الأحكام القانونية للقرار الإداري المعاكس (دراسة مقارنة)

Legal Provisions of the Adverse Administrative Decision (Comparative Study)

م.م. أثير حمزة حسن الشريفي [1]

Assit. Lect. Atheer Hamza Hassan Al-Sharifi

الملخص

يعد القرار الإداري المعاكس أحد وسائل الإدارة في إنهاء قرارتها الإدارية الفردية المنشئة للحقوق، إذ أن هذا القرار هو قرار إداري جديد يحل محل القرار السابق يهدف إلى إلغاء أو تعديل القرار الإداري السليم السابق، بشرط أن تنصرف آثاره إلى المستقبل دون الرجوع بها إلى الماضي، على أن يحاط هذا القرار بالعديد من الضمانات المتمثلة بالشكلية في إصداره أو بأحترام حق الدفاع أو بوجوب تطبيق مبدأ التسبيب؛ لما لها من تأثير مباشر على حقوق الأفراد واستقرار المعاملات والمراكز القانونية تجاه المخاطبين به سواء كان ذلك بالعراق أم في الدول المقارنة (فرنسا ومصر)، فالقرار الإداري مهما بقى نافذاً وساري المفعول، لابد وأن يصل في مرحلة ما إلى نهاية هذا القرار، لذلك تلجأ الإدارة إلى إصدار قرارها الإداري المعاكس، الذي يجسد ضمانة ضرورية وأساسية وجوهرية في حماية المراكز القانونية للأفراد أمام تعسف الإدارة حيالهم.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري المعاكس، خصائصه، الضمانات القانونية، الآثار القانونية.

Abstract

A reversal administrative decision is a means by which the administration creates individual administrative decisions. This decision is a new

---

١- الجامعة المنتسب إليها الباحث و البريد الالكتروني الخاص به.

administrative decision that replaces the previous decision, aiming to revoke and amend the previous valid administrative decision. Its effects extend to the future without reference to the past. This decision must be surrounded by numerous safeguards, including formalities in its issuance, respect for the right to defense, and the requirement to apply the principle of causation. These safeguards have a direct impact on individual rights and the stability of transactions and legal positions of those addressed by it, whether in Iraq or other comparable countries. No matter how valid and effective an administrative decision remains, it must eventually reach its end. Therefore, the administration resorts to issuing its reversal administrative decision, which embodies a necessary, fundamental, and essential guarantee in protecting the legal positions of individuals against administrative abuse.

Keywords: reversal administrative decision, characteristics, legal guarantees, legal effects.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

أن القرار الإداري المعاكس يعد أحد القرارات الإدارية الذي من خلاله تقوم الإدارة بإلغاء أو تعديل القرارات الإدارية الفردية السليمة التي أصدرتها سابقاً، وأنشئت بموجبها مراكز قانونية جديدة للمخاطبين بها، دون الرجوع في آثار ذلك القرار على الماضي، واقتصار سريان آثاره على المستقبل فقط؛ وذلك احتراماً للحقوق والمراكز القانونية المكتسبة، ويمثل القرار الإداري المعاكس نهاية غير طبيعية للقرار الإداري السابق الذي حل محلة، وبذلك يبقى القرار الإداري السابق محتفظاً بآثاره التي تكونت في الماضي، لكن ذلك لا يتماشى مع القرارات الإدارية التنظيمية، إذ بإمكان الإدارة أن تنهي هذه القرارات في إي وقت تشاء؛ لأنها غير منشئة للحقوق، كما يجب على الإدارة مراعاة الضمانات القانونية الخاصة بإصدار هذا القرار فيما يتعلق بالضمانات الشكلية، واحترام حق الدفاع، وتسبيب القرار الإداري المعاكس، ويتجسد السبب الرئيسي لقيام الإدارة بإصدار القرار الإداري المعاكس هو ماتقتضيه المصلحة العامة والاعتبارات القانونية، والواقعية التي دفعت الإدارة إلى مراجعة قراراتها الإدارية الفردية السليمة التي أصدرتها سابقاً.

ثانياً: أهمية البحث.

تتجسد أهمية البحث في تسليط الضوء على أحد الوسائل القانونية التي تمتلكها الإدارة في إنهاء قراراتها المشروعة في العراق والدول المقارنة(فرنسا ومصر)، إذ يمثل القرار الإداري المعاكس إلغاءً ضمنياً للقرار الإداري الفردي السليم السابق، مع بقاء آثار القرار الإداري السابق سليمة ونافذة في مواجهة المخاطبين بها، وانصراف آثار القرار الجديد (القرار الإداري المعاكس) إلى المستقبل، بالإضافة إلى ضرورة معرفة أهمية الضمانات القانونية الكفيلة بإصدار القرار الإداري المعاكس، كما تكمن أهميته في معرفة الخصائص والمميزات التي قد تجعله مختلفاً في بعض الجزئيات عن غيره من القرارات الإدارية.

ثالثاً: مشكلة البحث.

أن مجرد القول بأن القرار الإداري المعاكس يمثل وسيلة الإدارة في إنهاء أو تعديل قراراتها الفردية السليمة التي أصدرتها سابقاً، من دون المساس بالآثار التي تكونت في الماضي، يثير تساؤلات عدة، ما هو مفهوم القرار الإداري المعاكس؟ وماهي الخصائص التي يتصف بها؟ وهل أن القرار الإداري المعاكس عند صدوره يوفر ضمانات كافية في مواجهة المعنيين به؟ وما هو الموقف الفقهي والقانوني والقضائي من تلك الضمانات، سواء كان ذلك في العراق أم في الدول محل المقارنة (فرنسا ومصر)؟ كما تبرز مشكلة البحث أيضاً في الآثار القانونية المتولدة من جراء إصدار القرار الإداري المعاكس، فما هي هذه الآثار؟ وما هو مدى سريانها تجاه المخاطبين بها، سواء كان ذلك بالنسبة للماضي أم للمستقبل؟ وهل هنالك موقف قانوني أو قضائي تجاه هذه الآثار أم لا؟

رابعاً: هدف البحث.

يهدف موضوع البحث إلى معرفة الآليات القانونية التي تلتزم بموجبها الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري المعاكس فيما يتعلق بالحقوق والمراكز القانونية التي نتجت من القرار الإداري الفردي السليم السابق، بالإضافة إلى معرفة الضمانات القانونية التي تحول دون تعسف الإدارة عند إصدارها لتلك القرار، ويهدف البحث أيضاً إلى بيان الآثار القانونية التي يرتبها القرار الإداري المعاكس، مع بيان الموقف الفقهي والقانوني والقضائي لهذه الآثار والضمانات.

خامساً: منهجية البحث.

اقتضى موضوع البحث الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية المتعلقة بالقرار الإداري المعاكس، مع الاستعانة قدر الإمكان بالقرارات القضائية الناظمة له، سواء كان ذلك بالعراق ام بالدول محل المقارنة، ومن أجل الإلمام بجميع مفاصل البحث تم الأخذ بالمنهج المقارن؛ لغرض الاطلاع على ما آلت إليه تشريعات الدول المقارنة، بخصوص تنظيمها للآثار والضمانات الخاصة بإصدار القرار الإداري المعاكس.

سادساً: خطة البحث.

