المسؤولية المدنية للدولة عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية في العراق

"دراسة تحليلية"

The State's Civil Liability for Damages Resulting from Administrative Decisions in Iraq: An Analytical Study

م.م. اسيل عزيز كاظم
وزارة التعليم العالي والبحث العلي

الملخص:
تسأل الإدارة عن أعمالها القانونية المتمثلة في القرارات الإدارية، إذا ما أحدثت هذه القرارات ضرراً لأحد الأفراد أو الهيئات أو عدداً منها، وإذا كانت مسؤولية الإدارة ترتكز بصفة أساسية على المسؤولية المؤسسة على الخطأ، وهو ما يشترط فيها توافر أركان المسؤولية ألا وهي الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية بين الركنين بحيث لا تساءل جهة الإدارة مالم تتلازم أركان المسؤولية جميعها، فإنه قد تقوم مسؤولية الإدارة حتى بدون خطأ، وهذه المسؤولية تختلف عن سابقتها في أنها تقوم على ركنين فقط هما الضرر من ناحية وعلاقة السببية من ناحية أخرى، إلا أن هذه المسؤولية وأثرها في التعويض يختلف باختلاف العيب الذي يرد على القرار الإداري، وقد توصلنا إلى ضرورة خضوع الإدارة للقانون (المشروعية) وأن تتخذ قراراتها وفقاً للقانون حيث أن هذا المبدأ يعد من الضمانات الرئيسية لمن تصدر قرارات الإدارة تجاههم، وينبغي أن يلجأ القضاء الإداري العراقي إلى تطبيق فكرة المسؤولية المباشرة للإدارة دون خطأ؛ لما في هذه المسؤولية من ضمانة هامة للأفراد الذين يصيبهم الضرر من جراء قرارات الإدارة المشروعة، هذه المسؤولية التي تجد أساسها في نظرية المخاطر وقاعدة الغرم بالغنم، وأساسها الثاني هو المساواة أمام الأعباء العامة.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية، التعويض، الخطأ، الضرر، علاقة السببية.

Summary:
The administration is liable for its legal actions, represented by administrative decisions, if these decisions cause harm to one or more individuals or entities. If the administration's liability is primarily based on liability based on error, this is what requires the presence of the elements of liability, namely error, damage, and a causal relationship between the two elements, such that the administrative authority is not questioned unless all the elements of liability are concomitant. The administration's liability may arise even without error. This liability differs from its predecessor in that it is based on only two elements, namely damage on the one hand and a causal relationship on the other hand. However, this liability and its effect on compensation differ according to the defect that affects the administrative decision.
We have concluded that the administration must be subject to the law (legitimacy) and that it must make its decisions in accordance with the law, as this principle is one of the main guarantees for those against whom the administration issues decisions. The Iraqi administrative judiciary must resort to applying the idea of direct responsibility of the administration without error, Because this responsibility provides an important guarantee for individuals who suffer harm as a result of legitimate management decisions, this responsibility has its basis in the theory of risks and the principle of loss and gain, and its second basis is equality before public burdens.
Keywords: liability, compensation, fault, damage, causation.

المقدمة:

القرار الإداري هو تعبير عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية بسند قانوني ويرتب أثاراً قانونية. ويجب أن يكون القرار الإداري متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً وذلك تحقيقاً للصالح العام الذي يستهدفه القانون، ورعاية للحقوق والحريات التي يمكن أن يمسها القرار، فإذا أشتكى من تأثر بالقرار وزعم إنه يخالف القانون، كان من حقه أن يطلب إعادة تقييم القرار من الناحية القانونية، وذلك إما بواسطة الجهة الإدارية مصدرة القرار عن طريق التظلم الإداري، وإما بواسطة القضاء الإداري عن طريق الطعن بالإلغاء أو التعويض أو كليهما. وقد وجدا قضاء الإلغاء والتعويض لضمان احترام مبدأ المشروعية ، والذي يعني به خضوع المجتمع حكاماً ومحكومين لحكم القانون، وقد عرف بعض من الفقه مبدأ المشروعية : "بأنه تعبير عن القاعدة التي تقضي بأنه بجب على الإدارة أن تتصرف وفقا للقانون"[١]. بيد أن الإدارة في بعض الأحيان قد تنحرف عن هذا

المبدأ، إما عمدا أو عن طريق الخطأ، فتتسم قراراتها وأعمالها بعدم المشروعية، مما يرتب قيام المسئولية المدنية عليها[٢].

أهمية البحث:

وتأتي أهمية البحث من أن المؤلفات الفقهية المختصة ببحث هذا الموضوع قليلة في العراق، كما أنها لم تتناول الموضوع بشكل متخصص بالرغم من الحاجة الملحة لهذا البحث، إضافة إلى أن بعض الدراسات تمت في فترات زمنية سابقة ومن ثم هي تتطلب مزيد من الإضافة.

منهج البحث:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي، من خلال عرض نصوص التشريع العراقي وتحليلها، وبيان أحكام القضاء وموقف الفقه منها.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في محاولة الإجابة على التساؤل الآتي: ما مدى قيام المسؤولية المدنية للدولة عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية في العراق؟

المبحث الأول: أركان المسؤولية المدنية للدولة.

Chapter One: The Elements of State Civil Liability

إن تعبير الخطأ الذي يرتب بطبيعته المسؤولية، يقتضي الانطلاق من الاعتبار الأساسي بأن القانون العام للمسؤولية الإدارية مستوحى دوما من فكرة الخطأ، وقد ذكر مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام 2005 أن الخطأ يبقى في صلب نظام مسؤولية السلطة العامة[٣]، وتترتب المسؤولية بشكل عام إذا ما تم المساس بمصلحة يحميها القانون ويقررها شأنها في ذلك شأن المسؤولية المدنية في حال توافرت أركانها وجود خطأ، ضرر، ووجود علاقة سببية، فالأمر ذاته ينطبق في المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية غير المشروعة [٤] .

حيث تسأل الإدارة عن أعمالها إذا ما تسببت بأضرار للأفراد، فيكون لهم طلب التعويض عن هذا الأضرار، وتنهض مسؤولية الإدارة على أساس وقوع خطأ من جانب الإدارة يتولد عنه ضرر، وتربطهما علاقة سببية، فإذا توافرت أركان المسؤولية الثلاثة على النحو المتقدم، تقوم المسؤولية الإدارية، ويحكم القضاء الإداري بالتعويض للمضرور [٥]. وسنناقش في هذا المبحث أركان المسؤولية المدنية

المطلب الأول: ركن الخطأ. Subsection One: The Fault Element

يعد أول أركان المسؤولية عن القرارات الإدارية المعيبة، فالخطأ الذي يوجب التعويض الإداري هو الذي يقع من جهة الإدارة في حال مخالفتها للقانون أو امتناعها عن عمل أوجب القانون قيامها به[٦]. والوضع لا يختلف بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ في القانون الإداري عنه في القانون المدني، حيث أن المشرع في

القانون الإداري لم ينص على تعريفا محدداً له، وبالتالي أصبح تعريف الخطأ متروكاً لفقه القانون الإداري[٧] والذي يعرفه بأنه: "قيام الإدارة بعمل مادي أو تصرف قانوني مخالف لمبدأ المشروعية، وهو إما أن يكون في صورة عمل إيجابي من خلال إتيانها لأعمال يحظرها القانون، أو في صورة عمل سلبي ينشأ من عدم قيامها بما يوجبه القانون"[٨].

ويعرف الخطأ أيضا بأنه "العمل الضار غير المشروع أي العمل الضار المخالف للقانون"[٩]، وإن الركن الأول في مسؤولية الإدارة عن قراراتها يتمثل بثبوت الخطأ، الذي يضفي صفة عدم المشروعية على القرار الإداري، وفي هذا السياق ترى محكمة قضاء الموظفين في العراق بأن " أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر" [١٠].

