السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

آليات الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء وحدود تفعيلها

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

ملخص البحث

يعكس هذا الموضوع مدى التزام الدولة بمبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، وقد جاء هذا البحث ليتناول أهمية دعوى الإلغاء بوصفها الأداة القضائية الأهم في التصدي للقرارات الإدارية غير المشروعة، مع تحليل عميق لآليات الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري في فحص عناصر القرار.

وتبرز أهمية البحث في ظل التحديات التي يواجهها القضاء الإداري العراقي في التوسع الفعلي في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، وغياب الوضوح أحيانًا في التطبيقات العملية التي تربط بين النصوص القانونية والإرادة القضائية الحاسمة.

وقد توصل البحث إلى عدد من الاستنتاجات أهمها؛ أن القضاء المقارن، ولا سيما في فرنسا ومصر، قدّم نماذج متقدمة يمكن الإفادة منها في بناء فقه قضائي وطني حديث، وفي العراق لا تزال رقابة **التناسب** ضعيفة التطبيق، رغم أهميتها في ضبط التعسف الإداري، مع التخوف من الوقوع في الإحلال أدى إلى ضعف الرقابة حتى في حالات واضحة من الانحراف أو الغلو في التقدير.

وقد انتهى البحث إلى عدد من المقترحات العملية، أبرزها: تعزيز صلاحيات القاضي في التحقيق، وتطوير الاجتهاد القضائي، وتعديل بعض النصوص القانونية لتعزيز الرقابة القضائية الموضوعية بما يضمن حماية الحقوق وتحقيق التوازن بين السلطات.

Abstract

This topic reflects the extent to which the State adheres to the principle of legality and ensures that administrative actions remain subject to the rule of law. This study examines the significance of the annulment action as the primary judicial mechanism for challenging unlawful administrative decisions, while providing an in-depth analysis of the oversight tools employed by the administrative judge in reviewing the essential elements of such decisions.

The importance of this research becomes evident in light of the challenges faced by the Iraqi administrative judiciary, particularly regarding the effective expansion of judicial review over the discretionary powers of the administration, as well as the occasional lack of clarity in practical applications that link legal provisions with decisive judicial intervention.

The study reaches several key findings, most notably that comparative judicial experiences—especially in France and Egypt—offer advanced models that may contribute to developing a modern national judicial doctrine. In Iraq, however, proportionality review remains weakly applied despite its crucial role in preventing administrative arbitrariness. Moreover, excessive caution against judicial substitution has resulted in limited oversight, even in clear cases of deviation of power or manifest errors of assessment.

The research concludes with a number of practical recommendations, including strengthening the investigative powers of the administrative judge, developing judicial jurisprudence, and amending certain legal

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

provisions to enhance substantive judicial review in a manner that safeguards individual rights and maintains a balanced relationship between public authorities.

المقدمة

شكل مبدأ المشروعية حجر الأساس في بنيان الدولة القانونية، إذ يقضي بخضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، ويُعدّ القضاء الإداري أداة فعالة لتحقيق هذا الخضوع، من خلال ما يباشره من رقابة على مشروعية القرارات الإدارية، ولا سيّما في إطار دعوى الإلغاء، التي تمثل الوسيلة القضائية الأبرز لحماية الحقوق الفردية والحريات العامة من تجاوزات الإدارة أو انحرافها في استعمال السلطة.

أهمية البحث: تبرز أهمية هذا الموضوع في ضوء تنامي تدخل الإدارة في حياة الأفراد اليومية، وتوسّع سلطاتها التقديرية، مما يُضاعف من احتمالات التعسف والانحراف، وتأتي الرقابة القضائية كضمانة جوهرية ضد هذا الانفلات، لا سيّما في النظم التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة ومبادئ العدالة والإنصاف، وقد ازدادت الحاجة إلى تطوير هذه الرقابة في ظل التحديات الجديدة التي تواجهها الدولة، ومنها توسّع الإدارة الرقمية، وغموض بعض النصوص، ومحدودية الثقافة القانونية في الأجهزة التنفيذية.

إشكالية البحث: رغم أن القضاء الإداري يمارس رقابة واسعة على مشروعية القرارات، إلا أن هذه الرقابة لا تُفعّل في كثير من الأحيان بصورة كافية، بفعل عوامل قانونية وإجرائية وقضائية، سواء بسبب غموض بعض مفاهيم المشروعية، أو بسبب الحذر المفرط من الوقوع في الإحلال محل الإدارة.

ومن هنا، تنبع الإشكالية المركزية للبحث في السؤال الآتي:

إلى أي مدى تمكّن آليات الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء من فحص مشروعية القرار الإداري بفاعلية؟ وما هي حدود تدخل القاضي الإداري دون أن يُخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات؟

1. ما مدى قدرة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على فحص ركن السبب من حيث صحة الوقائع وسلامة التكييف القانوني؟
2. إلى أي حد تمكّن الرقابة القضائية من كشف الانحراف في استعمال السلطة من خلال فحص ركن الغاية؟
3. هل يُعدّ فحص التناسب وسيلة فعّالة لضبط تعسف الإدارة دون الوقوع في رقابة الملاءمة المحظورة؟
4. ما الحدود الفاصلة بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة في العمل القضائي، وكيف يحافظ القاضي على مبدأ عدم الإحلال؟
5. هل شكّلت المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة أساسًا كافيًا لتوسيع ولاية القاضي الإداري في العراق، أم أنها تحتاج إلى تفسير قضائي موسّع أو تعديل تشريعي؟

منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية الناظمة لدعوى الإلغاء والرقابة القضائية، واستقراء الاجتهادات القضائية في العراق، كما يعتمد البحث على المنهج المقارن من خلال المقارنة مع تجارب دولية رائدة، لا سيما في فرنسا ومصر، كما يستند البحث إلى المنهج النقدي في تقييم فاعلية الرقابة وتحديد القيود التي تواجهها في الواقع العملي.

هيكلية المبحث: من اجل الإجابة على الأسئلة الواردة في إشكالية البحث سيتم تقسيم الموضوع الى مبحثين؛ نبين في الأول: أدوات الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري والذي سيتم تقسيمه الى مطلبين في الأول سيتم بحث: رقابة السبب في القرار الإداري، اما الثاني فسيكون مضمونه: رقابة الغاية والتناسب في القرار الإداري، والمبحث الثاني سوف يتناول: عدم إحلال القاضي محل الإدارة في نطاق التقدير الإداري ، والمطلب الثاني لفرق بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة – النطاق وحدود التدخل ، اما المطلب الثالث فسيتحدث عن الرقابة على السلطة التقديرية – حدودها وتطورها في التجربة العراقية.

وسننهي البحث بخاتمة نبين من خلالها لاهم الاستنتاجات والمقترحات التي سنتوصل اليها .

