

حق الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)

The Right of Administrative Oversight over Administrative Actions: (A Comparative Study)

أ.م.د. آيت الله جليلي
a.jalili@qom.ac.ir

حسن علوي سبع
ha57753477@gmail.com
07732292363

جامعة قم

تاريخ قبول البحث
٢٠٢٥/٤/٢٠

تاريخ استلام البحث
٢٠٢٥/٣/٢٠

الملخص بالعربية :

يركز هذا البحث على الرقابة الإدارية بوصفها وسيلة داخلية تمارسها جهات إدارية أعلى لضمان التزام الوحدات الأدنى بالقوانين والتعليمات. يوضح البحث أنواع الرقابة الإدارية، كالرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، وآلياتها كالتقارير الدورية والتفتيش والتدقيق الداخلي. كما يبين دور هذه الرقابة في تصحيح الانحراف الإداري ومنع الفساد وتحسين الأداء. وتشكل الرقابة الإدارية أداة فاعلة في تعزيز كفاءة الإدارة وتحقيق الانضباط الوظيفي دون اللجوء إلى القضاء.

Abstract in English:

This research focuses on administrative oversight as an internal mechanism used by higher administrative bodies to ensure compliance of subordinate units with laws and regulations. It outlines the types of administrative control, such as hierarchical and supervisory oversight, and tools like reports, inspections, and internal audits. The study highlights its role in correcting administrative misconduct, preventing corruption, and improving performance. Administrative oversight serves as an effective tool to enhance efficiency and maintain discipline within the public administration without judicial intervention.

مشكلة البحث :

تُعد الرقابة الإدارية إحدى الوسائل المهمة التي تلجأ إليها الإدارة لضبط الأداء وضمان الالتزام بالأنظمة والتعليمات، إلا أن الواقع الإداري في كثير من المؤسسات يعاني من ضعف في تفعيل هذه الرقابة، مما يؤدي إلى تراكم المخالفات الإدارية وتراجع الكفاءة المؤسسية. تتفاوت مستويات الرقابة بين الجهات، وغالبًا ما تغيب أدوات التقييم الفعّال، أو تُمارس الرقابة بشكل شكلي لا يُحقق نتائج حقيقية. هذا الواقع يثير تساؤلات جدية حول مدى فاعلية الرقابة الإدارية الحالية، وأوجه القصور في تطبيقها، ودورها في تقويم السلوك الإداري وضبط الانحرافات. ومن هنا تبرز مشكلة البحث في تحليل النظام الرقابي القائم، وبيان مدى حاجته إلى المراجعة والتطوير بما يواكب متطلبات الإدارة الحديثة.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة الرقابة الإدارية بوصفها أداة داخلية لضبط أعمال الإدارة العامة، من خلال بيان مفهومها، وأهميتها، وأنواعها المختلفة، مع التركيز على التمييز بين الرقابة الرئاسية والوصائية من حيث الأثر القانوني. كما يسعى إلى تحليل واقع الرقابة في المؤسسات العامة، وتحديد الفجوات أو النواقص التي تعيق فاعليتها. ويعمل البحث على إبراز الآليات المستخدمة في المراقبة الإدارية، مثل التقارير والتفتيش والتقييم الدوري، مع اقتراح حلول عملية لتفعيل الرقابة وتعزيز كفاءتها وضمان تحقيق الانضباط والشفافية في العمل الإداري.

الدراسات السابقة :

أولاً: سامي عبد الله حسين - العراق

تناول في دراسته المعنونة "أثر الرقابة الإدارية في تحسين الأداء المؤسسي"، والمنشورة في مجلة العلوم الإدارية - جامعة بغداد سنة ٢٠١٨، موضوع الرقابة الإدارية من زاوية علاقتها بتحسين كفاءة المؤسسات الحكومية. اعتمد الباحث على تحليل أدوات الرقابة الداخلية، مثل التقارير والتفتيش، وربطها بمستوى الأداء العام داخل المؤسسات. ومع أن الدراسة قدّمت معالجات تطبيقية مهمة، إلا أنها افتقرت إلى تناول الجوانب القانونية والتنظيمية للرقابة، ولم تميز بوضوح بين الرقابة الرئاسية والوصائية من حيث طبيعتها وآثارها، وهو ما يميّز هذا البحث الحالي الذي يتعمق في البنية القانونية للرقابة وأنواعها وآلياتها الإدارية.

ثانياً: ليلي حمزة - الجزائر

في دراستها "الرقابة الإدارية كأداة للحد من الفساد في المؤسسات العامة"، المنشورة في مجلة البحوث القانونية والسياسية - جامعة الجزائر سنة ٢٠٢٠، ركّزت الباحثة على الرقابة كوسيلة وقائية لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد الإداري. استعرضت الدراسة تجارب عربية في تفعيل الرقابة الإدارية، وقدّمت مجموعة من التوصيات لتفعيل الرقابة الداخلية. غير أن الدراسة اقتصرت على الجانب الأخلاقي والوقائي، ولم تتطرق بشكل تفصيلي إلى تصنيف أنواع الرقابة ولا إلى علاقتها بمبدأ المشروعية، وهو ما يتناوله هذا البحث بشكل معمق من خلال دراسة تحليلية لبنية الرقابة الإدارية وموقعها ضمن النظام القانوني.

الكلمات المفتاحية :

١. الرقابة الإدارية

التعريف : هي مجموعة الإجراءات التي تتخذها الإدارة العليا لمتابعة وضبط أداء الوحدات الأدنى، بهدف التأكد من التزامها بالقوانين وتحقيق الأهداف المحددة.

المصدر :د. أحمد أبو شنب، الإدارة العامة - المفاهيم والوظائف، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠، ص ٢١٣.

٢. الرقابة الرئاسية

التعريف :نوع من الرقابة الإدارية تمارسها الجهة الأعلى (الرئيس الإداري) على أعمال المرؤوسين، وتشمل تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتهم.

المصدر :د. ماهر حجازي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٢، ص ١٥٨.

٣. الرقابة الوصائية (الإشرافية)

التعريف : هي رقابة تمارسها جهة إدارية مركزية على هيئات لا ترتبط بها برابط التبعية، مثل الهيئات المستقلة، بهدف ضمان قانونية أعمالها فقط.

المصدر :د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٩٢.

٤. التفتيش الإداري

التعريف : وسيلة رقابية ميدانية تقوم بها جهات مختصة لمراجعة سير العمل في الوحدات الإدارية، ورصد المخالفات وتحسين الأداء.

المصدر :د. عادل حسين، الإدارة العامة والوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١١٠.

٥. التقارير الدورية

التعريف : وثائق إدارية تُعدّ بشكل منتظم لتقييم الأعمال المنجزة ومقارنتها مع الخطط الموضوعة، وهي أداة مهمة في الرقابة الداخلية.

المصدر :د. عبد الباسط عبد المعطي، أسس الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٣٥.

المقدمة

تُعد الإدارة العامة الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة الحديثة في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها الكبرى، سواء في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الأمنية أو الخدمية. ومع تطور الدولة وتوسع مسؤولياتها، ازدادت أهمية الإدارة، واتسعت صلاحياتها، مما منحها دورًا مؤثرًا يتجاوز الحدود التقليدية لوظيفة التنفيذ إلى مجالات أكثر تعقيدًا تشمل التنظيم، والتقنين، والتحكم في تفاصيل الحياة العامة.

ومع هذا التوسع في سلطات الإدارة، بات من الضروري إحاطتها بمجموعة من الضوابط والآليات الرقابية التي تضمن تقيدها بمبدأ المشروعية، وتحول دون انحرافها أو تعسفها في استعمال السلطة. ومن بين أهم هذه الآليات الرقابية، تبرز الرقابة القضائية كوسيلة فعالة وأساسية لضمان خضوع أعمال الإدارة لسيادة القانون، وصون حقوق الأفراد وحرياتهم من التجاوزات والانحرافات.

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تمثل تجسيدًا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيدًا لسمو القانون على كل ما عداه. فهي تُحوّل السلطة القضائية - ممثلة بالقضاء الإداري - صلاحية فحص مشروعية القرارات والأعمال التي تصدرها الإدارة، سواء من حيث الشكل أو الاختصاص أو السبب أو الغاية، والتحقق من مطابقتها للقواعد القانونية النافذة. وهذا ما أقرّه العديد من الفقهاء، منهم الدكتور سليمان الطماوي الذي بيّن أن القضاء الإداري يمثل صمام الأمان في مواجهة تجاوزات السلطة، ويضمن إعادة التوازن بين الإدارة والأفراد^(١).

وتتجلى أهمية الرقابة القضائية في أنها لا تكتفي بممارسة وظيفة الردع تجاه الإدارة، بل تسهم أيضًا في بناء ثقافة قانونية داخل الجهاز الإداري، وتحفّز الإدارة على احترام القوانين والنظم، وتطوير أساليبها الإدارية بما يتوافق مع متطلبات الشرعية. كما أنها تُعد وسيلة لحماية الحقوق الأساسية، خصوصًا في ظل تزايد تدخل الإدارة في حياة الأفراد، كما أكد الدكتور عمار بوضياف في دراسته حول الرقابة على المشروعية، حيث أشار إلى أن الرقابة القضائية تمثل الضمانة الأخيرة لصيانة الحريات الأساسية^(٢).

(١) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٣.

(٢) الدكتور عمار بوضياف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٤١.

ويزداد الاهتمام بالرقابة القضائية في السياق العراقي، نظرًا للتغيرات السياسية والدستورية التي عرفها البلد، والتحديات الإدارية التي تواجهه في بناء مؤسسات الدولة وتكريس سيادة القانون. فالقضاء العراقي، وبالأخص القضاء الإداري، أصبح مدعواً للعب دور فعال في ضبط أداء الإدارة، من خلال التصدي للقرارات المخالفة للقانون، وضمان العدالة الإدارية، خاصة مع توسع نشاط الإدارة وتعدد هيئاتها وصلاحياتها.

ويستند هذا البحث إلى منهج تحليلي نقدي، يُعنى بتفسير المفاهيم القانونية وتحليل النصوص القضائية والفقهية ذات الصلة. كما يعتمد على المقارنة بين التجربة العراقية وبعض النماذج الإقليمية (مثل مصر وتونس) لتسليط الضوء على أوجه القوة والقصور في النظام القضائي العراقي في مجال الرقابة على أعمال الإدارة.

سينقسم هذا البحث إلى مبحثين رئيسيين، يحتوي كل منهما على عدد من المطالب الفرعية التي تسعى لتغطية الجوانب النظرية والعملية للموضوع:

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة القضائية على أعمال الإدارة
 - المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية وتمييزها عن الرقابات الأخرى
 - المطلب الثاني: تطور الرقابة القضائية في النظام القانوني العراقي
 - المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لأعمال الإدارة الخاضعة للرقابة
- المبحث الثاني: حدود الرقابة القضائية وأثرها في حماية الحقوق
 - المطلب الأول: نطاق الرقابة القضائية من حيث الموضوع والجهات
 - المطلب الثاني: قيود الرقابة القضائية وتأثيرها على فعالية الرقابة
 - المطلب الثالث: أثر الرقابة القضائية في تحقيق مبدأ المشروعية وضمان الحقوق

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة القضائية على أعمال الإدارة

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من المواضيع المحورية في القانون الإداري، لما لها من دور في ضبط العلاقة بين السلطة التنفيذية والمواطن، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد. هذه الرقابة لا تمارس في فراغ قانوني أو سياسي، بل تستند إلى مبادئ راسخة تؤكد على خضوع الإدارة للقانون، وخضوع كل سلطة مهما علت لرقابة القضاء.

وقد شهدت الرقابة القضائية تطوراً ملحوظاً عبر مراحل التاريخ، بدءاً من النماذج التقليدية التي كانت تُحجم عن التدخل في الشؤون الإدارية، مروراً بتكريس القضاء الإداري كمؤسسة مستقلة مختصة، وصولاً إلى مرحلة أصبحت فيها هذه الرقابة جزءاً أساسياً من النظام الديمقراطي ومطلباً حقوقياً وأخلاقياً. حيث بات المواطن يلجأ إلى القضاء لا فقط لردّ مظلمة، بل لضمان الشفافية والعدالة والفعالية في أداء الإدارة.