والخطأ نوعان، شخصي ومرفقي، حيث يتحمل مصدر القرار في الأول عبء التعويض من ماله، أما الثاني فتتحمل الجهة الإدارية عبء التعويض عن الضرر الذي تسببت به[١١]. علماً بأن عيوب المشروعية التي تصيب أركان القرار الإداري الخمسة هي (الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية) تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري عند الطعن به أمام القضاء الإداري، إلا أنه ليس ضروريا أن تكون مسؤولية الإدارة بالتعويض ناتجة عن وجود تلك العيوب جميعها[١٢].

وتجدر الإشارة إلى أن عيب الاختصاص والشكل لا يؤديان حتما إلى ترتب مسؤولية الإدارة ومن ثم الحكم عليها بالتعويض ما لم يؤثر العيب في موضوع القرار، فإن كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له على الرغم من مخالفة قاعدة الشكل أو الاختصاص، فلا يكون مجال للقضاء بالتعويض.

غير أن بعض الأحكام بالنسبة لعيب الشكل تفرق بين الإجراءات الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية، فيعد الشكل جوهرياً إذا بلغ تصرف الموظف مبلغ الخطأ الجسيم كما إذا تطلب القانون إجراء تحقيق أوجبه قبل إصدار القرار ولم يتم إجراؤه، ففي تلك الحالة يبطل القرار، وتنشأ مسؤولية الإدارة بالتعويض أما إذا لم يؤثر عيب الشكل في شكل القرار النهائي وجوهره فيكون الشكل غير جوهري، وهكذا لا يترتب بطلان القرار كجراء لمخالفته، ولا تترتب مسؤولية الإدارة بالتعويض عنه[١٣].

أما عيب الاختصاص فيتحمل مصدر القرار المسؤولية عن خطئه الشخصي، وذلك إذا صدر القرار من موظف لا يملك حق مباشرة هذا القرار، فيعد القرار معدوماً، وما يصدر عن الموظف من قبيل اغتصاب السلطة، فتترتب مسؤوليته الشخصية ويلتزم بتعويض الأضرار من ماله الخاص، وتتحقق مسؤولية الموظف

أيضاً إذا صدر القرار عن موظف ليس مختص أصلاً بإصداره، ولا تخوله وظيفته سلطة إصدار القرارات الإدارية، ويكون سبب إصداره غير مشروع، وفي هذه الحالة يعد ما يصدر عن الموظف عملاً مادياً معدوم الأثر قانوناً، ويفقد القرار صفته الإدارية[١٤]. أما بالنسبة لعيب مخالفة القانون فإن القضاء الإداري في العراق قضى بأنه "حينما ألغت الهيئة العامة للضرائب عن تنفيذ حكم صادر من محكمة بداءة الأعظمية بتمليك المدعية داراً وتسجيلها باسمها على وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 1198 لسنة 1977 وعدت امتناعها عن تنفيذ حكم القضاء مخالفة صريحة للقانون" [١٥]. أما عيب الانحراف بالسلطة فإذا استهدف الموظف أغراضاً بعيدة عن الصالح العام كالانتقام والتشفي أو تحقيق نفع لبعض الأفراد على حساب الصالح العام، أو كان العيب نتيجة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حين يسعى الموظف إلى تحقيق الصالح العام، ولكن يهدف إلى تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع، ويمثل ذلك أيضاً ركن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري، وتلتزم الإدارة بتعويض الأضرار المترتبة على ذلك[١٦].

ينظر القضاء الإداري في طلبات التعويض عن الأخطاء الإدارية دون التفرقة بين الإدارة والموظف، بينما ميّز القضاء العادي بين الخطأ الشخصي والمرفقي. فقد قضت محكمة التمييز بأن الموظف لا يُحمّل المسؤولية عن تصرف إداري يهدف إلى المصلحة العامة، إلا إذا ثبت تعمده الإضرار بها [١٧]. ورغم ارتباط التعويض غالبًا بطلب الإلغاء، حكم القضاء الإداري بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن قرارات غير مشروعة، كحكم مجلس شورى الدولة عام ٢٠٠٢ بالتعويض عن قرار حجز مخالف للاختصاص[١٨]، وحمّلت الهيئة العامة الإدارة مسؤولية تأخر إحالة موظف إلى التقاعد[١٩]. وإن كان المشرّع العراقي لم يميّز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، فقد اجتهد القضاء في التفرقة بينهما عمليًا، وأقر بإمكانية المسؤولية المشتركة؛ كما أشار مجلس شورى الدولة إلى جواز تضمين الموظف جزئيًا وتحميل الإدارة الجزء الآخر من المسؤولية عند تقصيرها في اتخاذ التدابير اللازمة [٢٠].

المطلب الثاني: ركن الضرر .Subsection Two: The Element of Harm

لا يكفي لتحقق مسؤولية الإدارة أن يقع خطأ، بل يجب أن يحدث هذا الخطأ ضرراً، والضرر بصفة عامة هو إخلال بحق[٢١]، أو مصلحة للمضرور[٢٢]، يستوي في ذلك أن تكون المصلحة مادية أو أدبية. فالتعويض لا يكون إلا عن ضرر، فإذا أنتفى الضرر فلا تقبل دعوى المسؤولية الإدارية لأنه لا دعوى بغير مصلحة، وكي يؤدي الضرر إلى قيام مسؤولية الإدارة يتعين أن تتوافر فيه شروط محددة سنوضحها على النحو الآتي:

١- الضرر المباشر: يشترط أن يكون الضرر ناتجًا مباشرة عن خطأ الإدارة، فلا تعويض عن الأضرار غير المباشرة [٢٣]. فإذا كان بالإمكان تفادي الضرر بجهد معقول ولم يُبذل، يتحمل المضرور تبعة تقصيره.
٢- الضرر المحقق: يُعوض عن الضرر الواقع فعلًا أو المحتم، ويجوز الحكم بتعويض مؤقت إذا تعذّر تقدير الضرر المستقبلي بدقة [٢٤]. أما الضرر الاحتمالي فلا يُعوض عنه، باستثناء تفويت الفرصة [٢٥].
٣- الضرر الخاص: يجب أن يمس فردًا أو جهة بذاتها، فالضرر العام لا يُعوض لأنه يدخل ضمن الأعباء الجماعية [٢٦]. وإن كان كثرة المتضررين دليلًا على جسامة الخطأ، لا يُعد ذلك سببًا كافيًا للمطالبة بالتعويض [٢٧].
٤- الإخلال بمركز قانوني مشروع: لا يُعوض عن الضرر الناتج عن المساس بمصلحة غير مشروعة، كإغلاق محل لأغراض غير قانونية حتى لو تم القرار بطريقة غير سليمة.
٥- قابلية التقدير بالمال: يشترط أن يكون الضرر قابلًا للتعويض النقدي، فالقانون الإداري لا يُجيز التعويض العيني، حماية لمبدأ الفصل بين السلطات [٢٨] والتقدير النقدي للضرر يكون عن الضرر المادي والأدبي استناداً للمادتين (207 و 1/250) من القانون المدني العراقي، "إذ يشمل التعويض ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب، وما أصابه من أضرار أدبية"[٢٩]، كالمساس بمشاعر الإنسان وعواطفه، على أن يتم تقدير التعويض من دون غلو أو إسراف[٣٠]، ويملك القاضي الإداري سلطة تقديريه فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض فله أن يحكم بأدائه دفعة واحدة أو دفعات متفرقة أو يكون عبارة عن مرتب مدى الحياة[٣١].