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

المبحث الأول

أدوات الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

تُعدّ رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري من أبرز الضمانات التي تحمي مبدأ سيادة القانون في الدولة، إذ تضمن خضوع الإدارة للقواعد القانونية في جميع تصرفاتها، وتوفّر أداة فعالة للحد من التعسف والانحراف بالسلطة.

ويتجسّد جوهر هذه الرقابة في فحص العناصر الجوهرية التي يتكوّن منها القرار الإداري، لا سيّما ركن السبب وركن الغاية، بوصفهما يعكسان الرابط الموضوعي والقصدي بين الواقع والإرادة الإدارية.

وانطلاقًا من ذلك، يتناول هذا المبحث تحليلًا معمقًا لأدوات الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري عند فحص مشروعية القرار، مع التركيز على ركن السبب باعتباره منطلقًا موضوعيًا للقرار، وركن الغاية الذي يُعبّر عن البعد الغائي الموجّه للإدارة، وسوف يُعالج المبحث هذين المحورين في مطلبين متتاليين، يتناول الأول رقابة السبب في القرار الإداري من حيث المفهوم وأشكال الرقابة الواقعية والقانونية، بينما يعالج الثاني رقابة الغاية والتناسب، مع استعراض التطبيقات القضائية المقارنة وبيان أوجه القصور والإصلاح في القضاء العراقي.

المطلب الأول

رقابة السبب في القرار الإداري

يُعدّ فحص "ركن السبب" في القرار الإداري من أبرز مجالات تدخل القاضي الإداري عند التحقق من مشروعية القرار، إذ يشكل هذا الركن الرابط الأساسي بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة والنص القانوني الذي برّرت به تصرّفها، ومن هنا، فإن التحقق من مدى صحة الوقائع، وسلامة تكييفها القانوني، يُمثل مدخلًا حاسمًا لتقرير مشروعية القرار أو بطلانه.

وسنُبيّن في هذا المطلب مفهومه واهمية السبب وكيفية ممارسة القضاء الإداري لرقابته على هذا الركن في الفقه المقارن، مع عرض الرأي القانوني الداعم لتعزيزه في القضاء العراقي.

الفرع الأول

تعريف ركن السبب وأهميته القانونية

سنوضح من خلال هذا الفرع من الدراسة مفهوم ركن السبب ومن ثم أهميته لنباشر بيان طبيعة الرقابة القضائية على هذا الركن من خلال الفقرات التالية:

أولًا: التعريف بركن السبب وأهميته في الرقابة القضائية: يُعدّ ركن السبب من الأركان الجوهرية التي يقوم عليها القرار الإداري، إذ يمثّل الأساس الموضوعي الذي تستند إليه الإدارة في ممارسة اختصاصها، والحلقة المنطقية التي تصل بين الواقع والقانون، فالقرار الإداري لا ينبغي أن يكون تعبيرًا عن إرادة مجرّدة أو تقدير ذاتي منفلت، وإنما يجب أن يستند إلى وقائع

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

مادية أو قانونية محددة تُبرّر تدخّل الإدارة وتُضفي على تصرّفها صفة المشروعية[1] .

ويُقصد بالسبب في القرار الإداري الواقعة أو الحالة القانونية السابقة على صدوره، والتي دفعت الإدارة إلى اتخاذه، بحيث لولاها لما وُجد القرار أصلًا. فهو – بهذا المعنى – المبرّر الواقعي والقانوني للقرار، والركيزة التي تمنع الإدارة من استعمال سلطتها على نحو اعتباطي أو تعسفي [2].

وتكمن أهمية هذا الركن في أنه يُمثّل المنطلق الأول للوجود القانوني للقرار الإداري؛ إذ لا يُتصوّر أن تمسّ الإدارة حقوق الأفراد أو مراكزهم القانونية دون أن يكون تدخلها مؤسسًا على أسباب حقيقية ومشروعة، فإذا ثبت أن القرار قد صدر دون سبب، أو استند إلى وقائع غير صحيحة، أو إلى تكييف قانوني خاطئ، كان القرار مشوبًا بعيب السبب، وهو من العيوب الجوهرية التي تُبرّر إلغاؤه قضائيًا [3].

ومن ثمّ فإن السبب يؤدي وظيفة مزدوجة؛ فمن جهة يُقيّد الإدارة ويمنعها من التعسف، ومن جهة أخرى يُزوّد القاضي الإداري بأداة فعّالة لفحص مشروعية القرار من دون أن يتدخل في ملاءمته أو يحلّ محل الإدارة في تقديرها، الأمر الذي يجعل رقابة السبب تجسيدًا عمليًا للتوازن بين المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات [4].

ثانياً. طبيعة الرقابة القضائية على السبب: يمارس القضاء الإداري رقابته على ركن السبب من خلال محورين متكاملين:

1. الرقابة الواقعية (التحقق من صحة الوقائع): تتمثل هذه الرقابة في فحص مدى وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة، ومدى ثبوتها ماديًا، بحيث لا يكتفي القاضي بما تُورده الإدارة من ادعاءات أو تسبيب شكلي، وإنما يتحقق من حقيقة هذه الوقائع عبر دراسة المستندات والملفات والتحقيقات الإدارية، بل والاستعانة بالخبرة عند الاقتضاء.

وقد كرّس القضاء الإداري الفرنسي هذا الاتجاه مبكرًا، حين قرر مجلس الدولة أن القرار الإداري يكون باطلًا إذا استند إلى وقائع غير صحيحة أو غير قائمة أصلًا، وهو ما رسّخته أحكامه المتواترة منذ أربعينيات القرن الماضي [5]، كما سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية على النهج ذاته، حين أكدت أن للقاضي الإداري سلطة التحقق من صحة الأسباب التي بني عليها القرار، وأنه غير مقيّد بما تذكره الإدارة من مبررات ظاهرية [6] .

وتُعد هذه الرقابة ضمانة أساسية ضد التعسف الإداري، إذ تمنع الإدارة من اصطناع وقائع أو المبالغة فيها لتبرير قرارات مُعدّة سلفًا.

2. الرقابة القانونية (فحص التكييف القانوني): لا تقف الرقابة عند حدود التحقق من وجود الوقائع، بل تمتد إلى فحص مدى صحة التكييف القانوني لها، فقد تكون الوقائع صحيحة في ذاتها، إلا أن الإدارة تُخطئ في وصفها القانوني أو في ترتيب آثار قانونية غير متناسبة عليها.

---

1 . سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري – قضاء الإلغاء*، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص 412.

2. عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري*، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2016، ص 589.

3 .Jean Rivero & Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 22e éd., 2019, p. 492.

4 .Prosper Weil, *Le droit administratif*, PUF, Paris, 2018, p. 233.

