قوائم المحتويات متاحة على المجلات الأكاديمية العراقية

مجلة رؤية للدراسات الاجتماعية

الصفحة الرئيسة للمجلة:https://visj.dws.gov.iq/

مظاهر الاختصاص الموضوعي في القانون الاداري

Manifestations of subject-matter jurisdiction in administrative law

م.د سعد ابراهيم زيدان الحياني*

رئاسة ديوان الوقف السني – دائرة التخطيط والمتابعة

Keywords

administrative decision, subject-matter jurisdiction, administrative decisions, legal hierarchy, executive authority.

Abstract

In order for the executive authority to exercise its legal activity, it issues various administrative decisions through which it regulates the matters entrusted to it. These decisions occupy a lower rank than constitutional and legal rules in the legal hierarchy, and they are unable to suspend, amend, or abolish rules higher in rank. However, there are necessary cases that require the state to carry out The executive authority is required to issue administrative decisions that suspend, amend, or repeal existing laws. These decisions are known as decisions having the force of law. This constitutes an exception to the rule of legality. The executive authority has increasingly resorted to these decisions in most countries since the beginning of the twentieth century, specifically with the outbreak of World War I, as a result of political, economic, and social circumstances.

In order for the executive authority to exercise its legal activity, it issues various administrative decisions that regulate the matters entrusted to it. These decisions occupy a lower rank than constitutional and legal rules in the legal hierarchy. They are unable to suspend, amend, or repeal rules higher in rank.

However, there are necessary circumstances in which the state, in order to fulfill its duty, must issue administrative decisions through the executive authority that suspend, amend, or repeal existing laws. These decisions are called decisions having the force of law.

*** Dr. Saad Ibrahim Zeidan Al-Hayani**
Saad.alhayayny1984@gmail.com

معلومات المقال

تاريخ المقال:

الإرسال:

المراجعة:

القبول:2026\6\1

الكلمات المفتاحية:

القرار الإداري، الاختصاص الموضوعي، القرارات إدارية، الهرم القانوني، السلطة التنفيذية.

ملخص

ان السلطة التنفيذية لكي تمارس نشاطها القانوني، فانها تقوم باصدار قرارات ادارية مختلفة تنظم بواسطتها المسائل الموكولة اليها . وتحتل هذه القرارات مرتبة ادنى من القواعد الدستورية والقانونية في تدرج الهرم القانوني، فلا تقوى على تعطيل او تعديل او الغاء القواعد التي تعلوها مرتبة غير ان هناك حالات ضرورية تحتم على الدولة للقيام بواجبها اصدار قرارات ادارية من قبل السلطة التنفيذية لها تعطيل او تعديل او الغاء القوانين القائمة، وهي ما تسمى بالقرارات التي لها قوة القانون . ويعد هذا الامر استثناءً على قواعد المشروعية . لقد ازداد لجوء السلطة التنفيذية الى هذه القرارات في معظم الدول، منذ مطلع القرن العشرين وتحديدا مع بداية الحرب العالمية الاولى وذلك نتيجة لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية.

لكي تمارس السلطة التنفيذية نشاطها القانوني فأنها تقوم بإصدار قرارات إدارية مختلفة تنظم بوساطتها المسائل الموكولة أليها وتحتل هذه القرارات مرتبة أدنى من القواعد الدستورية والقواعد القانونية في تدرج الهرم القانوني . فلا تقوى على تعطيل، أو تعديل، أو إلغاء القواعد التي تعلوها مرتبة .

غير أن هناك حالات ضرورية تحتم على الدولة للقيام بواجبها إصدار قرارات إدارية من قبل السلطة التنفيذية لها تعطيل، أو تعديل، أو إلغاء، القوانين القائمة، وهي ما تسمى بالقرارات التي لها قوة القانون.

١. المقدمة

ان الاختصاص في القرار الاداري يعد من المواضيع المهمة لكونه يسلط الضوء على قواعد الاختصاص الموضوعي في القرار الاداري وعناصره ودوره في تنظيم العمل الوظيفي والتخصص في مباشرة العمل الاداري فتحدد المسؤوليات والتخصص في مباشرة العمل الاداري في انجاز الاعمال الادارية، ويعد القرار الإداري من اهم الامتيازات في السلطة العامة والتي تتمتع بها الإدارة العامة في الدولة والتي تستمد سلطتها من القانون العام فبواسطته تستطيع الأدارة بأرادتها المنفردة على خلاف أي من القواعد في القانون الخاص، وان إنشاء الحقوق والالتزامات أو اي فرض من الالتزامات،وذلك بهدف الحماية العامة للمصالح والحقوق والواجبات العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة مثل"لأعمال المادية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية" .

(وبذلك تتمثل أهمية هذا البحث في كونه يسلط الضوء على القواعد العامة في الاختصاص الموضوعي في القرار الأداري والتي تعطي الصلاحية العامة القانونية للسلطة الأدارية لأصدار اي قرار إداري من دون غيرها من السلطات وبهذا فهي تضمن مصلحة الأدارة وذلك لأن موظيفها يكونون على بينة،كبيرة فيما يصدر،عنهم من نشاط.بموجب الصلاحيات القانونية الممنوحة لهم).

