معقولية المدد الإدارية في التشريع العراقي
Reasonableness of administrative periods in Iraq legislation.

بحث في القانون الإداري
م. د علي حازم اهبيل
مستشار قانوني في وزارة التربية/ المديرية العامة لتربية محافظة كربلاء المقدسة
alihazimahbail@gmail.com

الخلاصة.
المعقولية في تحديد المدد الإدارية هي معيار في ضوئه تقاس مشروعية أو عدم مشروعية التصرفات الإدارية الإجرائية، والموضوعية على حد سواء، والتي لم يتناولها النص القانوني بالتحديد، وهي معيار يستعمله القضاء الإداري لبيان مدى التزام الإدارة بالمشروعية حين يكون على الإدارة اتخاذ اجراء من دون ان تحدد مدة محددة لاتخاذه، واختلف الفقه في تحديد طبيعتها، فمنهم من عد معقولية المدد الإدارية هي معيار يستخدم في بيان مشروعية أو عدم مشروعية عمل الإدارة في اتخاذها لإجراء معين يتطلب منها اتخاذه في ضوء مدة معينة، ومنهم من عدها على أنها مبدأ قانوني، وهي مصطلح يختلط بمفاهيم أخرى في الوهلة الأولى يتبين انها تعطي المعنى نفسه مثل الملاءمة، وهي ذات علاقة طردية مع سلطة الإدارة التقديرية، وعكسية مع سلطة الإدارة المقيدة، وهذا ما اردنا بيانه في هذا البحث
الكلمات المفتاحية: المعقولية، المدد الإدارية، سلطة الإدارة ، الملاءمة، الرقابة القضائية.

Abstract
of the research
Reasonableness in determining administrative periods is a criterion in light of which the legitimacy or illegitimacy of administrative actions, both procedural and substantive, is measured, which are not specifically addressed by the legal text. It is a criterion used by the administrative judiciary to indicate the extent of the administration's commitment to legitimacy when the administration must take an action without specifying a specific period for taking it. Jurisprudence differed in determining its nature. Some of them considered the reasonableness of administrative periods to be a criterion used to indicate the legitimacy or illegitimacy of the administration's action in taking a specific action that requires it to take it in light of a specific period. Some of them considered it to be a legal principle. It is a term that is mixed with other concepts that at first glance appear to give the same meaning, such as suitability. It has a direct relationship with the discretionary authority of the administration, and an inverse relationship with the restricted authority of the administration. This is what we wanted to explain in this research
Keywords: Reasonableness, administrative periods, administrative authority, suitability, judicial oversight.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

أن الغاية المتوخاة من المرفق العام هو اشباع حاجات المجتمع، وان يقدم الخدمات بانتظام واضطراد، وهذا الدور الإدارة هي من تطلع به، ويجب عليها عند اتخاذها لإجراء غير محدد المدة بنص القانون والانظمة والتعليمات أن يتم اتخاذه في نطاق معقولية تحديد المدة ؛ لكي لا يضيع الهدف والغاية من اتخاذه، وحتى لا يصاب غيرها بالضرر، فكان لزاما عليها أن تلتزم نطاق المعقولية التي تضفي على تصرفاتها المشروعية، فالمواد القانونية التي تركت مساحة من الحرية للإدارة في اتخاذ القرارات يجب عليها اتخاذ هذا الإجراء بمنطق المدة المعقولة.

ثانياً: أهمية البحث

أهمية البحث تظهر بصورة واضحة وجلية في أن تحديد معقولية المدد الإدارية يسعف الإدارة والقضاء على حد سواء في الوصول الى القرار والحكم العقلاني العادل، وتتجلى أهمية معقولية المدد العملية فيما تثيره من صعوبات في معرفة الطريقة والألية التي تسلكها الإدارة والقضاء من أجل تحديد المعقول من المدة الزمنية اللازمة في اتخاذ الإجراء.

ثالثاً: هدف البحث

يظهر هدف البحث بدايةً في ضوء تحديد معقولية المدد، ومن ثم بيان إطارها العام، ومدى علاقة سلطة الإدارة بتحديد معقولية المدة، وما تطلع به الإدارة من دور في تحديد المدة اللازمة لاتخاذ إجراءٍ ما لتحقيق الهدف والغاية من اتخاذه من دون ان يصبح هذا الإجراء موصوماً بالتعسف الإداري

رابعاً: مشكلة البحث

تظهر مشكلة بحثنا في أن النصوص القانونية، والانظمة والتعليمات في أحايين لا تحدد وقتاً معيناً لاتخاذ أجراء معين من قبل الإدارة، وهذا ما يدفع الإدارة الى التراخي في اتخاذ مثل هذا الإجراء مما يؤدي الى ضياع الهدف والغاية من اتخاذه، فهل طول المدة في اتخاذ الإجراء من قبل الإدارة يُعدُّ معياراً لتعسفها؟

وهل هناك مقياس يمكن للقاضي الإداري في ضوئه يحدد أن الإدارة لم تراع المدد المعقولة؟ وما هي طبيعة معقولية المدد الإدارية؟ وهل أن سلطة الإدارة التقديرية منها والمقيدة لها أثرها على معقوليةً المدد؟ وهل المعقولية في المدد تخضع لرقابة القضاء؟

خامساً: منهجية البحث

سيعتمد البحث على المنهجين التحليلي والوصفي، في ضوء تحليل نصوص القانون التي تركت مساحة من الحرية للإدارة في اتخاذ الإجراءات في مدة زمنية معقولة، واعتمد هذين المنهجين لكون الدراسة تحتاج الى منهج علمي في البحث.

سادساً: خطة البحث

بالاستناد الى ما تم ذكره في اعلاه من اقسام المقدمة فخطة بحثنا سنقسمها على مبحثين، الأول سنتناول فيه التعريف بمعقولية المدد الإدارية الذي بدورنا سنقسمه على مطلبين، في الأول سنتناول فيه مدلول معقولية المدد الإدارية، والثاني سنبين فيه الاساس القانوني لمعقولية المدد الإدارية، اما المبحث الثاني سنتطرق فيه الى سلطة الإدارة في تقدير معقولية المدد، والذي قسمنا كذلك على مطلبين، سنتناول في الأول أنواع سلطة الإدارة في نطاق المعقولية، والثاني سنتناول الرقابة القضائية على معقولية المدد.

المبحث الأول/ التعريف بمعقولية المدد الإدارية

المعقولية في المدد الإدارية هي من المواضيع التي لم تتناولها الدراسات الاّ بالشيء النزير من الكتابات المتفرقة هنا وهناك، فموضوع المعقولية هو من المواضيع المهمة التي يجب على الإدارة ان تراعيها في حال اتخذت اجراء لم يحدد القانون موعد اتخاذه، لذلك لا بد من التعرف على هذا المصطلح في ضوء بيان مدلوله، ومن ثم الاساس القانوني له، لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول سنتناول فيه الدلالة اللغوية والاصطلاحية لمعقولية المدد الإدارية واساسها، والثاني سنتطرق ذاتية معقولية المدد الإدارية تباعاً كالآتي:

المطلب الأول/ الدلالة اللغوية والاصطلاحية لمعقولية المدد الإدارية

تعد المدد الإدارية من المفاهيم الاساسية في القانون بشكل عام، وفي القانون الإداري بشكل خاص، فهي تعنى بالإشارة الى المدد الزمنية الواجب اتخاذها من قبل الإدارة في اصدار قرارها، أو اتخاذ إجراء معين يتوجب عليها اتخاذه، إذ يعد بيان مفهوم هذا المصطلح مطلب للوقوف على خفاياه.

