الرقابة الادارية في دعوى الإلغاء

م. د. نادية احمد محمد
كلية القانون- جامعة نينوى
Nadia Ahmed Mohammad
nadia.mohmmed@uoninevah.edu.iq

ملخص البحث

يتناول هذا البحث موضوع "الرقابة الإدارية في دعوى الإلغاء" بوصفه أحد أبرز مظاهر تكريس مبدأ المشروعية في الدولة القانونية الحديثة، حيث تُشكّل دعوى الإلغاء الوسيلة القضائية التي تتيح للأفراد الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة، في حين تُمثّل الرقابة الإدارية أداة داخلية للتصحيح والتقويم. وقد سعى البحث إلى تحليل الإطارين المفاهيمي والقانوني لكل من دعوى الإلغاء والرقابة الإدارية، ثم استعرض حدود الرقابة القضائية على القرارات التقديرية، من خلال مقارنات مع نماذج قانونية متقدمة كفرنسا ومصر وكندا. وقد خلص البحث إلى أن فعالية الرقابة الإدارية والقضائية تكمن في تحقيق توازن حقيقي بين سلطة الإدارة وضمانات الحقوق.

الكلمات المفتاحية :دعوى الإلغاء، الرقابة الإدارية، مبدأ المشروعية، السلطة التقديرية.

Abstract

This research addresses the topic of *"Administrative Oversight in Annulment Actions"* as one of the most prominent manifestations of upholding the **principle of legality** in the modern rule-of-law state. The annulment action represents a judicial mechanism that allows individuals to challenge unlawful administrative decisions, while administrative oversight functions as an internal tool for correction and accountability. The study aims to analyze the conceptual and legal frameworks of both annulment actions and administrative oversight, and to examine the limits of judicial review over discretionary decisions. This is done through comparative analysis with advanced legal systems such as France, Egypt, and Canada. The research concludes that the effectiveness of both administrative and judicial oversight lies in achieving a genuine balance between the authority of the administration and the guarantees of individual rights.

Keywords: Annulment Action, Administrative Oversight, Principle of Legality, Administrative Discretion.

المقدمة

تُعد الرقابة على الإدارة من أبرز الضمانات التي تكرّس مبدأ المشروعية في الدولة القانونية، حيث تشكّل جسرًا حاسمًا بين السلطة التقديرية للإدارة وحقوق الأفراد المكفولة دستوريًا وقانونيًا. ومن أبرز آليات هذه الرقابة، تأتي دعوى الإلغاء باعتبارها الوسيلة القضائية التي تمكّن المتضرر من القرارات الإدارية اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في تلك القرارات، والمطالبة بإبطالها، دون المطالبة بتعويض مادي، بل استنادًا إلى خرق مبدأ سيادة القانون.

أهمية البحث: تبرز أهمية هذا البحث من خلال الدور المحوري الذي تلعبه دعوى الإلغاء في تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتوفير توازن موضوعي بين حق الإدارة في اتخاذ قرارات تتعلق بالمصلحة العامة، وحق الأفراد في حماية حقوقهم ومراكزهم القانونية من أي تعسف أو تجاوز، كما أن فهم أبعاد الرقابة الإدارية داخل دعوى الإلغاء يُعزز من فاعلية العمل الإداري ذاته، ويُسهم في ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد.

إشكالية البحث: تنطلق الإشكالية الرئيسة لهذا البحث من طرح التساؤل الآتي:

إلى أي مدى تُسهم دعوى الإلغاء، كأداة قضائية، في تفعيل مبدأ المشروعية وضمان خضوع الإدارة

للقانون، مع الحفاظ في الوقت ذاته على نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لها؟

1. هل تُعد الرقابة الإدارية، بصورها المختلفة، بديلاً كافيًا أو تمهيدًا ضروريًا للرقابة القضائية؟
2. ما هي الحدود التي يقف عندها القاضي الإداري عند ممارسته الرقابة في دعوى الإلغاء، لا سيّما في ظل وجود سلطة تقديرية للإدارة؟
3. وما مدى فاعلية القضاء العراقي في موازنة العلاقة بين مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية مقارنة بالنماذج القضائية في فرنسا، ومصر، كندا والعراق؟

منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والتشريعات الإدارية النافذة، واستقراء أحكام القضاء الإداري في العراق وعدد من الدول المقارنة، كما يتم توظيف المنهج المقارن بهدف الإضاءة على الفروقات الجوهرية في طريقة تعامل النظم القضائية المختلفة مع التوازن بين المشروعية والتقدير الإداري، بما يسمح بتقييم فاعلية النموذج العراقي.

هيكلية البحث: من اجل الإجابة على الأسئلة الواردة في إشكالية البحث وبالاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي والمنهج المقارن؛ قسمنا الموضوع الى مبحثين رئيسيين**؛ يتناول الأول الإطار المفاهيمي للرقابة ودعوى الإلغاء، واذي سيتم تقسيمه الى مطلبين نبحث من خلالهما** دعوى الإلغاء كآلية للطعن في القرارات الإدارية، من حيث تعريفها، خصائصها، وتمييزها عن غيرها من الدعاوى، كما يعرض لمفهوم الرقابة الإدارية، وصورها المتعددة، والحدود التي تفرضها الطبيعة القانونية والإدارية لهذه الرقابة.

أما المبحث الثاني فسيتناول العلاقة بين مبدأ المشروعية ونطاق تدخل القضاء الإداري، ويعالج هذا المبحث الكيفية التي يفعّل بها القضاء الإداري دعوى الإلغاء لحماية مبدأ المشروعية، ومدى قدرته على مراقبة القرارات التقديرية للإدارة دون أن يحل محلها، مع التركيز على التجارب القضائية المقارنة (الفرنسية، المصرية، الكندية) وتحليل الموقف العراقي في هذا السياق.

من خلال هذا الطرح يسعى البحث إلى تقديم تحليل متكامل ومقارن للمفاهيم والحدود القانونية للرقابة الإدارية في دعوى الإلغاء، مع تقديم مقترحات إصلاحية لدعم ولاية القضاء الإداري وتفعيل آلياته الرقابية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة ودعوى الإلغاء

تُعدّ دعوى الإلغاء أحد المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها نظام الرقابة القضائية على الإدارة، إذ تمثّل الوسيلة القانونية الأكثر فعالية في حماية مبدأ المشروعية، وفي كبح جماح السلطة التنفيذية متى تجاوزت حدود القانون أو أساءت استعمال سلطتها، فبموجب هذه الدعوى، يتمكن الأفراد من اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الإدارية التي تمس بحقوقهم أو مراكزهم القانونية، بغية إلغائها ورفع آثارها، دون السعي إلى تعويض مادي، وإنما صونًا للشرعية وفرضًا لاحترام القواعد القانونية في الدولة.

وفي هذا السياق، يُشكّل هذا المبحث مدخلًا نظريًا وتأصيليًا للرقابة في دعوى الإلغاء، من خلال استعراض الأساس المفاهيمي للدعوى وحدودها القانونية، مع إبراز خصائصها وتمييزها عن غيرها من الدعاوى المجاورة، ثم تحليل أبعاد الرقابة الإدارية باعتبارها أداة داخلية لتنظيم الأداء وضمان الالتزام بالمشروعية.

المطلب الأول: التعريف بدعوى الإلغاء ونطاق الرقابة الإدارية

تُعد دعوى الإلغاء إحدى أهم الآليات القانونية التي تكفل خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، فهي الأداة التي يملك بموجبها الأفراد الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء المختص، سعياً إلى إبطالها ورفع آثارها القانونية من المنظومة الإدارية.

وتمثل هذه الدعوى صورة نموذجية للرقابة القضائية على الإدارة، بما يرسخ التوازن بين سلطة الإدارة وحماية الحقوق الفردية، غير أن مفهوم دعوى الإلغاء لا يكتمل دون الإحاطة بنطاق الرقابة الممارسة في إطارها، لا سيما في ظل التمييز بين السلطة المقيدة للإدارة والسلطة التقديرية، وما يرتبط بذلك من حدود تدخل القضاء الإداري.

من هنا، فإن البحث في هذا المطلب يتطلب الوقوف أولاً على التعريف الفقهي والقانوني لدعوى الإلغاء، ثم بيان طبيعة الرقابة التي تمارس في ظلها، وأثرها في تكريس المشروعية وتعزيز الضمانات القانونية، من خلال ثلاث فروع .

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

تنوعت التعاريف التي صاغها الفقه العربي بالإضافة الى التعريف القانوني لهذه الدعوى، لكنها اشتركت في إبراز طابعها العيني وهدفها الإصلاحي، فهي الدعوى التي يرفعها الأفراد أمام القضاء الإداري بقصد الطعن في قرار إداري غير مشروع، والمطالبة بإلغائه دون التعويض، حمايةً للشرعية وضمانًا لحقوق الأفراد.

أولاً: مفهوم دعوى الإلغاء: تُعرف دعوى الإلغاء بأنها الوسيلة القضائية التي تتيح للأفراد أو الكيانات الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء المختص بقصد إلغائها، وذلك حمايةً لمبدأ المشروعية وضمانًا لاحترام حقوق الأفراد، ويُعتبر هذا النوع من الدعاوى من الركائز الجوهرية في القانون الإداري، لكونه أداة رقابة قضائية على تصرفات الإدارة [1].