(ولعل أهم ما يميز الوظائف التي تقوم بها الدولة في الوقت الحاضر هو ((أتساع نطاقها وتنوعها نتيجة لتغير،دور الدولة من حارسة إلى متدخلة في الحياة العامة للمجتمع)). وقد انعكس هذا على مظهر مهم من مظاهر الفعاليات التي تقوم بها الدولة في الوقت الحاضر ألا وهو" الوظيفة الإدارية " حيث كانت السلطة التي تمارسها الإدارة ((عبارة عن سلطة محدودة النطاق ومقيدة نتيجة لارتباطها بالوظيفة السياسية للدولة)). إما في الوقت الحاضر،فان الجهاز الإداري، ،في الدولة قد تفرع وتطور وتنوعت اختصاصات العاملين فيه،وليكون قادراً على مواجهة اي من الالتزامات الجديدة ومتنوعة في المجتمع وبذلك إن اتساع اي نشاط اداري يستدعي بالضرورة، الاخذ بالنمو في الجهاز الإداري من أجل تنفيذ الالتزامات المستجدة وعدم التأخر في إشباع الحاجات العامة للافراد).

"وبذلك فان فكرة الاختصاص الموضوعي في القضاء الاداري يمكن إن تكون الطريقة الصحيحة لمواجهة التوسع الذي يحصل في الجهاز

الإداري،الدولة باعتبارها الوسيلة الناجحة في توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية على أكبر عدد من الموظفين العاملين في اي دائرة او مؤسسة حكومية وبذلك فان الاختصاص يمثل،ثمرة تطور الحياة القانونية في الادارة فكلما ازدادت هذه الأخيرة توسعاً ازداد الاختصاص الإداري أهميته الكبيرة ".

((وبذلك فان الاختصاص الإداري هو الوسيلة لإنجاز المهام الإدارية عن طريق انسياب الاختصاص من سلطة عليا إلى سلطة أخرى أدنى منها في الجهاز، وكذلك المهام الإدارية للحفاظ على استمرارية العمل بشكل كبير ومنتظم في نظام التفويض الإداري للاختصاص الموضوعي، والقرار الإداري باعتباره نشاطاً مهماً من أنشطة السلطة الإدارية، يتكون من عدة أركان وهي ((ركن الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية التي تعد جسداً للقرار الإداري)).

مشكلة البحث:-

تتبلور مشكلة هذا البحث الا وهو(مظاهر الاختصاص الموضوعي في القرار الاداري) في التساؤل التالي " ما هو المقصود،بالاختصاص في القرار الاداري ومظاهر الاختصاص الموضوعي في القانون الاداري، وما هو دور الرقابة القضائية،عليه سواء في العراق او في الاردن وفي الاقطار العربية وحيث ان كل بحث في القانون يتضمن مستويات مختلفة تميزها درجة التعمق في مسائل القانون . وفي المستوى الاول يقضي المنهج السليم في البحث مواجهة القانون ككل بانتظار دراسة اجزائه، اي اعطاء،صورة واضحة عن القانون تاركين التفاصيل والمتغيرات ومتجهين نحو صوب الثوابت والاسس المشتركة.

اهمية موضوع البحث:-

تبرز اهمية موضوع البحث في كونه من اهم المواضيع في القانون الاداري والتي تتناول موضوع (مظاهر الاختصاص الموضوعي في القرار الاداري)،ولكونه من أهم المبادئ المتفق عليها في القانون الإداري الا وهو ان الاختصاص ليس حقاً شخصياً لمن يمارسه بل هو صلاحية تسمح للموظف بالتصرف في امر معين استناداً الى النصوص الدستورية او القانونية او اللائحية الممنوحة له بموجب القوانين والتعليمات .

ويترتب على مبدأ قانونية الاختصاص إن القرار الإداري الذي يصدر من جهة إدارية ويدخل في ولاية جهة أخرى يعتبر باطلاً. وكذلك في داخل الجهة الإدارية الواحدة يختص كل موظف بأداء إعمال معينة حيث يحقق هذا التخصص،إغراضا متعددة منها تحديد المسؤولية لكل موظف وعلى الموظف المختص أن يمارس اختصاصه بنفسه ما لم يجز له احد النصوص بتفويض جزء من اختصاصه إلى غيره .

وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها (... وانه إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح لا يجوز لغيره إن يتصدى لهذا الاختصاص الا بناءً على حكم القانون أصالة وتفويضاً وإلا كان المتصدي غاصباً للسلطة).

هذا وتأتي أهمية عنصر الاختصاص في عملية التفويض من كونه موضوع هذا التفويض ومحله. فلا مجال للتفويض بمعزل عن الاختصاص فالرئيس الإداري عندما يفوض في صلاحياته في مرؤوسيه فانه يفوض جزءاً من اختصاصه. وعليه فإنه يمكننا القول بان موضوع الاختصاص هو عنصر أساسي في التفويض.

ولعل من المبادئ المستقرة في العلوم الإدارية إن الاختصاص إنما هو شرعية تسمح للموظف التصرف في أمر يتعلق بشؤون وظيفته بمقتضى النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية.

٢.المبحث الاول: التعريف بركن الاختصاص في القرار الإداري

عرف الفقيه (فالين) " الاختصاص الاداري" بأنه ((مجموعة صلاحيات الموظف وهو يتحدد بالقانون والمبادئ العامة)). أما الأستاذ البير) فقد عرفه بأنه ((القدرة القانونية التي تعطي مكنة اتخاذ قرارات معينة)) [١].

" ويلاحظ من هذا التعريف الأول من حيث انه يختلف جذريا عن " التعريف الثاني" في أن الأخير لا يشترط أن تكون هذه القدرة لموظف أو سلطة عامة ويفسر ذلك (بأن هناك حالات تكون فيها القدرة القانونية في اتخاذ اي من القرارات الإدارية لشخص لا يتمتع بصفة الموظف العام أو السلطة العامة في الوظيفة العامة في الدولة).

