Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences Volume (9) Issue (5) 31May (2026)

ISSN: 2957-3874 (Print)
Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95
مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الفارابي

عدم رجعيه القرارات الإدارية دراسة مقارنة

مدرس مساعد وسن ثابت رشيد
جامعه الفرات الأوسط التقنية شعبه حقوق الانسان رئاسة الجامعة
Wasan.th. r. k @ gmail. com

ملخص

تناولت الدراسة الأثر الرجعي وتطبيقاته في القرارات الادارية، حيث يعد الأثر الرجعي خروجا عن القاعدة العامة التي تفرض عدم الرجعية في القرارات الإدارية على اعتبار أنها تنتج أثارها القانونية بأثر فوري، ولا تسري أثارها على الماض بأثر رجعي تطبيقا لمبدأ المشروعية، وحفاظ على الحقوق المكتسبة، وبالتالي تحقيق الاستقرار والأمن القانوني وكاستثناء أجاز الفقه القضاء الاداريين الأثر الرجعي بحسب ما تستوجبة مقتضيات العمل الاداري، وتراعي فيه المصلحة العامة والخاصة، وأهم تطبيقاته ما ورد بخصوص الرجعية لدوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد والرجعية للقرارات الادارية الأصلح للأفراد، لتبقى في الأخير فكرة الرجعية مسلم بها، وليست حيلة ابتدعتها الإدارة لخرق مبدأ المشروع.

الكلمات المفتاحية (الأثر الرجعي القضاء الإداري، القرارات الإدارية، مبدأ المشروعية الاستثناءات الواردة على الأثر الرجعي).

Abstract

I Have Studied In This Paper The Retroactive Effect And Its Application On Administration Decisions. It Would Be Departure From A General Rule Because It Produce Its Judicial Effects Immediately In Accordance With, Legitimacy Principle, In Order To Preserve Subscriber Wrights And Materialization Of Stability And Judicial Security. For Exception The Jurisprudence And Administrative Judiciary Permit A Retroactive Effect In Accordance With Exigence Of Administrative Practice, Public And Private Interest. The Most Important Application Of Retroactivity With Regard To Permanence Of Public Utility Operations.Finally, The Retro-Activity Idea Is Commonly Acknowledged, And Is Not A Fiction Invented By Administration For Violation Of The Legitimacy Principle.Keywords: retroactive effect, administrative judiciary, administrative decisions, principle of legality, exceptions to retroactive effect.

خطه البحث :

المطلب الأول: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الفرع الأول: مفهوم الأثر الرجعي والقرار الإداري. الفرع الثاني: مبررات عدم رجعية القرار الإداري المطلب الثاني : الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية.الفرع الأول : إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء واحكام القانون .الفرع الثاني : الفرع الثاني : إباحة الرجعية في القرارات الإدارية التي تنطوي على الرجعية بطبيعتها الخاتمه النتائج والتوصيات. المصادر .

المقدمـة

ان لكل مجتمع اهداف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية معينة يحاول قدر استطاعته بلوغها و تحقيقيها وهذه الأهداف يتولى المشرع تحديدها في شكل سياسية عامة وهي تتطلب قدر من الدراسة والخبرة فكان لابد من إنشاء أجهزة إدارية متخصصة وتزويدها بالوسائل اللازمة وهذه الوسائل تتمثل في الوسائل البشرية و المادية والقانونية لكي تتمكن هذه الأجهزة من أداء دورها على الوجه المطلوب ومن هنا جاءت مهمة الإدارة العامة لتنفيذ السياسة العامة للمجتمع وتحقيق أهدافه وغاياته والإدارة في سبيل تحقيق هذه السياسة تستخدم الوسيلة القانونية المتمثلة في الأعمال أو التصرفات القانونية وهذه التصرفات تكون صادرة عن الإدارة نفسها بإرادتها المنفردة ودون أن يشاركها أحد ويطلق على هذه التصرفات القرارات الإدارية وهذه القرارات تعتبر من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة فعن طريق هذه القرارات تتمكن الجهات الإدارية من التعبير عن سلطتها الأمرة وإرادتها المنفردة الملزمة ويحكم مسئولية الإدارة المباشرة عن تنفيذ القواعد القانونية فإنها هي المرشحة الوحيدة لانتهاك الحقوق والحريات

أكثر من الهيئات الأخرى ولهذه الاعتبارات جاء المشرع و قيد سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية حيث حدد لها العناصر الواجب توفرها في هذه القرارات و أيضاً شروط نفادها وكيفية تنفيذها اتجاه الأفراد وأوجب أيضا على الإدارة القيام بسحب قراراتها و إلغائها في حالة عدم مشروعية هذه القرارات وقد أجاز المشرع أيضا للأفراد أصحاب المصلحة سلوك طريق الطعن القضائي سواء بالتنفيذ أو بالإلغاء أو التعويض و الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية بالصورة المشروعة ملزمة بمبادئ عامة و هي مبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم المساس بالأثار الفردية للقرارات الإدارية وهذه المبادئ مفروضة على الإدارة و ذلك لاستقرار الأوضاع القانونية وقد أجمعت على هذه المبادئ أغلبية الاقضية وحرصت كل الحرص على عدم التهاون في هذه المبادئ و لقد اعتبرت مبدأ الرجعية من أخطر هذه المبادئ واهمها و لهذا اهتمت به ووضعت له الأسس التي تقوم عليها و أيضا فرضت عليه استثناءات تكون في أضيق الحدود.