وقد ورد في أحد أبرز المراجع الإنكليزية تعريف دعوى الإلغاء بأنها" إجراء قانوني يُرفع أمام القضاء الإداري بقصد إبطال تصرف إداري مخالف للقانون، عادةً بسبب انتهاكه للمعايير القانونية أو القواعد الإجرائية" [2].

كما عرف الفقيه الفرنسي، **"مارسيل فالين "** Marcel Walineدعوى الإلغاء بأنها: إجراء قانوني يقيمه الفرد أمام القاضي الإداري للطعن في قرار إداري غير مشروع بقصد إبطاله لمخالفته القانون، دون أن يكون هدفه جبر ضرر خاص، بل حماية النظام القانوني العام [3]، أما الفقيه الفرنسي "موريس هوريو Maurice Hauriou "، فيُبرز في تعريفه البُعد الموضوعي للدعوى، فيقول: دعوى الإلغاء هي وسيلة قانونية تهدف إلى مراجعة شرعية القرار الإداري من قبل قاضٍ مستقل،

---

[1] . عبد الغني بسيوني عبد الله، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 259.

[2] . Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 11th ed., Oxford University Press, 2014, p526.

[3] . Marcel Waline, *Précis de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1998, p. 510.

بهدف إزالة آثاره القانونية إذا تبيّن أنه غير مطابق لمبدأ المشروعية[4] .

أما الفقه المصري، فلقد عرف الدكتور عبد الغني بسيوني دعوى الإلغاء بأنها: " دعوى قضائية ترفع إلى جهة القضاء الإداري بقصد الحكم بإلغاء قرار إداري فردي نهائي غير مشروع، متى توافرت مصلحة قانونية لطالب الإلغاء، ووفق الشروط التي يحددها القانون [5].

وفي السياق العراقي، وبالاستناد إلى قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، نصت المادة (7/ثانيًا) على أن: للمحكمة الإدارية إلغاء القرار الإداري إذا كان مخالفًا للقانون أو مشوبًا بعيب في الشكل أو السبب أو الانحراف في استعمال السلطة[6] .
ومن ثم، يمكن القول إن التشريع العراقي يُقر دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية تنصب على فحص شرعية القرار الإداري، وتُمارس عبر القضاء الإداري المتخصص، دون أن تستهدف التعويض المالي بل تطهير النظام القانوني من القرار غير المشروع.

وإستناداً الى ماتم ذكرهُ، فإن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية، لا شخصية، تركز على مشروعية القرار بغض النظر عن مقدار الضرر اللاحق بالطاعن، وتهدف إلى تعزيز المشروعية في سلوك الإدارة، من خلال تمكين القضاء من مراجعة قراراتها وفحص مدى تقيدها بالقانون.

ثانياً. خصائص دعوى الإلغاء: تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص القانونية التي تجعلها تختلف عن سائر الدعاوى الأخرى، سواء المدنية أو الجزائية أو الإدارية ذات الطابع الشخصي، وتنبع هذه الخصائص من طبيعة الغرض الذي تستهدفه هذه الدعوى، والمتمثل في **حماية مبدأ المشروعية** وليس مجرد المطالبة بحق شخصي، مما يمنحها طابعًا مميزًا ضمن منظومة الرقابة القضائية على العمل الإداري، ونلخص من خلال الفقرات التالية هذه الخصائص من خلال النقاط التالية:

1. إنها دعوى عينية لا شخصية؛ أي ان هذه الدعوى لا توجه إلى شخص الإدارة بصفتها مسؤولة عن ضرر معين، بل تُوجه إلى القرار الإداري ذاته بوصفه عملاً قانونيًا مخالفًا للمشروعية، لذا فإن الغرض من دعوى الإلغاء لا يتمثل في جبر الضرر أو الحصول على تعويض، بل في رفع القرار غير المشروع من النظام القانوني [7].
2. دعوى موجهة ضد قرار إداري نهائي، فلا يتم قبول الدعوى إلا إذا كانت موجهة ضد قرار إداري نهائي نافذ، لا ضد عمل

---

[4] . Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e éd., Sirey, Paris, 1923, p. 350.

[5] . د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر *سابق*، ص 260.

[6] . يُنظر المادة (7/ثانيًا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013.

[7] . أكد الفقيه الفرنسي ديجي على هذه الخاصية بالقول؛ إن دعوى الإلغاء ليست دعوى مصلحة فردية بقدر ما هي آلية لحماية مبدأ المشروعية من العبث الإداري؛ يُنظر Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, Paris , 1930, p. 278

مادي أو مشروع قانون أو قرار تمهيدي، ويُشترط في القرار المطعون فيه أن يكون له أثر قانوني يمس المركز القانوني للطاعن، إذ نص **مجلس الدولة المصري** على أن: "محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي، الصادر عن سلطة إدارية مختصة، والمُحدث لمركز قانوني جديد أو معدّل له[8] .

3. هي دعوى قانونية مقيدة بشروط شكلية وموضوعية: على خلاف الدعاوى المدنية، تخضع دعوى الإلغاء لشروط صارمة من حيث القبول، أبرزها (وجود مصلحة شخصية ومباشرة، وتقديم الطعن خلال الميعاد القانوني، وتوجيهه ضد جهة إدارية مختصة)، هذه الشروط تعكس الطابع الاستثنائي لهذه الدعوى[9].
4. دعوى الإلغاء وسيلة غير تعويضية، إذ أنها لا تستهدف الحصول على تعويض مالي عن الأضرار التي قد يُسببها القرار الإداري، وإنما يُقصد بها رفع القرار المخالف للمشروعية، وإذا أراد الطاعن تعويضًا، فعليه أن يرفع دعوى مستقلة بالتعويض، وقد يُجمع بين الدعويين في حالات معينة[10].

الفرع الثاني: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى

تشتبه دعوى الإلغاء أحياناً بدعاوى أخرى وقد تختلف عنها وهذا ماسيتم بيانه من خلال الفقرات التالية: **أولا. تمييزها عن دعوى التعويض**: فالدعوى موضوع البحث تهدف إلى محو القرار الإداري غير المشروع من الوجود القانوني، بينما دعوى التعويض تهدف إلى جبر الضرر الناتج عن هذا القرار، وهي دعوى ذات طبيعة شخصية وليست موضوعية [11].

ثانياً. تمييزها عن الدعوى العينية: الدعوى العينية تهدف إلى تأكيد أو نفي حالة قانونية معينة دون المساس بقرار إداري معين، بينما دعوى الإلغاء تستهدف قراراً محدداً بذاته لإبطاله قضائيًا[12].

ثالثاً. تمييزها عن الرقابة السياسية أو البرلمانية: الرقابة السياسية غير قضائية تقوم بها المؤسسات

---

[8]. يُنظر؛ حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم 1400 لسنة 45 ق، جلسة 2001/3/27.

[9] . في هذا السياق ذهب الدكتور عبد الغني بسيوني إلى القول بأن: دعوى الإلغاء استثناء على الأصل العام في حرية التقاضي، مما يُوجب التزامًا دقيقًا بشروطها الشكلية والموضوعية لضمان جدّيتها وعدم استخدامها بصورة تعسفية ضد الإدارة، لمزيد من التفصيل يُنظر؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 267.

[10] . Craig, P. P. (2021), Administrative Law (9th ed.), Sweet & Maxwell, p. 813

[11] . Cane, P, Administrative Law, Oxford University Press,2011 , p. 325

[12] . Barnett, H. , Constitutional and Administrative Law (12th ed.). Routledge, 2017 ., p. 690

التمثيلية، أما دعوى الإلغاء فهي رقابة قضائية قائمة على معايير قانونية مجردة تُفصل فيها سلطة مستقلة هي القضاء الإداري[13].

الفرع الثالث: دعوى الإلغاء في التشريع العراقي

عرف الفقه العراقي دعوى الإلغاء بأنها: " دعوى قضائية ترفع إلى محكمة القضاء الإداري بقصد الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي مخالف للقانون، يمس مصلحة مشروعة لمقدم الدعوى" [14].

ودعوى الإلغاء في القانون العراقي وسيلة قانونية للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء الإداري، وبصورة خاصة أمام محكمة القضاء الإداري، هدفها إبطال القرار المخالف للقانون ورفعه من النظام القانوني.

وفي النظام القضائي العراقي، ميّز قانون مجلس الدولة بين الدعوى الإلغائية والدعوى التعويضية، حيث نص في المادة (7/ثانيًا) على أن المحكمة الإدارية "تفصل في الطلب المتعلق بإلغاء القرار الإداري دون أن يشمل ذلك طلب التعويض، ما لم يُقدّم بطلب مستقل.

وبخصوص طبيعتها فإنها لا تهدف إلى جبر ضرر شخصي بقدر ما تهدف إلى حماية الشرعية وإعادة التوازن بين الإدارة والأفراد، لذا فالحكم الصادر لا يقتصر أثره على أطراف الدعوى، بل يُعد حكمًا منشئًا يزيل القرار من الوجود القانوني بأثر رجعي من تاريخ صدوره وليس من تاريخ الحكم[15].

ويُشترط لقبول هذه الدعوى توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي نص عليها قانون مجلس الدولة العراقي وأكدتها التطبيقات القضائية.