لذلك سنبين هنا المدلول اللغوي لمعقولية المدد الإدارية والاصطلاحي في فرعين هما:

الفرع الأول/ المدلول اللغوي لمعقولية المدد الإدارية

سنتناول في هذا الفرع الدلالة اللغوية للمعقولية على جانب والدلالة اللغوية للمدد على جانب أخر تباعاً ما يأتي:

أولاً: المعقولية في الدلالة اللغوية هي اسم مفعول مشتق من الفعل الثلاثي(عقل)، والذي يراد به معاني عدة، منها (الإدراك)، فقول عقل الشيء بمعنى أنه ادرك جوهره وحقيقته[1]، وكذلك تأتي بمعنى (الحبس)، فالقول بأنّ فلان قد عقل لسانه بمعنى قد حبس لسانه عن الكلام، وقد تأتي للدلالة على الاستدلال وفي ضوء هذا المعنى للمعقولية يمكننا التمييز ما بين التضاد، الحُسن والقبح وغيرهما[2].

ثانياً: الدلالة اللغوية للمدد

المدة في الدلالة اللغوية تعني مقدار من الزمان يقع على القليل والكثير، يقال: أَقمتُ عنده مُدّةً مدَيدة: وقتاً طويلً، أو سافر لمدة شهر ، أو قضى مدة العقوبة، أو سافرت من مدة وجيزة[3].

الفرع الثاني/ المدلول الاصطلاحي لمعقولية المدد

أولاً: الدلالة الاصطلاحية للمعقولية

إنَّ المشرِّع غالباً ما يتجنب وضع تعريفات للمصطلحات القانونية، فمهما بذل من الجهد والعناية في تعريفه للشيء يبقى النص القانوني قاصراً من استيعاب المصطلح المراد تعريفه، فالنص القانوني لا يمكن تصور توسعه من أجل شرح المصطلحات التي تكون بحاجة الى ذلك، وتفسير مطول ومجمل، وفي الوقت ذاته قد يشوب تعريف الموضوع من قبل المشرع الغموض، والذي يكون سبباً في التعارض والاختلاف عند تطبيق النص القانوني[4]؛ لذلك نجد النص القانوني يشير دائماً الى العموميات مبتعداً من الدخول في التفصيلات. ففي إطار التشريع نرى أن المشرع العراقي قد تبنى مصطلح المعقولية في نصوص قوانين مختلفة، منها القانون المدني العراقي، فقد اشار الى المعقولية في مناسبة الكلام عن الظروف الاستثنائية، إذ بين أنه في أحوال وعند ابرام العقد على اختلاف انواعه، سواء أكان هذا العقد مدني أم عقد إداري، وهذه الظروف لم يكن توقعها من قبل طرفي العقد مما يجعل تنفيذ الالتزام غير مستحيل لكن مرهق لطرف المدين فيمكن للمحكمة ان تنقص من التزامات المدين الى الحد المعقول[5]، وهذه المعقولية أكثر ما يتم تطبيقها في إطار منازعات العقود الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية، فالمتعاقد مع الإدارة والإدارة عند ابرام العقد الإداري تحدث بعده ظروف استثنائية تجعل تنفيذ التزامه مرهقاً فيمكن تنزيل الالتزام الى الحد المعقول. والمعقولية اشار اليها قانون النقل العراقي بمناسبة تحديد التزامات الناقل في حال عدم الاتفاق على ميعاد لتوصيل ما تعهد بتوصيله[6]. اما التعريف القضائي للمعقولية فلم تخلوا احكام وقرارات المحاكم العراقية، سواء كانت محكمة التمييز الاتحادية أم المحكمة الإدارية العليا من الاستناد على المعقولية كمعيار في أحكامها منها ما جاء بقرار محكمة التمييز العراقية الذي تلخص ب" ...، بأنه إذا اصبح تنفيذ الالتزام التعاقدي مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة أن تنقص الالتزام المرهق الى الحد المعقول"[7]. وكذلك وردت المعقولية في المدد في قرار للمحكمة الإدارية العليا في العراق إذا جاءت فيه " ...، لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، ...، وحيث أن استجواب المدعي بجلستين الاولى بتاريخ 2018/4/4 والثانية بتاريخ 2018/4/18 مما يقتضي أن يتخذ المجلس قراره بالقناعة بأجوبة المدعي من عدمها خلال مدة معقولة ومن ثم التصويت على اعفاء المدعي..."[8] . اما التعريف الفقهي للمعقولية فقد تصدى لتعريفها على انها " نوع من الرقابة على مشروعية القرارات والتي في ضوئها يتأكد للقاضي ما إذا كانت تلك القرارات مشروعة من عدمه"[9]، وعرفها أخر على أنها " معيار للرقابة على دستورية أو مشروعية التشريعات أو الأنظمة أو اللوائح ، إذ يتأكد القاضي من معقولية العمل القانوني حينما ينظر الى طبيعة اهداف ذلك العمل التي يجب أن تكون موضوعية من خلال النظر بخصوص التشريع الى توجه المشرع لاستهداف حماية الحقوق والحريات"[10] . اما المدة فقد عرفت على انها " هي الفترات الزمنية التي تحدد بنص القانون أو التي تحدد من قبل الادارة للقيام بعمل معين ولإنجاز واتمام عمل معين"[11] . ويمكن لنا تعريف معقولية المدد على انها هي تلك الفترات الزمنية التي يجب في ضوئها اتخاذ قرار إداري معين او إجراء لتحقيق الهدف المتوخى من اتخاذه لضمان الحقوق والحريات، والتي تعد معياراً لقياس مدى تعسف الإدارة من عدمه في اتخاذها للقرار المطلوب منها اتخاذه.

المطلب الثاني/ اساس معقولية المدد وطبيعتها القانونية

المعقولية في المدد الإدارية جاءت بنصوص متناثرة بين التشريعات في حال اراد المشرع تحديدها تحديداً دقيقاً، اما في حال لم يحدد لها مدة زمنية معينة فهي لابد من اتخاذ القرار من قبل الإدارة لتحقيق الغاية والهدف من اتخاذها لقرارها، وهنا لا بد من بيان الاساس القانوني لمعقولية المدد الإدارية، وماهي الطبيعة القانونية للمدد الإدارية، هل تعد معياراً ام مبدأً قانونياً. لذلك في هذا المطلب من البحث سنتناول فيه الاساس القانوني لمعقولية المدد الإدارية، ومن ثم طبيعتها القانونية في فرعين مستقلين كالآتي:

الفرع الأول/ الاساس القانوني لمعقولية المدد الإدارية

تجد المعقولية اساسها القانوني في تشريعات متفرقة من القوانين العراقية، ومن هذه التشريعات القانون المدني العراقي في معرض كلامه عن الظروف الطارئة إذ نص على " على أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تنقص الالتزام الى **الحد المعقول** ان اقتضت العدالة ذلك"[12] ، وفي موضع أخر اشار الى " إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعاً للظروف والموازنة بين مصلحة الطرفين أذا لم يرد الالتزام المرهق الى **الحد المعقول**"[13]، واشار القانون نفسه الى المعقولية في مناسبة الكلام حول عيوب الإرادة إذ نص على " إذ كان أحد المتعاقدين قد استغلت حاجته أو طيشه أو هواه أو عدم خبرته أو ضعف إدراكه فلحقه من تعاقده غبن فاحش، جاز له خلال سنه من وقت العقد أن يطلب رفع الغبن عنه الى **الحد المعقول**"[14]، ونصه كذلك على " اذا لم يتيسر للمحكمة ان تحدد مقدار التعويض تحديدا كافيا فلها ان تحتفظ للمتضرر بالحق في ان يطالب خلال **مدة معقولة** بإعادة النظر في التقدير"[15]. والمعقولية تجد سندها القانوني في قانون النقل العراقي رقم (80) لسنة 1983 في معرض بيان التزامات الناقل، إذ جاء ما نصه " يلتزم الناقل بتوصيل الشيء في الميعاد المتفق عليه وإلاّ في **ميعاد معقول** تحدده ظروف

النقل"[16] . وتجد المعقولية اساسها القانوني في قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية العراقي رقم(78) لسنة 2012، إذ اشار في نصه الى " إذا طلب الموقع من المرسل اليه اشعاراً لتسليم المستند الالكتروني ولم يحدد اجلاً خلال **مدة معقولة** أن يطلب من المرسل اليه ارسال الاشعار خلال مدة محددة، وبخلاف ذلك يكون المستند قابلاً للإلغاء"[17].