المطلب الثالث: علاقة السببية

"Subsection Three: The Element of Causation"

يشترط لقيام مسؤولية الإدارة توفر علاقة السببية بين خطئها والضرر الواقع، ويقع عبء إثبات هذه العلاقة على المضرور [٣٢]. وتنتفي إذا ثبت أن الضرر ناتج عن سبب أجنبي كالتالي:
١- خطأ المضرور: إذا كان الضرر ناتجًا بالكامل عن خطأ المضرور، تُعفى الإدارة من المسؤولية تجاهه، لكنها تلتزم بتعويض الآخرين المتضررين، ولها حق الرجوع عليه.
٢- فعل الغير: إذا نتج الضرر من فعل شخص خارج طرفي النزاع، تتحمل الجهة الفاعلة المسؤولية الكاملة، بشرط عدم إمكانية توقع أو درء الخطأ من جانب الإدارة. أما إذا اشتركت الإدارة مع الغير، فيُحمّلون المسؤولية بالتساوي، ما لم يحدد القاضي خلاف ذلك [٣٣][٣٤].

٣- القوة القاهرة: هي حادث خارجي لا يمكن توقعه أو دفعه (كالزلازل والصواعق)، وتُعفي الإدارة من المسؤولية لانتفاء علاقة السببية. ويشمل ذلك الحادث المفاجئ حسب المادة (٢١١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل، إذا ثبت أنه لا علاقة للإدارة به[٣٥][٣٦].

المبحث الثاني: القرارات الإدارية في العراق.

"Chapter Two: Administrative Decisions in Iraq

يمثل القرار الإداري أهم مظهر لنشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة، حيث تستطيع الإدارة بواسطته أنشاء حقوق أو فرض التزامات، حيث يرجع السبب في ذلك إلى سعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة[٣٧]، وسوف نوضح مفهوم القرارات الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية في الفقه والتشريع العراقي.

Subsection One: The Concept of Administrative Decisions in Iraqi Jurisprudence and Legislation

تُعد القرارات الإدارية من أبرز مظاهر السلطة والامتياز التي تتمتع بها الجهات الإدارية، وهي صلاحيات مستمدة من قواعد القانون العام، وتُعد الوسيلة الأساسية التي تعتمدها الإدارات في تنفيذ بوظائفها[٣٨]. فالقرار الإداري يُجسّد جوهر النشاط الذي يقوم به المسؤولون في مختلف الحكومات، حيث يصدر ضمن إطار ممارسة الجهاز الإداري لاختصاصاته وصلاحياته بهدف تحقيق السياسات العامة وأهداف الجهات الحكومية أو الهيئات الإدارية. وتتنوع هذه القرارات بشكل واسع، إذ تختلف في طبيعتها ومضمونها بحسب الجهة التي تصدرها، ونوعية الموضوعات التي تتناولها، ما يجعل منها أداة مرنة ومتعددة الاستخدامات في العمل الإداري.

أولاً: مفهوم القرارات الإدارية.

في العراق، عرّف الدكتور "شاب توما منصور" القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر من جانب واحد عن السلطة الإدارية، ويترتب عليه أثر قانوني مباشر[٣٩] ".. ويُعد هذا التعريف من أبرز التصورات القانونية التي تُبرز الخصائص الجوهرية للقرار الإداري في النظام القانوني العراقي.

أما الفقيه بونارد يري بأن القرارات الإدارية تتمثل في" كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة"[٤٠]. فقهاؤنا العراقيون فقد عرفوا القرار الإداري بتعاريف عدة منها بانه (عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة في الأوضاع القانونية القائمة ، أما بانشاء مركز قانوني جديد عام او فردي او تعديل لمركز قانوني قائم او الغاء له ، ابتغاء مصلحة عامة[٤١].

أما في العراق، فلا يوجد تعريف رسمي للقرار الإداري ضمن القضاء الإداري، غير أن الفقه القانوني العراقي يُجمع على اعتباره تصرفًا قانونيًا يصدر من جهة إدارية مختصة، ويعكس إرادتها المنفردة بهدف إحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغائه. وبهذا المعنى، يُعد القرار الإداري أداةً جوهرية في تنظيم الأداء الإداري وتحقيق أهداف السياسات العامة(٤٢)

كما عرفه القضاء الاداري العراقي بأنه " هو عمل قانوني صادر عن جهة إدارية بإدارتها المنفردة بقصد إحداث آثار قانونية معينة " (٤٣) ولذلك تتمثل عناصر وجود القرار الإداري(٤٤).

١. القرار الإداري تصرّف قانوني: هو إفصاح عن الإرادة الإدارية بهدف التأثير في مركز قانوني معين. حيث يشترط أن يكون هذا الأثر القانوني مقصودًا وأن يُعبّر عن إرادة الإدارة بشكل صريح أو ضمني.

٢. صُدور القرار عن سلطة إدارية وطنية: أي يجب أن تكون الجهة المُصدرة جهة إدارية عامة داخل الدولة. ولا يُعدّ القرار إداريًا إن صدر من جهة غير إدارية أو خارج اختصاصها.

٣- صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة: أي لابد أ، يصدر من طرف واحد دون موافقة مسبقة من الأفراد المعنيين به. وحتى لو اشترك أكثر من شخص داخل الإدارة، تظلّ الإرادة واحدة نابعة من جهة إدارية واحدة.

4. إحداث أثر قانوني: يجب أن يُنشئ، يُعدّل، أو يُلغي مركزًا قانونيًا، ولذلك يُعتبر العمل قرارًا إداريًا متى ترتب عليه أثر قانوني مباشر يؤثر في حقوق الأفراد أو التزاماتهم.

ثانياً: أهمية القرار الإداري ومبررات الرقابة القضائية عليه في العراق.

يُعد القرار الإداري حجر الأساس في العملية الإدارية، وأحد أهم الوسائل القانونية التي تعتمدها الجهات الإدارية لممارسة وظائفها المتعددة، فهو يعكس إرادة السلطة الإدارية في إدارة الشأن العام والعمل باسم الجماعة، مستهدفًا تحقيق المصلحة العامة. ومن هنا تنبع أهميته البالغة في تنظيم أداء الإدارة وتسيير مختلف مجالاتها، إذ لا يمكن للسلطات الإدارية مباشرة مهامها أو إدارة الشؤون العامة دون اللجوء إلى إصدار قرارات إدارية تُحدّد من خلالها صلاحياتها ومسؤولياتها. ومع امتلاك الإدارة لصلاحيات واسعة وامتيازات خاصة، قد يحدث أن تُمارس هذه السلطة بشكل يُؤثّر سلبًا على حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية. وقد يكون هذا التأثير نتيجة مباشرة لطبيعة السلطة الإدارية نفسها، أو لافتراض سلامة ومشروعية الإجراءات الإدارية. ولهذا، يُقرّ القانون حق الأفراد في حماية مصالحهم من خلال إخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية، بما يكفل التوازن بين

السلطة والمسؤولية، ويُعزّز ضمانات الحريات العامة، خاصة في ظل كون السلطة التنفيذية تُعدّ من أكثر السلطات عرضة للتجاوز بحقوق الأفراد.(٤٥). حيث أن خضوع الادارة للقانون والرقابة القضائية يمثل أهم نتائج مبدأ مشروعية القرار الاداري وبالأخص في حالة اصدار القرارات الادارية التي تعد المظهر الرئيسي في قيام الادارة بتنفيذ مهام وظيفتها (٤٦)، يتعيّن على السلطات الإدارية، عند اتخاذها للقرارات الإدارية، الالتزام التام بتطبيق القواعد القانونية الناظمة لهذا النوع من التصرفات، إذ إن مخالفة تلك القواعد أو تجاهلها قد يؤدي إلى بطلان القرارات الصادرة عنها، ويُعرّضها للإلغاء من قبل القضاء. ومن هذا المنطلق، تُعد دعوى الإلغاء أحد أبرز صور الرقابة القضائية على مبدأ مشروعية القرار الإداري، حيث يُلجأ إليها بهدف إعدام قرار إداري مخالف للقانون. وحتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام القضاء الإداري، يجب أن تخضع لجملة من الشروط الشكلية والموضوعية التي تنظّم سلوك المتقاضي وتضمن انتظام الإجراءات، وذلك بما يكفل تحقيق العدالة ويُرسّخ مبدأ سيادة القانون في مواجهة السلطة الإدارية (٤٧).

