العدد (الخامس) المجلد (الاول)
شهر حزيران عام 2026
مجلة الدراسات القانونية التطبيقية
ISSN:2709-426x

عنصر الشكل في القرار الإداري

(دراسة مقارنة)

The Element of form in the decision

(a Comparative Study)

م.م.حسين زغير جاسم
Hussein Zughair Jassim
كلية الزراعة/ جامعة ميسان
College of Agriculture / University of Maysan
hussein.zghair@uomisan.edu.iq

م.م. جبر خلف عيسى
Jabr Khalaf Issa[2]
كلية الهندسة / جامعة ميسان
College of Agriculture / University of Maysan
jabralmalky@uomisan.edu.iq

الملخص:

تناولنا من خلال البحث بيان عنصر الشكل في القرار الإداري، باعتباره أحد الأركان الأساسية التي يقوم عليها القرار، بل يشمل كذلك مجموعة من الإجراءات التي يتعين اتباعها قبل إصداره، مثل التسبيب والاستشارة والتوقيع, والذي يهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة. ومن خلال تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية، واستعراض اتجاهات القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة. وتوصل البحث إلى أن القضاء الإداري لا يتجه إلى إلغاء القرار الإداري لمجرد وجود عيب شكلي، وتكمن إشكالية البحث في تحديد مدى تأثير عيب الشكل على مشروعية القرار الإداري، كما يهدف البحث, بيان موقف القضاء الإداري من هذه المسألة من خلال دراسة مقارنة بين كل من فرنسا ومصر والعراق, وإنما يشترط أن يكون هذا العيب جوهرياً ومؤثراً في مضمون القرار أو في ضمانات الأفراد. وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، ويوصي البحث بضرورة تعزيز التزام الإدارة بالإجراءات الشكلية، وتطوير الرقابة القضائية بما يحقق التوازن بين مبدأ المشروعية واستقرار المعاملات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: عنصر الشكل، القرار الإداري, التسبيب، البطلان الشكلي, دعوى الإلغاء.

Abstract:

This research examines the formal element of administrative decisions, considering it a fundamental pillar. It encompasses a set of procedures that must be followed before

issuance, such as providing justification, seeking consultation, and obtaining signatures. This aims to ensure respect for the principle of legality and protect individual rights from administrative abuse. The research analyzes legal texts and scholarly opinions, and reviews trends in administrative jurisprudence within comparative legal systems. It concludes that administrative courts do not invalidate administrative decisions merely due to formal defects. The research problem lies in determining the extent to which formal defects affect the legality of administrative decisions. The research also aims to clarify the position of administrative courts on this issue through a comparative study of France, Egypt, and Iraq. However, the research stipulates that the defect must be fundamental and affect the content of the decision or the guarantees afforded to individuals. The research employs a comparative analytical approach and recommends strengthening the administration's adherence to formal procedures and developing judicial oversight to achieve a balance between the principle of legality and the stability of administrative transactions.

Keywords: Formal element, administrative decision, justification, formal invalidity, annulment action

المقدمة

إن الأســـاس الذي تمارس من خلاله الدول الحديثة والديمقراطية في ادارة نشـــاطها القانوني، إذ يمثل التعبير القانوني عن إرادتها المنفردة بما لها من امتيازات السـلطة العامة، بقصـد إحداث آثار قانونية تحقيقا للمصـلحة العامة. ولا يكتسـب القرار الإداري صـفته المشـروعة إلا إذا اسـتوفى أركانه الأسـاسـية التي اسـتقر عليها الفقه والقضـاء الإداري، والمتمثلة في الاختصـاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية, ويحتل عنصـر الشكل أهمية خاصـة بين هذه الأركان، نظراً لما يؤديه من دور محوري في ضـمان احترام مبدأ المشـروعية، إذ يفرض على الإدارة التقيد بإجراءات محددة وصـيغ معينة عند إصـدار قراراتها، بما يكفل حماية حقوق الأفراد ويحول دون التعسف في استعمال السلطة. فالشكل لا يعد مجرد مظهر خارجي للقرار الإداري، بل يمثل إطار قانوني يضمن الشـفافية، ويتيح الرقابة على أعمال الإدارة، ويعزز الثقة في القرارات الصـادرة عنها, غير أن الإشـكال يثور بشـأن مدى تأثير مخالفة الشـكل على صـحة القرار الإداري، إذ لا تتخذ جميع العيوب الشـكلية نفس الدرجة من الخطورة، مما أدى إلى ظهور اتجاه فقهي وقضـــائي يميز بين الأشـــكال الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار، والأشكال غير الجوهرية التي لا تؤدي إلى ذلك إلا إذا أثرت في مضمون القرار أو في ضمانات الأفراد, وتزداد أهمية هذا الموضـــوع في ظل اختلاف مواقف الأنظمة القانونية المقارنة، حيث تبنى القضـــاء الإداري في فرنسـا اتجاه مرن قائم على معيار الأثر، وانتقل هذا الاتجاه إلى مصـر مع بعض التطوير، في حين يظهر النظام القانوني في العراق مزيج من التشدد والمرونة في التعامل مع عيوب الشكل، بما يعكس خصوصية البيئة القانونية والإدارية فيه, ومن هنا تتمثل إشـــكالية البحث في التســـاؤل حول مدى تأثير عيب الشـــكل في مشروعية القرار الإداري، وحدود رقابة القضاء الإداري عليه، وذلك في إطار دراسة مقارنة بين كل من فرنسا ومصر والعراق, ويهدف هذا البحث إلى بيان مفهوم عنصر الشكل في القرار الإداري، وتحليل صوره وعيوبه،

وبيان أثر مخالفته، مع توضـيح موقف القضـاء الإداري في الأنظمة المقارنة. ولتحقيق ذلك، يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن من خلال دراسة النصوص القانونية والآراء الفقهية والقرارات القضائية ذات الصلة, وتناول هذا البحث الى مفهوم عنصـر الشـكل في القرار الإداري، ويعرض الى مقارنة التشـريعات الفرنسـية والمصرية والعراقية في عنصر الشكل.

اولاً/ اهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوع جوهري في نطاق القانون الإداري، يتمثل في عنصر الشكل في القرار الإداري، لما لهذا العنصر من دور أساسي في ضمان احترام مبدأ المشروعية، وتقييد حدود اختصاصه. ويصدر القرار وفقاً للشكل والاجراء الذي سنه المشرع والشروط المقررة في القوانين, ويمثل ضمانة قانونية لحماية حقوق الأفراد، ومن خلاله إلزام الإدارة باتباع القواعد التي يقررها الدسـتور أو القانون عندما يصـدر القرار يتضمن شكل معين فيكون اما مكتوب او يكون مسبب, والافضل اخذ رأي جهة معينة قبل صدور القرار, كما تبرز أهمية البحث في تسليطه الضوء على عيب الشكل باعتباره أحد أبرز أسباب الطعن بالإلغاء، ويوثر في مشروعية القرار الإداري حيث تسعى إلى تحليل موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق.

