حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة

الدكتور حاتم فارس الطعان
كلية الادارة والاقتصاد- جامعة بغداد

المقدمة:
تؤدي الإدارة العامة وظيفة أساسية ومهمة في حياة المجتمع منها إشباع حاجاته العامة من خلال الإدارة الجيدة للمرافق العامة، وأيضا حماية النظام العام من خلال تنظيم ومراقبة نشاط الأفراد. ولا يمكن للإدارة القيام بتلك الأعمال إلا من خلال القرارات الإدارية.
وتعتبر التصرفات القانونية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة من أهم مظاهر السلطة العامة واخطر امتيازاتها. وعن طريق هذه التصرفات أو القرارات تمارس الإدارة انجاز المهام الملقاة على عاتقها. فمن خلال القرارات الإدارية يمكن إحداث تغييرات في المراكز القانونية القائمة أو تقوم بانشاء مراكز جديدة، دون أن تتوقف على رضاء من يوجه إليهم القرار.
ويعتبر القرار الإداري من انجح الوسائل التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها في إدارة المرافق العامة والتي تسعى الإدارة من خلال تقديم خدمة للمواطنين.

إن أهمية البحث: تكمن في تنبيه الإدارة بالأسلوب الذي تسلكه لإصلاح ما انطوى عليه تصرفها السابق من الخطأ في القرار الإداري وذلك بإصدار قرار ترجع بموجبه عن قرارها الذي سبق لها إصداره سواء لعيب اعتراه أو لعدم ملائمته مع المعطيات الجديدة. حيث إن الإدارة لا يمكنها إساءة استخدام السلطة بإصدارها قرارات مخالفة للمشروعية، لان هناك رقابة قضائية يمكن إن تتدخل لإبطال القرارات الإدارية والرجوع فيها.

فرضية البحث:
تقوم على طرح السؤالين الآتيين:
س1: هل تتمتع جميع القرارات الإدارية بنفس القدر من القداسة والاحترام؟
س2: هل للإدارة الحرية الكاملة بسحب (الرجوع) عن قراراتها غير المشروعة؟
وعلى ضوء هذه التساؤلات سنحصل على الإجابة من خلال توضيح مفردات البحث.

منهجية البحث:
تقوم على المنهج الاستقرائي التحليلي للوصول إلى المتغيرات الواردة في فرضية البحث.

أما خطة البحث: اقتضت منا تقديم مفهوم القرار الإداري وأهميته وماهية سحبه أو الرجوع فيه في المبحث الأول. أما المبحث الثاني فيتضمن حرية الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة.
وفي ختام البحث توصلنا إلى نتائج وتوصيات نأمل أن تستفاد منه الإدارات والتي يجب أن تكون قراراتها الإدارية متوازنة بين المصلحة العامة والخاصة وتتجنب إساءة استخدام السلطة بإصدار القرارات المصيرية.

هذا والله ولي التوفيق

المبحث الأول: القرار الإداري وقرار سحبه

وقد خصص لهذا المبحث مطلبين لكي نتناوله بإسهاب. و بهذا تضمن المطلب الأول مفهوم القرار الإداري وأهميته وكيف توصل الفقهاء إلى تعريفه وبيان شروط صحته.

أما المطلب الثاني فيبين مفهوم سحب القرار الإداري (أو الرجوع فيه) وما هي القرارات التي يجوز سحبها والتي لا تترك آثارا قانونية أو تولد حقوقا للغير وسوف نوضح ذلك من خلال هذا المطلب بالتفصيل.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري وشروط صحته وأهميته

مفهوم القرار الإداري :

القرار لغة ما قرّ (أي ثبت) عليه الرأي من حكم في مسألة[1]. وعندما يقترن بصيغة (الإداري) فأنه يصبح دلالة على اتجاه الإدارة واستقرارها على أمرها لأحداث تغير في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة. وهو الرأي النهائي الذي تتوصل إليه الإدارة وتعتمده وتتخذه.

إن مفهوم القرار الإداري لم يحدد تحديدا دقيقا في الفقه العربي، ولكن المشرع العراقي يستخدم كلمتي القرار الإداري والأمر الإداري للدلالة على القرارات الإدارية. ولكن كلمة الأمر الوزاري أو الأمر الإداري هي شائعة في العراق للدلالة على إنها قرارات إدارية صادرة من سلطة إدارية مختصة. وقد استخدم الفقه الفرنسي مصطلحات متعددة تدل على القرار الإداري منها: ما تقوم به الإدارة من أعمال بناء على أوامر صادرة من سلطة إدارية مخولة (Actes Administratifs) وأيضا القرارات التنفيذية أو القابلة للتنفيذ (Les decisions executoires) [2]

تعريف القرار الإداري :

القرار الإداري لا يختلف في جوهره عن أي عمل قانوني آخر ولكن الذي يميزه عن بقية الأعمال القانونية هو صدوره من سلطة إدارة مختصة، وبالإرادة المنفردة ويترتب عليه آثار قانونية معينة.

لقد تناول تعريف القرار الإداري كثير من فقهاء القانون الإداري فمنهم من ركز على آثاره والبعض على عناصره واكتفى الآخرين ما أسند إليه القضاء الإداري في أحكامه. وقد اهتم الفقه العربي بتعريف القرار الإداري بالقول {بأنه عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثرا قانونيا}[3] حيث تناول بالتعريف عناصر القرار الإداري، وعرف بأنه {عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة أما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي) أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء له}[4]

وقد عرفه د. إبراهيم طه الفياض {إن القرار الإداري هو ذلك القرار التي تفصح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين و اللوائح بقصد إحداث اثر قانوني يكون ممكنا وجائزا، وإن الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة}[5].
وقد جاء تعريفه للقرار الإداري منسجما مع أحكام القضاء الكويتي[*].

أما الأستاذ الدكتور المرحوم سليمان الطماوي اعتمد في تعريفه للقرار الإداري ما أوردته محكمة القضاء الإداري المصرية[**]{إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً كان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة} [6] وعرفه الفقيه الفرنسي بونارد بأنه {عمل إداري يحدث تغيرا في الأوضاع القانونية القائمة} أما الفقيه فيدل ركز على آثار القرار الإداري وطريقة تنفيذه بأنه {سلطة الإدارة في اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ المباشر من شأنها إنشاء التزامات أو حقوق من جانب واحد دون حاجة لموافقة الأفراد}.

إن هذه التعريفات للقرار الإداري تكاد تكون متشابهة في جوهرها لإبراز خصائص القرار الإداري وعلى ذلك يمكن أن نعرف القرار الإداري بأنه: تصرف قانوني يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة ويترتب عليه آثار قانونية.

يتضح من هذه التعريفات إن هناك عدة شروط يجب توافرها أمام القرار الإداري وهي:

أولا: أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية:

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا، ليس لجنسية أعضائها وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغيير صفته بعد ذلك و أن يكون مسبوقاً أو مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة ويجب أن يكون تعبير الإدارة صريحاً بالقول والغالب في الكتابة[7].

وقد يكون التعبير ضمنياً يستفاد من سكوت الإدارة حال قبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثون يوماً دون صدور قرار صريح بذلك بقبولها أو رفضها أو البت فيها.