5 . Conseil d'État, 14 Janvier 1944, **Gambini**, Recueil Lebon

6 . المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1583 لسنة 33 ق، جلسة 1989/3/24

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

وفي هذه الحالة، يتدخل القاضي للتحقق مما إذا كانت الوقائع الثابتة تُشكّل قانونًا السبب الذي يُجيز اتخاذ القرار، ويُعد ذلك تطبيقًا مباشرًا لوظيفته في تفسير القانون وضمان سلامة تطبيقه، وهو ما أكده الفقه الإداري المقارن باعتبار أن الخطأ في التكييف القانوني لا يقل جسامة عن انعدام الوقائع ذاتها [7].

ومن الضروري التأكيد على انه لا تتحقق رقابة السبب بصورة فعّالة إلا باجتماع البعدين الواقعي والقانوني؛ إذ إن القرار الصادر بناءً على واقعة غير صحيحة، أو على فهم قانوني مغلوط، يكون في الحالتين فاقدًا لسنده المشروع، ومن ثمّ، فإن رقابة السبب تُعد من أعمق صور الرقابة القضائية، لأنها تنفذ إلى جوهر القرار لا إلى مظهره الشكلي فقط.

وعليه، فإن ركن السبب لا يُمثل مجرد عنصر تقني ضمن عناصر القرار الإداري، بل يُعد الضمانة الحقيقية لإخضاع الإدارة لحكم القانون. فحيث يغيب السبب الصحيح، يغيب معه الأساس القانوني للقرار، ويتحوّل العمل الإداري إلى تصرّف اعتباطي يستوجب الإلغاء.

الفرع الثاني

موقف القضاء العراقي والمقارن

لا يكتمل تحليل رقابة السبب في القرار الإداري دون الوقوف على التطبيقات القضائية المقارنة، إذ تُعد التجارب القضائية في الأنظمة الرائدة مرآةً كاشفة لمدى تطور مفهوم المشروعية وفاعلية أدوات القاضي الإداري في فحص الأساس الواقعي والقانوني للقرار، ومن خلال استقراء اجتهادات القضاء الفرنسي والمصري والعراقي، يمكن الوقوف على تباين مناهج الرقابة بين التوسع الموضوعي والحذر التقليدي، وما يترتب على ذلك من أثر مباشر في حماية حقوق الأفراد وضبط سلطة الإدارة.

أولا: موقف القضاء الفرنسي : بخصوص القضاء الفرنسي فلقد كرّس مجلس الدولة الفرنسي بشكل مبكر رقابته الواسعة على ركن السبب، خاصة بعد حكم (*Gambini*)الصادر سنة 1944، حيث تقرر بأنه "إذا استند القرار إلى وقائع غير صحيحة أو غير متوفرة، فهو قرار باطل" [8].

ومنذ ذلك التاريخ، بات القاضي الإداري الفرنسي يفحص الوقائع ومدى صحتها، ثم يتجه إلى تقييم مدى انطباق النص القانوني عليها. وبهذا، تجاوزت الرقابة الشكلية إلى رقابة جوهرية تمسّ منطق القرار ذاته.

ثانياً. موقف القضاء المصري: أما فيما يخص القضاء المصري: سار القضاء الإداري المصري على نهج قريب من الفرنسي؛ سلطة التحقق الجاد من جدية السبب، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا أن "القاضي الإداري لا يتقيد بالظاهر، بل يمتلك سلطة التحقق من صحة الأسباب وجديتها"[9]، وهو ما يدل على تبنّي رقابة مزدوجة تراعي مبدأ المشروعية بشكل دقيق، خاصة في القضايا المتعلقة بالجزاءات التأديبية أو المساس بالحقوق.

ثالثاً. موقف القضاء العراقي: وبالرغم من أن المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 (المعدل) تمنح لمحكمة القضاء الإداري صلاحية النظر في مشروعية القرار، بما يشمل عناصره كافة، فإن الممارسة القضائية العراقية طبقت (رقابة حذرة لم ترقَ إلى الفحص الموضوعي الكامل) أي لا تزال تتسم بالحذر في هذا الجانب، حيث يُلاحظ أن القضاء يكتفي أحيانًا بالتحقق من الشكل العام للسبب دون

---

7 . René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2017, p. 1011.

8 .. Conseil d'État, arrêt *Gambini*, 10 mai 1944

9 . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 356 لسنة 15 ق، جلسة 1974/1/12.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

الغوص في مدى صحة الواقعة أو التكييف القانوني المرافق لها [10].

ويُعزى ذلك إلى تقاليد قضائية ما تزال متأثرة بالمنهج الضيق في الرقابة على الملاءمة، أو إلى نقص في البنية التحقيقية الرقمية التي تسمح باستجلاء صحة السبب بسهولة.

من خلال ماسبق نرى بأن الرقابة القضائية على ركن السبب لا تُمثّل مجرد إجراء شكلي، بل تشكل ضمانة جوهرية لمنع التعسف والانحراف بالسلطة، إذ إن قرارات الإدارة قد تستند في بعض الأحيان إلى دوافع غير مشروعة تُلبّس بثوب قانوني، أو إلى وقائع غير دقيقة تُضفي على القرار مظهرًا من الشرعية الصورية.

وتُظهر التجارب المقارنة أن فعالية الرقابة على ركن السبب تُسهم في بناء إدارة خاضعة لحكم القانون، لا لإرادة المنفعة أو التقدير المنفرد، ويُعدّ تقاعس القضاء عن تفعيل هذه الرقابة بمثابة إخلال بمبدأ سيادة القانون، ويُشجع – ولو ضمنًا – على إصدار قرارات لا تستند إلى أسس سليمة.

لذا وفي ضوء ما تقدم، فإن تفعيل رقابة السبب يجب أن يحتل مكانة مركزية في الفقه القضائي العراقي، وذلك من خلال مايأتي:

1. توسيع تفسير المادة (7) من قانون مجلس الدولة لتشمل فحص الوقائع والمسوغات بدقة.
2. تعزيز صلاحيات القاضي الإداري في الاستعانة بالخبرة الفنية وطلب المستندات عند وجود شبهة في الوقائع.
3. تعديل الاتجاه القضائي المتردد في الرقابة الموضوعية، من خلال بناء اجتهادات قضائية واضحة في هذا المجال.

وأخيراً نقول: إن تجاهل هذا الركن أو الاكتفاء برقابة ظاهرية عليه، يُفرغ مبدأ المشروعية من مضمونه الحقيقي، ويُضعف ثقة الأفراد بمؤسسات العدالة الإدارية.

المطلب الثاني

رقابة الغاية والتناسب في القرار الإداري

لم تعد الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري محصورة بالعناصر الظاهرة أو الشكلية، بل اتّجهت نحو فحص أعمق يتناول البنية الداخلية للقرار، وأهدافه الحقيقية، ومدى تناسب وسائله مع الغايات المعلنة.