ثانياً/ اهداف البحث:

يهدف هذا البحث الى ابراز الدور الذي يلعبه عنصـر الشـكل في القرار الإداري سـواء كان مكتوب او غير مكتوب, ويعتبر التسـبيب من اهم الضـمانات التي تحمي حقوق الافراد وتهدف هذه الدراسـة الى اظهار الدور السلبي لكثرة التمسك بالمشاكل على حساب مصلحة الافراد وتحقيق مصلحة الادارة, وتهدف هذه الدراسة الى بيان الحلول التشريعية والفقهية والقضائية المقارنة, والاستفادة من هذا البحث طرح تجارب قد تكون نافعة يأخذ بها المشرع بعين الاعتبار التي تعمل ضمن الادارة العامة في الدول الثلاث محل المقارنة.

ثالثاً/ إشكالية البحث:

أن من الصـعوبات التي واجهتني في هذا البحث حول مدى تأثير عنصـر الشـكل في صـحة وشـرعية القرار الإداري، وكيفية اختلاف تطبيق هذا العنصـر بين التشـريعات المختلفة، خاصـة فرنسـا ومصـر والعراق, حيث تناول موضـوع البحث تحديد الخلل الذي يؤدي إلى بطلان القرار كلياً أو يمكن تصـحيحه، مما يثير مشـاكل قانونية وإدارية الى حداً كبير. كما يكون الالتزام بالشكل أداة لحماية المواطنين دون عرقلة سير العمل الإداري، سواء بسبب إهمال الإجراءات أو ضعف الرقابة، مما يؤدي إلى نزاعات قضائية وتأخير في تنفيذ السياسات, ويسعى البحث إلى دراسة عنصـر الشكل بشكل تفصيلي، وتحليل التشـريعات المقارنة، واقتراح حلول عملية لتعزيز صحة القرار الإداري وفعالية الرقابة القضائية.

رابعاً/ فرضية البحث:

تنطلق هذه الدراسة ان عنصر الشكل في القرار الإداري يعد شرط أساسي لصحة وشرعية القرارات، ويؤثر بشكل مباشر على حماية حقوق الأفراد وتمكين الرقابة القضائية، إلا أن اختلاف التشريعات بين فرنسا ومصر والعراق يؤدي إلى تفاوت في آليات التطبيق, ويتطلب مراعاة وترتيب القرار حسـب الشـكل ويبين الكتابة والتوقيع والتسبيب والاعلان والموافقات السابقة وتعتبر من العناصر الأساسية المشتركة لضمان صحة القرار الإداري في جميع التشريعات الثلاث، بينما الخلل يؤدي إلى مشاكل قانونية وإدارية قد تضعف شرعية القرارات, واتضح لنا بأن الالتزام بالشكل يحمي حقوق الأفراد ويعزز الرقابة القضائية.

خامساً/منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة عنصر الشكل في القرار الإداري ومظاهره، في الدول المقارنة بين فرنسا ومصر والعراق كما شمل البحث مقارنة التشريعات المختلفة بين الدول الثلاث ذات الصلة بموضوع البحث.

سادساً/ هيكلية البحث:

سوف نتناول في هذا البحث من خلال تقسيمة الى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم عنصر الشكل في القرار الإداري

المطلب الأول: مفهوم الشكل وعناصره

المطلب الثاني: العناصر الموضوعية للقرار الإداري

المبحث الثاني: مقارنة التشريعات الفرنسية والمصرية والعراقية في عنصر الشكل

المطلب الأول: القرارات الادارية غير المكتوبة دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

المطلب الثاني: تقديم الطلب دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

المبحث الأول

مفهوم عنصر الشكل في القرار الإداري

يشكل القرار الإداري أحد أهم أدوات الإدارة العامة لتحقيق أهدافها وتنفيذ السياسات العامة، فهو تصرف قانوني يصدر عن سلطة مختصة بهدف إحداث أثر قانوني على الأفراد أو المجتمع. ولكي يكون القرار الإداري صحيح وشرعي، لا بد من توفر مجموعة من العناصر الأساسية، منها الاختصاص، السبب، والشكل. ويعد عنصر الشكل من الركائز القانونية الجوهرية التي تضمن التزام الإدارة بالإجراءات القانونية الصحيحة عند إصدار القرارات، مثل الكتابة، التوقيع، التسبيب، والإعلان عند الضرورة. كما يسهم الالتزام بالشكل في حماية حقوق الأفراد وتمكين الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ويحد من الطعون القانونية التي قد تؤدي إلى بطلان القرارات. ويشمل الشكل أيضاً الإجراءات الخاصة بالموافقات المسبقة أو استشارة جهات معينة في بعض التشريعات. ولهذا، يعتبر عنصر الشكل ليس مجرد إجراء شكلي، بل أداة لضمان شرعية القرار وفاعليته القانونية وحماية المصالح العامة والخاصة على حد سواء, وسنقوم بدراسة مفهوم عنصر الشكل في القرار الاداري الى مطلبين.

المطلب الأول: مفهوم الشكل وعناصره

المطلب الثاني: العناصر الموضوعية للقرار الإداري

المطلب الأول

مفهوم الشكل وعناصره

وبناءً عليه فإننا سنقوم بدراسة مفهوم الشكل وذلك وفقاً للتقسيم الفقهي الآتي:

١- قد عرفه في الفقه الفرنسي: بأنه تصرف صادر عن الإدارة بصفة منفردة يهدف إلى تنظيم أو تعديل أو إحداث أثر قانوني في مجال اختصاص الإدارة وهو تعريف يركز على الجانب الرسمي والإجرائي للقرار.

يعد مفهوم الشكل وسيلة إلى إحداث أثر قانوني محدد على الأفراد أو المجتمع وهو تصرف قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة. ويتميز القرار الإداري عن التصرفات العادية في كونه يصدر عن جهة مختصة في القانون ويخضع للرقابة الإدارية والقضائية، كما أن له أثر مباشر على الحقوق والواجبات القانونية للأفراد[١].

٢-فقد عرفه في الفقه المصري: بأنه تصرف قانوني صادر عن الإدارة العامة بهدف تنظيم شؤون المصلحة العامة وتطبيق القانون[٢], ويشترك مع العراق ومصر وفرنسا في هذا المفهوم.