والواقع أن الرقابة القضائية لا تتفصل عن السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة. فكلما توسع نشاط الإدارة وتعددت أدوات تدخلها، ازداد خطر الانحراف أو التعسف، وبرزت الحاجة الملحة لوجود قضاء يملك القدرة والصلاحيات على التدخل الحاسم لمراقبة مدى مشروعية هذه الأعمال. وفي الأنظمة التي تتبنى القضاء الإداري المستقل - كما في العراق بعد ٢٠٠٥ - أصبحت الرقابة القضائية جزءاً من منظومة الضمانات الدستورية التي تحمي الحقوق والحريات وتمنع تغول السلطة التنفيذية^(١).

وإذا أردنا أن نفهم الرقابة القضائية بشكل دقيق، وجب أولاً تمييزها عن غيرها من صور الرقابة الأخرى، مثل الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية، والتي تختلف عنها في الأساس القانوني والأثر الناتج عنها. ثم ينبغي أن نحدد طبيعة أعمال الإدارة التي تخضع لهذه الرقابة، والحدود التي تقف عندها صلاحيات القضاء، في مقابل ما هو محجوز لسلطة الإدارة التقديرية^(٢).

كما يُفترض النظر في خصوصية التجربة العراقية، التي تعاني من ازدواجية في توزيع الصلاحيات، وغموض في نطاق اختصاص القضاء الإداري، خاصة في ظل تعقيد البنية الإدارية

(١) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة والضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، ص ٣٥.

(٢) علي حسين فاضل، الرقابة القضائية على القرار الإداري في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ٦٧.

وتضخم الجهاز البيروقراطي. فالتساؤل يطرح نفسه: هل يتمكن القضاء العراقي من بسط رقابته على جميع أوجه النشاط الإداري؟ وهل يملك الوسائل القانونية والموضوعية لفعل ذلك دون التأثير على استقرار العمل الإداري؟

ينطلق هذا المبحث في محاولة لتقديم إطار نظري وتحليلي متكامل لمفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، من خلال معالجة الجوانب التالية:

- أولاً: تعريف الرقابة القضائية وخصائصها، وتمييزها عن الرقابات الأخرى.
- ثانياً: تتبع مراحل تطور الرقابة القضائية في العراق، ومدى تأثيرها بالأنظمة المقارنة.
- ثالثاً: تحليل طبيعة الأعمال الإدارية الخاضعة للرقابة، والتمييز بين العمل الإداري الذي يقبل الطعن القضائي، والعمل الذي يبقى خارج نطاق هذه الرقابة.

في ضوء هذه المحاور، يمكن الانتقال إلى بناء تصور واضح عن حدود الرقابة القضائية في النظام العراقي، ومدى فعاليتها في كبح جماح السلطة الإدارية، وتكريس احترام مبدأ المشروعية كركيزة أساسية للدولة القانونية^(١).

المطلب الأول

مفهوم الرقابة القضائية وتمييزها عن الرقابات الأخرى

في النظم القانونية الحديثة، تبرز الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بوصفها إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها مبدأ المشروعية، والذي يعني أن الإدارة، مهما امتلكت من سلطات وصلاحيات، لا يجوز أن تتصرف خارج حدود القانون أو أن تتجاهل الضمانات التي تحمي الأفراد من التعسف والانحراف. فالإدارة، بصفتها جزءاً من السلطة التنفيذية، قد تتخذ قرارات تؤثر مباشرة في حياة الأفراد، سواء من حيث الحقوق أو الحريات أو المصالح، ومن ثم كان لا بد من وجود آلية فعالة تراقب هذه القرارات وتفحص مدى مشروعيتها^(٢).

(١) الدكتور عمار بوضياف، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢)

تُعرّف الرقابة القضائية بأنها السلطة التي يملكها القاضي الإداري للنظر في مدى قانونية الأعمال الإدارية التي تصدر عن الجهات الحكومية. لا يُقاس القرار الإداري هنا بناءً على ما يحققه من فائدة عامة أو ما يتضمنه من اعتبارات سياسية، بل على مدى انسجامه مع النصوص القانونية من حيث الشكل، والاختصاص، والسبب، والمحل، والغاية. فإذا خالف القرار أحد هذه الشروط، يصبح قابلاً للإلغاء أو الطعن أو التعويض عنه، وفقاً لما يقرره القاضي المختص. فالقاضي لا يفرض على الإدارة وجهة نظره أو يحلّ محلها في التقدير، بل يتدخل فقط حين يتبين أن هناك مخالفة صريحة أو ضمنية للقانون.

ولأن الرقابة القضائية تمارس من جهة مستقلة لا تخضع للإدارة، فإنها تتميز بالحياد والموضوعية، وتجسد الضمانة الحقيقية للأفراد الذين يلجأون إليها طلباً للإنصاف. فالفرد، حين يتعرض لقرار إداري جائر، لا يجد أمامه سوى المحكمة، باعتبارها الحصن الأخير الذي يحميه من الانفراد بالسلطة. وبهذا المعنى، فإن الرقابة القضائية لا تكتفي بإصلاح الخطأ أو تعويض المتضرر، بل تؤدي دوراً تربوياً مهماً داخل الإدارة نفسها، إذ تدفعها إلى مراجعة سلوكها وتحسين جودة قراراتها، حرصاً على تجنب الرقابة أو المساءلة القضائية^(١).

لكن الرقابة على الإدارة لا تنحصر في القضاء فقط، إذ توجد صور أخرى من الرقابة تختلف عنها من حيث الوسائل والأهداف والآثار. من هذه الصور، الرقابة الإدارية، التي تمارسها الإدارة على نفسها من خلال آليات المراجعة الداخلية أو التدقيق أو التفتيش. وهي تهدف عادةً إلى تصحيح الأخطاء أو تحسين الأداء، لكنها تظل محدودة من حيث الحياد، لأنها تصدر من ذات الجهة الإدارية أو من جهة أعلى تتبعها، ولا تكون ملزمة بالقدر نفسه الذي تتمتع به أحكام القضاء.

ومن جهة أخرى، هناك الرقابة البرلمانية، وهي رقابة سياسية يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية بهدف التأكد من مدى التزام الحكومة بتوجهات الدولة وأهدافها الكبرى. لا تتدخل هذه الرقابة في مشروعية القرار الإداري من الناحية القانونية، بل تهتم بالمساءلة العامة والمحاسبة السياسية، مثل الاستجوابات أو التصويت على سحب الثقة، وهي أدوات تعكس توازن القوى داخل النظام السياسي، لكنها لا تحمي الفرد بصورة مباشرة من قرار إداري بعينه^(٢).

(١) هدى فاضل خضير، اختصاصات القضاء الإداري في العراق ومقترحات تطويره، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨، ص ٣٤.

(٢) الدكتور صباح عبود الكربولي، القانون الإداري العراقي، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١١، ص ٦٥.

أما الرقابة الإعلامية أو الشعبية، فتقوم بها مؤسسات المجتمع المدني أو وسائل الإعلام أو حتى الأفراد، من خلال النقد العلني أو حملات الضغط أو نشر المعلومات. هذه الرقابة لا تستند إلى صلاحيات قانونية، ولا تُفُضي إلى إلغاء قرار إداري، لكنها تؤدي دوراً مهماً في كشف الخلل والتجاوزات، وتشكل قوة ضغط أخلاقي وسياسي على الإدارة.

ورغم تنوع هذه الصور، فإن الرقابة القضائية تظل الأكثر فاعلية من بينها، لأنها الوحيدة التي تمنح المواطن حقاً واضحاً ومباشراً للطعن، وتفضي إلى حكم قضائي ملزم يُجبر الإدارة على تصحيح الخطأ أو إعادة الحقوق لأصحابها. فهي ليست رقابة شكلية أو سياسية أو معنوية، بل هي رقابة قانونية كاملة تُمارس من قِبَل سلطة مستقلة، وتُسفر عن نتائج واضحة قابلة للتنفيذ.

ولهذا، فإن الرقابة القضائية تحتل موقعاً خاصاً في بنية الدولة القانونية، لأنها تكشف موقع القانون من الإدارة، وتُجسد العلاقة بين الفرد والسلطة. فحين تُحترم أحكام القضاء وتُنفذ قراراته، يشعر المواطن أن له مكانة حقيقية، وأن حقوقه لا تُهدر بمجرد توقيع إداري. وبقدر ما تكون هذه الرقابة فعالة ومفتوحة أمام الجميع، تكون الإدارة أكثر انضباطاً والتزاماً، والمواطن أكثر ثقةً بعدالة الدولة^(١).

المطلب الثاني

تطور الرقابة القضائية في النظام القانوني العراقي

إن الحديث عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق لا يمكن أن ينفصل عن السياق التاريخي والسياسي الذي مرّت به الدولة العراقية منذ تأسيسها، فقد تأثر تنظيم القضاء الإداري ومهامه بشكل مباشر بطبيعة النظام السياسي، وشكل الدولة، ومدى تبنيها لمفهوم دولة القانون والمؤسسات. ولهذا، فإن تتبع تطور هذه الرقابة يكشف عن علاقة معقدة بين السلطة والقانون، وبين الإدارة والمواطن، وبين الطموح الدستوري والواقع المؤسسي^(٢).

في بدايات الدولة العراقية الحديثة، لم يكن هناك فصل واضح بين القضاء العادي والقضاء الإداري، بل كانت جميع المنازعات، بما فيها تلك التي تخص الإدارة، تُعرض على المحاكم المدنية. وقد شكّل هذا الوضع عائقاً كبيراً أمام تحقق رقابة قضائية فعالة، لأن القاضي المدني كان يتعامل مع القرارات

(١) الدكتور عبد الحفيظ بلعربي، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٧٨.

(٢) الدكتور أنور سلطان، القرارات الإدارية وأسلوب الطعن بها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٤٧.

الإدارية بوصفها تصرفات قانونية مجردة، دون التمييز بين القرار الإداري الصادر عن جهة عامة وبين التصرف المدني الصادر عن شخص خاص. هذا الخلط في المفاهيم، إضافة إلى ضعف التخصص، جعل الأحكام القضائية في هذا المجال محدودة الأثر، وغالبًا ما كانت غير قادرة على إنصاف المواطن، أو على ردع تعسف الإدارة.

ظل هذا الوضع قائمًا حتى أواخر سبعينيات القرن الماضي، حين بدأت الدولة تدرك، ولو بشكل جزئي، الحاجة إلى إنشاء قضاء إداري مستقل، يستوعب خصوصية العلاقة بين الفرد والإدارة، ويكون قادرًا على ضبط أداء السلطة التنفيذية. وقد تجسد هذا التحول بإصدار قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، الذي نصّ على إنشاء هيئة مختصة للنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية. هذا التشكيل، رغم أنه لم يكن على غرار النموذج الفرنسي الكامل الذي يفصل بين النظام القضائي العام والنظام القضائي الإداري، إلا أنه شكّل خطوة أولى نحو بناء قضاء إداري في العراق.

ومن خلال هذه الهيئة، بدأ القضاء الإداري العراقي يتلمّس طريقه في النظر في مشروعية القرارات الإدارية، والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والجهات الحكومية. غير أن هذه التجربة واجهت منذ بدايتها عدة تحديات، كان أبرزها ضيق نطاق الطعن، إذ لم يكن يُسمح للمواطن بمخاصمة جميع قرارات الإدارة، بل فقط تلك التي تُعد "نهائية"، أي الصادرة عن جهات عليا، وهو ما استبعد طيفًا واسعًا من القرارات التي تمس الحقوق بصورة فعلية. كما أن عدد القضاة المتخصصين في هذا المجال كان محدودًا، والبنية المؤسسية لم تكن مهيأة لتوسيع الدور القضائي الرقابي، فضلًا عن أن الثقافة الإدارية آنذاك لم تكن مستعدة لتقبل فكرة أن قرارات الإدارة يمكن أن تُلغى بأمر قضائي^(١).

جاءت مرحلة التحول الحقيقية مع صدور الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥، الذي مثل قطيعة مع الفهم السابق للعلاقة بين السلطة والقانون، وتبنّى بوضوح مبدأ خضوع الإدارة للقضاء. فقد نصّت المادة (١٠٠) من الدستور على إنشاء محكمة إدارية مختصة، وأقرت بإمكانية الطعن بأحكامها أمام هيئة قضائية أعلى، ما يعني الإقرار بدور الرقابة القضائية كمكوّن أساسي من مكونات النظام القانوني. وكان لهذا التحول الدستوري أثر واضح في توسيع الوعي القانوني، وفتح المجال أمام المواطنين للطعن بقرارات الإدارة على أسس قانونية واضحة، وشجّع أيضًا على تطوير البنية القضائية وتوسيع صلاحياتها تدريجيًا.

