Journal of Shatt Al-Arab University College for Administrative and Legal Sciences
2025.VOL.3. NO.3. ISSN:2079-7486
http://joshuc.edu.iq

الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي العراقي: دراسة مقارنة

The legal nature of suspending the implementation of administrative decisions in the Iraqi judicial system: A comparative study

المستخلص:

يتناول هذا البحث موضوع الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي العراقي في إطار دراسة مقارنة مع النظامين المصري والأردني. تنبع أهمية الموضوع من كونه يمثل إحدى أهم الضمانات القضائية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، وذلك من خلال إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية مؤقتًا إلى حين الفصل في مشروعيتها. وقد خلصت الدراسة إلى أن النظام العراقي، رغم التحولات التشريعية بعد عام ٢٠٠٣ بإنشاء القضاء المزدوج، ما زال يفتقر إلى نصوص صريحة وواضحة تحدد شروط وقف التنفيذ، الأمر الذي أدى إلى تفاوت في التطبيق القضائي. وأظهرت المقارنة مع مصر والأردن أن النصوص التشريعية الواضحة وتوسيع نطاق القضاء الاستعجالي يعززان الحماية القضائية ويضمنان التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد. وانتهت الدراسة إلى توصيات، من أبرزها :ضرورة تعديل قانون مجلس الدولة العراقي لإدراج نصوص صريحة لشروط وقف التنفيذ، وتوحيد المعايير القضائية لتقدير ركني الاستعجال والجدية، مع الاستفادة من التجارب المقارنة في مصر والأردن لتطوير فعالية القضاء الإداري في العراق.

معلومات البحث:

تاريخ البحث: نشر البحث

2025/12/21

الكلمات المفتاحية :

وقف التنفيذ، القرارات الإدارية، القضاء الإداري، الاستعجال، الجدية

المؤلف: م.د عماد فوزي يوسف

Imad.fawzi@buog.edu.iq

جامعة البصرة للنفط والغاز

كلية الإدارة الصناعية للنفط والغاز

قسم الاقتصاديات النفط والغاز

Abstract

This research examines the legal nature of suspending the execution of administrative decisions in the Iraqi judicial system, within a comparative framework with the Egyptian and Jordanian systems. The importance of this topic lies in its role as a judicial safeguard for protecting individuals against administrative abuse, by temporarily halting the implementation of administrative decisions until their legality is determined. The findings indicate that, despite the legislative reforms in Iraq after 2003 with the establishment of a dual judiciary, the current system still lacks explicit provisions regulating the conditions for suspension of execution, which has resulted in inconsistent judicial interpretations. The comparative analysis with Egypt and Jordan shows that clear legislative texts and the expansion of urgent administrative jurisdiction strengthen judicial protection and achieve a better balance between public interest and individual rights. The study concludes with recommendations, most notably: amending the Iraqi State Council Law to explicitly regulate the conditions of suspension, unifying judicial standards regarding urgency and seriousness, and benefiting from comparative experiences in Egypt and Jordan to enhance the effectiveness of administrative justice in Iraq.

Keywords : Suspension of execution, administrative decisions, administrative judiciary, legality, Iraq, Egypt, Jordan, urgency, seriousness, legislative reform.

المقدمة

تُعد دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية من أهم الآليات القانونية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين ضرورات أداء الإدارة العامة لوظائفها وحماية حقوق وحريات الأفراد. وفي ظل التطورات التي شهدها النظام القضائي العراقي منذ عام ٢٠٠٣، والانتقال من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج، اكتسبت هذه الدعوى أهمية خاصة باعتبارها أداة أساسية لضمان المشروعية وحماية المتقاضين من الأضرار التي قد تنجم عن تنفيذ القرارات الإدارية المعيبة [١].

يشكل موضوع الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية إحدى أبرز المسائل في القانون الإداري المعاصر، نظراً لما يتضمنه من إشكاليات قانونية معقدة تتعلق بالتوفيق بين المصالح المتعارضة. فمن جهة، تسعى الإدارة إلى ممارسة

[١] حاتم، ف" (2025) .مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧"، *مجلة مركز دراسات الكوفة*، ١(٥٩(أ)) ، ص٨

سلطاتها وتنفيذ قراراتها لتحقيق المصلحة العامة، ومن جهة أخرى، يحتاج الأفراد إلى حماية فعالة من التعسف الإداري والقرارات غير المشروعة [١].

لقد أدرك المشرع العراقي أهمية هذا الموضوع، حيث نظم دعوى وقف التنفيذ في قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، والذي تم تطويره عبر سلسلة من التعديلات، آخرها التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ الذي أدى إلى استحداث المحكمة الإدارية العليا. كما صدر قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ الذي أنشأ هيئة مستقلة باسم مجلس الدولة، إلا أن هذا القانون اكتفى بنقل أحكام القانون السابق دون إجراء إصلاحات جوهرية [٢].

تكمن اهمية الدراسة في كونها تسلط الضوء على موضوع حيوي يؤثر مباشرة على فعالية النظام القضائي الإداري وقدرته على توفير الحماية القضائية المناسبة للمتقاضين. كما أن دراسة الطبيعة القانونية لوقف التنفيذ تساهم في فهم الآليات القانونية المتاحة للقضاء الإداري في مواجهة التجاوزات الإدارية وضمان احترام مبدأ المشروعية .

إن التطورات المعاصرة في القانون الإداري المقارن، خاصة في فرنسا ومصر، تُظهر اتجاهاً متزايداً نحو تعزيز فعالية القضاء الاستعجالي وتوسيع نطاق سلطات القاضي الإداري في إصدار الأوامر الوقتية. ففي فرنسا، أدى إصدار قانون ٣٠ يونيو ٢٠٠٠ بشأن مدونة القضاء الإداري إلى إرساء نظام متطور للقضاء المستعجل يتضمن آليات متعددة

[١] حسين، م. ع.، حسين، أ. ف .(2025) . دور دعوى الإلغاء بإعادة التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الإنسان .*مجلة العلوم القانونية والسياسية*,(2)8 , ص١١

[٢] حاتم، ف" (2025) . مرجع سابق، ص٨

لوقف تنفيذ القرارات الإدارية. وفي مصر، شهدت الأحكام القضائية تطوراً ملحوظاً في تفسير شروط وقف التنفيذ وتوسيع نطاقها [١].

أما في العراق، فإن النظام القانوني لوقف تنفيذ القرارات الإدارية لا يزال يعاني من قصور تشريعي وتطبيقي يحد من فعاليته. فعلى الرغم من التطورات التي شهدها القضاء الإداري العراقي، إلا أن هناك قيوداً عديدة تحد من قدرة مجلس الدولة على أداء دوره بالفعالية المطلوبة، خاصة في مجال القضاء الاستعجالي [٢].