" وحيث أن الاختصاص الإداري مرتبط ارتباط وثيق بالوظيفة الادارية العامة، وجوداً وعدماً وأن أقرار القضاء الإداري بصحة القرارات الإدارية الصادرة من الأفراد العاديين في الظروف الغير عادية هو الاستثناء من القواعد العامة في الادارة ".

(أما في الفقه العربي فيعرف الاختصاص بأنه ((القدرة القانونية على القيام بعمل إداري معين على وجه يعتد به القانون)) [٢].

فالاختصاص الإداري هو مرتبط ارتباط وثيق بالوظيفة العامة وليس بشخص الموظف وبالتالي فأن الوظيفة مجردة عن الشخصية الذين يشغلونها، لأنها موجودة بنفس المحتوى والمضمون بغض النظر عن المعينين فيها).

وحيث أن(الوظيفة سلطة قانونية وليست حقاً شخصياً) [٣]. فالاختصاص في القانون الاداري أذاً هو " الوظيفة التي يعهد بها المشرع لجهة معينة لتباشرها في الحدود الخاصة والمرسومة لها فإذا تجاوزتها كان تصرفها باطلاً " [٤].

ولئن قابلت كلمة "الاختصاص" في القانون العام كلمة الأهلية في القانون الخاص وتشابهت قواعدهما فأنه يبقى هناك فرق جوهري كبير بينهما ويتمثل في أن الاختصاص الاداري يعني " صلاحية الشخص وكذلك ان التحديد والهدف من القواعد القانونية هو حماية المصلحة العامة في الدولة "، في حين إن الأهلية تعني مجرد الصلاحية وإن الهدف من قواعدها هو حماية الشخص ذاته. " والأهلية أذا كانت أهلية وجوب تحققت صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات كافة ودارت مع هذا الشخص وجوداً وعدماً" .

أما أذا كانت الأهلية اهلية أداء فهي تعني صلاحية الشخص لإيقا ع التصرفات القانونية وبذلك تدور معه تمييزا وجوداً وعدماً و كمالاً و نقصاناً [٥].

وكذلك في التشريع العراقي (فأنه كقاعدة عامة يأخذ بالمعيار الشكلي في التمييز بين أعمال الدولة [٦]. فقد نص قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة (١٩٦٧) المعدل في الفقرة

(١) ينظر د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٠م. ص٦٠.

(٢) ينظر د. احمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري، عالم الكتب،١٩٨١ م، ص٢٥٠. وحيث يعرف الأستاذ ضياء شيت خطاب الاختصاص بأنه (صلاحية الموظف الإداري للقيام بما يعهد اليه في الحدود الموضوعية والمكانية والزمنية التي يبينها القانون). وينظر في هذا الخصوص بحث (في رقابة القضاء العراقي على القرار الإداري، مجلة القضاء، العدد الرابع، ١٩٥٥ م، ص٢٤.

(٣) ينظر د. خالد عبد العزيز، القضاء الإداري الليبي، الجزء الثاني، ١٩٨٧م، ص٢٠٤.

(٤) ينظر د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٧٧م، ص٢٤٢.

(٥) ينظر د. عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦. ص٤٥. – وينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، العنصر الشخصي للاختصاص في القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية، العراق، بغداد، المجلد العاشر، ١٩٩١، ص٢٢٨.

(٦)ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط، في القانون الأداري، بلا مطبعة، سنة ٢٠٠٩ م / ص ٣١٦.

(ثانياً – د) من المادة السابعة منه على ما يأتي:- ((تختص محكمة القضاء الإداري ((المحكمة الادارية العليا)) بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي ...))[١].

وأن هذا النص غير واضح في بيان المعيار المتبع لتمييز القرارات الإدارية [٢]. إلا أن القانون تضمن بعد ذلك دلائل تشير إلى تبني المشرع المعيار الشكلي . ومن هذه الدلائل المهمة عد المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية من الأعمال السيادية، والقرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية محصنة من رقابة محكمة القضاء الإداري مما يعني أن المشرع يقر بأن هذه الأعمال ولو تضمنت قواعد عامة مجردة إلا أنها أعمال إدارية خاصة ولصدورها عن سلطة إدارية عليا، لذا أوجب النص منع المحكمة من النظر في الطعون المقدمة ضدها وهذا تغليب في المعيار الشكلي.

ومن هذه الأسانيد أيضاً التي تبني المشرع العراقي للمعيار الشكلي هي منح مجلس الانضباط العام، والذي أصبح هيئة من هيئات القضاء الإداري وهي المكونة لمجلس شورى الدولة العراقي (المحكمة الادارية العليا) اختصاص النظر في الطعون التي ترفع ضد قرارات فرض العقوبات الانضباطية ضد الموظفين العاملين في دوائر الدولة [٣].

وهذا يعني أن المشرع عدّ من هذه القرارات ذات طبيعة إدارية بالرغم من أنها قضائية متبنياً بذلك المعيار الشكلي. .