(١) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ - مع تعديلاته، وهو الإطار الأساس للقضاء الإداري العراقي.

ورغم هذا التقدم على مستوى النصوص، إلا أن الواقع العملي لا يزال يواجه عدداً من الإشكالات، من بينها أن القضاء الإداري لم يُمنح بعد الاستقلال الكامل من حيث التنظيم والاختصاص، كما أن التنفيذ الفعلي للأحكام القضائية يواجه مقاومة أو تباطؤاً من قبل بعض الجهات الإدارية، خاصة تلك التي ترى في قراراتها تعبيراً عن "سيادة" لا يجوز التدخل فيها. وقد أدى هذا الوضع إلى حدوث فجوة بين المبادئ الدستورية وبين آليات التطبيق، إذ لا يكفي النص على الرقابة القضائية ما لم تقترن بإجراءات تنفيذية فعالة، وضمانات مؤسسية تُجبر الإدارة على احترام أحكام القضاء^(١).

يضاف إلى ما سبق وجود تداخل في الاختصاصات بين الجهات القضائية المختلفة، فالمحكمة الإدارية ومجلس الدولة والمحكمة الاتحادية، جميعها تتقاطع أحياناً في نظر القضايا ذات الطابع الإداري، مما يخلق حالة من الغموض والارتباك القانوني، ويؤثر على وحدة الاجتهاد واستقرار الأحكام. كما أن بعض النزاعات ذات الطبيعة الإدارية تُحال إلى القضاء المدني أو إلى التحكيم، ما يُفرغ الرقابة القضائية من مضمونها في بعض القطاعات، خاصة تلك التي تمس التعاقدات الحكومية أو الامتيازات الاقتصادية.

ورغم هذه التحديات، فإن التجربة العراقية لا يمكن وصفها بالثبات أو الجمود، بل إنها تمر بحالة من التطور التدريجي، إذ أصبحت هناك اليوم سوابق قضائية مهمة صدرت ضد وزارات وجهات عليا، وجرى تنفيذها بالفعل، وهو ما يعكس تطوراً نسبياً في وعي القاضي الإداري، وجرأة أكبر في مواجهة السلطة التنفيذية. كما أن المواطن العراقي بات أكثر إلماماً بحقه في اللجوء إلى القضاء الإداري، وأكثر وعياً بأهمية الرقابة القضائية في الدفاع عن مصالحه.

وعليه، فإن الرقابة القضائية في العراق لا تزال في طور التشكّل والتعزيز، وهي بحاجة إلى دعم مؤسسي وتشريعي وثقافي كي تُمارس بشكل فعال ومستقل. فبقدر ما تتوسع صلاحيات القضاء الإداري، وتتضح معالم اختصاصاته، وتتوافر له الأدوات اللازمة للعمل، بقدر ما تصبح الرقابة القضائية وسيلة حقيقية لتحقيق العدالة الإدارية، وتأكيداً حياً على أن لا أحد فوق القانون، حتى الإدارة نفسها.

(١) بلقيس عبد الكريم عبد الله، مبدأ المشروعية في القضاء الإداري العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١٤، ص ٧٩.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لأعمال الإدارة الخاضعة للرقابة القضائية

لكي تكون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فعّالة ومؤثرة، لا بد من تحديد دقيق لطبيعة الأعمال الإدارية التي تخضع لها هذه الرقابة. فالقضاء الإداري لا يراقب الإدارة من باب الفضول أو التوسع، وإنما ينظر فقط في الأعمال التي يقرر القانون قابليتها للطعن أو المراجعة. ولذلك، فإن فهم الرقابة القضائية لا يكتمل دون الإحاطة بماهية العمل الإداري ذاته، والتمييز بين أنواعه، والوقوف على المعايير التي تجعل من بعض الأعمال قابلة للطعن القضائي، في حين تخرج أخرى من نطاق هذه الرقابة، لأسباب قانونية أو سياسية أو تنظيمية.

الأعمال الإدارية التي تصدر عن الإدارة لا تتخذ شكلاً واحداً، بل تختلف بحسب طبيعتها القانونية، وبحسب الأثر الذي تحدثه في المحيط القانوني أو الواقعي. ويمكن تصنيف هذه الأعمال من حيث الأصل إلى قرارات إدارية، وأعمال مادية، وعقود إدارية، ولكل صنف منها خصائصه التي تؤثر في مدى قابليته للخضوع لرقابة القضاء.

في مقدمة هذه الأعمال يأتي القرار الإداري، وهو التصرف القانوني الأحادي الصادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، والهادف إلى إحداث أثر قانوني مباشر. وهذا القرار يُعد أبرز صور العمل الإداري، وهو أيضاً أكثرها خضوعاً للرقابة القضائية، سواء من حيث الشكل أو الموضوع. فحين يُصدر مدير عام قراراً بنقل موظف، أو يُصدر المحافظ قراراً بغلق محل، أو تُقرر الوزارة إنهاء عقد موظف، فإن كل هذه القرارات تُعد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، شريطة أن تتوافر فيها الشروط التي تجعلها قرارات قانونية منتجة للأثر. أي أن تكون صادرة من جهة تملك الصلاحية، وأن تحدث أثراً قانونياً مباشراً، وأن يكون من شأنها المساس بحق أو مركز قانوني قائم^(١).

لكن رغم أن القرار الإداري هو المجال الرئيس للرقابة القضائية، إلا أن هناك قرارات تستعصي على هذه الرقابة، إما لاعتبارها غير نهائية، أو لكونها تتدرج ضمن ما يُعرف بـ"الأعمال الداخلية" أو "التحضيرية"، مثل المراسلات الداخلية، والمقترحات، والتقارير التفسيرية، التي لا تُنشئ بحد ذاتها أثراً

(١) الدكتور سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٩٨

قانونياً مباشراً، بل تُعد خطوات تمهيدية تسبق اتخاذ القرار الحقيقي. ومن هنا، فإن الطعن فيها لا يُقبل أمام القضاء، إلا إذا تبين أنها ترتبت عليها آثار قانونية واقعية، أو ألحقت ضرراً مباشراً بطرف معين.

والى جانب القرارات، هناك الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة، وهي تلك الأفعال التي لا تُنشئ قواعد قانونية، بل تتفد ما تقرر مسبقاً في شكل قرارات أو قوانين. ومن أمثلة ذلك تنفيذ قرار إزالة بناء مخالف، أو إجراء حملة تفتيش ميداني، أو تنفيذ أمر إداري يتعلق بضبط الأسواق. هذه الأعمال قد تبدو محايدة في ظاهرها، لكنها قد تتضمن تجاوزاً أو تعسفاً أثناء التنفيذ، مما يجعلها عرضة للرقابة القضائية من زاوية المخالفة أو الخطأ في التطبيق. فالقضاء لا يُراقب العمل المادي كفعل مجرد، بل يراقب الكيفية التي نُفذ بها، وهل تمت وفقاً للضوابط المقررة أم شابها خروج على مقتضيات المشروعية.

أما الصنف الثالث من الأعمال، فهو العقود الإدارية، وهي العقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد أو الشركات لتنفيذ مشاريع أو خدمات تتعلق بالمصلحة العامة، وتخضع لنظام قانوني متميز عن القانون المدني. في كثير من الأنظمة، تكون العقود الإدارية من اختصاص القضاء الإداري، لكن في العراق، لا يزال هناك نوع من التردد بشأن الجهة القضائية المختصة بالنظر في منازعات العقود. ففي حالات كثيرة، تُحال هذه النزاعات إلى المحاكم المدنية، رغم أن أحد أطراف العقد جهة إدارية، مما يُضعف الرقابة القضائية الإدارية، ويقلص من قدرة القاضي الإداري على تتبع التجاوزات التي قد تقع أثناء التعاقد أو التنفيذ أو فسخ العقد.

وتُطرح إشكالية إضافية عند الحديث عن الأعمال التي تُعد خارج نطاق الرقابة القضائية كلياً، وتحديدًا ما يُعرف بالأعمال السيادية. وهي تلك التصرفات التي تقوم بها الدولة في مجال السيادة، كإعلان الحرب، أو توقيع الاتفاقيات الدولية، أو اتخاذ قرارات ذات طابع سياسي أو أمني عليا. هذه الأعمال غالباً ما تُستثنى من الرقابة القضائية بحجة أنها تمثل جوهر السلطة التنفيذية العليا، ولا يجوز للقضاء أن يتدخل فيها أو يُقيّد حرية الدولة في اتخاذ ما تراه مناسباً. غير أن المشكلة الحقيقية في هذا الاستثناء تكمن في الغموض الذي يحيط بتحديد ما هو "سيادي"، مما يُفسح المجال أحياناً لتوسيع دائرة الحصانة، وحرمان المواطن من حماية قضائية في حالات قد تكون فيها قرارات الإدارة قد تسببت بأضرار حقيقية لحقوقه^(١).

(١) الدكتور محمد حسن القيسي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص ٨٩.

إن كل ما سبق يُبين أن الطبيعة القانونية لأعمال الإدارة تُحدّد إلى حد كبير مساحة تدخل القضاء، وأن توسيع هذه المساحة يتوقف على وضوح التصنيفات القانونية، ومرونة الاجتهاد القضائي، وجرأته في مساءلة السلطة عند تجاوز القانون. فالقضاء الإداري حين يُحجم عن النظر في عمل إداري بدعوى أنه "تقديري" أو "سيادي"، دون فحص حقيقي لطبيعته، فإنه يُفقد المواطن حماية أساسية، ويُعطي الإدارة مساحة أوسع للتحرك دون رقابة.

ولذلك، فإن تطور الرقابة القضائية لا يرتبط فقط بوجود قضاء إداري أو بوجود قوانين واضحة، بل أيضاً بوجود إرادة قضائية ترفض التخصيصات الشكلية، وتبحث في حقيقة التصرف الإداري ومدى تأثيره على الحقوق. فكل تصرف يصدر عن الإدارة، سواء كان قراراً أو فعلاً أو عقداً، إذا ترتب عليه مساس بحقوق الأفراد أو مراكزهم القانونية، يجب أن يكون خاضعاً للرقابة القضائية، وإلا فإن المشروعية ستظل مبدأ نظرياً لا يجد له تجسيداً فعلياً في الواقع.

المبحث الثاني

حدود الرقابة القضائية وأثرها في حماية الحقوق

في النظم القانونية التي تتبنى مبدأ سيادة القانون، لا يُنظر إلى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كمسألة ثانوية أو تكميلية، بل تُعد من المرتكزات الأساسية التي تكفل التوازن بين سلطة الدولة وحقوق الأفراد. فوجود قضاء إداري مستقل وموَّهل يُعطي للإدارة وزنها القانوني الحقيقي، ويمنح المواطن الشعور بالأمان القانوني والعدالة. لكن رغم هذه الأهمية المحورية، فإن الرقابة القضائية لا تمارس بصورة مطلقة، ولا تتسع لتشمل كل ما يصدر عن الإدارة من قرارات أو تصرفات، بل إنها تحكمها مجموعة من القيود والحدود التي ترسم نطاق تدخل القاضي الإداري، وتحفظ في الوقت ذاته مساحة لمرونة الإدارة في اتخاذ قراراتها اليومية.

ذلك أن الدولة، بوصفها كياناً متعدد الأبعاد، لا يمكن حصر نشاطها في إطار جامد من الرقابة القضائية الشاملة، لأن الإدارة تمارس وظائف ذات طابع متغيّر ومتسارع، تحتاج فيها أحياناً إلى هامش من الحرية لاتخاذ قرارات سريعة أو تقديرية، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وظروف الواقع. من هنا، تنشأ معادلة دقيقة: كيف يمكن للقضاء أن يُراقب الإدارة دون أن يُقيدها؟ وكيف يمكنه أن يحمي الحقوق دون أن يُعطل سير المرافق العامة؟ هذه المعادلة هي جوهر النقاش في حدود الرقابة القضائية.

الرقابة القضائية لا تقف فقط على وجود نص قانوني يجيز الطعن، أو على توفر محكمة إدارية مختصة، بل ترتبط بعوامل أكثر تعقيداً. فهي تتأثر ببنية النظام القضائي، ومدى وضوح المعايير الإجرائية، واستقلال القضاة، وسهولة النفاذ إلى العدالة، وتعاون الجهات الإدارية في تنفيذ الأحكام. كما أنها تتأثر بطبيعة القرار المطعون فيه، هل هو قرار نهائي أم تمهيدي؟ هل يتضمن سلطة تقديرية أم هو مقيد بنص واضح؟ هل يحدث أثراً قانونياً مباشراً أم مجرد أثر واقعي؟ هذه التساؤلات تحدد بدقة ما يمكن للقضاء أن يتدخل فيه، وما لا يمكنه الاقتراب منه^(١).