٣- اما في العراق فقد عرفه عنصر الشكل: بأنه تصرف صادر عن سلطة عامة مختصة بهدف تحقيق أهداف تنظيمية أو تنفيذية، مع مراعاة الالتزام بالإجراءات الشكلية والقانونية[٣].وبذلك يظهر أن القرار الإداري يرتكز على الشكليات الادارية المكتوبة وغير المكتوبة وتكون في صورة معينة مثل الاختصاص، السبب، والشكل، والتوقيع والتاريخ, واتباع اجراءات معينة قبل اصدارة ولكل منها دور محدد في ضمان صحة وشرعية القرار, وهذا ما سوف يتم الحديث عنه كالتالي:

أولاً- الاختصاص

ويتضمن الاختصاص نوعين رئيسيين وهما الاختصاص النوعي يتعلق بالجهة المخولة قانونا بإصدار القرار في نوع معين من القضايا, اما الاختصاص المكاني أو الإقليمي يحدد نطاق السلطة من حيث المكان الذي يمكنها التصرف فيه وإذا صدر القرار عن سلطة غير مختصة، يعتبر القرار باطلًا ولا يترتب عليه أي أثر قانوني، وتكون الإدارة مسؤولة عن تجاوزها للصلاحيات, ويعد الاختصاص الركيزة الأولى لصحة القرار الإداري، إذ لا يمكن لأي سلطة أن تصدر قرارا خارج نطاق صلاحياتها القانونية, فالاختصاص يعكس مدى قانونية السلطة في اتخاذ القرار ويمنع التجاوز أو التعسف في استعمال السلطة الإدارية[٤], أما في العراق إذا كنا لم نعثر على أحكام للقضاء العراقي بشأن موقفه من عدم التصحيح اللاحق للإجراءات والأشكال في القرار الإداري إلا أنه وجد له بعض أحكام متعلقة بقواعد الاختصاص والتي رفض فيها جواز التصحيح اللاحق بعيب الاختصاص والتي يمكن أن يستشف منها أنه لا يقر مبدأ جواز التصحيح اللاحق لأي عيب يصيب القرار الإداري, ومن هذه الأحكام على سبيل المثال ما قضت به محكمة تمييز بشأن قرار صادر من وكيل وزارة المالية بتضمين الموظف

١ . عبد القادر، احمد ، الشكل والموضوع في القرار الإداري، جامعة القاهرة، ٢٠١٨،(ص١٢).
٢ . الحسن، محمد ، الإجراءات الشكلية في القرارات الإدارية، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦,(ص١٨).
٣ . المواد (٢-٥) من قانون الإدارة العامة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٠.
٤ . عبد القادر، أحمد ، المرجع السابق،(ص١٥).

قررت اعتباره قراراً غير مشـروع حتى إذا أجازه وزير المالية بعد إقراره لأن اختصـاص إصـدار القرارات الإدارية بتضـمين الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية هو من سـلطة الوزير ومما جاء بالقرار المذكور لا يضـفى الشـرعية على هذه المخالفة تأييد لاحق ممن يملكها وذلك لأن ممارسـة السـلطة العامة ليسـت تصـرفاً شخصياً بين الأفراد فتلحقه الإجازة[١]

ثانياً- تسبيب القرار

يستقر الأصل العام في القانون الإداري على عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها التأديبية [٢], ويقصد بتسبيب القرار الكشف عن الوقائع والاسباب المادية والقانونية والاعتبارات التي دفعت الادارة لإصدار القرار حيث يلزم المشـرع الادارة بذكر السـبب اما في حال اغفالها عن تدوين السـبب يترتب عليها بطلان القرار لكونه معيب في المظهر الخارجي بعيب الشكل فالتسبيب يحافظ على حقوق وضمانات وحريات الافراد ويجنب الادارة من وقوع الاخطاء ويراعي التأني والهدوء والتفكير المنطقي السليم في الملابسات والظروف والدلائل المقترحة في القرار من الاخطاء في حال الغضب والاستعجال ويساعد الادارة في اصدار القرار بصورة صحيحة[٣], والتسبيب هو الأسـاس القانوني والواقعي الذي يسـتند إليه القرار الإداري. فهو يوضـح لماذا اتخذ القرار وما هي المبررات القانونية والموضـوعية لذلك وتبرز أهمية السـبب في ضـمان شـفافية القرار إذ يمكن للأفراد المتأثرين بالقرار معرفة مبرراته, وتمكين الرقابة القضـائية القضـاء على السـبب لتحديد مدى مشـروعية القرار ويجب أن يكون السبب قانونياً وواقعياً ومتوافقاً مع النظام العام، فإغفاله أو كتابته بطريقة غامضة قد يؤدي إلى بطلان القرار[٤].

ثالثاً- الكتابة

القاعدة العامة في نطاق القرارات الادارية تعتبر الكتابة ليس ركنا ولا شـرطا لصـحة القرار الاداري, فقد عبر عنها شـفاهه او ايماءاً واحياناً تصـدر في صـور مختلفة, وفي بعض الاحيان يشـترط القانون الكتابة في اتخاذ القرار اذا كان عليها الزاما كالنشـر القرار في الجريدة الرسـمية اذا كان من القرارات التنظيمية[٥], ويتضـح من دراسـة عناصـر القرار الإداري أن كل عنصـر له أهمية حاسـمة في ضـمان شـرعية القرار وفعاليته القانونية فالاختصاص يحدد سلطة الجهة المصدرة، والسبب يوضح مبررات القرار، والشكل يضمن الالتزام بالإجراءات القانونية اللازمة لحماية حقوق الأفراد وتسهيل الرقابة القضائية, ومن خلال هذا الفهم، يصبح من الممكن تحليل صـحة القرارات الإدارية ومقارنة تطبيقاتها بين الدول المختلفة فالكتابة تعد من الإجراءات الشـكلية الواجب اتباعها لإصـدار القرار الإداري، لحماية حقوق الأفراد المتأثرين بالقرار وتمكن لهم ضـمان صـحة القرار وشـرعيته عند الضـرورة, وقد أكد القضـاء الفرنسـي والمصـري والعراقي على أن الإخلال بالشـكل الجوهري يؤدي إلى بطلان القرار، بينما يمكن تصحيح العيوب الثانوية دون إبطال القرار[٦], اما في العراق فقد اقر مجلس الانضباط العام قرر بطلان القرار الإداري جزاء لمخالفة الإدارة للتشكيلات والإجراءات التي يطلبها القانون فقد قضـى في حكمة الصـادر في ٢٠٠٣/١٠/٢٧, فضـلاً عن ذلك فأن المعترض عليها بإضـافة لوظيفتهما كانا قد فرضـا هذه العقوبة خلافاً لنص المادة (١٠) منه القانون المشـار الية التي أوجبت إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف من لجنة تحقيق اصولية متكونة من رئيس وعضوين احدهما حاصل على شهادة جامعية اولية

١ . قرار محكمة التمييز العراقي المرقم ١٢٠٨/ ٧٠, النشرة القضائية, العدد الأول, سنة ١٩٧٠,(ص١٧٥- ١٧٧).
٢ . المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٣ . العاني، د. وسام صبار, القضاء الاداري, مكتبة السنهوري, ط١, ٢٠١٣,(ص٢٣٣).
٤ . سمير علي ، الرقابة القضائية على القرار الإداري، بيروت: دار النهضة العربية، ٢٠١٧،(ص ٤٠).
٥ . ستار جابر عبيد, القرار الإداري السلبي في العراق دراسة مقارنة, جامعة واسط, كلية القانون, منشور في الرابط الالكتروني https://iasj.rdd.edu.iq/journals/uploads/2024/12/09/2e883ebf3ca9c7de61fad4fb24d11f1c.pdf
٦ . علي سمير، المرجع السابق، (ص ٤٢).

