضيح الأسباب، يُعتبر غير مسبب ويُبطل. تلتزم محكمة القضاء الإداري بمبدأ أن القرار الإداري يجب أن يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها، وإلا يفترض أنه قد صدر وفقاً للقانون[٥].

١. الفرع الثاني: جزاء تخلف تسبيب القرار الإداري التأديبي في العراق.

يقوم القضاء الإداري بمراقبة الإجراءات التي تتخذها الإدارة عندما تكون بصدد تحديد المسؤولية الانضباطية للموظف العام، من خلال فحص خطوات تعيين المخالفات وإحالة القضايا إلى التحقيق، إضافة

---

[١] – –١٠٣ د. علي خطار شطناوي، دور القضاء الاداري في تحديد اسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث عشر،٢٠٠٠،ص ١٤١.

[٢] – لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته)،ط،٢، ٢٠١٦ص ٧٠.

[٣] – عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٣٨٩.

[٤] – شفيق عبد الحميد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير،١٩٧٥جامعة بغداد، ص، ٣٠٩هامش، ٨.

[٥] – د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربي، القاهرة، ١٩٧١،ص، ٣٤٥.

إلى إبلاغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه[١]. يتولى القضاء التأكد من سير إجراءات التحقيق بشكل سليم ومطابقتها للقوانين المعمول بها[٢]، ويقوم أيضًا بتشكيل اللجنة المسؤولة عن التحقيق لضمان ممارسة صلاحياتها بشكل فعال[٣]، بما في ذلك التأكد من منح الموظف المخالف فرصة كافية للدفاع عن نفسه، وفقًا للمبادئ العامة للتقاضي[٤].

علاوةً على ذلك، يجب أن تتقيد الجهة التي أصدرت القرار الخاص بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف بالقواعد المنصوص عليها قانونًا، وكذلك بمدة الطعن أمام المحكمة المختصة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون القرارات الإدارية التي تصدر بحق الموظفين المخالفين عرضة للطعن أمام القضاء، مما يضمن فحص مشروعيتها ويشكل حماية للموظف من تعسف الإدارة. ويعزز هذا المبدأ المادة ١٠٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، التي تحظر النص في القوانين على اتخاذ أي تدابير تحصين ضد الطعن في القرارات الإدارية. وقد ألغى القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ النصوص التي تمنع سماع الشكاوى منذ ١٧ يونيو ١٩٦٨ وحتى ٩ أبريل ٢٠٠٣[٥].

تأتي الضمانة القضائية للموظف في مواجهة القرارات الإدارية عبر مسارين: الأول هو تقديم تظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، والثاني هو حق الاعتراض أمام محكمة قضاء الموظفين في حال عدم استجابة الجهة الإدارية للتظلم. وتمارس الهيئة العامة للبلد، التي يُعتبر المحكمة الإدارية العليا،

---

[١] – انظر:عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل،ط٢ ، موسوعة القوانين العراقية، بغداد ، ٢٠١٢. ، ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٣.

[٢] – د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل،ط٢ ، موسوعة القوانين العراقية، بغداد ، ٢٠١٢. ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٤،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(١٩٨/٩٤)الصادر في ٦/١١/١٩٩٤.

[٣] – انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ا لمصدر السابق، ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٥،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(١١/١٩٩٦) في ٢١/٢/١٩٩٦،المتضمن إن عقوبة العزل لا يجوز ايقاعها إلا بقرار من الوزير المختص وأن يكون مسببا) "....قرار غير منشور(

[٤] – انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٦،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(٣٣/١٩٩٩) في ٢٧/٢/١٩٩٩(قرار غير منشور).

[٥] – –القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، مطبعة الكتاب – بغداد –شارع المتنبي،ط١، ٢٠١٦، ص ٥٩.

الاختصاصات الممنوحة لمحكمة التمييز بموجب قانون الإجراءات الجزائية عند النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس الانضباط العام، بحيث يتم التقييم بما يتوافق مع أحكام القانون[١].