المطلب الثاني: الجهات المختصة بإصدار القرارات الإدارية في العراق.

Subsection Two: The Competent Authorities for Issuing Administrative Decisions in Iraq

تتسم ممارسات الإدارة وتطبيقاتها بالتنوع، حيث تُعد أنشطة إدارية تهدف في جوهرها إلى تقديم الخدمات العامة للمواطنين. ومع ذلك، قد تترتب على هذه الأعمال آثار تمس حقوق الأفراد أو تُغيّر من أوضاعهم القانونية، الأمر الذي غالبًا ما يُعزى إلى ما تتمتع به الإدارة من صلاحيات وامتيازات خاصة في إطار ممارسة وظائفها. ومن بين العوامل التي تُسهم في هذا التأثير، اعتماد الإجراءات الإدارية على قرينة السلامة والمشروعية، والتي تُضفي على تصرفات الإدارة طابعًا من الثقة الأولية بسلامتها القانونية(٤٨). رغم اتساع صلاحيات الإدارة، يضمن القانون حق الأفراد في مقاضاتها والطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري عند تجاوزها المشروعية. ويُشترط في القرار الإداري أن يصدر عن جهة مختصة، ويستوفي الشكل القانوني، ويستند إلى أسباب مشروعة. فإذا انحرف الموظف عن غرض القرار ولو بدافع المصلحة العامة، يُعد ذلك تجاوزًا، مما يوجب إتاحة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لحماية الحقوق والحريات. ويضطلع القضاء الإداري بمهمة إلغاء القرارات غير القانونية أو الحكم بالتعويض أو كليهما عند المساس بحقوق المواطنين (٤٩).

أولا: الجهات المختصة بإصدار القرارات الإدارية في العراق:

في العراق، تُعدّ عملية إصدار القرارات الإدارية جزءًا أساسيًا من عمل الجهاز الإداري للدولة، وتتوزع صلاحية إصدار هذه القرارات على مستويات وجهات

مختلفة، وذلك وفقًا للدستور والقوانين واللوائح النافذة. تمثل الجهات المختصة بإصدار القرارات الإدارية في العراق هي الجهات الإدارية التي تتمتع بسلطة عامة لإصدار قرارات ملزمة، سواء كانت هذه الجهات حكومية مركزية أو محلية، أو هيئات عامة[٥٠]، وبناء على ذلك تتمثل تلك الجهات في التالي:

١- السلطة التنفيذية (الحكومة المركزية)

أولاً: مجلس الوزراء: يصدر قرارات تنظيمية وسياسية تتعلق بإدارة الدولة وتنفيذ القوانين. ولذلك فقد تضمنت المادة رقم (٨٠) على التالي " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة والخطط التنموية . ثانياً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين .ثالثاً: إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، والخطط التنموية .رابعاً: إعداد مشاريع القوانين . خامساً: عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتفاوض بشأنها والتوقيع عليها، أو من يخوله .سادساً ... :سابعاً: تعيين وكلاء الوزراء والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، والمدراء العامين، وما في حكمهم، واقتراح فك ارتباطهم، أو إعفائهم، وفقاً للقانون". فالصلة بالقرار الإداري هذه المادة تعد المصدر الأساسي لصلاحيات مجلس الوزراء في إصدار القرارات الإدارية بجميع أشكالها. "إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات" يُشكل جوهر العمل الإداري التنظيمي والتنفيذي للحكومة، بينما "تعيين" كبار الموظفين يُعد قرارًا إداريًا فرديًا بامتياز.

ثانياً: رئاسة الجمهورية: تصدر مراسيم جمهورية في إطار الصلاحيات الدستورية، وهذا ما أكدته نص المادة رقم (٧٣) من قانون العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥- فقد تضمنت هذه المادة " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : أولاً ... :ثانياً: إصدار المراسيم الجمهورية لتشكيل الوزارات . خامساً: إصدار المراسيم الجمهورية بتعيين المشمولين بالعفو الخاص بعد موافقة مجلس الوزراء. : تاسعاً: إصدار المراسيم الجمهورية بمنح الأوسمة والنياشين[٥١]. **فالصلة بالقرار الإداري :**تُعتبر المراسيم الجمهورية شكلاً من أشكال القرارات الإدارية ذات المستوى الأعلى، وتتعلق بمسائل محددة ذات طبيعة عليا، مثل التعيينات الهامة والعفو ومنح الأوسمة، وهي صادرة عن أعلى سلطة في الدولة.

٢- الوزارات والهيئات الحكومية

كل وزارة لها صلاحية إصدار قرارات إدارية داخل نطاق عملها، مثل التعليم، الصحة، النقل، إلخ. فالهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة والمفوضية العليا للانتخابات تصدر قرارات تنظيمية وفقًا لاختصاصاتها القانونية. فلذلك تضمنت نص المادة (١٢٢):" أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى .ثانياً: تُمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على أساس مبدأ اللامركزية

الإدارية، وينظم ذلك بقانون". فالصلة بالقرار الإداري :هذه المادة هي الأساس الدستوري لصلاحيات المحافظات في إصدار القرارات الإدارية. عندما يُمنح المحافظات "الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة"، فهذا يعني بالضرورة امتلاكها لسلطة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الصلاحيات، سواء كانت قرارات تنظيمية لشؤونها الداخلية أو قرارات فردية تخص الخدمات أو الموظفين داخل المحافظة. القانون المشار إليه في المادة هو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، والذي يُفصل هذه الصلاحيات بشكل أوسع.

المادة (١٢٤) "يُحدد بقانون، تشكيلُ واختصاصات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي، وكل ما يتعلق بها". فالصلة بالقرار الإداري :هذه المادة تُشير إلى أن القوانين ستُحدد صلاحيات المجالس المحلية (مجالس المحافظات، الأقضية، النواحي)، والتي تتضمن بدورها صلاحيات إصدار القرارات الإدارية ضمن نطاق عملها التشريعي والتنظيمي المحلي.

٣. الإدارات المحلية والبلدية: مجالس المحافظات: تُصدر قرارات إدارية تتعلق بالخدمات المحلية والتنمية ضمن حدود المحافظات. **و**مديريات البلديات والأقضية والنواحي: تصدر قرارات تتعلق بشؤون التنظيم البلدي والخدمات العامة.

٤. **المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري**: مثل الجامعات و المؤسسات التعليمية و المستشفيات الحكومية التي تصدر قرارات تخص شؤونها الداخلية (القبول، التعيين، النقل، العقوبات، إلخ).

ثانياً: مسئولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية في العراق.