لغرض الإحاطة التامة بموضوع الأحكام القانونية للقرار الإداري المعاكس (دراسة مقارنة)، سنقسم موضوع البحث على ثلاثة مطالب، سنخصص المطلب الأول منه إلى بيان: مفهوم القرار الإداري المعاكس، وسنبين في المطلب الثاني منه: الضمانات القانونية للقرار الإداري المعاكس، وسنبحث في المطلب الثالث: الآثار القانونية للقرار الإداري المعاكس، وينتهي البحث في خاتمة تضمنت جملة من الاستنتاجات والمقترحات.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري المعاكس:

في حالة كانت القرارات الإدارية غير مشـــروعة يمكن للإدارة ســـحب قراراتها الإدارية المعيبة، أما الإلغاء فيكون في حالة إذا أصـــبح القرار الإداري لا يواكب التطور الحاصـــل في المرفق العام ويصـــبح غير ملائم للمراكز القانونية الحديثة فيمكن إلغاء قراراتها الإدارية السابقة وإصدار قرار إداري جديد صريح أو ضمني (قرار إداري عكسـي)، وفقاً للشـروط والإجراءات المحددة قانوناً، وتتجسـد أهمية القرار الإداري المعاكس بالدرجة الأســـاس في حماية مبدأ المشـــروعية من القرارات الإدارية غير المشـــروعة والمحصـــنة بفوات ميعاد السحب والإلغاء، كما إن الآثار التي يرتبها هذا القرار تتصف بعدم رجعيتها على الماضي أي أنها تسري على المستقبل فقط، لاسيما إلى أن هذا القرار يتصف بالعديد من الخصائص شأنه شأن بقية القرارات الإدارية الأخرى، من حيث وجوب خضـــوعه لنص قانوني يحكمه، بالإضـــافة إلى اســـتقلاليته عن القرار الأصلي وصدوره من الجهة الإدارية المختصة بإصداره، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين سنتطرق في الفرع الأول: إلى بيان تعريف القرار الإداري المعاكس، وسـنبين في الفرع الثاني: خصـائص القرار الإداري المعاكس.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري المعاكس:

يعد القرار الإداري المعاكس الوسـيلة الأسـاسـية التي تسـتطيع الإدارة من خلاله إنهاء قراراتها الفردية السليمة، ولا يجوز لها سحب أو إلغاء أو المساس بتلك القرارات؛ حفاظاً على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية بالنسبة للحقوق المكتسبة من جراء هذه القرارات، إلا انه يمكن للإدارة ان تضع نهاية لهذه الحقوق مستقبلاً عند قيامها بإصدار القرار الإداري المعاكس، وعرف هذا القرار بالعديد من التعريفات الفقهية، أذ عرفه الفقيه الفرنسـيBasset بأنه " القرار الذي يصـدر بموجب نص قانوني ويسـعى إلى تعديل أو الغاء قرار فردي سـليم ونهائي للمسـتقبل"[٢]، وعرفه أيضـاً الفقيه الفرنسـي Muzellec " بأنه القرار الذي تصـدره الإدارة ليحل محل قرار سـابق"[٣]، كما عُرف القرار الإداري المعاكس من قبل الفقه المصـري بانه" قرار إداري جديد ومستقل يؤدي إلى إلغاء القرار السليم وفقاً للشروط التي يحددها القانون"[٤]، وعرفه أخر

٢ – نقلاً عن: رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ،٢٠٠٠، ص ٥٠.

٣ – د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ط٢، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٥٥٠.

٤ – د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص ٤٩.

بأنه " إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي انشأ حقاً أو مزايا يكون بقرار من نوع جديد يسمى بالقرار المضاد، ووفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون"[٥].

أما في العراق فقد عرف القرار الإداري المعاكس بأنه" قرار أداري جديد متكامل العناصر ينهي بصورة صريحة أو ضمنية آثار قرار إداري فردي سليم ومنشئ لحق كلياً أو جزئياً بأثر يمتد للمستقبل عن طريق أتباع قاعدة توازي الشكل عند عدم وجود نص" [٦]، كما عُرف أيضاً بأنه " القرار المعاكس لقرار إداري مشروع أصدرته الإدارة" [٧]، في حين عرفه أخر بأنه" قرار إداري يتضمن تعديلاً أو إلغاء لقرار إداري سابق صدر من الجهة ذاتها وبذات الإجراءات"[٨]، وهناك من عرفه بأنه " القرار الصادر من الإدارة يتم بمقتضاه إنهاء قرار إداري فردي سليم الذي رتب حقاً لصاحب الشأن وفقاً للشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون وبالنسبة للمستقبل"[٩].

واستنادا لما سبق يتضح لنا من هذه التعريفات بأن الفقه الفرنسي والمصري والعراقي أكدو على أن القرار الإداري المعاكس (العكسي) يكون من اختصاص الجهة الإدارية التي أصدرته فهو أما أن يلغي أو يعدل آثار القرارات الإدارية السابقة عليه، وبالنسبة للمستقبل.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن أن نعرف القرار الإداري المعاكس بأنه (قرار إداري جديد تصدره الإدارة، لغرض إلغاء أو تعديل قرارها الإداري السابق الذي رتب حقاً لصاحب الشأن وفقاً للقانون وبالنسبة للمستقبل).

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري المعاكس:

يعد القرار الإداري المعاكس من القرارات الجوهرية، إذ أنه يمكن للإدارة معالجة قرارتها الإدارية الفردية السليمة التي أصدرتها، وبما أن هذا القرار يختلف في الآثر القانوني عن غيره من القرارات الإدارية التي

٥ – د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، دار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٢، ١٢٢.

٦ – صادق محمد علي الحسيني، القرار الإداري المضاد – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٤، ص٧.

٧ – د. ميسون علي عبد الهادي، القرار الإداري المضاد وحماية الحقوق المكتسبة في ظل أحكام مجلس الدولة، بحث منشور في مركز دراسات المرأة، جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص٤.

٨ – د. مازن ليلو راضي، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٢٤٥.

٩ – خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة دراسة تحليلية مقارنة – ، أطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية كلية القانون، ٢٠٢١، ص ٣٣.

تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، فهو يتصف بجملة من الخصاص والمميزات التي اتفق عليها الفقه الإداري ومنها.

أولاً: الإستقلالية

من الممكن إصدار القرار الإداري المعاكس من سلطة أخرى غير تلك السلطة التي أصدرت القرار الإداري السابق، بوصفه قرار إداري مستقل عن القرار الأصلي [١٠]، إلا أن ذلك لا يمنع ذات السلطة التي أصدرت القرار الإداري الأول من أن تمارس حقها في إصدار القرار الإداري المعاكس، بنفس الإجراءات التي أصدرت بها القرار السابق، فمن الممكن أن تقوم السلطة التي أصدرت القرار الإداري الخاص بتعيين موظف، أن تصدر قراراً آخر بعزله من وظيفته، كما أنه لابد من وجود نص قانوني يمنح الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري الفردي السليم صلاحية إصدار قرار إداري جديد معاكس للقرار الإداري السابق، يحدد بموجب القانون كيفية تطبيق القرار الإداري المعاكس فيما يتعلق بإلغاء أثر القرار الإداري السابق، واقتصار أثر القرار الإداري المعاكس الجديد على المستقبل [١١].

ثانياً: عمل قانوني.

من المسلم به فقهاً أن الإدارة تمارس نشاطها من خلال نوعين من الأعمال، فهي أما أن تكون أعمال مادية لا يكون الغرض من ورائها أحداث أي أثر قانوني بشكل مباشر [١٢]، وأما أن تكون أعمالاً قانونية تسعى الإدارة من ورائها أحداث أثر قانوني معين [١٣]، بالإضافة إلى اختلاف طبيعة كل عمل عن الأخر، فالعمل المادي تارة يكون إرادياً تنفيذاً لقرار الإدارة بهدم المنازل الآيلة للسقوط ، وقد يكون غير ارادي كما في حوادث المركبات الخاصة بالإدارة، ونتيجة لذلك فأن العمل المادي لا يرتب آثاراً قانونية وبالتالي فهي تخرج من أمكانية الطعن بها بالإلغاء أمام محاكم القضاء الإداري[١٤].

أما بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي والمصري أشاروا إلى إمكانية الطعن بالإلغاء فيما يتعلق بجميع القرارات التي تصدر من الإدارة سواء كانت هذه القرارات مادية أو قانونية، أما في العراق فقد ذهب القضاء الإداري إلى وصف القرار الإداري المعاكس بأنه عمل قانوني؛ كونه يرتب أثاراً قانونية تتمثل أما

---

١٠ – ينظر: د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق، ص ٥٦٣.

١١ – ينظر: د. دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٠٠، ص١٢٥.

١٢ – ينظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير و د. ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ٤١١.

١٣ – ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٤٥٤.

١٤ – ينظر: د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دون طبعة، منشورات جامعة دهوك، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٨٨ ـ ١٨٩.

بإنشـــاء مركز قانوني أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء له، ومن ثم فأن الاعمال المادية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية؛ كونها لا تؤدي إلى احداث أثار قانونية [١٥]، وتجدر الإشـــارة إلى أن القرار الإداري المعاكس هو أجراء قانوني يصـــدر من الجهة الإدارية التي أصـــدرت القرار الإداري الســـابق، وإن جميع التصرفات المادية التي تصدرها الإدارة لا يكون الغرض منها إنهاء قراراتها الفردية السليمة؛ إلا وفقاً للشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بإصدار القرار الإداري المعاكس [١٦]، كما يرتب القرار الإداري المعاكس عند صدوره من الجهة الإدارية أثاراً قانونية مختلفة، فهي أما أن تتمثل بإنشاء مركز قانوني جديد كالقرار الإداري المعاكس بتعيين موظف، أو تعديل مركز قانوني كالقرار الإداري المعاكس بترقية موظف، أو إنهاء مركز قانوني كالقرار الإداري المعاكس بإلغاء تعيين موظف دون تعيين موظف آخر يحل محله [١٧].