تسعى هذه الدراسة المقارنة إلى تحليل الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام العراقي، مع الاستفادة من التجارب المقارنة في فرنسا ومصر. كما تهدف إلى تحديد أوجه القصور في التنظيم القانوني الحالي واقتراح الحلول المناسبة لتطويره، بما يضمن تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة العامة وحماية حقوق المتقاضين .

كما هذا البحث يأتي في ظل التحديات التي تواجه النظام القضائي العراقي، والحاجة الملحة إلى تطوير آليات الحماية القضائية وتعزيز دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات. كما أن الدراسة المقارنة مع النظم القانونية المتقدمة تساهم في إثراء الفكر القانوني العراقي وتوفير المعرفة اللازمة لتطوير التشريعات والممارسات القضائية.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في أن القرارات الإدارية في النظام القانوني العراقي تصدر محاطة بقرينة المشروعية، وتكون واجبة التنفيذ الفوري حتى لو شابها عيب قانوني، مما قد يُلحق بالأفراد أضرارًا جسيمة يتعذر تداركها. وبالنظر إلى أن دعوى الإلغاء تستغرق وقتًا للفصل فيها، تبرز الحاجة إلى نظام **وقف تنفيذ القرارات الإدارية** كوسيلة لحماية الأفراد بشكل

[١] عبدالعال إبراهيم، د. محمد. (٢٠٢٣). العدالة الإدارية المستعجلة دراسة فى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية فى ضوء حديث التشريعات الفرنسية وأحكام القضاء. *مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية*، ١,٢٠٢٣(٢)، ص٣٩

[٢] حاتم، ف" (2025) . مرجع سابق، ص١٥

عاجل ومؤقت. غير أن النظام العراقي ما زال يثير إشكاليات تتعلق بمدى وضوح الأساس القانوني لوقف التنفيذ، وتعدد تفسيرات القضاء لشروطه، فضلاً عن غياب توحيد كامل في تطبيقه مقارنة بالأنظمة القضائية المقارنة كالمصري والفرنسي.

أسئلة البحث:

١. ما الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي؟

٢. ما الشروط التي يجب توافرها للحكم بوقف التنفيذ؟

٣. ما أوجه التشابه والاختلاف بين النظام العراقي والمصري والفرنسي في مجال وقف التنفيذ؟

٤. ما الأثر القانوني لوقف التنفيذ على القرار الإداري والمراكز القانونية للأفراد؟

٥. كيف يمكن تطوير القضاء الإداري العراقي لتحقيق حماية أفضل من خلال نظام وقف التنفيذ؟

أهمية البحث

أولًا: الأهمية العلمية

تنبع الأهمية العلمية لهذا البحث من تناوله أحد الموضوعات الجوهرية في القانون الإداري، والمتمثل في **وقف تنفيذ القرارات الإدارية** .فهو يسهم في:

١. **إثراء المكتبة القانونية العراقية** بدراسة مقارنة حديثة حول موضوع قلّما حظي بمعالجة معمقة.

٢. **توضيح الطبيعة القانونية** لوقف التنفيذ في الفقه والقضاء، مما يساعد الباحثين وطلبة الدراسات العليا على بناء تصورات دقيقة حول هذا النظام.

٣. **تعزيز البعد المقارن** من خلال الوقوف على التجارب المصرية والفرنسية، وإبراز انعكاسها على القضاء العراقي.

٤. **سدّ الفجوة البحثية** المتعلقة بغياب دراسات متخصصة توضح أوجه الاختلاف بين النصوص التشريعية والتطبيق القضائي.

ثانيًا: الأهمية العملية

أما على الصعيد العملي، فتبرز أهمية البحث في:

١. **تمكين القضاة الإداريين والمحامين** من الاستفادة من معايير موضوعية أوضح عند الترافع أو الفصل في طلبات وقف التنفيذ.

٢. **حماية حقوق الأفراد** من الأضرار التي قد تترتب على نفاذ القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك عبر تفعيل وقف التنفيذ كآلية قضائية فعّالة.

٣. **تطوير العمل القضائي في العراق** من خلال الاستفادة من التجارب المقارنة وتطبيقها بما يتلاءم مع البيئة القانونية العراقية.

٤. **تقديم توصيات عملية وتشريعية** قد تسهم في تعديل أو تطوير النصوص النافذة المتعلقة بوقف التنفيذ بما يحقق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان استمرارية المرافق العامة.

أهداف البحث:

- بيان الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام العراقي.
- تحليل الشروط القانونية والقضائية اللازمة لوقف التنفيذ.
- مقارنة التجربة العراقية بالتجارب المقارنة (المصرية والأردنية) لاستخلاص أوجه القوة والقصور.
- تقديم توصيات عملية وتشريعية لتطوير القضاء الإداري في العراق.

هيكلية البحث:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتشريعي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

- المطلب الأول: مفهوم وقف التنفيذ وأساسه القانوني
- المطلب الثاني:التنظيم التشريعي والقضائي لوقف التنفيذ في العراق

المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

- المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المراد وقف تنفيذه
- المطلب الثاني: اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة دعوى الإلغاء

المبحث الثالث: شروط الحكم بوقف التنفيذ

- المطلب الأول: ركن الاستعجال
- المطلب الثاني:ركن الجدية

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتشريعي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

يُعد وقف تنفيذ القرارات الإدارية من أهم الآليات الاستثنائية التي أقرها القضاء الإداري لضمان التوازن بين سلطة الإدارة في تنفيذ قراراتها فور صدورها وبين حماية الأفراد من الأضرار الجسيمة التي قد تنشأ عن نفاذ قرارات غير مشروعة. ونظرًا لكونه استثناءً من الأصل العام المتمثل في نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها، فقد ارتبط وقف التنفيذ بجملة من الأسس القانونية والتنظيمية التي تبرز طبيعته كإجراء وقائي مؤقت لا يمس أصل القرار الإداري. ومن هنا، يتطلب هذا المبحث الوقوف على مفهوم وقف التنفيذ وأساسه القانوني، وبيان كيفية تنظيمه في التشريع والقضاء العراقي، بما يمهّد لبحث شروطه وأحكامه في المباحث اللاحقة.

المطلب الأول: مفهوم وقف التنفيذ وأساسه القانوني

ليس لوقف تنفيذ القرار الإداري تعريف محدد سواء في التشريعات العراقية أو الأردنية أو المصرية بل جاءت الأحكام القضائية من أجل تنظيم إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث مواعيد تقديم الطلب والشروط وطبيعة الأحكام الصادرة وحجيتها في مواجهة الإدارة والأفراد.