١.٢.المطلب الأول: تعريف بركن الاختصاص

اذا كان التعريف بركن الاختصاص في القانون الإداري " واجباً يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه فأن التفويض في القانون الإداري يعد استثناءً من هذا الأصل لظروف اقتضتها المصلحة العامة،" فهو نظام يرتبط بالاختصاص الإداري يتم اللجوء أليه، و يقصد بالاختصاص الإداري" القدرة القانونية التي يملكها موظف عام في الدولة أو في السلطة عامة والتي،تخول حق، اتخاذ القرارات المعينة " [٤]. (أو هو عبارة عن الصلاحية القانونية للقيام، بعمل او الامتناع عن عمل معين أو القدرة على أصدار اي قرار اداري، ممن منحه القانون سلطة لأصداره) [٥]. وفكرة الاختصاص في القانون الاداري الاداري هي بفكرة الركن في الاختصاص في القضاء الاداري والذي تماثل، فكرة الأهلية في القانون الخاص من حيث أن كلا منهما يعني القدرة على الأتيان باي تصرف يترتب عليه آثار قانونية مع ملاحظة ان هناك الفارق بينهما وذلك في النواحي التالية الاتية :-

---

(١)ينظر د. المستشار قاسم عبادي مهدي العامري / عيب عدم الاختصاص في القرار الأداري – مجلة القانون والقضاء – العدد (٣) العراق، بغداد – ٢٠١٠ – ص ١٢.

(٢)ينظر د. غازي فيصل مهدي – شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام – جامعة النهرين- كلية الحقوق –العراق – بغداد – سنة الطبع بلا – ص ٩. الفقرة (خامسا) من المادة العشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ . المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٣٥٦) في ١٩٩١/٦/٣ .

(٤)ينظر د . حسين عثمان محمد عثمان – قانون القضاء الأداري – الطبعة الأولى – لبنان – ٢٠٠٦م. وحيث ان ركن الاختصاص في القرار الإداري يمكن أن تعرفه بأنه: " (الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، شخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة)، ينظر في هذا المعنى للدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : كتاب التنظيم الاداري في تصنيف الاجهزة الادارية المختلفة في الدولة، الدار الجامعية للنشر، الطبعة الاولى، ص ٣٩٦.

(٥)ينظر المستشار حمدي ياسين عكاشة – القرار الأداري في قضاء مجلس الدولة الدولة المصري – مطبعة أطلس – القاهرة – سنة ١٩٨٧م، ص ٣٢.

١ – أن الوسيلة والغاية المهمة من تحديد القواعد بركن الاختصاص هي لحماية المصلحة العامة في القانون الاداري، في حين ان الهدف من قواعد الأهلية إلى حماية مصلحة الفرد والمصالح العامة [١].

٢ – وحيث أن الدافع الرئيسي في تحديد القواعد بركن الاختصاص في القانون الاداري هو العمل على التخصص وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الأدارية في المنظمة او الدائرة فينتج عنه سرعة في إنجاز العمل الأداري وأجادته وسهولة تحديد المسؤولية عند ارتكاب الخطأ الاداري، في حين أن سبب عديم الأهلية يتركز في عدم كفاية النضوج العقلي للشخص للسن القانوني [٢].

" لعل من أهم المبادئ الاساسية والمتفق عليها في القانون الإداري هو ان الاختصاص ليس حقاً شخصياً لمن يمارسه بل هو صلاحيات تمنح للموظف بالتصرف في امر معين او الامتناع عن امر معين استناداً الى النصوص الدستورية او القانونية او اللائحية الممنوحة "

((ويترتب على هذا المبدأ في قانونية الاختصاص إن القرار الإداري الذي يصدر من اي جهة إدارية او المؤسسة الادارية ويدخل في ولاية جهة أخرى حيث يعتبر هذا باطلاً. وكذلك في داخل الجهة الإدارية الواحدة يختص كل موظف مختص بأداء إعمال معينة حيث يحقق هذا التخصص إغراضا متعددة منها تحديد المسؤولية لكل موظف وعلى الموظف المختص أن يمارس اختصاصه بنفسه ما لم يجز له احد النصوص القانونية والتعليمات بتفويض جزء من اختصاصه إلى غيره من الموظفين في حال غيابه او اجازته او سفرة ... الخ)) .

(هذا وتأتي أهمية عنصر الاختصاص في القانون الاداري في عملية التفويض من كونه موضوع هذا التفويض ومحله. فلا مجال للتفويض بمعزل عن الاختصاص الاداري فالرئيس الإداري عندما يفوض في صلاحياته في مرؤوسيه فانه يفوض جزءاً من اختصاصه. وعليه فإنه يمكننا القول بان موضوع الاختصاص هو عنصر أساسي في التفويض).

" وحيث إن التفويض هو نظام يتصل اتصالا وثيقا بنظرية الاختصاص في القانون الاداري فهو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، كما إن بروز نظام التفويض يمثل استجابة للظروف الجديدة التي حتمت ممارسة الاختصاص الاداري من غير صاحبه تحقيقا لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد في المجتمع ".

ولعل من اهم المبادئ المستقرة،في العلوم الإدارية،هو إن الاختصاص الاداري، إنما هو شرعية تسمح للموظف التصرف في أمر يتعلق بشؤون،وظيفته بمقتضى النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحة الممنوحة له بموجب القانون، [٣].

٢.٢.المطلب الثاني: طبيعة قواعد الاختصاص

القواعد القانونية هي القواعد التي تتعلق بفكرة طبيعة الاختصاص في القانون الاداري وهي التي تحدد فيما إذا كان القرار الإداري يجب أن يصدر من السلطة الأدارية المعينة وبذلك فهي تعطي هذه القاعدة الصلاحية القانونية لهذه السلطة الإدارية لإصدار هذا القرار المعين دون غيرها من السلطات[٤]. أن الاختصاص في إصدار القرار

(١) ينظر المستشار حمدي ياسين عكاشة – المرجع السابق – ص ٣٣.