مشكله البحث

يثير الأثر الرجعي صعوبات كبيرة على أساس أن العمل الإداري سيمتد آثاره إلى الماضي وقد اعتنى القضاء الإداري بهذا الموضوع باعتبار أن التصرفات القانونية حتما سترتب آثارها من وقت سابق على إنشائها مما جعل اغلبيه الباحثين في هذا المجال يعتبرون الأثر الرجعي خروجاً عن مبدأ المشروعية ومساس بالحقوق المكتسبة للأفراد مما قد تؤدي إلى عدم الاستقرار في الأوضاع القانونية وانحراف في استعمال السلطة ولا تتوقف خطورة تطبيق الأثر الرجعي إلى هذا الحد بل تشمل القرار الإداري الرجعي بأن يصبح معيب بعيب مخالفة القانون مما يؤدي إلى بطلانه لما يترتب عنه من ضرر بالمصلحة العامة والخاصة في حالات كثيرة وحالات أخرى قد يكون توثيق لها وهذا ما يظهر في الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وحكم الإلغاء للقرارات الإدارية ... إلخ. ومنه فإن مشكلة البحث تظهر من خلال الإطار القانوني لمبدأ الأثر الرجعي وتكييفه مع متطلبات الإدارة الحديثة عند تطبيقه .

المطلب الأول : الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

إن مبدأ عدم الرجعية هو من المبادئ العامة التي تضمنتها دساتير الدول و هو مبدأ خطير و مخالف للعدالة و لهذا فأنه يلقى معارضة شديدة (العابدين، لايوجد سنه) ويعتبر استثناء من القواعد القانونية السليمة التي لا تقر نفاذ القوانين إلا على الحوادث المستقبلية, وأغلب الدول تحرص على تحريم الرجعية في القرارات الإدارة إلا في أضيق الحدود، وقد سلم مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ حيث قال أن القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية عامة, أم قرارات فردية لا يجوز تضمينها أثرا رجعياً و هذا ما أخذ به أيضا الفقه والقضاء المصري حيث قال أن الأصل طبقا للقانون الطبيعي هو عدم جواز الانعطاف بأثر القوانين إلى الماضي ومن المسلم به في الأنظمة القانونية إن الأفراد أو الأشخاص عندما اكتسبوا حقوق في ظل نظام قانوني معين فإنه يحرم المساس بهذه الحقوق إن ما تغيرت الأوضاع القانونية التي اكتسبها الأشخاص في ظل هذه الحقوق و لذلك فإذا ما تحقق للفرد مركزاً قانونياً نتيجة قرار إداري أو للاتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني إلا بالوسائل القانونية المشروعة ذي الأثر الرجعي و هذا ما أكدته القضاء في مصر فيما يتعلق بأمور الموظفين و ذلك ما جاء في حكمها الصادر في (١١ فبراير ١٩٥٦ حيث تقول أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح في هذا الشأن فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وفي ديوان التدوين القانوني العراقي فانه يقر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية و يعتبره هو الأصل و الاستثناء على ذلك يتطلب إيجازه من المشرع و لكنه لا يقر بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية و على ضوء ذلك يقول ان المركز القانوني للموظف يتحدد بتاريخ صدور القرار الإداري المنشئ لمركزه الجديد ولا يمكن أن ينسحب هذا الأثر الى تاريخ سابق إلا بنص قانوني و لكي تكون هنالك رجعية يجب توافر شرطان و هما

أولا أن يكون ثمة مركز قانوني ذاتي متواجد و قد تكاملت عناصره في ضل قانون معين و لكن لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام بل يجب أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردى بتطبيق أحكام المركز العام عليه وتطبيقه .

ثانيا وأن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز الشخصية التي تعاملت لعناصرها قبل صيرورة القرار نافذا والعبرة في ذلك بتاريخ صدور القرار فمتى تم إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن ارادتها يصبح القرار قابلا للتنفيذ و لا يعتد في هذا الصدد بالخطوات التمهيدية التي تسبق القرار الإداري و لو كانت تلك الخطوات تتخذ اشكال إدارية وبالنسبة للعراق وبعد إلغاء ديوان التدوين و صدور قانون مجلس شورى الدولة فان المجلس سار في نفس الاتجاه حيث جاء في قرار صادر عن المجلس يقول فيه " أن القرار الإداري لا ينفذ إلا من تاريخ صدوره و ليس بأثر رجعي " من الواضح أن ديوان التدوين العراقي و من بعده مجلس الشورى لا يأخذ بعين الاعتبار فكرة الحقوق المكتسبة بل يعتمد على فكرة استقرار المعاملات القانونية مثله في ذلك القضاء الفرنسي (خالد، ١٩٩٩) بذلك تأصلت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية الذي اصبحت حلوله تقليدية

أن القصد من عدم رجعية القرارات الإدارية على مفهوم الاعتبارات المسابقة هو (حماية الأفراد و لهذا لابد من التفرقة ما بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية).