ثالثاً: صدوره بالإرادة المنفردة.

تختلف الجهة الإدارية التي تصـــدر القرار الإداري المعاكس، ســـواء أكانت هذه الجهة مركزية متمثلة بسلطات الإدارة المركزية، أم لا مركزية تتمثل بسلطات الإدارة المحلية، وبذلك فأن القرار يعد أدارياً عندما يكون صـــادراً من أحدى الجهات الإدارية في الدولة ، أما بالنســـبة للقرارات الأخرى والتي تصـــدر من الســـلطات القضـــائية والتشـــريعية فأنها لاتعد من قبيل القرارات الإدارية[١٨]، كما أن الإدارة لا تملك الاختصاص الأصيل في إصدار القرارات الإدارية إلا بعد توفر شرطين أساسيين الأول: وجود نص قانوني يمنحها صلاحية اصدار القرارات الإدارية، والثاني: أن تكون متمتعة بالشخصية المعنوية في إصدار تلك القرارات [١٩]، كما أن القرار الإداري المعاكس يصـــدر بالإرادة المنفردة للإدارة دون الآخذ بنظر الاعتبار إرادة الطرف الأخر، والتي تتطلب توافق إرادتين كما هو الحال في العقود الإدارية، لذا فأن القرار الإداري

---

١٥ – ينظر: عبد الأمير حسـون مسـلماني، الاتجاهات الحديثة في القضـاء الإداري، ط١، منشـورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ١١٨ ـ ١٢٢.

١٦ – ينظر: د. سـليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٦٠٢ ـ ٦٠٣.

١٧ – ينظر: د. محمود حلمي، القرار الإداري، ط١، دار الاتحاد العربي، القاهرة ، ١٩٧٠، ص٣٢٧.

١٨ – ينظر: د. عصـام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير و د. ياسـين السـلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٦.

١٩ – ينظر: د. ماهر صـالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة، دار ابن الاثير للطباعة والنشـر، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٠٢.

من الممكن أن يصدر من فرد واحد أو أكثر يشتركون معاً في إصدار القرار كونهم ممثلين عن الجهة الإدارية المختصة في إصدار ذلك القرار كون أن إصدراه يعبر عن إرادة طرف واحد وهي الجهة الإدارية [٢٠].

ولما تقدم يتضح لنا أن القرار الإداري المعاكس يجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة بإصداره، سواء أكانت هذه الجهة الإدارية هي التي أصدرت القرار السابق أم الجهة الإدارية الأعلى منها، لإمكانية الطعن به بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

المطلب الثاني: الضمانات القانونية للقرار الإداري المعاكس:

من الوسائل القانونية التي تلجأ إليها الإدارة في تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتها السابقة هو إصدارها للقرار الإداري المعاكس، نظراً لما تتمتع به الإدارة في هذا الشأن من سلطتها التقديرية، إلا أن هذه السلطة لم تكن مطلقة وإنما مقيدة بالعديد من الضمانات التي تهدف إلى حماية الحقوق المكتسبة اللأفراد والحفاظ على مبدأ المشروعية في إصدار القرار المعاكس كونها تشكل حاجزاً قانونياً يحول دون تعسف في استخدام سلطتها عند إصدارها للقرار الإداري المعاكس، وهذه الضمانات تتجسد في أتباع الشكلية واحترام حق الدفاع للمخاطب بالقرار الإداري، وكذلك تسبيب القرار الإداري المعاكس، لذا سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نخصص الفرع الأول لبيان: شكلية إصدار القرار الإداري المعاكس، ونخصص الفرع الثاني لبيان، احترام حق الدفاع، ونبحث في الفرع الثالث: تسبيب القرار الإداري المعاكس.

الفرع الأول: شكلية إصدار القرار الإداري المعاكس:

بصورة عامة أن القرار الإداري المعاكس لا يختلف عن بقية القرارات الإدارية الأخرى، إذ لا يشترط فيه أن يصدر وفق شكلية معينة، فمن الممكن أن يصدر بصيغة مكتوبة وهي الصفة الغالبة في اصدار القرارات الإدارية أو بصيغة شفوية، ويتجسد الغرض من إتباع الشكلية في كتابة القرار الإداري المعاكس وفق نص القانون، فالموظف الذي يتم تعيينهُ بمرسوم جمهوري لابد أن يكون عزله بمرسوم جمهوري ايضاً [٢١]، كما يجب أن يكون القرار الإداري المعاكس صادراً بعبارات واضحة لا تحتمل الغموض، وأن يكون صادراً من الموظف المختص بإصداره، ومعبراً عن إرادة الجهة الإدارية مصدرة القرار[٢٢]، ونتيجة لذلك فأن

---

٢٠ – ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة، ج٣، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤١ . ٤٢.

٢١ – ينظر: د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، دون طبعة، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٥٨.

٢٢ – ينظر: ليث حسن علي، النظام القانوني للشكل والإجراءات في القرار الإداري ـــ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص٥٠.

القرار الإداري الفردي السليم السابق إذا كان صادراً بصورة مكتوبة، يجب أن يكون القرار الإداري المعاكس الجديد مكتوباً ايضاً وهذا ما أشارت إلية محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها في عام ١٩٥٣ بأنه "... أن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب أيضاً..."[٢٣]، كما أكد المشرع العراقي إلى أتباع الشكلية فيما يتعلق بأهمية كتابة القرارات الإدارية عند فرض الجزاء التأديبي إذ نص في المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على أنه " تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل إداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود... وتحرر محضراً يثبت ما اتخذته من إجراءات..." ، أما فيما يتعلق بصدور القرار الإداري المعاكس بشكل شفوي، فقد أكد الفقه إلى إمكانية إصدار القرار الإداري المعاكس بشكل شفوي بشرط أن يتم أثبات وجود الواقعة المراد اتخاذ ذلك القرار بشأنها[٢٤]، كما ذهب البعض إلى أن القرار الإداري المعاكس يجب أن يصدر بذات الطريقة التي صدر فيها القرار الإداري السابق[٢٥].

الفرع الثاني: احترام حق الدفاع:

يعد حق الدفاع من الضمانات الجوهرية التي نصت عليها العديد من الدساتير والقوانين سواء كان ذلك في التشريع العراقي أو في تشريعات الدول المقارنة، إذ يترتب على عدم مراعاة حق الدفاع عند مواجهة الموظف المخالف عدم مشروعية القرار الإداري مما يجعله جديراً بالإلغاء، كما يعد هذا الحق من الضمانات الأساسية للموظف العام التي تجد فيها الضمانات الأخرى أساسها المقررة بموجب القانون [٢٦]. لذا فقد عرف حق الدفاع بأنه " تمكين المتهم من أبداء دفاعه في التهمة المنسوبة اليه فتسمع أقواله وما يبديه من دفوع " [٢٧]، كما عرفه أخر بأنه " حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة" [٢٨]، وتتمثل العلة الغائية من ضرورة توافر حق الدفاع في إفساح المجال أمام المتهم (الموظف

---

٢٣ – ينظر: د. موسى شحاذة، أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، العدد٣، ٢٠٠١، ص٤٥١.

٢٤ – ينظر: صادق محمد علي الحسيني، القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة – ، مصدر سابق، ص٨٠.

٢٥ – ينظر: د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، دون طبعة، منشأة المعاف ، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٢٢٠.

٢٦ – ينظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة – ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٩٤.

٢٧ – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص٤٩٤.

٢٨ – د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة – ، مصدر سابق، ص ٢٩١.

المخالف) للتعبير عن وجهة نظره بما يقدم من دفوع وادلة ومستندات تدفع التهمة المنسوبة إليه سواء كان ذلك أمام اللجنة المختصة بالتحقيق أم أمام المحكمة [٢٩]، كما يجد هذا المبدأ تطبيقاً صريحاً له في مجال القرارات الإدارية المنشئة وغير المنشئة للحقوق، ويعد من قبيل القرارات التي لا تولد حقوق للموظف هي تلك القرارات المتعلقة بالجزاءات التأديبية بالنسبة للقرار الإداري المعاكس [٣٠]، لذلك يشترط لتطبيق مبدأ حق الدفاع أن يكون هناك جزاء يفرض على الموظف؛ نتيجة لارتكابه فعل يشكل مخالفة تأديبية تقتضي فرض الجزاء [٣١].