الفرع الثاني/ الطبيعة القانونية لمعقولية المدد الإدارية

المعقولية في المدد الإدارية التي تتخذ الإدارة في ضوئها قرارها الإداري من عدمه ضمن إجراءات متسلسلة، أختلف الفقهاء في تحديد طبيعتها، فمنهم من عدها معياراً تقاس في ضوئه معقولية الإجراءات لإصدار القرار الإداري، ومنهم من عدّ المعقولية في المدد هي مبدأ قانوني يوجب على الإدارة الالتزام به عند اصدار قراراها الإداري، ولمعرفة الطبيعة القانونية للمدد سنقسم هذا الفرع على نقطتين، في الاول سنبين طبيعتها باعتبارها معيار قانوني لبيان مدى تعسف الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، اما الثانية سنتناول فيها طبيعتها باعتبارها مبدأ قانوني إلزامي على الإدارة مراعاتها في اتخاذ قراراها الإداري وكما يأتي:

أولاً: المعقولية في المدد كمعيار قانوني

المعيار القانوني بصفة عامة يُعدُّ إحدى الوسائل المنتمية الى الوسائل المعنوية التي تهتدي بها الإدارة عند اتخاذها لقرار إداري تكون لها فيه سلطة تقديرية في وقت اصداره، والمعيار القانوني في الأصل هو فكرة ملاءمة لأنظار فقهاء القانون؛ لكون هذه الفكرة لها صلة مباشرة بالمعرفة وفلسفة القانون، وتشمل هذه الفكرة بالإضافة الى فقهاء القانون والقاضي الإداري عند تطبيقه للقانون على المستندات، ووقائع الدعوى المنظورة امامه، وعرف المعيار على انه " اتجاه عام يهتدي به القاضي عند الحكم، ويعطيه فكرة عن غرض القانون وغايته"[18]. ويرى أخر أن المعيار القانوني هو" أداة تستعمل لوزن سلوك الفرد داخل المجتمع وفقاً لنموذج قانوني مؤسس وفق معطيات محددة تنماز بالعمومية والتجريد مكسوة بالمرونة لاستيعاب التطور القادم"[19]، ومن ذلك فالمعقولية في المدد هي أداة بيد القاضي يستخدمها لبيان مدى تعسف الإدارة من عدمه عن الفترة الزمنية لاتخاذها للقرار الإداري أو الامتناع عنه، سواء أكان ذلك في صالح الفرد أم ضده، لذلك فهي تمنح القاضي الإداري عاملاً مساعداً للوصول الى الحكم العادل أو القريب من العدالة، في ضوء فتح باب الاجتهاد امامه، وبما أن المعقولية في المدد تعد ضابطاً يوجه القاضي ويدلهُ الى الحكم العادل، غايته من ذلك تحقيق العدالة المنشودة في ضوء ايجاد توازن للخصومة الإدارية ، فالمعقولية في المدد هي أقرب للمعيار من اي طبيعة أخرى؛ لكونهما يتضمنان النسبية والعمومية والتجريد، وظهر بعض الفقهاء المعاصرين ينظرون للمعقولية هي تطبيق يعتمد على القانون والسوابق القضائية[20]، لذلك فلمعيار هو ضابطاً عاماً يضع الخطوط العريضة التي توجه الإدارة والقضاء على حد سواء وتسمح للأخير بسلطة تقديرية واسعة لبيان مدى تعسف الإدارة من عدمه[21].

ثانياً: المعقولية في المدد كمبدأ قانوني

المبدأ القانوني يعني المعيار أو القاعدة من دون طابع قانوني يمكن في ضوئه استنتاج معايير قانونية[22]، وعرفه أخر على أنه " فكرة عامة تصلح لأن تكون اساساً لمجموعة من الحلول القانونية"[32]، ففي ضوء تطبيق المبدأ القانوني على واقعة معينة، سواء كانت هذه الواقعة في اطار القانون المدني أم الجزائي أم الإداري يعتبرها منازعة معينة لم يرد فيها نص قانوني أو حكم، فالحل في النزاع في ضوء المبدأ القانوني لا يأت بشيء جديد سوى منطقية الحلول المطبقة في الأحوال المتشابهة، ومن ثم فلا يمكن أن ينطبق ذلك على المعقولية، فالمعقولية كما تم التعرف عليها فيما سبق هي مقياس أو أداة تسف القاضي الإداري لا يجاد حلول مناسبة تختلف تبعاً لاختلاف الدعوى المنظورة أمامه؛ لكن المعقولية هي نسبية تتطور مع التطور الذي يحصل في المجتمع، ولا يمكن أن تنسجم المعقولية مع المبدأ القانوني بوصفه فكرة عامة يمكن استنتاجها قضاءً أو فقهاً وهم بصدد تفسير النصوص القانونية، بينما المعقولية هي وسيلة يهتدي بها القاضي ليصل بها الى حل ينطبق والواقعة المعروضة علية في المنازعة[24]، في حين المعقولية حسية الى الواقع أكثر منه الى المنطق.

ويؤيد الباحث اعتبار معقولية المدد الإدارية معياراً لتحديد مدى خضوع الإدارة الى المشروعية من عدمه.

المطلب الثاني/ ذاتية معقولية المدد الإدارية

تنماز معقولية المدد الإدارية، سواء أكانت في جنبتها الموضوعية أم الإجرائية بجملة من الخصائص التي تجعل منها موضوعاً مستقلاً عن مواضيع أخرى في القانون الإداري، كما انها تختلط مع بعض المصطلحات التي يمكن أن يراها القارئ في الوهلة الأولى انهما وجهان لعملة واحدة. وتأسيساً على ما تقدم سنتناول هذا المطلب في فرعين، الأول سنبين فيه خصائص معقولية المدد الإدارية، والثاني سنتطرق فيه الى تميزها عما يشتبه بها ما يأتي:

الفرع الأول/ خصائص معقولية المدد الإدارية

إنْ معقولية المدد الإدارية خصائص استخلصت من عناصر تكوينها والصفات التي تنماز بها عن غيرها، ومن أهم ما تنماز به معقولية المدد الإدارية من خصائص هي ما يأتي:

أولاً: الإطلاق في التطبيق (عدم التحديد)

إن معقولية المدد إذ عُدت كمعيار فهي مطلقة غير مقيدة من حيث المساحة التي تستخدم فيها والتي يمكن استعمالها فيها[25]، والمعقولية كمعيار غير محدد (عام) يساعد في تحديد المدة اللازمة في تنفيذ الالتزام الواقع على الإدارة أم الطرف الثاني على اختلاف مركزه كإجراء، ويمكن لنا تلمس هذه الخصيصة في قانون النقل العراقي إذ نص على " يلتزم الناقل بتوصيل

الشيء في الميعاد المتفق عليه والا في **ميعاد معقول** تحدده ظروف النقل"[26]، وما جاء في القانون المدني العراقي يؤكد هذه الخصيصة لمعقولية المدد بنصه على " للمتضرر الحق في ان يطالب خلال **مدة معقولة** بإعادة النظر في التقدير..."[27].