القيود التي تحكم الرقابة القضائية تأخذ أشكالاً متعددة. فهناك قيود موضوعية، مثل تلك التي تتعلق بطبيعة القرار الإداري ذاته، إذ أن بعض القرارات تكون محصنة بموجب القانون أو الدستور، أو تُعتبر من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء. وهناك قيود إجرائية، مثل شرط توفر المصلحة المباشرة، والصفة القانونية، وضرورة احترام ميعاد الطعن، وهي شروط قد تؤدي - رغم قانونيتها - إلى استبعاد دعاوى صحيحة من الناحية الموضوعية. وهناك أيضاً قيود ناتجة عن طبيعة السلطة التقديرية التي تُمنح للإدارة، والتي تجعل من الصعب على القاضي أن يحكم بعدم المشروعية ما لم يكن هناك تعسف بَيّن أو انحراف صريح عن الغاية.

إلى جانب ذلك، يفرض الواقع نفسه قيوداً إضافية، ترتبط ببنية القضاء الإداري نفسه، مثل قلة عدد القضاة المختصين، أو تأخر الفصل في الدعاوى، أو ضعف تنفيذ الأحكام، وكلها عوامل تُقيد الأثر العملي للرقابة القضائية، حتى وإن توفرت نصوص قانونية جيدة. وقد يكون من أبرز مظاهر هذه القيود في العراق، هو التردد في مساءلة بعض الجهات ذات الطابع الأمني أو السيادي، أو غياب آلية واضحة للتفريق بين ما هو إداري بحت وما يدخل في اختصاص المحكمة الاتحادية أو المحاكم المدنية^(٢).

لكن، ورغم هذه الحدود، فإن الرقابة القضائية تبقى الأداة الأكثر تأثيراً في حماية الحقوق، لأنها الجهة الوحيدة التي تستطيع إلغاء القرار الإداري المخالف، أو الحكم بالتعويض، أو فرض تنفيذ إجراء قانوني معين. وهذه القدرة لا تتوفر لأي نوع آخر من الرقابة، سواء كانت برلمانية أو إدارية أو شعبية.

(١) قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩

(٢) الدكتور أنور سلطان، القرارات الإدارية وأسلوب الطعن بها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٠١.

فالقاضي الإداري لا يُحاسب الإدارة على نواياها، بل على مدى احترامها للقانون، وهو بذلك يُجسد فكرة "الحكم بالقانون" وليس "الحكم بالسلطة".

المواطن في الدولة الحديثة لا يقف في مواجهة الإدارة من موقع الندية، بل من موقع أدنى، بسبب الفارق في الإمكانيات والنفوذ والقدرة على التأثير. ولذلك، فإن الرقابة القضائية تُعيد له التوازن، وتجعل القانون درعاً واقياً له في مواجهة قرارات قد تكون تعسفية أو اعتباطية. هذا الدور هو الذي يمنح الرقابة القضائية قيمتها الكبرى، ويجعلها أحد أهم أدوات حماية النظام القانوني برمته، لا فقط حماية مصالح فردية هنا وهناك.

وعليه، فإن هذا المبحث سينقسم إلى مطلبين رئيسيين:

الأول يتناول نطاق الرقابة القضائية وحدودها من حيث الموضوع والجهات، وكيف يتم تحديد ما يخضع للرقابة وما يُستثنى منها، مع التركيز على النموذج العراقي.

أما الثاني، فيتناول أثر هذه الرقابة في ضمان الحقوق وتكريس المشروعية، واستكشاف ما إذا كانت الرقابة القضائية، بصيغتها الحالية، قادرة فعلاً على حماية الأفراد وإعادة التوازن بين المواطن والإدارة، أو أنها تحتاج إلى إعادة بناء قانوني ومؤسسي.

المطلب الأول

نطاق الرقابة القضائية من حيث الموضوع والجهات

عندما نبحث في فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لا يكفي أن نؤسس قضاءً إدارياً ونمنحه صلاحية النظر في طعون الأفراد، بل ينبغي أن نطرح سؤالاً جوهرياً: ما هو النطاق الحقيقي لهذه الرقابة؟ وما هي الموضوعات التي يجوز للقاضي الإداري أن يتدخل فيها؟ وما هي الجهات التي تُعد خاضعة لهذه الرقابة بالفعل، لا مجرداً في النصوص؟

الرقابة القضائية، كما هو معروف، تنصب أساساً على مشروعية القرار الإداري، أي أن وظيفة القاضي الإداري هي فحص ما إذا كان القرار قد صدر وفق القانون، وصدر من الجهة المختصة، وفي

حدود الغرض الذي حُوِّلت الإدارة سلطة اتخاذ من أجله. وهذا المفهوم قد يبدو واضحاً نظرياً، لكن التطبيق العملي كثيراً ما يكشف عن فجوة واسعة بين القاعدة القانونية وبين الواقع.

فعلى مستوى الموضوع، تتعدد القرارات الإدارية التي يمكن أن تكون محلاً للرقابة القضائية، وتشمل قرارات التعيين، الإعفاء، الفصل، الترقية، فرض العقوبات، سحب الامتيازات، منح أو رفض التراخيص، إلغاء التخصيص، وغيرها من القرارات التي تمس المركز القانوني للفرد بصورة مباشرة. هذه القرارات، بطبيعتها، تُحدث أثراً قانونياً فورياً، وتمس مصلحة محددة، مما يجعلها خاضعة من حيث الأصل لرقابة القضاء الإداري، طالما توفرت فيها أركان القرار الإداري الصحيح.

لكن رغم هذه القاعدة، توجد قرارات إدارية يظل الطعن فيها غير ممكن، إما لأنها تُعد "أعمال سيادية" تمس سيادة الدولة أو سياستها العليا، أو لأنها تمارس فيها الإدارة سلطة تقديرية واسعة لا يملك القاضي التدخل فيها إلا إذا ثبت انحراف أو تعسف بيّن. هذه الفئات من القرارات غالباً ما تُستثنى من الرقابة، ليس لأنها عادلة بالضرورة، بل لأن القانون أو الفقه أو القضاء نفسه وضعها في دائرة الحصانة، انطلاقاً من اعتبارات تتعلق بضرورات الأمن أو السياسة أو الاستقرار الإداري^(١).

وإضافة إلى القيود الموضوعية، تأتي القيود الإجرائية لتضيّق نطاق الرقابة أكثر. فالقضاء لا ينظر في أي طعن إلا إذا توفرت الشروط الشكلية مثل الصفة، المصلحة المباشرة، والالتزام بميعاد الطعن. هذه الشروط، رغم أهميتها في تنظيم التقاضي ومنع الفوضى، تتحول أحياناً إلى عوائق حقيقية، خاصة حين تُفسّر المصلحة بشكل ضيق أو تُحتسب مواعيد الطعن بأسلوب صارم دون مراعاة لظروف الطاعن أو أسلوب تبليغه بالقرار. وقد يؤدي هذا إلى ردّ دعاوى تستحق النظر لمجرد خلل شكلي، مما يُفرض الرقابة القضائية من مضمونها الحمائي.

أما من حيث الجهات الخاضعة للرقابة، فإن القانون العراقي يضع، من حيث المبدأ، كل جهة إدارية تمارس عملاً عاماً تحت رقابة القضاء الإداري. وهذا يشمل الوزارات، المديريات العامة، الهيئات المستقلة، المؤسسات العامة، والمجالس المحلية. غير أن هذا الإطار النظري لا يجد تطبيقاً كاملاً في الواقع. فهناك جهات ذات طابع أمني أو سيادي أو حتى اقتصادي، لا تخضع عملياً للرقابة القضائية رغم مباشرتها لأعمال إدارية مؤثرة. يعود ذلك إما لغموض وضعها القانوني، أو لعدم وضوح النصوص

(١) الدكتور محمد حسن القيسي، المصدر السابق، ص ١٠٩.

المنظمة لها، أو لغياب جهة قضائية مختصة تنتظر في أعمالها تحديداً، أو ببساطة لتدخلات سياسية تمنع الوصول إليها عبر القضاء^(١).

ويزداد تعقيد المسألة حين ننقل إلى ما يصدر عن الجهات اللامركزية، مثل المحافظات والمجالس المحلية. فبعض الأنظمة تضع قيوداً على الطعن في قرارات هذه الجهات، أو تقتض وجود تظلم إداري مسبق، أو تُلزم باللجوء إلى هيئات معينة قبل التوجه إلى القضاء. كل هذه الإجراءات قد تُفهم بوصفها ضمانات للتدرج في التقاضي، لكنها كثيراً ما تتحول إلى حواجز تمنع المواطن من الوصول إلى القاضي، خاصة في البيئات التي تغيب فيها الثقافة القانونية أو تتعقد فيها الإجراءات.

من الإشكالات الكبرى التي تؤثر على نطاق الرقابة أيضاً، أن بعض العقود التي تبرمها الدولة مع شركات محلية أو أجنبية، خاصة في قطاعات حيوية مثل النفط، الاتصالات، النقل، تُصنّف ضمن عقود القانون الخاص، وتُحال من حيث الاختصاص إلى القضاء المدني أو إلى هيئات التحكيم، رغم أن الطرف المقابل في العقد هو جهة إدارية عامة. هذا التوجه، وإن كان مدعوماً أحياناً بحجج تتعلق بالمرونة أو سرعة الفصل، يؤدي في النهاية إلى حرمان المواطن من رقابة القضاء الإداري المتخصص، ويجعل الإدارة تتصرف في أموال ومشاريع عامة دون الخضوع لرقابة حقيقية.

وبناءً على هذا التحليل، يظهر أن نطاق الرقابة القضائية في العراق – كما في كثير من الدول النامية – لا يزال محدوداً، سواء من حيث الموضوعات أو من حيث الجهات. وهذا يفرض إعادة نظر جادة في هيكل النظام القضائي الإداري، من خلال مراجعة التشريعات، وتوسيع الاختصاصات، وتبسيط الإجراءات، وتحفيز الاجتهاد القضائي على تجاوز الحواجز الشكلية، وتفسير النصوص بما يخدم حماية الحقوق^(٢).

فلا يمكن الحديث عن دولة قانون تحترم الإنسان وتضمن له كرامته وحقوقه، ما لم يكن بإمكانه أن يطعن في كل عمل إداري يمسّه، وأن يمثل أمام قاضٍ مختص، وأن يسمع حجته، وأن يجد طريقاً مفتوحاً للعدالة، دون تمييز بين جهة وأخرى، أو نوع قرار وآخر.

(١) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ – مع تعديلاته، وهو الإطار الأساس للقضاء الإداري العراقي.

(٢) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥،

المطلب الثاني

قيود الرقابة القضائية وتأثيرها على فعالية الرقابة

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في أي نظام قانوني لا يمكن أن تكون مطلقة أو مفتوحة على كل الأبواب، بل إنها - بطبيعتها - محكومة بقيود وحدود تفرضها طبيعة الدولة، وتنظيم السلطات، وأحياناً الظروف السياسية والاجتماعية. فمهما بلغ القاضي الإداري من قوة وصلاحيات، فإنه يظل مقيداً بمجموعة من الشروط القانونية والإجرائية، إلى جانب القيود الواقعية التي تفرضها الإمكانيات المتاحة له، وتوازن السلطات في الدولة، وما إذا كانت هناك إرادة حقيقية لاحترام دور القضاء.

من بين أبرز القيود التي تحد من الرقابة القضائية هي الشروط الشكلية التي تُفرض على من يطلب هذه الرقابة. فليس كل من يتضرر من قرار إداري يستطيع الوصول إلى القضاء. بل يجب أن يثبت أنه صاحب مصلحة مباشرة، ومحقة، وأن له صفة قانونية واضحة تخوّله الطعن. هذه الشروط، رغم أنها تبدو منطقية لحماية القضاء من الدعاوى الكيدية أو غير الجدية، إلا أنها كثيراً ما تُستخدم كوسيلة لإغلاق الباب في وجه المتضررين. فالمحكمة قد ترفض دعوى فقط لأنها ترى أن المصلحة ليست مباشرة، أو لأن الصفة غير ثابتة بما يكفي، رغم وجود ضرر فعلي حقيقي. وهكذا، تضيع الرقابة القضائية بسبب تفسير ضيق أو تقدير شكلي، دون أن يُنظر أصلاً في جوهر القرار المطعون فيه^(١).