وفي قرار صادر عن الهيئة العامة للدولة، تم التوضيح أن المفتش العام في ديوان الوقف الشيعي أصدر أمرًا إداريًا في ٧ يوليو ٢٠٠٨ فرض بموجبه عقوبة الإنذار على أحد الموظفين، والذي كان بالفعل تحت الموظف في دائرة أخرى، وبالتالي لا يحق للمفتش العام فرض عقوبات انضباطية على الموظف المذكور. وعليه، فإن قرار فرض العقوبة كان باطلًا لمخالفته لقواعد الاختصاص[٢].

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تسبيب القرار الإداري.

الرقابة القضائية تعد من أبرز أنواع الرقابة التي تضمن حقوق الأفراد، إذ تتميز بالحيادية والنزاهة والاستقلالية عن أطراف النزاع، مما يحمي حقوق المتقاضين من تعسف الإدارة. تهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق الأفراد عبر الطعن في القرارات الإدارية المخالفة، وكذلك إلى تقويم الإدارة وإلزامها باحترام القانون.

تتمتع المحاكم بسلطة مراقبة مشروعية القرارات الإدارية وإلغائها إذا كانت مخالفة للقانون. كما يمكن للقاضي توجيه أوامر محددة للموظفين، تشبه سلطة الرئيس الإداري على مرؤوسيه. تختلف أنظمة الرقابة القضائية بين الدول؛ حيث يطبق البعض نظام المحاكم الاعتيادية بينما يعتمد الآخرون نظام المحاكم الإدارية.

في العراق، كان القضاء حتى عام ١٩٨٩ موحداً، ولكن بعد ذلك تم تطبيق نظام القضاء المزدوج. نص دستور ٢٠٠٥ على إمكانية إنشاء مجلس دولة مختص بالقضاء الإداري. تعمل المحكمة الاتحادية العليا على الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات.

أما في مصر، فتتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين، في حين أن النيابة الإدارية مستقلة وتحقق في المخالفات الإدارية، مع إمكانية الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية.

المطلب الأول: الرقابة على مشروعية وملائمة القرار الإداري.

تعتبر الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة رقابة مشروعية، تركز على مدى التزام تصرفات الإدارة بالقوانين النافذة. يقتصر دور القاضي الإداري على الحكم بمشروعية القرارات أو

[١] – القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق ، ص –٥٩ ٦٠

[٢] – أنظر نص المادة (٨) الفقرة سادساً من قانون رقم (٥)لسنة ٢٠٠٨.

عدم مشروعيتها، دون أن يكون له الحق في تقييم ملاءمة هذه التصرفات، حيث تظل الإدارة مستقلة في تقديرها إلا في حالات انحراف السلطة[١].

رغم ذلك، يمكن للقضاء الإداري تقييم عنصر الملائمة عندما تتعلق القرارات بحرية الأفراد. السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة، ويجب أن تحيط المشروعية بجميع أعمالها.

في بداية القرن العشرين، بدأ مجلس الدولة الفرنسي في النظر في القرارات المتخذة بناءً على السلطة التقديرية، مما ألغى النظرية التي كانت تعتبر هذه الأعمال من أعمال السيادة. ومنذ عام ١٩٠٣، أصبح من الممكن فرض الرقابة على أعمال الإدارة طالما أنها لا تخرج عن حدود السلطة التقديرية.

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للسبب

أولاً، الرقابة على الوجود المادي للسبب:تعتبر الرقابة على وجود السبب المادي أحد الجوانب الأساسية للرقابة القضائية على القرارات الإدارية، حيث يجب أن يستند كل قرار إداري إلى سبب قانوني صحيح ومبرر. في سياق هذه الرقابة، يمكن أن تقوم الإدارة أحيانًا بإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قرارها، إما بشكل طوعي أو عندما يكون ذلك مفروضًا عليها بموجب القانون. لكن في الحالات التي لا يتعين عليها فيها الإفصاح عن سبب القرار، لا يمكن إلزامها بفعل ذلك.

تتباين سلطة القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب وفقًا لما إذا كان قد تم الإفصاح عنه أم لا. لذا يمكننا التمييز بين حالتين تؤثران في صلاحيات القاضي[٢]:

١. حالة الإفصاح عن السبب: عندما تفصح الإدارة عن السبب الذي أدى إلى اتخاذ قرارها، فإن القاضي الإداري يتولى فحص هذا السبب للتأكد من صحته قانونيًا وواقعيًا. في هذه الحالة، يكون لديه القدرة على تقييم مدى توافق الأسباب المذكورة مع القوانين والحقائق المعنية، وبالتالي يتمكن من ممارسة رقابة فعالة على مشروعية القرار.