أولا. الشروط الشكلية: يجب أن تُرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة، وفق المادة (7/ثانيًا) من قانون مجلس الدولة المعدل، وهي محكمة من اختصاصات قسم القضاء الإداري، وتختص بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المخالفة للقانون[16]، كما يجب إحترام ميعاد الطعن'إذ نص القانون على ضرورة تقديم دعوى الإلغاء خلال مدة (60) يومًا من تاريخ العلم

---

[13] . Mashaw, J. L. (2005). Due Process in the Administrative State. Yale University Press, p. 143.

[14] . عبد الستار العلي، القضاء الإداري العراقي: التنظيم والإجراءات، منشورات جامعة بغداد، 2019، ص113.

[15] . طارق الجبوري، "النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق"، مجلة العلوم القانونية، جامعة النهرين، العدد 4، 2020، ص79.

[16] . المادة (7/ثانيًا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013 على؛ "تفصل المحكمة الإدارية في صحة القرارات الإدارية الصادرة من الموظفين أو الهيئات في دوائر الدولة، إذا كانت مخالفة للقانون أو مشوبة بعيب في الشكل أو السبب أو الانحراف في استعمال السلطة.

بالقرار الإداري المطعون فيه، ويبدأ هذا الميعاد من تاريخ التبليغ الفعلي أو العلم اليقيني بالقرار، ويُعد تجاوز المدة سببًا لرد الدعوى شكلاً[17] .ومن الشروط ايضاً ان يتم تقديم عريضة دعوى مستوفية البيانات والمتضمنة اسم المدعي والمدعى عليه، موضوع الدعوى، القرار المطعون فيه، وتاريخ العلم به، مع إرفاق المستندات الداعمة.

ثانياً. الشروط الموضوعية: وتضمنت الشروط الموضوعية وجود قرار إداري نهائي، إذ لايتم قبول دعوى الإلغاء إلا إذا انصبت على قرار إداري نهائي، أي ليس تمهيديًا أو مجرد إجراء تنفيذي، ويشترط أن يكون القرار قد صدر عن سلطة إدارية مختصة، وله أثر قانوني مباشر يمس المركز القانوني للمدعي[18]، كما يُشترط وجود مصلحة شخصية ومباشرة، بمعنى آخر أن يؤثر القرار على مركزه القانوني أو أحد حقوقه المكتسبة، فالمصلحة المحتملة أو العامة لا تكفي لقبول الدعوى، وهذا ماقضت به المحكمة الإدارية: "يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة، ناشئة عن القرار المطعون فيه [19]، والشرط الأخير يجب عدم صدور قرار بات من جهة قضائية أخرى بشأن الموضوع، بمعنى آخر إذا كان موضوع القرار قد حُسم من قبل جهة قضائية مختصة بقرار بات، فلا يجوز إعادة الطعن فيه بدعوى الإلغاء، احترامًا لحجية الأحكام القضائية.

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة الإدارية وحدودها في دعوى الإلغاء

تُعدّ الرقابة الإدارية إحدى الركائز الأساسية لضمان انتظام العمل الإداري وخضوعه لمقتضيات المشروعية، فهي تمثل الآلية التي تمكّن الإدارة من مراجعة سلوكها وتصحيح مسارها بما يتوافق مع متطلبات الصالح العام، وهي بذلك لا تنفصل عن جوهر الدولة القانونية التي تقوم على احترام القانون ومساءلة السلطة التنفيذية عن تصرفاتها.

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية باعتبارها وسيلة داخلية للضبط والانضباط، إلى جانب كونها تمهيدًا حاسمًا للرقابة القضائية التي تُمارس في إطار دعوى الإلغاء، متى أخفقت آليات الرقابة الإدارية في تدارك الانحراف أو التصدي للتجاوز.

وفي هذا الإطار، تتنوع صور الرقابة الإدارية بين ذاتية ورئاسية وخارجية، كما تختلف من حيث توقيتها بين رقابة سابقة ولاحقة، مما يعكس مرونة هذا المفهوم وتعدد تجلياته في النظام الإداري، الا ان الرقابة، على أهميتها، تبقى محكومة بجملة من القيود، سواء في حدودها الذاتية أو في مدى قابليتها للنفاذ القضائي، خصوصًا عندما تتصل بقرارات تتسم بطبيعة تقديرية يصعب على القاضي الإداري إخضاعها لرقابة شاملة.

من هنا، يتناول هذا المطلب بيان المفهوم النظري للرقابة الإدارية، وصورها المتعددة في الواقع

---

[17]. نصت المادة (15) من القانون المعدل: "تُرفع دعوى الإلغاء خلال ستين يومًا من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو العلم به علمًا يقينيًا

[18]. يُنظرقرار المحكمة الإدارية العليا العراقية، الطعن رقم 12/قضاء إداري/2019، جلسة 2019/4/17.

[19] . يُنظر قرار المحكمة الإدارية، الطعن رقم 88/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/6/23.

الإداري، ثم ينتقل إلى تحليل الحدود التي يقف عندها القاضي الإداري عند نظره في دعوى الإلغاء، لا سيما حين تكون محل الطعن قرارات إدارية تتضمن عناصر تقديرية، حيث يُفترض أن يبقى القضاء في منأى عن الحلول محل الإدارة، مع بقائه حارسًا على حدود المشروعية، ويستعرض المطلب أيضًا موقف القانون العراقي والفقه المقارن من نطاق هذه الرقابة، بهدف إظهار التوازن الدقيق بين احترام حرية الإدارة في تصريف شؤونها، وبين ضرورة خضوعها لرقابة تضمن احترام الحقوق وعدم الانحراف بالسلطة.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وصورها

تُعدّ الرقابة الإدارية أحد المرتكزات الجوهرية في النظام الإداري الحديث، إذ تمثل الأداة التي تمكّن الإدارة العامة من ضمان مشروعية أعمالها وكفاءتها في تحقيق الأهداف العامة، وتكتسب الرقابة الإدارية أهميتها من كونها وسيلة لتصحيح الانحرافات، ومنع التجاوزات، وضمان احترام القوانين والمبادئ التي تحكم العمل الإداري.

وتتنوع صور هذه الرقابة بتنوع الجهات التي تمارسها والغايات التي تهدف إليها، فهي قد تكون ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، أو خارجية تصدر عن سلطات أخرى، وقد تأخذ طابعاً سابقاً أو لاحقاً للعمل الإداري. وسيتم في هذا الفرع بيان المفهوم الدقيق للرقابة الإدارية، واستعراض أبرز صورها، مع التمييز بين كل نوع من حيث الطبيعة والوظيفة، وبما يُظهر التفاعل القائم بين الرقابة وتحقيق الإدارة الرشيدة.

أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية: الرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تمارس بها السلطة الإدارية أو الجهات العليا في الدولة الإشراف والفحص والتقويم لأعمال الهيئات أو الموظفين الإداريين، بقصد التأكد من مشروعية وفعالية الأداء الإداري وضمان التزامه بتحقيق أهداف الإدارة العامة ضمن الأطر القانونية.

وقد عرفها الفقه الإنكليزي بأنها " هي العملية التي تُراجع وتُقيّم من خلالها الأنشطة الإدارية بهدف التأكد من التزامها بالقانون، وفاعليتها في الأداء، وخضوعها لمبدأ المساءلة"[20].

وفي الفقه الفرنسي، تُعرف بأنها: " السلطة التي تمارسها جهة إدارية بهدف التحقق من قانونية وملاءمة القرارات أو التصرفات التي تتخذها جهة إدارية أخرى، وذلك لضمان توافقها مع النصوص القانونية وتحقيقها للمصلحة العامة" [21].

أما الفقه الإداري العربي عرفها بأنها: مجموعة الوسائل التي تتيح للسلطة الإدارية مراجعة أعمال الإدارة التابعة لها للتأكد من مطابقتها للقانون وتحقيقها للمصلحة العامة [22].

وبالنسبة للنظام الإداري في العراق فقد تبنّى مجموعة من الأدوات الرقابية التي تعكس الطبيعة المختلطة للرقابة، سواء كانت داخلية أم خارجية، وتُعد هيئة النزاهة الاتحادية، وديوان الرقابة

[20] .Craig, Paul P. Administrative Law (9th ed.), Sweet & Maxwell, 2021, p. 653.

[21] . Chapus, René. Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, 15e éd., 2018, p. 356.

[22] . عبد الغني بسيوني عبد الله، "القانون الإداري"، دار المعارف، مصر، 2007، ص324.

المالية الاتحادي من أبرز المؤسسات الرقابية التي تمارس دورها بموجب قوانين خاصة، إلى جانب اللجان البرلمانية التي تتابع أداء الوزارات والدوائر.

كما ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على وسائل متعددة لضبط السلوك الوظيفي ومحاسبة الموظفين عند الإخلال بواجباتهم، وهو يمثل أحد مظاهر الرقابة الرئاسية والداخلية.

ورغم وجود هذا الإطار القانوني، إلا أن التطبيق العملي للرقابة الإدارية في العراق يواجه عدة تحديات، أبرزها ضعف الإرادة السياسية، وتداخل الصلاحيات، وغياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية، فضلاً عن محدودية الإمكانيات الفنية والبشرية. [23].