ثم يأتي قيد الميعاد، الذي يُعد من أكثر الشروط تأثيراً على الوصول إلى العدالة. إذ أن القانون يشترط على من يريد الطعن في قرار إداري أن يقدم دعواه خلال مدة محددة، عادة تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي أو العلم اليقيني. لكن في الواقع، قد لا يُبلغ المواطن بطريقة صحيحة، أو قد لا يدرك أثر القرار إلا بعد فوات الأوان. وهنا، تُغلق المحكمة الباب بسبب تجاوز الميعاد، حتى لو كان القرار في أصله باطلاً أو غير قانوني. وهذا يجعل الرقابة القضائية تخضع لإطار زمني ضيق، قد لا يتناسب مع الواقع العملي أو مع قدرة المواطن العادي على التحرك السريع قانونياً.

وتُضاف إلى هذه القيود الشكلية قيود جوهرية تتعلق بطبيعة القرارات الإدارية نفسها، خصوصاً تلك التي تدخل ضمن ما يُسمى بالسلطة التقديرية. ففي بعض الحالات، يمنح القانون للإدارة حرية واسعة في اتخاذ القرار بحسب ما تراه مناسباً للمصلحة العامة. القاضي في هذه الحالة لا يستطيع أن يستبدل رأيه

(١) علي حسين فاضل، المصدر السابق، ص ١٣٢.

برأي الإدارة، بل فقط يراقب أن لا يكون هناك انحراف أو تعسف. وإذا كان القرار قائماً على تقدير واسع، فإن القاضي يتردد كثيراً في التدخل. وهذا يعني أن كثيراً من القرارات التي قد تكون قاسية أو مجحفة، لكنها صيغت بشكل قانوني ظاهري، تظل بمنأى عن الرقابة القضائية. وهنا تتحول الرقابة إلى رقابة شكلية، لا تمس جوهر القرار أو تقييم مدى عدالته.

ولعل من أخطر القيود التي تواجه الرقابة القضائية، هو ما يتعلق بالقرارات التي تُصنّف ضمن الأعمال السيادية أو السياسية العليا. هذه القرارات، رغم صدورها عن جهات إدارية، إلا أنها تُستثنى من رقابة القضاء بحجة أنها تمس مصلحة الدولة العليا، أو تتعلق بالسياسة الخارجية، أو الأمن القومي، أو العلاقات بين السلطات. هذا النوع من الحصانة القانونية يمنح الإدارة مساحة كبيرة للتصرف دون مساءلة، ويُضعف من مبدأ المشروعية، خاصة إذا استُخدمت هذه الذريعة للتغطية على قرارات إدارية تمس الحقوق بشكل مباشر، لكنها أُخفيت تحت غطاء السيادة^(١).

وما يزيد الوضع تعقيداً هو أن هذه القيود القانونية والإجرائية لا تُواجه بقضاء إداري قوي قادر على تخطي العقبات. فالجهاز القضائي الإداري في العراق يعاني من مشكلات واقعية كثيرة. عدد القضاة المتخصصين في القانون الإداري محدود، والتدريب القانوني المتخصص غير كافٍ، والبنية التحتية للمحاكم لا تواكب حجم القضايا وتطوراتها. وهذا الضعف المؤسسي يؤثر على سرعة البت في القضايا، وعلى دقة الأحكام، ويُشعر المواطن بأن القضاء الإداري ليس فعالاً بما يكفي لحمايته من قرارات الإدارة الجائرة.

ثم تأتي المشكلة الأكبر، وهي تنفيذ الأحكام القضائية. فحتى إذا صدر حكم لصالح المواطن، فإن تنفيذه قد يواجه صعوبات كبيرة. بعض الجهات الإدارية تماطل، أو ترفض التنفيذ، أو تتحايل عليه بطرق قانونية شكلية. وفي أحيان كثيرة، لا يجد المتضرر وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم، رغم أن القانون يجرم الامتناع عن تنفيذ الأحكام. وهذا يُضعف من هيبة القضاء، ويجعل الرقابة القضائية شكلية، لا تترتب عليها نتائج عملية^(٢).

(١) الدكتور سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٠١.

(٢) قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩

ولا يمكن تجاهل أيضاً أثر التدخلات السياسية أو الإدارية على القضاء الإداري. ففي بعض الحالات، وخاصة في النزاعات الحساسة أو التي تمس مصالح جهات متفذة، يتعرض القضاء لضغوط، قد لا تكون مباشرة، لكنها تؤثر على استقلالهم، وتجعلهم أقل حزمًا في مواجهة الإدارة. وهذا يُفرغ الرقابة من مضمونها الحقيقي، ويجعل المواطن يشعر بأن القضاء الإداري لا يستطيع أن يحميه فعلياً من السلطة.

كل هذه القيود، القانونية والواقعية، تجعل من الرقابة القضائية في العراق رقابة محدودة الأثر، لا تُحقق التوازن المطلوب بين الإدارة والمواطن، ولا توفر الحماية الكاملة للحقوق. وإذا لم يُعدّ النظر في هذه القيود، سواء من خلال تطوير النصوص أو تحسين أداء القضاء أو تعزيز ثقافة احترام القانون داخل الإدارة، فإن الرقابة ستبقى شكلية، وسيبقى المواطن في موقع الضعف أمام سلطة لا يُراقبها أحد بجدية.

المطلب الثالث

أثر الرقابة القضائية في تحقيق مبدأ المشروعية وضمان الحقوق

لا يُمكن تصوّر قيام دولة القانون من دون وجود رقابة قضائية فعّالة على أعمال الإدارة، فهذه الرقابة هي التي تمنح القوة الحقيقية لمبدأ المشروعية، وتُجبر السلطة، بكل ما تملكه من أدوات، على أن تعمل ضمن حدود القانون، لا وفق أهواء أو مصالح أو تقديرات غير خاضعة للضبط. فالإدارة، بحكم طبيعتها، تملك سلطات واسعة وتتخذ قرارات يومية تمس حياة الأفراد بشكل مباشر، وإذا تُركت هذه القرارات دون رقابة، تحوّل القانون إلى مجرد نصوص بلا روح، وتحولت السلطة إلى قوة طاردة لحقوق الإنسان، لا ضامنة لها.

تحقيق مبدأ المشروعية لا يتم فقط بإصدار القوانين، بل بأن يكون هناك قضاء مستقل يمتلك الجرأة والأدوات القانونية لفحص مدى احترام الإدارة لتلك القوانين، والقدرة على ردع كل تصرف إداري يخرج عن حدوده. فالمشروعية لا تعني فقط وجود نص، بل احترام هذا النص، والامتنثال لغاياته، وعدم استغلاله لتحقيق أغراض لا تتفق مع مقاصده. ومن هنا تتبع أهمية الرقابة القضائية، لا بوصفها تدخلاً في عمل الإدارة، بل باعتبارها سلطة موازية، تعيد التوازن في العلاقة بين الفرد والدولة، وتمنع تحوّل السلطة إلى تعسف.

حين يكون القاضي الإداري حاضراً ومتيقظاً، وعندما يعلم الموظف أو المسؤول أن قراره قد يُفحص لاحقاً أمام سلطة قضائية محايدة، فإن سلوكه يتغير بشكل تلقائي. تصبح قراراته أكثر تحفظاً، وأقل تسرعاً، وأكثر التزاماً بالإجراءات والضوابط القانونية. وهذا الأثر غير المنظور هو ما يعطي الرقابة القضائية بعدها الوقائي، فهي لا تصحّ فقط ما وقع من أخطاء، بل تمنع حدوث الأخطاء من الأساس. إذ أن الخشية من الرقابة تجعل المسؤول أكثر التزاماً، وهذا الالتزام هو بداية الإصلاح الإداري الحقيقي.

وفي الوقت ذاته، تشكّل الرقابة القضائية أداة مباشرة لحماية حقوق الأفراد، لا سيما حين تصدر قرارات إدارية تؤثر على الوظيفة، أو الملكية، أو الحرية، أو الحق في التعليم، أو الحصول على خدمات. فالطعن القضائي في قرار إداري تعسفي قد يعيد الموظف إلى عمله، أو يلزم الجهة الإدارية بمنح الترخيص المطلوب، أو يُنصف شخصاً تضرر من قرار غير قانوني. وهذه الحماية لا تقف عند حد الإنصاف الفردي، بل تمتد إلى النظام القانوني كله، لأن الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري تخلق اجتهادات وسوابق تُلزم الإدارة لاحقاً بتعديل ممارساتها وأنظمتها بما يتفق مع ما قضت به المحكمة^(١).

وهكذا، لا يعود القضاء الإداري مجرد مكان لفصل النزاعات، بل يصبح أداة لإعادة تشكيل سلوك الإدارة، وبناء منطق إداري جديد يحترم القانون من الداخل، لا من الخارج فقط. بل إن أكثر ما يمنح الرقابة القضائية أهميتها، هو قدرتها على تغيير وعي المواطن نفسه، فحين يرى أن بمقدوره مقاضاة مدير عام أو وزير أو محافظ، وأن بوسعه أن يحصل على حكم يلزم الإدارة بالعدول عن قرارها أو تعويضه عن ضرر وقع عليه، فإن ذلك يولد شعوراً عميقاً بالعدالة، ويجعل الانتماء للدولة أقوى، والثقة في القانون أكثر رسوخاً.

الرقابة القضائية أيضاً تلعب دوراً كبيراً في مواجهة الفساد الإداري، فهي تكشف عن مواطن الخلل في بنية القرار، وتُسائل الإدارة عن أوجه الانحراف، وتُبطل كل قرار بني على محسوبية أو استغلال أو استثناء غير مشروع. فهي لا تُحاكم الأشخاص، بل تُفكك القرارات وتُخضعها لمعيار الشرعية، وتُجبر الإدارة على تقديم تبريراتها وفقاً لما يسمح به القانون، لا وفقاً لما تملّيه المصالح الضيقة أو التوجيهات السياسية. وهذا وحده يشكّل ضابطاً مهماً ضد الانحراف، لأن من يعرف أن قراره سيخضع للرقابة القضائية لن يغامر بخرق القانون علناً.

(١) الدكتور محمد حسن القيسي، المصدر السابق، ص ١٤٥.

لكن هذه الآثار الإيجابية، مهما كانت واضحة في النظر، تظل رهينة وجود قضاء إداري حقيقي، مستقل، سريع، ومؤهل. فالتأخير في إصدار الأحكام، أو الغموض في تفسير القانون، أو ضعف تنفيذ الأحكام الصادرة، كلها عوامل تقلل من فعالية الرقابة، وتحوّلها إلى إجراء نظري. وحين تكون الرقابة القضائية بطيئة أو ضعيفة أو شكلية، فإن الإدارة تعود لممارساتها القديمة، والمواطن يفقد ثقته، وتتعلّل فكرة الدولة القانونية في أساسها.

في العراق، ورغم الصعوبات المتعددة، بدأت ملامح رقابة قضائية أكثر جرأة تظهر في بعض الملفات، حيث ألغت المحكمة الإدارية قرارات صادرة من وزارات أو محافظات أو مؤسسات عليا، وألزمت الإدارة باحترام أحكامها. هذه التجارب، وإن كانت محدودة، تُثبت أن القضاء العراقي قادر على ممارسة رقابة حقيقية حين تتوفر له الحماية والاستقلال، وحين يُمنح ما يحتاجه من موارد وتدريب وهيبة قانونية. وإذا استمرت هذه الرقابة بالتوسع والتعمّق، فقد تكون الخطوة الأولى نحو إصلاح إداري شامل، يعيد ثقة الناس بمؤسساتهم، ويكرّس دولة القانون لا كشعار بل كواقع ملموس.