الفرع الأول: مفهوم الأثر الرجعي والقرار الإداري.

١) مفهوم الأثر الرجعي . يقصد بالأثر لغة ما نرى من كل شيء ويقال أثر السيف ضريته والمصدر الإثارة والأثر هو الحاكي للحديث ويقصد أيضا بالأثر أن يتبع الأثر أي ما يترتب على الشيء أو ما بقي من رسم الشيء، لقوله تعالى: (فأرتد على أثارهما قصصا) (الكريم)أما كلمة الرجعي في اللغة فجاءت من كلمة رجع أي عاد والرجعي يقصد به الرجعة وهي العودة و الاسترداد ويقال رجع عن رأيه أي عدل عنه ومنه عود المطلق إلى مطلقته أما إذا جمعنا بين الكلمتين أي الأثر الرجعي فإنها تعني (إرتداد النتيجة إلى الماضي وفي التشريع يعني سريان القانون الجديد إلى المدة التي سبقت صدوره وارتداد النتيجة المترتبة عليه إلى الماضي) أي إلى تاريخ سابق على دخوله حيز النفاذ والتطبيق ولكي تكون هناك رجعية يفترض (منظور)،أن يكون هناك مركز قانوني ذاتي قد اكتملت عناصره في ظل وضع قانون معين وبالتالي عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك وأن تكون الرجعية في تلك الحالة مساس بتلك المراكز الذاتية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار النافذ .

٢) تعريف الأثر الرجعي . يدخل في تعريف الأثر الرجعي العديد من المصطلحات فقد يقصد بالأثر الرجعي لحكم الإلغاء والذي يعني به أنه إذا ما قرر القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته فإن الإلغاء يهدم القرار الإداري بأثر رجعي ويعتبر في هذه الحالة القرار ملغى وكانه لم يكن أي غير موجود أو يقصد به الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية والتي لا تثار إلا بعد تحريك الرقابة على دستورية القوانين وصدور حكم في الدعوى الدستورية بعدم دستورية القانون محل الدعوى .

٣) أهمية الأثر الرجعي. إن أهمية الأثر الرجعي سواء في القانون أو في القضاء تبدو واضحة من خلال الأحكام الكثيرة الصادرة بهذا الشأن ولكن في نفس الوقت يتطلب إعادة النظر في طريقة إعماله لما ينتبه من تعارض مع مبدأ المشروعية قد يهدد الأمن القانوني لهذا سنذهب إلى الكيفية التي يتم بها سريان القرار الإداري بأثر رجعي وقبل هذا ستتوجب الدراسة سنتعرف على مفهوم القرار الإداري ان تعريف القرار الإداري بإجماع القضاء الإداري يعرف القرار الإداري على أنه (تصرف قانوني من جانب واحد يتصل بالوظيفة الإدارية ويتضمن استعمالا لامتيازات السلطة العامة) وعرفه الأستاذ فؤاد مهنا أنه عمل قانوني انفرادي صدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد تعديلا وإلغاء وضع قانوني قائم وعرفه الفقيه موريس هوريو على أنه إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر وبهذا العرض لأهم التعريفات تلاحظ أنهم اتفقوا على أن القرار الإداري عمل قانوني يستوجب شروط وأركان لقيامه ويسري في حق الإدارة منذ صدوره وفي حق المخاطبين به من نفاذة حتى لا تنتهك الحقوق المكتسبة للأفراد بوجوده لهذا عاب الفقه على هذه التعريفات أنها تقتصر على القرارات التي تخاطب الأفراد وتهمل القرارات التي تخاطب الموظفين كما تم إدخال في القرار الإداري عنصر ليس له أهمية وهو القرار الإداري ذا الصبغة تنفيذية وقد استقر الفقه واجمع القضاء في مصر وفرنسا أن القرار الإداري سواء أكان تنظيمي أو فردي يكتمل بتوقيعه ويمكن الاحتجاج به (عمار، ٢٠٠٥)، بعد الإعلان والنشر رغم أن هناك حكم مناقض صدر من المحكمة العليا المصرية وفحواه أن الإعلان والنشر لا يمتد إلى القرارات الإدارية ليليه حكم آخر جاء فيه يتعين وينبغي للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره وإلى الظروف التي لبسته ومدى تحقيقه للصالح العام وذلك عند صدور القرار فقط دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو يستنجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند قانوني للقرار أو تعديل المركز الذي انشاه وبهذا فإن نفاذ القرار الإداري يكون منذ توقيعه وتعد هذه القاعدة أمرا مؤكدا من المجلس والفقه والقضاء في غالبية الأنظمة.

الفرع الأول: مبررات عدم رجعية القرار الإداري

أما عن الاعتبارات أو المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية فهي عديدة ولكن سنذكرها بإيجاز شديد.

أولاـ احترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها.

يستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى العديد من المبررات القانونية أهمها فكرة الحقوق المكتسبة فمن غير المعقول المساس بالحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل قانون معين إذا كانت مشروعة وغير مخالفة للقانون (سليمان، ١٩٩١)، فالمساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقا للأوضاع الدستورية ويسري عدم الرجعية على القرارات الفردية والتنظيمية.