ثانياً: صور الرقابة الإدارية: تتعدد صور الرقابة الإدارية بحسب الجهة التي تمارسها، والمرحلة التي تتم فيها، إذ تتضمن:

1. الرقابة الذاتية (الداخلية) :تمارسها الإدارة على نفسها من خلال الأجهزة التابعة لها، كهيئات التفتيش الداخلي، أو الأقسام الرقابية في الوزارات. وتُعدّ هذه الرقابة من أهم الأدوات لضمان الانضباط الوظيفي والامتثال للقوانين قبل تدخل جهات خارجية [24].
2. الرقابة الرئاسية :يمارسها الرئيس الإداري على أعمال المرؤوسين ضمن تسلسل السلطة الإدارية، وتُستمد من مبدأ التدرج الإداري، وتتيح له تعديل أو إلغاء أو التصديق على قرارات مرؤوسيه[25]، إذ أكدت القوانين الإدارية في معظم الدول العربية على هذه الصورة، ومن ذلك قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 الذي يعطي الرئيس الإداري سلطة تقييم ومحاسبة موظفيه، والتدخل في أعمالهم عند الضرورة [26].
3. الرقابة الخارجية :وهي تلك التي تمارسها جهات خارج الجهاز التنفيذي مثل البرلمان، أو القضاء، أو هيئات النزاهة ومكافحة الفساد. وتهدف إلى كبح الانحراف الإداري وضمان احترام المشروعية.
4. الرقابة السابقة واللاحقة: تعني الرقابة السابقة تتم قبل تنفيذ القرار الإداري (كالتأشير المسبق من ديوان الرقابة المالية)، والرقابة اللاحقة تحصل بعد التنفيذ، وتهدف إلى تقييم الأداء والمساءلة[27].

الفرع الثاني: حدود الرقابة في دعوى الإلغاء

تمثل دعوى الإلغاء إحدى الوسائل القضائية الفعالة لضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، حيث تمكّن الأفراد من الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء الإداري، ومع ذلك، فإن هذه الرقابة القضائية ليست مطلقة، بل تحكمها حدود موضوعية وشكلية تتعلق بطبيعة القرار الإداري، ومجال سلطة الإدارة التقديرية،

---

[23] . يُنظر المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعد

[24] . محمد عبد الفتاح عبد المعطي، *الرقابة الإدارية بين النظرية والتطبيق*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص88.

[25] . عادل الطباطبائي، *القانون الإداري*، دار الاحمدي، الكويت، 2011، ص 12.

[26] . يُنظر المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 (المعدل).

[27] . David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public*

ومدى تقييد القاضي الإداري في التوسع في ولايته، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على مدى الحماية القضائية المتاحة لطالب الإلغاء، وسيتم توضيح حدود هذه الرقابة في مجال السلطة التقديرية، ومن ثم الرقابة على مشروعية الإجراءات دون النفاذ إلى الملاءمة، مع الإشارة الى موقف القانون العراقي وبعض الأنظمة .

اولاً. حدود الرقابة في مجال السلطة التقديرية: من المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء الإداري أن القاضي الإداري لا يحل نفسه محل الإدارة في المسائل التي تدخل ضمن سلطتها التقديرية، ما لم يثبت تعسفها في استعمال السلطة، أو انحرافها عن الهدف الذي خوّلها إياه القانون [28].

فالرقابة على التقدير الإداري تظل جزئية، حيث يقتصر دور القضاء على التحقق من سلامة الأركان القانونية للقرار، دون أن يمتد إلى مناقشة مدى صواب التقدير ذاته، إلا في حالات الانحراف أو الخطأ البيّن.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي مرارًا بأن "السلطة التقديرية لا تعني إعفاء الإدارة من رقابة القضاء، بل تحد من مدى هذه الرقابة [29] ، وهو ما يلتقي مع موقف القضاء الإداري المصري الذي يجيز الطعن في القرارات التقديرية متى شابها إساءة استعمال السلطة أو خالفت مقتضيات العدالة [30].

إذ يتم الفصل بوضوح بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، ويُعدّ مجلس الدولة المرجع الأعلى في رسم حدود هذه الرقابة، حيث يُبطل القرارات الإدارية التي تنطوي على انحراف في السلطة، أو خطأ جسيم في التقدير [31] .

أما في **مصر**، فإن محكمة القضاء الإداري تخضع حتى القرارات ذات الطبيعة التقديرية لرقابة شكلية وموضوعية صارمة متى تجاوزت الإدارة حدود سلطتها أو خالفت موجبات الصالح العام[user-content-fn-8] [32].

ثانياً. الرقابة على مشروعية الإجراءات دون النفاذ إلى الملاءمة: يقتصر دور القاضي الإداري على الرقابة على المشروعية دون أن يمتد لفحص ملاءمة القرار الإداري، أي أنه لا يناقش مدى نجاعة القرار أو فائدته من منظور سياسي أو إداري، بل يكتفي بالنظر في توافقه مع القواعد القانونية من حيث الشكل والسبب والاختصاص والمحل والغاية، وقد كرّست الأنظمة القانونية المقارنة، كالأنظمة البريطانية والفرنسية، هذا القيد استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات[user-content-fn-4] [33].

---

[28]. د. محمد حسن قاسم، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 89 .

[29] . Conseil d'État, 26 décembre 1925, Rodière, Rec. CE p. 1056.

[30] . د. سليمان الطماوي، *القضاء الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص 267

[31] . René Chapus, *Droit Administratif Général*, Montchrestien, 15e éd., 2001, T.1, p. 678

[32] . يُنظر حكم محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 21623 لسنة 60 ق، جلسة 2008/3/17.

[33] . Peter Leyland & Gordon Anthony, *Administrative Law*, 8th ed., Oxford University Press, 2016, p. 158.

وفي هذا السياق، فإن القاضي لا يملك، عند نظر دعوى الإلغاء، أن يعدّل القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يملك فقط أن يلغيه كليًا أو جزئيًا إذا تبيّن له مخالفته للقانون، دون أن يحل محل الجهة الإدارية [34].

ثالثاً. موقف التشريع العراقي: لم يُخرج القانون العراقي دعوى الإلغاء عن هذا الإطار العام، حيث نصّ قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل في المادة (7) على جواز الطعن في القرارات الإدارية النهائية إذا كانت مشوبة بعيب عدم المشروعية، وقد استقر القضاء الإداري العراقي، في أحكامه الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، على عدم جواز بسط رقابته على مضمون التقدير الإداري ما لم يكن القرار منطويًا على تعسف أو انحراف واضح في استعمال السلطة[user-content-fn-6] [35]، كما لا يمتد دور القاضي العراقي إلى فحص مدى جدوى القرار أو ملاءمته، بل يكتفي بفحص مدى احترامه للشروط الشكلية والموضوعية التي يفرضها القانون، مما يضع حداً فاصلاً بين الرقابة القانونية والرقابة على السياسات العامة.

المبحث الثاني

مبدأ المشروعية ونطاق تدخل القضاء الإداري

يُعد مبدأ المشروعية من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة الحديثة، فهو الإطار الذي تنتظم ضمنه تصرفات الإدارة ويُبنى عليه تدخل القضاء الإداري لحماية حقوق الأفراد وضمان التزام السلطة التنفيذية بالقانون. وتبرز أهمية هذا المبدأ في دعوى الإلغاء، التي تُعد الوسيلة القضائية الأكثر فاعلية لكبح التجاوزات الإدارية، وإعادة التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وصون الحقوق والحريات.

ولأن المشروعية لا تكتسب فعاليتها إلا من خلال آلية رقابية فعّالة، فإن تدخل القضاء الإداري يُمثّل الأداة العملية لتجسيد هذا المبدأ، إذ يقوم القاضي الإداري بفحص مدى مطابقة القرار الإداري للنصوص القانونية من حيث الشكل والمضمون، ويتولى إبطال أي قرار يثبت انحرافه عن القاعدة القانونية. وتختلف هذه الرقابة في مداها ومجالاتها بحسب النظم القانونية، مما يدفع إلى دراسة مقارنة بين النماذج المختلفة لفهم تطور مفهوم المشروعية وأثره على ميدان القضاء الإداري.

وعليه، سيتناول هذا المبحث تحليل الأساس النظري والعملي لمبدأ المشروعية، ومدى اتساع سلطة القضاء الإداري في بسط رقابته على تصرفات الإدارة، مع الاستناد إلى نماذج مقارنة من النظامين الفرنسي والمصري، ومناقشة الإطار العراقي وتحدياته في هذا المجال.

المطلب الأول

التعريف بمبدأ المشروعية كأساس لرقابة القضاء الإداري

يتخذ مبدأ المشروعية موقعًا محوريًا في تنظيم العلاقة بين الإدارة والقانون، فهو القيد الذي يمنع تحوّل السلطة الإدارية إلى أداة تعسف أو انحراف، ويُشكل في ذات الوقت الأساس الذي تستند إليه دعوى الإلغاء عند الطعن في القرارات الإدارية، ولا يمكن تصور رقابة قضائية فاعلة دون وجود هذا

https://www.iraqfsc.iq/news.5063

[34] . عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص 229.

[35] . يُنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق، العدد 2008/26، بتاريخ 2009/3/12؛ على الموقع:

المبدأ، الذي يجعل من القاضي الإداري الضامن الحقيقي لاحترام الإدارة للقانون.