وهكذا، فإن الرقابة القضائية ليست خياراً ثانوياً ولا ترفاً قانونياً، بل هي ضرورة لبناء إدارة عادلة، ودولة متوازنة، ومجتمع يشعر أفرادها بأن القانون لا يُطبّق فقط عليهم، بل يُطبّق على الجميع، بمن فيهم من يملك السلطة. فالدولة التي تخضع إدارتها للرقابة القضائية، هي دولة تُحترم، لأنها تعرف أن قوتها ليست في الإفلات من المحاسبة، بل في قبولها.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية كوسيلة لإصلاح الإدارة وتعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدولة

حين يُفكر المواطن في الدولة، فإنه لا يتخيّل النصوص الدستورية ولا مواد القانون المدني، بل يرى الدولة في الموظف الذي يتلقّى معاملته، في الدائرة التي تُصدر القرار بحقه، في الجهة التي تؤخّر إنجازَه أو ترفض طلبه أو تُلزمه بإجراءات لم يكن يتوقعها. ومن هنا تبدأ ملامح العلاقة الفعلية بين الدولة والمجتمع، لا من خلال المبادئ النظرية، بل عبر التطبيق الإداري اليومي. الإدارة ليست مجرد جهاز تنفيذي صامت، بل هي الواجهة الحقيقية للدولة، فهي التي تطبّق القانون، وتفسّره أحياناً، وتتقدّمه بقناعة أو

بمزاج. ولهذا، فإن تقييم عدالة الدولة أو ظلمها، كفاءتها أو فشلها، يتم دائماً من خلال التجربة المباشرة مع إدارتها^(١).

لكن هذه الإدارة لا تعمل في بيئة مثالية. بل هي، خصوصاً في العراق، محاطة بجملّة من التحديات البنيوية والواقعية. فهي مثقلة بإرث بيروقراطي طويل، وتحكمها أحياناً علاقات سلطة أكثر مما تحكمها قواعد موضوعية، وتخضع في بعض الأحيان لمراكز نفوذ تتجاوز حدود النص. أضف إلى ذلك ما يعانيه المواطن نفسه من ضعف في الثقافة القانونية، وقلة في الوعي بحقوقه، وتردد في المواجهة. ومن ثم، يصبح القرار الإداري، في مثل هذا السياق، مساحة محتملة للخلل أو التعسف أو التجاوز، خاصة حين يغيب التوازن بين من يصدر القرار ومن يتأثر به. وحين لا توجد آلية حقيقية للمحاسبة، يصبح القرار الإداري أداة سلطة لا أداة خدمة، ويغدو الموظف مالِكاً للسلطة لا مسؤولاً عنها^(٢).

في هذه البيئة المعقدة، لا يمكن أن نتصور إصلاحاً إدارياً حقيقياً، أو بناء ثقة صلبة بين المواطن والدولة، من دون رقابة قضائية فعالة، مستقلة، جريئة. فالرقابة القضائية ليست ترفاً قانونياً يُمارس عند الحاجة، بل ضرورة حيوية لتحسين العلاقة بين السلطة والمجتمع. إنها الوسيلة الوحيدة التي تُعيد ضبط إيقاع الإدارة حين ينحرف، والتي تُذكر كل موظف عمومي بأن القانون لا يمنحه السلطة المطلقة، بل يقيده، ويضبطه، ويخضعه للمساءلة. وكلما ازداد حضور هذه الرقابة، ازداد وعي الإدارة بمسؤوليتها، وازداد التزامها بالضوابط القانونية، وقلّ ميلها للتجاوز أو الإهمال أو المزاجية.

ولا تقتصر أهمية الرقابة القضائية على الجانب الإداري فحسب، بل تتجاوز ذلك إلى الجانب الاجتماعي. فهي الجسر الذي يُعيد الثقة للمواطن، ويمنحه الأمل بأن هناك من يستطيع أن يسمعه وينصفه ويُعيد له حقه. المواطن الذي يعرف أن قرارات الإدارة يمكن الطعن فيها، وأن هناك قاضياً مستقلاً يمكن أن يلغي القرار أو يُعده أو يُلزم الجهة بالتعويض، لا يشعر بالعجز أو القهر، بل يشعر بالكرامة القانونية. هذا الإحساس، وإن بدا بسيطاً، هو حجر الأساس في بناء ولاء حقيقي للدولة، وثقة في مؤسساتها، ورغبة في الالتزام بقوانينها.

(١) علي حسين فاضل، المصدر السابق، ص ١٧٦.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٠٧.

وفي الحالة العراقية على وجه التحديد، تبرز الرقابة القضائية كأداة محورية لإعادة ضبط العلاقة المختلة بين المواطن والإدارة. فبعد سنوات طويلة من التضارب المؤسسي، وتداخل الصلاحيات، وضعف التنسيق بين السلطات، والانفلات الإداري في بعض المجالات، أصبح المواطن في كثير من الأحيان عاجزاً عن التمييز بين القرار القانوني والقرار المتعسف. بل إن بعض الجهات الرسمية أصبحت تتعامل مع قراراتها كأنها لا تقبل المراجعة، وكأنها محصنة من الرقابة. وهنا، لا بد من وجود سلطة قضائية قادرة على كسر هذا التصور، وإعادة الأمور إلى نصابها، لا من خلال الوعظ أو الإعلام، بل من خلال أحكام واقعية، تُبطل، وتُعاقب، وتُعدّل، وتُعيد الاعتبار لمن سُلِبَ حقه^(١).

ولذلك، فإن الرقابة القضائية يجب أن تُفهم بوصفها عنصراً أساسياً في معادلة بناء الدولة، لا مجرد وسيلة لحسم المنازعات. إنها تفرض منطق القانون على سلوك الإدارة، وتُربي الموظف العام على ثقافة المسؤولية، وتُعيد إلى المواطن شعوره بأنه ليس الطرف الأضعف دائماً، بل هو شريك فعلي في العلاقة مع الدولة. وكلما اتسعت دائرة هذه الرقابة، وتوسعت صلاحياتها، واستقر استقلالها، أصبح الإصلاح الإداري أمراً ممكناً، وأصبحت الثقة في المؤسسات أمراً واقعياً، لا حلمًا مؤجلاً.

انطلاقاً من ذلك، يتناول هذا المبحث الرقابة القضائية من زاويتين أساسيتين: في المطلب الأول، نتناول دور هذه الرقابة كأداة فاعلة لإصلاح الإدارة من الداخل، وتحسين أدائها من خلال الضبط القضائي المستمر. وفي المطلب الثاني، نناقش أثر الرقابة في تعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات العامة، وتبيان كيف يمكن لحكم قضائي واحد أن يُعيد ترميم علاقة انهارت بسبب قرار جائر أو تصرف تعسفي.

المطلب الأول

الرقابة القضائية كأداة لإصلاح الإدارة

من المسلّم به أن أي مؤسسة إدارية لا تميل إلى مراجعة ذاتها أو محاسبة نفسها دون وجود ضغط حقيقي يفرض عليها ذلك. فالنزعة الطبيعية في البيروقراطية، خصوصاً في الأنظمة ذات الطابع المركزي، تميل نحو تثبيت السلطة لا تقويمها، والحفاظ على ما هو قائم لا تغييره، إلا إذا وُجِعت بقوة قانونية تقف خارج نفوذها المباشر. وفي هذا الإطار، تظهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كأقوى آلية إصلاحية

(١) الدكتور عبد الحفيظ بلعربي، المصدر السابق، ص ٥٦.

متاحة، لأنها لا ترتبط بالإرادة السياسية أو التوجيه الإداري، بل تستمد قوتها من القانون ذاته، وتمارس عملها من موقع الاستقلال التام^(١).

القاضي الإداري لا يتدخل في العمل الإداري من باب السلطة، بل من باب الرقابة. إنه لا يصادر القرار الإداري، ولا يُملّي على الإدارة ما يجب أن تفعله، بل يضعها أمام سؤال حاسم: هل احترمت القانون في قرارك؟ وحين تكون الإجابة بالنفي، يُصدر حكمه بالإلغاء، أو التعديل، أو التعويض. وهنا لا يكون القضاء قد مارس سلطة عليا، بل قد قام بوظيفته الطبيعية في فرض احترام المشروعية. وهذا التدخل - رغم كونه محدوداً في الشكل - يترك أثراً عميقاً في داخل الإدارة، لأنه يُرغم المسؤول على إعادة التفكير في الطريقة التي يُمارس بها سلطته.

الإصلاح الإداري الحقيقي لا يتحقق فقط بسن قوانين جديدة، أو بإعادة رسم الهيكل التنظيمي للمؤسسات، بل بتحقيق تغيير في السلوك الإداري اليومي. وهذا التغيير لا يحدث بالتوجيهات الشفهية أو التوصيات المكتوبة، بل حين يشعر الموظف الإداري أن هناك من يراقبه من خارج جهازه، وأن كل قرار يصدره معرض لأن يُلغى إذا خالف القانون، وأن هناك جهة لا تتأثر بالنفوذ أو بالتراتبية، بل تتكلم باسم القانون وحده. عندها فقط تبدأ الإدارة بإعادة تقييم خطواتها، وتُصبح أكثر حرصاً على اتباع الإجراءات، وعلى تسبب قراراتها، وعلى توثيق قراراتها بالشكل الذي يضمن مشروعيتها.

وحين تصدر المحكمة حكماً واضحاً يلغي قراراً إدارياً بسبب خرق مبدأ المساواة، أو الإخلال بحق الدفاع، أو الانحراف في استعمال السلطة، فإن هذا الحكم لا يُعالج خطأً فردياً فقط، بل يُوجّه رسالة مؤسسية كاملة إلى كل موظف، مفادها أن تجاوز القانون لم يعد سلوكاً آمناً، وأن عدم احترام الضوابط لم يعد خياراً يمكن التساهل معه. هذه الرسالة تكون أبلغ من أي دورة تدريبية، وأقوى من أي تعليمات داخلية، لأنها نابعة من جهة لا يمكن تجاهلها أو تجاوزها.

وفي العراق، حيث تعاني الإدارة العامة من تراكمات تاريخية من التخبط في الإجراءات، والارتجال في اتخاذ القرار، والتأثر بالمصالح الفئوية والشخصية، تظهر الرقابة القضائية كعنصر تصحيحي حيوي. فهي لا تصلح الإدارة من الخارج، بل من الداخل، عبر ضبطها وإلزامها بإعادة النظر في آليات اتخاذ القرار، لا حباً في القانون، بل انتقاءً لتبعات تجاوزه. لقد أصبح معروفاً اليوم أن بعض الإدارات العراقية

(١) علي حسين فاضل، المصدر السابق، ص ١٤٧.

بدأت تُراجع قراراتها أو تُؤجلها لحين التأكد من سلامتها القانونية، ليس بسبب قناعة داخلية بالمساءلة، بل خوفاً من أن تجد نفسها طرفاً في دعوى أمام القضاء الإداري.

وهذا التحول - رغم أنه بطيء ومحدود - إلا أنه يشير إلى بدء تشكّل وعي إداري جديد قوامه أن القرار الإداري لم يعد مطلقاً، وأن الإدارة لم تعد سلطة منفردة. ولعل هذا هو جوهر الإصلاح: أن يتحوّل احترام القانون إلى سلوك تلقائي، ناتج عن تجربة متكررة مع المساءلة، لا عن خوف مؤقت من العقوبة. فحين يعلم المسؤول أن القرار الذي يُصدره اليوم يمكن أن يُلغى غداً، وأن الإجراء الذي يفرضه قابل للطعن، وأن المواطن لم يعد صامتاً أو خائفاً، فإنه يُصبح أكثر حرصاً، وأكثر دقة، وأكثر تروياً في استخدام سلطته.

وبذلك، فإن الرقابة القضائية تُنتج إصلاحاً مزدوجاً: إصلاح في بنية القرار، وإصلاح في طريقة التفكير. فهي لا تفرض قواعد جديدة على الإدارة، لكنها تُجبرها على احترام القواعد الموجودة أصلاً. وهي لا تُعطل الإدارة، بل تُعيد توازنها. ومع تكرار هذه الرقابة، وتوسع أحكامها، وتطور اجتهاداتها، يتحول هذا المسار إلى حالة مؤسسية عامة، تُعيد تعريف العلاقة بين الموظف والقانون، بين القرار والشرعية، بين السلطة والمساءلة^(١).

الإصلاح الذي يأتي من القضاء الإداري ليس لحظياً، لكنه مستمر، ومتراكم، وتدرجي. وكل حكم يصدر ليس نهاية نزاع، بل بداية لعملية تصحيح. وكل قرار يُلغى هو خطوة نحو نظام إداري أكثر عدلاً، وأكثر كفاءة. ولذلك، فإن الرقابة القضائية ليست مجرد أداة قانونية، بل هي عقل الدولة الإصلاحية حين تغيب الإرادة، وضمانة إصلاح حين تفشل الأدوات الأخرى.