(٢) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الأداري، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٨٧م.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص١٥٩. وينظر د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي حيث يقول: " وفي داخل السلطة التنفيذية يقتضي مبدأ الفصل بين الهيئات أن تقوم هذه السلطة بتوزيع الجانب الذي يخصها من هذا الاختصاص على هيئاتها الإدارية المختلفة، على إن موظفي هذه الهيئات هم الذين يباشرون في الاختصاص الموكل إليهم استناداً إلى النصوص القانونية أو اللائحية".

(٤)ينظر د. إبراهيم ضياء، المرجع السابق، ص٣٤٣.

الإداري " هو الصلاحية القانونية لفرد أو مجموعة في التنظيم الإداري لأحداث أثار قانونية معينة باسم الشخص الإداري" [١].

" وبناءً على ما تقدم فأن على صاحب الاختصاص الاداري هو أن يمارس الشخص اختصاصه بنفسه ما لم يجز له احد النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية تفويض جزء منه إلى غيره في الحدود التي يبينها النص".

(وإن موضوع الاختصاص في القانون الإداري يعد من المسائل التي تتصل بالنظام العام. أي إن القواعد القانونية المنظمة، لاختصاص الهيئات المختلفة في السلطة الإدارية تتعلق كقاعدة عامة بالنظام العام وبالتالي أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يكون قراراً قابلاً للإلغاء،).

ولعل من اهم، وابرز النتائج التي تترتب على اعتبار عيب عدم الاختصاص الاداري من النظام العام ما يأتي:-

١. ،ان كل اتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص في القانون الاداري المنصوص عليها في الدستور أو القانون أو اللائحة يعد مخالفاً للنظام العام ولا يجوز للإدارة العامة التعذر بالاستعجال عند مخالفة اي من قواعد في الاختصاص الاداري، [٢].

٢. ،لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يفوض،في اختصاصه ما لم يأذن بذلك، احد النصوص الدستورية، أو القانونية أو اللائحية في التفويض،[٣].

٣. ،على المحكمة التصدي لعيب،عدم الاختصاص من تلقاء نفسها. ولهذا فأن هذا الدفع بعدم الاختصاص يمكن أن يقع في أية مرحلة من مراحل الدعوى إلا أن المحكمة يجب أن تتقيد بهذه القاعدة وهي قاعدة (عدم جواز الحكم بما لم يطلبه الخصوم).، أي لا يجوز للمحكمة أن تقضي بإلغاء قرار لم يطلب الخصوم إلغاءه)[٤].

٤. إن صدور اي قرار اداري مشوب يعيب عدم الاختصاص،،في القضاء فأن هذا العيب يبقيه باطلاً ولا يمكن تصحيحه بإجراء لا حق من السلطة المختصة قانوناً[٥].

٥. ويجوز إيداء الدفع بعدم الاختصاص في أية مرحلة من مراحل الدعوى. لذلك فأن هذا الدفع لا يسقط بعدم أبدائه في مراحل معينة طالما أن القاضي يملك أثارته من تلقاء نفسه. ولكن يجب أن يفهم من ذلك أن صاحب المصلحة وأن كان له الحق في الدفع بعيب عدم الاختصاص في القضاء الاداري في أية مرحلة وصل إليها النزاع. إلا أن في ذلك لا يعني كون القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص يسمح لذوي الشأن بمخالفة مواعيد الطعن بالإلغاء وذلك لأن ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري مقيد بميعاد معلوم[٦].

---

(١) ينظر د. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء الإداري العراقي من الرقابة على القرار الإداري، ١٩٧٦، ص٩٣.

(٢) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص٣٩٨.

- وفي هذا المجال يقول الدكتور سليمان محمد الطماوي: " على إن الموظف إذا قام بعمل غير العمل المناط به سواء من تلقاء نفسه عن طريق التطوع او خطأً او بناءً على أمر رئيس تجب طاعته... فأنه يلزم بان يؤديه على أفضل نحو وإلا كان مسؤولاً"، ينظر في (القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب)، ص١٤٨.

(٣) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في مصر للسنة (١٣)، العدد الأول، قضية رقم ٢٠٤س ١٢ ق، ١٩٧٦، ص٥٠.

(٤) Francois Vincent: Le Pouvoir de decision unilateral des authorities administreatives, 1966. Paris. Librairie general de droit et de jurisprudence. Page 42.

(٥) ينظر د. احمد الشافعي أبو رأس، المرجع السابق، ص٢٥٩.

(٦) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص٣٩٦.

ولا يجوز للإدارة أن تتخذ من المصلحة العامة ومن الاستعجال سببا لمخالفة قواعد الاختصاص الاداري إلا إذا بلغ الاستعجال حدا في الجسامة يصل به إلى حالة الظروف الاستثنائية والظروف الطارئة التي تحدث [١].

٣.المبحث الثاني: عناصر الاختصاص الموضـــوعي في القـــرار الاداري

ويقصد به ان يصدر رجل الادارة فردا كان او هيئة قـــرارا مـــن اختصاص، فرد او هيئة اخرى، ويمثل ذلك اعتداء على اعمال فرد او هيئة اخرى داخل نطاق اعمال السلطة الادارية، وهو ما يسمى (بعدم الاختصاص الايجابي) وهو اكثر صور الاختصاص شيوعا، وهناك عدم الاختصاص السلبي ويكون عندما تمتنع سلطة ادارية عن ممارسة اختصاصها خطا كان او قصدا وذلك كان يمتنع موظف او وزير عن اصدار قرار يدخل في نطاق اختصاصه لاعتقاده مثلا انه ليس في حدود اختصاصه،وبالتالي لا يملك سلطة اصدار ذلك القرار [٢]. ومهما كان الامر فان القرار ينسب الى الموظف الذي يحمل توقيعه ولو تصرف بناءً على امر من رئيسه [٣].