وقد عرفه جانب من الفقه بأنه إجراء وقائي يمنع وقوع الضرر الذي يسببه تنفيذ القرار الإداري، يقوم به القاضي على وجه السرعة والاستعجال قبل تنفيذ القرار، لعدم إمكانية تدارك الآثار الضارة لتنفيذ القرار المطعون فيه عن طريق الحكم بإلغائه ولكي لا يكون الأفراد تحت رحمة الإدارة في حال أساءت استعمال سلطتها في التنفيذ.[١]

بينما عرفه اخرون بانه سلطة أو صلاحية يستطيع بموجبها القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ".[٢] وفي تعريف آخر هو إجراء استثنائي يعطي القاضي سلطة تقديرية لإصدار حكم مؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب صاحب المصلحة ذلك في لائحة الدعوى، وذلك عند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ". [٣]

هذا الإجراء هو استثناء من الأصل العام الذي ينص على ان الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، فالقرارات الإدارية تنفذ فور صدورها على افتراض أن قرارات الإدارة صحيحة إلى أن يثبت العكس، لان الأخذ بوقف التنفيذ كنتيجة للطعن في القرار الإداري بالإلغاء يتيح الفرصة أمام الأفراد لرفع دعوى الإلغاء بسبب أو بدون سبب ما يؤدي إلى عرقلة نشاطات الإدارة وتعطيل مصالح الدولة.

إلا أن هنالك قرارات يؤدي تنفيذها إلى هدر الغاية المتوخاة من دعوى الإلغاء، إذ يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها عند صدور الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، كقرار هدم منزل، الذي لن ينفع معه الحكم بإلغاء القرار إذا كان المنزل قد هدم أصلا، لكن الحكم بوقف تنفيذ قرار الهدم يمنع من حدوث الهدم الذي يسبب بدوره أضرارا لن يوازي

[١] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨).وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي: دراسة مقارنة(رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الاسراء الخاصة، عمان، ص١١

[٢] المرجع نفسه، ص١١

[٣] علي، أ. ي. م. (٢٠٢٣). وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي: دراسة مقارنة .*مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا*، ٣٨.(2)، ص٢٢

التعويض عنها الإبقاء على المنزل، لا يستطيع القاضي الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري من تلقاء نفسه وإنما وقف التنفيذ يكون بناءً على طلب مقدم ممن مس القرار الإداري مصلحته أو سبب ضررا لها، ولا يعد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه دعوى منفردة، بل هو طلب يتفرع من دعوى إلغاء القرار الإداري، لذلك فهذا الطلب يدور مع الدعوى وجودا وعدما ، فإن تنازل المدعي عن دعوى الإلغاء فذلك يؤدي بطبيعة الحال إلى تنازله عن طلب وقف التنفيذ.[1]

وإن الطعن المقدم للقضاء لا يؤثر على القوة التنفيذية للقرار الإداري إلا بعد الفصل به من قبل المحكمة فإن صدر قرارها بوقف التنفيذ أمتنعت الإدارة عن ترتيب أي أثر قانوني على القرار الإداري محل الطعن إلى أن يتم حسم الدعوى، وإن حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري فتكون الغاية من الدعوى قد تحققت وانتصف المدعي من الإدارة، أما إذا ردت الدعوى من قبل المحكمة عندها للإدارة تنفيذ القرار الإداري وترتيب آثاره بحق المدعي[2]

وبذلك يمكن للباحث تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري بأنه:

- إجراء احترازي تتخذه المحكمة في مواجهة قرار الإدارة لإيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بناء على طلب من الطاعن بالقرار إلى أن يتم التحقق من مدى مشروعية القرار وقابليته للتنفيذ لان تنفيذ هذا القرار يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها.

[1] السنيدي، منصور بن محمد، و الخلايلة، محمد. (٢٠١٣).أحكام وآثار وقف تنفيذ القرار الإدارى فى كل من القانون الأردنى والقانون العمانى(رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة مؤتة، الكرك، ص٧

[2] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨).مرجع سابق، ص١٢

- وقف تنفيذ القرار الإداري قد يكون كليا يشمل القرار الإداري بجميع أحكامه وقد يكون القرار الإداري يتضمن عددا من الأحكام بعضها سليم والآخر معيب عندها يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري جزئيا بوقف تنفيذ الأحكام المعيبة وإنفاذ الأحكام السليمة.

المطلب الثاني:التنظيم التشريعي والقضائي لوقف التنفيذ في العراق

أولاً: قانون مجلس الدولة وتطوراته التشريعية

تأسس النظام القضائي الإداري في العراق على أسس قانونية متطورة بدأت بإنشاء مجلس شورى الدولة بموجب القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. هذا القانون شهد عدة تعديلات مهمة، حيث أصبح العراق من دول القضاء المزدوج بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة [١].

وفي عام ٢٠١٣، صدر القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ المعروف بالتعديل الخامس لقانون مجلس الدولة، والذي استحدث المحكمة الإدارية العليا لتكون على رأس محاكم القضاء الإداري. هذا التطور استوفى **مقومات نظام القضاء المزدوج** الذي يتطلب وجود محكمة إدارية عليا وأنهى **الاشتباك والتداخل بين اختصاص القضاء الإداري والقضاء الدستوري** [٢].

[١] الجنابي، ح. ك. م. (٢٠٢٣). آثار التظلم الإداري بين الوجوب والتخيير في التشريع العراقي: دراسة مقارنة. *مجلة المعهد*، ١٢، *ص١*

[٢] جعفر الهاشمي، رشا محمد، و مروة موفق مهدي. (٢٠١٩). التخصص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق. *مجلة العلوم القانونية*، ٣٤ (5)، ص١٦

وأخيراً، صدر قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ الذي **أنشأ هيئة مستقلة باسم مجلس الدولة** .ومع ذلك، فقد جاء هذا القانون **ناقصاً** إذ اكتفى بنقل كل أحكام قانون مجلس شورى الدولة السابق إلى مجلس الدولة الجديد، **فانتقلت إليه كل العيوب** التي كانت تشكل قيوداً على فعالية مجلس الدولة [١].