ويستوجب فهم هذا المبدأ التوقف عند مفهومه في الفقه المقارن، بين المدرسة الفرنسية التي جعلت منه الأساس النظري لولاية مجلس الدولة، والنظام الأنكلوسكسوني الذي يعبّر عنه بمفهوم "Rule of Law"، فضلًا عن جذوره الدستورية والتشريعية في السياق العراقي. كما يستدعي الأمر إبراز العلاقة العضوية بين المشروعية ودعوى الإلغاء، بوصف الأخيرة وسيلة لتعزيز سيادة القانون وضمان التوازن بين السلطة والمسؤولية.

لذلك، يُعنى هذا المطلب بتوضيح المفهوم الدقيق لمبدأ المشروعية، وتحليل أبعاده القانونية، ومقارنته بين النظم المختلفة، مع التركيز على مدى انعكاسه في العمل القضائي العراقي.

الفرع الأول

مفهوم المشروعية كأساس لرقابة القضاء الاداري

يُعد مبدأ المشروعية حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية الحديثة، فهو يُلزم السلطات العامة كافة، وعلى رأسها الإدارة، بالخضوع للقانون في جميع تصرفاتها وأعمالها، الأمر الذي يشكّل **الأساس القانوني والدستوري لتدخل القضاء الإداري** في رقابة هذه التصرفات، ولا سيما في إطار دعوى الإلغاء، وسنوضح بأختصار غير مخل بالمعنى مايعنيه هذا المبدأ من خلال الفقرات التالية:

أولًا: مفهوم مبدأ المشروعية: يقوم مبدأ المشروعية على أن الإدارة، بوصفها سلطة تنفيذية، لا يمكنها أن تتصرف بمعزل عن القانون أو خارجه، بل يجب أن تستند في كل تصرف إلى قاعدة قانونية تعلوها وتضبط نشاطها، إذ ذهب الفقه الإداري إلى اعتبار هذا المبدأ تجسيدًا لفكرة *سيادة القانون*، بحيث لا تكون الإدارة حرة أو مطلقة الإرادة، وإنما مقيدة دائمًا بحدود النصوص التشريعية واللوائح التنظيمية [36].

وقد فرّق الفقه بين صورتين من صور المشروعية: الأولى؛ المشروعية الشكلية: والتي تقتضي احترام الإدارة لمصادر القاعدة القانونية ودرجاتها وتسلسلها، والثانية؛ المشروعية الموضوعية : والتي تفرض على الإدارة أن تلتزم بمبادئ العدالة والإنصاف والغاية من النص القانوني، حتى عند وجود سلطة تقديرية.

ثانيًا: البعد المقارن للمشروعية بين المدرسة الفرنسية والأنكلوسكسونية: في الفقه الفرنسي، يشكّل مبدأ المشروعية الأساس النظري لعمل مجلس الدولة، وهو ما تأكد منذ وقت مبكر في قضية (*Cadot*) عام 1889، التي قررت أن مجلس الدولة هو القاضي العادي للقرارات الإدارية، ومن ثم خضعت الإدارة لرقابة قضائية مباشرة تهدف إلى التحقق من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون [37].

---

[36] . سليمان الطماوي، *الوجيز في القانون الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، ط10، 2019، ص 124.

[37] . Conseil d’État, arrêt Cadot, 13 décembre 1889 www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-13-decembre-1889

أما في النظام **الأنكلوسكسوني:** فيتم التعبيرعن مبدأ المشروعية بمفهوم"Rule of Law" ، الذي يشمل خضوع جميع مؤسسات الدولة – بما فيها البرلمان ذاته – للقانون [38]، ويُعد هذا المفهوم أكثر شمولًا من نظيره الفرنسي، لأنه يُعطي القاضي سلطة رقابة واسعة، بما فيها مساءلة الإدارة عن مدى ملاءمة قراراتها، وليس فقط عن مشروعيتها الشكلية.

ثالثًا: مبدأ المشروعية في التشريع العراقي: نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في مادته الخامسة على أن *" السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيته"* وهي صياغة تعكس التزام الدولة بمبدأ المشروعية كأساس للنظام العام، كما جاء في المادة (6) " يتم تداول *السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور"*، وهو ما يُعزز خضوع السلطات كافة – بما فيها السلطة التنفيذية – للضوابط الدستورية والقانونية[39] .

كما أن القوانين الإدارية النافذة، مثل قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، أعطت الصلاحية للقضاء الإداري بالحق في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون أو الصادرة عن جهة غير مختصة أو المعيبة من حيث السبب أو الشكل أو الغاية، وهي تطبيقات مباشرة لمبدأ المشروعية [40].

رابعًا: العلاقة بين المشروعية ودعوى الإلغاء: إن دعوى الإلغاء ما هي إلا وسيلة قانونية لحماية مبدأ المشروعية، فالغرض منها ليس فقط إعادة الحال إلى ما كان عليه، بل التأكيد على أن الإدارة ليست فوق القانون، وأن القاضي الإداري هو الحارس الطبيعي لمشروعية القرار الإداري، فبدون وجود مبدأ المشروعية كأساس، لما كان للقاضي الإداري سند يتكئ عليه عند فحص شرعية القرار.

وتُعد هذه الدعوى من الدعائم الأساسية للدولة القانونية، إذ تمنع الإدارة من الانحراف عن القانون أو إساءة استعمال سلطتها، وتجعل من الرقابة القضائية ضمانة فعالة ضد التعسف والفساد الإداري.

وأخيراً نرى بأنه لايمكن تصوّر قيام دعوى إلغاء دون وجود مبدأ المشروعية، فهو الإطار الناظم الذي يضبط حدود سلطات الإدارة، ويوفّر السند لمشروعية تدخل القاضي الإداري عند الانحراف، فالقضاء الإداري ليس مشرعًا ثانيًا، بل هو سلطة تراقب مدى احترام الإدارة للقانون، وتضمن التوازن بين ضرورات المصلحة العامة وضمانات الحقوق الفردية.

الفرع الثاني

نطاق تدخل القضاء الإداري لحماية مبدأ المشروعية

يُعد مبدأ المشروعية المعيار الذي يضبط علاقة الإدارة بالقانون، ويُشكّل حجر الأساس في دعوى الإلغاء، إذ من خلاله يُتاح للقاضي الإداري فحص مشروعية القرارات الإدارية والطعن فيها عند ثبوت مخالفتها للقواعد القانونية، وتبعًا لذلك،

---

[38] . A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, 8th ed., 1915, p. 202.

[39] . يُنظر المادة (5 و6) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

[40] . يُنظر المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، منشورات الوقائع العراقية، العدد 2729.

فإن نطاق تدخل القضاء الإداري في بسط رقابته على تصرفات الإدارة يختلف بحسب البيئة الدستورية والتقاليد القانونية في كل دولة، وسنبين من خلال الفقرات التالية مضمون ذلك:

أولًا: النموذج الفرنسي – رقابة شاملة وهرمية على المشروعية: يُعد مجلس الدولة الفرنسي النموذج الأبرز في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، فبعد حكم (*Cadot*) عام 1889، تم تكريس اختصاصه العام للنظر في دعاوى الإلغاء ضد تصرفات الإدارة، وأصبحت رقابته تشمل:

1. **المشروعية الخارجية**: التي تتضمن التحقق من الاختصاص، الشكل، واحترام الإجراءات القانونية.
2. **المشروعية الداخلية**: والتي تشمل رقابة السبب، الغاية، والمحل، مع التدقيق في مدى توافق القرار مع المصلحة العامة [41] .

وقد توسّعت هذه الرقابة لتشمل حتى عناصر *الملاءمة* في حالات خاصة، مثل الانحراف بالسلطة أو المساس بالحريات الأساسية، كما في القضية الشهيرة (*Benjamin*) لعام1933، التي رسّخت مبدأ التناسب بين القرار الإداري وهدفه، وأكدت أن حرية التعبير لا يجوز تقييدها إلا بقدر الضرورة [42].

والذي يمكن ملاحظته؛ أن القاضي الإداري الفرنسي لا يكتفي برقابة المشروعية الشكلية، بل يغوص في جوهر القرار، خاصة عندما يُثار مسّ بالحقوق أو تجاوز في استعمال السلطة، مما يجعله نموذجًا متقدمًا لتفعيل مبدأ المشروعية القضائية.

ثانيًا: النموذج المصري – رقابة مزدوجة على المشروعية ومبادئ العدالة: استلهم النظام المصري من النموذج الفرنسي، إذ تم إنشاء مجلس الدولة؛ عام 1946، وأنيط به اختصاص إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وقد أكد هذا المجلس منذ نشأته في العديد من أحكامه على " السلطة التقديرية ليست رخصة للإدارة في إصدار ما تشاء من قرارات، وإنما هي مقيدة بمبادئ القانون والعدالة" [43].

وتتسم الرقابة القضائية في مصر بالثبات والاتساع، حيث تُراقب المحكمة المشروعية بجميع عناصرها، مع اهتمام خاص بحقوق المتقاضين، لا سيما في حالات الفصل التعسفي المتمثلة في (سحب القرارات، أو الانحراف الإداري)، كما يُستفاد من سلسلة أحكام المحكمة الإدارية العليا

---

[41] . د. عبد الغني بسيوني، *القضاء الإداري – نظرية دعوى الإلغاء*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 211.

[42] . Conseil d'État, arrêt Benjamin, 1933.