٢. حالة عدم الإفصاح عن السبب: وفي هذه الحالة، فإن القاعدة العامة تفيد بأن الإدارة ليست ملزمة بالكشف عن الأسباب التي تقف وراء قرارها، إلا إذا أُلزمت بذلك بموجب نصوص قانونية. هنا، تكون سلطة القاضي في الرقابة على عيب السبب مقيدة، مما يحد من قدرته على تقييم مشروعية الأسباب. ومع ذلك،

[١] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)، الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،١٩٨٣،ص ١٠ وما بعدها.

[٢] – –١٨٤ إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق،١٩٧٩ ص٢٧١–٢٦٧.

فإن هذا لا يمنع القاضي من ممارسة الرقابة على مبدأ المشروعية بصفة عامة، بما يتضمن احترام حقوق الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارات[١].

في العراق، يبرز قانون موظفي الدولة والقطاع العام كمرجع هام يتعلق بكيفية فرض العقوبات الإدارية. ينص القانون على ضرورة الالتزام بالإجراءات الشكلية عند فرض العقوبات، ولا يجوز للإدارة تخطيها. وذلك يجسد التوجه نحو تعزيز الشفافية والمساءلة.

على سبيل المثال، إذا تم فرض عقوبة عزل على موظف دون أن تستند إلى توصية من لجنة تحقيق، فإن هذا الإجراء يعتبر انتهاكًا للقانون. وفي هذا السياق، قررت محكمة قضاء الموظفين إلغاء العقوبة المفروضة، حيث أكدت ضرورة الالتزام بالإجراءات القانونية السليمة، مما يعكس مدى أهمية الرقابة القضائية للحفاظ على الحقوق القانونية للأفراد وضمان عدم تعسف السلطة الإدارية.

ثانياً، الرقابة على التكييف القانوني للسبب:ليس كافيًا أن تكون الوقائع التي اعتمدت عليها الإدارة لإصدار قرارها صحيحة فقط؛ يجب أيضًا أن تمتلك الخصائص القانونية المطلوبة. يتطلب التكييف القانوني للوقائع الخضوع لقواعد قانونية معينة. فعلى سبيل المثال، تتضمن قوانين تحظر الألعاب القمار، ولكنها لا تشمل لعبة الشطرنج[٢].

لوقت طويل، اعتبر تكييف الوقائع مسألة واقعية وليست قانونية، لكن القضاء الإداري المصري بدأ يفرض رقابة على هذا التكييف. بينما جاءت محكمة القضاء الإداري المصرية لتؤكد أن المحكمة لا تملك حق تقدير ملاءمة القرار الإداري، إلا أن لها الحق في مراجعة الوقائع للتحقق من قانونيتها[٣].

في العراق، ينص التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة على أن المحكمة الإدارية العليا تلعب دورًا مشابهًا لمحكمة التمييز، مما يعزز الرقابة على القرارات الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الإدارة الالتزام بتفسير القوانين كما يحكم به القاضي الإداري، حتى لو لم يتوافق مع نصوص القانون بالتحديد[٤].

---

[١] – حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم ٦٢٥ تاريخ ٢١/١٠/٦٧/ العدد الأول، ص٦.

[٢] – د.عبد الناصر عبدالله ابو سمهدانة، إجراءات الخصومة الادارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٨٨.

[٣] – د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦١.

[٤] – محمود سلامة جبر، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الالغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، س، ٢٨ع، ٤، ١٩٨٤ ص ١١٤.

سلطة القاضي الإداري تشمل مراقبة الأخطاء في تطبيق القوانين والتحقق من صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة. من المهم ألا يسعى القاضي لتصحيح الأسباب الدافعة للقرار الإداري، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر[١].

على مدار الزمن، تطورت الممارسة القضائية في فرنسا، حيث انتقل مجلس الدولة من عدم مراقبة الوقائع إلى تبني نهج يتيح له رقابة شاملة على وجود الوقائع والتكييف القانوني لها، بدءًا من حكمه في قضية مونو في ١٧٨٩، مما أتاح له التحقق من مدى كفاية الوقائع لتبرير الإجراءات الإدارية المتخذة[٢].

الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرار الإداري

تظهر أعمال القضاء الإداري في العراق تذبذبًا واضحًا فيما يتعلق بممارسة السلطة التقديرية للإدارة. فسلوك القضاء يتراوح بين الفحص والرقابة أحيانًا، والابتعاد عن التعامل مع هذه السلطة أحيانًا أخرى، مما يؤدي إلى عدم استقرار في إدارة الرقابة القضائية[٣]. ويعود سبب هذا التردد إلى تداخل جوانب الملاءمة والمشروعية في القرارات الإدارية، مما يجعل الأمر حساسًا ومعقدًا.

عندما يسعى القضاء للرقابة على جوانب الملاءمة، يدخل في مجال يتسم بالمخاطر، حيث يواجه قيودًا من مبدأ فصل السلطات وقصور المعلومات لديه في بعض المجالات الفنية والتقنية التي لا يعرفها إلا المختصون في الإدارة. ومع ذلك، يستطيع القضاء الدخول في هذه المجالات مع مراعاة هذه القيود[٤].

على سبيل المثال، إذا كان هناك طعن ضد قرار بتوقيع عقوبة توبيخ شديدة قد لا تناسب المخالفة المرتكبة، يمكن للقضاء أن يقرر تخفيض العقوبة إلى لفت نظر، وهو ما يمثل تطبيقًا للرقابة على المبادئ الإدارية[٥].

في قضية تتعلق بنقل موظف، يعتبر النقل جزءًا من السلطة التقديرية للإدارة، ولكن يجب أن يكون مراعى فيه المصلحة العامة. لذا، قام مجلس الانضباط بإلغاء قرار النقل بما يتوافق مع ذلك. أيضًا، لضمان صحة القرارات الانضباطية، يجب أن تُنسب المخالفات القانونية أو الإدارية للموظف[٦].

---

[١] – د. اشرف عبد الفتاح المجد، المصدر السابق، ص ١٦١.

[٢] – للوقوف على تفاصيل هذه الأحكام يراجع د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ٢٨٠–٢٧٧.

[٣] – محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٧٨.

[٤] – الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٨٣–٨٤.

[٥] – انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام، ٢٠١٢المصدرالسابق،ص ٢٣٨.

[٦] – انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام، ٢٠١٤المصدرالسابق،ص ٢٨٥.

وفي السياق المصري، أكدت محكمة القضاء الإداري على أن تقدير الملاءمة يتطلب أسبابًا مقبولة وتخضع الإدارة لرقابة القضاء الإداري[١]. وبحسب قانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥، إذا لم تُلزم الإدارة بتسبيب قرارها، يُفترض أن له أسبابًا مشروعة حتى يظهر الدليل على خلاف ذلك. في حال قامت الإدارة بتوضيح أسباب القرار، فإن هذه الأسباب تظل تحت رقابة القضاء الإداري[٢].

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على عدم تسبيب القرار الإداري.

تسبيب القرار الإداري يعني توضيح دوافع إصداره، وعلى الرغم من أن الإدارة ليست ملزمة بالتسبيب كقاعدة عامة، إلا أن المشرع فرضه على بعض القرارات، مثل القرارات التأديبية، حيث يتسبب عدم التسبيب في بطلان القرار. ينبغي أن يكون التسبيب واضحًا وجادًا؛ فتقديم أسباب غامضة أو عامة يمكن أن يؤدي إلى اعتباره خاليًا من الأسباب[٣].

محكمة القضاء الإداري في مصر أشارت إلى أن الاعتماد على عدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون لا يمكن اعتباره سببًا قانونيًا للقرار. عدم تسبيب القرارات الإدارية قد يؤدي إلى إلغاءها، حيث يُعتبر القرار غير مشروع إذا تم الطعن فيه لأسباب شكليه غير صحيحة[٤].