ثانياً: قانون المرافعات المدنية وعلاقته بالمنازعات الإدارية

يؤدي قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل دوراً مكملاً في تنظيم الإجراءات أمام القضاء الإداري. فقد أشار قانون مجلس الدولة في الفقرة الحادية عشر من المادة السابعة إلى **تطبيق القوانين الإجرائية ومنها قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل فيما لم يرد فيه نص**[٢]

كما أن المادة ٣٠ من قانون المرافعات المدنية العراقي **لم تجز لأية محكمة أن تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون أو فقدان النص أو نقصه**، مما يتطلب من القاضي الاستعانة بآليات سد الفراغ التشريعي[٣]

ثالثاً: المحكمة الاتحادية العليا ونظام الأوامر الولائية

رغم أن قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥ المعدل **لم يضم بين طياته أي إشارة للأوامر الولائية كتنظيم إجرائي**، إلا أن نظامها الداخلي رقم ١ لعام ٢٠٢٥ أحال النظر في طلبات الأوامر الولائية وفق أحكام قانون المرافعات. هذا الإلزام التشريعي يقع على عاتق المحكمة الاتحادية العليا باتباع الإجراءات التنظيمية المتبعة في

[١] حاتم، ف" (2025) . مرجع سابق، ص٤

[٢] جاسم، محمد حسن. (٢٠٢٣). دور اليمين أمام القضاء الإداري واللجان التحقيقية .*مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية*، ٣٠ .(2)، ص٧

[٣] حسين ياسين العبيدي ع. (٢٠٢٣). الاجتهاد القضائي وأثره في سدّ الفراغ التشريعي .*الباحث العربي*. 4(3), 147–172 , ص٢

المحاكم العادية، لكنها **التزمت بالمادتين ١٥١، ١٥٢ دون المادة ١٥٣/١ الخاصة بالتظلم** كون البتات صفة تلازم قراراتها[١]

المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

إن وقف تنفيذ القرار الإداري لا يعدو أن يكون إجراءً استثنائيًا يحدّ من الأصل العام المتمثل في نفاذ القرارات الإدارية فور صدورها، ولذلك فقد أحاطه المشرّع والقضاء بجملة من الشروط التي يتعيّن توافرها لقبول طلب الوقف. فهذه الشروط تمثل الضمانة الحقيقية لعدم إساءة استعمال هذا النظام، وضمان جديته وعدم تحوله إلى وسيلة لعرقلة نشاط الإدارة أو تعطيل المرافق العامة. ومن هنا، يتناول هذا المبحث بيان أهم الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الطعن، وكذلك ارتباط طلب الوقف بدعوى الإلغاء، مع الاستناد إلى ما استقر عليه القضاء الإداري في العراق ومقارناً بالتجارب المصرية والأردنية.

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المراد وقف تنفيذه

إن طلب وقف التنفيذ هو طلب متفرع من دعوى الإلغاء، وينصب هذا الطلب على القرار الإداري المطعون فيه. وبالتالي فإن الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري المراد وقف تنفيذه هي ذاتها الشروط التي يجب توافرها في القرار المطعون فيه بالإلغاء.

الفرع الأول: أن يكون القرار الإداري نهائياً

[١] أشواق طالب، أ. ط .(2024) .*تجاهل التنظيم القانوني للأمر الولائي في القضاء الدستوري العراقي – دراسة مقارنة* .مجلة الباحث للعلوم القانونية، ٥(1)، ص٧

يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون القرار المراد وقفه **قرارًا نهائيًا**، أي صادراً من جهة إدارية تملك سلطة إصداره دون حاجة إلى تصديق أو إجازة من سلطة إدارية أعلى.

فالنهائية تعني قابلية القرار الإداري **للتنفيذ فور صدوره**، بحيث لا يتوقف نفاذه على اعتماد لاحق من سلطة رئاسية. وبذلك يكون القرار قد استكمل جميع المراحل والإجراءات القانونية اللازمة لإصداره، فأصبح قابلاً للتنفيذ وإحداث آثاره التي يسعى طالب وقف التنفيذ إلى تفاديها.

وقد أثار مصطلح *نهائية القرار الإداري* نقاشًا في الفقه المصري:

- إذ يرى **سليمان الطماوي** أن مصطلح النهائية لا يعبّر عن المعنى المقصود بدقة، ويفضّل استخدام لفظ *التنفيذية*، باعتبار أن القرار قد يكون نهائيًا بالنسبة لسلطة معينة لكنه غير نهائي بالنسبة لسلطة أخرى، ولذلك فإن وصف القرار بـ "التنفيذي" أوفى بالغرض، لأنه يصبح قابلاً للطعن بالإلغاء منذ لحظة قابليته للتنفيذ[١].

كما أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ، فورد في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا أن:

"طلب إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه إنما يكون بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية"[٢].

وكذلك جاء في حكم آخر أن:

"إن قرار الجهة الإدارية هو قرار نهائي بمعنى قابليته للتنفيذ فور صدوره"[١].

[١] سليمان الطماوي، *القضاء الإداري – قضاء الإلغاء*، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤١٢.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٣٨ لسنة ١١ قضائية، جلسة ١٩٦٩/٦/٢٨.

أما المشرّع الأردني، فقد نص صراحة في المادة (٥/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أن:

"تختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية..."[٢].

أما في العراق، فإن المشرّع لم يورد نصًا صريحًا في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) يشترط فيه النهائية لقبول الطعن بالقرار الإداري، واكتفى بالنص على اختصاص محكمة القضاء الإداري في الفصل بصحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين أو الهيئات العامة. غير أن القضاء الإداري العراقي اشترط في أحكامه أن يكون القرار المطعون فيه **نهائيًا** حتى يمكن النظر في طلب إلغائه أو وقف تنفيذه[٣].

الفرع الثاني: أن يكون من القرارات التي يجوز وقف تنفيذها

لا يكفي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون القرار نهائيًا فقط، بل يشترط أيضًا أن يكون من **طبيعة القرارات التي يجوز وقف تنفيذها** .فهناك طائفة من القرارات الإدارية لا تقبل وقف التنفيذ بطبيعتها أو بحكم القانون.

وقد استقر الفقه الإداري على أن معيار قابلية القرار لوقف التنفيذ يرتبط بمدى قابليته للإلغاء من حيث الأصل. فكل قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء، يمكن من حيث المبدأ طلب وقف تنفيذه، والعكس صحيح؛ إذ إن القرارات المحصّنة ضد الإلغاء لا يجوز طلب وقف تنفيذها[٤]

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٢٥ لسنة ٦ قضائية، جلسة ١٩٦٤/٢/٢٢.

[٢] قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، المادة (٥/أ).