ويمكن تحديد فكرة الاختصاص الموضوعي في القرار الاداري بأهم العناصر التالية في المطلب الاول للعنصر الشخصي للاختصاص، وفي المطلب الثاني صور الاعتداء على سلطة ادنى على اختصاص سلطة اعلى منها والصورة الثانية الاعتداء على اختصاص سلطة ادارية موازية في القانون الاداري وسنتناول دراستهما وعلى النحو الآتي :-

١.٣.المطلب الاول: العنصر الشخصي للاختصاص

ويقصد به أن يصدر القرار الإداري من أي شخص الذي أعترف له المشرع بالصلاحية لأصداره [٤].وعليه يتحدد العنصر الشخصي للاختصاص بقرار تعيين الموظف [٥].الذي يمارس اختصاصه عند تعيينه الاختصاصات التي يتطلبها شغل المركز الوظيفي حيث تكون محدده قانونا استنادا الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وحسب نص المادة (١٣) المختصة بإلغاء العقوبات الانضباطية – الواردة في البند (أولا من الماد ة (١٣)) من القانون المذكور وتتمثل بالوزير المخـــتص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وهي من الصلاحيات الشخصية المقررة له، فلا يجوز التنازل عنها أو تفويضها لغيره من الموظفين).

(وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة العراقي(المحكمة الاداريـــة العليا) في قرار له جاء فيه ((لا يحق للمحافظ ممارسة الصلاحيات الشخصية الممنوحة للوزير المختص إلا بتدخل تشريعي)) [٦].

يراد بالعنصر الشخصي للاختصاص أن القرار الإداري يجـــب أن يصدر من الشخص أو الجهة المحددة بموجب القانون ويجـــب أن يكون لمن يتولى إصدار القرارات الإدارية وهذه السلطة تثبت حسب الصفة أو وضع العضو الإداري فتثبت بقرار تعيينه أذا كان فردا وبقرار تشكيله أذا كان هيئة. وبناء على ذلك أن شرعية القرارات الإدارية تتوقف على شرعية قرار التعيين أو التشكيل.

(١) ينظر د. نواف كنعان، القضاء الأداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢.

(٢) ينظر قرار رقم ٨٧/١٦٧ لسنة ١٨٨٩، ص ١٥٤٨ من مجلة نقابة المحامين.

(٣) ينظر د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٩٩٨.

(٤) ينظر د . فؤاد العطار – القضاء الأداري – دار النهضة العربية – ١٩٦٣م.ص ١٣٢.

(٥) ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري – الوسيط في القانون الأداري – بلا مطبعة – ٢٠٠٥م. ص ٤٣.

(٦) ينظر د . مازن ليلـــو راضـــي الحلـــو – القضـــاء الأداري – الطبعـــة الأولى– ص ٤٤ – دار قنديل للنشر – عمان – سنة ٢٠٠٥م.

((وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية في القضية ٧٥/٤٦ بأنه (حيث أن ممارسة الصلاحية أنما تكون بنص قانوني فأن قرار المحافظ بإغلاق مكتب السفريات الذي لا يستند إلى اي نص قانوني هو قرار باطل وينبغي إلغاءه)[١]. "

وأن أي من قرارات المحافظ التي لا أثر لها ولكن يستثنى من ذلك نظرية الموظف الفعلي حيث تكون قراراته صحيحة رغم مخالفتها الواضحة للقانون لكونها صادرة من غير ذي اختصاص ولكن لضمان المصلحة العامة أجازتها التشريعات استثناءً. ففي الظروف الاستثنائية تثبت سلامة القرارات الإدارية الصادرة من الموظف الفعلي على أساس مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد))[٢].

٢.٣.المطلب الثاني: اعتداء سلطة ادنى على اختصاص سلطة اعلى منها

وهي حاله يعتدي فيها المرؤوس على سلطات واختصاصات رئيسه، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا قولها :- (وحيث ان المستدعين نقلوا من مجال عملهم من قبل الامين العام المساعد للشؤون الادارية والمالية، فأننا وبإنزال،حكم المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية على الوقائع الثابتة، يكون الامين المساعد قد نقل المستدعين،دون ان يكون مخولا بهذه الصلاحية او مختصا باتخاذ قرار بهذا الشأن، وعليه فان هذا السبب وارد على القرار الطعين ويكون القرار والحالة هذه مستوجب الالغاء فنقرر الغاؤه [٣].

(يمارس بعض رجال الإدارة اختصاصاتهم على إقليم الدولة بالكامل كرئيس الدولة ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، والهيئات العامة التي يكون اختصاصها غير محدد بإقليم أو جزء من إقليم الدولة. ولكن كثيراً ما يحدد المشرع النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه،وفق القانون، وبحيث يمارس الموظف اختصاصه)[٤].

وفي قرار اخر قالت واما عن الطعن بقرار نقل المستدعية من مدرسة بنات الضاحية الى مدرسة بنات الشامية في معان فنجد ان المستدعي ضده "مدير التربية والتعليم بمحافظة معان لا يملك قانونا صلاحية النقل، كما انه غير مفوض بذلك من الجهة المختصة، ولما كانت المستدعية من الفئة الثانية فان الجهة المختصة بنقلها حسب احكام المادة(٦٦/أ) من نظام الخدمة المدنية هو وزير التربية بناءً على تنسيب الامين، كذلك فانه من الرجوع الى كتاب تفويض الصلاحيات الصادر عن وزير التربية والتعليم نجد ان الوزير قد فوض صلاحية نقل الموظفين من الفئة الثانية لأمين عام وزارة التربية فقط، استنادا لأحكام المادة (٩/أ) من نظام التنظيم الاداري لوزارة التربية والتعليم، ان قرار نقل المستدعية صادرا من جهة غير مختصة مما يجعل هذا القرار مستوجب الالغاء فنقرر الغاءه لعيب عدم الاختصاص [٥].