تقوم المسؤولية بدون خطأ على ركني الضرر وعلاقة السببية، دون حاجة لإثبات الخطأ. وفي العراق، لم يُكرّس هذا النوع من المسؤولية إداريًا، إذ اشترط المشرع في المادة (٧/ثانيًا/ط) من تعديل قانون مجلس شورى الدولة، وكذلك المادة (٨/ثانيًا/أ) من التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، ثبوت عدم مشروعية القرار الإداري للحكم بالتعويض. أما القانون المدني العراقي فلم يقرّ بنظرية المسؤولية الإدارية بدون خطأ صراحة، بل افترض الخطأ ضمنيًا، كما يظهر في المادة (٢٣١) التي تُحمّل من يملك أشياء خطرة مسؤولية الضرر إلا إذا أثبت اتخاذه الحيطة اللازمة. وقد ترك المشرع الباب مفتوحًا لتطبيق المسؤولية بدون خطأ في قوانين خاصة، مثل الضمان الاجتماعي والعمل وحوادث السيارات. وتأكيدًا لذلك، قضت محكمة التمييز بتاريخ ١٩٥٧/٥/١٦ بصحة تعويض صاحب أرض زراعية تضررت بفعل إغراقها حمايةً لبغداد من الفيضان عام ١٩٥٤، مُقرّةً بأحقيته بالتعويض رغم انتفاء الخطأ، لأن الضرر وقع لصالح المجتمع."[٥٢]. قضت محكمة التمييز بمسؤولية وزارة الصناعة والمعادن عن وفاة طفل صُعق

كهربائيًا أثناء إمساكه بسلك مرتبط بعمود كهربائي، استنادًا للمادة (٢١٣) مدني التي تُحمّل من يملك آلات خطرة المسؤولية ما لم يثبت الحيطة الكافية. ولأن التيار الكهربائي يُشكّل خطرًا جسيمًا، اعتُبر الحادث نتيجة تقصير بالإدارة. كما استحق والدا الطفل تعويضًا عن الضرر الأدبي وفقًا للمادة (٢/٢٠٥) مدني [٥٣]. كما اننا نجد القضاء العراقي قد أخذ بنظرية المخاطر، ونظرية تحمل التبعة كأسس لمسؤولية الإدارة[٥٤].

وبناءاً على ما سبق يمكننا القول بأن القضاء العراقي قد أخذ من الناحية العلمية بتطبيق فكرة المسؤولية المباشرة للإدارة دون خطأ وإن كانت وفقاً للقواعد المدنية. وقد قررت محكمة التمييز في حكم آخر لها، جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة وجد إن الحكم المميز صحيح وموافق للقانون، وذلك لأن مسؤولية المميز إضافة لوظيفته متحققة عملاً بأحكام المادة (223) مدني، لعدم إتخاذه الاحتياطات اللازمة لمنع تعرض الأشخاص إلى الإصابات البدنية [٥٥].

المبحث الثالث: دعوى المسؤولية والجهة المختصة في نظر المنازعات التي تكون فيها الادارة طرف.

"Chapter Three: Actions for Liability and the Competent Jurisdiction in Disputes Involving the Administration as authority as a party.

تخضع الادارة عند القيام بإصدار القرارات الادارية لجملة من القيود يتطلب الامر ضرورة الالتزام بها واحترامها، وذلك من أجل القيام بتطبيق مبدأ المشروعية، فبالتالي أن هذا الامر يتطلب من الادارة ضرورة العمل علي تحقيق اهداف المصلحة العامة عند اصدار القرارات، وإلا تصبح هذه القرارات عرضه للبطلان.[٥٦]

المطلب الأول: دعوى المسؤولية الإدارية.

Section One: Claim of Administrative Liability

دعوى المسؤولية الإدارية هي الدعوى التي يرفعها المتضرر إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر مادي أو معنوي، نتيجة لعمل غير مشروع صادر عن الإدارة، ولذلك يقوم المتضرر برفع دعوى الغاء للقرار الإداري.

أولاً" طبيعة دعوى الإلغاء في القضاء الإداري.

تُعد دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية، إذ تنصب على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، دون الالتفات إلى الحقوق الشخصية للمدّعي. ويُشترط لقبول هذه الدعوى أن يكون القرار الإداري محل الطعن ما يزال قائمًا، وأن يترتب عليه أثر قانوني سلبي عند إقامة الدعوى، بحيث تُفضي هذه الأخيرة إلى الحكم بإلغاء القرار ورفع أثره القانوني، دون تجاوز نطاق الطعن

الموجّه إليه[٥٧].دعوى الإلغاء تهدف لإبطال القرار الإداري كليًا أو جزئيًا بعد التحقق من مشروعيته القانونية. يقتصر دور القاضي على[٥٨]:
- إجراء مقارنة دقيقة بين القرار المطعون فيه والقواعد القانونية التي تحكمه.
- الامتناع عن تقييم نشاط الإدارة أو التعقيب على سلطتها التقديرية، إذ إن هذا النشاط لا يخضع لقواعد قانونية قابلة للتقويم القضائي.
- التحقيق في الوقائع المتصلة بالقرار، بما يتيح له الفصل في مدى قانونيته ومشروعيته.
وعلى هذا النحو، فإن دعوى الإلغاء لا تُخاصِم جهة الإدارة نفسها، وإنما تُوجّه إلى القرار الإداري محل الطعن، ويكون القضاء الإداري هو الجهة المختصة بإلغاء ذلك القرار إذا ثبت مخالفته لأحكام القانون.

ثانياً: شروط دعوى الإلغاء.

١-قرار إداري غير مشروع :وهو القرار الذي يصدر عن جهة الإدارة مخالفًا للقانون (مثل قرار فصل تعسفي، أو قرار حرمان من حق دون سند قانوني). يجب أن يكون القرار قد ألحق ضررًا بالطاعن. آن يكون القرار الاداري المطعون عليه قد اثر بشكل مباشر علي المركز القانوني لرافع الدعوى، فلو لم يرتب عليه إي اثر في تعديل المركز القانوني للطاعن أو إلغاءه أو أيجاد مركز جديد ، فبالتالي لا ضرورة من القيام الطعن فيه لأنه في هذه الحالة لا يعتبر قراراً إداريا.[٥٩]

١. عمل مادي صادر عن الإدارة، ويُعد خطأ مرفقيًا، هو فعل تنفيذي ناتج عن ممارسة الموظف لوظيفته، ويسبب ضررًا للغير. ورغم غياب قرار إداري صريح، يُشترط وجود قرار قابل للتنفيذ دون تعديل، وصادر نهائيًا عن جهة إدارية دون الحاجة إلى تصديق من سلطة أعلى، ليُقبل الطعن عليه بالإلغاء.

فتمثل عريضة الدعوى، هي طلب يقوم من خلالها الشخص المتضرر بدعوة خصمه للمثول أمام هيئة المحكمة، الذي يعرض من خلاله الخصم (المدعى) ادعاءاته و طلباته و دفوعه من أجل الحصول على حكم في الدعوى سواء بتقرير حق أو حماية مركز قانوني أو جبر ضررا ما عن طريق التعويض بغض النظر عن مدى مصداقية ادعاءاته و يترتب على إعلانها أن تعتبر الدعوى قائمة و الخصومة أيضا.[٦٠]

المطلب الثاني: جزاء قيام المسؤولية المدنية للدولة (التعويض)

Section Two: Sanction of State Civil Liability (Indemnification)

متى ما تحققت مسؤولية الدولة، سواء كان أساسها الخطأ أو على أساس المخاطر أو تحمل التبعة (المسؤولية بدون خطأ) فإن جزائها هو التعويض للمضرور لما أصابه من ضرر، ولكن ما هي المبادئ التي تحكم مدى التعويض ومقداره وأسس تقديره.