[٣] قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل)، المادة.(7)

[٤] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨). مرجع سابق، ص٦٤

رغم خضوع القرارات الإدارية بطبيعتها لرقابة القضاء الإداري وإمكان الطعن فيها،إلا أن أعمال السيادة تُستثنى من هذا الخضوع لكونها تصرفات تحمل طابعًا سياسيًا بحتًا وتمس المصالح العليا للدولة، تخرج أعمال السيادة عن دائرة الرقابة القضائية فلا تكون قابلة للطعن بالإلغاء ولا لطلبات وقف التنفيذ، وقد حصر المشرع المصري هذه الأعمال في المادة (١١) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ التي نصت على" :*لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة* [١]." إلا أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ نقض هذا التحصين في المادة (٩٧) بنصه على أن" :*التقاضي حق مصون ومكفول للكافة... ويُحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء* ."[٢] وقد استندت محكمة القضاء الإداري إلى ذلك في قضية **تيران وصنافير** لتؤكد اختصاصها بنظر الطعون الخاصة بقرارات ترسيم الحدود[٣].

أما في الأردن، فقد عرّف القضاء أعمال السيادة بأنها تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية ولا تقبل الطعن أمام المحاكم الإدارية أو الاعتيادية. وقد حصرها المشرع الأردني في المادة (٢/٥) في الفقرة (د) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ التي نصت على" :*لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطعون المقدمة بأعمال السيادة* ." في حين لم يتضمن الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ أي نص بخصوص تحصين هذه الأعمال من الطعون القضائية[٤].

[١] المادة (١١) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢

[٢] الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (٩٧)

[٣] قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٤٣٧٠٩) لسنة ٧٠ ق، جلسة ٢١/٦/٢٠١٦.

[٤] الحسامي، زياد عبدالحميد عبدالهادي، و العرمان، عبدالرحمن سعد. (٢٠٢١).وقف تنفيذ القرار الإداري بين النظرية والتطبيق وضمانات التنفيذ: دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والمصري(رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة جرش، جرش، ص٦٤

هذا وقد عرّف الفقه العراقي مفهوم أعمال السيادة بأنها تلك الأعمال التي تصدر من السلطة التنفيذية، ولكنها تستمد أهميتها وخطورتها لارتباطها الوثيق بالمصالح العليا للدولة، وتتصل بموضوعات هامة وحساسة بحيث يتعذر إخضاعها لرقابة القضاء الإداري العادي.[١]

في العراق، النص الذي استثنى تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية، هو نص المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي جاء فيها ما يلي: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن[٢]."

وبالتالي عطل هذا النص الدستوري أي قانون آخر كان يستثني القرارات الإدارية من الطعن فلا يتصدره رقابة القضاء، فأصبح النص الدستوري هو السائد.

وقد انسجم المشرع العراقي بهذا النص الدستوري مع نصوص أعمال السيادة من ولاية محكمة القضاء الإداري، وذلك في قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ وهو قانون تعديل قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

يتضح للباحث مما سبق أن مفهوم أعمال السيادة يتمثل في تلك التصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتكون غالبًا ذات طبيعة سياسية ترتبط بمصالح الدولة العليا الأمر الذي يجعلها بمنأى عن رقابة القضاء فلا تخضع لسلطته ولا يجوز التعرض لها.

[١] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨).وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي: دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص٣٠

[٢] 2- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

كذلك يتبين أنَّ المشرع العراقي اتفق مع موقف المشرع المصري في النص على منع تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء، إلا أن المشرع الأردني اختلف في موقفه من تحصين أعمال السيادة من الطعن بالإلغاء أو وقف تنفيذ هذه الأعمال، أيضًا هناك قرارات لا تخضع لرقابة القضاء، بناءً على نص تشريعي أو ما يسمى بالقيود الشرعية، والتي يراد بها قيام المشرع بمنع القضاء من قبول الطعن في بعض القرارات الإدارية إما بصورة مباشرة بالنص صراحة على عدم جواز سماع دعوى إلغاء تلك القرارات أو بصورة غير مباشرة بالنص على أن تلك القرارات الإدارية غير قابلة للطعن، أو بإحالة إثبات صحة تلك القرارات إلى جهات غير قضائية، إلا أن هذه الإشكالية المتعلقة بالتشريعات المانعة في كلٍّ من مصر والعراق قد انتهت، وذلك مع صدور الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والدستور المصري لعام ٢٠١٤، اللذين نصّا صراحة على عدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

ويتمنى الباحث أن يحذو المشرع الأردني حذو العراق ومصر في منع تحصين أي قرار إداري أمام القضاء، وإلغاء وتقييد أعمال السيادة التي يردها بعض الفقهاء في الأردن وصمة عار في جبين مبدأ المشروعية[١].

المطلب الثاني: اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة دعوى الإلغاء

يقصد بشرط الاقتران أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مرفوعًا مع دعوى الإلغاء، فلا يقبل كطلب مستقل حتى لو توافرت مبرراته بعد رفع الدعوى. وذلك لضمان جدية الطاعن ومنع تعطيل الإدارة، وتقوم حكمة هذا الشرط على أساسين[٢]:

١. أن وقف التنفيذ يعد طعناً في القرار من حيث آثاره التنفيذية التي قد يتعذر تداركها.

[١] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨).وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي: دراسة مقارنة(رسالة ماجستير غير منشورة). مرجع سابق، ص٢٥

[٢] العرمان، ع. س. (٢٠١١). شروط وقف تنفيذ القرار الإداري .*مجلة العلوم القانونية والسياسية*، .(1)1الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية.ص٥

٢. أن الجمع بين طلبي الإلغاء والوقف في صحيفة واحدة يوحد ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً .

كما أكدت المحكمة أنه لا يشترط ذكر طلب الوقف صراحة في صحيفة دعوى الإلغاء، بل يكفي ما يدل على اتجاه إرادة الطاعن إليه، كاستنتاجها من دفع الرسم المستحق عن الطلبين معاً.

أكدت أحكام القضاء الإداري المصري أن طلب وقف التنفيذ فرع من دعوى الإلغاء، فلا يقبل إذا كان طلب الإلغاء غير مقبول، أو عند انعدام المصلحة فيه

ففي الأردن: نصت **المادة (٦/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤**" :*يجوز للمحكمة الإدارية بناءً على طلب المدعي أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا كان من شأن تنفيذه نتائج يتعذر تداركها*" ، ويجب أن يكون الطلب قد أودع لدى قلم المحكمة[١]، المادة (٢٠) من **قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ الملغى** تقابلها المادة (٦) من قانون القضاء الإداري الحالي.