ويجد حق الدفاع الأساس القانوني لهُ في العراق والدول محل المقارنة، في العديد من الدساتير و القوانين الخاصة بتنظيم الوظيفة العامة، ففي فرنسا نجد المادة (١٩) من قانون الوظائف الفرنسي رقم (٦٣٤) لعام ١٩٨٣، أشارت إلى وجوب احترام حق الموظف بالدفاع عما ينسب اليه من تهم، وكذلك في نص أخر أكد بصورة صريحة على أهمية مراعاة هذا الحق إذ جاء فيه " لكل الموظفين المدنيين والعسكريين وكل المستخدمين والعمال في جميع الإدارات العامة لهم حق الاطلاع الشخصي والسري على كل الملاحظات والوثائق التي يحتويها ملفهم سواء قبل توقيع الجزاء التأديبي أو النقل أو قبل صدور قرار التأخير في الترقية بالأقدمية" [٣٢].

أما بالنسبة إلى المشرع المصري فقد أشار أن حق الموظف بالدفاع هو حقاً دستورياً إذ نص عليه في دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل على انه" حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع...." [٣٣]، كما أشار الدستور أيضاً إلى حق الدفاع في نص المادة (٩٦) إذ جاء فيها " المتهم برئ حتى تثبت إدانتهُ في محاكمة قانونية عادلة، تكفل لهُ فيها ضمانات الدفاع عن نفسه...."، وبذلك فأن حق الدفاع يكفل الحماية القانونية والدستورية لحقوق الموظف المشروعة، وفقاً لما جاء بقرار المحكمة الدستورية العليا المصرية إذ جاء فيه "... أن حق الدفاع يمثل

٢٩ – ينظر: د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق، ص ٥٨٨.

٣٠ – ينظر: د. ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥، ص ٢١٨.

٣١ – ينظر: محمد بن أبراهيم بن عبد الله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير، جامعة الأمام محمد بن سعود الإسلامية،٢٠١٠، ص ٨٨.

٣٢ – المادة ٦٥ – من قانون الموازنة الفرنسي الصادر في عام ١٩٠٥.

٣٣ – ينظر: نص المادة ٩٨ – من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.

ضمانة أساسية يوفر الدستور من خلالها الفاعلية لأحكامه..." [٣٤]، كما أكد المشرع المصري على حق الموظف بالدفاع عن نفسه بوصفة ضرورة أساسية لدفع التهم المنسوبة إليه سواء كان ذلك أمام الجهات التحقيقية أو أمام المحاكم المختصة وفقاً لما جاء بنص المادة (١٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، على انهُ "... وسماع أقواله وتحقيق دفاعه..."كما أشارت إلى هذا الحق ايضاً اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، إذ جاء فيها " للموظف المحال إلى التحقيق الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه" [٣٥]، وما يؤكد ذلك الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا، من ذلك حكمها الصادر عام ١٩٧٩ الذي جاء فيه " لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً[٣٦]، وأيضاً حكمها الصادر في عام ١٩٨٣ إذ جاء فيه ".... ضرورة إجراء التحقيق مع من تجري محاكمته تأديبياً... وضرورة توفير الضمانات التي تكفل له الإحاطة بالاتهام وما إلى ذلك من وسائل التحقيق للدفاع نفياً واثباتاً"[٣٧].

أما في العراق فقد كفل المشرع العراقي حق الموظف بالدفاع بأعتباره حق دستوري من ذلك ما نصت علية المادة (١٩/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ جاء فيها " حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة" ونص على حق الدفاع أيضاً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل من أنهُ".... وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعتهُ من أقوال..." [٣٨]، ويلاحظ من هذا النص بأن عبارة (ما سمعته من أقوال) هي أشارة صريحة إلى ممارسة الموظف لحقه في الدفاع، كما أشارت إلى ذلك أيضاً المحكمة الإدارية العليا في قراراً لها جاء فيه ".... وجدت المحكمة بأن المادة (١٠) من قانون الانضباط نصت على أنهُ.... ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف... وهذا يعني وجوب سماع أقوال الموظف من اللجنة التحقيقية ولا

---

٣٤ ينظر: حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٦/ لسنة ١٣ قضائية – ، الصادر في ١٦ مايو ١٩٩٢، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا لعام ١٩٩٤، ج٥، مجلد٢، ص ٣٤٤.

٣٥ – ينظر: نص المادة ١٥٦ – من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ الخاصة بأصدار قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ – لسنة ٢٠١٦.

٣٦ – ينظر: د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق، ص ٥٨٩.

٣٧ – أشار له: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دون طبعة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص١٥٢.

٣٨ – ينظر: نص المادة ١٠/ثانياً – من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ – لسنة ١٩٩١ المعدل.

يجوز الاكتفاء بتدوين أقواله، وحيث أن اللجنة لم تستمع إلى الموظف... وبذلك تكون العقوبة غير صحيحة من حيث الإجراءات...[٣٩].

ونستنتج مما تقدم بأن المشرع العراقي قد ساير كل من المشرع الفرنسي والمصري بضرورة أتاحه الفرصة للموظف بممارسة حق الدفاع بما ينسب إليه من التهم من قبل الجهات التحقيقية المختصة؛ لأنه يمثل ركيزة أساسية وجوهرية في صحة القرارات الإدارية بما فيها القرار الإداري المعاكس، إذ يترتب على عدم مراعاته عدم مشروعية تلك القرارات مما يجعلها معرضة للإلغاء عند الطعن بها أمام القضاء الإداري.

الفرع الثالث: تسبيب القرار الإداري المعاكس:

أن تسبيب القرار الإداري المعاكس يعد من الضمانات الجوهرية والأساسية، إذ من خلاله يمكن للإدارة الإفصاح عن المبررات القانونية والواقعية التي دعت إلى إصدار القرار الإداري المعاكس، وبذلك فقد عرف التسبيب بالعديد من التعريفات الفقهية، إذ عرفه الفقيه الفرنسي vedel بأنهُ " التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري" [٤٠]، كما عرفه أخر بأنهُ " مظهر خارجي من مظاهر شروط صحة الشكل في القرار الإداري، تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لأصدار القرار، ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الإداري" [٤١].

ومما لا شك فيه فأن تسبيب القرارات الإدارية بصورة عامة والقرار الإداري المعاكس بصورة خاصة لهُ أهمية كبيرة، سواء أكان ذلك تجاه الإدارة أم أمام الأفراد المخاطبين بالقرار الإداري المعاكس أم أمام القضاء، فأهميته بالنسبة للإدارة تظهر في احترامها لمبدأ المشروعية وخضوعها للقانون، والأصل ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أذا الزمها القانون بذلك؛ لأنها متى ما سببت قراراتها فأنها تكون ملزمة بإصدار القرار ذاته في حالة عدم وجود تلك الأسباب مستقبلاً، كما أن التسبيب يجعل من الإدارة مصدرة القرار رقيبة على نفسها لغرض تجنب أي خطأ ممكن أن تقع فيه [٤٢].

---

٣٩ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ٢٢٠٦/ قضاء موظفين/تمييز/ ٢٠١٧ – ، المؤرخ في ٢٠١٧/١٢/١٤، قرار غير منشور.

٤٠ – ينظر: د. موسى شحاذة، أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية، مصدر سابق، ص ٤٥٣.

٤١ – سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية دراسة مقارنة – ، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ٩١.

٤٢ – ينظر: بيداء أبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الإنضباطية دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ١٥.

أما بالنسبة إلى أهميته للأفراد تتجسد في أن التسبيب يمكنهم من معرفة أسباب إصدار القرار الإداري المعاكس عندما يكون ماساً بحقوقهم، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى تسهيل مهمة الاثبات عند عدم مشروعية القرار الإداري المعاكس في حالة الطعن به أمام المحاكم الإدارية المختصة، كما أن التسبيب يوفر الحماية القانونية الكافية للأفراد من تعسف الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري المعاكس(٤٣)، أما بالنسبة لأهميته للقضاء فهو يعد وسيلة أساسية وضرورية في إصدار القرارات الإدارية؛ لأنها تُمكن القاضي الإداري من معرفة فيما إذا كانت الإدارة قد راعت اختصاصها في إصدار تلك القرارات أم لم تراعي ذلك(٤٤)، بالإضافة إلى أن قيام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية يساهم مساهمة فعالة في التخفيف عن كاهل القضاء فيما يتعلق بتقليل عدد الدعاوى المقامة أمام المحاكم؛ لأن معرفة صاحب الشأن بالأسباب التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها الإداري ومدى صحة تلك القرارات المراد الطعن بها أمام القضاء(٤٥).