كما تظهر معقولية المدد في تحديد مدة انقضاء الالتزام، سواء كان من جانب الإدارة أم الطرف الأخر على اختلاف مركزه موظفاً كان أم متعاقد طرفاً في عقد إداري، وهذا ما اشار اليه القانون المدني بنصه على " إذا كان أحد المتعاقدين قد استغلت حاجته أو طيشه أو هواه أو عدم خبرته أو ضعف إدراكه فلحقه من تعاقده غبن فاحش جاز له في خلال سنة من وقت العقد ان يطلب رفع الغبن عنه الى **الحد المعقول**.."[28]، وإن كان هذا النص في القانون المدني يكاد يكون معدوما عند تطبيقه في المجال الإداري؛ لكون الإجراءات التي تكون الإدارة طرفاً فيها تكون طويلة مما يتيح للطرف الأخر التأني قبل الدخول في عقد مع الإدارة.

ثانياً: سلطة تقديرية

إن معقولية المدد الإدارية تترك مساحة تقديرية للإدارة والقضاء الإداري للاستعانة بها من أجل الوصول الى الانصاف، ففي ضوئها يمارس الاجتهاد في الرأي، إذ تمارس هذه السلطة من قبل القاضي الإداري والإدارة في حالات ترك المشرع تقديرها نزولاً منه لدواعي التطور، ومتطلبات العدالة الإجرائية والموضوعية، لذلك فالعلاقة وطيده ما بين السلطة التقديرية للإدارة وسلطة القاضي الإداري من جانب، والمعقولية من جانب أخر، فكلما كانت هناك فسحه، سواء كانت للقاضي الإداري أم الإدارة للتحرك ضمن مساحة، أي السلطة التقديرية عند وجود معقولية، وتضيق في النص الجامد[29].

فمعقولية المدد كونها فكرة مرنة تمكن القاضي الإداري من امكانية في تقدير العدالة لكل حالة معروضة على حدة من القضية الأخرى، لذلك فالمعقولية تتماز بالمرونة التي تمنح للإدارة والقاضي الإداري السلطة التقديرية، وهذا ما نص عليه القانون المدني العراقي في المادة (2/146) منه على " 2- على أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تنقص الالتزام الى **الحد المعقول** ان اقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك"لذلك فهذه الخصيصة تمنح الإدارة والقاضي الإداري من استعمال السلطة التقديرية لمواكبة ما يصاحب المجتمع من تطور على مر الزمن.

ثالثاً: العمومية

فمعقولية المدد تتماز بخصيصة العموم، اي انها تنطبق على الحالات التي يراد تنظيمها في الحاضر والمستقبل، فهي لا يمكن حصرها بحالة واحدة فقط، فهي تختلف باختلاف الامر المراد اتخاذه، لذلك فالمعقولية تنطبق على اوضاع وحالات مختلفة تدور جميعها في حلقة واحدة، فالعلاقات العقود الإدارية مثلا على الرغم من تنوع انواع العقود الادارية ، فيمكن للقاضي الإداري ان يستعين بالمعقولية في سبيل ان يصل الى الحكم المناسب في العلائق العقدية صارفاً النظر عن نوع العقد الإداري المبرم[30].والعمومية في معقولية المدد غايتها هي ارشادية ومقياس للوصول الى القرار العادل والمنصف.

الفرع الثاني/ تمييز المعقولية عما يشتبه معها

تتماز المعقولية في المدد عن غيرها من المصطلحات التي تشتبه معها في الوهلة الأولى، لذلك سنميز هنا المعقولية عن الملائمة ، ولغرض وضع التمييز بينهما لا بد في بادئ الأمر من بيان تعريفهما، ومن ثم وجه التشابه، وبعد بيان وجه الاختلاف، وهذا ما سنتناوله تباعاً ما يأتي:

اولاً: تعريف المصطلحين

عرفت الملاءمة على انها " الاسلوب التقديري الذي يخول الإدارة أو المحكمة سلطة تقدير ما يرد عليها من وقائع وادلة على ارتكاب او اتخاذ اجراء وقرائن يمكن ان تؤدي الى إدانة الموظف أو المتهم في الدعوى والشكوى الإدارية"[31]، فملاءمة اتخاذ قرار إداري يعني ان هذا التصرف كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة به"[32]. اما المعقولية في المدد الإدارية فهي كما عرفناها هي تلك الفترات الزمنية التي يجب في ضوئها اتخاذ قرار إداري معين او إجراء لتحقيق الهدف المتوخى من اتخاذه لضمان الحقوق والحريات، والتي تعد معياراً لقياس مدى تعسف الإدارة من عدمه في اتخاذها لقرارها.

ثانياً: من وجه الشبه

1- ان كلا المعقولية في المدد الإدارية وملاءمة المدد هما فكرتان نسبيتان، فكلاهما لا يتم الا بالاعتماد على مجموعة من العوامل الواقعية، فهما يعتمدان دائما لكل حالة على حده تبعاً لظروفها وعناصرها المحيطة بها وبمنأى عن الحالات الأخرى[33].

2- كلاهما (المعقولية والملاءمة) ضمانة اساسية لاستقلال الادارة والقضاء ويتيحان لهما المرونة في العمل، فهما يوفران للإدارة والقضاء مساحة يقدران فيها الحالة المعروضة والتي يجب ان يتم اتخاذ قرار بشأنها بعيدا عن التأثيرات[34].

3- كلاهما يخففان من اعباء الإدارة ويعطيانها متسعاً من الوقت لتخصيص الوقت لقضايا اكثر اهمية، وتقليل الوقت يقلص بدرجة كبيرة مصاريف الدولة المخصصة لمتابعة تنفيذ اجراءات واتخاذ القرارات[35].

ثالثاً: وجه الاختلاف

المعقولية والملاءمة في المدد يمكن لنا بيان وجه الاختلاف بينهما بشكل عام وفق الاتي:

1- معقولية المدد تشير الى توافق الافكار أو القرارات التي تتخذها الإدارة أو القضاء مع المنطق وما يمليه العقل، فإذا كانت الفكرة تدخل في اطار المعقولية يعني ذلك انها استندت الى اسس منطقية وعرضت على التحليل النقدي، بينما الملاءمة تشير الى مدى توافق الافكار والقرارات الإدارية مع السياقات والظروف المحيطة بها، فهي فكرة ملاءمة في ظرف معين، لكنها لا تصلح ان تكون ملاءمة في ظرف أخر[36].

2- تعتمد معقولية المدد على التفكير المستند الى العقل(التفكير العقلاني)، وعلى الدليل، بينما الملاءمة تعتمد على اعتبار السياق الاجتماعي والثقافي والزمني[37].