وضمن هذا السياق، تحتل رقابة الغاية ورقابة التناسب مكانة محورية في حماية مبدأ المشروعية، ومنع تسلّل الانحراف أو التعسف تحت غطاء السلطة التقديرية، وعليه سنبين من خلال هذا المطلب وفي فرعين مستقلين رقابة الغاية والانحراف في استعمال السلطة، ومن ثم، رقابة التناسب وحدود تقدير الإدارة مع بيان تحليلنا للموضوع.

الفرع الأول

مضمون رقابة الغاية والانحراف في استعمال السلطة

يقصد بغاية القرار الإداري" تلك النتيجة أو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من خلال إصدار القرار، وهو – بحسب الأصل – تحقيق مصلحة عام، فإذا انحرفت الإدارة عن هذه الغاية، واستهدفت تحقيق مصلحة خاصة أو مصلحة سياسية أو انتقامية، فإن القرار يكون مشوبًا بعيب "الانحراف في استعمال السلطة"، ويُعد باطلًا ولو استوفى سائر أركانه الظاهرية [11].

ويمثل هذا العيب أحد أخطر صور اللاشرعية، نظرًا لطبيعته الخفية، إذ لا يتعلق بظاهر القرار أو بعيب شكلي، بل ينفذ إلى

10 . يُنظرالمادة (7)، من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

11 . سليمان الطماوي، *مصدر سابق*، ص 423.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

نوايا الإدارة ودوافعها الحقيقية، مما يجعل مهمة القاضي الإداري دقيقة ومُثقلة بمسؤولية التحقيق في الملابسات والسياقات المحيطة بالقرار[12] .

ومن أجل إثبات الانحراف، يتعين على القاضي الإداري التحقق من ثلاثة عناصر أساسية:

1. مدى توافق الغاية المعلنة مع النص القانوني الذي خوّل الإدارة سلطة اتخاذ القرار.
2. فحص الظروف والقرائن المصاحبة التي قد تكشف عن هدف مستتر أو غير مشروع.
3. المقارنة بين الوسيلة والنتيجة، وتحليل ما إذا كانت الغاية الظاهرة تخفي غرضًا لا يتفق مع المصلحة العامة [13].

ولقد رسّخ مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة منذ قراره الشهير في قضية (*Pariset*) عام 1875، حيث اعتبر أن استخدام الإدارة لسلطتها في غير ما خُوّلت له يعد انحرافًا في استعمال السلطة [14]، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن "استعمال السلطة لتحقيق غاية غير مشروعة يُعد عيبًا جوهريًا، ولو استوفى القرار أركانه الظاهرة [15].

وبالنسبة للعراق لا يقتصر دور القضاء الإداري على فحص الشكل والمضمون الظاهر للقرار الإداري، بل يمتد – من حيث المبدأ – إلى التحقق من مدى مشروعية الغاية التي ابتغتها الإدارة عند إصدار القرار، وذلك بموجب ما نصّت عليه المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 (المعدل)، والتي أسندت للقضاء الإداري سلطة النظر في الطعون التي تقدم ضد القرارات الإدارية النهائية بدعوى مخالفتها للقانون أو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[16].

ورغم أن هذا النص لا يزال يمثل الإطار القانوني المعتمد حتى الوقت الحالي ونحن في العام 2026، وقد جرى تعزيزه من خلال التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 [17]، وقانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017[18]، الذي وسّع من صلاحيات القضاء الإداري وهيكلية مجلس الدولة، فإن الاجتهاد القضائي العراقي لا يزال يتّسم بالحذر والحيطة عند التصدي لحالات الانحراف في استعمال السلطة، لا سيما تلك التي تنطوي على دوافع خفية أو بواعث شخصية لا تتصل بالمصلحة العامة.

ويُعزى هذا التردد في الغالب إلى صعوبة إثبات القصد غير المشروع للإدارة، بالنظر إلى أن ركن الغاية بطبيعته ركن داخلي نفسي، وإلى ضعف ثقافة التسبيب داخل الجهاز الإداري، حيث تفتقر العديد من القرارات الإدارية إلى تسويغ موضوعي واضح يُعين القضاء على التحقق من نوايا الإدارة، كما أن غياب التنسيق الفعال مع الأجهزة الرقابية، مثل هيئات

12. محمد ماهر أبو العينين، *الانحراف في استعمال السلطة كعيب في القرار الإداري*، دار الجامعة الجديدة، 2015، ص 74.

13 . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1105 لسنة 32 ق، جلسة 1991/4/20.

14 . عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري*، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص 593.

15 . سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول: نظرية القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 7، 2013، ص 823.

16 . يُنظر المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 (المعدل).

17 . يُنظر التعديل الخامس على قانون مجلس شورى الدولة رقم 17 لسنة 2013، منشور في جريدة الوقائع العراقية.

18. قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4460.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

النزاهة أو دواوين الرقابة المالية، يُضعف من قدرة القضاء على كشف الانحراف الإداري في قرارات السلطة التنفيذية [19].

وهو ما يجعل دعاوى الانحراف في الاستعمال غالبًا ما تُرد أو تُرفض لعدم كفاية الأدلة، في ظل غياب قرينة قانونية أو مهنية تفترض سوء النية عند الإدارة، ما لم تتوافر ظروف استثنائية أو دلائل واضحة على الاستهداف أو التمييز أو الانتقام [20].

وتبرز أهمية تدعيم دور القضاء الإداري في هذا المجال، من خلال توسيع نطاق رقابة الغاية، وتطوير آليات الإثبات، وإنشاء قضاء إداري متخصص في دعاوى الانحراف، بما يُعزز من فعالية الرقابة القضائية ويصون مبدأ المشروعية في الدولة.

الفرع الثاني

رقابة التناسب وحدود تقدير الإدارة

تُعد رقابة التناسب امتدادًا طبيعيًا لرقابة الغاية، إذ تهدف إلى التحقق من أن الوسائل التي لجأت إليها الإدارة لتحقيق غايتها كانت متناسبة مع الهدف المشروع، وغير مبالغ فيها أو تعسفية، ويُطرح في هذا السياق سؤال مركزي: هل للقاضي الإداري أن يُراجع ملائمة القرار الإداري؟

من حيث المبدأ، فإن يُفرّق الفقه بين:

- المشروعية :التي تندرج ضمن اختصاص القاضي الإداري، وتشمل فحص الشكل، والاختصاص، والسبب، والغاية.
- **والملاءمة :**التي ترتبط بتقدير الإدارة للظروف والوسائل المناسبة، وهي مجال محفوظ لها لا يجوز للقاضي أن يحلّ نفسه فيه، إلا عند وجود خطأ جسيم في التقدير **أو** عدم تناسب صارخ [21].

وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي معيار "الخطأ الظاهر في التقدير، والذي يسمح للقاضي بإلغاء القرار إذا كان غير منطقي إلى حد لا يقبله عقل أو قانون [22].

أما في مصر، فقد أقرت المحكمة الإدارية العليا بأن القاضي لا يُراجع تقدير الإدارة ما لم يثبت انحراف أو تعسف أو افتقار للضرورة [23].

وفي العراق، لا نجد تبلورًا دقيقًا لهذا المفهوم، إذ غالبًا **ما** يمتنع القاضي عن التوسّع في فحص مدى ملاءمة القرار، ويركّز فقط على وجود السلطة التقديرية وشكل القرار، إلا أن بعض الأحكام الحديثة بدأت تلوّح برقابة التناسب في حالات صارخة من عدم التوازن بين الإجراء والهدف المعلن [24].

تحليل قانوني: في هذا المقام نقول؛ إن فحص ركن الغاية، مع ارتباط برقابة التناسب، يُعد امتحانًا حقيقيًا لنزاهة القرار الإداري، فالغاية قد تكون مبررة في الظاهر، لكن الوسيلة المتخذة قد تكشف عن نية مبيّتة أو مساس غير مبرر بحقوق الأفراد، ومن ثمّ، فإن القاضي الإداري لا يحمي المشروعية

---

19. أحمد علي الحلفي، حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة – دراسة تحليلية، مجلة القانون، جامعة بغداد، العدد 53، 2022، ص 91.

20 . فلاح حسن عبد، *الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في القضاء العراقي والمقارن*، مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية، العدد 36، 2021، ص 117.

21 . محمد ماهر أبو العينين، *الانحراف في استعمال السلطة كعيب في القرار الإداري*، دار الجامعة الجديدة، 2015، ص 74.

22 . نزار عبد الكريم السامرائي، *الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق*، مجلة تكريت للحقوق، العدد 10، 2020، ص 214

23 . يُنظر؛ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1105 لسنة 32 ق، جلسة 1991/4/20

24 . نزار عبد الكريم السامرائي، مصدر سابق، ص 216.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

فحسب، بل يُعيد التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق المحكوم عليه [25]، وعليه، فإننا نرى أن:

- رقابة الغاية تُمثّل الحاجز الأول ضد الانحراف والتسخير السياسي للإدارة.
- ورقابة التناسب تُمثّل الحاجز الثاني ضد المبالغة والتعسف في استخدام الوسائل.

لذا من الضروري تفعيل هاتين الرقابتين في القضاء العراقي من خلال:

1. تعزيز صلاحية القاضي في طلب الملفات والمستندات الداخلية للإدارة.
2. تطوير فقه قضائي يُحدد معايير واضحة لانحراف الغاية وعدم التناسب.
3. إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها التقديرية بشكل مفصل، خاصة إذا كانت تمس الحقوق.
4. إشراك أجهزة الرقابة والتحقيق الإداري لدعم دعاوى الإلغاء القائمة على بواعث غير مشروعة.

المبحث الثاني

حدود ولاية القاضي الإداري في رقابة المشروعية بين الحذر والإحلال

رغم أهمية الأدوات السابقة في تعزيز الرقابة على الإدارة، إلا أن القاضي الإداري لا يُمارس رقابته بإطلاق، بل يقف عند حدود قانونية وموضوعية تمنعه من الحلول محل الإدارة، وتحصر تدخله ضمن نطاق المشروعية دون الملاءمة، لا سيما في مجال السلطة التقديرية.

ومن هنا، كان لا بد من التمييز بدقة بين الرقابة القضائية المشروعة التي تستهدف كشف العيوب القانونية والإجرائية، **وبين** محاولات الإحلال أو الحلول محل الإدارة، التي قد تُفرغ مبدأ الفصل بين السلطات من مضمونه، مما يتطلب استجلاء حدود ولاية القاضي الإداري، وتحديد مدى جواز تدخله في مضمون القرار الإداري من عدمه، وفق ما تسمح به قواعد الرقابة على أركان القرار، خاصة السبب والغاية والتناسب.

كما يُحتّم هذا الموضوع دراسة الفروق الدقيقة بين مفاهيم المشروعية والملاءمة والسلطة التقديرية، وتحليل كيفية تعامل القضاء الإداري معها في الدول المقارنة، ولا سيما في فرنسا ومصر، تمهيدًا لتقييم مدى تطوّر التجربة العراقية في هذا الإطار، وقدرتها على ضبط العلاقة بين الرقابة والاحتياط القضائي، وعلى هذا الأساس، جاء هذا المبحث ليتناول أبعاد هذه الإشكالية، موزعة على ثلاثة مطالب رئيسية:

المطلب الأول

عدم إحلال القاضي محل الإدارة في نطاق التقدير الإداري

يناقش هذا الفرع الأساس القانوني والفلسفي لمبدأ عدم إحلال القاضي الإداري نفسه محل الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية، ويستعرض الفرق بين رقابة الإلغاء بوصفها رقابة قانونية سلبية، ورقابة الإحلال التي تُعد خروجًا على مبدأ الفصل بين السلطات، مع تحليل موقفي القضاء المقارن والعراقي من هذا القيد الجوهري في عمل القضاء الإداري.

اولاً. التمييز بين رقابة الإلغاء ورقابة الاحلال: يشكّل التمييز بين "الإلغاء" و"الإحلال" حجر الأساس في فهم حدود الرقابة القضائية، **فـ**رقابة الإلغاء تعني ببساطة نفي المشروعية عن قرار إداري معيب، دون أن يحلّ القاضي محل الإدارة في اتخاذ قرار بديل، أما **رقابة الإحلال** فتتجاوز ذلك إلى أن يمارس القاضي التقدير عوضًا عن الإدارة، فيُحدّد الإجراء أو

25 . محمد طاهر عبد الرحمن، *الرقابة القضائية على مشروعية الغاية من القرار الإداري*، مجلة جامعة النهرين للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، 2021، ص 118.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

الشكل أو المضمون الذي كان ينبغي اتخاذه، وهو ما يتعارض مع طبيعة الوظيفة القضائية [26].

وقد استقر الفقه والقضاء على أن القاضي الإداري لا يُمارس سوى رقابة قانونية سلبية، هدفها التحقق من مدى التزام الإدارة بأحكام القانون، دون التدخل في جدوى القرار أو توقيته أو ضرورته، وهي أمور تدخل ضمن الملاءمة التي تحتفظ بها الإدارة بوصفها سلطة تنفيذية.