في القانون وعلية وكل ما تقدم ذكر قرر المجلس وبالاتفاق الحكم بإلغاء عقوبة الفصل المطعون بها الصادرة بموجب الأمر الأدري المذكور في صدر هذا الحكم[١], وتمكين الرقابة القضائية والإدارية, ويشمل الشكل أحيانا متطلبات إضافية حسب نوع القرار، مثل إعلام المتأثرين بالقرار أو الحصول على موافقات مسبقة، وهو ما يظهر بوضوح في التشريعات العراقية[٢].

رابعاً- التوقيع والتاريخ

التوقيع يعتبر من الشكليات الجوهرية الذي يجب على الادارة الالتزام بها وان اي اغفال لعدم وضع التاريخ والتوقيع يعتب القرار باطل لا نه غيابة ينفي وجود القرار[٣], اما من الاخطاء المادية بالنسبة الى ذكر التاريخ فهو يعتبر عيب ثانوي ولا يترتب اي اثر على صحة القرار الاداري.

خامساً- اتباع اجراءات معينة قبل اصداره

على الادارة اتخاذ بعض الاجراءات مثل الاستشارات من قبل جهات عليا او تشكيل لجان معينة قبل اصدار القرار او الاستجواب قبل اصدار القرارات التأديبية لأنها تعتبر من الامور الجوهرية التي يترتب على مخالفتها البطلان[٤].

المطلب الثاني

العناصر الموضوعية للقرار الإداري

سنقوم بتسليط الضوء على عناصر القرار الاداري من الناحية الموضوعية وفقاً للتقسيم الآتي:

اولاً- عنصر المحل

يعد ركن المحل من الأركان الجوهرية في القرار الإداري، إذ يمثل الأثر القانوني الذي يترتب على صدور القرار، وهو الغاية المباشرة التي تستهدفها الإدارة من خلال تدخلها في المراكز القانونية للأفراد[٥]. فلا يُتصور وجود قرار إداري صحيح دون محل مشروع، لأن هذا الركن يُجسد مضمون القرار وحقيقته القانونية.وقد استقر الفقه الإداري على تعريف المحل بأنه الأثر القانوني الذي يحدث القرار حال ومباشر، سواء كان ذلك بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قائم، أو إلغائه[٦]. ومن ثم فإن المحل لا ينصرف إلى الوسيلة أو الإجراء، بل إلى النتيجة القانونية التي تترتب على القرار الإداري, وفي هذا السياق، يميز الفقه بين ركن المحل وركن السبب، حيث يتعلق السبب بالوقائع أو الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، بينما يتعلق المحل بالنتيجة القانونية التي تترتب عليه[٦]. وهذا التمييز له أهمية كبيرة في الرقابة القضائية، إذ قد يكون السبب مشروع ولكن المحل غير مشروع، أو العكس.أما من حيث الشروط، فإن ركن المحل يجب أن يتوافر فيه عدد من الضوابط الأساسية، أهمها أن يكون مشروع، أي مطابقً للقانون، وأن يكون ممكن من الناحية القانونية والواقعية، فضلاً عن ضرورة أن يكون محدداً وواضحاً حتى لا يشوبه الغموض أو الإبهام. فإذا تخلف أحد هذه

[١] . قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٧/ ٢٠٠٣الصادر في ٢٠٠٣/٧/١(غير منشور).
[٢] . المواد (٨-١٢) من قانون الإدارة العامة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٠.
[٣] . فهد عبد الكريم, القضاء الاداري, دار الثقافة, ط١, ٢٠١١,(ص ٣٤٦).
[٥]. د فوزت فرحان, القانون الاداري العام, الكتاب الاول, ط١, ٢٠٠٤,(ص٤١٢).
[٥] . الطماوي، د. سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤،(ص٦٠).
[٦] . الجبوري، د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري، بغداد، ١٩٩١،(ص١٢٦).

الشروط، كان القرار الإداري معيب بعيب المحل، مما يجعله عرضة للإلغاء القضائي[١] وبالانتقال إلى الدراسة المقارنة، نجد أن النظام الفرنسي، ممثلاً في قضاء مجلس الدولة، هو الذي وضع الأساس النظري لركن المحل، حيث نشأت فكرة عيب المحل من خلال الاجتهاد القضائي، دون نص تشريعي صريح في البداية. وقد تميز القضاء المصري بدقته في التفرقة بين عيوب القرار الإداري، وتوسعه في الرقابة على مشروعية المحل، سواء من حيث مطابقته للقانون أو من حيث التكييف القانوني الصحيح للوقائع[٢], أما في مصر، فقد تأثر القضاء والفقه الإداري بالنموذج الفرنسي، إلا أن المشرع المصري تدخل بشكل أوضح، حيث تم تقنين نظرية القرار الإداري وأركانه، ومن بينها ركن المحل. وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن عدم مشروعية المحل يُعد سبباً كافياً لإلغاء القرار الإداري، سواء كان ذلك نتيجة مخالفة القانون أو الخطأ في تفسيره أو تطبيقه. وفي العراق، فقد سار المشرع والقضاء الإداري على نهج قريب من النظام المصري، حيث تم تبني نفس التقسيم لأركان القرار الإداري، مع التأثر الواضح بالفقه الفرنسي. إلا أن التطبيق القضائي لا يزال أقل تطوراً مقارنة بفرنسا، ويعتمد بدرجة كبيرة على الفقه المقارن في تفسير عيب المحل وتحديد نطاقه[٣] وإن ركن المحل يمثل جوهر القرار الإداري ومحوره الأساسي، وأن مشروعيته تعد شرط لازم لصحة القرار، كما أن الأنظمة القانونية محل المقارنة تتفق في الأساس النظري لهذا الركن، وإن اختلفت في مدى تطوره وتطبيقه القضائي.

ثانياً-عنصر تسبيب القرار الاداري

في العراق ومصر تتمثل القاعدة العامة بعدم وجود التسبيب الذي تلتزم به الادارة الا بنص القانون في الحالات التي يجب على الادارة ان تلتزم بها مثل القرارات الانضباطية والنقل والعقوبات الادارية وقرار اعلان حالة الطواري وقرار رفض الاعانات الاجتماعية[٤], وقد بينت المحكمة الادارية العليا في مصر معنى التسبيب يقصد به تحديد وصف الوقائع وصفا قانونيا مع بيان ما احاط بها من الوقائع من مؤثرات وتكيفها التكيف القانوني وصحة اسناد للقانون وللأشخاص ولوائح والتعليمات بعد مناقشة الادلة والدفوع بحيث تكشف الاسباب عن جمع كافة المعلومات المنتجة في الاثبات وجرى قضاء المحكمة بان الادارة ليست ملزمة بذكر اسباب مالم يلزمها القانون حين اقرارها[٥] وقضى مجلس الدولة الفرنسي بان عدم التسبيب ليس عيبا يبطل القرار الا اذا كان وجبيا ويلز ذكرة في متن القرار يعد من الشكليات الجوهرية التي تؤدي الى عدم كفايتها او تخلفها الى الغاء القرار[٦], وبين حكم مجلس الدولة الفرنسي والذي قرر فيه بان اسناد القرار الى اسباب واقعية وقانونية دون احترامه لشكليه التسبيب متى فرضها القانون من شأنه أن يثير مسؤولية الإدارة [٧], وكما اقر المجلس ايضاً اذا كان الاجراء أو الشكل جوهرياً ولكنة غير مؤثر على مضمون القرار الإداري فان مجلس الدولة رغم عدم مشروعية القرار يرفض الحكم بالتعويض عنه[٨], ومن ثم نستنتج بأن الفقه والقضاء الفرنسي قد اقر بمسؤولية الإدارة عن القرار المعيب بعيب شكلي بحيث يكون هذا العيب مؤثر على مضمون القرار, وكثير من الدول العالم تبنت وسنت قوانين لديه الحرية من الحصول على المعلومات في بعض القرارات المهمة.