المبحث الثاني/ سلطة الإدارة في اطار معقولية المدد والرقابة عليها

إنَّ معقولية المدد الإدارية تتيح للإدارة سلطة تقديرية في ضوئها تحدد وقت اتخاذ الاجراء المراد اتخاذه في مدة مناسبة تحقق من خلالها المصلحة العامة والخاصة على حد سواء، أخذه بنظر الاعتبار تحقيق الهدف المراد من آجلة اتخاذ القرار الإداري، وعدم ضياع الهدف نتيجة التعسف الزمني في اتخاذه، لذلك سنتناول بيان سلطة الإدارة في مطلب والرقابة على هذه السلطة الخاصة بمعقولية المدة في اتخاذ الاجراء في مطلب ثاني تواليا ما يأتي:

المطلب الأول/ مدلول سلطة الإدارة

تعرف سلطة الإدارة على انها" المحور القانوني الذي يشع بالتصرفات القانونية، ويتلقى ويتحمل آثارها"[38]، وسلطة الإدارة تنقسم الى سلطة تقديرية واخرى مقيدة فيما يتعلق بالمدد[39]، لذلك سنتناول نوعي هذه السلطة على فرعين تباعاً:

الفرع الأول/ سلطة الإدارة التقديرية في معقولية المدد

السلطة التقديرية للإدارة في المدد عرفت على انها " هي المساحة القانونية التي تستطيع الإدارة ان تتحرك بها لاتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم نشاطها واعمالها ضمن حدود المشروعية"[40]، وهذه المساحة من حرية اتخاذ القرار ممنوحة وفق نص قانوني وانظمة وتعليمات، ولا يعني ذلك أنها مطلقة من دون اي قيد او شرط، وسميت بهذا الاسم لكون الإدارة هي من تقدر وقت اتخاذ القرار الإداري لمعالجة حالة معينة[41]. ومن مسوغات منح الإدارة سلطة تقديرية في تحديد المدد في اتخاذ الاجراءات واصدار الأمر الإداري المتخذ بسببها يعود الى ادراك المشرع العراقي بضرورة وجود قدر من المرونة في اتخاذ القرار الإداري المستند الى عمل قانوني، ومن ثم هي الدافع لوضع نصوص قانونية فيما يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة في تحديد المدد[42]، ومن مسوغاتها كذلك وجود حالات وظروف تظهر نتيجة التطور لم ينظمها القانون من ناحية المدة التي يجب على الإدارة فيها اتخاذ القرار الإداري بشأنها، وكذلك لتطور المرفق العام باستمرار، لذا تعذر على المشرع الالمام بمثل هذه الظروف وبحالات مستقبلية، لذا ترك امر تقدير المدة فيها للإدارة لتحديدها ضمن مبدأ المعقولية[43]، ففي حال قيدت سلطة الإدارة ضمن مدة زمنية معينة لاتخاذ قرار إداري، وبعد ذلك ظهرت حالات جديدة لم يتصورها المشرع، فلا يمكن للإدارة في هذه الحالة مواكبة التطور، ومن ثم لا يمكن لها تحقيق العدالة، وهذه السلطة تدور في فلك المشروعية، فعليها في هذه الحالة ان تلجأ الى المعقولية في ضوء مدة زمنية بحيث لا تضر الغير[44].

ومن التطبيقات سلطة الإدارة التقديرية في تحديد معقولية المدة يظهر بشكل واضح وجلي في مجال العقود الإدارية، لا سيما في معقولية المدد قبل ابرام عقد المناقصة العامة، قبل مدة الاعلان التي ترك تقدير معقولية مدة الاعلان فيها الى رئيس جهة التعاقد لما له صلاحية بذلك، وهي التعاقدات التي تبرم بأسلوب الدعوى المباشرة واسلوب العطاء الوحيد[45]، وتلك المدة المستثناة من ضوابط المدد الإعلانية بشكل مطلق غير محدد، فعلى الإدارة هنا من اتخاذ وتحدد المدة ضمن اطار المعقولية، وهذه المدد تختص بالتعاقدات الخاصة بتوريد مفردات البطاقة التموينية، وتوريد الأدوية والمستلزمات الطبية [46].

والسلطة التقديرية للإدارة في تحديد المدة التي يطلبها المقاول بعد ابرام عقد المناقصة في حدود المعقولية وبعد انقضاء المدة الأصلية اللازمة لتنفيذ العقد، فإذا طرأت حالات وتغيرات في أعمال بنود العقد، سواء أكان ذلك في الكميات المطلوب تجهيزها كماً ونوعاً بما له تأثير على تنفيذ العقد ضمن المدة الأصلية لأسباب خارجة عن إرادة الطرفين[47]، ونتيجة لذلك يتم منح المقاول استناداً الى مبادئ العدالة، واعتبارات حسن النية مدة زمنية معقولة من قبل الإدارة تتناسب مع طبيعة الأعمال الإضافية ليتسنى للمقاول اكمال اعماله المتفق عليها في العقد، وغير هذا الإجراء فأنه يتعارض مع مبدأي العدالة وحسن النية في تنفيذ العقود الحكومية الإدارية[48].ونجد السلطة التقديرية الخاصة بالمدد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل، الخاصة بحالات الاعفاء والإقالة فقد اشترط في هاتين الحالتين أن تسبقهما مدة زمنية قبل اتخاذ القرار جلسة استجواب للشخص المعني من دون ان يحدد المدة الزمنية اللازمة لتطبيق ذلك بين جلسة الاستجواب والتصويت على امر الإقالة أو الاعفاء، وهنا يدخل معيار معقولية المدد في اتخاذ الاجراءات واصدار القرار بهاتين الحالتين[49]، فمن خلال ما تقدم نلحظ ان السلطة التقديرية للإدارة في تحديد المدة في اتخاذ إجراء ما يكون غير مطلق ولكن محكوم بمعيار وضابط هو المعقولية في تقدير المدد.

الفرع الثاني/ سلطة الإدارة المقيدة في معقولية المدد

عرفت السلطة المقيدة للإدارة بشكل عام على انها" فرض القانون على رجل الإدارة بطريقة الأمر وعلى سبيل الالزام الهدف المعين الذي يجب عليه أن يسعى الى تحقيقه، ويحدد له الاوضاع التي يجب عليه أن يخضع لها للوصول الى هذا الهدف، فإذا سلك المشرع هذا الطريق فأنه يُملي مقدماً على رجل الإدارة فحوى القرار الذي يجب عليه اتخاذه، وتسمى سلطاته اختصاصاته بالمقيدة"[50]، اي بمعنى أن المشرع قد الزم الإدارة بضرورة تطبيق النصوص القانونية والانظمة والتعليمات بصورة حرفية من دون اعطاءه صلاحية تقدير تطبيقها من عدمه، انما هي مقيدة بالنص القانوني كما هو وهذا

كله ضمن حدود المشروعية[51]. في حالات يحدد المشرع لرجل الإدارة اتخاذ إجراءات ضمن مدة زمنية محددة بين حدين اعلى وادنى، ومثال هذه الحالة هي مدة الاعلان عن العقود الإدارية(المناقصات العامة)، إذ حدد المشرع هذه المدة في ضوابط تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 مدة الاعلان عن المناقصة بمدة تتراوح ما بين(10-60) يوم عمل[52]، بمعنى أن الإدارة تكون مقيدة بمدة الاعلان وهي محصورة بين حديها الأعلى والأدنى، ومن هنا تظهر سلطة الإدارة المقيدة في حدي المدة الخاصة بالإعلان عن المناقصة المراد ابرامها، لكن نلحظ هنا ان المدة المحصورة ما بين هذين الحدّين تكون للإدارة فيها سلطة تقديرية وحسب نوع العقد المراد ابرامه، فيدخل في هذه الحالة معيار المعقولية في تحديد المدة اللازمة للإعلان عن المناقصة من قبل الإدارة، فالمدة اللازمة للإعلان عن تجهيز مواد تختلف عن المدة اللازمة للإعلان عن عقد الاشغال العامة وعن المناقصة العامة[53]، وبذلك لا بد من تحديد المدة المعقولة للإعلان عن العقد لغاية عدم ضياع الهدف منه وتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني/ الرقابة القضائية على معقولية المدد الإدارية