في السياق العراقي، يُشترط إجراء تحقيق إداري قبل فرض أي عقوبة على الموظف، وتقرر المحكمة إلغاء عقوبة التوبيخ في هذا السياق. وفي فرنسا، أقر مجلس الدولة في قضية "pariset" أن المدير الذي أغلق مصنعًا لم يستند إلى الأغراض المقررة له، وبالتالي استُخدمت سلطته لغاية غير مشروعة، مما مكن السيد "pariset" من طلب إلغاء القرار[٥].

---

[١] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة،ط٢/١٩٦٦،دار الفكر العربي، ص ٥٤٠.

[٢] – حكم المحكمة الإدارية المصرية جلسة، ١٧/٤/٢٠١٦الدعويين رقمي، ٣١٩٣٤ ٥٢٩٥٦ لسنة ٦٩ قضائية، ولمزيد من التفاصيل راجع موقع مجلس الدولة مركز الدراسات والبحوث القضائية على الرابط الآتي http://www.jsrcsc.org/archives/1545.

[٣] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، قضاء الالغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤،ص ٣٤٢.

[٤] – حكم المحكمة الإدارية المصرية جلسة، ١٧/٤/٢٠١٦الدعويين رقمي، ٣١٩٣٤ ٥٢٩٥٦ لسنة ٦٩ قضائية، ولمزيد من التفاصيل راجع موقع مجلس الدولة مركز الدراسات والبحوث القضائية على الرابط الآتي http://www.jsrcsc.org/archives/1545

[٥] – –٢٢١ القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، بلا سنة نشر، ص ٤٠.

إلغاء القرار الإداري يجب أن يتم وفق نفس الإجراءات والأشكال المتبعة عند صدوره، وذلك تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال. على سبيل المثال، لا يمكن إلغاء قرار وزاري إلا بقرار وزاري آخر، ولا يُعتبر الإلغاء صالحًا إذا تم من خلال منشور وزاري. لقد استقر هذا المبدأ في الفقه والقضاء، خاصة بالنسبة للقرارات التنظيمية، بينما يكون تطبيقه على القرارات الفردية أكثر مرونة، شرط أن تظل هناك مبررات لهذه الإجراءات.

الفرع الأول: قاعدة توازي الأشكال وتسبيب القرار.

وفقاً لمبدأ توازي الأشكال، يجب على الإدارة مراعاة الأشكال والإجراءات المحددة عند إصدار قرار مغاير للقرار الأصلي. فالقرارات التي تنهي أو تعدل آثار قرار إداري أصلي يجب أن تتبع نفس الأشكال والإجراءات الملزمة. هذا المبدأ يعد من الأسس المهمة في القانون الإداري، ويهدف إلى حماية كلا من المصلحة العامة وحقوق الأفراد من خلال الحفاظ على نظام إداري متوازن[١].

قد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن احترام هذا المبدأ يسهم في حماية المصالح العامة والخاصة. وبشكل عام، القرارات الإدارية ذات الأثر القانوني تعتبر جزءًا من عمليات أكبر مثل التعاقد أو فرض الضرائب[٢]. في الماضي، لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يسمح بالطعن في القرارات التي تعد جزءًا من عملية قانونية كلية، ولكن مع تغير الزمن، تم السماح بالطعن في هذه القرارات بشكل مستقل[٣].

إذا تم إلغاء قرار من ضمن عملية قانونية مركبة، فإن ذلك يحمل تأثيرات واسعة على العملية بأكملها، حيث يكون مبدأ "ما يُبنى على الباطل فهو باطل" في الواجهة. ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي خفف من هذا المبدأ في بعض الحالات، وهو ما ساعد على إبقاء العقود الإدارية قائمة حتى يتم الطعن فيها.

في العراق، تم اعتماد فكرة "الدعوى الموازية" حيث نصت القانون على عدم اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في القرارات التي بها طرق اعتراض محددة. وتم إنشاء محكمة خاصة بالعقود الحكومية، لكن تم إلغاءها وتحويل اختصاصاتها إلى المحاكم العادية، مما أدى إلى بعض التعقيدات في التعامل مع القضايا المتعلقة بالعقود الإدارية[٤].

---

[١] – د. مجدي مدحت النهري، القانون الاداري في دولة الامارات – دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الجزير، دبي،٢٠٠٩،ص ٢٧٦.