---

[١] . د. نواف كنعان، القانون الإداري، ج٢، ٢٠٠٢،(ص٢٧٤).
[٢] . حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٤٧/١/٧.
[٣] . الجبوري، د. سرى عبد الكريم ، عيب المحل في القرار الإداري، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
[٤] . المواد (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل , (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
[٥] . ياقوت، د . محمد ماجد, شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة , منشأة المعارف بالإسكندرية , ٢٠٠٦,(ص١١٦١).
[٦] . د. شهلاء سليمان محمد, دور عنصر والاجراء في تحقيق شفافية القرار الاداري دراسة مقارنة , مجلة العلوم القانونية والسياسية, جامعة ديالى, المجلد الثاني عشر, ع ١, ٢٠٢٣,(ص١٧٨).

[٧] . حكم مجلس الدولة الفرنسي, قضية كيرالت, في ٣٠/يوليو/ ١٩٤٩,(ص٤١٠).
[٨] . حكم مجلس الدولة الفرنسي, قضية ديهين, في ٢٤/ مارس/ ١٩٥٠,(ص٣٧١).

ثالثاً- عنصر الغاية

يعد عنصر الغاية من الأركان الموضوعية الأساسية في القرار الإداري، إذ يمثل الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، ويُعد هذا الركن معيارًا حاسمًا في تحديد مشروعية القرار الإداري، لأن الإدارة لا تمارس سلطاتها لتحقيق مصالح خاصة، بل لتحقيق المصلحة العامة[١], ويقصد بركن الغاية الهدف غير المباشر الذي يستهدفه القرار الإداري، وهو يختلف عن ركن المحل الذي يمثل الأثر القانوني المباشر للقرار. فالمحل يتمثل في النتيجة القانونية الظاهرة، كالتعيين أو الفصل أو الترخيص، بينما الغاية تتمثل في الهدف النهائي الكامن وراء هذه النتيجة، وهو في الأصل تحقيق الصالح العام وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[٢], وقد استقر الفقه الإداري على أن كل قرار إداري يجب أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة، حتى في الحالات التي لا ينص فيها القانون صراحة على ذلك، باعتبار أن هذا الهدف يُعد أساس وجود الإدارة ذاتها. ومع ذلك، قد يحدد المشرع في بعض الحالات أهدافًا خاصة يجب على الإدارة الالتزام بها، وهو ما يُعرف بمبدأ تخصيص الأهداف، بحيث لا يجوز للإدارة الانحراف عن هذه الأهداف إلى غيرها، وإلا كان قرارها معيبًا[٣], ويترتب على مخالفة ركن الغاية ظهور ما يعرف بعيب الانحراف بالسلطة، والذي يُعد من أخطر عيوب القرار الإداري، إذ يتحقق عندما تستخدم الإدارة سلطتها لتحقيق غرض غير مشروع أو غير الذي حدده القانون. ويلاحظ أن هذا العيب يتميز بطابع خاص، لأنه لا يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار، بل بالبواعث الداخلية التي دفعت الإدارة إلى إصداره، مما يجعله من العيوب القصدية التي يصعب إثباتها[٤], كما يتميز عيب الانحراف بالسلطة بأنه عيب احتياطي، إذ لا يلجأ القاضي الإداري إلى بحثه إلا بعد التأكد من سلامة باقي أركان القرار الإداري، كالشكل والاختصاص والسبب والمحل، فإذا ثبت أن القرار سليم من هذه الجوانب، انتقل إلى فحص الغاية للتأكد من عدم وجود انحراف في استعمال السلطة[٥], وتتعدد صور الانحراف بالسلطة، فقد يكون ذلك لتحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار، أو بقصد الانتقام من أحد الأفراد، أو لتحقيق أهداف سياسية أو حزبية، أو لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي يفرضها القانون[٦]. وفي جميع هذه الحالات يكون القرار الإداري غير مشروع، ويستوجب الإلغاء من قبل القضاء الإداري.أما على صعيد الدراسة المقارنة، فقد كان للقضاء الإداري الفرنسي الدور الريادي في إرساء نظرية ركن الغاية، حيث اعترف مجلس الدولة الفرنسي مبكرًا بعيب الانحراف بالسلطة كسبب مستقل لإلغاء القرار الإداري، ووسع من نطاق رقابته ليشمل نوايا الإدارة وأهدافها، مؤكدًا أن كل قرار يجب أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة دون غيرها[٧] وفي مصر، تأثر القضاء الإداري تأثرا كبيرا بالنموذج الفرنسي، حيث تبنى نفس المفاهيم المتعلقة بركن الغاية، وأكدت أحكام محكمة القضاء الإداري أن انحراف الإدارة عن المصلحة العامة يُعد سببًا كافيًا لإلغاء القرار، حتى لو كان القرار صحيحًا في باقي أركانه[٨]. كما عزز المشرع المصري هذا الاتجاه من خلال تنظيمه لاختصاص مجلس الدولة في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية.أما في العراق، فقد سار المشرع والقضاء الإداري على نهج مماثل، حيث تم الاعتراف بركن الغاية كأحد أركان القرار الإداري، واعتبر الانحراف بالسلطة سببا من أسباب الطعن بالإلغاء، مع تأثر واضح بالفقه والقضاء الفرنسي والمصري. إلا أن التطبيق القضائي لا يزال أقل تطورا

[١] . د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢،(ص٢١٥).
[٢] . د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، (ص٣٣٢).
[٣] . محيو، د. أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦،(ص١٨٧).
[٤] . حسين طه، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤،(ص٤١١).
[٥] بعلي، محمد الصغير ، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤،(ص٢٥٦).
[٦] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧،(ص١٤٤).
[٧] الطماوي، سليمان ، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٦،(ص٦٨٩).
[٨] الدليمي، حبيب إبراهيم حمادة ، القضاء الإداري في العراق، دار السنهوري، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠١٠،(ص٢٣٣).

من نظيره الفرنسي، ويعتمد بدرجة كبيرة على الاجتهاد الفقهي في تفسير هذا الركن وتحديد نطاقه إن ركن الغاية يمثل الضمانة الحقيقية لمشروعية القرار الإداري، إذ يفرض على الإدارة الالتزام بتحقيق المصلحة العامة، ويمنعها من استغلال سلطاتها لتحقيق أغراض غير مشروعة. كما أن الرقابة القضائية على هذا الركن تُعد من أدق صور الرقابة، لما تطلبه من بحث في نوايا الإدارة ودوافعها، وهو ما يبرز أهمية هذا الركن في حماية حقوق الأفراد وضمان سيادة القانون.