[43] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 356 لسنة 15 ق، جلسة 1974/1/12، على الموقع: =

= www. dministrative Court Cases Jun 23, 2016 – Administrative Court Cases ،Texts of Court Judgment Orders. Egypt Justice .

التي رسّخت مفاهيم مثل الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، والتناسب، والحماية القانونية للثقة المشروعة[44].

وتُعد مصر من الدول التي منحت قاضي الإلغاء صلاحيات واسعة في فحص الواقع والقانون، دون أن يرقى إلى حد الحلول محل الإدارة.

ثالثًا: العراق – رقابة جزئية وتحديات في بسط سلطة المشروعية: في العراق، تمارس محكمة القضاء الإداري التابعة لمجلس الدولة الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية وفق قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، إذ تضمنت المادة (7): "تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط، ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً [45].

ووفقاً لهذه المادة فأن (محكمة القضاء الإداري) تختص بالنظر في طلبات الإلغاء، شريطة أن يكون القرار المطعون فيه قد صدر من جهة إدارية نهائية، وتوفرت فيه الشروط الشكلية للدعوى.

ومع أن الإطار التشريعي يُتيح إمكانية الرقابة على المشروعية، إلا أن نطاق تدخل القضاء العراقي لا يزال محصورًا إلى حد كبير في الجوانب الشكلية للقرارات الإدارية، في حين يتردّد في التوسّع برقابة السلطة التقديرية، أو تقييم الملاءمة، وذلك لغياب نصوص صريحة تؤسس لرقابة موضوعية معمقة، أو بسبب الموروث الإداري الذي يُغلّب حرية الإدارة على حماية الأفراد.

وقد أشار بعض الفقهاء في العراق إلى هذا القصور بقولهم: "إن تدخل القضاء الإداري العراقي ما يزال في طوره الأولي، ولم يبلغ بعد المستوى الذي يضمن خضوع الإدارة للرقابة القضائية الكاملة وفق المفهوم الحديث للمشروعية " [46].

وفيما يلي نبين تطبيقات قضائية حديثة لحماية مبدأ المشروعية في القضاء الإداري العراقي:

1.إلغاء قرارات إدارية لعدم احترام الاختصاص والإجراءات القانونية: في أحد الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا العراقية، اعتبرت المحكمة أن قرار الإدارة الذي أُعيد عليه تسكين الموظفين وترفيعهم لم يُراعَ في أصله قواعد الاختصاص والإجراءات القانونية، مما تطلب إلغاؤه وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري لإعادة نظرها مع الالتزام بضوابط المشروعية، وهذا الحكم يؤكد أن القضاء الإداري لا يكتفي بالشكل، بل يفحص ملاءمة القرار للقاعدة القانونية وللمصلحة العامة، بما يتوافق مع مبدأ المشروعية الذي يتطلب احترام القواعد القانونية

---

[44] . فؤاد عبد المنعم رأفت، *القضاء الإداري ودوره في حماية الحقوق والحريات*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 221

[45] . علي كاظم الجنابي، *الرقابة على مشروعية القرار الإداري في العراق – دراسة مقارنة*، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد 2، 2022، ص 99.

[46] . عمار ناجي، *توسيع الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق – دراسة مقارنة*، مجلة كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 3، 2021، ص 212.

في مكونات القرار الإداري مثل السبب والغاية والمحل [47].

2. إلغاء قرارات بسبب عيب الانحراف في استعمال السلطة: تُشير الدراسات إلى أن المحكمة الإدارية العراقية تلغي بعض القرارات الإدارية عندما يتبين أن القرار مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ففي هذا السياق، قضت المحاكم بإلغاء قرار نقل موظف بعد ثبوت أن النقل كان نتيجة خلافات شخصية غير مشروعة وليس لاعتبارات مهنية أو تنظيمية سليمة، مما يُعد انتهاكًا لمبدأ المشروعية المكفول للقاضي الإداري، هذا النوع من الرقابة **على** الغاية والسبب الحقيقي للقرار يُعد تطبيقًا عمليًا لمبدأ المشروعية، حتى لو كانت السلطة التقديرية حاضرة [48].

3. **إلغاء قرارات إداريّة لعدم احترام المصلحة القانونية للمواطن: في** حالات كثيرة نظرها القضاء الإداري، تم الغاء قرارات إدارية لأن الإدارة تجاهلت **(**الحقوق المكتسبة للمواطن أو الموظ**ف)** وهو ما يعبر عن تطبيق فعلي لمبدأ المشروعية الذي يتطلب عدم المساس بالحقوق المكتسبة إلا بنص قانوني صريح. وقد برزت هذه الرقابة في عدة قرارات قضائية تتعلق بإنهاء خدمات موظفين أو إسقاط حقوقهم دون سند قانوني صحيح [49].

---

[47] . في هذا الإطار، قضت **محكمة القضاء الإداري العراقية في الحكم رقم (86/2014)** بإلغاء القرارين الإداريين الصادرين عن إحدى الجهات الحكومية، لثبوت وجود عيب جوهري في مشروعيتهما، مما يؤكد توجه المحكمة نحو **إعمال مبدأ المشروعية بصورة فاعلة حتى في نطاق السلطة التقديرية**، متى ما ثبت الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون؛ يُنظر: قرار محكمة القضاء الإداري، العدد 2014/86، منشور في موقع وزارة العدل العراقية: https://www.moj.gov.iq/view.154

[48] . أكدت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد قراراتها التمييزية على ضرورة أن تُبنى الأحكام القضائية الإدارية على تسبيب قانوني سليم، وقضت **بنقض قرار محكمة القضاء الإداري وإعادة الدعوى للنظر مجددًا** بسبب خلل في التسبيب وعدم كفاية التبرير القانوني، وهو ما يعكس **التزام القضاء الإداري نفسه بمبدأ المشروعية** كأساس في إصدار الأحكام لا فقط في مراجعة قرارات الإدارة، يُنظر؛ قرار المحكمة الإدارية العليا، نقض حكم القضاء الإداري وإعادة الدعوى، منشور ضمن بيانات مجلس القضاء الأعلى: https://www.sjc.iq/qview.3229

[49] . قضت **محكمة القضاء الإداري** بإلغاء قرار إداري صادر عن إحدى الوزارات بإنهاء خدمة موظف، لكون القرار جاء خاليًا من الأسباب القانونية والموضوعية التي تُبرر إنهاء الخدمة، وأشارت المحكمة إلى أن القرار الإداري المطعون فيه قد **مسّ مركزًا قانونيًا مستقرًا** دون أن يُظهر أن الموظف قد ارتكب مخالفة تستوجب ذلك، ودون أن يبيّن إذا ما كانت هناك لجنة تحقيقية أو جزائية أصدرت توصية بإنهاء خدمته، واعتبرت المحكمة أن مجرد السلطة التقديرية لا تكفي لتبرير المساس بحقوق الموظف، ما **لم تكن هناك** مبررات قانونية واضحة ومعلّلة.
كما شددت المحكمة على أن الحقوق المكتسبة للموظف العام لا يجوز المساس بها إلا بموجب إجراءات قانونية سليمة، واحترامًا لمبدأ المشروعية **و**الضمانات التأديبية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.يُنظر؛

4. **حدود رقابة القضاء العراقي على بعض القرارات:** في تفسير نصوص قانون مجلس شورى الدولة (المادة 7 / الفقرة (ج) من بند خامس)، رأت المحكمة أن قضاء الموظفين ليس مختصًا بنظر القرارات الصادرة بموجب عقود أو الإجراءات العقدية إذ نص القانون على سبيل آخر للطعن فيها، مما يشير إلى حدود تدخل القضاء الإداري في بعض السياقات المعينة، وهو تقيد بالقانون نفسه يندرج ضمن حماية المشروعية بمعناها النظامي الدقيق، ومن خلال التحليل المقارن بين التطبيق القضائي ومبدأ المشروعية وجدنا عدة أمور:

أ. أن تفعيل مبدأ المشروعية في القضاء العراقي يظهر بوضوح عندما يتم إلغاء قرارات إدارية لعيوب جوهرية مثل الانحراف بالسلطة، عدم الالتزام بالإجراءات، تجاوز الاختصاص، والإضرار بالمصلحة القانونية للمتقاضي.

ب. التدخل القضائي ليس فقط شكليًا، بل يمس جوهر القرار الإداري في عدة مواقف، مما يعكس اتجاهًا نحو حماية المشروعية، رغم بعض القيود التشريعية والإجرائية.

ت. الرقابة على السلطة التقديرية في العراق ليست مطلقة كما في النظم المتقدمة، لكن تطبق في حدود الحالات التي يُثبت فيها إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون بوضوح، مما يُشكل أرضية صلبة لتعزيز الرقابة في المستقبل.

وفي ختام هذا الفرع ؛ يتضح من المقارنة أن النموذج الفرنسي يُقدّم أعلى درجات التفعيل لمبدأ المشروعية من خلال **الرقابة النوعية** على جوهر القرار الإداري، بينما اتخذ النموذج المصري طريقًا وسطًا يجمع بين الحذر في الملاءمة والصرامة في احترام القانون.