أما في العراق، فلم يرد نص صريح بوقف التنفيذ، لكن **القضاء الإداري العراقي** اجتهد، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأن وقف التنفيذ وسيلة وقتية لدرء النتائج لحين الفصل في دعوى الإلغاء. كما أكدت محكمة القضاء الإداري بقرارها في **24/1/2004** أن وقف التنفيذ إجراء وقتي لا يمس أصل الحق[3].

المبحث الثالث: شروط الحكم بوقف التنفيذ

إذا كان وقف تنفيذ القرار الإداري قد شُرع كاستثناء لحماية الحقوق من الآثار الجسيمة المترتبة على نفاذ القرارات الإدارية المعيبة، فإن الحكم به لا يتم إلا عند توافر شروط جوهرية تتصل بموضوع الدعوى وجدية الطعن. وقد استقر

[١] الحسامي، زياد عبدالحميد عبدالهادي، و العرمان، عبدالرحمن سعد. (٢٠٢١).مرجع سابق، ص٦٤

الفقه والقضاء الإداري على أن هذين الشرطين يتمثلان في **ركن الاستعجال** الذي يُبرز خطورة التنفيذ وما قد ينجم عنه من ضرر يتعذر تداركه، و**ركن الجدية** الذي يكشف عن وجود أسباب قوية ترجح إلغاء القرار المطعون فيه. ولا يغني أحدهما عن الآخر، إذ يشكل اجتماعهما الضمانة الأساسية لتحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية المراكز القانونية للأفراد. وسيتناول هذا المبحث تحليل هذين الركنين في ضوء ما استقر عليه القضاء العراقي مقارناً بالتجربتين المصرية والأردنية.

المطلب الأول: ركن الاستعجال

يُقصد بالاستعجال خطورة الموقف الناجم عن تنفيذ القرار الإداري بما قد يترتب عليه من ضرر جسيم يتعذر إصلاحه مستقبلاً إذا ما أُلغي القرار فيما بعد. وهو بذلك يشكل الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد حمايته، ويبرر منح الطاعن حماية وقتية إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء. ويكفي لتوافره أن تكون بعض نتائج القرار متعذرة التدارك، ولو لم تكن جميعها كذلك، طالما أثرت جوهريًا في مركز صاحب الشأن.

في **القانون المصري**، نصت المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن وقف التنفيذ يجوز إذا رأت المحكمة أن نتائج القرار قد يتعذر تداركها. وقد اعتبر الفقه هذا الشرط "الضرر"، في حين وصفه القضاء بـ"الاستعجال". ويرى الدكتور الطماوي أنه أمر نسبي تقديري تختلف فيه وجهات النظر بين المحاكم. ومن تطبيقاته حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٥/١١/ ٢٠١٤ الدعوى رقم ٣١٨١٤ لسنة ٦٨ ق الذي قضى بوقف قرار

الامتناع عن رفع اسم المدعي من جهاز الأمن الوطني، تأسيسًا على أن المساس بالحرية الشخصية يعد من أبرز صور الاستعجال[١].

أما في **القانون الأردني**، فقد نصت المادة (٦/أ) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على هذا الشرط، وأكدت محكمة العدل العليا (سابقًا) أن وقف التنفيذ يُمنح إذا ترتبت على القرار نتائج يتعذر تداركها، مع إلزام الطاعن بتقديم كفالة مالية لضمان جدية الطلب، كما في أحد الأحكام التي اشترطت كفالة قدرها خمسة آلاف دينار[٢].

وفي **القانون العراقي**، لم ينص القانون على ضرورة توافر ركن الإستعجال في إشكالات التنفيذ، و لكنه أدرج البت فيها ضمن المادة (١٤١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل في القضاء المستعجل و إنّ إشكالات التنفيذ مستعجلة بطبيعتها فهي ترمي دائما إلى رفع الخطر المحدق بالمدعي، ولهذا أعفى المشرع المدعي من إثبات شرط الإستعجال، لكن إذا أفلح المدعى عليه في إثبات عدم توافر شرط الإستعجال فلن يقبل الإشكال. و إن تقدير المحكمة لتوافر ركن الإستعجال أو عدم توافره مسألة متعلقة بالوقائع[٣]

المطلب الثاني:ركن الجدية

للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لا بد أن يتوافر بالإضافة إلى الاستعجال شرط آخر هو **شرط الجدية** .ويقصد بهذا الشرط فحص القاضي بصورة أولية لمشروعية القرار الإداري، فإذا وجد أن القرار بحسب الظاهر قد شابه عيب ما

[١] علي، أ. ي. م. (٢٠٢٣). وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي: دراسة مقارنة. مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، ٣٨(٢)، ص٣٩

[٢] الحسامي، زياد عبدالحميد عبدالهادي، و العرمان، عبدالرحمن سعد. (٢٠٢١).مرجع سابق، ص٦٥

[٣] مليجي، أ. (د.ت) .*الموسوعة الشاملة في التنفيذ* (ج. ٣). النسر الذهبي للطباعة، ص. ١٥٦–١٥٧

فإنه يصدر قراراً بوقف تنفيذه، وبتعبير آخر فإن **ركن الجدية** هو مجموعة من الأسباب التي تجعل إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أمراً محتملاً، بحيث تولد الشك في ضمير القاضي حول مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه[١].

يرى بعض الفقهاء في مصر أن المقصود بالأسباب الجدية هو ضرورة أن يكون هناك اتصال بين طلب وقف التنفيذ ومبدأ المشروعية، بحيث يكون طلب وقف التنفيذ قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية؛ فالجدية هي الوجه الآخر للضرورة التي بررت وجود نظام وقف التنفيذ، وطالما أن هذا الشرط قد ظهر بدفع من اعتبارات قوة القانون فهو بذلك يتصل بمبدأ المشروعية، ومن أجل ذلك كثيراً ما نرى استعمال اصطلاحي المشروعية والجدية كمترادفين لنفس القصد والدلالة، ويرى البعض الآخر أن الجدية معناها أن يقيم طالب وقف التنفيذ دعواه مستنداً إلى أسباب قانونية جدية وقوية ترجح مسألة إلغائه من جانب القاضي لعدم مشروعيته. بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية المدعي فيما يطلبه من حيث الموضوع بغض النظر عما إذا كان ذلك الاحتمال متحققاً أم غير متحقق، فيكفي وجود هذا الاحتمال حتى يُجاب طلب وقف التنفيذ[٢].