[٢] – السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام،١٩٥٢، ص، ٧٦١وانظركذلك الدكتور سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، دار الفكر العربي، ١٩٩١،ص ١٨٠.

[٣] – –انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣٠.

[٤] – انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣٣.

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري لعدم تسبيبه.

يجب على القاضي أن يقيّم الآثار المترتبة على القرار الإداري، سواء كان مشروعًا أو غير مشروع، على العملية القانونية ككل. إذا كانت آثار القرار غير واضحة أو كان تجاهله لا يؤثر على العملية القانونية بشكل كبير، فإن إلغاء هذا القرار سيكون له قيمة نظرية فقط. على العكس، إذا كان للقرار أثر واضح، مما يعني أن تجاهله سيؤدي إلى الإضرار بصحة العملية القانونية ككل، فإن حكم الإلغاء سيتطلب بطلان العقد نفسه[١]. نفسه[١].

في العراق، أكدت محكمة التمييز أنه رغم أن حكم الإلغاء ضد قرار الوزير يمنع الإدارة من اتخاذ أي إجراءات تنفيذية تتعلق بالقرار الملغى، إلا أن الإدارة ملزمة بتنفيذ ما يترتب عن حكم الإلغاء، حيث يعامل القرار الملغي وكأن لم يكن صادرًا أصلاً[٢].

هناك شرط لصحة الأوامر الإدارية يتعلق بوجود ركن السبب. في حكم صدر عام ٢٠١٣ من محكمة قضاء الموظفين، تم إلغاء أمر وزاري بسبب عدم توفر العنصر المادي، أي أنه لم تثبت المخالفات التي تستدعي فرض العقوبة، مما أدى إلى بطلان القرار. وبالتالي، كان قرار المحكمة بإلغاء الأمر صحيحًا وقائمًا على الأسس القانونية السليمة[٣].

في مصر، نصت المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن مدة رفع دعوى الإلغاء هي ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو إعلانه لصاحب الشأن. هذه المدة تتشابه مع المادة ٤٩ من أمر ٣١ يوليو ١٩٤٥ الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي، حيث حدد مدة الدعوى بشهرين[٤].

رغم أن المادة ٢٤ من القانون المصري توضح كيفية النشر، إلا أنها لم تحدد متى يكون النشر ضروريًا ومتى يجب الاعتماد على الإعلان الفردي. وقد تناولت المحكمة الإدارية العليا هذه النقطة، موضحة أن النشر يثبت العلم بالقرار المطعون فيه، لكن يجب الاعتراف بأن الإعلان هو الوسيلة الأصلية في حين أن النشر يعتبر استثناءً وليس القاعدة[٥]، وتنقسم أسباب الإلغاء إلى شقين رئيسيين كما يلي:

---

[١] – الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣١.

[٢] – القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٢٥٥

[٣] – القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٢٥٦.

[٤] – سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٥٦٠ – ٥٦١.

[٥] – أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية،، ٢٠٠٧ ص ٨٦.

أولاً: عيب الشكل والإجراءات: يتطلب المشرع في بعض الأحيان أن يتم اتخاذ القرار بعد الاستماع إلى رأي جهة معينة مثل مجلس أو لجنة مخصصة. وبالتالي، تعتمد صحة القرار من الناحية الشكلية على الالتزام بالقواعد التي تحدد كيفية تشكيل هذه اللجنة أو ذلك المجلس. يجب أن يتضمن التشكيل الأعضاء المنصوص عليهم قانونًا، ولا يمكن استبدال أي عضو إلا إذا نُص على ذلك في القرار. وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها بتاريخ ٢ فبراير ١٩٥٧ بأن "قواعد تشكيل مجالس التأديب من النظام العام وتؤثر على سلامة الإجراءات" لذا، فإن تشكيل المجلس بدون عضوية موظف بدرجة مدير عام يؤدي إلى بطلان كل الإجراءات المتخذة[١].

عندما يكون القرار الإداري يهدف إلى فرض عقوبة أو جزاء على فرد، وينص القانون على إجراءات معينة، فقد تدخل القضاء الإداري في مصر وفرنسا لتطوير هذه الشكليات، وذلك بهدف توفير أكبر قدر ممكن من الحماية للأفراد. وبالتالي، فإن عدم النص على تلك الإجراءات لا يعني أن الإدارة تتمتع بحرية مطلقة. في العراق، تنص المادة ٧ خامسًا من القانون على أن من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات ما يلي: أن يكون القرار قد صدر بصورة تخالف قواعد الاختصاص، أو معيبًا في شكله أو إجراءاته.