ثانياًـ استقرار المعاملات.

أن التشريع الجديد يكون عادة للمستقبل وإن كان يحقق بعض المزايا التي تتمثل بالتطور وإدخال النظم المستحدثة إلا أن المحافظة على المصلحة الجماعية تقتضي عدم تطبيق هذا التشريع بأثر رجعي على الماضي منعا للفوضى وعدم الاستقرار فالتنظيم يكون بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة ولهذا فإن الدساتير تنص على أن القوانين تسرى بالنسبة إلى المستقبل وإذا لم ينص الدستور على جواز الرجعية للقانون استحال سريان القانون على الماضي ولقد نص الدستور المصري في الفقرة الثانية على ما يلي (يسري مفعول القانون بإصداره من جانب المجلس ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر) ونص الدستور المصري على أن القوانين تسري بالنسبة للمستقبل في المادة ١٨٧ منه وقد استقرت قرارات محكمة العدل العليا الأردنية على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم في أي وقت وكذلك عدم جواز سحب أو إلغاء القرار الإداري الباطل إذا كسب حقاً للغير .

ثالثاـ احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان

أن تمارس الإدارة اختصاصها مع مراعاة القيود الزمنية المقررة لذلك أي أنه يجب على السلطة المختصة في إصدار القرار الإداري أن تحترم الحدود والمدى الزمني لممارستها سلطاتها بحيث لا يجوز لها أن تتجاوز حدود الاختصاص الزمني وتعود بأثر رجعي على ما تكون للأفراد من حقوق فهذا خروج على حدود اختصاصها الزمني ومن المسلم به في القضاء الفرنسي أن قاعدة الرجعية قاعدة أمرة، وجزاء الرجعية هو البطلان.

المطلب الثاني: الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية

إذا كانت قاعدة عدم الرجعية تتوافق مع المنطق المجرد ويقتضيها الصالح العام والخاص حتى لا تضطرب المعاملات ولكي يأمن الناس على حقوقهم إلا أنه يجوز للإدارة في بعض الأحوال أن تخرج على هذا المبدأ وتصدر في ظروف خاصة تحيط بكل حالة من هذه الحالات قرارات إدارية بأثر رجعي فالقضاء والفقه الإداريان في كل من فرنسا ومصر والعراق بدأن يخففان من قاعدة عدم الرجعية بما لا يخرجها عن جوهرها أو يعوق الإدارة في أداء مهامها وسوف نناقش هذه الاستثناءات بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء واحكام القانون .

أ . إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء

في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذاً لأحكام صادرة من محاكم قضائية بإلغاء قرارات إدارية مخالفة للقانون فالحكم القضائي ذا أثر كاشف لا منشئ للمركز قانوني لذلك كان للأحكام القضائية كمبدأ عام أثر رجعي (علاء، ٢٠٠٤)، والأحكام الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بعض الآثار في الماضي، لما يستبقيه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الإدارية الملغاة من يوم صدورها بمعنى أي أن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار لا بالنسبة للمستقبل فحسب بل وبالنسبة للماضي أيضا بحيث يصبح القرار كأنه لم يوجد إطلاقاً حيث أن تنفيذ القرار أثناء رفع الدعوى يظل مصيره معلقاً على الحكم على الدعوى وأن الإدارة تقوم بالتنفيذ على مسؤوليتها الخاصة لأن بإمكانها أن ترجيء تنفيذ القرار حتى صدور الحكم في الدعوى وهي قلما تفعل ذلك لطول مدة التقاضي ويعتبر حكم القاضي بالإلغاء بمثابة شهادة بعدم مشروعية هذا القرار وقد قضى القضاء الفرنسي بشرعية هذا الاستثناء وأن الإلغاء القضائي للقرار يعدمه بالنسبة للمستقبل والماضي أيضاً ويصبح القرار كأن لم يكن أصلاً ويزول أثره ويزول كل ما انبني عليه من أعمال قانونية أخرى وقد نصت م ٥٤ من قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على هذا الاستثناء حيث قالت (على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه أي لا بد للإدارة حتى تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء أن تصدر قرارات إدارية تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً بغية إعادة الحال إلى ما كان عليه) وقد قضى الفقه الفرنسي (بأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار وابطاله لا بالنسبة للمستقبل فحسب بل بالنسبة إلى الماضي أيضا بحيث يصبح القرار وكأنه لم يكن أصلاً فلا يعد مثل هذا القرار قد أنتج آثاراً قانونية أياً كانت هذه الآثار فحكم القاضي بالإلغاء بمثابة شهادة بعدم مشروعية وبطلان هذا القرار منذ بدايته أي من تاريخ صدور القرار أي إعدام القرار الإداري وإعدام كل أثر تولد عن القرار الملغي في الماضي لا عن القرار الملغي ذاته فحسب بل كل قرار ربطته بالقرار الملغي صلة،ويكون القرار الملغي و التبعي جزءاً من عملية قانونية واحدة وهذه الرجعية التي تعدم القرار تسمى الرجعية الهائمة.