عرفت الرقابة القضائية على انها " تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم الاعتيادية والإدارية استناداً الى نصوص القانون والتي تكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها إصدار احكام في المسائل التي تكون طرفاً فيها بما يكفل الحقوق والحريات"[54]، فالرقابة القضائية هي ضمانة للأفراد، والتي في ضوئها يتم التأكد أن الإدارة اتخذت قراراها ضمن حدود المشروعية، وهي من تمنح الادلة طابع الشرعية، وبخلاف ذلك تصبح الدولة من دونها دولة بوليسية بعيدة عن دولة القانون[55]، فالإدارة ولما تتمتع به من امتيازات تصبح قراراتها بموجب هذه الامتيازات تتصف بالاستعجال وتصدر من دون روية، ومتجاهلة في بعض الأحايين القواعد والانظمة والتعليمات القانونية مما يؤثر ويضر بحقوق الافراد، لذا تُعدُّ الرقابة القضائية هي ضمانة فعالة ضد تعسف الإدارة في استعمال سلطتها[56].لذلك سوف نتناول هذا المطلب في فرعين، وسنبين خلالهما موقف المحكمة الإدارية العليا من معقولية المدد في اتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية مع تحليل تصور نظرة المحكمة من معقولية المدد، الأول سنتناول فيه موقفها السلبي من معقولية المدد الإدارية، والثاني موقفها الايجابي من المعقولية في المدد توالياً كالآتي:

الفرع الأول/ موقف المحكمة الإدارية العليا السلبي من معقولية المدد

اتخذت المحكمة الإدارية العليا موقفاً سلبياً من معيار معقولية المدد الإدارية في مناسبة أحد قراراتها في اثناء نظرها لطعن في حكم محكمة قضاء الموظفين، فالمدعي (ع. ذ. ع)، بموجب هذه الدعوى اقام دعواه امام محكمة قضاء الموظفين ضد وزير التربية- أضافة لوظيفته، مطالباً في ضوئها من احتساب مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي في مدة معقولة وليس من تاريخ صدور الأمر الجامعي من منحه شهادة الماجستير في القانون العام، إذ روج المدعي معاملة الحصول على المرتبة العلمية لأجل حصوله على المخصصات واستوفى الشروط المطلوبة كافة، وعلى اثر إكماله لهذه الشروط قامت دائرة المدعى علية برفع معاملته مع اقرانه، لكن الذي حصل أن معاملة المدعي تم ارجاعها بحجة أن هناك شرطاً قد أضيف الى المتطلبات وهو أن ترد صحة صدور الشهادة عن طريق وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- مديرية التعليم الأهلي والأجنبي، وهذا الشرط قد فوت على المدعي منح المخصصات لمدة تجاوزت السنة، فكانت مطالبته بعد منحه المرتبة العلمية ان يكون احتساب المخصصات خلال مدة معقولة مطالباً ان تكون بتاريخ موازي لتاريخ أقرانه الذين رفعت طلباتهم سوياً لأجل الحصول على المرتبة العلمية، فهنا المدعي لم يكن له ذنباً في هذا التأخر، وانما كان بسبب دائرة المدعي عليه، إلاّ ان محكمة قضاء الموظفين قامت برد دعواه معللة ذلك بنص قرارها الآتي" ...، ولدى عطف النظر على موضوعها لاحظت المحكمة أن المدعي يطلب احتساب مخصصات الخدمة الجامعية ومخصصات اللقب العلمي اعتباراً من تاريخ 2023/1/2، وحيث أن منح مخصصات اللقب العلمي والخدمة الجامعية يكون بعد استكمال إجراءات منح اللقب العلمي، وجدت المحكمة أن منح المخصصات وفق الأمر محل الطعن صحيحاً وموافقاً للقانون، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم برد دعوى المدعي.."[57]، ومعللة حكمها على ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من أن قرار منح مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي هو قرار منشأ للحق وليس كاشف له[58]، وقد طعن المدعي تمييزاً بقرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الإدارية العليا، إلاّ أن المحكمة الإدارية العليا صادقت على قرار محكمة قضاء الموظفين ورد الطعن التميزي، إذ أشارت في قراراها الى"...، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجدت أنه صحيح وموافق للقانون...، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد اللائحة التمييزية.."[59].

إلاّ إن قرار المحكمة الإدارية العليا قد شابه العوار للأسباب التالية:

أولاً: إن المحكمة الإدارية العليا قد فاتها إن قراراتها السابقة المتعلقة بالمطالبة بمنح المخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي، كانت مطالبات باحتساب تلك المخصصات من تاريخ صدور الأمر الجامعي بمنح الشهادة لا من تاريخ صدور الامر بمنح المرتبة العلمية واللقب العلمي، هنا قراراتها كانت صحيحة وموافقة للقانون، باعتبار ان قرار منح المخصصات هي قرارات منشئة للحق وليست كاشفه له، فلا يمكن والحالة هذه المطالبة بتاريخ يسبق نشوء الحق، ونحن نؤيد ما ذهبت الية المحكمة الإدارية العليا في قراراتها، لكن هذا التوجه من قبل المحكمة الادارية العليا لا ينطبق مع موضوع هذه الدعوى.

ثانياً: إن مطالبة المدعي بمنح مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي هي مطالبة باحتسابها في ضوء مدة معقولة، وليس من تاريخ صدور الأمر الجامعي، وكانت مطالبته مشروعة وموافقة للعقل والمنطق، فالمدعي لا يّد لهُ بتأخير منحه

مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي؛ لكون الإدارة هي من أضافت شرطاً يعد تعسفياً في ضوء أن ترد صحة صدور الأمر الجامعي من خلال وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهو ما أخر منح المخصصات للمدعي.

لذلك نرى أن قرار المحكمة الإدارية وموقفها السلبي من معقولية المدد كمعيار قانوني قد جانبت الصواب، فكان الأحرى بها استجابة طلب المدعي معللة قرارها بمعقولية المدد، ناهيك على ان تأخير منح مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي هو بسبب الإدارة، إذ يستحق المدعي صرف المخصصات من تاريخ معقول وهي المدة اللازمة من منح المرتبة العلمية واللقب العلمي وهي مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ رفع معاملة المنح.

الفرع الثاني/ موقف المحكمة الإدارية العليا الايجابي من معقولية المدد

إن موقف المحكمة الإدارية العليا تجاه معيار المعقولية في المدد اتخذت موقفاً ايجابياً مخالفاً بذلك موقفها السابق في ضوء نظرها لطعن مقدم إليها في حكم صادر من محكمة قضاء الموظفين، إذ طعن المميز (ج . ن. ع) بحكم المحكمة بمناسبة رد دعواه التي اقامها ضد رئيس مجلس محافظة ذي قار- أضافة لوظيفته بسبب إقالة الأخير لهُ، معللة قرار الرد بأن الأغلبية في مجلس المحافظة قد صوت على اقالته[61]. فتصدى المدعي (المميز) لقرار حكم محكمة قضاء الموظفين بالطعن امام المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، وبعد وضع القرار موضع التدقيقات التمييزية من قبل المحكمة الإدارية العليا توصلت الى أن ما ذهبت اليه محكمة قضاء الموظفين في قرارها برد دعوى المدعي هو قرار حكم جانب الصواب وغير مستند الى سنداً من القانون، إذ نصت في قراراها على " ...، ومن خلال تدقيق اضبارة الدعوى تجد أن ما ذهبت اليه محكمة قضاء الموظفين غير صحيح، ذلك أن الفقرة(2) من البند(تاسعا) من المادة(7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 نصت على اختصاص مجلس المحافظة في اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد اعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح المحافظ استناداً للأسباب الواردة في الفقرة(8) من هذه المادة، وان المادة(51) من القانون المذكور انفاً تنص على (كل امر فيه اعفاء أو اقالة ورد في هذا القانون تسبقه جلسة استجواب الشخص المعني)، وحيث ان استجواب المدعي كان بجلستين الاولى بتاريخ 2018/4/4 والثانية بتاريخ 2018/4/18 مما يقتضي ان يتخذ المجلس قراره بالقناعة بأجوبة المدعي من عدمها خلال **مدة معقولة** ومن ثم التصويت على اعفاء المدعي، غير ان مجلس المحافظة لم يتخذ قراره بعدم القناعة بأجوبة المدعي إلاّ بجلسته المرقمة(187) المنعقدة في 2018/7/4، واصدر قراره المرقم (31) على اعفاء المدعي في 2018/7/5، وصوت في جلسته المرقمة(189) المنعقدة بتاريخ 25/ 2018/7، على اعفاء المدعي بالأغلبية المطلقة وصدر القرار المرقم (23) في 2018/7/29، وبما ان المجلس لم يتخذ قراره بحسم مصير المدعي بعد استجوابه لمدة تزيد على ثلاثة اشهر فيكون هذا الاستجواب قد استنفذ غرضه ولا يمكن ان يصلح اساساً للإعفاء الذي تم في نهاية شهر تموز.."[62].