أما النموذج العراقي، فلا يزال يعاني من تأثيرات الموروث الإداري والقيود الإجرائية التي ترسبت عبر عقود من المركزية وضعف استقلال القضاء، وهو ما انعكس سلبًا على قدرة المحاكم الإدارية في ترسيخ مبدأ المشروعية كضابط أساس للعمل الإداري. ورغم أن القضاء الإداري في العراق أحرز بعض التقدم، لا سيّما من خلال اعتماد المنهج التحليلي في فحص عناصر القرار الإداري – كعنصر السبب والاختصاص والشكل – إلا أن ممارسته للرقابة لا تزال حبيسة الإطار الشكلي، وتفتقر في كثير من الأحيان إلى التوسع في فحص الغاية والمضمون، خاصة في الحالات التي تمسّ الحقوق الدستورية والحريات الفردية.

ومن هنا، يُصبح من الضروري أن يتبنى القضاء الإداري العراقي نهجًا أكثر تطورًا واتساعًا في رقابته على مشروعية القرارات، مستفيدًا من اجتهادات القضاء المقارن، لا سيما في فرنسا ومصر، والتي أرست معايير دقيقة للرقابة على الانحراف بالسلطة والتناسب بين الغاية والوسيلة. فتعزيز التوازن بين حرية الإدارة في تقدير المصلحة العامة، وبين ضرورة صون الحقوق والحريات، يُعدّ شرطًا جوهريًا لبناء قضاء إداري فعّال ومواكب لمتطلبات الدولة القانونية.

المطلب الثاني

حسين ظاهر الجنابي، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق، بغداد، 2016، ص 201.

التوازن بين مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية للإدارة

تُعد العلاقة بين مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية من أكثر الموضوعات حساسية في الفقه الإداري، لارتباطها المباشر بمسؤوليات الإدارة وحدود اختصاص القضاء، إذ يتمثل مبدأ المشروعية في خضوع الإدارة بجميع تصرفاتها للقانون، كضمان لعدم التعسف وصونًا للحقوق والحريات، بينما تفرض مقتضيات الواقع العملي منح الإدارة قدرًا من الحرية في اختيار الوسائل الأنسب عند اتخاذ قراراتها، وخاصة في مجالات تتسم بالتغير والتعقيد كالأمن العام، الصحة، التعليم، أو المرافق الحيوية.

ومع أن التقدير الإداري ضروري لتحقيق الفعالية، إلا أن غياب الرقابة عليه قد يحوله إلى ذريعة للتعسف أو الانحراف، مما يجعل من إرساء توازن موضوعي بين هذين المبدأين ضرورة دستورية وقانونية وقضائية، وعليه سنبحث هذا المطلب في فرعين نبين في الأول؛ السلطة التقديرية للإدارة بين الضرورة القانونية والقيود المشروعة، والثاني؛ موقف القضاء الإداري من ضبط التوازن .

الفرع الأول
السلطة التقديرية للإدارة بين الضرورة القانونية والقيود المشروعة

أولًا: مفهوم السلطة التقديرية

لقد عرف الفقيه الفرنسي(René Chapus) السلطة التقديرية بأنها" :الحرية التي يتمتع بها الموظف العام في مواجهة الحالات التي لا يحدّد فيها القانون بدقة ما يجب القيام به، وإنما يترك له هامشًا من التقدير في ضوء أهداف التشريع[50] ،

فالسلطة التقديرية تعني الحرية التي يمنحها القانون للإدارة لاتخاذ القرار الذي تراه ملائمًا في ظل ظروف واقعية معينة، عندما لا يضع المشرّع قيدًا حاسمًا على شكل القرار أو مضمونه .وتظهر هذه الحرية في نصوص تشريعية تستخدم عبارات مرنة مثل "يجوز" أو "تقدّر الإدارة"، وتكون أكثر وضوحًا في المجالات التي تتطلب حسًا إداريًا مرنًا ومتجاوبًا.

ثانيًا: الضوابط القانونية لممارسة السلطة التقديرية: رغم ما تتمتع به الإدارة من حرية، إلا أن ممارستها للسلطة التقديرية ليست مطلقة، بل مقيدة بجملة من الضوابط القانونية المستقرة في الفقه والقضاء، ومن أبرزها:

1. احترام الهدف المشروع للسلطة :فلا يجوز استخدام الصلاحية لغرض غير الذي خُوّلت من أجله (مثل الانتقام، أو التمييز).
2. مبدأ التناسب :أي ألا تكون الوسائل المتخذة مفرطة أو غير لازمة لتحقيق الغاية.
3. الامتناع عن الانحراف بالسلطة أو سوء استخدامها، مع ضرورة تعليل القرارات حتى في مجال السلطة التقديرية، ليتمكن القضاء من الرقابة عليها [51].

وقد كرّس القضاء الفرنسي هذه المبادئ، ففي حكم(*Renault*)عام 1961، حيث أكد مجلس الدولة أن السلطة التقديرية لا تُعفي الإدارة من الرقابة القضائية، بل تخضع لفحص الغاية والسبب والملاءمة ضمن حدود المشروعية[52] .

---

[50] René Chapus, *Droit Administratif Général*, . Montchrestien, 2014, p. 465.

[51] o p.cit, p. 466..

[52] . Conseil d'État, *Renault*, 27 janvier 1961.

أما في مصر، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى تكريس رقابة فعالة على قرارات الإدارة، حتى التقديرية منها، مؤكدة في طعن رقم 356 لسنة 15 قضائية أن *"القضاء لا يراقب مضمون القرار التقديري، ولكن يمدّ رقابته إلى فحص مدى احترام الإدارة للحدود التي رسمها القانون لاستخدام تلك السلطة، والتحقق من خلو القرار من الانحراف أو الغلو في استعمال السلطة*[53] .

وفي كندا، أرسى القضاء مبدأ (*reasonableness*) كأساس للرقابة على السلطة التقديرية، ويشمل ذلك فحص ما إذا كانت الإدارة قد راعت الاعتبارات ذات الصلة، واستبعدت غير ذات الصلة، واتخذت قرارًا متناسبًا في السياق العام [54].

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري من ضبط التوازن

أظهرت التجربة القانونية المقارنة أن فاعلية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لا تُقاس فقط بمدى الالتزام الشكلي بمبدأ المشروعية، وإنما بقدرة القضاء الإداري على ممارسة رقابة جوهرية متوازنة تراعي خصوصية العمل الإداري من جهة، وتحمي الحقوق والحريات من جهة أخرى.

وتبرز أهمية هذه الرقابة تحديدًا في القرارات التي تم إتخاذها في إطار السلطة التقديرية، حيث يتقاطع مجال حرية الإدارة مع موجبات احترام القانون، فيتولد ما يُشبه التوتر البنيوي بين مقتضيات الفعالية الإدارية وضمانات الشرعية القانونية.

وفي هذا الإطار، سنركز على النموذج الفرنسي، النظام الكندي، المنظومة المصرية، وأخيرا موقف القضاء الإداري في العراق، وسنرى مدى التفاوت بين هذه النظم القضائية في تعاملها مع هذا التوتر، وهو ما يدعو إلى تقييم نقدي لمساحة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، والبحث في سُبل تطويرها في ضوء التجارب المقارنة.

اولًا: التجربة الفرنسية: لقد طوّر القضاء الإداري الفرنسي منظومة متكاملة من الآليات القضائية التي تمكنه من فحص مشروعية القرارات التقديرية، دون أن يحل محل الإدارة، ومنها:

- **رقابة السبب:** أي فحص مدى صحة الوقائع التي استند إليها القرار.
- **رقابة الغاية** *:* التحقق من تطابق الغاية المعلنة للقرار مع الهدف الذي حدده المشرّع.
- **رقابة التناسب**: تقييم ما إذا كانت الوسيلة المعتمدة مناسبة وغير مبالغ فيها لتحقيق الغاية.

كما يستخدم مجلس الدولة الفرنسي تقنية "الخطأ البيّن في التقدير"، للتدخل في القرارات التي تتسم بانحراف جسيم عن المعايير المعقولة[55] .

ثانيًا: التجربة المصرية : في مصر، انتهج القضاء الإداري – خاصة المحكمة الإدارية العليا – منهجًا

---

[53] . يُنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 356 لسنة 15 ق، جلسة 1974/1/12.

[54] . Canada Supreme Court, *Baker v. Canada*, [1999] 2 S.C.R. 817.

[55]. Georges Vedel, *La jurisprudence administrative*, Dalloz, 2016, p. 98

متوازنًا، يقرّ بضرورة وجود سلطة تقديرية للإدارة، لكنه يُخضعها لرقابة صارمة على الغاية، والسبب، والانحراف. ومن أبرز الأحكام ما جاء في الطعن رقم 1904 لسنة 30 ق، بأن *"مفهوم السلطة التقديرية لا يعني حرية مطلقة، بل هي خاضعة لرقابة القضاء متى شاب القرار عيب انحراف أو غلو أو مخالفة للغرض الذي منح القانون من أجله هذه السلطة*[56] .

ثالثًا: النموذج الكندي : في كندا، أقرّت المحكمة العليا في قضية *Dunsmuir v. New Brunswick (2008)* مبدأ "المعقولية" معيارًا للرقابة على السلطة التقديرية، معتبرة أن القرار الإداري يجب أن يكون مبررًا، قائمًا على وقائع موضوعية، ولا يتضمن تعسفًا في تطبيق الصلاحيات[57].