ثانياً: أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة:

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها لكي يكتسب صفة القرار الإداري ولا يعني انه يجب أن يصدر من فرد واحد فقد يشترك في تكونيه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارة واحدة. ويجب أن يحظى برضا المخاطبين، وقد يكتسب القرار الإداري أحيانا صفة الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة لتحقيق المصلحة العامة. مثال هدم منزل آيل للسقوط و تنفيذه جبراً وبالقوة عند رفض مالك العقار.

---

[*] الطعن رقم 9 لسنة 1987 اداري جلسة 5/6/ 1987 التي اقرتها محكمة تمييز الكويت، مؤسسة مبادي القضاء الاداري سنة 1982- 1999.

[**] حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في 5/ 4/ 1964. مجموعة ابو شادي ص 104.

ثالثاً: يترتب على القرار الإداري آثار قانونية:

لكي يكون القرار إداريا يجب أن يترتب آثار قانونية و ذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين. فقد يكتسب المشمولون بالقرار حقوقاً أو قد يلتزمون بواجبات مثال قرار تعيين موظف.

ويدخل ضمن القرار الإداري المنشورات و الأوامر والتي هي عبارة عن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين واللوائح و كيفية تطبيقها وتنفيذها فيما تضمنت إحداث اثر قانوني تصبح قرارات إدارية.

أهمية القرار الإداري:

ترجع أهمية القرار الإداري إلى:

- أولا: باعتباره من الوسائل المباشرة للوظيفة الإدارية و تعتبر القرارات الإدارية هي المسيّرة لأعمالها. إضافة لكونه من مظاهر و امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد[8].

فإدارة المرافق العامة للدولة و ممارسة نشاطها لا يمكن أن يتم إلا من خلال القرارات الإدارية و التي يجب أن تتمتع بحماية قانونية.

- ثانياً: تعتبر القرارات الإدارية خاضعة للرقابة القضائية، خاصة إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة أو تم إصدارها بصورة إساءة استخدام السلطة.

فإذا كان مصدر القرار يسعى إلى تحقيق غرض سياسي أو مذهبي أو بقصد الانتقام أو الدفاع عن المصالح الخاصة وليس له صلة بالمصلحة العامة فيكون محل نزاع أمام المحاكم الإدارية حيث يحق للمحكمة إلغاءه أو إبطاله أو سحبه.

المطلب الثاني: ما هية السحب أو الرجوع عن القرار الإداري:

مفهوم السحب والرجوع

السحب لغة: سحبه، يسحبه، سحباً ، بمعنى جره على وجه الأرض. فيقال سحبته على الأرض سحباً أو مشى يسحب ذيله أي متبختراً [9]. وقد ورد السحب في القرآن الكريم في سورتي القمر { يوم يسحبون في النار على وجوههم ذوقوا مس سقر} الآية 48، وغافر {إذ الأغلال في أعناقهم والسلاسل يسحبون} الآية 71.

ويقصد بسحب القرار الإداري إعدامه بأثر رجعي من تاريخ صدوره، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية.

أما الرجوع فهو الاصطلاح الذي يعني العودة إلى ما كان منه البدء[10].

فالرجوع لغة: من رجع، يرجع، ارجع. أي رد أو استرد الشيء، رجع الشيء يرجع رجوعاً أي عاد إلى ما كان منه في البدء. أو عاد عن الشيء. ويرجع عن الأمر ويأتي تراجع بتراجع أي عاد إلى ما كان عليه.

ويتحدث القرآن الكريم عن الرجوع بمعنى الإعادة إلى العودة إلى ما كان منه البدء {ربنا أبصرنا وسمعنا فارجعنا نعمل صالحاً إنا موقنون}* ، { ارجعوا إلى ما أترفتم فيه ومساكنكم لعلكم تساءلون}** ، {انه على رجعه لقادر}*** ، والنبيّ (صلى الله عليه وسلم) نهى عن الرجوع في الهبة في حالات معينة بقوله { العائد في هبته كالكلب يقيء ثم يعود في قيئه}[11] .

كما أن الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) استخدم تعبير الرجوع في رسالته إلى أبي موسى الأشعري حيث قال { لا يمنعك قضاء قضيته بالأمس فراجعت اليوم فيه عقلك وهديت فيه إلى رشدك، إن ترجع إلى الحق، فأن الحق قديم، ومراجعة الحق خير من التمادي في الباطل}[12].

وبعد أن وضحنا الاستخدام اللغوي لكل من السحب و الرجوع سيتم تناول تعريف سحب القرار الإداري أو الرجوع حسب رأي الفقهاء والقضاء.

تعريف قرار السحب والرجوع:

يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها أو كأن القرار لم يولد مطلقا ولم يرتب أية آثار قانونية، والسحب بهذا المعنى كالإلغاء القضائي من حيث الأثر إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية من تاريخ صدورها. وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات المعيبة خلال مدة معينة من مدة الطعن بالإلغاء ، فأن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة توفيتاً لإجراءات التقاضي المطلوبة ، كما أن سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغاءه قضائيا [13] .

ولكن حقيقة الأمر أن سحب القرار الإداري يختلف عن الإلغاء حيث أن إلغاء القرار الإداري يتحقق من تاريخ الإلغاء ويتجرد من قوته القانونية في المستقبل دون أن ينصرف ذلك للماضي (منذ صدور القرار). أما السحب فأن أثره يتحقق من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ سحبه ومن ثم يتجرد القرار من قوته القانونية للماضي والمستقبل.

وقد عرّف فقهاء مصر السحب {هي عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته}[14]، وعرّفه الأستاذ الدكتور بكر القباني {سحب القرار الإداري يعني التقرير بإزالة القوة القانونية للقرار الإداري المسحوب على أن تكون هذه الإزالة بأثر رجعي أي بالنسبة للماضي والمستقبل}[15]. أما الدكتور طعيمة الجرف فجاء تعريفه مطابق لما سبقه بقوله {إن السحب يعني إلغاء القرارات بالنسبة للمستقبل والماضي معا بحيث تصبح كأنها لم تصدر}[16].

أما فقهاء العراق فتناولوا تعريف السحب { يعني وقف نفاذ القرار في الماضي و المستقبل أي اعتباره كأن لم يصدر}[17]. فأستاذنا الدكتور محمد يعقوب ألسعيدي يقول أن السحب هو { إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار معدوماً من يوم صدوره، أي تجريده من قوته القانونية بأثر رجعي بموجب قرار تصدره سلطة الإدارة المختصة}[18]، ولكن الدكتور ماهر علاوي الجبوري نظر إلى سحب القرار بتدخل الإدارة بزواله، فالسحب يعني { إظهار الإدارة التي أصدرت القرار أو الإدارة الأعلى منها إرادتها بمحو القرار الإداري من تاريخ صدوره، أي إنهاء القرار ومحو آثار الماضي والمستقبل}[19].

---

* الآية رقم 12 من سورة السجدة
** الآية رقم 13 من سورة الأنبياء
*** الآية رقم 8 من سورة الطارق

لذا نرى توجه فقهاء العراق بتناولهم مصطلح سحب القرار الإداري هو نفس توجه فقهاء مصر لذلك. أما في فرنسا فيرى جانب من الفقهاء إلى إن { السحب طريقة خاصة لإنهاء القرار بأثر رجعي بإرادة مصدر القرار أو سلطته الرأسية بالشروط التي حددها القانون الإداري} [20].

و يعرفه بونارد { بأنه العمل الذي ينهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته و اعتباره كان لم يكن} [21].