أولا: إصدار قرار إداري يحل محل القرار المحكوم بإلغائه

يجب التمييز بين حالة ما إذا كانت الإدارة ملزمة بإصدار قرار جديد يحل محل القرار الذي حكم بإلغائه وحالة ما إذا كانت غير ملزمة بذلك فإذا كانت ملزمة فإنه عليها أن تصدر قرارا جديدا متفقاً مع الشروط القانونية التي قررها حكم القضاء وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه إذا كانت الإدارة ملزمة بحصر تنفيذ حكم الإلغاء في نطاقه الطبيعي فإن واجبها على الجانب السلبي وهو اعتبار القرار الملغي معدوم بل يتعين عليها أن تتخذ جميع الإجراءات الإيجابية التي يستلزمها ذلك.

إصدار قرارات تعتبر ضرورية لإعادة الحال إلى ما كان من الواجب أن يكون عليه كما

لو لم يصدر القرار المطعون فيه

وهذه ما يسميها الدكتور(خالد الزعبي)الرجعية البناءة أي يتعين على الإدارة أن تتخذ قراراً إيجابياً لإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر القرار المحكوم بإلغائه (الخطار، ٢٠٠٤)، فإذا حكم بإلغاء فصل موظف فمعنى ذلك أن يعود هذا الموظف إلى ذات الوظيفة التي فصل منها كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط. كما لو رفضت الإدارة إعطاء أحد الأفراد ترخيصاً فإن إلغاء قرار الرفض يستتبع من الإدارة منحه الترخيص من تاريخ الطلب الأصلي مع ترتيب ما يتولد عن ذلك من آثار حتى لو تغيرت شروط الترخيص بعد رفع الدعوى فإن طالب الترخيص يجب أن لا يضار بذلك ويعامل في ظل الوضع القديم.

ثانيا : إباحة رجعية القرارات الأصلح للأفراد

يعتبر هذا الاستثناء من القواعد المسلم بها في العديد من قوانين العقوبات وتكمن الحكمة من هذا الاستثناء في أنه طالما أن المقصود من العقوبة هو منع الجريمة وحماية الجماعة فإنه إذا انتفت هذه المصلحة الاجتماعية فلا تعد هناك ضرورة في تجريم الفعل ومنعه ووضع عقوبة ويظهر ذلك في حالة إلغاء المشرع للعقوبة أو التخفيض منها فهذا اعتراف منه بانتقاء تلك المصلحة الاجتماعية من هذه العقوبة وبالتالي وجب أن يستفيد الجاني الذي لم يحكم عليه بعد من النص الجديد الملغي للعقوبة أو المخفف لها فليس من المنطق أن يطبق على المتهم عقوبة اعتراف المشرع بعدم فائدتها أو بزيادتها عن الحد اللازم ولكن هنا تطرح السؤال التالي هل يمكن قياس القرارات الأصلح للأفراد على حالة القوانين الأصلح للمتهم من حيث جواز رجعيتها، سنجيب على هذا السؤال بان تلك القاعدة المعروفة والتي تقضي بأن الحكم يدور معه وجوداً وعدماً فإذا كانت العلة من وراء تقرير عدم الرجعية في القرارات الإدارية تقوم أساساً على حماية حقوق الأفراد وعدم المساس بالمراكز الخاصة التي اكتسبت في ظل أوضاع قانونية مشروعة فإن تطبيقها على القرارات المقررة لصالح الأفراد سيكون في غير (عكاشة، ٢٠١٠)،موضعه حيث انتفت العلة من تقريرها وبالتالي فإنه يباح الرجعية في القرارات الإدارية إذا كانت أصلح للمتهم.

ب . اباحة رجعية القرارات الإدارية بنص القانون

ان للمشرع أن يقرر رجعية القرار الإداري سواء بشكل صريح أو ضمني فالنصوص التشريعية في فرنسا ومصر والعراق إباحة للمشرع الخروج على مبدأ عدم الرجعية بنص صريح لذلك يستطيع أن يصدر تشريعاً ينص فيه على أن يسري بأثر رجعي ما دام أنه استمد هذه الرخصة بنص دستوري والمشرع كما هو قادر على أن ينص على الرجعية في التشريع فإنه قادر أيضاً على أن يخول الإدارة أن تنص على الرجعية في قراراتها (عكاشة ح.، ٢٠١٠)ففي فرنسا صدرت عدة قوانين تبيح للإدارة اتخاذ قرارات رجعية مثال ذلك التشريع الصادر في أثناء الحرب العالمية الثانية إذ خول المشرع الإدارة اتخاذ قرارات إدارية تتعلق بسحب الجنسية ممن اكتسبوها من الأجانب من رعايا الدول المحاربة ضد فرنسا على أن يتضمن المرسوم سحب الجنسية تاريخ سريانه وكذلك في مصر القانون الصادر في ١٩٤٧ قانون التيسير حيث أباح هذا القانون للإدارة أن تصدر قرارات لترقية بعض موظفيها من أول مايو وباستقراء الاجتهاد القضائي المقارن نجد أن الفقة والقضاء الإداري قد أطرد على الحكم بشرعية الرجعية حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا العديد من الأحكام التي أباحت رجعية القرار الإداري بنص القانون ومن جانبنا نرى أن الرجعية بنص القانون تعتبر استثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولكنها لا تدخل في نطاق الرجعية المحرمة ما دام الهدف منها الحرص على المصلحة العامة.