ثانيًا: مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لعدم الإحلال: يُعدّ مبدأ الفصل بين السلطات حجر الزاوية في تحديد وظيفة كل سلطة. فكما لا يجوز للإدارة أن تتدخل في عمل القضاء، لا يجوز للقاضي أن يُحلّ نفسه محل الإدارة، لأن ذلك يُفضي إلى مصادرة إرادتها التقديرية، وتحويل القضاء من سلطة رقابية إلى سلطة تنفيذية بديلة، وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في العديد من أحكامه، منها قراره في قضية *Société Atom* الذي رسّخ أن القاضي الإداري لا يحلّ محل الإدارة، بل يكتفي بإلغاء القرار غير المشروع دون أن يفرض عليها بديلاً [27].

ثالثًا: تفسير هذا المبدأ في السياق العراقي والنظم المقارنة: في العراق، لم يُكرّس مبدأ عدم الإحلال بنص صريح، لكن المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، حدّدت ولاية القضاء الإداري في حدود مشروعية القرار، مما يعني ضمنًا رفض الإحلال، ومع ذلك، فإن التطبيق القضائي لا يزال يتأرجح بين الحذر الشديد والتردد في التوسّع بالرقابة، خشية من الوقوع في فخ الحلول محل الإدارة، مما أدّى إلى إضعاف الرقابة على بعض صور التعسف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني

الفرق بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة – النطاق وحدود التدخل

يُعد التمييز بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة من أهم القواعد التي تضبط حدود تدخل القضاء الإداري في عمل الإدارة، ويرتبط هذا التمييز بنظرية السلطة التقديرية التي تمارسها الإدارة عند اتخاذ قراراتها، لا سيما في المجالات التي لا يضع فيها القانون معيارًا دقيقًا لاختياراتها. ورغم أن القضاء الإداري لا يُمارس رقابة على "الملاءمة"، إلا أن هذا المبدأ ليس مطلقًا، بل يفسَّر في ضوء تطور الوظيفة القضائية وتوسّع أدوات الرقابة، خصوصًا في مواجهة حالات الانحراف بالسلطة، والتعسف، والقرارات غير المتناسبة.

أولًا: رقابة المشروعية: تشير رقابة المشروعية إلى اختصاص القاضي الإداري في التحقق مما إذا كان القرار الإداري موافقًا للقانون، سواء من حيث الشكل، أو الاختصاص، أو السبب، أو المحل، أو الغاية، وهي رقابة قانونية صرفة، لا تقتحم مجال تقدير الإدارة لأفضل السبل، بل تكتفي بالنظر في مدى احترامها لأحكام النظام القانوني، دون التعرّض لما إذا كان القرار مناسبًا أو لا من الناحية الواقعية أو السياسية أو الاقتصادية [28].

وقد حدّد مجلس الدولة الفرنسي هذا الإطار منذ وقت مبكر، مؤكدًا أن " القاضي الإداري لا يُقيّم ما إذا كان القرار الإداري

---

26 . عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص 144.

27 . فوزي عطية، *الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 127.*

28 . سليمان الطماوي، *الوسيط في قانون الإدارة العامة*، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 485.

جيدًا أو سيئًا، بل يتحقق فقط مما إذا كان قانونيًا" [29]، كما كرّست نظم القانون العام – مثل القضاء البريطاني – هذا القيد، وأبقت على مجال واسع لحرية الإدارة ما لم يثبت الغلو أو الانحراف في السلطة [30].

ثانيًا: رقابة الملاءمة – مفهوم مرفوض قضائيًا في أغلب الأنظمة: أما **رقابة الملاءمة**، فهي تقييم القاضي لما إذا كان القرار الإداري هو الخيار الأمثل من بين عدة بدائل متاحة أمام الإدارة، أي أنها رقابة تستند إلى "حُسن التقدير" لا إلى "الالتزام بالقانون"، ووفقًا لهذا الفهم، فإن القاضي لا يجوز له، من حيث الأصل، أن يُقيّم مدى مناسبة توقيت القرار، أو مدى فاعليته، أو ترتيبه لأولويات المصلحة العامة، لأن هذه كلها مسائل تدخل في جوهر اختصاص الإدارة بوصفها سلطة تنفيذية[31] .

ويرى الفقيه الفرنسي *Prosper Weil* أن القاضي " لا يمتلك الوسائل ولا الموقع الذي يُخوله اتخاذ القرار الإداري بديلًا عن الإدارة، ولهذا لا ينبغي له أن يمدّ رقابته إلى تقييم ما إذا كان القرار الأفضل هو الذي اتُّخذ بالفعل[32].

ثالثًا: مدى كون التمييز قاطع: رغم الطابع الحاسم لهذا التمييز في الفكر القانوني الكلاسيكي، إلا أن التطورات الحديثة في الوظيفة القضائية، واتساع دور القضاء الإداري في حماية الحقوق، أدت إلى ظهور منطقة رمادية بين المشروعية والملاءمة، خصوصًا في الحالات التي يبدو فيها القرار الإداري "شكليًا" سليمًا، لكنه في جوهره يحمل تمييزًا أو تعسفًا أو عدم تناسب صارخ، ومن هنا نشأت مفاهيم مثل: الرقابة على التناسب (*contrôle de proportionnalité*)، وهي وإن كانت رقابة على المشروعية، فإنها تقترب من فحص "ملاءمة" الإجراء مقارنة بالغاية، والرقابة على الانحراف بالسلطة، حيث يحق للقاضي أن يتحقق من "نية" الإدارة في اتخاذ القرار، وهو ما يُعد تجاوزًا للإطار الشكلي للمشروعية [33].

ويُشير القضاء الألماني إلى هذا التطور باعتباره *توسيعًا نوعيًا* لرقابة المشروعية لتشمل حدًا أدنى من الرقابة على التقدير، بشرط ألا يُمارس القاضي سلطة القرار فعليًا[34] .

رابعًا: موقف القضاء العراقي بين الحذر والاجتهاد المحدود: في العراق، لا نجد في النصوص تمييزًا صريحًا بين رقابة

29. Conseil d'État, 26 décembre 1925, *Rodière*, Rec. p. 1381.

30 . Paul Craig, *Administrative Law*, Oxford University Press, 9th ed., 2022, pp. 404–405.

31 . عبد الحميد شطا، *السلطة التقديرية للإدارة وحدود الرقابة القضائية عليها*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 93.

32 . Prosper Weil, *Droit administratif*, Dalloz, 22e éd., 2013, p. 542.

33 . يوسف إلياس، *مبدأ التناسب في القرارات الإدارية*، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 58، 2014، ص 22.

34 . Christoph Möllers, *The Role of Law in the German Administrative State*, Oxford, 2015, p. 217.

المشروعية والملاءمة، إلا أن القضاء الإداري، ممثلًا في محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة، قد تبنّى بوجه عام المذهب الكلاسيكي الذي يرفض التدخل في تقدير الإدارة، ومع ذلك، فقد ظهرت بعض الاجتهادات التي اتجهت إلى فحص القرارات الإدارية من زاوية مدى تناسبها مع الغاية، خصوصًا في قضايا العقوبات الإدارية أو سحب الامتيازات [35].