ولما تقدم نرى بأن التسبيب لهُ أهمية كبيرة إذ يجب على الإدارة أن تلتزم بتسبيب قراراتها الإدارية، بما في ذلك القرار الإداري المعاكس لما لهُ من دور إيجابي في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، والتخفيف عن كاهل القضاء الإداري.

ومن الجدير بالذكر أن تسبيب القرارات الإدارية يشترط فيه توافر جملة من الشروط، إذ يشترط فيه أن يكون واضحاً ومفهوماً من قبل صاحب الشأن المخاطب بالقرار الإداري المعاكس (٤٦)، كما يشترط فيه أن يكون كافياً ومحققاً للغرض الذي صدر من أجله القرار الإداري المعاكس، بالإضافة إلى أنهُ يشترط فيه أن يكون معاصراً للقرار أي أن يتوفر التسبيب وقت صدور القرار الإداري المعاكس (٤٧)، كما يجب أن يكون التسبيب مباشراً، أي أن ذكره وارد في صلب القرار الإداري المعاكس (٤٨).

---

٤٣ – ينظر: دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، مصدر سابق، ص ١٩٦.

٤٤ – ينظر: د. ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢١١.

٤٥ – ينظر: محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٨٦.

٤٦ – ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٧٦٢.

٤٧ – ينظر: د. مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري دراسة مقارنة – ، دون طبعة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٨٧.

٤٨ – ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – ، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٦٩.

أما بالنسبة إلى الأساس القانوني للتسبيب في العراق والدول المقارنة، فقد نصت عليه العديد من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، إذ ذهب المشرع الفرنسي في قانون تسبيب القرارات الإدارية الفرنسي الصادر عام ١٩٧٩، إلى وجوب تسبيب القرارات الإدارية وفقاً لما انتظم النص عليه بأنهُ " يجب أن تكون القرارات الإدارية مسببة ومستندة إلى القواعد العامة المقررة في القوانين والأنظمة" (٤٩)، كما أن موقف مجلس الدولة الفرنسي لم يكن بمعزل عن تسبيب القرارات الإدارية المعاكسة، وإنما أشار إلى إلزامية تسبيب تلك القرارات عند إصدارها بإلغاء القرارات الإدارية السليمة والسابقة المنشئة للحقوق من ذلك قراره الصادر في ١٩٨٢/١١/١٧، حيث جاء فيه " إلغاء عقوبة عزل الموظف؛ كونها جاءت خالية من التسبيب" (٥٠).

وفي مصر نجد أن المشرع المصري أكد هو الأخر على ضرورة تسبيب القرارات الإدارية المتعلقة بفرض الجزاءات التأديبية في الكثير من النصوص القانونية، منها قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، إذ نص على أنهُ "... ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً"(٥١)، كما أشارت إلى ذلك أيضاً المادة (١٦٣) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، والتي جاء فيها" يعلن الموظف كتابةُ بقرار الجزاء الموقع عليه وأسبابه، وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره...."، وفي ذات الصدد ذهب قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، إلى وجوب تسبيب القرارات التأديبية (٥٢)، وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها إذ جاء فيه " القرار التأديبي يجب أن يقوم على سبب يبرره بحيث يقوم على حالة واقعية أو قانونية يسوغ تدخل الإدارة بتوقيع الجزاء، ويجب أن يكون توقيع الجزاء مسبباً" (٥٣).

أما بالنسبة إلى موقف المشرع العراقي من تسبيب القرارات الإدارية وبضمنها القرار الإداري المعاكس، فقد أكدت على ذلك العديد من القوانين، منها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إذ نص على أنهُ " لا ينقل الموظف من محل وظيفته إلا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات.... ولا

---

٤٩ – ينظر: نص المادة ٣ – من قانون تسبيب القرارات الإدارية الفرنسي الصادر ١٩٧٩ والنافذ في عام.١٩٨٠

٥٠ – نقلاً عن: د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ – لسنة ١٩٩١، دون طبعة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٥٧.

٥١ – ينظر: نص المادة ٥٩ – من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ – لسنة ٢٠١٦.

٥٢ – نصت المادة ١١٢ – من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم ٤٩ – لسنة ١٩٧٢، على أنهُ " لرئيس الجامعة توقيع عقوبة التنبيه واللوم المنصوص عليها في المادة ١١٠ – على هيئة التدريس الذي يخلون بواجباتهم أو بمقتضيات وظائفهم، وذلك بعد سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم، ويكون قراره في ذلك مسبباً ونهائياً"

٥٣ – ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٤١٦ لسنة ٤٤ قضائية عليا – ، جلسة ٢٠٠٢/٣/٣.

يجوز نقله قبل ذلك إلا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية، ويجب أن تستند مقتضيات المصلحة العامة إلى أسباب معينة تذكر في أمر النقل..." (٥٤)، كما أشار قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إلى تسبيب القرارات الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية في المادة (٨/سابعاً وثامناً) (٥٥).

أما بالنسبة إلى موقف القضاء الإداري العراقي من تسبيب القرارات الإدارية، فهناك العديد من القرارات القضائية التي توجب تسبيب القرارات الإدارية بصورة عامة وبالأخص القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية، من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية بأنهُ " يكون قرار فرض العقوبة غير صحيح إذ خلا من أسباب فرضها" (٥٦)، كذلك قرارها الذي جاء فيه " يكون القرار باطلاً إذا لم يكن مستنداً إلى أسباب قانونية وموضوعية صحيحة" (٥٧)، كما أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى ضرورة وجود أسباب تبرر إصدار القرار الإداري، وفقاً لما جاء بقرارها" لا يصح تخفيض العقوبة المفروضة بحق الموظف مالم توجد أسباب تبرر ذلك" (٥٨).

ويتضح مما سبق بأن المشرع العراقي والمصري أشاروا إلى أن تسبيب القرارات الإدارية يقتصر على القرارات التأديبية الخاصة بتوقيع العقوبات الانضباطية على الموظفين، وهو بذلك لم يساير المشرع الفرنسي الذي أكد على ألزام الإدارة بتسبيب القرارات الصادرة منها فيما يتعلق بنهاية القرارات الإدارية المشروعة.

المطلب الثالث: الآثار القانونية للقرار الإداري المعاكس:

كما هو معلوم أن جميع القرارات الإدارية تخضع إلى مبدأ عدم سريان أثرها إلى الماضي إلا إذ نص القانون على خلاف ذلك، أو كانت نتيجة إلغاءها بموجب قرار قضائي، ومن تلك القرارات هو القرار

---

٥٤ – ينظر: نص المادة ٣٦ – من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ – لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٥٥ – نصت المادة ٨/سابعاً/ ثامناً – من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ – لسنة ١٩٩١ المعدل، على أنهُ سابعاً: الفصل "ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه..." ثامناً: العزل: "ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، وذلك بقرار مسبب من الوزير...."

٥٦ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ١٤٧/ قضاء إداري/ تمييز/ ٢٠١٦ – ، المؤرخ في ٢٠١٨/٩/١٣، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص ٣٥١.

٥٧ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ١٤١١/ قضاء إداري/ تمييز/ ٢٠١٨ – ، المؤرخ في ٢٠٢٠/٢/١٣، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، ص ٤٣٦ ـ ٤٣٧.

٥٨ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ٥٨٤/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٨ – ، المؤرخ في ٢٠٢٠/٨/١٢، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، ص ٣١٥.

الإداري المعاكس حيث لا تسري آثاره إلى الماضي وإنما تسري إلى المستقبل فقط، لما فيه من احترام لقواعد المشروعية من جانب واستقرار الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة من جانب أخر، وهذا ما تبناه الكثير من فقهاء القانون الإداري، وما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري والعراقي على أعمال قاعدة عدم رجعية أو سريان القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، واقتصار آثاره على المستقبل، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتطرق في الفرع الأول إلى بيان: عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، وسنخصص الفرع الثاني إلى بيان: انصراف أثر القرار الإداري المعاكس إلى المستقبل فقط.