المبحث الثاني

مقارنة التشريعات الفرنسية والمصرية والعراقية في عنصر الشكل

وسنقوم بدراسة عنصر الشكل في القرارات الادارية غير المكتوبة الى مطلبين وتكون الدراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري والعراقي ومنها .

المطلب الأول: القرارات الإدارية غير المكتوبة دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

المطلب الثاني: تقديم الطلب دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

المطلب الأول

القرارات الإدارية غير المكتوبة دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

تعد القرارات الإدارية الأداة الأساسية التي تفصح من خلالها الإدارة عن إرادتها الملزمة، ولا يشترط أن تكون هذه القرارات مكتوبة، بل يكفي أن تتجه إرادة الإدارة إلى إحداث أثر قانوني معين بأي وسيلة من وسائل التعبير، سواء كانت لفظية أو مادية أو ضمنية. ومن ثم ظهرت فكرة القرارات الإدارية غير المكتوبة، التي تشمل القرار الشفوي، والقرار بالإشارة، والقرار الضمني، والتي تُعد جميعها صورًا قانونية صحيحة متى استوفت أركان القرار الإداري[١] بحيث تكون القرارات الادارية غير المكتوبة في صورة معينة وهذا ما سوف يتم الحديث عنه كالتالي:

١- القرار الإداري الشفوي: ويقصد به ذلك القرار الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها بشكل لفظي دون تدوين، كالأوامر الشفهية التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم. ويُعد هذا النوع من القرارات صحيحًا من الناحية القانونية، شريطة صدوره من سلطة مختصة، ومطابقته للقانون، غير أنه يثير صعوبات تتعلق بالإثبات، مما يجعل اللجوء إليه محدودًا في الواقع العملي[٢].

٢- القرار الإداري بالإشارة: فيتحقق عندما تفصح الإدارة عن إرادتها من خلال سلوك مادي أو إشارة يفهم منها المقصود، دون الحاجة إلى التعبير اللفظي أو الكتابي. ومن أبرز أمثلته إشارات رجال المرور التي تنظم حركة السير، حيث تُعد هذه الإشارات قرارات إدارية ملزمة للأفراد. ويتميز هذا النوع بالسرعة والمرونة، خاصة في الحالات التي تتطلب تدخلاً فوريًا من الإدارة[٣].

٣- القرار الإداري الضمني: فهو القرار الذي يستفاد من سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه. ويُعد هذا النوع من أهم صور القرارات غير المكتوبة، لما له من دور كبير في حماية

[١] د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، (ص١٣٣).
[٢] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣،(ص٢٦٧).
[٣] د. عبد الكريم محمد حسين، القانون الإداري النشاط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨،(ص١٩٨).

حقوق الأفراد، إذ يمنع الإدارة من التهرب من الرقابة القضـــائية عن طريق الامتناع أو التأخير في الرد على الطلبات المقدمة إليها[١] وعلى صـعيد الدراسـة المقارنة، يلاحظ أن النظام الفرنسـي يعد الرائد في إرسـاء فكرة القرارات الضـمنية، حيث اعترف القضـاء الإداري مبكرًا بأن سكوت الإدارة لمدة معينة يُعد بمثابة قرار ضـمني بالرفض، ثم تطور هذا المفهوم ليشـمل حالات يُعتبر فيها السـكوت قبولاً ضـمنيًا، وذلك تعزيزًا لفعالية الإدارة وتيسيرًا للإجراءات[٢], أما في مصر، فقد نظم المشرع صراحةً القرارات الضمنية، حيث اعتبر سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة محددة قرارًا ضمنيًا بالرفض، مما يتيح لصاحب الشأن الطعن فيه أمام القضاء الإداري. وقد اسـتقر قضـاء مجلس الدولة المصـري على اعتبار القرار الضـمني قرارًا إداريًا مكتمل الأركان، يخضـع لرقابة المشروعية[٣], وفي العراق، فقد أخذ المشرع والقضاء الإداري بفكرة القرار الضمني، حيث يُعد سكوت الإدارة في بعض الحالات قرارًا يمكن الطعن فيه أمام القضـاء، وذلك تحقيقًا لمبدأ المشـروعية وضـمانًا لحقوق الأفراد. إلا أن التطبيق القضـائي في هذا المجال لا يزال أقل تطورًا مقارنة بالنظامين الفرنسـي والمصـري, ويُستفاد من ذلك أن القرارات الإدارية غير المكتوبة تُعد وسـائل مشروعة للتعبير عن إرادة الإدارة، ولا تقل في حجيتها عن القرارات المكتوبة، إلا أنها تختلف عنها من حيث وسائل الإثبات.

المطلب الثاني

تقديم الطلب دراسة مقارنة للتشريعات القانونية

يعد تقديم الطلب في القانون الإداري إلى الإدارة من الوسـائل القانونية الأسـاسـية التي يمارس من خلالها الأفراد حقهم في مخاطبة السـلطات الإدارية، بهدف الحصـول على قرار إداري معين، سـواء تعلق الأمر بإنشـاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه. ويُشـــكل هذا الطلب نقطة الانطلاق في العلاقة القانونية بين الفرد والإدارة، كما يعد في كثير من الأحيان شـرط لازم لصـدور القرار الإداري، خاصـة في الحالات التي لا تتحرك فيها الإدارة من تلقاء نفسـها[٤], ويقصـد بتقديم الطلب قيام الفرد أو صـاحب المصـلحة بتوجيه طلب إلى جهة إدارية مختصـة، يتضـمن رغبة في اتخاذ إجراء أو إصـدار قرار معين. ويجب أن يقدم هذا الطلب وفق الأوضـاع القانونية التي يحددها التشريع، سواء من حيث الشكل أو البيانات أو الجهة المختصة، إذ إن عدم مراعاة هذه الشروط قد يؤدي إلى رفض الطلب شـكلاً دون النظر في موضـوعه[٥], ويترتب على تقديم الطلب التزام الإدارة بالنظر فيه خلال مدة معقولة، وإصـدار قرار صـريح بشـأنه، إما بالقبول أو الرفض. غير أن الإدارة قد تلتزم الصـمت، وهو ما يؤدي إلى نشـوء ما يعرف بالقرار الإداري الضـمني، حيث يعد سـكوت الإدارة في بعض الحالات بمثابة رفض ضمني أو قبول ضمني، وذلك حماية لحقوق الأفراد ومنع لتعطيل مصـالحهم[٦], كما يشترط في الطلب الإداري أن يكون مقدم من ذي صـفة ومصـلحة، وأن يكون موضـوعه مشروع وممكن، وأن يكون واضـح ومحدد، حتى تتمكن الإدارة من دراسته واتخاذ القرار المناسب بشأنه. ويعد توافر هذه الشروط ضمانة أساسية لتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في حسن سير العمل الإداري، ومصلحة الأفراد في الحصول على حقوقهم[٧], وعلى صعيد الدراسة المقارنة نلاحظ ما يلي:

١- في النظام الفرنســي: قد أولى أهمية كبيرة لتنظيم تقديم الطلبات الإدارية، حيث وضــع القضــاء الإداري، ممثلاً في مجلس الدولة الفرنســي، قواعد تلزم الإدارة بالرد على الطلبات خلال مده محددة. وقد تطور التشـريع

[١] شطناوي، د. علي خطار ، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩،(ص٣١١).
[٢] الجمل، د. يحيى ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥،(ص٤٢٢).
[٣] عباس، د. قاسم محمد ، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠١١،(ص٢٧٦).
[٤] د. محمود حلمي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧،(ص٢١٠).
[٥] د. محمد علي الصغير، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، (ص١٧٨).
[٦] الشواربي، د. عبد الحميد ، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢،(ص٣٦٥).
[٧] د. عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤،(ص٢٤٤).