وبناء على ما تقدم، فإن شرط الجدية يبدو بمثابة عنصر توازن بين صالح الإدارة التي لا يجب أن تُمس قراراتها بالإلغاء أو الوقف إلا لعدم مشروعية تيقناً أو رجحاناً، وصالح المتعاملين معها الذي يترجمه في نظام الوقف عنصر الاستعجال

أشار المشرع العراقي إلى شرط الأسباب الجدية في بعض صور القضاء المستعجل التي نص عليها في قانون المرافعات المدنية النافذ رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وهي طلب منع المدعى عليه من السفر إذا وجدت أسباب جدية تبرر هذا المنع، وقد أشار القضاء العراقي إلى شرط الأسباب الجدية في العديد من أحكامه، وتصدى لشرط الجدية بتعمق

[١] رزوق، وفاء. (٢٠١٨). إيقاف تنفيذ القرارات السلبية للإدارة.مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، ص٥

[٢] العلوان، ع. ي. م. (٢٠١٥). الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، الأردن) .*مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية*، ١٥ (2)، ص١٥

وتناوله في الكثير من أحكامه فعندما كان يشير إلى أن القرار مخالف لأحكام القانون، أو عدم وجود مبرر قانوني لوقف التنفيذ، فإنه يعني بذلك عدم مشروعية القرار مقدماً وليس احتمالية إلغائه فيما بعد، وذلك في المادة (١٤٢) من القانون والتي جاء فيها ما يأتي: « للمحكمة أن تصدر قراراً من القضاء المستعجل بوقف تنفيذ عمل أو إجراء اتخذته الإدارة إذا كان من شأنه أن يحدث نتائج يتعذر تداركها، على أن يتضمن القرار إلزام المدعي بتقديم كفالة مالية تضمن ما عسى أن يصيب المدعى عليه من ضرر، ويقصد المشرع من هذا النص إعطاء المدعي حماية وقتية لحين البت في موضوع دعواه، وذلك إذا كان من شأن القرار أن يحدث نتائج يتعذر تداركها، كما في حالة قطع التيار الكهربائي عن داره. كذلك إذا طلب إعادة إيصال الكهرباء أو خدمات المياه وظهر من المرافق أنه تم قطعها دون أي مبرر من قبل الإدارة التي تتخذ قراراتها، وذلك في المادة (١٤٣) من القانون والتي جاء فيها ما يأتي: «يجوز للمحكمة أن تصدر قراراً بوقف تنفيذ القرارات أو الإجراءات الإدارية غير المشروعة متى كان من شأن تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، على أن يتضمن القرار إلزام المدعي بتقديم كفالة مالية لضمان ما عسى أن يصيب المدعى عليه من ضرر. [١]

وفي الأردن، لم ينص القانون على شرط الأسباب الجدية وترك الأمر للفقه والقضاء، إلا أن بعض أحكام محكمة العدل العليا أشارت ضمناً إلى التزامها ببحث ظاهر الأسباب كما في حكمها الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢١ بقولها: ''على ضوء الأوراق المرفقة بالدعوى'' مما يدل على تقدير الجدية من ظاهر المستندات. لذلك يدعو الباحث إلى ضرورة النص صراحة على هذا الشرط في التشريع الأردني، وأن تحذو المحكمة نهج مجلس الدولة المصري في بيان أسبابها عند تقرير وقف التنفيذ أو رفضه[٢].

مدى الارتباط بين ركني الاستعجال والجدية:

[١] السعد، محمد مجيد محمد، و القبيلات، حمدي سليمان سحيمان. (٢٠١٨).مرجع سابق، ص٨٩، ٩٠

[٢] العلوان، ع. ي. م. (٢٠١٥). الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، الأردن) .*مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية*، ١٥ (2)، ص١٥

–هو ارتباط لزوم بمعنى أنه لا يقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا اجتمع لطلب الوقف ركني الاستعجال والجدية معاً فذلك من مقتضى الطابع الاستثنائي لنظام الوقف والذي يستتبع تضييق نطاقه بقدر الضرورة المستدعية خروجاً عن الأصل العام في الأثر غير الموقف للطعن تحقيقاً للتوازن الواجب بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وهو أيضاً مقتضى لمنطق الأشياء بحسب غاية تقرير ووضعه من دعوى الإلغاء لأن تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه (ركن الاستعجال) المعتد به في تقرير الوقف أساس الخشية منه بالتحديد رجحان زوال هذا القرار (ركن الجدية) واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره[1]، حيث أن كان القرار مرجحة على العكس من ذلك مشروعيته ومن ثم بقائه منتجاً لآثاره لم يكن لتعذر تدارك نتائج أي أثر معطل لسريان القرار لأنه لا محل بطبيعة الحال في مثل هذه الحالة لإحباط نتائج مستهدفة أصلاً من تنفيذ القرار، وركن الجدية بمعنى رجحان إلغاء القرار لا يكفي من ناحيته وحيداً لإيقاف تنفيذه، لأن أمر المشروعية ليس هو الداعي الأول للوقف، وعلى ذلك لا يغني وجود أحد الركنين عن وجود الآخر ولا يكفي وحيداً، وأيا كانت درجته وقوة حجته، للقضاء بوقف التنفيذ: ((لا يغني للحكم بوقف التنفيذ توافر أحد الركنين دون توافر الآخر بل يتعين لذلك توافر الركنين معاً))؛ يتعين لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه توافر ركني الجدية والاستعجال معاً بحيث أنه إذا انقضى أحدهما تعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ[2].

الخاتمة

يتضح من خلال هذا البحث أن **وقف تنفيذ القرارات الإدارية** يمثل ضمانة قضائية أساسية لحماية الحقوق والحريات في مواجهة سلطة الإدارة، إذ يوازن بين مصلحة الإدارة في تنفيذ قراراتها فوراً وبين مصلحة الأفراد في حماية مراكزهم القانونية من الأضرار التي قد يصعب تداركها. وقد بيّنت الدراسة أن النظام القضائي العراقي، رغم التطورات التشريعية

[1] البوريني، ع. ع. (٢٠٢٤). سلطة القاضي الإداري في تقدير الضرر الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري. *مجلة الحقوق*، *٤٨* (1)، ص١٧

[2] العرمان، ع. س. (٢٠١١). مرجع سابق

التي شهدها، لا يزال يعاني من قصور تشريعي وتطبيقي في تنظيم هذه الدعوى، لاسيما في ما يتعلق بتحديد الأساس القانوني وشروط الاستعجال والجدية، فضلاً عن التباين في التطبيق القضائي. بالمقابل، أظهرت المقارنة مع التجارب المصرية والفرنسية أن هذه النظم قد خطت خطوات متقدمة في تعزيز فعالية القضاء الاستعجالي وتوسيع صلاحيات القاضي الإداري في إصدار الأوامر الوقتية.