وفي ضوء قرار حكمها في هذا الطعن نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد لجأت الى معيار معقولية المدد، وهذا الاتجاه تحمد عليه؛ لكونها وضعت تصرف الإدارة تحت معيار معقولية المدد ووجدت انها قد تعسفت في استعماله، ونحن نؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها هذا.

الخاتمة

بعد ان وصلنا الى نهاية مشوارنا البحثي في معقولية المدد الإدارية في التشريع العراقي توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات نوجزها بالاهم منها عسى ان تكون منطلقاً للباحثين والدارسين وهي ما يأتي:

اولاً: الاستنتاجات

1- معقولية المدد الإدارية هي معيار في ضوئه يمكن للقضاء الإداري البت في ان الإدارة متعسفة في استعمال سلطتها التقديرية في تحديد المدد التي لم ينص القانون ولا التعليمات على تحديدها.

2- تظهر حرية الإدارة في تحديد معقولية المدة في أثناء تمتعها بالسلطة التقديرية، فكلما كانت سلطتها تقديرية ولها مساحة من الحرية في اتخاذ القرار كلما كانت هي من تحدد معقولية المدة، ولا تظهر سلطتها في تحديد معقولية المدد في أثناء سلطتها المقيدة.

3- المعقولية هي ذات طبيعة قانونية في ضوء ظهورها كمبدأ قانوني ومعيار قانوني تقاس على اساسه مشروعية تصرفات الإدارة.

4- تخضع سلطة الإدارة التقديرية في تحديد معقولية المدد الإدارية الى رقابة القضاء الإداري، لبيان مشروعية تصرفاتها الخاصة بمشروعية معقولية المدد غير المحددة بنصوص القانون ولا الانظمة ولا التعليمات.

ثانياً: المقترحات

1- نأمل من المشرع العراقي بإضافة مواد الى قانون المرافعات المدنية؛ لكونه المعمول به في المرافعات الإدارية- يحدد في ضوئه المدد بشكل يبين حدها الأدنى والاقصى، ويترك لها حرية في تقديرها ما بين هذين الحدين.

2- ندعوا المشرع العراقي اضافة مواد الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، يحدد في ضوئه المدد اللازمة للجان التحقيقية لإنجاز عملها، وبخلاف هذه المدد يرتب مسؤولية قانونية تجاه اللجان المتأخرة في انجاز اعمالها.

3- نقترح على مجلس الدولة العراقي بضرورة وضع ضوابط ومحددات يبين في ضوئها معقولية المدد الإدارية من عدمه.

الهوامش

(1) جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، ط1، صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1997، ص325.

(2) المرجع نفسه، الصفحة ذاتها.

(3) ينظر: المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، سنة 1379هـ، الموافق 1960م.

(4) ينظر: د. خالد مجيد، معقولية المدة في الإجراءات الجزائية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق- جامعة كربلاء، السنة الحادية عشر، العدد الثالث، 2019، ص4.

(5) نص المادة (146) فقرة(2) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل على " على أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تنقص الالتزام الى **الحد المعقول** ان اقتضت العدالة ذلك" ونص المادة (2/147) من القانون نفسه على " إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعاً للظروف والموازنة بين مصلحة الطرفين أذا لم يرد الالتزام المرهق الى **الحد المعقول**"

(6) نص المادة (32) من قانون النقل العراقي رقم (80) لسنة 1980 على " يلتزم الناقل بتوصيل الشيء في ميعاد المتفق عليه وإلاّ في **ميعاد معقول** تحدده ظروف النقل"

(7) قرار محكمة التمييز بالطعن المرقم (1394)، نقلاً عن د. ابراهيم المشاهدي، المختار من قضاء محكمة التمييز، قسم القانون المدني والقوانين الخاصة، ج4، مطبعة الزمان، بغداد، 2000، ص197.

(8) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (569/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2019) في 20/ 2019/3، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، ص276.

(9) Aharon Barak, proportionality constitutional Rightg their limitations, Cambridge university Press, First published, united kingdom,2010.

(10) د. حسين جبر حسين، معيار المعقولية في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (56)، الجزء 1، ص428.

(11) د. صعب ناجي عبود، المدد في عقد المناقصات العامة، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الماجستير في القانون العام في معهد العلمين للدراسات العليا، 2019-2020، النجف، العراق، ص5.

(12) نص المادة (2/146) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

(13) نص المادة(2/147) من القانون نفسه.

(14) نص المادة (2/735) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

(15) نص المادة (208) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

(16) نص المادة (32) من قانون النقل العراقي رقم (80) لسنة 1983.

(17) نص المادة (3/19) من قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية العراقي رقم (78) لسنة 2012.

(18) حامد زكي، التوفيق بين القانون والواقع، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية العدد الثاني، 1980، ص250-252.

(19) فارس حامد عبد الكريم، المعيار القانوني، فكرة المعيار في القانون، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد، 2001، ص129.

(20) علي يوسف عبد الصاحب، مفهوم العقد في القانون الأنجلو أمريكي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد(3)، 2010، ص33.

(21) فارس حامد عبد الكريم، مرجع سابق، ص62.

(22) ماجد بن بندر الدرويش، مبدأ المحاكمة الشريعة في النظام السعودي، رسالة ماجستير في العلوم الاجتماعية مقدمة الى كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2010، ص10.

(23) حسن كيرة، أصول القانون، ط1، بلا دار نشر، 1965، ص59.

(24) هديل خضير كاظم، المعقولية في الالتزام العقدي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون- جامعة كربلاء، 2018، ص31.

(25) فارس حامد، فكرة المعيار في القانون، مرجع سابق، ص129.

(26) نص المادة(32) من قانون النقل العراقي رقم (80) لسنة 1983 المعدل.

(27) نص المادة (208) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

(28) نص المادة(125) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

(29) فارس حامد، مرجع سابق، ص174.

(30) حامد زكي، مرجع سابق، ص257.

(31) حسن فرحان، بحث منشور على الموقع الالكتروني httpsllrevueal manara,com تاريخ الزيارة في (2024/11/17).

(32) رشا محمد جعفر، رقابة الملائمة، بحث منشور على الموقع الالكتروني httpsll almerga,reading.com تاريخ زيارة الموقع(2024/11/17).

(33) مقال منشور على الموقع الالكتروني av.emsayazilim.com تاريخ زيارة الموقع (2024/11/17).