المطلب الثاني

أثر الرقابة القضائية في تعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات العامة

العلاقة بين المواطن والدولة ليست علاقة قانونية فقط، بل هي علاقة وجدانية، تقوم على الشعور المتبادل بالاحترام والالتزام. فحين يشعر المواطن أن الدولة تحميه، وأن حقوقه ليست عرضة للضياع، ينشأ داخله نوع من الاطمئنان، يتجاوز حدود النصوص إلى الإيمان الفعلي بالعدالة. أما حين يشعر أن

(١) قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩

الإدارة تستطيع أن تُقصيه من وظيفته، أو تمنع عنه حقًا مشروعًا، أو تسلبه فرصة عادلة، دون أن يكون له طريق فعال للطعن أو المراجعة، فإن هذا الشعور يُدمر الثقة من جذورها. ويتحول المواطن من كائن قانوني مسؤول، إلى شخص عاجز، صامت، حائر، لا يؤمن بشيء مما تقوله الدولة، ولا يثق بأي جهة تنتمي إليها^(١).

في مثل هذه الحالة، تصبح الرقابة القضائية هي الوسيلة الوحيدة التي تستطيع إعادة بناء هذه الثقة، لا بالكلام، بل بالفعل. حين يعلم المواطن أن هناك محكمة متخصصة، تقف على مسافة واحدة من الجميع، وتفصل في النزاعات بعدل وتجرد، فإن ذلك يعيد له شعورًا بسيطًا لكنه جوهري: أنت لست وحدك. الدولة لا تملك القرار المطلق. الإدارة ليست محصنة من الخطأ، وإذا أخطأت، فإن هناك من يردّها إلى القانون، ومن يُنصف من تضرر. وهذا الإحساس وحده، حتى قبل أن يصدر الحكم، يُعيد التوازن النفسي والمعنوي للعلاقة بين الفرد والمؤسسة.

القضاء الإداري لا يؤدي وظيفته فقط من خلال الأحكام التي يُصدرها، بل من خلال وجوده ذاته. مجرد أن تكون هناك جهة يُمكن اللجوء إليها، يشعر المواطن بأن الدولة - رغم سلطتها - لا تعمل بمعزل عن الرقابة. فالمحكمة هنا ليست خصمًا للإدارة، لكنها الحصن الأخير للمواطن حين تغلق الأبواب. وهذا الدور لا يقل أهمية عن الدور التنفيذي أو التشريعي، بل هو في كثير من الأحيان أكثر تأثيرًا، لأنه يرتبط بالحماية الفعلية، لا بالنظرية.

وفي العراق، حيث اختبرت المجتمعات المحلية مستويات متباينة من الأداء الإداري، ومراحل مختلفة من ضعف المحاسبة، كانت ثقة المواطن بالمؤسسات عرضة للتآكل. ليس لأن الناس بطبيعتهم لا تثق، ولكن لأن التجربة علمتهم أن القرار الإداري قد يُصدر بشكل اعتباطي، أو أن الشكوى قد تُحفظ بلا سبب، أو أن التظلم قد يُهمل دون رد. في هذا المناخ، لا تعود القوانين مصدرًا للأمان، بل تصبح جزءًا من الخطاب، لا من الواقع. وهنا، يأتي القضاء الإداري ليقول بوضوح: هناك قانون يُطبق، وهناك سلطة تخضع للمساءلة.

حين يرى المواطن بعينه أن المحكمة ألغت قرار فصل موظف ظلمًا، أو أعادت حقوقًا لأرملة حُرمت من راتب زوجها، أو فرضت على جهة حكومية تعويض متضرر من قرار تعسفي، فإن ذلك يخلق

(١) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩

أثراً نفسياً واجتماعياً لا يُقاس بمحتوى الحكم وحده، بل بالأمل الذي يزرعه، وبالصورة التي يُعيد تشكيلها في وعي الناس عن العدالة ومكانتها. ويبدأ المواطن ينظر إلى الدولة من زاوية مختلفة، لا كخصم لا يُقهر، بل كجهاز يمكن محاورته، ومراجعته، وتصحيح أخطائه بالقانون.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه الثقة المتبادلة لا تنعكس فقط على الفرد، بل على المؤسسة نفسها. فحين تعلم الإدارة أن المواطن سيطعن، وأن القضاء سيراقب، تُصبح أكثر حذراً في قراراتها، وأكثر التزاماً بالإجراءات، وأقل ميلاً للتعسف أو الاستسهال. وهكذا، فإن الرقابة القضائية لا تصحح فقط ما وقع، بل تمنع ما قد يقع. هي رادع قانوني، ورديف أخلاقي، يمنع انزلاق الإدارة نحو السلطة المطلقة، ويمنح المواطن أداة حقيقية للوقوف على قدميه في وجه أي قرار غير مشروع.

إن استقرار المجتمعات لا يكون بكثرة القوانين، بل بقدرة الأفراد على حماية أنفسهم من تعسف السلطة، عبر أدوات قانونية فعالة. والرقابة القضائية هي أهم هذه الأدوات. لأنها تجعل القانون شيئاً حياً، يُطبَّق حين يُخرق، لا يُذكر فقط في المناسبات. وهي التي تعطي المواطن الثقة بأن الدولة ليست قوة عمياء، بل منظومة تراقب نفسها بنفسها، وتسمح بالمراجعة، ولا تخجل من تصحيح الخطأ إن وقع.

ولهذا، فإن بناء الثقة لا يكون بالخطب أو البيانات، بل بمسارات العدالة الواقعية. كل دعوى تُقبل، وكل طعن يُفحص، وكل حكم يُنفَّذ، هو لبنة في بناء هذه الثقة. وكل تجاهل لمظلمة، أو تحصين لقرار جائر، أو ممانعة في تنفيذ حكم، هو حجر آخر يُضاف إلى جدار الشك. ولهذا فإن تقوية الرقابة القضائية لا يُعد مطلباً نخبويّاً، بل هو حجر الزاوية في مشروع بناء دولة تحترم نفسها، وتحترم مواطنيها^(١).

وهكذا، تُثبت الرقابة القضائية أنها ليست فقط وسيلة لموازنة السلطات، بل وسيلة لإعادة بناء العلاقة بين المواطن والدولة، على أساس من الوضوح، والمساءلة، والاحترام المتبادل. وكلما كانت هذه الرقابة أقوى، كان القانون أعدل، وكانت الدولة أصدق، وكان المواطن أكثر ثقة في أن حقوقه لا تموت، ما دام هناك قاضٍ يُنصف، ونظام يسمح بالوصول إليه^(٢).

(١) علي حسين فاضل، المصدر السابق، ص ١٧٧

(٢) قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩

المطلب الثالث

الرقابة القضائية كآلية لبناء دولة القانون وترسيخ المشروعية في الوعي العام

حين نتحدث عن بناء دولة القانون، فنحن لا نتحدث فقط عن وضع دستور أو إصدار تشريعات، بل عن تفعيل حقيقي ومستمر لمنظومة مؤسسات تضمن احترام هذه القوانين في كل لحظة وكل إجراء. هذا التفعيل لا يتم من تلقاء نفسه، ولا يكفي فيه وجود نصوص قانونية مكتوبة على الورق، بل يتطلب وجود سلطة رقابية حيّة، قادرة على كشف الانحراف، وفرض التصحيح، وخلق نوع من الردع المؤسسي يمنع تكرار الخلل. ومن بين هذه السلطات، تقف الرقابة القضائية على رأس الهرم، بوصفها الحارس الصامت الذي لا يتكلم كثيرًا، لكنه حين يتكلم، يعيد التوازن للنظام بأكمله.

الرقابة القضائية لا تُقوّم القرار الإداري فحسب، بل تُقوّم مفهوم السلطة ذاته داخل الدولة. فعندما يُدرك المسؤول الإداري أن القرار الذي يصدره اليوم قد يخضع لمراجعة دقيقة من قاضٍ مستقل، وأنه قد يُلغى أو يُعدّل أو يُكَلّف الإدارة بالتعويض، فإنه يُغيّر طريقتَه في التفكير. لا يعود القرار مجرد تعبير عن الإرادة أو الصلاحية، بل يتحوّل إلى عملية قانونية محكومة بمبدأ المشروعية، ومشروطة بعدم الانحراف، ومُراقبة من جهة لا تخضع له ولا يُمكن التأثير عليها. وهنا يبدأ المسؤول نفسه في التأقلم مع واقع جديد: واقع الإدارة الخاضعة، لا الإدارة المتسلطة.

لكن الرقابة القضائية لا تعمل على إصلاح الإدارة فقط، بل تعمل أيضًا على تشكيل وعي المواطن، وصياغة ثقافته القانونية، وتغيير نظرتَه إلى الدولة والمؤسسات والحقوق. المواطن الذي يخوض تجربة الطعن، ويواجه الإدارة في المحكمة، ويكسب قضيتَه، لا يخرج فقط بشعور بالانتصار، بل بخبرة قانونية متراكمة، تُشكّل نظرتَه المستقبلية إلى العلاقة مع الدولة. يصبح أكثر دراية بحقوقه، وأكثر التزامًا بالطرق القانونية، وأقل اندفاعًا نحو الشكوى خارج الأطر المؤسسية. وهذا التحول في السلوك هو الأساس في بناء دولة القانون كواقع مجتمعي، لا فقط كهيكل سياسي.

والأهم من ذلك أن هذه الرقابة، حين تمارس بشكل منتظم وشفاف ومستقل، تخلق حالة عامة من التوازن داخل النظام السياسي والإداري. فهي لا تُقوّي القضاء فحسب، بل ترفع من جودة الأداء الإداري، وتُخفف من العبء السياسي، وتُعطي للمواطن أدوات حقيقية للمشاركة في الرقابة على مؤسسات الدولة. وهذا التكامل هو ما يصنع "الوعي القانوني الجماعي"، حيث لا يرى المواطن الدولة كعدو، ولا ترى الدولة

المواطن كخضم، بل يصبح القانون هو الإطار المشترك الذي يُنظّم العلاقة، ويُضبط السلوك، ويُحدّد المسؤوليات.

في العراق، وبعد فترات طويلة من الاضطراب، وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات، وغياب ثقافة الطعن، بات من الضروري إعادة تأسيس هذا الوعي من جديد. لا يكفي أن نقول إن القانون موجود، بل يجب أن يرى المواطن أن الدولة - بكل سلطتها - تخضع له. أن المحكمة تستطيع أن تفرض كلمتها على الوزير، وأن القرار الإداري مهما بلغ من العلو، يمكن أن يُلغى بحكم قانوني إذا خرج عن حدوده. هذا الشعور، إذا استقر في الوجدان العام، يحدث تغييراً هائلاً في طبيعة العلاقة بين الفرد والدولة.

ومن هذا الباب، فإن الرقابة القضائية تُعد حجر الزاوية في إعادة بناء شرعية الدولة. فالدولة لا تُحترم لأنها تملك السلاح أو تُصدر القوانين، بل تُحترم لأنها تخضع لما تفرضه على الآخرين، وتقبل المراجعة، وتحمل نتائج أخطائها. هذا النوع من الدول هو ما يُبنى عبر القضاء لا عبر الخطاب. هو ما تُكرّسه الأحكام التي تصدر في قاعات المحاكم، وتنفّذ على أرض الواقع، وتترك أثرها في وعي الناس، وفي سلوك المؤسسات، وفي بنية النظام العام.

وبالتالي، فإن تعزيز الرقابة القضائية، وتمكينها، وتوسيع نطاقها، وتبسيط إجراءاتها، ليس مهمة فنية تخص القضاة أو المحامين فقط، بل هي مشروع وطني يمس جوهر الدولة، ويحدد إن كانت هذه الدولة ستظل تُدار بالمراسيم، أو ستُحكم بالقانون. وكلما اقتربنا من نموذج الدولة التي تُراقب نفسها، وتُحاسب إدارتها، وتُتيح للمواطن الوصول إلى العدالة دون عراقيل، كلما اقتربنا من معنى الدولة التي تستحق الولاء، وتستحق الاحترام، وتستحق أن نتمسك بها.

خاتمة البحث

بعد رحلة تحليلية امتدت عبر ثلاثة مباحث رئيسية، بات من الجلي أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ليست مجرد إجراء قانوني محايد، ولا وسيلة تقنية لفحص القرارات الإدارية، بل هي صمّام أمان في منظومة الدولة، وأداة أساسية لضبط السلطة، وتحقيق التوازن بين الإدارة والمواطن، وتكريس مبدأ المشروعية باعتباره العمود الفقري لدولة القانون. وقد كشف هذا البحث أن وجود قضاء إداري مستقل

وفعال لا يُشكّل ترقاً مؤسسياً، بل ضرورة حقيقية تفرضها طبيعة السلطة الإدارية واتساع صلاحياتها في العصر الحديث.