الفرع الثاني : إباحة الرجعية في القرارات الإدارية التي تنطوي على الرجعية بطبيعتها

وهذه القرارات هي التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً، فهناك طائفة من القرارات

الإدارية آثاراً رجعية لظروف خاصة تحيط بها والأمثلة على ذلك متعددة ومنها

أولا: القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة

تعتبر الرجعية في القرارات المؤكدة القرارات المفسرة رجعية ظاهرية وغير حقيقة فالقرارات المؤكدة لا تحدث آثارا قانونية جديدة، بل تتجلى مهمتها في ترديد الأحكام التي بقرار سابق وإظهار الإدارة التمسك بقرارها السابق فالقرا المؤكد لا يضيف شيئا إلى القانوني بالنسبة للقرار الأول بل يؤكده وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن على عدم قابلية القرار التوكيدي للطعن أمام القضاء بدعوى الإلغاء لأنه لا يرتب أثر وبالتالي فإن رجعية القرار التوكيدي لا تعد مخالفة لقاعدة عدم الرجعية لأنه لا يرتب أثراً ولا يضيف شيئاً وهي غير قابلة للطعن ولا يترتب عليها ضرر للأفراد.أما القرارات التفسيرية فهي تأتي لإزالة الغموض والإبهام، وهي تنطوي على رجعية ظاهرية والأصل أن تصدر من نفس الجهة التي

أصدرت القرار السابق المراد تفسيره ويرى الدكتور (سليمان الطماوي) أن القرار التفسيري لا يعدل في التنظيم القانوني شيئاً ولا يخلق جديداً لذاته ورجعيته ظاهرية لا حقيقية.

ثانيا: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة.

لما كانت المرافق العامة عبارة عن مشروعات يقصد بها أداء خدمة هامة للجمهور ولما كانت هذه الخدمة تمس الأفراد في صميم حياتهم فإنها تخضع لقاعدة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد لهذا استبعد القضاء والفقه الفرنسي تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة ومن الأمثلة على إباحة مجلس الدولة الفرنسي والمصري على رجعية بعض القرارات الإدارية حرصاً على سير المرفق العام حالة رجعية قرارات تعين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل.

ثالثا: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية.

إذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً غير مشروع وأرادت الاحتفاظ بهذا القرار فهل تكون الإدارة تصحيحه لو قلنا بذلك لكان للقرار الصادر بالتصحيح أثراً رجعياً من حيث أنه ينسحب بأثاره إلى تاريخ صدور القرار المعيب وبهذا نكون أمام صورتين للتصحيح

الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية (أحمد، ١٩٩٢)

١. ن يكون هناك قرار إداري صادر من الإدارة معيب وتعرف الإدارة بعد ذلك وتحاول إصلاح خطئها بقرار لاحق وهو ما يسمى بالقانون الخاص (بالإجازة).

٢. أن يكون هناك قرار صادر من هيئة أو شخص لا يملك سلطة إصداره أي تكون الهيئة أو الشخص غير مختص وتريد الإدارة المختصة بإصداره أن تصحح الوضع السابق بقبول ذلك القرار من تاريخ صدوره وهذا ما يسمى "بالإقرار" فالقرار هنا يصدر من غير مختص فمن أصدر القرار غير مؤهل قانونيا لإصداره، وبعد عمله هذا اغتصاباً للسلطة العامة يعاقب عليها القانون الجنائي فضلاً عن أن القرارات الصادرة عنهم هي قرارات منعدمة.

ويؤكد الفقيه (جيزة) أن القاعدة في القانون العام هي أن البطلان من النظام العام وبالتالي فإن القرار الباطل لا يملك أحد إجازته أو إقراره، كما أن القرارات الصادرة من هيئة غير مختصة تعتبر بمثابة إنابة لاحقة، وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام كما أن تصحيح القرارات بشكل اعتداء على قواعد الاختصاص حيث لا تستطيع السلطة الإدارية أن تحقق أثاراً في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها هذه السلطة.أما عن موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقد كان متردداً فهناك أحكام أجاز بها تصحيح القرارات المعيبة بأثر رجعي، ثم عدل عن ذلك وأقر أنه لا يجوز تصحيح القرار المعيب بأثر رجعي وبرأينا أن تصحيح القرار بأثر رجعي يهدر قواعد المشروعية فلا يجوز تصحيح القرارات بأثر رجعي إلا أنه يستثنى حالة تصحيح الأخطاء المادية غير الجوهرية في القرارات الإدارية. وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم إلغاء القرار الإداري إذا كان الخطأ المادي غير جوهري ولا يؤثر على سلامة القرار موضوعي أما إذا كان التصحيح يتعلق بأمور جوهرية فلا يجوز تصحيحه.

رابعا. سحب القرارات الإدارية

إن سحب القرار الإداري يعني إزالته مع كل ما نتج عنه من آثار منذ صدوره أي إعدام وجوده بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن ولكن هل يجوز سحب القرار الإداري سواء أكان سليماً أن غير سليم.