ولكن الكثير من الفقهاء استعاض عن كلمة سحب القرار الإداري بـ الرجوع عن القرار الإداري، حيث يؤكد الدكتور رمزي الشاعر عن الأثر الرجعي للرجوع فيقول أن السحب { رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرت من قرارات بحيث يزول القرار منذ صدوره و يعتبر كأنه لم يوجد إطلاقا}[22]. أما الفقيه الفرنسي كارباخو (Carbajo) فيعرفه بأنه { القرار الذي بموجبه تسعى السلطة الإدارية لإنهاء قرار سابق بصورة رجعية}[23] .

ويرى (Bockel) قرار الرجوع { القرار الذي بموجبه ترجع إحدى السلطات الإدارية، مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية عن قرار سابق بهدف إنهاء كافة آثارها الناتجة منذ صدوره}[24] .

إن حقيقة مصطلح سحب القرار الإداري أو الرجوع فيه الواردة في التعريفات السابقة جاء بناءً على أحكام القضاء (العراقي أو المصري) والتي كانت تعبيرات أحكام المحاكم غير موحدة، فتارةً يكون الحكم بسب القرار وحكم آخر بالرجوع عن القرار، أو حكم بأبطال القرار أو الإلغاء أو الفسخ، ولكن العبرة دائما تكون بالأثر القانوني المترتب على القرار، فإذا كان رجعياً اعتبر سحباً أما إذا كان أثره على المستقبل اعتبر إلغاءا .

إن الدكتور الأستاذ عبده محرم أول من كتب في القرارات الإدارية ويقول إن السحب هو رجوع. وكأنه يقول إن الرجوع هو رجوع وإن السحب هو السحب فيعتبر المصطلحين واحد.

ولو تتبعنا بعض أحكام القضاء الإداري العراقي نرى الإرباك في استخدام تعبيرات الأحكام فقد استخدمت أحكام الإلغاء، الإقصاء، الاسترداد، الإبطال، الفسخ الرجوع والسحب. فمثلا استخدم ديوان التدوين القانوني مصطلح الإبطال بمثابة رجوع في القرار عندما قال { إبطال عقوبة التوبيخ يبطل ما يترتب عليها من اثر} *، ثم عدّل عن ذلك و اعتبر الإبطال بمثابة إلغاء للقرار ولذلك يقول في قراره الصادر في 1972/5/27 { إن قرار إبطال العقوبة يقتصر في أثره على المستقبل فقط} **.

---

* قرار ديوان التدوين القانوني أج /321 بتاريخ 1963/12/23 ، مجلة الديوان العدد الأول و الثاني سنة 1964 ص 111.

** قرار الديوان رقم 132 / 1972 ، مجلة الديوان، العدد الأول 1973 ، ص 52.

ثم عاد الديوان وأعطى الإبطال معنى الرجوع عندما قال {و أما بصدد من عوقب وأبطلت عقوبته من الموظفين ، فأن الديوان يؤيد ما ذهب إليه مجلس الخدمة العامة بعدم ترتب أي اثر قانوني لتلك العقوبات بعد إبطالها إذ تعتبر كأنها لم تكن}[...] . وفي حكم آخر سنة 1977 {يرى الديوان إن الأمر الوزاري يعتبر باطلا لمخالفته القانون مما يستلزم إلغاؤه و إزالة الآثار المترتبة عليه}[....] واستخدمت محكمة تميز العراق تعبير الفسخ للتدليل على الرجوع في القرار في حكم لها (النقض) {قرر مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين عدد 1175 في 1966/7/10 فسخ قرار مديرية التقاعد العامة}[.....] ، أي الرجوع بالقرار من قبل السلطة الرئاسية وهي هنا مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين الذي تتبعه مديرية التقاعد العامة.

ومصطلح السحب هو الآخر لم يكن غائبا عن قرارات ديوان التدوين وأحكام مجلس الانضباط العام. ومصطلح الاسترداد كان سمة احد أحكام محكمة تميز العراق {إن مبدأ عدم استرداد العمل الإداري بعد انعدام مهلة المراجعة لا يطبق إلا إذا كان العمل الإداري قد انشأ حقاً للغير}[.....] ، أي بمعنى آخر إن صدور القرار الإداري من جهة رسمية يكسب حقا لصاحب الشأن لا يمكن الرجوع فيه.

نستخلص من ذلك إن تسمية القرار الإداري بالسحب أو الرجوع أو الفسخ أو الإبطال أو الاسترداد أو الإلغاء فالتسمية في ظاهرها لا تشكل اثر قانوني فإذا كان القرار الإداري تنعكس آثاره القانونية على الماضي والمستقبل وكأنه لم يكن فيمكن أن نطلق عليه السحب أو الرجوع أو الإبطال، أما إذا كانت آثار القرار الإداري تمتد على المستقبل فقط فيسمى بالإلغاء .

... قرار الديوان رقم 105 / 1974 ، بتاريخ 1974/5/21 ، مجلة العدالة سنة 1975، ص 441.

.... قرار الديوان رقم 121 / 1977 ، مجلة العدالة العدد الأول السنة الرابعة ، سنة 1978، ص 106 .

..... قضاء محكمة تميز العراق رقم القرار 491 / تقاعد ، المجلد الرابع ، مطبعة الحكومة بغداد سنة 1970، ص 245 .

..... قرار الديوان رقم 252 / 1972 في 1972/3/17 ، مجلة الديوان العدد الأول ، السنة الثالثة 1972، ص 52.

..... قرار محكمة تميز العراق رقم 533 / حقوقية /1968 ، بتاريخ 1968/12/7 .

المبحث الثاني/ حرية الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة

إن القرارات الإدارية عند صدورها من جهة إدارية مختصة يجب أن تعتمد المشروعية حتى تحظى بحماية قانونية، وتتحصن من حكم القضاء للطعن بصحتها. وبما إن القرارات الإدارية المشروعة تولد حقوقا للغير لذا تكون ذات قداسة واحترام لا يمكن الجروع عليها حتى تنال ثقة المجتمع واستقرار المعاملات بين الأفراد .

إن معظم الدول ثبتت في دساتيرها نصوص تؤكد (عدم رجعية القوانين) وإذا كانت هناك استثناءات فتكون محدودة بقانون. ولو نظرنا إلى الدستور العراقي الصادر سنة 2005 نرى نص الفقرة (9) من المادة (19) من الباب الثاني، الحقوق والحريات تنص على ذلك {ليس للقوانين اثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك ....} [25].

أما القرارات الإدارية غير المشروعة

هي القرارات التي يشوبها عيب أو خطأ عند إصدارها وبذلك تفقد المشروعية ولا تتمتع بالقداسة والاحترام ويطلب من الجهة الإدارية التي أصدرتها من سحبها والرجوع عنها.

إن الإدارة قد تجد نفسها ارتكبت بعض الأخطاء في إصدار قرارات إدارية وهي تقوم بأعمالها بتسيير عجلة الحياة اليومية وأحست إن تلك القرارات مضادة للمصالح العادية والمعنوية التي ترغب تحقيقها وألزمت نفسها بذلك أمام ممثلي الجمهور ورغبة منها في رد القرار إلى نصابه أي ما يخدم المجتمع فهي ببساطة تحاول الرجوع عن قراراتها التي ظهرت عدم مشروعيتها.

فالرجوع عن القرار غير المشروع التزاماً على الإدارة بتصحيح الخلل الذي أصاب مبدأ المشروعية. واستباقاً للحل الذي سيفرضه القضاء الإداري إذا ما طعن على القرار أمامه وتصرف الإدارة هذا يعتبر اصلاحاً للخطأ ورد القرار إلى نصابه الصحيح.