وقد بينت أحكام المحكمة الإدارية في العراق إلى أن "السلطة التقديرية للإدارة لا تعني إطلاق يدها، بل تبقى خاضعة لرقابة التناسب وعدم التعسف"[36]، مما يُشير إلى وعي تدريجي بضرورة تجاوز حدود المشروعية الشكلية نحو مضمون أعمق يتقاطع مع مفاهيم الملاءمة، دون أن يخرق المبدأ الأصلي بعدم الحلول.

وختاما لهذا المطلب ؛فإن التمييز بين رقابة المشروعية والملاءمة يظلّ حجر الزاوية في ضبط العلاقة بين القاضي والإدارة، إلا أن هذا التمييز يجب ألا يُفضي إلى تقييد دور القضاء في حماية الحقوق، فبينما يجب أن يمتنع القاضي عن فرض خياراته، فإن واجبه لا يزال قائمًا في فحص مدى تعسف الإدارة، واتساق قراراتها مع مبادئ العدالة والتناسب، خصوصًا في زمن تتزايد فيه تحديات الإدارة العامة وتعقيداتها.

المطلب الثالث

الرقابة على السلطة التقديرية – حدودها وتطورها في التجربة العراقية

يمثل تناول السلطة التقديرية للإدارة في سياق الرقابة القضائية أحد أبرز الإشكاليات التي تواجه القاضي الإداري في الأنظمة القانونية، لا سيما في الدول ذات البُنى القانونية النامية مثل العراق، حيث لم يتبلور بعد فقه قضائي مستقر يُحدّد بدقة أُطر هذه الرقابة وحدودها، فالقاضي العراقي، واقعًا بين الحذر من "الإحلال" والتردد في توسيع "المشروعية"، يواجه تحديًا مزدوجًا: أن يضمن احترام الإدارة للقانون، من دون أن يصادر حريتها التقديرية، ومن هنا، يستدعي تحليل الرقابة على السلطة التقديرية في العراق فحصًا مزدوجًا: الأول على مستوى النصوص القانونية، والثاني على مستوى التطبيق القضائي.

أولًا: الأساس القانوني لرقابة السلطة التقديرية في التشريعات العراقية: لم يتضمن التشريع العراقي نصًا صريحًا يُنظّم حدود الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، بل يرد الأمر ضمنيًا في نص المادة (7) من **قانون** مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، التي تقرر أن المجلس يختص بـ "النظر في صحة القرارات الإدارية من حيث مشروعيتها" [37]، وهذا النص، رغم عموميته، يُعدّ بمثابة أساس قانوني لرقابة المشروعية دون التوسع في رقابة الملاءمة.

كما أن الدستور العراقي لسنة 2005، ورغم تبنّيه مبدأ المشروعية في المادة (5) من خلال خضوع السلطات للقانون، لم يقدّم تصورًا مفصلًا لموقع السلطة التقديرية في منظومة

35 . قرارات مجلس ى الدولة العراقي، العدد الخاص بعام 2022، القرار رقم 2022/158.

36 . حكم محكمة القضاء الإداري العراقي، دعوى رقم 431/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/10/11.

37 . المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدّل، الوقائع العراقية، العدد 2717.

الشرعية الإدارية، مما أدى إلى تباين في تفسيرها بين المحاكم الإدارية [38].

ثانيًا: اتجاهات القضاء الإداري العراقي – حذر مفرط وتردد في مواجهة التعسف: لو حللنا أحكام محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة، يتّضح أن الفقه القضائي العراقي يسير على نهج محافظ في التعامل مع القرارات التقديرية، حيث يميل إلى الامتناع عن الرقابة متى ما ثبت أن القرار صدر ضمن اختصاص الإدارة ووفقًا للشكل المطلوب، دون أن يتوسّع في فحص عناصر "السبب" أو "الغاية" إلا نادرًا.

وقد جاء في أحد قرارات (محكمة القضاء الإداري) في إحدى الدعاوى؛ طالما صدر القرار الإداري عن جهة مختصة ووفقًا للقانون، فإن الطعن في تقديره أو مدى ملاءمته لا يدخل ضمن اختصاص المحكمة، ما لم يثبت انحراف في الغاية أو تعسف ظاهر في الاستعمال" [39].

هذا الاتجاه، رغم محافظته، يعترف ضمنيًا بإمكانية تدخل القاضي في حالات التعسف، لكنه يجعل من عبء الإثبات ثقيلًا على المتضرر، ويفتح الباب أمام الإفلات من الرقابة في الكثير من الحالات، لا سيما تلك التي تتعلق بالنقل الإداري، وإنهاء الخدمات، وتوزيع الموارد، وهي مجالات ذات طابع تقديري بامتياز.

ومع ذلك، شهد القضاء الإداري العراقي بوادر تطور تدريجي في تفسيره لمفهوم "المشروعية" ليشمل فحص مدى تناسب القرار مع الغاية، والتحقق من واقعية "السبب"، وملاءمته للواقع الإداري، خاصة في ظل ازدياد القضايا المتعلقة بالحقوق الوظيفية والانضباط الإداري.

ففي قرار صادر عن مجلس الدولة عام 2020، لا يكفي أن يكون القرار الإداري مستندًا إلى نص، بل يجب أن يستند إلى سبب حقيقي يتلاءم مع طبيعة المصلحة العامة التي يُفترض تحقيقها، وإلا عُدّ متعسفًا في استعمال السلطة [40].

ويُعدّ هذا التوجه محاولة للاقتراب من الرقابة على "السبب والغاية" دون التصريح بممارسة رقابة على الملاءمة، وهو ما يعكس سعيًا قضائيًا للتوازن بين احترام حرية الإدارة، وضرورة التصدي لانحرافاتها.

ثالثاً: مقارنة مختصرة – قصور في الأدوات وتحديات في التطبيق: بالمقارنة مع القضاء الإداري الفرنسي، الذي ميّز بين "السلطة التقديرية" و"الخطأ البيّن في التقدير"، وأتاح للقاضي إبطال القرار الإداري متى ما كان غير معقول بشكل صارخ(*erreur manifeste d'appréciation*) ، نجد أن القضاء العراقي لم يطوّر حتى الآن نظرية مماثلة[41].

كما لم يعتمد القضاء العراقي معيار "التناسب" بشكل ممنهج كما في القضاء الألماني، الذي بات يُخضع جميع القرارات الإدارية – حتى التقديرية منها – لاختبار التناسب العقلي والعملي مع الغاية [42].

هذا القصور لا يعود فقط إلى ضعف التشريع، بل أيضًا إلى غياب فقه قضائي تحليلي، ونقص في التكوين القضائي

38 . دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (5): "السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات."

39 . يُنظر حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، دعوى رقم 282/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/9/19.