سحب القرارات الإدارية السليمة

القاعدة العامة والمسلم بها في القضاء والفقه الإداريين (فوده، ١٩٩٤)،أنه لا يمكن للإدارة سحب قراراتها الإدارية السليمة سواء كانت تنظيمية أو فردية، منشأة للحقوق أو غير منشأة لها احتراماً المبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري على ذلك حيث قررت في حكم لها بأنه من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم إلا أن القضاء الإداري قد استثنى حالتين أجاز بهما للإدارة حق سحب قرارها السليم على خلاف الأصل وهما: حالة سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين (الإسلامي، بدون تاريخ نشر)،والحالة الثانية سحب القرارات الإدارية التي لم تولد حقا لأحد.

ا: سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين

اتفق الفقه والقضاء على هذه القاعدة مراعاة للاعتبارات الإنسانية ومتطلبات العدالة

حيث يكون للإدارة حق سحب القرار المتعلق بفصل موظف إذ أن إعادة تعين الموظف الذي سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة بسبب اختلاف شروط التعيين مثلاً كما أن التعين الجديد قد يضر بالموظف فيما يتعلق بالأقدمية وما له من مدة خدمة ولكن شريطة أن لا يكون قد تم تعيين موظف آخر في الوظيفة التي خلت بالفصل حتى لا يمس قرار السحب بحقوق الموظف الجديد.

ب: سحب القرارات الإدارية التي لم يتولد عنها حق لأحد

أن من أهم أسباب تقرير عدم رجعية القرارات الإدارية احترام الحقوق المكتسبة للأفراد، وبالتالي فإن انتقاء الحقوق المكتسبة وعدم ترتيب أية مراكز قانونية جديدة للأفراد يعطي الحق للإدارة سحب قراراتها بقرارات جديدة، والسحب هنا يعنى إنهاء للقرار المسحوب وإعدامه.

هذا فيما يتعلق بالقرار الفردي ولكن هل يستوي الأمر بالنسبة للقرار التنظيمي الواقع أن القرار التنظيمي لا ينشئ حقاً إلا إذا طبق على الأفراد (حجاري، ٢٠٠١)، فبالتالي فإن للإدارة الحرية في سحبه وقت ما تشاء، أما إذا رتب هذا القرار حقوقاً للغير فلا يجوز سحبه.

جـ سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

إن القرار الإداري غير المشروع لا ينشأ حقا لأحد، لأنه وقع باطلاً أو كان قابلا للإبطال وحكم ببطلانه وبالتالي لا يمكن أن ينشئ حقا ومن المسلم به أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها لا تتناول إلا القرارات الإدارية غير المشروعة، وعلى ذلك فإنه يجب أن يكون القرار المراد سحبه معيباً بأحد العيوب الأربعة المعروفة، وهي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف (الشاعر، ١٩٩٣)،وقد استقرت أحكام القضاء الإداري والفقه الإداري على أن سحب القرار المعيب يكون قبل فوات ميعاد الطعن بالقرار الإداري، أما بعد ذلك فلا يجوز ذلك. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث قررت أنه من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان أن للإدارة حق سحب قرارها الباطل ما دام ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء مفتوحاً ...)إلا أنه يرد على القاعدة التي وضعها القضاء الإداري من منع الإدارة من سحب قراراها المعيب بعد مضي مدة الطعن القضائي المقررة من أجل استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد، استثناءات وحالات خاصة يجوز فيها للإدارة سحب قراراتها المعيبة رغم فوات مدة الطعن القضائي المقررة، ومن هذه القرارات

١. القرارات المنعدمة

القرار المعدوم هو ذلك القرار الذي بلغ العيب فيه حداً جسيماً يجرده من كيانه، ومن صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي. فهذا النوع من القرارات مشبوب بعيب جسيم يحوله إلى مجرد عمل مادي، وبالتالي يجوز سحبه في أي وقت، ويجوز (العزال، بدون تاريخ نشر)الطعن فيه أمام القضاء دون التقيد بميعاد الطعن المحدد للطعن بالإلغاء. فهذه القرارات تعتبر غير موجودة أصلا من الناحية القانونية وبالتالي فهي لا تستحق الحماية ولا مجال للتحدث فيها عن الحقوق المكتسبة.

٢. القرارات الصادرة عن الإدارة استنادا لسلطتها المقيدة

يجوز للإدارة في مثل هذه الحالة إصدار قرار ساحب في أي وقت تنهي فيه القرار المسحوب، وقد استقر القضاء الإداري على أنه يجوز الإدارة سحب قراراتها الصادرة استناداً السلطة مفيدة، حتى بعد مضي مدة الطعن، ذلك لأن القرار مبني على سلطة مقيدة لا سلطة تقديرية، وقد أيدت محكمة العدل العليا ما استقر عليه القضاء الإداري في الكثير من أحكامها.

٣. القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس من الأفراد.