أن القرار الإداري غير المشروع والاضطراب الذي يحدثه من خلال خرقه للمشروعية يتطلب من الإدارة التدخل لإزالة هذا القرار والعودة إلى المشروعية، ويرى البعض إن هذا التدخل قد يكون اختياراً، ولكن نرى من جانبا إن هذا التدخل واجبا ومفروضاً والتزاماً على الإدارة، لإزالة المخالفة القانونية وليس مجرد رخصة، وهذا الالتزام مفروض ليس على جهة إصدار القرار فقط وإنما على كل السلطات المختصة بما فيهم القضاء بأجراء الرجوع على القرارات الغير مشروعة سواء كانت فردية أو تنظيمية.

فما هي القرارات الفردية والتنظيمية؟

القرارات الإدارية الفردية: هي القرارات التي نخاطب بها فردا أو أفراد معينين بذواتهم بصدد حالة أو حالات معينة تتولد عنها مراكز قانونية فإذا كان القرار الفردي مستنداً على المشروعية وولد حقوقا للغير ففي هذه الحالة لا يمكن سحبه أو الرجوع عنه أما إذا صدر قرار فردي غير سليم فيمكن الرجوع عنه مثلا اشترط الدستور العراقي الصادر سنة 2005 إن من يشغل منصب وزير أن يكون حاصلا على شهادة البكالوريوس، فإذا تبين إن من يشغل هذا المنصب لا يحمل تلك الشهادة فعلى رئيس الوزراء الرجوع عن قراره لمخالفة المشروعية .

القرارات الإدارية التنظيمية: هي القرارات الإدارية التي تصدر من السلطة المختصة، تتضمن قواعد تنظيمية كاللوائح لتطبيق التشريع العادي (القانون) والتي يكون اقل مرتبة منه حيث لا يجوز لها مخالفته، وتحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد. فإذا ولدت حقاً بتطبيقها من قبل الإدارة تطبيقا فرديا فأن هذه القرارات تصبح في حكم القرارات الفردية التي لا يجوز المساس بها أو سحبها لأنها تنشأ للأفراد حقوقا شخصية بشرط أن تكون سليمة[26].

أما إذا كانت هذه القرارات أثرها يظل محصورا في إنشاء مراكز عامة ولم تطبق تطبيقا فرديا ولا تولد حقوقا للغير. أجاز الفقه سحب هذه القرارات أو تعديلها أو إلغاءها بواسطة السلطة

الإدارية التي أصدرتها [27]. ومن القرارات الإدارية غير المشروعة القرارات المعيبة والقرارات الإدارية المبنية على غش و تدليس والتي يجوز للإدارة سحبها .

وسيتم توضيح ذلك في مطلبين :

1- المطلب الأول: القرارات الإدارية المعيبة التي يحق للإدارة من سحبها لمخالفتها المشروعية

2- المطلب الثاني: حرية الإدارة في سحب قراراتها المبنية على غش وتدليس

المطلب الأول: حرية الإدارة في سحب قراراتها المعيبة.

قبل أن يتم البحث في عدم تقيّد حرية الإدارة بسحب قراراتها المعيبة سواء كان هذا العيب بسيط أو من العيوب الخطيرة فلا بد من معرفة القرار المعيب وما هي أسباب هذه العيوب؟

القرار الإداري المعيب: وهو القرار المبني على خطأ بيّن ومن واجب السلطة التي أصدرته وفي أي وقت من سحبه والرجوع فيه.

لأن هذا القرار الإداري انتابه خطأ مادي اقترن بالقرار إذ إن نية الإدارة على شخص أو حالة معينة، إلا إن الخطأ المطبعي في كتابة القرار أو الخطأ الإداري في نقل القرار قد انطوى على خطأ بيّن و التصحيح هنا واجب. ويمكن أن نقول إن القرار الإداري المعيب: هو القرار الصادر من جهة إدارية مختصة وتكون جسامة المخالفة التي تصيبه كبيرة بحيث يكون فاقدا للشرعية ولا يمكن العمل به وأفضل شيء له سحبه أو الرجوع فيه وإعدامه.

ما هي الأسباب التي تجعل من القرار الإداري أن يكون معيبا

هناك عدة عناصر أساسية يتحصن بها القرار الإداري ليكون مشروعا وفي حالة فقدانها أو فقدان جزء منها يكون القرار معيبا ولا يتصف بالمشروعية وإضافة لذلك هناك شروط معينة أصبحت التزاما قانونيا على الجهات الإدارية صاحبة القرار العمل بموجبها وإلا اعتبر القرار معيبا ويمكن سحبه أو الرجوع فيه.

العناصر الأساسية لتحصين القرار الإداري :

أولا: الاختصاص:

لكي يكون القرار الإداري مشروعا يتطلب صدوره من جهة إدارة مختصة تقوم بتوزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية وفق القانون والنظام وان يرعى تحقيق المصلحة العامة و مصلحة الأفراد معاً . فكل شخص إداري عهد إليه العمل أن يمارس اختصاصه وفق الصلاحيات المخولة إليه وفق الأنظمة ولا يجوز تجاوز اختصاصه[28].

فإذا تجاوز ذلك يعتبر قرارا معيبا فللإدارة الحق في سحبه وللقضاء كذلك حق الطعن بعدم الاختصاص. ان صدور قرار إداري من شخص أو سلطة لا تمتلك الحق في إصداره، يكون ذلك خطأ فاحش، واغتصاب مكشوف، واعتداء غير مبرر على حقوق خاصة، وتجريد القرار من صفته الإدارية، ونهبط به إلى مجرد عمل من أعمال الغضب واغتصاب السلطة.

وقد يصدر قرار إداري من شخص غريب عن الإدارة أو انه يملك سلطة إصدار القرار وانتهت سلطته في هذا المجال، وقد يتعدى شخص الإدارة خارج اختصاصه لاعتدائه على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية وهذا ما يسمى بالاغتصاب فيكون أمام صورة من عدم الاختصاص الدستوري، ويجمع الفقهاء على سحب القرار أو الرجوع فيه أو إعدامه لعيب الاختصاص في حالة:

- صدور القرار من شخص مجرد من كل سلطة.
- حالة تعدي السلطة الإدارية على إحدى السلطتين التشريعية والقضائية.
- حالة أن يكون القرار خاليا من أي توقيع.
- حالة اغتصاب السلطة.

ولنرى حكم القضاء العراقي في حالة مخالفة القرار الإداري للاختصاص. وفي حكم إشارة محكمة التميز إلى صورة الاعتداء على اختصاصات السلطة القضائية عندما قالت { إن قرار التضمين قرار غير صائب ولا سند قانوني له، إذ لا يحق للمدعي عليه أن يجمع بين الخصومة و الحكم في آن واحد ، و إن صدور مثل هذه الأحكام هو من ولاية القضاء و المناطة إليه بموجب قانون السلطة القضائية}

وقائع الحكم: إن الأمانة العامة للأموال المجمدة أصدرت قرارا بتاريخ 1972/9/2 بتضمين مديرها العام السيد ..... مبلغ قدره (88094.055 دينار) وطالبت بتسديده من أمواله المنقولة وغير المنقولة استناداً إلى قرار لجنة تحقيقيه نتيجة تخفيضه بدلات الإيجار لدور الأموال المجمدة. و جاء قرار التضمين استنادا لأحكام المادة (64) من تعليمات الخدمة في الأمانة رقم (1) لسنة 1963 المعدلة وبهذا اعتبر القضاء القرار معيبا ولا سند قانوني له ولا يعتد به لأنه متجاوز على اختصاصات القضاء حيث يعتبر ذلك تعسف بأن تجمع بين الخصومة والحكم في آن واحد فبهذا العيب يبطل القرار و يعدمه كأنه لم يكن.