الفرع الأول: عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس على الماضي:

من المسلم به فقهاً وقضاءً عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، واقتصار آثاره إلى المستقبل مع بقاء الآثار التي رتبها القرار الإداري السابق سليمة ونافذة من الناحية القانونية؛ كون أن القرار الإداري المعاكس يُعد قراراً إدارياً جديداً ومستقلاً عن القرار الأول وبمجرد صدوره يمثل نهاية طبيعية للقرار الإداري الأول الذي حل محله، ونتيجة لذلك تطرق الفقه القانوني الإداري إلى العديد من التعريفات لمبدأ عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس إذ عرف بأنه " سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذهِ وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك" [٥٩]، كما عرف بأنه " عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وإنما ينحصر سريانه على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان "[٦٠]، وبذلك فأن الآثار التي يرتبها القرار الإداري المعاكس تسري على المستقبل إبتداءً من تاريخ صدور القرار، وهو مما يتلائم مع مبدأ تطبيق الأثر الفوري والمباشر للقانون بالنسبة للمراكز القانونية التي تكونت في ظل القرار الإداري السابق[٦١]، ولعل من أهم المبررات القانونية الخاصة بعدم رجعية أو سريان القرارات الإدارية وبضمنها القرار الإداري المعاكس هو ما يقتضيه استقرار المعاملات والمراكز القانونية، إذ أن مجرد القول أو الأخذ بمبدأ رجعية القرارات الإدارية، فلا نكون أمام استقرار في تلك المعاملات، كما يجعل من الإدارة سلطة عليا في إلغاء الأوضاع القانونية الفردية المكتسبة في الماضي، فمبدأ عدم رجعية هذه القرارات يمثل ضمانة أساسية وجوهرية في عدم

٥٩ – د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٠١.

٦٠ – د. آداء حدود، الوجيز في القانون الإداري، دون طبعة، دون دار نشر، دبي، ٢٠٠٤، ص ٣٥٣.

٦١ – ينظر: حسام محسن عبد العزيز، القرار الإداري المضاد وأثرة على مبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة – ، بحث منشور في مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد صفر، ٢٠٢٤، ص ٢٦٧.

المساس بالمراكز القانونية للأفراد التي تولدت لهم من القرارات الإدارية السابقة [٦٢]، ومن المبررات أيضاً هي ضرورة مراعاة مقتضيات العدالة والمنطق، فمبدأ عدم انصراف تلك القرارات على الماضي يعد من مقتضيات تحقيق العدالة بين الأفراد وعدم التأثير عليهم فيما يتعلق بحقوقهم والتزاماتهم الناشئة من جراء تنفيذ القرار الإداري السابق عليهم[٦٣]،أما بالنسبة إلى السبب الرئيسي في عدم سريان أثر القرارات الإدارية على الماضي يتجسد في احترام الحقوق المكتسبة لصاحب الشأن، فإذا أكتسب حقاً في ظل نظام قانوني لا يسمح بموجبه المساس بذلك الحق حتى وأن تغيرت الأوضاع القانونية التي عن طريقها أكتسب ذلك الحق، ونتيجة لذلك يعد اكتساب الأفراد لحقوقهم القانونية ضمانه جوهرية لهم فلا يجوز المساس بها إلا بموجب القانون [٦٤].

أما بخصوص موقف الفقه والقضاء الإداري في العراق والدول المقارنة، من مبدأ عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، فقد أشار الفقه الفرنسي إلى أن القرار الإداري المعاكس لا يمتد من ناحية الأثر إلى الماضي، وإنما تبقى الآثار التي رتبها القرار السابق نافذة لحين صدور القرار الإداري المعاكس، وهذا ما أكده الفقيه بونارد بأنه " القرار السابق على القرار المعاكس يستمر نافذاً ومنتجاً لآثاره كاملة إلى وقت صدور القرار المعاكس، على أن تبقى الآثار التي تمت قبل صدور القرار الأخير سليمة وقائمة قانوناً" كما شار إلى ذلك أيضاً الفقيه Muzellec بأنهُ " القرار المعاكس يقتصر على أنهاء القرار السابق بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي تمت في الماضي سليمة" [٦٥]، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في عام ١٩٨١ إذ جاء فيه"...، عدم استطاعة الإدارة الرجوع في القرار؛ لأنهُ منشئاً حقوقاً لصاحب الشأن؛ ولأنهُ كان سليماً" [٦٦]، وأيضاً حكمه الصادر في ٢٠٠٨/٨/١٦ إذ جاء فيه

٦٢ – ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٠.

٦٣ – ينظر: د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٥٩.

٦٤ – ينظر: خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثرة على الحقوق المكتسبة دراسة مقارنة – ، مصدر سابق، ص ٢١٣.

٦٥ – ينظر: د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق، ص ٥٩٤.

٦٦ – أشار له د. محمد خالد المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، مصدر سابق، ص ١٢٣.

"...، أن مبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري يعني تطبيق نصوصه القانونية على المراكز القانونية للأفراد التي تم انشاؤها قبل دخولها حيز النفاذ..."[٦٧].

أما في مصر اتجه الفقه إلى عدم جواز سريان القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، إذ لا يمكن تطبيق ذلك القرار على الأوضاع والمراكز القانونية التي اكتسبت قبل بدأ سريان القرار الإداري المعاكس[٦٨]، بالإضافة إلى أن جميع القرارات الإدارية، سواء أكانت قرارات فردية أم لائحية تسري في مواجهة المعنيين بها مباشرة بمجرد صدورها، ومن ثم لا تكون لها صفة الرجعية بالنسبة لأثارها إلى الماضي[٦٩]، وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الذي جاء فيه "...، أن القاعدة الأساسية التي يستند إليها في نفاذ القرارات الإدارية ومنها القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية هو أن يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري هذه الأحكام بالنسبة للمستقبل فقط، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي..."[٧٠]، كما أكدت ذلك أيضاً في حكم أخر لها جاء فيه "...، أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية هو أن تقترن القرارات بتاريخ صدورها بحيث تسري على المستقبل، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية واستقرار المعاملات في المجتمع...[٧١].

أما بخصوص موقف الفقه والقضاء الإداري العراقي فهو الأخر أقر بعدم أمكانية سريان القرار الإداري المعاكس على الماضي، معتبراً إياه من المبادئ العامة للقانون التي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، لأن الأصل في أثارها تسري إلى المستقبل فقط، وليس لها أي أثر رجعي إلى الماضي، حفاظاً على الحقوق الفردية واستقرار المعاملات والمراكز القانونية المكتسبة التي كانت سائدة في ظل صدور القرار الإداري

---

67 - Les grads: arrest de jurisprudence administrative, edition 15, Paris, 2005, p 392.

٦٨ – ينظر: د. محمد فؤاد المهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج١، دون طبعة، مطبعة نصر، القاهرة، ١٩٥٨، ص ٦٣٠.

٦٩ – ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٠٠.

٧٠ – ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٧٤٨ لسنة ٤٧ قضائية – ، المؤرخ في جلسة ٢٠٠١/٥/١١. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠١، ص ١٠٩.

٧١ – ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٢٠٦ لسنة ٤٩ قضائية – ، المؤرخ في جلسة ٢٠٠٥/٥/٢. مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، المجلد الأول، القاهرة، ص ٦٤.

السابق[٧٢]، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة العراقي في قرار صادر للمحكمة الإدارية العليا إذ جاء فيه " لا يسري القرار الإداري بأثر رجعي" [٧٣].