الفرنسي ليأخذ بمبدأ حديث يتمثل في اعتبار سكوت الإدارة في بعض الحالات عن القبول الضمني للطلب، وهو ما يعكس اتجاه نحو تعزيز حماية الأفراد وتبسيط الإجراءات الإدارية[١].

٢- أما في مصر: فقد نظم المشرع تقديم الطلبات بصورة غير مباشرة من خلال تنظيمه للقرارات الإدارية وطرق الطعن فيها، حيث يعد تقديم الطلب شرط لازم في بعض الحالات، خاصة عند التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء. وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن سكوت الإدارة عن الرد على الطلب لمدة ستين يوم يعد قرار ضمني بالرفض، يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري[٢].

٣- اما في العراق: رغم عدم وجود تنظيم تفصيلي شامل لتقديم الطلبات الإدارية، إلا أن القواعد العامة في القانون الإداري تكفل للأفراد حق تقديم الطلبات إلى الإدارة، وتلزم بالنظر فيها. كما أخذ القضاء الإداري العراقي بفكرة القرار الضمني، حيث يعد سكوت الإدارة في بعض الحالات قرارا قابل للطعن، وهو ما يعكس تأثر النظام العراقي بالنموذجين الفرنسي والمصري، وإن كان التطبيق العملي لا يزال أقل تطورا[٣], ويتضح من ذلك أن تقديم الطلب يعد وسيلة قانونية أساسية لضمان تفاعل الإدارة مع الأفراد، وأن تنظيمه القانوني يُسهم في تحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وحقوق الأفراد. كما أن الاعتراف بالآثار القانونية لسكوت الإدارة يُعد ضمانة مهمة لمنع التعسف الإداري، ويجسد تطور الفكر القانوني في الأنظمة المقارنة, وإن تقديم الطلب يمثل المرحلة الأولى في نشوء القرار الإداري، كما يُعد أداة فعالة لحماية حقوق الأفراد، خاصة في ظل تطور القضاء الإداري الذي عزز من الرقابة على أعمال الإدارة، سواء كانت صريحة أو ضمنية، وهو ما يظهر بوضوح في التشريعات الفرنسية والمصرية والعراقية، مع اختلاف في درجة التنظيم والتطبيق[٤].

الأصل أن يقدم الطلب إلى الجهة المختصة للبت فيه، إلا أن صاحب الشأن قد يتخطى فيقدم الطلب إلى جهة غير مختصة تقبله منه، فهل تقوم الجهة بتحويل الطلب إلى الجهة المختصة، أم تلزم الصمت، وهل يؤدي سكوت هذه الجهة ومضي المدة القانونية إلى نشوء قرار إداري ضمني ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر إلى أن القاعدة هي عدم اعتبار سكوت الإدارة قراراً إدارياً ضمنياً مهما طال إن لم يقدم الطلب إلى الجهة المختصة. وكذلك إذا قدم إلى جهة إدارية غير مختصة وغير ملزمة بتحويل الطلب إلى أما إذا قدم الطلب إلى جهة غير مختصة وليس لها أي دور فيه، فإن عليها رفض الطلب لعدم اختصاصها بنظره، ولها أن تحيله إلى الجهة المختصة[٥] , ولقد بقى مجلس الدولة مستقراً على ذلك إلى أن صدر مرسوم ٢٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٨٣ الذي أرسى قاعدة عامة بالتزام الجهة الإدارية بالتحويل بالنسبة إلى كافة الطلبات المقدمة إلى الإدارة، ولم يفرق في ذلك بين القرارات الإدارية الضمنية بالقبول أو الرفض[٦], وان سلطة الادارة في هذا الموقف هي سلطة مقيدة لا تقديرية[٧], وموقف المشرع الفرنسي هذا جاء ولا شك لصالح الأفراد المتعاملين مع الإدارة، لأنه يسهم في تبسيط واختصار تعاملاتهم الإدارية، ويعمل على الحفاظ على حقوقهم، لأن الطلب المقدم إلى جهة غير مختصة، كان ينتهي في السابق، في أغلب الحالات إلى عدم ترتيب أي أثر أو نشوء أي قرار مهما طالت مدة سكوت الإدارة.

الخاتمة:

[١] د. محمود حلمي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧،(ص٢١٠).
[٢] د. محمد علي الصغير، اطروحة دكتوراه, مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨،(ص١٧٨).
[٣] د. عبد الحميد الشواربي، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢،(ص٣٦٥).
[٤] د. عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤،(ص٢٤٤).
[٥].د. موسى محمد فؤاد, القرارات الادارية, ٢٠٠٠, دار النهضة العربية, القاهرة,(ص٤٨-٥٠).
[٦]. صدور المرسوم ٢٨ت٢(نوفمبر)١٩٨٣, مجلس الدولة الفرنسي,(ص٥١-٥٢).
[٧]. البرزنجي، د. عصام عبد الوهاب, اطروحة دكتوراه, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧١,(ص٤٤٥-٤٥٢).

يتضح من دراسة عنصر الشكل في القرار الإداري وأثره على صحة القرارات، أن الالتزام بالإجراءات الشكلية ليس مجرد واجب شكلي، بل يمثل ركيزة أساسية لضمان شرعية القرارات وحماية حقوق الأفراد. فقد تبين أن العناصر الأساسية للقرار الإداري، وهي الاختصاص، السبب، والشكل، ترتبط ارتباط وثيق بفاعلية الإدارة والرقابة القضائية على أعمالها.وأظهرت المقارنة بين فرنسا ومصر والعراق أن هناك اتفاق على المبادئ العامة للشكل مثل الكتابة، التوقيع، والتسبيب، بينما تختلف الدول في تفاصيل الإعلان وطريقة الإعلام والموافقات المسبقة، ما يعكس خصوصية النظم القانونية لكل دولة وأهمية السياق التشريعي. كما أظهرت الدراسة أن الإخلال بالشكل يؤدي إلى بطلان القرار أو إضعاف قوته القانونية، مما يؤكد ضرورة الالتزام الدقيق بالإجراءات، وتوفير آليات واضحة للإعلان والتسبيب والموافقات المسبقة. ولقد تم التوصل في نهاية البحث لعدد من النتائج والمقترحات سنتناولها على النحو الآتي:

النتائج:

١- يعد عنصر الشكل ركيزة أساسية للقرار الإداري, وتبين أن الالتزام بالشكل، بما يشمل الكتابة، التوقيع، التسبيب، الإعلان، والموافقات المسبقة عند الضرورة، يضمن صحة القرار وشرعيته القانونية.