ثانياً: السبب:

سبب القرار الإداري حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي إليه بأنه يستطيع أن يتدخل و يتخذ قراراً ما[29]. فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار. وأن تكون الحالة واقعية أو قانونية وموجودة فعلا . وإلا كان القرار معيبا في سببه وبذلك يحق للإدارة الرجوع فيه.

---

* حكم محكمة تميز العراق بتاريخ 1974/11/13 منقول من رسالة الماجستير للسيد خضر عكوبي يوسف (الموسومة) موقف القضاء العراقي من الرقابة على القضاء الإداري، جامعة بغداد سنة 1976 ص 128 .

ولو نظرنا إلى حكم المحكمة الكويتية قائلة { السبب في القرار الإداري حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني}* . وقد يكون السبب من أوليات الرقابة القضائية فإذا تبين أن القرار الإداري المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فأنه يكون جدير بالإلغاء.

فإذا ثبت خطأ الحالة الواقعية بان القرار تم إصداره على واقعة مادية لا وجود لها أو على وقائع غير صحيحة أو كان السبب غير مشروع. فيكون القرار معيبا يجب سحبه والرجوع فيه وقد قضت محكمة العدل الأردنية بهذا الخصوص حكمها في القضية رقم 84/125 { استقر الفقه والقضاء الإداريين إن كل قرار إداري أيا كانت السلطة التي تصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته}** .

لقد أعطت الإدارة الحرية المطلقة للرجوع في القرار دون مدى زمني إذا كان {القرار بسبب دوافع سياسية الذي رافقت صدورها ومنها القرارات التي صدرت إبان الاحتلال الألماني لفرنسا إذ اعتبرها القضاء الفرنسي مجردة من كل قيمة قانونية و بالتالي يمكن الرجوع فيها في كل وقت}*** وبهذا يتطلب أن تتوجه الإدارة والقضاء العراقي بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة في عهد الاحتلال (فترة حكم بول بريمر) فإذا كانت ذات دوافع سياسية ولا تخدم الوطن فتعتبر مجردة من القيمة القانونية ويمكن الرجوع فيها أو إلغاءها، لأنها لا تقوم على المشروعية ولعدم أحقية سلطة الاحتلال بممارسة السلطة التنفيذية.

إن القانون ألزم الإدارة بتسبب قراراتها فعليها أن تلتزم بذلك ويكون جزاء عدم التسبب بعيب في القرار الإداري ويحق بالتالي الرجوع فيه وسحبه وإلغاءه.

ومن هذه القوانين قانون الخدمة الخارجية رقم 31 لسنة 1966 حيث ورد بنص المادة (20) من القانون المذكور، للوزير إذا اقتضت المصلحة العامة أن ينقل الموظف دون التقيد بأحكام فقرات القانون بشرط أن تذكر أسباب النقل في القرار. وإذا نظرنا إلى قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 حيث تنص الفقرة 1 و 2 من المادة السادسة عشر {إذا امتنع رئيس الوحدة الإدارية من قبول طلب الترشيح يفرض عليه اتخاذ قرار مسبب بذلك} وصدر توجيه بكتاب رئاسة الجمهورية المرقم 1/2/1 /199 والمؤرخ في 1981/4/21 ما يلي { يلاحظ إن بعض الوزارات تقوم بمعاقبة العاملين لديها أو إحالتهم إلى التقاعد دون إشعارهم بالمسببات ونظرا لما يتركه ذلك من اثر معنوي و نفسي لديهم ، تنسب أن يبلغ أي عراقي بالأسباب التي بموجبها يحال على التقاعد أو يعاقب مستقبلا}. وبهذا أصبح هذا التوجيه ملزم لجميع إدارات الدولة .

---

* انظر حكم المحكمة الكويتية.

** حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 1984/125 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان 7 و 8 لسنة 1985 ص 108 .

*** مجلس الدولة الفرنسي في 1958/4/8 (Kempft) ص 212 .

وفي حكم قضائي لمجلس الانضباط العام: {لقد ظهر إن القرار خاليا من الأسباب والعلل والأسانيد القانونية في الرفض وعليه قرر المجلس نقض القرار} وفي حكم لمحكمة النقض (التميز) اوجب تسبب القرار لبيان مدى صحته وقانونية هذه الأسباب عند تقرير مشروعية تصرف الإدارة وفي ذلك تقول المحكمة {ليس للبلدية إذا ما منحت إجازة البناء، أن تمنع الشخص المجاز بالبناء من مباشرة البناء إلا لسبب ضروري أي لوقعة مبررة أو لسبب مبرر وإلا اعتبرت متعسفة وجاز الحكم على البلدية بالتعويض عن قرارها القاضي بالمنع من إكمال بناء المدعي}** .

ثالثاً : الشكل:

ويقصد به الإجراءات الشكلية التي حددها القانون والتي اوجب على الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري. فعلى الإدارة تفادي إصدار قرارات إدارية لا تحقق العدالة وفيها تعسف للأفراد والمساس بحقوقهم وحرياتهم فعليها التروي في إصدار القرار وبالشكل الذي حدده القانون وبعكس ذلك يكون القرار معيبا في الشكل يمكن للسلطة صاحبة القرار الرجوع فيه أو لا يتحصن هذا القرار أمام القضاء الإداري بحيث يمكن إلغاءه فإذا نص القانون على شكلية معينة كأن يكون القرار الإداري مكتوبا أو يتطلب الاستشارة من جهة معينة قبل إصداره يجب على الإدارة أن تسعى إلى تحقيقها وإلا اعتبر معيبا . وعيب الشكل هو الذي ينطوي على عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة قانونا لإصدار القرار الإداري وبذلك يصبح القرار الإداري غير مشروع يمكن الرجوع فيه أو إلغاءه، ولتوضح رأي القضاء العراقي بشكل الإجراءات، فقد حدد قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 المعدل تشكيل اللجان الانضباطية من رئيس وعضوين وفي حالة المخالفة يعتبر عيب في الشكلية ولنرى المثال التي صورت هذه الحالة إن ما ورد في قرار مجلس الانضباط العام بتاريخ 1968/12/14 {لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس إن لجنة انضباط موظفي بلديات بغداد قد تألفت من رئيس ونائب الرئيس وعضوين خلافا لمنطوق الفقرة (أ) من المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 المعدل والتي تقضي بتأليف لجنة من رئيس وعضوين حيث إن تأليف لجة الانضباط لم يجري وفق القانون وعليه فتكون الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة و القرار الصادر من قبلها يعتبر كأن لم يكن} *** . وفي قرار آخر للمجلس { بان عدم تشكيل لجنة الانضباط من رئيس وعضوين كما يقرر القانون ذلك فان القرار الصادر منها يعتبر كان لم يكون } **** ، وبهذا فالعيب في الشكل بسبب إعدام القرار الإداري أو الرجوع فيه أو إلغاءه

---

* مجلس الانضباط العام ، رقم القرار 291 بتاريخ 1977/12/28 ، مجلة العدالة، العدد الثالث ، سنة 1978 ، ص 136.