في المبحث الأول، وقفنا على الأساس المفاهيمي للرقابة القضائية، وبينّا من خلاله أن الرقابة لا تنشأ عبثاً، بل تتبع من حاجات جوهرية: ضبط السلطة، وحماية الحقوق، وفرض المشروعية القانونية على كل تصرف إداري. كما أظهر هذا المبحث تميّز الرقابة القضائية عن غيرها من الرقابات، بما تملكه من استقلال، وأثر إلزامي، وطبيعة قانونية خالصة. وهي العناصر التي تجعل منها الحصن الأخير أمام أي انحراف في أداء الإدارة، وتمنح المواطن الوسيلة الأوضح لاسترداد حقه ومساءلة من تجاوزه.

أما المبحث الثاني، فقد تناول تطور الرقابة القضائية في العراق، وكشف النقلة التي حدثت بعد العام ٢٠٠٥، حين انتقلت الرقابة من نصوص قانونية محدودة إلى مستوى دستوري يقرّ بوجود قضاء إداري مستقل. غير أن البحث أظهر بوضوح أن هذا التحول التشريعي لم يُواكبه تطور مؤسسي مواز، فبقي القضاء الإداري محاصراً بمجموعة من القيود القانونية والعملية، منها تضيق نطاق الطعن، وسلطة الإدارة التقديرية، وتعدد جهات الاختصاص، وضعف تنفيذ الأحكام، وكلها عوامل أسهمت في الحدّ من فاعلية الرقابة، وجعلتها غير قادرة دائماً على أداء وظيفتها بشكل كامل.

ثم جاء المبحث الثالث ليركز على البعد العملي والوظيفي للرقابة القضائية، من خلال تسليط الضوء على دورها في إصلاح الإدارة من الداخل، وتعزيز ثقة المواطن بالدولة، وبناء وعي قانوني جديد في المجتمع. فالرقابة القضائية، حين تُمارس باستقلالية وانتظام، لا تكفي بإلغاء قرار أو إصدار حكم، بل تزرع ثقافة قانونية في عقل كل مسؤول، وتُربّي كل مواطن على ألا يسكت عن التجاوز. إنها تعمل على مستوى الوعي، قبل أن تعمل على مستوى القانون، وتُعيد تعريف العلاقة بين الإدارة والمواطن، ليس بوصفها علاقة فوقية، بل علاقة خاضعة للمساءلة المتبادلة تحت سقف القانون.

ومن خلال هذا البناء، يتضح أن الرقابة القضائية تُجسّد أكثر من مجرد وظيفة قضائية، بل تعكس صورة النظام ككل: مدى استقلاله، مدى احترامه للمشروعية، ومدى التزامه بكرامة الإنسان. وهي ليست مجرد وسيلة لحل النزاعات الإدارية، بل هي شرط أساسي لقيام الدولة الديمقراطية الحديثة، التي تخضع فيها كل سلطة للمراجعة، ويشعر فيها المواطن أنه ليس متفرجاً على القانون، بل شريكاً فيه.

وعليه، فإن تطوير الرقابة القضائية في العراق لا يجب أن يُفهم على أنه تحسين في أداء مؤسسة قضائية فقط، بل يجب أن يُنظر إليه كخطوة في مسار إصلاحٍ واسع يعيد للدولة توازنها، وللمواطن ثقته، وللقانون هيئته. وهو مشروع يتطلب مراجعة التشريعات، وتمكين القضاء، وتحسين ثقافة الموظف، ونشر الوعي بين الناس، حتى لا تبقى الرقابة القضائية حبيسة القوانين، بل تتحول إلى ممارسة يومية تعكس نضج الدولة واحترامها لنفسها قبل احترامها للآخرين.

التوصيات

١. توسيع نطاق اختصاص القضاء الإداري
لا بد من تعديل القوانين المنظمة للقضاء الإداري بما يسمح له بالنظر في طيف أوسع من القرارات الإدارية، بما في ذلك القرارات ذات الطابع التقديرى أو السياسى متى كانت تمس مراكز قانونية محمية. فحصر الاختصاص بقرارات نهائية أو عليا فقط، يُفَرِّغ الرقابة من مضمونها، ويُحرِّم المواطن من الطعن الفعلي في قرارات تمس جوهر حقوقه.

٢. إزالة القيود الشكلية المبالغ فيها أمام الطعن الإداري
يجب إعادة النظر في شروط قبول الدعوى الإدارية، مثل شرط المصلحة والصفة وميعاد الطعن، بحيث تُفسَّر لمصلحة الوصول إلى العدالة، لا لمصلحة استبعاد المتضررين. وهذا يتطلب أن تكون المحاكم أكثر مرونة في تقدير الضرر، وأكثر عدلاً في قبول الطعون ولو تجاوزت بعض الإجراءات الشكلية بسبب قصور من الإدارة نفسها.

٣. ضمان استقلال القضاء الإداري التام
لا يمكن تحقيق رقابة فعّالة دون استقلال فعلي، لا مجرد شكلي، للقضاء الإداري عن السلطة التنفيذية. ويتطلب ذلك ضمان عدم تدخل الجهات العليا في تشكيل الهيئات القضائية الإدارية، وتوفير الحماية القانونية للقضاة من النقل أو الضغط أو التأثير، وضمان عدم ربطهم بهيئات تنفيذية ولو إدارياً.

٤. وضع آلية فعّالة لتنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة
التنفيذ هو الحلقة المفقودة في كثير من الأنظمة الرقابية. لذلك لا بد من تفعيل

النصوص القانونية التي تُلزم الجهات الإدارية بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها خلال آجال محددة، مع فرض غرامات تأخيرية، ومساءلة المسؤول الممتنع عن التنفيذ، وضمان تنفيذ هذه الأحكام بإشراف قضائي مباشر.

٥. نشر الاجتهادات القضائية الإدارية وتحويلها إلى مرجعية يجب بناء قاعدة بيانات إلكترونية وطنية تضم جميع الأحكام الإدارية الصادرة من المحاكم العراقية، وتُتاح للباحثين والمحامين والموظفين والإدارات، حتى تتحول هذه الأحكام إلى مرجع عملي في اتخاذ القرارات، وتُقلل من نسبة التكرار في الانتهاكات القانونية.

تبسيط إجراءات التقاضي الإداري

تقاضي المواطن في المحكمة الإدارية يجب أن يكون ميسراً وغير معقد. لذلك من المهم تبسيط النماذج، وتقليل الكلفة، وتسهيل تقديم الدعاوى إلكترونياً، خاصة للمواطنين الذين يقيمون خارج العاصمة أو في مناطق نائية، حتى لا تبقى الرقابة مقتصرة على النخب القادرة على الوصول إلى المحاكم.

٦. تعزيز الثقافة القانونية لدى الموظفين والمواطنين

من الضروري أن تُنظم دورات تدريبية للموظفين الحكوميين حول المبادئ الأساسية للقرار الإداري الصحيح، ومسؤوليتهم القانونية عند الانحراف أو التعسف. وفي المقابل، يجب نشر الوعي القانوني لدى المواطنين بحقوقهم في الطعن، وآلية اللجوء إلى القضاء، حتى لا تبقى الرقابة القضائية حكراً على من يملك المحامي والوقت.

٧. تفعيل الدور الوقائي للقضاء الإداري

إلى جانب وظيفته كقضاء للفصل في المنازعات، يمكن أن يُمنح القضاء الإداري دوراً استشارياً في مراجعة بعض مشاريع القرارات الكبرى قبل إصدارها، خاصة تلك التي تتعلق بالحقوق الأساسية أو تُحدث تغييرات تنظيمية شاملة، وذلك لتقليل عدد الطعون لاحقاً وتوجيه الإدارة إلى الخيارات الأقل عرضة للنزاع.

المصادر :

أولاً: الكتب القانونية العامة والمتخصصة

١. الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة والضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة.
٢. الدكتور محمد فؤاد عبد الباقي، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٣. الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.
٤. الدكتور عمار بوضياف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠٠٨.
٥. الدكتور عبد الحفيظ بلعربي، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠.
٦. الدكتور صباح عبود الكربولي، القانون الإداري العراقي، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١١.
٧. الدكتور مهدي حسن العزاوي، القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الجامعة، بغداد، ٢٠٠٤.
٨. الدكتور محمد حسن القيسي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، ٢٠١٩.
٩. الدكتور أنور سلطان، القرارات الإدارية وأسلوب الطعن بها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

ثانياً: الرسائل والأطروحات الجامعية

١. علي حسين فاضل، الرقابة القضائية على القرار الإداري في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

٢. هدى فاضل خضير، اختصاصات القضاء الإداري في العراق ومقترحات تطويره، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨.
٣. بلقيس عبد الكريم عبد الله، مبدأ المشروعية في القضاء الإداري العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١٤.

ثالثاً: القوانين العراقية ذات الصلة

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ - لا سيما المادة (١٠٠) بشأن المحكمة الإدارية.
٢. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ - مع تعديلاته، وهو الإطار الأساس للقضاء الإداري العراقي.
٣. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ - بشأن الإجراءات القضائية العامة.
٤. قانون الانضباط رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ - فيما يتعلق بتأديب الموظف والطعن في العقوبات الإدارية.
٥. قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الإدارية الاتحادية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ - الذي أعاد تنظيم هيكل المحكمة واختصاصاتها.

رابعاً: المصادر القضائية

١. قرارات المحكمة الإدارية العليا في العراق - يمكن الرجوع إلى مجموعات الأحكام المنشورة من قبل مجلس القضاء الأعلى.
٢. مجلة القضاء الإداري - بغداد، تصدر عن مجلس شورى الدولة، وتحتوي نماذج من الاجتهادات القضائية الإدارية.
٣. موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي (www.hjc.iq) - فيه أرشيف مهم للأحكام والقرارات المتعلقة بالإدارة.

List of Sources:

First: General and Specialized Legal Books

1. Dr. Abdel Ghani Bassiouni Abdullah, Administrative Law – Administrative Organization, Public Service, and Administrative Police, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 4th Edition.
2. Dr. Mohamed Fouad Abdel Baki, Judicial Oversight over the Legality of Administrative Decisions, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2002.
3. Dr. Suleiman Al-Tamawi, Administrative Judiciary – Annulment and Compensation Jurisdiction, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1993.
4. Dr. Ammar Boudayef, Judicial Control over Administrative Acts in Algerian Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadida, Algeria, 2008.
5. Dr. Abdel Hafeez Belarbi, The Principle of Legality in Administrative Law, Dar Al-Uloom for Publishing and Distribution, Algeria, 2010.
6. Dr. Sabah Abboud Al-Karbouli, Iraqi Administrative Law, University of Baghdad Press, Baghdad, 2011.
7. Dr. Mahdi Hassan Al-Azzawi, Administrative Law – A Comparative Study, Dar Al-Jami'a, Baghdad, 2004.
8. Dr. Mohamed Hassan Al-Qaisi, Judicial Oversight over Administrative Acts in Iraq, Iraqi Center for Legal Studies, Baghdad, 2019.
9. Dr. Anwar Sultan, Administrative Decisions and Methods of Challenging Them, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2010.

Second: Theses and Dissertations

1. Ali Hussein Fadel, Judicial Control over Administrative Decisions in Iraqi Law, Ph.D. Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2015.
2. Huda Fadel Khudair, Jurisdiction of the Administrative Judiciary in Iraq and Proposals for Its Development, Master's Thesis, College of Law, University of Karbala, 2018.
3. Balqis Abdul Karim Abdullah, The Principle of Legality in Iraqi Administrative Judiciary, Master's Thesis, College of Law, University of Mosul, 2014.

Third: Relevant Iraqi Legislation

1. The Iraqi Constitution of 2005 – especially Article (100) concerning the Administrative Court.

2. The State Council Law No. (65) of 1979 – as amended, which forms the basis of Iraqi administrative judiciary.
3. The Civil Procedure Law No. (83) of 1969 – governing general judicial procedures.
4. The Discipline Law No. (14) of 1991 – regarding disciplinary actions and appeals in administrative penalties.
5. The First Amendment to the Federal Administrative Court Law No. (17) of 2013 – which reorganized the court's structure and jurisdiction.

Fourth: Judicial Sources

1. Decisions of the High Administrative Court in Iraq – refer to collections published by the Supreme Judicial Council.
2. Administrative Judiciary Journal – Baghdad, published by the State Consultative Council, includes examples of administrative jurisprudence.
3. Website of the Supreme Judicial Council of Iraq (www.hjc.iq) – provides a valuable archive of decisions and rulings related to administration.