ويجد هذا المبدأ أساسه في العديد من النصوص الدستورية والقانونية التي تؤكد على عدم سريان أثر هذا القرار على الماضي، من ذلك ما جاء في القانون الإداري الفرنسي إذ نص على أنهُ" لا يجوز للقرار الإداري أن يكون لهُ أثر رجعي إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحة أو إذا نص القانون على خلاف ذلك لتحقيق مصلحة عامة" [٧٤]، وفي نص أخر أشار إلى ذلك " أن القوانين لا تسري إلا على المستقبل وليس لها أثاراً رجعية" [٧٥]، كذلك الحال في مصر إذ أشار إلى هذا المبدأ في المادة (٢٢٥) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل، التي نصت على أنهُ" لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها..."، ونص على ذلك أيضاً القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل، في المواضيع الخاصة بالتقادم والأهلية القانونية[٧٦]، أما في العراق فقد ذهب إلى ما ذهب إلية المشرع المصري من حيث الإخذ بمبدأ عدم رجعية القوانين حسب ما جاء بنص المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ نصت على أنهُ " ليس للقوانين أثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم" والملاحظ من هذه النصوص القانونية أنها لم تشر بصورة صريحة إلى عدم سريان القرار الإداري المعاكس إلى الماضي، وإنما تناولت القوانين فقط، وبالتالي فمن الممكن أن تكون هذه النصوص القانونية أساساً لمبدأ عدم سريان أثر القرار الإداري المعاكس، لأن المشرع عندما ينص في الدستور أو في القوانين على هذا المبدأ يكون بذلك قد راعى مسألة تدرج القواعد القانونية، مما يترتب عليها من خضوع القاعدة القانونية الأدنى مرتبة للقاعدة القانونية الأعلى مرتبة، ونتيجة لذلك لا يمكن للإدارة أن تقوم بأصدار قرارات إدارية معاكسة ذات أثر رجعي إلى الماضي، احتراماً لما تقرره من

٧٢ – ينظر: د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٥٨.

٧٣ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٩٩٣/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢١ – المؤرخ في ٢٠٢٢/٥/٢٩، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، ص ٤١٥.

٧٤ – ينظر: نص المادة ٢١١/ ٤ – من القانون تنظيم القضاء الإداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠.

٧٥ – ينظر: نص المادة ١ – من القانون المدني الفرنسي لعام ١٨٠٤ المعدل.

٧٦ – ينظر: نص المادة ٦ و ٧ – من القانون المدني المصري رقم ١٣١ – لسنة ١٩٤٨ المعدل.

نصـوص قانونية ناظمة لهذا المبدأ، وبذلك فمن باب أولى أن كل ما يطبق على التشـريعات العادية يطبق على القرارات الإدارية كونها أدنى مرتبة منها [٧٧].

الفرع الثاني: انصراف أثر القرار الإداري المعاكس إلى المستقبل:

يخضـع القرار الإداري المعاكس إلى مبدأ أخر وهو انصـراف أثرهُ إلى المسـتقبل فقط فيما يتعلق بالمراكز القانونية التي ستكتسب في المستقبل، وبذلك فأن هذا القرار عند صدوره أما أن يؤدي إلى إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية الفردية السـليمة [٧٨] التي صـدرت في الماضـي، سـواء أكان ذلك بصـورة كلية أو جزئية، على أن تبقى الآثار التي انتجتها سليمة، لذا عُرف هذا المبدأ بأنهُ " انصرافه إلى المستقبل إبتداءً من تاريخ صدوره، مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى سليمة ومنتجة لجميع آثارها" [٧٩]، وبذلك فأن الفقه والقضاء الإداري في فرنسا أكد على أن هذا القرار يسري بأثر مستقبلي إبتداءً من تاريخ صدوره[٨٠]،على القرارات الإدارية الفردية فيما يتعلق بأثارها الفردية بالنسـبة للمسـتقبل، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تتعرض لها بالمسـتقبل، سـواء أكان ذلك بالإلغاء أم بالتعديل[٨١]،كما أشـار إلى ذلك أيضـاً الفقيه الفرنسـي (البير albere) بأن " إلغاء قرار تعيين موظف يكون عن طريق أتخاذ إجراءات فصـله وأحالته إلى المعاش طبقاً للقوانين والأنظمة السـائدة وقت صـدور القرار" [٨٢]، وأيضـاً الفقيه الفرنسـي Muzellec الذي أكد على " أن القرار الإداري المعاكس يقتصـر على إنهاء آثار القرار السـابق بالنسـبة للمسـتقبل مع ترك آثاره التي تمت في الماضـي سـليمة" [٨٣]، وبذات المعنى ذهب الفقيه الفرنسـي Devolve من أنهُ " إنهاء القرار المشـروع بأثر للمسـتقبل عند اتخاذ الإجراءات المعاكسـة" [٨٤]، وهذا ما اسـتقر عليه قضـاء مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القضـايا الخاصـة بفصـل الموظفين وأحالتهم إلى المعاش من ذلك حكمهُ في

---

٧٧ – ينظر: د. علاء عبد المعتال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دون طبعة، دار النهضـة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥٢.

٧٨ – يعرف القرار الإداري الفردي بأنهُ" القرار الإداري الذي ينشـئ مركزاً قانونياً خاصـاً بفرد معين" أشـار لهُ د. حمدي ياسـين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

٧٩ – ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٦٩٢.

٨٠ – ينظر: د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج٢، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥٠.

٨١ – ينظر: محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، مصدر سابق، ص ١٣٤.

٨٢ – ينظر: عبد الحميد عبد المهدي، أثر تغير الوقائع على مشـروعية القرار الإداري دراسـة مقارنة – ، سـالة ماجسـتير، كلية القانون، جامعة بغداد، ف١٩٨٣، ص ٤٣.

٨٣ – ينظر: د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق، ٥٩٤.

٨٤ – د. أبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط١، مطبعة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨، ص ٤١٢.

الذي جاء فيه " أن القرار المنشـــئ لحق لا يمكن إلغاءه إلا بقرار جديد يخضـــع للشـــروط التي يتطلبها القانون، وبالتالي لا يمكن سحب قرار التعيين إلا بقرار عزل الموظف أو أحالته إلى المعاش" [٨٥].

أما في مصـر فأن الفقه والقضـاء الإداري المصـري سـلك مسـلك الفقه والقضـاء الإداري الفرنسـي بخصـوص اقتصـار سـريان آثار القرار الإداري المعاكس إلى المسـتقبل فقط، لذلك ذهب الفقه إلى القول " أن القرار المعاكس يعتبر قرار جديد ومنفصـل عن القرار الأول وصـدوره يعتبر نهاية للقرار الأول الذي يحل محله، ومن ثم تتوقف آثاره بالنسبة للمستقبل ويبقى منتجاً لأثاره بالنسبة للماضي دون المساس به" [٨٦]، كما أكدو على أن " القرار المضاد سواء صدر بإلغاء القرار الأول صراحة أو ضمناً فأن أثرهُ ينصرف إلى المستقبل" [٨٧]، وهذا ما أشـار له قضـاء مجلس الدولة المصـري وفقاً لما جاء بحكم المحكمة الإدارية العليا " عدم رجعية القرارات الإدارية، حتى وأن كان الأصل في نفاذ تلك القرارات يكون بتاريخ صدورها، وبذلك فهي تسري على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي..." [٨٨].

أما في العراق نجد أن الفقه والقضـــاء الإداري لم يخرج عن ما انتهى إليه الفقه والقضـــاء الإداري في الدول محل المقارنة، إذ اتفق الفقه إلى أن " القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صـــدوره وينتج آثاره للمستقبل من لحظة صدوره ولا يسري بآثاره على الماضي" [٨٩]، في حين ذهب أخر إلى أنهُ من الممكن أن يتم إنهاء آثار القرار الإداري الفردي السليم بالنسبة للمستقبل مع عدم المساس بتلك الآثار التي تمت في الماضـي [٩٠]، وهذا ما أشـارت إليه المحكمة الإدارية العليا في قرارها الذي جاء فيه " لا يسـري القرار الإداري بأثر رجعي" [٩١].

---

٨٥ – أشار لهُ د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٢١.

٨٦ – ينظر: دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، مصدر سابق، ص ٤٥٦.

٨٧ – د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، مصدر سابق، ص ٣٢٩.

٨٨ – ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٢٥٦ لسنة ٤٩ قضائية – ، جلسة ٢٠٠٥/٢/٢، مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام ٢٠٠٥.

٨٩ – د. ماهر صـالح علاوي الجبوري، الوسـيط في القانون الإداري، دون طبعة، دار أبن الأثير للطباعة والنشـر، الموصـل، ٢٠١٢، ص ٣٨٣.

٩٠ – ينظر: د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط٢، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠١٨، ص ٣١٦.

٩١ – ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٩٣٣/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠٢١ – ، المؤرخ في ٢٠٢٢/٥/٢٩، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، ص ٤١٥. مشار لهُ مسبقاً في ثنايا البحث.

ومن الجدير بالذكر أن القرارات التنظيمية التي تصدرها الإدارة لا تخضع لمبدأ عدم أمكانية المساس بآثارها التي حصلت في الماضي، إذ أن على الإدارة أن تعدل أو تلغي أو تستبدل تلك القرارات بغيرها في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، لأن القرارات التنظيمية بمجرد صدورها لا تنشئ مراكز ذاتية، وإنما تنشئ مراكز قانونية عامة وموضوعية [٩٢].