** حكم محكمة تميز العراق، رقم القرار 1956/3627 ، مجلة الديوان ،العدد الثاني ، من السنة الأولى ص 160.

*** قرار مجلس الانضباط رقم 265 /1968 بتاريخ 1968/12/14 ، مجلة الديوان، العدد الأول سنة 1970 ، ص 90 .

**** قرار مجلس الانضباط رقم 1979/36 بتاريخ 1979/2/14 ، مجلة العدالة ، العدد الثاني ، سنة 1979، ص 586 .

رابعا : المحل :

يقصد بمحل القرار الإداري موضوعه وهو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري حالا ومباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه .

ويشترط إن يكون محل القرار ممكنا و جائزا من الناحية القانونية أما إذا كان محل القرار الإداري معيبا في فحواه أو مضمونه بان كان الأثر القانوني المترتب عن القرار غير جائز أو مخالف للقانون. فعند مخالفة محل القرار الإداري لأحكام القانون فانه يشوب القرار الإداري عيب مخالفة القانون لتخلف احد أركانه وهو ركن المحل. ومن تطبيقات القضاء العراقي في هذا الصدد حكم مجلس الانضباط العام بتاريخ 1973/12/15 والذي اعتبر القرارات التي تصدر بعد قطع العلاقة بين الموظف والإدارة باطلة ولا سند لها، وتتحصل وقائع هذه القضية من إن احد موظفي وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي (مدرية البيطرة العامة) تمكن من الحصول على قبول من إحدى الجامعات الأجنبية لغرض إكمال دراسته ولهذا تقدم باستقالته إلى الوزارة التي قبلتها وانفك الموما إليه من وظيفته إلا انه و لظرف ما حال دون سفره لإكمال دراسته وفي هذه الأثناء أعلنت الوزارة عن وجود وظائف شاغرة في إحدى المصالح التابعة لها فتقدم المومى إليه بطلب التعين و لتوافر الشروط القانونية فيه فقد عيّن في الوظيفة المعلن عنها وبعد فترة من مباشرته الوظيفة الجديدة صدر عن الوزارة قرار بإلغاء قرار قبول الاستقالة السابق واعتبار المدة من تاريخ انفكاك الموظف ولحين التحاقه بالوظيفة الجديدة إجازة بدون مرتب ونقله إلى وظيفته السابقة.

وعندما طعن الموما إليه بقرار الوزارة لدى مجلس الانضباط العام خلص إلى القول { لدى التدقيق والمداولة وجد إن المدعي كان قد قدم استقالته من وظيفته وقبلت الاستقالة بتاريخ 1973/6/3 حيث أن هذا الأمر صدر من مرجع مختص وانفك المدعي بموجبه من وظيفته وانقطعت علاقته بالوزارة.

لذلك فان الرجوع عن الأمر المذكور وإلغاء هذه الاستقالة بعد مدة من صدور الأمر بها وموافقة الوزير عليها غير صحيح قانونا. وتكون الوزارة قد سعت في نقض ما تم من جهتها فسعيها مردود عليها ويصبح الأمر المؤرخ في 1973/8/14 لا يستند إلى سند قانوني صحيح .

وعليه ولما تقدم من أسباب، قرر إلغاء الفقرة الأولى من الأمر الوزاري المؤرخ في (....) خاصة وإن تعين المدعي بوظيفته الجديدة في مصلحة الخالص الزراعية، قد صدر من مجلس الإدارة الذي له مثل هذه الصلاحية . أما الفقرة الثانية من الأمر الوزاري ذاته، والقاضية بإعادته إلى وظيفته السابقة في مديرية البيطرة العامة، فغير وارد، إذ إن المذكور قد انقطعت علاقته بالمديرية المذكورة بقبول استقالته منها ولم تبقى له علاقة بالدائرة المذكورة}* .

وكنا نتمنى أن يبين مجلس الانضباط إن إلغاء القرار لعيب في محله ولكنه اكتفى بان قرار الوزارة لا يستند إلى سند قانوني صحيح.

خامساً : الغاية:

ويقصد بالغاية الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه فإذا كان الهدف من إصدار قرار بتعين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعينه فيها { فالغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه القرار الإداري}[30]

---

* حكم محكمة الانضباط العام ، رقم القرار 251 / 1973 بتاريخ 1973/12/15 ، مجلة العدالة العدد الأول ، السنة الأولى ص 348 .

إذن الغاية من القرار الإداري هي ما تسعى الإدارة إلى تحقيقه في إصدار القرار، فالمخالفة التي يرتكبها الموظف هي ركن الغاية عيب من إساءة استغلال السلطة* أو الانحراف بالسلطة

ومفهومه أن يستهدف القرار الإداري غرضا غير الغرض الذي من اجله منحت الإدارة سلطة إصداره [31] ويعد القرار باطلا إذا قصد هدفا بعيدا عن المصلحة العامة. والغاية ضمانة مؤكدة للأفراد في عدم إمكان قيام الإدارة بمصادرة حقوقهم أو التعسف في استعمال الحق فإذا كان مصدر القرار هدفا لا صلة له بالمصلحة العامة ويكون القرار معيبا يمكن للإدارة الرجوع فيه. ونتيجة لذلك ومن خلال توضيح العناصر الأساسية للقرار الإداري. فإذا تخلف أي عنصر من العناصر الأساسية يعتبر قرارا معيبا يمكن سحبه أو الرجوع فيه أو إعدامه.

وأيضا هناك شروط أخرى يجب أن تتضمنها القرارات الإدارية وفي حالة عدم الالتزام بها تقع الإدارة في خطأ وعليها يقع واجب تصحيح الخطأ أو الرجوع عن القرار الإداري وهي :

1. إن جميع تصرفات السلطة الإدارية يحكمها القانون ويخضع القرار الإداري في صدوره إلى ضوابط قانونية فإذا كان القرار الإداري مخالف للقانون يجوز سحبه أو الرجوع فيه أو إعدامه.
2. نظرا للتطور الذي حصل في الإدارة فقد اعتمد القرار الإداري تصور جديد لابد من الأخذ به وإلا اعتبر معيبا وهو أن يراعي الحريات العامة وعدم الاعتداء عليها .
3. يجب أن يحقق القرار الإداري العدالة و التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد فإذا لم يحقق العدالة يكون القرار معيبا.
4. يجب أن يبنى القرار الإداري على المشروعية لكي يتحصن أمام رقابة القضاء بحيث لا يترك اثر يمكن للقضاء من الطعن فيه بالرجوع أو الإلغاء.

المطلب الثاني: حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المبنية على غش أو تدليس

إن القرارات الإدارية المبنية على غش وتدليس تعتبر من ضمن القرارات الإدارية المعيبة التي تصدرها الإدارة والتي يمكن لتلك الإدارة أو الإدارة الأعلى منها من الرجوع فيها وسحبها وفي أي وقت لعدم احترامها للمشروعية.

إن طريقة الاحتيال والتدليس هي نتيجة إصدار القرار الإداري، فإذا كانت نية الفرد تضليل الإدارة بتقديم معلومات كاذبة بإصدار قرار إداري لصالحه فان أعمال الغش هذه أضفت بفعل المستفيد على القرار عيبا خطيرا وزرعت بذرة الفساد مع صدوره فأفسدت كل ما ترتب على ذلك. وبهذا تكون للإدارة الحرية الكاملة بالرجوع فيه.