أولاً: طبيعة التعويض ومقداره وأسس تقديره

هناك مبادئ أساسية يتم تقدير التعويض على أساسها هي، أن يكون التعويض كاملاً من ناحية، وأن يقدر بالنقود من ناحية ثانية، وعدم تجاوز التعويض طلبات المضرور من ناحية ثالثة، وتقدير التعويض يكون وقت صدور الحكم من ناحية رابعة: ولذلك تتمثل ضوابط تقدير التعويض في القضاء الإداري في التالي:

١- كمال التعويض وشموليته: يحكم القاضي الإداري، عند ثبوت مسؤولية الإدارة، بتعويضٍ شامل يغطي الخسارة الفعلية وما فات المضرور من كسب، ويشمل الضرر المادي والأدبي. ويُعد تقدير الضرر المادي أكثر يسراً مقارنةً بالأدبي، لغياب معايير دقيقة للأخير(٦١).

٢-التعويض نقدًا لا عينيًا: التعويض يُقدّر بالنقود كأصل عام، خلافًا للقاضي المدني الذي قد يجيز التعويض العيني. ويرجع ذلك إلى استقلال الإدارة وصعوبة تنفيذ التعويض العيني، الذي قد يُعيق العمل الإداري(٦٢).

٣- التقيد بطلبات المضرور: القاضي ملتزم بحدود الطلبات المقدمة، ولا يجوز له الحكم بأكثر مما طُلب، فمثلًا إن اقتصر الطلب على الضرر المادي، فلا يمكن تضمين الضرر الأدبي دون طلب صريح(٦٣).

٤-التعويض حسب وقت صدور الحكم: يُقدّر التعويض وفقًا لقيمة الضرر يوم صدور الحكم، لا يوم وقوع الفعل، مراعاةً لتغير قيمة النقود(٦٤).

وفي العراق فإن المشرع لم يشر إلى الوقت الذي ينبغي مراعاته حال تقدير التعويض، لذا **ندعو** المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (208) (٦٥)من القانون المدني رقم 40 لسنة 1951، وتحديد وقت تقديره صراحة وليكون هو الوقت الصادر فيه الحكم لا وقت وقوع الفعل الضار؛ كون أن ذلك هو أقرب للعدالة.

ثانيا: الجهة الملزمة بتحمل عبء التعويض النهائي

في حال وقوع ضرر بفعل خطأ مرفقي بحت، تتحمل الإدارة العامة وحدها عبء التعويض. أما إذا كان الخطأ مشتركًا بين المرفقي والشخصي، أو غير منفصل عن الوظيفة، تبرز إشكالية تحديد المسؤول. وقد نص المشرع العراقي في المادة (٦) من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ على أن من استعمل حقًا مشروعًا لا يُلزم بالتعويض، ما يعني إعفاء الموظف من المسؤولية إذا تصرّف ضمن صلاحياته. كما تنص المادة (٢/٢١٥) من نفس القانون على عدم مسؤولية الموظف عن ضرر ناتج عن تنفيذ أمر صادر من رئيسه، إذا كانت طاعته واجبة أو يعتقد ذلك بحسن نية، ويشترط إثبات هذا الاعتقاد بأسباب معقولة وتقدير حيطة كافية.

فالإدارة تتحمل التعويض عن أضرار أعمال الموظف إذا نُفذت بأمر من الرئيس الإداري، لكنها تحتفظ بحق الرجوع عليه إذا ثبت تقصيره وعدم اتخاذه الحيطة اللازمة في التنفي (٦٦). يُفهم من قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٢/٨٩ أن

الموظف يُلزم بالتعويض عند ثبوت الإهمال أو التقصير أو المخالفة القانونية، أما في غياب هذه العناصر، تتحمل الإدارة وحدها عبء التعويض عند ثبوت مسؤوليتها.

النتائج والتوصيات.

أولاً: النتائج:

١- ينبغي خضوع الإدارة للقانون (المشروعية) وأن تتخذ قراراتها وفقاً للقانون حيث أن هذا المبدأ يعد من الضمانات الرئيسية لمن تصدر قرارات الإدارة تجاههم.

٢- إن المسؤولية المدنية للدولة عن الأضرار الناجمة عن قراراتها ترتكن على أركان ثلاثة: أولها خطأ ينسب إلى جهة الإدارة، وثانيهما حصول ضرر سواء أكان ضرراً مادياً أم معنوياً، وثالثهما قيام علاقة سببية بين الخطأ الواقع والضرر الحادث، ويحكم القضاء الإداري بالتعويض للمضرور.

٣- يعد التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يعد من المبادئ الهامة للقانون الإداري، بيد إن التشريع العراقي جاء خالياً من النص على هذا المبدأ، كما إن القضاء العراقي هو الآخر لم يستقر على الأخذ بمبدأ التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على الرغم من أهميته العملية في حماية حقوق الأفراد والموظفين معاً.

٤- القضاء الإداري العراقي أستقر على إن الضرر المعنوي إضافة للضرر المادي، يصلح أساساً للحكم بالتعويض للمضرور، إلا إن المشرع العراقي قيد هذا الاختصاص بأن تكون دعوى التعويض قد رفعت بصورة تبعية لدعوى الإلغاء.

٥- يرتبط التعويض بالضرر لا بالخطأ، فلا عبرة بدرجة جسامة الخطأ المنسوب للإدارة عند تقدير التعويض، إذ القصد من التعويض ليس معاقبة المسؤول وإنما جبر ما أصاب المتضرر من أضرار.

٦- إن التعويض في القانون الإداري لا يكون إلا نقداً، إذ أن التعويض العيني غير جائز على خلاف المعمول به في القانون المدني.

ثانياً: التوصيات:

من خلال النتائج التي تم التوصل إليها، يوصي الباحث بما يلي:

١- **نهيب** بكل من المشرع والقضاء الإداري العراقيين بضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي ، والخطأ المرفقي، لما في هذا التمييز من حماية وضمانة لحق كل من الإدارة وحق الموظف وحق الغير الذي أصابه ضرر من قرار إداري معين.

٢- **نوصي** القضاء الإداري العراقي أسوة بالقضاء العادي العراقي، بضرورة تبني فكرة المسؤولية المباشرة للإدارة دون خطأ؛ لما في هذه المسؤولية من ضمانة هامة للأفراد الذين يصيبهم الضرر من جراء قرارات الإدارة المشروعة، تلك المسؤولية التي تجد أساسها في نظرية المخاطر وقاعدة الغرم بالغنم، وأساسها الثاني هو المساواة أمام الأعباء العامة.

٣- **ندعو** المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (208) من القانون المدني رقم 40 لسنة 1951، وتحديد وقت تقدير التعويض صراحة وليكون هو **"وقت صدور الحكم"** لا وقت وقوع الفعل الضار؛ كون أن ذلك هو أقرب للعدل، حيث أنه يعتبر الوقت الأخير الذي وصل إليه الضرر، وهذا تداركا لأي خلاف فقهي بصدد الوقت الذي يجب الأخذ به حال تقدير التعويض.

٤- **نوصي** المقنن العراقي بإضافة نص قانوني في (قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل)، يمنح بموجبه محكمة القضاء الإداري ولاية النظر في دعوى التعويض بصفة أصلية لجبر الضرر الذي لحق بالأفراد جراء القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية وعلى النحو الآتي "تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض التي يقدمها المتضرر من أعمال الإدارة المادية أو من قراراتها المعيبة إذا ما لحقه ضرر ناتج عن خطأ الإدارة وله تقديم طلب التعويض بعريضة مستقلة أو ملحقاً بعريضة دعوى الإلغاء" .

٥- **ندعو** القضاء الإداري في العراق أن يجتهد وأن يكون بمستوى الطموح عند إصداره الأحكام القضائية الخاصة بالقرارات الإدارية لسد الثغرات التشريعية لأنه الحامي لحقوق الموظفين والأفراد والحصن المنيع لها من سطوة الإدارة وتعسفها.