هناك قاعدة في العقود المدنية تقول بأنه من سعي في نقض ما سعى إليه من جهته فسعيه مردود عليه وهذا المفهوم ينطبق على القرار الإداري، فالحصول على القرار الإداري، بإيهام الإدارة والتدليس عليها يجعل هذا القرار عرضة للسحب من قبل الإدارة في كل وقت ولا يتحصن هذا القرار بمضي المدة، إلا أنه يشترط في ذلك أن يقع الغش من صاحب المصلحة وأن يكون سيء النية وقد أكد القضاء الإداري على ذلك حيث جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا بأنه (إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد، يجعل هذا الحق غير جدير بالحماية التي يستبعها القانون على المراكز القانونية السليمة ... فهذه الحالة توجب سحبه حتى بعد الموعد ...) من هذا الحكم نرى أن المحكمة قد جعلت سحب مثل هذا القرار أمراً وجوبياً على الإدارة ذلك لما يشوبه من عيب جسيم يوجب محو آثاره.

الخاتمة

النتائج

من خلال هذا البحث يعتبر مبدأ عدم الرجعية للقرارات الإدارية من أهم المبادئ وأخطرها مثله كمثل مبادئ القانونية الأخرى لأنه في حالة إهمال هذا المبدأ وعدم التقييد به سيؤدى بالضرورة لتعسف الإدارة ويؤدى أيضا إلى عدم الاستقرار القانوني و في حالة أعماله بدون الضوابط القانونية

فإنه يؤدى إلى نفس النتيجة، وبذلك حرصت أغلب التشريعات وخاصة في فرنسا, مصر , العراق على الأخذ بهذا المبدأ بعين الاعتبار وخصصوا له المواد القانونية في التشريعات ، وذلك لتقيد حرية الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية وتنفيذها بالشكل المطلوب ويعتبر الأساس الذي يقوم عليه المبدأ في هذه التشريعات, متفق عليه ، فقاعدة عدم الرجعية تقتضيها الضروريات الاجتماعية وهي تفرض بقوة للحفاظ على المراكز القانونية واستقرار الأوضاع القانونية ولذا فإن هذه الدول تحرم عدم الرجعية وتحيطه بضمانات لا يمكن تجاوزها, وأيضا جعلت له استثناءات وذلك للصالح العام.

التوصيات

١. وضع نظام قانوني يكون متكامل يوضح طريقة تطبيق الأثر الرجعي حتى لا يستخدم بطريقة خاطئة من طرف الإدارة حيث تبين من خلال الممارسة أن الإدارة تستعمله كحيلة لانتهاك الحقوق المكتسبة لخدمة مصلحتها الخاصة.

٢. الحد من توسيع فكرة الأثر الرجعي باعتباره من اهم المبادى واخطرها .

٣. ضرورة وجود رقابة صارمة من طرف القضاء الإداري على الإدارة عند تطبيق الأثر، الرجعي في القرارات الإدارية.

٤. يعد الأثر الرجعي لحكم الإلغاء أمرا ضروريا بحيث قد تفقد رقابة الإلغاء أهميتها بدونه، فعندما يلغي القضاء الإداري القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة من جهة الادارة يجب أن تكون بأثر رجعي تمتد من تاريخ صدوره لتحقيق الفاعلية في العمل الإداري.

المصادر:

١. ابن منظور. (بلا تاريخ). لسان العرب . لايوجد ناشر .

٢. الديناموني مصطفى أحمد. (١٩٩٢). الإجراءات والأشكال في القرار الإداري دراسة مقارنة. الهيئة المصرية العامة للكتاب.

٣. الزعبي خالد. (١٩٩٩). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٤. الشنطاوي علي الخطار. (٢٠٠٤). موسوعه القضاء الاداري . الاردن: دار الثقافه .

٥. الطماوي سليمان. (١٩٩١). النظريه العامه للقرارات الاداريه . القاهرة: مطبعه عين الشمس.

٦. القران الكريم. (بلا تاريخ). سوره الكهف.

٧. بركات زين العابدين. (لايوجد سنه). مبادى القانون الاداري السوري المقارن . سوريا : لايوجد دار نشر .

٨. حمادي ياسر عكاشة. (٢٠١٠). موسوعة القرار الإداري . مطبعة المعارف الإسكندرية.

٩. حمدي ياسين عكاشة. (٢٠١٠). موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. الاسكندريه: مطبعة المعارف الإسكندرية.

١٠.رافت فوده. (١٩٩٤). مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها دراسة مقارنة. لقاهرة، ١٩٩٤: دار النهضة العربية.

١١.رشدي شحاتة أبو زيد العزال. (بدون تاريخ نشر). في الفقه الإسلامي قانون السلطة . القاهرة: دار الفكر العربي.

١٢.رشدي شحاتة أبو زيد العزال وعزل القاضي في الفقه الإسلامي. (بدون تاريخ نشر). قانون السلطة القضائية. القاهرة: دار الفكر العربي.

١٣.رضا عبد الله حجاري. (٢٠٠١). الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري. كلية الحقوق جامعة القاهرة.

١٤.رمزي طه الشاعر. (١٩٩٣). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: الولاء للطبع والتوزيع.

١٥.عبد المتعال علاء. (٢٠٠٤). مدى جواز الرجعيه وحدودها في القرارات الادارية . القاهرة : دار النهضه العربية .

١٦.عوابدي عمار. (٢٠٠٥). نظريه القرارات الاداريه بين علم الادارة العامه والقانون الاداري . دار هومه .