(34) ينظر: د. حسين جبر الشويلي، معيار المعقولية في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (56)،ج1، 2021، ص5.
(35) وديع العيساوي، النيابة العامة ومبدأ المتابعة، بحث منشور على الموقع الالكتروني (www.abhatoo.net.ma)
(36) Aharon Barak,proportionality constitional Rights their limiations,op.cit,page 376.
(37) ينظر: د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام 2005، ط1، العلمين للنشر، النجف الاشرف، العراق، 2021، ص13.
(38) د. برهان رزيق، السلطة الإدارية، ط1، بلا دار نشر، 2016، ص26.
(39) علي حازم اهبيل، سلطة الإدارة في الحفاظ على اخلاقيات البحث العلمي، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد العلمين للدراسات العليا، 2021، ص107.
(40) د. صعب ناجي عبود، المدد في عقد المناقصات العامة، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا- الماجستير- في معهد العلمين للدراسات العليا، بلا دار نشر، 2019، ص43.
(41) علي حازم، مرجع سابق، ص108
(42) ربيعة بن كحيول ووسن صواف، امتيازات السلطة العامة بين السلطة التقديرية والتقييد، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، الجزائر، 2017، ص32-33.
(43) ينظر: د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ط2، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2013، ص54.
(44) د. صعب ناجي عبود، مرجع سابق، ص56.
(45) ينظر: الضوابط رقم(2) البند (ثانياً / ج/2) الخاصة بإجراءات الاعلان عن المناقصة والاحالة الملحقة بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم(2) لسنة 2014.
(46) ينظر: الضوابط رقم(2) البند(ثانياً/ج/3) من إجراءات الاعلان عن المناقصة والاحالة الملحقة بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم(2) لسنة 2014.
(47) ينظر: ضوابط رقم(6) البند (ثانياً/1,2) ضوابط التحديد لتنفيذ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
(48) ينظر: د. حميد لطيف نصيف، إدارة المناقصات والعطاءات في عقود المقاولات، دار الكتب والوثائق في بغداد، 2012، ص116.
(49) ينظر: نص المادة(51) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
(50) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص27.
(51) د. صعب ناجي عبود، مرجع سابق، ص66.
(52) ينظر: الضوابط رقم(2) البند(ثانياً/ج/1) الملحقة بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
(53) د. صعب ناجي عبود، مرجع سابق، ص69.
(54) د. محمد بدران، رقابة القضاء على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص72.
(55) ينظر: د. رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1995، ص9، وينظر: علي حازم اهبيل، مرجع سابق، ص147.
(56) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1993، ص14.
(57) قرار حكم محكمة قضاء الموظفين بالدعوى المرقمة (3387/م/2023) في 2024/2/8، قرار حكم غير منشور.
(58) من قراراتها بهذا الشأن قرار حكمها بالطعن المرقم (686/قضاء موظفين/ تمييز/ 2023) في 2023/5/10، وقراراها بالطعن المرقم (2508/قضاء موظفين /تمييز/2023) في 2023/2/15، وقرارها بالطعن المرقم(269/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2023) في 2023/3/15، وقرارها بالطعن المرقم(960/قضاء موظفين/ تمييز/2023) في 2023/7/5 قرارات حكم غير منشورة.
(59) قرار المحكمة الإدارية العليا بالطعن المرقم (783/ قضاء موظفين- تمييز/2024) في 2024/3/27، قرار غير منشور.
(60) حكم محكمة قضاء الموظفين في الدعوى المرقمة(1999/م/2018) في 2019/1/14، قرار حكم غير منشور.
(61) قرار حكم المحكمة الاتحادية العليا بالطعن المرقم(569/ قضاء موظفين/ تمييز/2019) في 2019/3/20، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، ص375-376.

المراجع والمصادر

أولاً: المعاجم

1. جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، ط1، صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1997 .
2. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، سنة 1379هـ، الموافق 1960م.

ثانياً: الكتب القانونية

1. د. ابراهيم المشاهدي، المختار من قضاء محكمة التمييز، قسم القانون المدني والقوانين الخاصة، ج4، مطبعة الزمان، بغداد، 2000.
2. د. برهان رزيق، السلطة الإدارية، ط1، بلا دار نشر، 2016
3. د. حسن كيرة، أصول القانون، ط1، بلا دار نشر، 1965
4. د. حميد لطيف نصيف، إدارة المناقصات والعطاءات في عقود المقاولات، دار الكتب والوثائق في بغداد، 2012
5. د. رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1995
6. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006
7. د. صعب ناجي عبود، المدد في عقد المناقصات العامة، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الماجستير في القانون العام في معهد العلمين للدراسات العليا، 2019-2020، النجف، العراق.

8. د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام 2005، ط1، العلمين للنشر، النجف الاشرف، العراق، 2021
9. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ط2، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2013
10. د. محمد بدران، رقابة القضاء على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985
11. د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1993

ثالثاً: البحوث القانونية

1. حامد زكي، التوفيق بين القانون والواقع، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية العدد الثاني، 1980.
2. د. حسين جبر الشويلي، معيار المعقولية في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (56)،ج1، 2021
3. د. حسين جبر حسين، معيار المعقولية في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (56)، الجزء 1.
4. د. خالد مجيد، معقولية المدة في الإجراءات الجزائية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق- جامعة كربلاء، السنة الحادية عشر، العدد الثالث، 2019 .
5. علي يوسف عبد الصاحب، مفهوم العقد في القانون الأنجلو أمريكي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد(3)، 2010

رابعاً: الرسائل والاطاريح

1. ربيعة بن كحيول ووسن صواف، امتيازات السلطة العامة بين السلطة التقديرية والتقييد، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، الجزائر، 2017
2. علي حازم اهبيل، سلطة الإدارة في الحفاظ على اخلاقيات البحث العلمي، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد العلمين للدراسات العليا، 2021
3. فارس حامد عبد الكريم، المعيار القانوني، فكرة المعيار في القانون، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد، 2001.
4. ماجد بن بندر الدرويش، مبدأ المحاكمة الشريعة في النظام السعودي، رسالة ماجستير في العلوم الاجتماعية مقدمة الى كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2010.
5. هديل خضير كاظم، المعقولية في الالتزام العقدي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون- جامعة كربلاء، 2018

خامساً: المواقع الالكترونية

1. حسن فرحان، بحث منشور على الموقع الالكتروني httpsllrevueal manara,com تاريخ الزيارة في (2024/11/17).
2. رشا محمد جعفر، رقابة الملائمة، بحث منشور على الموقع الالكتروني httpsll almerga,reading.com تاريخ زيارة الموقع(2024/11/17).
3. مقال منشور على الموقع الالكتروني av.emsayazilim.com تاريخ زيارة الموقع (2024/11/17).

سادساً: القوانين والأنظمة والتعليمات

القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل
قانون النقل العراقي رقم (80) لسنة 1980
قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية العراقي رقم (78) لسنة 2012
تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
الضوابط رقم(2) البند (ثانياً / ج/2) الخاصة بإجراءات الاعلان عن المناقصة والاحالة الملحقة بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم(2) لسنة 2014

سابعاً: الاحكام والقرارات القضائية

قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (569/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2019) في 20/ 3/2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، ص276.
قرار حكم محكمة قضاء الموظفين بالدعوى المرقمة (3387/م/2023) في 2024/2/8، قرار حكم غير منشور.
قرار حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن المرقم (686/قضاء موظفين/ تميز/ 2023) في 2023/5/10، قرار حكم غير منشور.
قرار حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن المرقم (2508/قضاء موظفين /تمييز/2023) في 2023/2/15، قرار حكم غير منشور.
قرار حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن المرقم(269/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2023) في 2023/3/15، قرار حكم غير منشور.
قرار حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن المرقم(960/قضاء موظفين/ تمييز/2023) في 2023/7/5 قرار حكم غير منشور.

ثامناً: المصادر الاجنبية

1)Aharon Barak, proportionality constitutional Right their limitations, Cambridge university Press, First published, united kingdom,2010.