الهوامش:

١. **ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 11.**
٢. **شمسة مفتاح أحمد الناصري، مسئولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، أطروحة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، إبريل 2019، ص 1.**
٣. **بنوا دولوناي، خطأ الإدارة، ترجمة د. سليم حداد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 2011، ص 26.**
٤. **نداء محمد أمين أبوالهوى، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 47.**
٥. **حيدر محمد زيدان، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والإجتماعية، العدد 26، آب 2024، الجامعة الإسلامية في لبنان، ص 3.**
٦. **سري صاحب محسن العامي، أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد، العدد 11، 2022، ص 537.**
٧. **محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة، في تشريعات البلاد العربية، مطبعة الجبلاوي، معهد البحوث والدراسات العربية، 1972، ص 111 وما بعدها.**
٨. **فاروق أحمد خماس، الخطأ في مسؤولية الإدارة التقصيرية، مجلة آداب الرافدين، العدد الحادي والعشرون، كلية القانون، جامعة الموصل، 1990، ص 273 وما بعدها.**
٩. **عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مصر، 1964، ص 655.**

١٠. قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم 2019/5113، رقم الدعوى 3528/م/2019 بتاريخ 2019/12/22، (غير منشور) ، والمعنى نفسه قرارها المرقم 2019/5111، رقم الدعوى 3526/م/2019 بتاريخ 2019/12/22، غير منشور.
١١. محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2019، ص 226-227.
١٢. محمد ماهر أبوالعينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 2007، ص 252.
١٣. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 132.
١٤. محمد ماهر أبوالعينين، مرجع سابق، ص 257.
١٥. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في 1998/6/8، والمعنى نفسه قراريها المرقمين 41/ إداري تمييز/1998 و 42/ إداري تمييز/1998 المؤرخين في 1998/6/29، ذكرها الدكتور غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، الطبعة الأولى، بغداد، 2004، ص 81-83.
١٦. سري صاحب محسن العامي، مرجع سابق، ص 539.
١٧. قرار محكمة التمييز في 1971/12/16، مجلة القضاء، العدد 2 و 3، 1972، ص 385.
١٨. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بتاريخ 2002/6/10.
١٩. حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 408/ انضباط/ تمييز/ 2018، في 2010/8/19، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، وزارة العدل، بغداد، 2010، ص 386.
٢٠. فتوى مجلس شورى الدولة رقم (96/25) في 1996/8/27.
٢١. أنظر قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم 2019/5172، رقم الدعوى 3086/م/2019، بتاريخ 2019/12/22 غير منشور.
٢٢. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 215.
٢٣. عبدالله حنفي، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 138.
٢٤. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، دار المعارف للطباعة والنشر، مصر، 1972، ص 240.
٢٥. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 137.
٢٦. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق، ص 140.
٢٧. محمد الشافعي أبوراس، القضاء الإداري، بدون طبعة، بدون مطبعة، القاهرة، 1989، ص 343.
٢٨. سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 260.
٢٩. ذهبت المحكمة الإدارية العليا في العراق " وحيث أن الإدارة بامتناعها عن ترقية المدعي للسبب المذكور أنفاً تكون قد رتبت أثراً على شموله بقانون المساءلة والعدالة خلافاً للآثار التي يرتبها القانون، وحيث أن محكمة القضاء الإداري قد راعت الجوانب القانونية المبينة في أعلاه وقضت بإلزام المدعي عليه بترقية المدعي إلى الرتبة التي يستحقها وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة2011 " أنظر المحامي: محسن حسن الجابري، مبادئ وقرارات تمييزية إدارية مختارة 2006-2009، الجزء الثاني، بيروت، 2020، ص 569 - 570. ومما يجدر ملاحظته هنا أنه كان الأجدر بالمحكمة الإدارية العليا أن تعوض المدعي عن الضرر المادي والأدبي الذي لحق به جراء خطأ الإدارة.
٣٠. حكم محكمة بداءة الكوت رقم الاضبارة 603/ب/2013 بتاريخ 2013/6/26، ولقد تمت مصادقته من قبل محكمة التمييز الاتحادية بالكوت بتاريخ 28/ رمضان/ 1434هـ الموافق 2013/8/12 .
٣١. تنص المادة (1/209) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل، على أنه " تعين المحكمة طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض أقساطاً أو إيراداً مرتباً .....".
٣٢. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص 299.
٣٣. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص 226.
٣٤. حمدي على عمر، المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية غير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 225.
٣٥. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني لمدد الطعن أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية، بيت الحكمة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٠، ص ٧٧
٣٦. عبدالمجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مصادر الالتزام، الطبعة الخامسة، مطبعة النديم، بغداد، 1977، ص 538.
٣٧. مرسي، حسام الدين محمد، (٢٠١٨)، ضوابط القرار الإداري، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية،ع١، ص ١٢٥..
٣٨. مرسي، حسام الدين محمد، (٢٠١٨)، ضوابط القرار الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٨.
٣٩. شاب توما منصور – القانون الاداري –الكتاب الثاني – الطبعة الاولى ١٩٨٠ ص ٣٩٧
٤٠. مرسي، حسام الدين محمد، (٢٠١٨)، ضوابط القرار الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٨

٤١. علي محمد بدير وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الأداري مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٣ ، ص٤١٥
٤٢. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ١٤٩
٤٣. علاوي، ماهر صالح،(١٩٩١)، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص ٣٠.
٤٤. كريم، شيروان زيدان. (٢٠٢٥). الرقابة القضائية المطبقة على القرار الإداري. مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٦٩)، الجزء (٣)، الصفحات ٢٧٧–٢٨٦.
٤٥. بن جيلالي، عبد الرحمن، (٢٠٢٠)، مفهوم دعاوي الالغاء وتميزها عن الدعاوي الادارية الآخري، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والانسانية المعمقة، جامعة ريان عاشور- الجلفة، ص ٢٨٣ .
٤٦. الشيباني، مخلص محمود، (٢٠١٩)، رقابة القضاء الاداري علي التناسب في القرارات الادارية، ص ٣ .
٤٧. راشد، محمد ناصر. (٢٠١٦). الرقابة القضائية على الحاسب دار النهضة العربية، ص ٧.
٤٨. هبال، حميد وبنويات فتيحة. (٢٠١٩). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون الإداري.
٤٩. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية لحق الأفراد: (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر) ، رسالة ماجستير غير منشورة، في القانون العام قسم القانون كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط الأردن، ٢٠١٣، ص ٣٣.
٥٠. شريف، إيناس محمد، & جعفر، رشا محمد. (٢٠٢١). السلطة المختصة بالتراخيص الإدارية - دراسة مقارنة. مجلة الجامعة العراقية، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، المجلد ٣٦ ، الجزء الثالث ، كانون الأول، الصفحات ٤٨٨–٥١٤. ص ٥٠٤
٥١. يرجع لنص المادة (٧٣) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
٥٢. إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1973، ص 582.
٥٣. مجلة الأحكام العدلية، 1986، العدد 4، بغداد، صفحة 25.
٥٤. حكم محكمة التمييز في 1974/2/18، النشرة القضائية، العدد الأول، النسخة الخامسة، 1974.
٥٥. حكم محكمة التمييز، مشار إليه لدى: إسماعيل صعصاع البديري، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 2003، ص 100.
٥٦. بلعيدي، دليلة، (٢٠١٦)، رقابة القاضي الاداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة علي القرارات الادارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ص٧ .
٥٧. العريفي، يحيى رمضان ، (٢٠١٦)، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في التشريع المصري و الليبي " دراسة مقارنة مع التطبيق على رجال الشرطة" ، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق- جامعة عين شمس ، ص.٤٧٧.
٥٨. شوايل، عاشور سليمان، (٢٠١٨)، الطبيعة القانونية لشرط المصلحة في دعوي الإلغاء : دراسة مقارنة، مجلة دراسات قانونية، جامعة بنغازي - كلية القانون ، العدد العشرون، ص ٨٤
٥٩. ابو رأس، محمد الشافعي ، القضاء الاداري ، بدون طبعة ، بدون سنة نشر، مكتبة النصر بالزقازيق، ص١٩٨.
٦٠. المناصرة، مجد وليد عطا، (٢٠١٢)، إدارة الدعوي المدنية وتطبيقاتها العملية وفقاً لأحكام القانون الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ص ١٥
٦١. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص 240.
٦٢. أنظر نص المادة (2/209) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951، إذ نصت على " ويقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءًا على طلب المتضرر، أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو أن تحكم بإجراء أمر معين أو برد المثل في المثليات وذلك على سبيل التعويض".
٦٣. خالد خليل ظاهر، القضاء الإداري، ط 1، الناشر المؤلف، 1999، ص 322.
٦٤. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص٢٢٧.
٦٥. تنص المادة 208 من القانون المدني العراقي على ما يلي "إذا لم يتيسر للمحكمة أن تحدد مقدار التعويض تحديداً كافياً فلها أن تحتفظ للمتضمن بالحق في أن يطالب خلال مدة معقولة بإعادة النظر في التقدير".
٦٦. تنص المادة 220 من القانون المدني العراقي على أنه " للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه".
٦٧. قرار مجلس الدولة المنشور في الموقع الإلكتروني https://www.moj.gov/view.224/، تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠٢٥/٥/١.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب العلمية.