الفرع الاول: الاعتداء على اختصاص سلطة الدراية موازية

ويتمثل في الاعتداء سلطة ادارية على اختصاص سلطة ادارية اخرى لا تربطها بها رابطة تبعية او اشراف كان يصدر وزير قراراً جعله المشرع من اختصاص وزير اخر او ان يصدر محافظ قرارا يدخل في اختصاص محافظ، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا (يستفاد من احكام المادة(٤) من قانون السير ٨٤/١٤ على ان ادارة الترخيص

(١) ينظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ١٠٦،٧٢. مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة ١٩٧٣، ص١٦٨.

(٢)ينظر د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، سنة، ١٩٩٣م،ص٨٥.

(٣) ينظر قرار رقم ٩٦/٢٩٦ تاريخ ١٩٩٦/١٢/١٤ غير منشور .

(٤) د. نعوم سيوفي آمال، محاضرات في الحقوق الإدارية، جامعة حلب، ١٩٦٧، ص٦٧٣.

(٥) ينظر قرار رقم ٩٦/٣١٨ تاريخ ٩٧/٤/١٥ غير منشور.

هي صاحبة الصلاحية في نقل ملكية المركبات، ولا نجد من بين اختصاصات لجنتي السير الفرعية والمركزية ما يجيز لهما نقل ملكية المركبات من شخص لأخر اذ ان اختصاصاتهما مقيدة بما ورد في المادة (٥٢) من قانون السير ولم يرد امامنا ما يشير الى ان نقل الحصص المباعة قد تمت لدى الترخيص .

ولما كانت الادارة في ممارسة اختصاصاتها مقيدة بالقواعد المحددة قانونا فأنها تكون بخلاف ذلك قد تصدرت في قرارها المطعون فيه لمسالة تخرج عن اختصاصها، وعليه بمقتضى ما تقدم فان القرار الطعين بصدوره عن جهة غير مختصة يكون مشوبا بالبطلان حقيقا بالإلغاء [١].

الفرع الثاني: اعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة ادنى منها

وهي الحالة التي يخول فيها المشرع السلطة الادارية الدنيا سلطة اتخاذ قرار معين دون معقب عليها من السلطة العليا وعندئذ ليس لهذه السلطة العليا ان تحل محل السطلة الدنيا في اتخاذ هذا القرار ولا ان تعدل عنه او تعقب عنه او تعقب عليه طالما ان القانون يمنعها من ذلك.

صحيح ان للسلطة الادارية العليا حق الرقابة والاشراف والتوجيه على اعمال السلطات الدنيا التابعة لها باعتبارها مسؤولة سياسيا امام البرلمان بموجب بموجب احكام نص المادة(٤٧) من الدستور التي نصت على ان (الوزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوازرته ولكن حتى في وضوح هذه التبعية والاشراف والهيمنة للسلطة العليا، فانة يتعين عليها ان تنتظر، حيث يستعمل المرؤوس في السلطة الدنيا اختصاصه اولا، وعندئذ يمكن للرئيس مباشرة حق الرقابة والاشراف، ولعل المشرع قصد من ذلك ان يوفر لذوي الشان الصادر بشانهم القرار ضمانه الفحص المزدوج من السلطة الادني اولا ثم من السلطة الاعلى .

ومن صور اعتداء السلطة على الدنيا ما اشارت اليه محكمة العدل العليا (ان قرار مجلس الوزراء المشكو منه والمتضمن عزل المستدعي بسبب عدم لياقته باطل لصدوره من سلطة غير مختصة وذلك لان فصل العاملين بسبب عدم اللياقة من اختصاص لجنة تشكل لهذه الغاية[٢].

ويحدث ان يدعو الرئيس مرؤوسيه اتخاذ قرار من القرارات التي تكون من اختصاصهم فاذا اطاع المرؤوس رئيسة واتخذ، واخيرا فقد ينظم المشرع اختصاصا مشتركا يمارسه الرئيس والمرؤوس معا بحيث يتوجب اشتراك الاثنين معا في ذات العمل الامر الذي يؤدي تقرير اختصاص الجانبين ويحول دون استقلال احدهما عن الاخر وانفراده في العمل الاداري، والا اعتبر القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص لاعتداء السلطة الرئاسية على سطلة المرؤوس[٣].

٤.الخاتمة:

تبرز اهمية هذا البحث من خلال النظم الإدارية المتقدمة والتي تراعي مسألة توزيع الاختصاصات على اكبر قدر ممكن من الموظفين .

الأمر الذي يساهم في تعزيز سياسة الدولة في سعيها الطموح لتبني المبادئ الديمقراطية التي تبناها الدستور في شتى المجالات ومن ضمنها التنظيم الإداري وذلك لمحاربة كل أشكال التركيز والتسلط في الجهاز الإداري للدولة والذي ارى بأنه لا يزال متأخرا في " مسايرة التطور الحاصل في النظم الإدارية لكثير من الدول" . وحيث ان النظام القانوني للاختصاصات الإدارية وإعادة توزيعها يقوم على افتراض ثابت هو كفاية السلطة الإدارية للقيام بكافة المهام المكلفة بها ايا كانت الظروف .