٢- أن القرار الإداري له أهمية في حماية حقوق الأفراد, والالتزام بالشكل يمكن الأفراد من معرفة القرارات التي تؤثر عليهم، ويسمح لهم بممارسة حقهم في الاعتراض والطعن أمام القضاء الإداري.

٣- اصل الاتفاق بين الدول الثلاث فرنسا، مصر، والعراق ان تتفق على العناصر الجوهرية للقرار الإداري، مثل الكتابة، التوقيع، والتسبيب، لضمان الشفافية والعدالة الإدارية لأنها من المبادئ الأساسية.

٤- رغم اختلاف التفاصيل الشكلية تختلف الدول في الإعلان وطريقة الإعلام والموافقات المسبقة، حيث تعتمد فرنسا على الإعلان الرسمي في الحالات الجوهرية، ومصر على الإخطار الشخصي، بينما يضيف العراق شرط الموافقات المسبقة في بعض القرارات.

٥- أثر الإخلال بالشكل على صحة القرار العيوب الجوهرية في الشكل تؤدي إلى بطلان القرار، بينما العيوب الثانوية قد تكون قابلة للتصحيح دون فقدان القرار لقوته القانونية.

٦- المشكلات العملية والحاجة إلى تطوير الإجراءات لوحظ وجود صعوبات عملية في تطبيق الشكل، مثل تأخير الإعلان أو نقص التسبيب، ما يستدعي وضع آليات واضحة وإجراءات معيارية لتطبيق الشكل بشكل فعال.

٧- التجارب الدولية كمرجعية لتطوير التشريعات العراقية والاستفادة من التشريعات الفرنسية والمصرية في توضيح إجراءات الشكل يمكن أن تساعد على تحسين التشريعات الوطنية بما يضمن حماية حقوق الأفراد وفعالية الرقابة القضائية.

المقترحات:

١- نقترح بتوحيد الإجراءات الشكلية للقرارات الإدارية التي تشمل وضع نموذج معيار الكتابة، التوقيع، التسبيب، والإعلان، لتسهيل الالتزام القانوني وتقليل الأخطاء الإدارية.

٢- نقترح على المشرع الأخذ بقاعدة استخدام البريد الإلكتروني الرسمي، والمنصات الرقمية، والبوابات الحكومية لإخطار المتأثرين بالقرارات بسرعة وفعالية، مما يقلل التأخير ويضمن حق الاعتراض.

٣- جعل دليل تفصيلي للقرارات التي تحتاج إلى موافقات مسبقة, مع متابعة الالتزام بها لضمان صحة القرار وفقاً للقانون.

٣- نقترح بتعزيز الرقابة القضائية والإدارية وتدريب القضاة والمسؤولين الإداريين على أهمية الشكل والتسبيب والإجراءات الشكلية لضمان الرقابة الفعالة على القرارات الإدارية.

٤- نقترح بزيادة وعي المواطنين بحقوقهم من خلال نشر المعلومات والتوعية بحقوق الأفراد في الاعتراض والطعن على القرارات الإدارية، ما يعزز العدالة والشفافية.

٥- نقترح بتطوير التشريعات العراقية من خلال الاستفادة من التجارب الفرنسية والمصرية في وضع نصوص واضحة ومفصلة للالتزام بالشكل في القرارات الإدارية.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب

١. احمد عبد القادر، الشكل والموضوع في القرار الإداري، جامعة القاهرة، ٢٠١٨.

٢. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦.

٣. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، القضاء الإداري في العراق، دار السنهوري، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

٤. حسين طه، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.

٥. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

٦. سرى عبد الكريم الجبوري، عيب المحل في القرار الإداري، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٧. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٦.

٨. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.

٩. عبد الحميد الشواربي، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

١٠. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

١١. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢.

١٢. عبد الكريم محمد حسين، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

١٣. عبد الله طلبة، القانون الإداري – الرقابة القضـــائية على أعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

١٤. علي خطار شطناوي، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمّان، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩.

١٥. علي سمير، الرقابة القضائية على القرار الإداري، بيروت: دار النهضة العربية، ٢٠١٧.

١٦. عمـار عوابـدي، نظريـة القرارات الإداريـة بين علم الإدارة العـامـة والقـانون الإداري، دار هومـة، الجزائر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠.

١٧. فهد عبد الكريم, القضاء الاداري, ط١, دار الثقافة, ٢٠١١.

١٨. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشـأة المعارف، الإسـكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.

١٩. فوزت فرحان, القانون الاداري العام, الكتاب الاول, ط١, ٢٠٠٤.

٢٠. قاسم محمد عباس، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

٢١. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، ١٩٩١.

٢٢. محمد الحسن، الإجراءات الشكلية في القرارات الإدارية، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦.

٢٣. محمد الصـــغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشـــر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.

٢٤. محمد علي الصـــغير، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشـــر والتوزيع، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٢٥. محمد علي الصـــغير، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشـــر والتوزيع، عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٢٦. محمد ماجد ياقوت, شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة , منشأة المعارف بالإسكندرية , ٢٠٠٦.

٢٧. محمود حلمي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

٢٨. موسى محمد فؤاد, القرارات الادارية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٠.

٢٩. نواف كنعان، القانون الإداري، ج٢، ٢٠٠٢.

٣٠. وسام صبار العاني, القضاء الاداري, مكتبة السنهوري, ط١, ٢٠١٣.

٣١. يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥.

ثانياً: القرارات القضائية

١. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٤٧/١/٧.

٢.صدور المرسوم ٢٨ت٢(نوفمبر)١٩٨٣, مجلس الدولة الفرنسي.

٣. حكم مجلس الدولة الفرنسي, قضية كيراليت, في ٣٠/ يوليو/ ١٩٤٩.

٤ . حكم مجلس الدولة الفرنسي, قضية ديهين , في ٢٤/ مارس/ ١٩٥٠.

٥ . قرار مجلس الانضباط العراقي العام رقم ١٧/ ٢٠٠٣الصادر في ٢٠٠٣/٧/١.

٦. قرار محكمة التمييز العراقي المرقم ١٢٠٨/ ٧٠, النشرة القضائية, العدد الأول, سنة ١٩٧٠.

ثالثاً: البحوث

١.شهلاء سليمان محمد, دور عنصر والاجراء في تحقيق شفافية القرار الاداري دراسة مقارنة, مجلة العلوم القانونيه والسياسية جامعة ديالى, المجلد الثاني عشر, ع١, ٢٠١٣.

رابعاً: رسائل واطاريح

[١]. البرزنجي، د. عصام عبد الوهاب, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, اطروحة دكتوراه, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧١.

[٢].ستار جابر عبيد, القرار الإداري السلبي في العراق دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة واسط, كلية القانون.
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/uploads/2024/12/09/2e883ebf3ca9c7de61fad4fb24d11f1c.pdf

خامساً : التشريعات

١. قانون الإدارة العامة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٠.

٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٣. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.