ا. أبو رأس، محمد الشافعي ، القضاء الاداري ، بدون طبعة ، بدون سنة نشر، مكتبة النصر بالزقازيق،

II. بنوا دولوناي، خطأ الإدارة، ترجمة د. سليم حداد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 2011.
III. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
IV. حمدي على عمر، المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية غير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
V. خالد خليل ظاهر، القضاء الإداري، ط ١، الناشر المؤلف، ١٩٩٩.
VI. راشد، محمد ناصر. (٢٠١٦). الرقابة القضائية على الحاسب دار النهضة العربية
VII. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، دار المعارف للطباعة والنشر، مصر، 1972
VIII. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى ١٩٨٠
IX. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مصر، 1964.
X. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
XI. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
XII. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
XIII. عبدالله حنفي، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
XIV. عبدالمجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مصادر الالتزام، الطبعة الخامسة، مطبعة النديم، بغداد، 1977.
XV. علاوي، ماهر صالح،(١٩٩١)، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد
XVI. علي محمد بدير وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الأداري مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٣
XVII. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
XVIII. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
XIX. -ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦
XX. محمد الشافعي أبوراس، القضاء الإداري، بدون طبعة، بدون مطبعة، القاهرة، 1989.
XXI. محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2019.
XXII. محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة، في تشريعات البلاد العربية، مطبعة الجبلاوي، معهد البحوث والدراسات العربية، 1972.
XXIII. محمد ماهر أبوالعينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 2007

ثانياً: المقالات والدوريات العلمية.

I. بن جيلالي، عبد الرحمن، (٢٠٢٠)، مفهوم دعاوي الالغاء وتميزها عن الدعاوي الادارية الآخري، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والانسانية المعمقة، جامعة ريان عاشور- الجلفة.
II. حيدر محمد زيدان، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والإجتماعية، العدد 26، آب 2024، الجامعة الإسلامية في لبنان.
III. سري صاحب محسن العامي، أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد، العدد 11، 2022.

IV. شريف، إيناس محمد، & جعفر، رشا محمد. (٢٠٢١). السلطة المختصة بالتراخيص الإدارية - دراسة مقارنة. مجلة الجامعة العراقية، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، المجلد ٣٦ ، الجزء الثالث ، كانون الأول.
V. شوايل، عاشور سليمان، (٢٠١٨)، الطبيعة القانونية لشرط المصلحة في دعوي الإلغاء : دراسة مقارنة، مجلة دراسات قانونية، جامعة بنغازي - كلية القانون ، العدد العشرون
VI. الشيباني، مخلص محمود، (٢٠١٩)، رقابة القضاء الاداري علي التناسب في القرارات الادارية.
VII. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني لمدد الطعن أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية، بيت الحكمة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، 2000.
VIII. فاروق أحمد خماس، الخطأ في مسؤولية الإدارة التقصيرية، مجلة آداب الرافدين، العدد الحادي والعشرون، كلية القانون، جامعة الموصل، 1990.
IX. كريم، شيروان زيدان. (٢٠٢٥). الرقابة القضائية المطبقة على القرار الإداري. مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٦٩)، الجزء (٣)،.
X. مرسي، حسام الدين محمد، (٢٠١٨)، ضوابط القرار الإداري، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية،ع١.

ثالثاً: الرسائل العلمية.

I. إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٣
II. بلعيدي، دليلة، (٢٠١٦)، رقابة القاضي الاداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة علي القرارات الادارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
III. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية لحق الأفراد: (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر) ، رسالة ماجستير غير منشورة، في القانون العام قسم القانون كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط الأردن، ٢٠١٣
IV. شمسة مفتاح أحمد الناصري، مسئولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، أطروحة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، إبريل 2019.
V. العريفي، يحيى رمضان، (٢٠١٦)، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في التشريع المصري و الليبي " دراسة مقارنة مع التطبيق على رجال الشرطة"، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق- جامعة عين شمس.
VI. المناصرة، مجد وليد عطا، (٢٠١٢)، إدارة الدعوي المدنية وتطبيقاتها العملية وفقاً لأحكام القانون الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق.
VII. نداء محمد أمين أبوالهوى، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010
VIII. هبال، حميد وبنوبات فتيحة. (٢٠١٩). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون الإداري.

رابعاً: الأحكام والقرارات الوزارية.

I. قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم 5172/2019، رقم الدعوى /3086 م/2019، بتاريخ 22/12/2019 غير منشور.
II. القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
III. حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 408/ انضباط/ تمييز/ 2018، في 19/8/2010، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، وزارة العدل، بغداد، 2010.
IV. حكم محكمة التمييز في 18/2/1974، النشرة القضائية، العدد الأول، النسخة الخامسة، 1974.

V. حكم محكمة التمييز، مشار إليه لدى: إسماعيل صعصاع البديري، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 2003، ص 100.
VI. حكم محكمة بداءة الكوت رقم الاضبارة /603 ب/2013 بتاريخ 26/6/2013، ولقد تمت مصادقته من قبل محكمة التمييز الاتحادية بالكوت بتاريخ /28 رمضان/ ١٤٣٤هـ الموافق 12/8/2013.
VII. فتوى مجلس شورى الدولة رقم (25/96) في 27/8/1996.
VIII. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بتاريخ 10/6/2002.
IX. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في 8/6/1998 والمعنى نفسه قراريها المرقمين 41/ إداري تمييز/1998 و 42/ إداري تمييز/1998 المؤرخين في 29/6/1998، ذكرها الدكتور غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، الطبعة الأولى، بغداد، 2004.
X. قرار مجلس الدولة المنشور في الموقع الإلكتروني /hattps://www.moj.gov/view.224، تاريخ الدخول إلى الموقع 1/5/2025.
XI. قرار محكمة التمييز في 16/121971، مجلة القضاء، العدد 2 و 3، 1972.
XII. قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم 2019/5113، رقم الدعوى /3528 م/2019 بتاريخ 22/12/2019، (غير منشور) ، والمعنى نفسه قرارها المرقم 5111/2019، رقم الدعوى /3562م/2019 بتاريخ 22/12/2019، غير منشور.
XIII. مجلة الأحكام العدلية، 1986، العدد 4، بغداد.