النتائج

١. **ازدواجية النظام القضائي العراقي** بعد عام ٢٠٠٣ ساعدت في بلورة اختصاصات القضاء الإداري، إلا أن النصوص التشريعية لا تزال تعاني من الغموض والقصور في مسألة وقف التنفيذ.

٢. **غياب نصوص صريحة في القانون العراقي** تحدد بوضوح شروط وقف التنفيذ، مما ترك مساحة واسعة لاجتهاد القضاء وتعدد التفسيرات.

٣. **شرطا الاستعجال والجدية** يمثلان الركيزة الأساسية للحكم بوقف التنفيذ، إلا أن القضاء العراقي يفتقر أحياناً إلى وضوح المعايير في تقديرهما.

٤. **المقارنة مع مصر وفرنسا** أظهرت أن إدماج نصوص صريحة في التشريع، وتطوير القضاء الاستعجالي، يسهم في تعزيز الحماية القضائية.

٥. **دور القضاء الإداري العراقي** لا يزال محدوداً في مواجهة الإدارة بسبب القيود الإجرائية والتشريعية، ما يقلل من فعالية نظام وقف التنفيذ كآلية للرقابة القضائية.

التوصيات

١. **تعديل قانون مجلس الدولة العراقي** بإضافة نصوص صريحة تحدد شروط وقف التنفيذ (الاستعجال والجدية) على غرار ما هو معمول به في مصر وفرنسا.

٢. **تعزيز استقلالية القضاء الإداري** وتزويده بالإمكانات البشرية والفنية الكافية لسرعة الفصل في طلبات وقف التنفيذ.

٣. **تطوير معايير موضوعية موحدة** لتقدير ركن الاستعجال والجدية، بما يقلل من تفاوت الأحكام ويوفر استقراراً قضائياً.

٤. **إلغاء النصوص أو الممارسات التي تقيّد القضاء الإداري** في نظر دعاوى وقف التنفيذ، انسجاماً مع المادة (١٠٠) من الدستور العراقي التي تحظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن.

٥. **الاستفادة من التجارب المقارنة** (خصوصاً الفرنسية والمصرية) لتطوير نظام أكثر فعالية في العراق يضمن التوازن بين المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد.

٦. **تنظيم برامج تدريبية مستمرة للقضاة** في مجال القضاء الاستعجالي والإجراءات الوقتية لرفع كفاءة التطبيق العملي.

المراجع:

أولاً: الكتب

- سليمان الطماوي .*القضاء الإداري – قضاء الإلغاء* .القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
- مليجي، أحمد .*الموسوعة الشاملة في التنفيذ*، ج٣، ف١٢٣. القاهرة: النسر الذهبي للطباعة، د.ت.

ثانياً: البحوث والدوريات

- إبراهيم، عبدالعال. "العدالة الإدارية المستعجلة: دراسة في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ضوء حديث التشريعات الفرنسية وأحكام القضاء ."*مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية جامعة الإسكندرية*، ١(2)، ٢٠٢٣، ص٣٩.
- البوريني، عبد الله عبد الرحمن. "سلطة القاضي الإداري في تقدير الضرر الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري." *مجلة الحقوق جامعة الكويت*، ٤٨(1)، ٢٠٢٤، ص١٧.
- الجنابي، حسن كريم مدلول. "آثار التظلم الإداري بين الوجوب والتخيير في التشريع العراقي: دراسة مقارنة ." *مجلة المعهد*، ١٢، ٢٠٢٣، ص١.
- جاسم، محمد حسن. "دور اليمين أمام القضاء الإداري واللجان التحقيقية ."*مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية*، ٣٠(2)، ٢٠٢٣، ص٧.
- جعفر الهاشمي، رشا محمد، ومروة موفق مهدي. "التخصص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق ."*مجلة العلوم القانونية*، ٣٤(5)، ٢٠١٩، ص١٦.

- حاتم، فلاح. "مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ."*مجلة مركز دراسات الكوفة*، ١(٥٩أ)، ٢٠٢٥، ص٨.

- حسين، محمد علي، وحسين، أحمد فاضل. "دور دعوى الإلغاء بإعادة التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الإنسان ."*مجلة العلوم القانونية والسياسية*، ٨(2)، ٢٠٢٥، ص١١.

- حسين ياسين العبيدي. "الاجتهاد القضائي وأثره في سدّ الفراغ التشريعي ."*الباحث العربي*، ٤(3)، ٢٠٢٣، ص٢.

- رزوق، وفاء. "إيقاف تنفيذ القرارات السلبية للإدارة ."*مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية*، عدد خاص، ٢٠١٨، ص٥.

- صالح، براء علي، ونعوس، داني. "وقف التنفيذ وتأخيره في التشريع العراقي وتطبيقاته القضائية ."*المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية*، ٢٩، ٢٠٢٥، ص١١.

- علي، أحمد يوسف محمد. "وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي: دراسة مقارنة ."*مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا*، ٣٨(2)، ٢٠٢٣، ص٢٢، ٣٩.

- العلوان، عاصم يوسف محمد. "الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، الأردن) ."*مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية*، ١٥(2)، ٢٠١٥، ص١٥.

- العرمان، عبد السلام. "شروط وقف تنفيذ القرار الإداري ."*مجلة العلوم القانونية والسياسية*، ١ .(1)الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١، ص٥.

- طالب، أشواق. "تجاهل التنظيم القانوني للأمر الولائي في القضاء الدستوري العراقي – دراسة مقارنة ."*مجلة الباحث للعلوم القانونية*، ٥(1)، ٢٠٢٤، ص٧.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- السعد، محمد مجيد محمد، والقبيلات، حمدي سليمان سحيمان .*وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي: دراسة مقارنة* .رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الإسراء الخاصة، عمّان، ٢٠١٨، ص١١، ١٢، ٦٤، ٨٩.

- السنيدي، منصور بن محمد، والخلايلة، محمد .*أحكام وآثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العماني* .رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، ٢٠١٣، ص٧.

- الحسامي، زياد عبدالحميد عبدالهادي، والعرمان، عبدالرحمن سعد .*وقف تنفيذ القرار الإداري بين النظرية والتطبيق وضمانات التنفيذ: دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والمصري* .رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جرش، جرش، ٢٠٢١، ص٦٤—٦٥.

رابعاً: التشريعات والأحكام القضائية

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل).
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٣٨ لسنة ١١ قضائية، جلسة ١٩٦٩/٦/٢٨.
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٢٥ لسنة ٦ قضائية، جلسة ١٩٦٤/٢/٢٢.
- قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٤٣٧٠٩) لسنة ٧٠ ق، جلسة ٢٠١٦/٦/٢١.