(١) ينظر قرار رقم ٩١/١٢ الصادر بتاريخ ١٩٩١/٣/٢٥، غير منشور .

(٢) ينظر قرار رقم ٥٣/١٧ تاريخ ٥٣/٥/٢١ السنة ص ٥٣ ص ٣٥٠ من مجلة نقابة المحاميين .

(٣) ينظر د. فهد عبدالكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة والنشر والتوزيع، سنة نشر، ٢٠١١م، ص ٣١٢.

وبالنظر لكون هذا الافتراض لا يتفق وواقع الحياة الإدارية حيث لا يضع في الاعتبار ما يلحق بهذه السلطات الإدارية من ظروف وعوامل تجعلها غير قادرة على القيام بهذه الواجبات في بعض الأحيان نتيجة لما يعترض العنصر البشري فيها من ظروف تحول دون أدائه لواجباته او امتناعه عن أدائها . فأن نظام التفويض يستجيب لكل هذه الاعتبارات .

فهو نظام يستهدف أساسا خللا إداريا مؤثر في سير العمل وانتظامه في المرافق العامة وذلك عن طريق قيام المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوض فيها والتي صعب او استحال مباشرتها من قبل الأصيل . وبالتالي تتحقق الديمومة في العمل الإداري صونا للمصلحة العامة .

كما ان التفويض في الاختصاص الإداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة و تبين لنا مما تقدم أن السلطة الأدارة لها الحق في إصدار القرار الأداري مقيدة بالقواعد القانونية المنظمة للاختصاص الاداري، وذلك لأن النصوص المحددة له هي نصوص آمرة، ومن ثم فأن الاختصاص لا يفترض، كما أنه إذ يثبت بنص معين لا يجوز التوسع فيما ورد به النص أو الاجتهاد في مجاوزة نطاقه . كما اتضح لنا ان الاختصاص البسيط الذي يصيب القرار الأداري أقل خطورة من العيب الجسيم لأن الأخير يجعل القرار المصاب به متجردا من صفته الأدارية حيث يكون بمثابة التصرف المنعدم في مفهوم أحكام القانون الأداري . هذا وأن بعض الأحكام القضائية الصادرة عن كل من محكمة القضاء الأداري ومجلس الانضباط العام في العراق لم تكن بمستوى الطموح فيما يتعلق بتحديد عيب الاختصاص في القرار الأداري .

المصادر:

١. احمد الشافعي أبو رأس القضاء الإداري، عالم الكتب، سنة ١٩٨١ م.

٢. بشار عبد الهادي التفويض في الاختصاص- دراسة مقارنة، سنة ١٩٨٢م.

٣. حسين عثمان محمد عثمان قانون القضاء الأداري، الطبعة الأولى، لبنان – ٢٠٠٦م.

٤. حمدي ياسين عكاشة القرار الأداري في قضاء مجلس الدولة المصري – مطبعة أطلس – القاهرة –سنة ١٩٨٧م.

٥. خالد سمارة الزعبي القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، سنة ١٩٩٣م.

٦. خالد عبد العزيز القضاء الإداري الليبي، الجزء الثاني، ١٩٨٧م.

٧. خضر عكوبي يوسف موقف القضاء الإداري العراقي من الرقابة على القرار الإداري، ١٩٧٦م.

٨. سعاد الشرقاوي دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٠م.

٩. سليمان محمد الطماوي مبادئ القانون الأداري، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٨٧م.

١٠. ضياء شيت خطاب بحث في رقابة القضاء العراقي على القرار الإداري، مجلة القضاء، العدد الرابع، سنة ١٩٥٥ م.

١١. طعيمة الجرف رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٧م.

١٢. عبد الرزاق احمد السنهوري الوجيز في شرح القانون المدني، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦م.

١٣. عبد الغني بسيوني عبد الله كتاب التنظيم الاداري في تصنيف الاجهزة الادارية المختلفة في الدولة، الدار الجامعية للنشر، الطبعة الاولى .

١٤. عثمان سلمان غيلان العبودي،تفـــويض الاختصـــاص وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة – مجلة القانون والقضاء، العدد (٣)العراق، بغداد، سنة ٢٠١٠ م.

١٥. عصام عبد الوهاب البرزنجي العنصـــر الشخصـــي للاختصاص في القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية، العـــراق، بغداد، المجلد العاشر، ١٩٩١م.

١٦. فؤاد العطار القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القـــانون الوضعي ، دار النهضة العربية – ١٩٦٣م.

١٧. فيصل مهدي شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، جامعة النهرين –العراق - بغداد – سنة الطبع بلا.

١٨. فهد عبدالكريم ابو العثم القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة والنشر والتوزيع، سنة نشر، ٢٠١١م.

١٩. قاسم عبادي مهدي العامريعيب عدم الاختصاص في القرار الأداري – مجلة القانون والقضاء – العدد (٣)العراق، بغداد – ٢٠١٠م.

٢٠. مازن ليلو راضي الحلو القضاء الأداري – الطبعة الأولى – دار قنديل للنشر – عمان – سنة ٢٠٠٥م.

٢١. ماهر صالح علاوي الجبوري الوسيط في شرح القـــانون الأداري – العراق / بغداد/ مطبعة العاني / سنة ٢٠٠٥م.

٢٢. نعوم سيوفي آمال محاضرات في الحقوق الإدارية، جامعة حلب، ١٩٦٧م.

٢٣. نواف كنعان القضاء الأداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان،سنة ٢٠٠٢ م.