فإذا حصل شخص ما على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس بهذه الحالة تنعدم حسن النوايا لدى المستفيد من القرار. ويكون الغش والتدليس الذي قام به الفرد الدافع للإدارة لإصدار هذا القرار.

---

* حكم المحكمة الإدارية الكويتية رقم 233 / 77 تجاري جلسة 1998/4/20 ، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التميز الكويتية في سبعة عشر عاما من سنة 1982 إلى سنة 1999 ص 354 .

وبما أن العمل الإداري وقع بناءا على الحيلة التي قام بها المستفيد من هذا القرار والحيلة تفسد كل شيء. والحق هنا يتطلب سحب القرار الإداري الناشئ عن الغش والتدليس وذلك لحصول الفرد على ميزة ما بطريقة الاحتيال والتضليل وذلك بإيهام السلطة المختصة عمدا لإصدار القرار لذا تنعدم الحجة في تحصين القرار ووصم هذا القرار بعيب خطير توّجب على الإدارة الرجوع فيه.

فالغش: هو استعمال حيل و طرق غير سليمة من قبل الشخص لغرض الاستفادة ودفع الإدارة لإصدار قرار لصالحه. وفي رأي لمجلس الدولة الفرنسي { إن الغش لا يرتب أي اثر قانوني ويفسد كل شيء ولا يجب بالتالي أن يستفيد احد من ممارسة عمل لا أخلاقي في التعامل مع الإدارة} * وأوضح الأستاذ الدكتور رحيم سليمان الكبيسي الغش { التصرفات السيئة أي استعمال طرق احتيالية تحمل الإدارة على إصدار القرار. والطرق الاحتيالية تنطوي بدورها على عنصر مادي يتضمن كافة الأعمال من أقوال وأفعال ووثائق مصطنعة أو مزورة وعنصر معنوي هو نية التضليل للوصول إلى غرض عير مشروع}[32]

ولإعطاء الإدارة الحرية في السحب أو الرجوع عن القرارات الصادرة بناء على غش وتدليس يتطلب منا معرفة ما يلي:

1. مسؤولية الشخص عن أعمال الغش: إذا قام الشخص بإعطاء الإدارة معلومات كاذبة أو تزويدها بوثائق مزورة وهو يظمر في نفسه إيهام الإدارة المختصة بإصدار قرار إداري لمصلحته أو السكوت عن معلومات في حال تقديمها للإدارة لامتنعت عن إصدار القرار، فدليل هذا الفعل المبني على وقائع غير صحيحة يلزم الإدارة بسحب قرارها أو الرجوع فيه لأنه غير مشروع و في أي وقت و يكون رأي القضاء الإداري مطابقا لذلك.
2. أن تكون هذه الأعمال السيئة المبنية على الغش والتدليس هي السبب في إصدار القرار، إن المعلومات المقدمة للإدارة والمبنية على غش وخداع أوهمتها بإصدار القرار، فلولا وجود هذه المعلومات المضللة لما صدر القرار، وحتى وإن كانت هذه الأعمال مشتركة مع أسباب أخرى لإصدار القرار أي ليس لها اثر مباشر ولكن يكون لها دور في إصدار القرار وبذلك للإدارة الحرية المطلقة في سحب قرارها المبني على الأعمال السيئة (الغش والخداع والتضليل) .
3. أن تكون هناك علاقة بين المستفيد وبين من قام بأعمال الغش وعلم المستفيد بهذه الأعمال فيكون القرار مبنيا على الغش والخداع لأن المستفيد سكت عن أمور خطيرة ولم يبلغ الإدارة بها، وفي حال علم الإدارة لامتنعت من إصدار مثل هذا القرار. وعليه يمكن للإدارة الرجوع في القرار وبذلك يكون القرار غير محصن أمام القضاء ويمكن الطعن فيه بأي وقت.

وقد أشارت بعض الدول في قوانين الخدمة المدنية صراحة على ذلك فنصت المادة (22) من قانون الموظفين الألماني الصادر سنة 1927 (أن تعين الموظف عن طريق الغش او الإكراه أو رشوة الموظف المختص، فان على الإدارة أن ترجع في قرار التعين هذا) . وجاء قانون الوظيفة اليوناني الصادر سنة 1951 {وجوب الرجوع في قرار التعين غير المشروع} . وبناء على ذلك،

---

* انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1877/5/5 .
إن القرارات الإدارية المبنية على الغش والتدليس تعطي الإدارة الحرية في سحبها للأسباب الآتية :

1. إن القرار الإداري المبني على الغش والتدليس لا يولّد حقا. لذلك مسالة الرجوع فيه تكون منطقية .
2. إن القرار الإداري الذي صدر نتيجة غش وتدليس لا يكتسب الصفة النهائية، وتبقى إمكانية الإدارة الرجوع فيه قائمة.
3. سوء النية التي أدت إلى إصدار القرار الإداري والغش احد الأسباب التي أعطت للإدارة حرية الرجوع في القرار.
4. إن القرار المبني على الغش يبقى مشروعا إلا في حالة اكتشافه، حيث تبقى بذرة الفساد ترافقه وعندما يكتشف فالإدارة حرة في الرجوع فيه.

ومن تطبيقات الرجوع عن القرار الإداري:

قرر مجلس الانضباط العام بتاريخ 1962/6/23 حيث قال { لقد ثبت للمجلس إن الموظف المذكور قد استعمل مستندات غير صحيحة، وأوهم الدائرة بأنه من خريجي الدراسة الثانوية و تنطبق عليه أحكام المادتين(10) و(11) من قانون الخدمة المدنية، لذا قرر المجلس تأييد إقصاء الموظف المذكور}* . إن تقديم شهادة مزورة إلى الجهات الإدارية وإيهامها بناء على المسوغ الغير مشروع لإصدار قرار لمصلحة احد الأفراد فان الإدارة لها الحرية في الرجوع فيه استنادا إلى الحكمة القائلة إن الغش يفسد كل شيء، لذلك كان القرار الصادر من قبل أمانة العاصمة والقاضي بإقصاء المدعي من الخدمة أي الرجوع في قرارها لتقديمه شهادة مزورة** . وهناك الكثير من القرارات بهذا الشأن لا يمكن التطرق إليها لعدم اتساع البحث.

وأخيرا منحت المحكمة الإدارية بموجب القانون (رقم 106 لسنة 1989)*** النظر في المنازعات بما في ذلك الدعاوى التي تقوم على الإدارة العامة .

---

* مجلس الانضباط العام، رقم القرار 1962/55 بتاريخ 1962/6/22 ، مجلة الديوان، العدد الثاني سنة 1962 ص 148 .

** مجلس الانضباط العام رقم القرار 1979/273 الوقائع العدلية، العدد الخامس سنة 1979، ص 110 .

*** انظر قانون المحكمة الإدارية رقم 106 لسنة 1989 .

النتائج والتوصيات:

وفي ختام البحث توصلنا إلى عدة نتائج ومجموعة نقاط تتضمن المقترحات .