40 . يُنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 2020/87، مجلة القضاء الإداري، العدد 12، 2021، ص 49.

41 . Conseil d'État, 14 janvier 1916, *Camino*, Rec. p. 38؛ وقرار *Gambini*, 1964.

42 . Mahendra P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2001, pp. 111–115.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

المتخصص في قضايا الإدارة العامة، وضعف التنسيق بين المؤسسات الرقابية والمحاكم الإدارية.

.

لكنها لا تُفعل على نحو كافٍ في النظام العراقي، بفعل غياب فقه قضائي متطور في بعض الأركان الجوهرية للقرار.

2. يُمثل ركن السبب محورًا أساسيًا للرقابة القضائية، لما له من دور في ضبط العلاقة بين الواقع والقانون، إلا أن القضاء العراقي غالبًا ما يكتفي برقابة ظاهرية دون فحص جوهر الوقائع أو تكييفها القانوني.
3. تُعدّ رقابة الغاية من أكثر صور الرقابة تعقيدًا ودقة، لارتباطها بالبواعث النفسية للإدارة، وقد ثبت أن القصور في تفعيلها يفتح الباب أمام الانحراف الوظيفي والتسخير السياسي للسلطة الإدارية.
4. الرقابة على التناسب تشكّل امتدادًا لرقابة الغاية، وتُسهم في منع المبالغة في الوسائل أو العقوبات، لكنها لا تزال محدودة التطبيق في القضاء العراقي.
5. تتسم الرقابة القضائية في العراق بالحذر المفرط خشية من الإحلال محل الإدارة، مما يُفضي إلى ضعف حماية الحقوق، لا سيما في القرارات ذات الطابع التقديري.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، وبعد تناول معمّق للأدوات القانونية والآليات القضائية التي يعتمدها القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، وتحليل حدود تفعيلها في ضوء نماذج قضائية مقارنة، أمكن رصد مكامن القوة والقصور في البنية القضائية العراقية، لاسيّما في ما يتعلق بقدرة القضاء الإداري على فحص مشروعية القرارات الإدارية ومدى التزامه بحدود ولايته دون الانزلاق نحو الإحلال محل الإدارة.

وانطلاقًا مما تقدم، يُصار في الفقرات الآتية إلى استخلاص أبرز الاستنتاجات التي كشف عنها البحث، ثم عرض مجموعة من المقترحات التي من شأنها الإسهام في تطوير الفقه القضائي وتعزيز دور القضاء الإداري في تكريس المشروعية ومكافحة التعسف الإداري.

أولا. الاستنتاجات

1. تُعدّ دعوى الإلغاء أداة جوهرية في يد القاضي الإداري للرقابة على مشروعية القرار الإداري،

ثانياً. المقترحات:

1. ضرورة تطوير فقه قضائي عراقي واضح يُكرّس الرقابة على ركن السبب والغاية والتناسب، ويوضح معايير التدخل القضائي دون خرق مبدأ عدم الإحلال.
2. تعديل النصوص الإجرائية والتفسيرية في قانون مجلس الدولة بما يُتيح للقاضي الإداري سلطة أوسع في طلب الملفات والتحقيق في الوقائع.
3. إعادة تدريب القضاة الإداريين عبر ورشات تخصصية في فقه الرقابة على السلطة التقديرية، ونقل التجارب المقارنة في فرنسا ومصر وألمانيا.
4. تفعيل التعاون بين القضاء الإداري والأجهزة الرقابية الوطنية، كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، في كشف حالات الانحراف في استعمال السلطة.
5. تطوير النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق بما يواكب التحولات الإدارية والرقمية الحديثة، ويستجيب لمتطلبات دولة القانون.

قائمة المصادر

أولاً: المصادر العربية

أ- الكتب:

1. أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف في استعمال السلطة كعيب في القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
2. السامرائي، نزار عبد الكريم، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في العراق، مجلة تكريت للحقوق، العدد 10، 2020.
3. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري – الكتاب الأول: نظرية القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 7، 2013.
4. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017.
5. الطماوي، سليمان محمد، الوسيط في قانون الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
6. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2016.
7. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018.
8. عبد الرحمن، محمد طاهر، الرقابة القضائية على مشروعية الغاية من القرار الإداري، مجلة جامعة النهرين للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، 2021.
9. عطية، فوزي، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
10. شطا، عبد الحميد، السلطة التقديرية للإدارة وحدود الرقابة القضائية عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
11. يوسف إلياس، مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 58، 2014.

ب- الدراسات والمجلات:

1. الحلفي، أحمد علي، *حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة – دراسة تحليلية*، مجلة القانون، جامعة بغداد، العدد 53، 2022.
2. عبد، فلاح حسن، *الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في القضاء العراقي والمقارن*، مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية، العدد 36، 2021.

ج- القوانين والتشريعات:

1. قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 (المعدل)، الوقائع العراقية، العدد 2717.
2. التعديل الخامس على قانون مجلس شورى الدولة رقم 17 لسنة 2013، منشور في جريدة الوقائع العراقية.
3. قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4460.
4. دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (5): "السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات."

د- الأحكام والقرارات القضائية:

1. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 356 لسنة 15 ق، جلسة 1974/1/12.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1105 لسنة 32 ق، جلسة 1991/4/20.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1583 لسنة 33 ق، جلسة 1989/3/24.
4. قرارات مجلس الدولة العراقي، العدد الخاص لعام 2022، القرار رقم 2022/158.
5. حكم محكمة القضاء الإداري العراقي، دعوى رقم 431/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/10/11.
6. حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، دعوى رقم 282/قضاء إداري/2021، جلسة 2021/9/19.
7. قرار مجلس شورى الدولة رقم 2020/87، مجلة القضاء الإداري، العدد 12، 2021، ص 49.

ثانيًا: المصادر الأجنبية

أ- الكتب:

1. Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2017, p. 1011.
2. Craig, Paul, *Administrative Law*, Oxford University Press, 9th ed., 2022, pp. 404–405.
3. Möllers, Christoph, *The Role of Law in the German Administrative State*, Oxford, 2015, p. 217.
4. Rivero, Jean & Waline, Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 22e éd., 2019, p. 492.
5. Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2001, pp. 111–115.
6. Weil, Prosper, *Le droit administratif*, PUF, Paris, 2018, p. 233.
7. Weil, Prosper, *Droit administratif*, Dalloz, 22e éd., 2013, p. 542

ب- القرارات القضائية الأجنبية:

1. Conseil d'État, 26 décembre 1925, *Rodière*, Rec. p. 1381.
2. Conseil d'État, 14 janvier 1916, *Camino*, Rec. p. 38.
3. Conseil d'État, 14 janvier 1944, *Gambini*, Recueil Lebon.
4. Conseil d'État, arrêt *Gambini*, 10 mai 1944.