ثانياً: عيب السبب يُعرَف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار الإداري. يُفترض أن يكون لكل قرار إداري سبب صحيح، وعادةً لا يُشترط على الإدارة ذكر السبب بوضوح، ولكن في بعض الحالات، يتعين عليها ذلك، خاصةً في القرارات التأديبية أو تلك التي تتعامل مع منح التراخيص أو فرض قيود على الحريات الشخصية. وإذا لم يُذكر السبب في القرار، فإنه يُعد باطلاً.

عيب السبب يعتبر من الأسباب التي يستند إليها مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء القرارات، كما يتضح في حكمه عام ١٩٠١ في قضية (Dessay) وبالأخص في حكمه عام ١٩٠٧ في قضية (Monod)، حيث أكد على ضرورة إثبات الوقائع وتكييفها القانوني بشكل صحيح[٢].

وفي العراق، تنص المادة ٧ الفقرة (هـ) من قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ على أنه يُعتبر من أسباب الطعن أن يتضمن القرار خرقًا للقانون أو الأنظمة أو التعليمات، وقد تم تفسير هذا النص على أنه عيب السبب. رغم ذلك، يعتقد بعض الفقهاء في فرنسا ومصر أن عيب السبب ليس عيبًا مستقلًا، بل يعد ضمن عيوب إساءة استعمال السلطة في حال عدم قيود الاختصاص، أو يكون مرتبطًا بعيب الاختصاص إذا كان الأمر

[١] – سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٢٨٠.

[٢] – الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص١٨٠.

مخضعًا للقيود، كما أشار الفقيه (دوكي). بينما اعتبره آخرون ضمن عيب مخالفة القانون، مثل الفقيه (هوريو) والأستاذ (الطماوي) اللذين اعتبروه من عيوب الانحراف بالسلطة[١].

خاتمة

يُعتبر القضاء الإداري أحد الركائز الأساسية لضمان فعالية الإدارة وسلامة الإجراءات الإدارية. يُساهم هذا القضاء في حماية حقوق الأفراد وضمان احترام القوانين من قِبَل الإدارة، مما يعزز من ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة. يتجلى ذلك في دور القضاء في الرقابة على عدم مشروعية القرارات الإدارية، وخاصة من خلال التأكيد على ضرورة الإفصاح عن أسباب هذه القرارات. يعد إفصاح الإدارة عن سبب القرار أداة هامة لحماية حقوق الأفراد، حيث يُسهل عليهم الطعن في القرارات غير المشروعة، كما يُساعد القضاء في توفير أدلة واضحة عند النظر في تلك الطعون.

النتائج:

١. يساهم القضاء الإداري في حماية الأفراد من التجاوزات الإدارية ويعزز ثقافة الشفافية من خلال الإفصاح عن الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قراراتها.

٢. يعزز إجبار القضاء الإداري للإدارة على تقديم أسباب قراراتها من جودة تلك القرارات ويجعلها أكثر تماسكًا وفاعلية.

٣. يؤدي الافصاح الواضح عن أسباب القرارات إلى تقليل عدد التظلمات المرفوعة ضد الإدارة، حيث يدرك الأفراد الأسباب التي أدت إلى تلك القرارات.

٤. يساهم التأكيد على ضرورة وجود أسباب للقرارات في بناء ثقافة قانونية متماسكة تدفع الجهات الإدارية إلى الالتزام بالقوانين وسير العدالة.

التوصيات:

١. يجب على المشرع العراقي وضع نظام يلزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب ودفعات قراراتها، مما يتيح للمحاكم إمكانية تمحيص تلك الأسباب ومعرفتها بشكل كافٍ لضمان حقوق الأفراد.

٢. ينصح بتعديل النصوص القانونية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل) لضمان أن تكون توصيات اللجان التحقيقية ملزمة للرؤساء الإداريين، وذلك للحد من التعسف في استخدام السلطة.

[١] – نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٥.