النتائج

من خلال استعراضنا للبحث وتحليله واستقراء ما ورد فيه حصلنا على النتائج الآتية:

1. القرارات الإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية، وهي تصرفات قانونية تقوم بإرادة منفردة. وقد تصدر بعض القرارات الإدارية من السلطة التشريعية فيما يتعلق بالأمور المالية أو من السلطة القضائية في الشؤون الإدارية ولكن تبقى بشكل محدود.
2. إن القرارات الإدارية تصدر من شخص طبيعي كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزير ومن في درجته وكذلك من أشخاص القانون العام كالمرافق العامة (مؤسسات وهيئات) أو مرافق محلية.
3. يجب أن يصدر القرار الإداري من سلطة مختصة، وبعكس ذلك يعتبر القرار معيبا.
4. يجب أن يستند القرار الإداري إلى المشروعية فإذا كان القرار الإداري غير مشروع لا يتحصن أمام القضاء ويحق للإدارة من سحبه والرجوع فيه.
5. تبيّن إن سحب القرار الإداري أو الرجوع فيه له اثر قانوني على الماضي والمستقبل وان تسمية السحب أو الرجوع لا تختلف من حيث التطبيق.
6. ظهر لنا إذا فقد القرار الإداري أركانه أو جزء منه (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والغاية) يكون معيبا وبذلك يحق للإدارة المصدرة للقرار من سحبه أو الرجوع فيه.
7. إن العيوب البسيطة في القرار الإداري التي ليس فيها خطرا جسيما يكون الرجوع فيها ضمن المدة المحددة للطعن وهي (60 يوما).
8. ظهر لنا بأن القرارات الفردية أو التنظيمية والتي لا تولد حقوقا للفرد يجوز سحبها والرجوع فيها.
9. لقد أضيفت شروط جديدة لصحة القرارات الإدارية وهي تحقيق العدل والتوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد وان لا تعارض الحريات العامة، فان لم تتحقق هذه الشروط تكون للإدارة الحرية في السحب أو الرجوع في قراراتها.
10. لقد تم التشديد على القرارات الإدارية المبنية على غش و تدليس، وبكونها لا تولد اثر قانوني وليس فيها حقوق، لذا يجب أن تلتزم الإدارة بالرجوع فيها و في أي وقت لأنها لا تتمتع بالمشروعية، ومخالفة للسلوك والخلق.

التوصيات

1. بعد صدور الدستور الدائم سنة 2005 يجب العمل بموجبه، والإسراع بانجاز كافة القوانين التي تضمنها وإلزام الوزارات والمرافق التابعة لها والجهات والهيئات للتقيد بذلك. وعدم إصدار قرارات إدارية لأنظمة وتعليمات تعارض أحكام الدستور. لأنها تعتبر غير مشروعة وتلزم الإدارات بالرجوع فيها.
2. تفعيل دور المحكمة الإدارية ومنحها حرية الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية من خلال قانون خاص بها. والسماح للأفراد العاديين، والمعنويين، بالطعن مباشرة أمامها حول شرعية القرار الإداري وأن يكون قرارها ملزما لكافة الأطراف.
3. نقترح أن يكون سحب القرار الإداري أو الرجوع فيه أن يستند إلى سبب بيّن مكتوب في القرار سواء كان لشخص أو لأشخاص محدودين بذواتهم لآن عكس ذلك يسمح للإدارة الانحراف باستخدام السلطة والتحيز وعدم الحيادية، وأكد على ذلك التشريع الفرنسي الجديد الصادر سنة 1974.
4. على الإدارات التروي في إصدار قراراتها الإدارية إلا بعد التأكد من مشروعيتها وأن تكون محصنة أمام القضاء.
5. الابتعاد من إصدار قرارات سياسية تخدم مصلحة معينة بذاتها أو تخدم حزب أو طائفة أو مذهب أو عرق. فان مثل هذه القرارات وإن كان صدورها مشروعا ولكن لا تتحصن أمام القضاء وفق المستحدثات الجديدة وهي أن يراعى في إصدار القرار تحقيق العدالة والتوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد وأن لا تخالف الحريات العامة.
6. نقترح وضع قواعد تشريعية تحدد موضوع السحب أو الرجوع في القرارات الإدارية و تكون ملزمة لكافة الإدارات.
7. نوصي إن تتجنب الإدارات من إصدار قرارات إدارية مبنية على أساس المحسوبية أو الحزبية أو الرشوة، أو نتيجة غش وتدليس لأن مثل هذه القرارات لا تولد حقا مشروعا وهي قرارات فاقدة المشروعية ويمكن الرجوع فيها بأي وقت متى ثبت ذلك.
8. تشجيع الإدارات بالرجوع عن قراراتها الخاطئة ويجب أن لا تلام على ذلك حتى تتمكن من الإسراع بتصحيح القرارات المعيبة بدون تردد واعتبار ذلك جزء من المهام الملقاة على عاتقها.

المصادر:

1. الصحاح في اللغة والعلوم، أعداد وتصنيف نديم وأسامة مرعشي، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، المجلد الثاني، سنة 1984، ص 291.
2. Rivero J. , *Droit administrative* Précis dallo2, 2emme edition 1987, page 110.
3. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة 1980، ص 381.
4. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، سنة 1993، ص19 .
5. د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت سنة 1988، ص 320 .
6. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة 5، سنة 1984 ، ص 170.
7. انظر د. ميمون يشو، تعليل القرارات الإدارية، سنة 2006، وانظر نص: المادة الأولى من قانون إدارة الدولة في سلطنة عمان (أن يكون القرار الإداري مكتوبا) .
8. د. خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة في (فرنسا– مصر – لبنان – الأردن)، الطبعة الأولى، عمان سنة 1993، ص 12.
9. انظر معجم ألفاظ القران الكريم، مجمع اللغة العربية، الجزء الأول.
10. راجع تفسير ابن كثير، اختصار وتحقيق محمد علي الصابوني، ص 251.
11. الأستاذ محمد زيد بك، الأحوال الشخصية، الجزء الثاني، السنة لا توجد، ص 266.
12. د. محمد حسنين هيكل، الفاروق عمر، الجزء الأول، الطبعة السابعة، دار المعارف، سنة 1981، ص 204 .
13. انظر د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، سنة 2006، الباب الخامس، القرارات الإدارية.
14. د. عبد القادر خليل، رسالة في نظرية سحب القرارات الإدارية، القاهرة، سنة 1964، ص 12 .
15. د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، سنة 1975، ص 263 .
16. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري سنة 1973 ، ص 511 .
17. الأستاذ حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد، سنة 1968، ص 298.
18. د. محمد يعقوب ألسعيدي، مبادئ القانون الإداري، بغداد، سنة 1958، ص 240.
19. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، سنة 1991 ، ص 235 .
20. Forget Jean Pierre : Le régime juridique et administrative du permis de construire, 1977.
21. Bonard Roger : Précis de droit adm. 1943, p 110.
22. د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، رسالته، سنة 1968 ، ص 384 .

23. Carbajo, Joel : L'application dans le temps des decisions adm. , Executories, These Paris, 1980, p. 156.
24. Bockel Alain: La cour supreme et le problème du retrait des actes adm. Annals Africaines, 1970, p 36.
25. الدستور العراقي الصادر سنة 2005.
26. Auby, J. M. , Droit administrative special, 2emme edition, 2emme année, R.D.P 1954, p26.
27. Laubadere, Andre : Traite élémentaire de droit administrative, tome 1, 5emme edition, 1970, p 254.
28. انظر د. مازن ليلو راضي، مصدر سبق ذكره، سنة 2006 .
29. د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، سنة 1978، ص 36 .
30. د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سبق ذكره، سنة 1984 ، ص 354 .
31. د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1993، ص 48.
32. د. رحيم سلمان الكبيسي، حرية الادارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية، سنة 2000، ص 547.