رابعًا: النموذج العراقي: يُلاحظ أن القضاء الإداري العراقي لم يواكب بعد هذا التطور، إذ لا يزال متحفظًا في توسيع رقابته على مضمون القرارات التقديرية، لا سيما في المجالات الأمنية والوظيفية، وغالبًا ما يُضفي القاضي نوعًا من "الحصانة الضمنية" على هذه القرارات تحت ذريعة أنها من صميم عمل الإدارة، دون فحص جدي لمبدأ التناسب أو الانحراف بالسلطة.

رغم أن المادة (5) من دستور العراق 2005 تنص على أن "السيادة للقانون"، إلا أن غياب أدوات رقابة فعالة يجعل من هذا النص مبدأ نظريًا لا يُطبق بشكل كافٍ في ممارسات القضاء الإداري.

إذ يُظهر التحليل المقارن أن التوازن بين المشروعية والسلطة التقديرية ليس حالة جامدة، بل مسار قانوني يتطور مع وعي القضاء وفاعلية التشريع، وتجارب فرنسا ومصر وكندا تثبت أن السلطة التقديرية يمكن أن تكون أداة مرنة للإدارة، دون أن تكون مجالًا للإفلات من الرقابة.

وعليه، فإننا نرى، من منظور أكاديمي، ضرورة تبنّي العراق لمعايير قضائية أكثر دقة في فحص (الغاية الفعلية للقرار التقديري، مدى توافر التناسب بين الوسيلة والنتائج، واجب تعليل القرارات حتى في نطاق التقدير، وإدراج مبدأ التناسب والمعقولية في التشريعات الوطنية بشكل صريح).

فمن دون ذلك، **تبقى الدولة رهينة هوى الإدارة لا خاضعة لحكم القانون**، وتفقد دعوى الإلغاء معناها كوسيلة حقيقية لإرساء العدالة الإدارية.

الخاتمة في ضوء ما تم عرضه وتحليله في ثنايا هذا البحث، تبيّن بجلاء أن الرقابة الإدارية في دعوى الإلغاء تشكّل أحد أبرز معالم الدولة القانونية التي تُعلي من شأن مبدأ المشروعية، وتضمن توازنًا دقيقًا بين صلاحيات الإدارة وحماية حقوق الأفراد.

وقد بيّنت الدراسة أن الرقابة الإدارية لا تقتصر على كونها أداة تنظيم داخلي، بل تتكامل وظيفيًا مع الرقابة القضائية، خاصة حين تبرز دعوى الإلغاء كآلية فعالة للطعن في القرارات غير المشروعة، كما تبيّن أن السلطة التقديرية، رغم ضرورتها في العمل الإداري، يجب أن تُمارس في إطار قانوني مضبوط، وألا تتحوّل إلى غطاء للتعسف أو الانحراف بالسلطة.

أولا. الاستنتاجات:

---

[56] . يُنظر؛ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1904 لسنة 30 ق، جلسة 1986/6/18.

[57] . *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190.

1. إن دعوى الإلغاء تُعدّ الوسيلة الأهم في ترسيخ مبدأ المشروعية ومساءلة الإدارة.
2. الرقابة الإدارية تُمارس بأشكال متعددة لكنها بحاجة إلى التنسيق الفعّال بين الجهات المختصة لضمان أثرها.
3. تتباين النماذج المقارنة في نطاق الرقابة على السلطة التقديرية، غير أن الاتجاه العام يميل إلى التوسّع في فحص الغاية والسبب ومبدأ التناسب.

4. لا يزال القضاء الإداري العراقي في مرحلة تحفظ نسبي من حيث الرقابة الموضوعية على القرارات التقديرية، فقد كشف البحث عن وجود مساحة واسعة لتحسين فعالية الرقابة القضائية، إذ لا تزال محكمة القضاء الإداري تميل في كثير من الأحيان إلى الحذر في بسط رقابتها على مضمون القرارات التقديرية، وتكتفي بفحص الجوانب الشكلية دون التوغّل في رقابة التناسب أو الغاية، على الرغم من وجود نصوص دستورية صريحة تُعلي من شأن سيادة القانون.

ثانياً. المقترحات

1. ضرورة تضمين مبدأ التناسب والمعقولية كمعايير صريحة في التشريعات الإدارية العراقية، وعلى رأسها قانون مجلس الدولة.
2. تعزيز دور القاضي الإداري في فحص الغاية الحقيقية من القرار التقديري، وتدريب القضاة على تقنيات الرقابة الموضوعية كما هو معمول به في فرنسا ومصر.
3. إعادة النظر في صلاحيات الهيئات الرقابية الداخلية (مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة)، بما يضمن استقلالها، ويوفّر قاعدة بيانات موحّدة تُمكّن القضاء من التحقق الموضوعي من الوقائع.
4. التشجيع على الجمع بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية من خلال مسار تظلمي واضح قبل اللجوء إلى القضاء، مع تحديد آجال للرد الإداري، تجنّبًا للتسويف أو رفض الطعون ضمنيًا.

وبذلك، فإن تطوير منظومة الرقابة في دعوى الإلغاء لا يتحقق فقط من خلال النصوص، بل من خلال وعي قضائي ومؤسسي يؤمن بدولة القانون، ويعمل على تعزيزها واقعًا لا شعارًا.

أولا. . المصادر العربية

أ. الكتب

1. الطماوي، سليمان، *الوجيز في القانون الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، ط10، 2019.
2. الطماوي، سليمان، *القضاء الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012.
3. عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري*، دار المعارف، مصر، 2007.
4. عبد الغني بسيوني عبد الله، *القضاء الإداري – نظرية دعوى الإلغاء*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
5. عبد الغني بسيوني عبد الله، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
6. عبد الستار العلي، *القضاء الإداري العراقي: التنظيم والإجراءات*، منشورات جامعة بغداد، 2019.
7. عادل الطباطبائي، *القانون الإداري*، دار الأحمدي، الكويت، 2011.
8. محمد حسن قاسم، *دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري*، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.

9. محمد عبد الفتاح عبد المعطي، *الرقابة الإدارية بين النظرية والتطبيق*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
10. فؤاد عبد المنعم رأفت، *القضاء الإداري ودوره في حماية الحقوق والحريات*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
11. حسين ظاهر الجنابي، *الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق*، بغداد، 2016.

ب. البحوث والدوريات

1. الجبوري، طارق، "النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق"، *مجلة العلوم القانونية*، جامعة النهرين، العدد 4، 2020.
2. الجنابي، علي كاظم، "الرقابة على مشروعية القرار الإداري في العراق – دراسة مقارنة"، *مجلة العلوم القانونية*، جامعة بغداد، العدد 2، 2022.
3. ناجي، عمار، "توسيع الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق – دراسة مقارنة"، *مجلة كلية القانون*، جامعة بغداد، العدد 3، 2021.

ج. التشريعات

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المواد (5 و6).
2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل)، المواد 4 و10.
3. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013، المادة 7/ثانيًا.
4. قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، منشورات الوقائع العراقية، العدد 2729.
5. المادة 15 من قانون مجلس الدولة المعدل، المتعلقة بأجل رفع دعوى الإلغاء.

د. الأحكام القضائية العراقية والعربية

1. حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق، العدد 2008/26، بتاريخ 2009/3/12.
2. قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية، الطعن رقم 12/قضاء إداري/2019، جلسة 2019/4/17.
3. قرار المحكمة الإدارية، الطعن رقم 88/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/6/23.
4. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 356 لسنة 15 ق، جلسة 1974/1/12.
5. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1904 لسنة 30 ق، جلسة 1986/6/18.
6. حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم 1400 لسنة 45 ق، جلسة 2001/3/27.
7. حكم محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 21623 لسنة 60 ق، جلسة 2008/3/17.
8. قرار محكمة القضاء الإداري العراقية، العدد 2014/86.
9. قرار المحكمة الإدارية العليا بنقض حكم القضاء الإداري وإعادة الدعوى (مجلس القضاء الأعلى العراقي).

ثانيًا: المصادر الأجنبية

The books:

- *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190.

1. Barnett, H., *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed., Routledge, 2017.
2. Cane, P., *Administrative Law*, Oxford University Press, 2011.
3. Craig, P. P., *Administrative Law*, 9th ed., Sweet & Maxwell, 2021.
4. David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public*.
5. Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., Macmillan, 1915.
6. Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, Paris, 1930.
7. Georges Vedel, *La jurisprudence administrative*, Dalloz, 2016.
8. Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e éd., Sirey, Paris, 1923.
9. Leyland, Peter & Gordon Anthony, *Administrative Law*, 8th ed., Oxford University Press, 2016.
10. Marcel Waline, *Précis de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1998.
11. Mashaw, J. L., *Due Process in the Administrative State*, Yale University Press, 2005.
12. René Chapus, *Droit Administratif Général*, Montchrestien, 15e éd., 2001.
13. René Chapus, *Droit Administratif Général*, Montchrestien, 2014.
14. Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 11th ed., Oxford University Press, 2014.

Foreign Judicial Decisions

- Conseil d'État, arrêt Cadot, 13 décembre 1889.
- Conseil d'État, arrêt Benjamin, 1933.
- Conseil d'État, 26 décembre 1925, Rodière, Rec. CE.
- Conseil d'État, Renault, 27 janvier 1961.
- Canada Supreme Court, *Baker v. Canada*, [1999] 2 S.C.R. 817.