٣يُنصح المشرع بإضافة ضمانات واضحة وملزمة للموظف المتهم بمخالفة تأديبية، تضمن حقوق الدفاع في جميع مراحل التحقيق وتأمين جو من العدالة.

٤. يجب إدراج نصوص تشريعية واضحة في قانون انضباط موظفي الدولة تناقش حقوق الموظف وتفنيد القواعد المتعلقة بالتأديب وآثاره، مما يسهم في تنظيم العلاقة بين الإدارة والموظف ويقلل من القضايا القانونية المعقدة الناتجة عن غموض القوانين الحالية

قائمة المصادر :

١. أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ،٢٠٠٧.

٢. د.خليفة سالم الجهمي ، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي ،بحث منشور على شبكة الانترنيت .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٣. لفته هامل العجيلي ،التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته)،ط،٢ ،٢٠١٦.

٤. د. علي خطار شطناوي، دور القضاء الاداري في تحديد اسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون ،العدد الثالث عشر،٢٠٠٠.

٥. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ،١٩٧٩.

٦. أ.د. محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ط/ ١٩٩٣

٧. سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ، دار الفكر العربي ،١٩٩١.

٨. أمل المرشدي، تفاصيل قانونية حول قضاء الإلغاء، مقالة قانونية، ٦ مارس ٢٠١٧ ، موقع محاماة نت . https://www.mohamah.net/law

٩. [١] – أنظر في تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال السلطة التنفيذية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ط /١٩٩٣ ، ذكره د.خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .com.wordpress.khalifasalem://http٢٣/٠٨/٢٠١٢/

١٠. خضر عكّوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، رسالة ماجستير في القانون العام ،مطبعة الحوادث، بغداد ، ط،١ ،١٩٦٧.

١١. د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء ، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .

١٢. د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء ، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية ، .٢٠٠٧.

١٣. د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة ،دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠١٣

١٤. د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الادارية – دراسة مقارنة – الطبعة الثالثة – دار الفكر العربي – عام ،١٩٦٦.

١٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)، الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،١٩٨٣.

١٦. د. عبد الناصر عبدالله ابو سمهدانة ، إجراءات الخصومة الادارية ،المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ،٢٠١٤، ص ٢٨٨.

١٧. د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه ،دار النهضة العربي ،القاهرة ،١٩٧١،ص ،٣٤٥.

١٨. د. مجدي مدحت النهري ،القانون الاداري في دولة الامارات – دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الجزير ،دبي،٢٠٠٩.

١٩. د. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي ،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٢.

٢٠. د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الاداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة،١٩٩٦.

٢١. د. مصطفى أبو زيد فهمي ،القضاء الاداري ومجلس الدولة ،قضاء الالغاء ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٤.

٢٢. رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الالغاء ،المغرب، الرباط ٢٠٠٥.

٢٣. رياض عبد عيسى الزهيري، ،أُسس القانون الاداري ،لبنان،بيروت،الحدث،ط،١ ، ٢٠١٦.

٢٤. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة.

٢٥. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول قضاء الإلغاء ،دار الفكر العربي ، ١٩٧٦.

٢٦. شفيق عبد ا يد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ،رسالة ماجستير،١٩٧٥جامعة بغداد .

٢٧. علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الاداري عمان، دار وائل للنشر ٢٠٠٣.

٢٨. د. خليفه الجهمي، مناط اختصاص القضاء الإداري بنظر دعاوي التسوية في مجلة المحامي الليبية، العددان ٤٧/٤٨ ، السنة الثانية عشرة (١٩٩٥) ، ص ١٤٥ وما بعدها.

٢٩. [١] – محمود سلامة جبر، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الالغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة ،س ،٢٨ع ،٤ ،١٩٨٤.

٣٠. سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي ،القاهرة ،٢٠٠٦.

المراجع الأجنبية:

1. -Hostiou(R.): procedure et formes de l’acte administratif unilateral en droit francais , L.G.D.J., Paris 1975 , p.170 ets.
2. -Hauriou(M.) : Note sous C.E., 22 Juillet 1910 , fabregues, Sirey,
3. -Issac(G.): La Bastille Administrative, Le Monde, 11 Mars 1975