واستناداً إلى ما سبق بيانه نرى بأن كل من الفقه والقضاء الإداريين في العراق والدول المقارنة، اتفقوا إلى أن القرار الإداري المعاكس يقتصر سريانه من حيث الآثار التي يرتبها على المستقبل فقط، وعدم أمكانية الرجوع بها على الآثار التي تمت في الماضي، إلا ما استثني منها بنص قانوني صريح؛ لغرض الحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة.

الخاتمة

بعد أن فرغنا من بحث موضوع (الأحكام القانونية للقرار الإداري المعاكس ـ دراسة مقارنة)، تمكنا من الوصول إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات وهي:

أولاً: الاستنتاجات:

١. أن الأثر القانوني المترتب على إصدار القرار الإداري المعاكس، يتجسد في انصراف أثار ذلك القرار للمستقبل فقط، دون الرجوع بها على ما نتج من القرارات الفردية السابقة من حقوق ومراكز قانونية مكتسبة دون القرارات التنظيمية، وذلك لغرض استقرار المراكز القانونية واحترام مبادئ العدالة والمنطق.

٢. أن ضمانة احترام حق الدفاع والتسبيب عند إصدار القرار الإداري المعاكس، تعد من الأسس الجوهرية التي يجب الأخذ بها حتى وأن لم ينص عليها القانون، إذ يترتب على عدم مراعاتها أو أغفالها عدم مشروعية القرار الإداري المعاكس، مما يجعله عرضة للطعن به بالإلغاء أمام القضاء الإداري لما لهما من مساس مباشر بالمراكز القانونية.

٣. تكون السلطة المختصة بإصدار القرار الإداري المعاكس هي ذاتها التي أصدرت القرار الأول أو السلطة الرئاسية لها، مالم ينص القانون على أناطة ذلك الأختصاص لجهة أخرى.

٤. أن كل من المشرع العراقي والمصري اتفقوا بأن يكون تسبيب القرارات الإدارية قاصراً على القرارات التأديبية الخاصة بتوقيع العقوبات الانضباطية على الموظفين، دون أن يكون هناك ألزام على الإدارة بتسبيب قراراتها المتعلقة بنهاية القرارات الإدارية المشروعة.

---

٩٢ – ينظر: د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٣١.

ثانياً: المقترحات:

١. نقترح على المشرع العراقي أن يقرر الزامية التسبيب عند إصدار القرارات الإدارية بما في ذلك القرار الإداري المعاكس، لما لهُ من أهمية كبيرة تتجسد في دقة العمل الإداري والحفاظ على حقوق الأفراد أمام القضاء أو أمام الجهات الرقابية المختلفة.

٢. ندعو المشرع العراقي إلى النص صراحة ببطلان جميع الإجراءات الخاصة بأصدار القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية وما ينتج عنها من آثار عند الإخلال بضمانة الدفاع والتسبيب.

٣. نوصي المشرع العراقي بأدراج نص يتضمن معالجة قانونية للأثار الناتجة عن القرارات الإدارية الفردية السابقة، عند صدور القرار الإداري المعاكس واقتصار سريانه على المستقبل فقط، فيما يتعلق بأحترام الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية للأفراد المخاطبين بذلك القرار.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية.

١. د. أبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط١، مطبعة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨.

٢. د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج٢، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٩١.

٣. د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.

٤. د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.

٥. د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

٦. د. آداء حدود، الوجيز في القانون الإداري، دون طبعة، دون دار نشر، دبي، ٢٠٠٤.

٧. د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، دار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٢.

٨. د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، دون طبعة، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٨٦.

٩. د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ط٢، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٠.د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.

١١.د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥.

١٢.د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.

١٣.د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.

١٤.سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤.

١٥.د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

١٦.عبد الأمير حسون مسلماني، الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.

١٧.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

١٨.د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.

١٩.د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير و د. ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

٢٠.د. علاء عبد المعتال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٢١.د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، دون طبعة، بغداد، ٢٠٠١.

٢٢.د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

٢٣.د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دون طبعة، منشورات جامعة دهوك، بغداد، ٢٠١٠.

٢٤.د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢.

٢٥.د. مازن ليلو راضي، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠٢٠.

٢٦.د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة، دار أبن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢.

٢٧.د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٢.

٢٨.محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦.

٢٩.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ٢٠٠٣.

٣٠.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٣١.د. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.

٣٢.د. محمد فؤاد المهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج١، دون طبعة، مطبعة نصر، القاهرة، ١٩٥٨.

٣٣.د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دون طبعة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٣٤.د. محمود حلمي، القرار الإداري، ط١، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٧٠.

٣٥.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩.

٣٦.مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دون طبعة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.

٣٧.د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط٢، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠١٨.

ثانياً: الرسائل والأطاريح.

١.بيداء أبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الإنضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٢.خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة (دراسة تحليلية مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠٢١.

٣.دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٠.

٤.رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ،٢٠٠٠.

٥.صادق محمد علي الحسيني، القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٤.

٦.عبد الحميد عبد المهدي، أثر تغير الوقائع على مشروعية القرار الإداري (دراسة مقارنة)، سالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣.

٧.ليث حسن علي، النظام القانوني للشكل والإجراءات في القرار الإداري ـــ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد،١٩٨٣.

٨.محمد بن أبراهيم بن عبد الله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الأمام محمد بن سعود الإسلامية،٢٠١٠.

٩.ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث القانونية.

١.حسام محسن عبد العزيز، القرار الإداري المضاد وأثرة على مبدأ الأمن القانوني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد صفر، ٢٠٢٤.

٢.موسى شحاذة، أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، العدد ٣، ٢٠٠١.

٣.ميسون علي عبد الهادي، القرار الإداري المضاد وحماية الحقوق المكتسبة في ظل أحكام مجلس الدولة، بحث منشور في مركز دراسات المرأة، جامعة بغداد، ٢٠١٩.

رابعاً: الدساتير والقوانين.

١.دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢.دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ المعدل.

٣.القانون المدني الفرنسي لعام ١٨٠٤ المعدل.

٤.قانون الموازنة الفرنسي الصادر في عام ١٩٠٥ المعدل.

٥.القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

٦.قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٧.قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٨.قانون تسبيب القرارات الإدارية الفرنسي الصادر ١٩٧٩ والنافذ في عام ١٩٨٠.

٩.قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

١٠.قانون تنظيم القضاء الإداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠.

١١.قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

خامساً: الأنظمة والتعليمات.

١. اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ الخاصة بإصدار قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

سادساً: القرارات القضائية.

١.حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (٢٦/ لسنة ١٣ قضائية)، الصادر في ١٦ مايو ١٩٩٢، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا لعام ١٩٩٤.

٢.حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٦٧٤٨ لسنة ٤٧ قضائية)، المؤرخ في جلسة ٢٠٠١/٥/١١. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠١.

٣.حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٤١٦ لسنة ٤٤ قضائية عليا)، جلسة ٢٠٠٢/٣/٣.

٤.حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٢٥٦ لسنة ٤٩ قضائية)، جلسة ٢٠٠٥/٢/٢، مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام ٢٠٠٥.

٥.حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٢٠٦ لسنة ٤٩ قضائية)، المؤرخ في جلسة ٢٠٠٥/٥/٢. مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري لعام ٢٠٠٥.

٦.قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٢٠٦/ قضاء موظفين/تمييز/ ٢٠١٧)، المؤرخ في ١٢/١٤/ ٢٠١٧، قرار غير منشور.

٧.قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم (١٤٧/ قضاء إداري/ تمييز/ ٢٠١٦)، المؤرخ في ٢٠١٨/٩/١٣، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٨.قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم (١٤١١/ قضاء إداري/ تمييز/ ٢٠١٨)، المؤرخ في ٢٠٢٠/٢/١٣، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.

٩.قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم (٥٨٤/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٨)، المؤرخ في ٢٠٢٠/٨/١٢، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.

١٠.قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٩٩٣/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢١) المؤرخ في ٢٠٢٢/٥/٢٩، المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢.

سابعاً: المصادر الأجنبية.

1. Les grads: arrest de jurisprudence administrative, edition 15, Paris, 2005.