النفاذ المستقبلي في القرار الإداري

م.م نورا عدنان جهاد

قسم الشؤون القانونية - جامعة بغداد

الملخص

ان الاعمال القانونية والتي تصدر عن الادارة بقصد احداث اثر قانوني وتكون اما بخلق مركز قانوني جديد او تعديله او انهائه ويكون على مظهرين ١- الاعمال القانونية الصادرة من جانبين الادارة من جهه والافراداو الهيئات من جهه اخرى ويطلق عليها العقود الادارية ٢ – الاعمال القانونية الصادرة من جانب الادارة فقط ويطلق عليها القرارات الادارية سواء كانت قرارات ادارية فردية او تنظيمية .وحيث يعرف القرار الاداري بانه عمل قانوني يصدر من هيئة ادارية او هيئة خاصة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه اداريا ويصدر تنفيذا للقوانين او لسلطات ممنوحه في الدستور , ويوجد لهذا العمل الكثير من الانواع فقد يكون قرارا اداريا فرديا او تنظيميا او قابلاً للطعن به اما القضاء او غير قابل للطعن امامه وقد يكون قراراً كاشفاً او منشئاً لحالة قانونية معينة وكذلك فان للقرار الاداري الصادر من السلطة الادارية فترة لغرض نفاذه بمواجهه الافراد فقد يصدر القرار الاداري قابلاً للتنفيذ في الحال بدون التوقف على عمل او تصرف معين من قبل جهة مختصة او موافقه هيئة وقد يكون القرار الاداري صادراً في زمن ولكنه يطبق على الحالات السابقة لصدوره والذي يطلق علية مبدأ رجعية القرار الاداري او قد يكون القرار الاداري الصادر في الوقت الحالي لا ينفذ الا في المستقبل سواء القريب او البعيد وذلك لا سباب يحددها القانون ذاته واننا بدورنا سوف نسلط الضوء لغرض دراسة مدى مشروعية عمل الادارة في اصدار قرار اداري لا يمكن نفاذه الا في المستقبل وما هي الحالات التي تؤدي الى بطلان هذه القرارات , وما هي الشروط الواجب توفرها لغرض اعتماده , ومتى يمكن الطعن في هذه القرارت من قبل الفرد او الافراد المخاطبين بها . الكلمات المفتاحية القرار الاداري انواع القرارات الادارية نفاذية القرار الإداري مبدأ مستقبلية القرار الإداري مبدأ رجعية القرار الاداري

Abstract

The legal acts that are issued by the administration with the intent of creating a legal effect and are either by creating a new legal center, amending or ending it, and it has two appearances: 1- Legal acts issued by the administration on the one hand and individuals or bodies on the other hand, and they are called administrative contracts 2- Legal acts issued by the administration Management only, and it is called administrative decisions, whether they are individual or organizational administrative decisions.Whereas an administrative decision is defined as a legal act issued by an administrative body or a priv body enjoying the prerogatives of a public authority. It is not subject to appeal, and it may be a revealing decision or creating a specific legal situation.Likewise, the administrative decision issued by the administrative authority has a period for the purpose of its enforcement against individuals. The administrative decision may be issued immediately enforceable without stopping a specific action or behavior by a competent authority or the approval of a body. The administrative decision may be issued at a time, but it is applied to cases prior to its issuance and which It is based on the principle of retroactivity of the administrative decision, or it may be that the administrative decision issued at the present time is not implemented except in the near or distant future, for reasons determined by the law itself.And we, in turn, will shed light for the purpose of studying the legality of the administration's work in issuing an administrative decision that can only be enforced in the future, what are the cases that lead to the invalidity of these decisions, what are the conditions that must be met for the purpose of adopting it, and when these decisions can be appealed by the individual or individuals addressees.

المقدمة

عندما تمارس الادارة نشاطها فيكون ذلك من خلال عدد من الاعمال وان عبارة اعمال الادارة كلمة تحتوي على عدد من الانشطة فقد تكون هذه الاعمال عبارة عن اعمال مادية والتي يقصد بها هي الاعمال التي تقوم بها الادارة والتي لا تستهدف منها احداث اثر قانوني مباشر – ومن الممكن ان تحدث اثراً قانونياً اذا نتج عنه ضرر للغير وبهذا تحرك مسؤولية الادارة – ومن هذه الاعمال هي ١- الاعمال الفنية التي يقوم بها المهندسون من اعداد تصاميم للمشروعات . ٢- الاعمال الخاصة باستخدام الوسائل الفنية في العمل كاستخدام الادوات والاليات . ٣- الاعمال الخاصة بتنفيذ الاوامر الادارية كالقبض على المتهم ٣- الاعمال التي تسبق اتخاذ القرارات كالمقترحات . ٤- القرارات الادارية المنعدمة وهي القرارات الادارية التي يشوبها عيب جسيم كحالة اغتصاب السلطة ٥- الاعمال غير الارادية التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الادارة ومنها حوادث السكك الحديدية .اما النوع الثاني لاعمال الادارة هو الاعمال القانونية والتي تصدر عن الادارة بقصد احداث اثر قانوني وتكون اما بخلق مركز قانوني جديد او تعديله او انهائه ويكون على مظهرين ١- الاعمال القانونية الصادرة من جانبين الادارة من جهه والافراداو الهيئات من جهه اخرى ويطلق عليها العقود الادارية ٢ – الاعمال القانونية الصادرة من جانب الادارة فقط ويطلق عليها

القرارات الادارية سواء كانت قرارات ادارية فردية او تنظيمية وان القرارت الادارية تتضمن عدداً من الانواع يتم دراستها من جانب معين سواء من حيث الاختصاص اوالاثر القانوني المترتب عليها او من حيث المكان , حيث ان لكل سلطة ادارية مكاناً معيناً او اقليماً محدداً تختص به سلطة محددة بموجب القانون , وكذلك تصنف القرارات الادارية من حيث الزمان الى قرارات ادارية ذات نفاذية حالية او رجعية على الماضي او مستقبلية .

اهمية البحث

ان لدراسة نفاذية القرار الاداري بصورة عامة له اهمية كبيرة اذ به يتم تحديد تاريخ الاثر القانوني للقرار الاداري في مواجهة الافراد وكذلك تحديد متى يحق للافراد الطعن بالقرار الاداري وتحديد مدى مشرعية القرار الاداري وتوفر اركانه وعناصره وشروطه , ومدى جواز الادارة ان تكون قراراتها الادارية الصادرة في الوقت الراهن نافذه في المستقبل .

مشكلة البحث

ان دراسة النفاذ المستقبلي للقرار الاداري تكمن في بيان ما هو الاثر المستقبلي للقرار الاداري , هو يوجد تمييز بينه وبين مصطلحات مترادفه له في نفاذ القرار الاداري , ما هي الغاية من جعل القرار مستقبلي النفاذ , هل سلطة الادارة مطلقة في جعل قرارها مستقبلي النفاذ , مدى مشروعية القرارات الادارية ذات النفاذ المستقبلي .

منهجية البحـــث

لاريب إننا سنتبع المنهج التحليلي في دراستنا للموضوع إذ سنقلب النصوص القانونية ذات الصلة به معززة بالإحكام القضائية وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى ورأي فقهاء القانون , حتى نصل إلى تقييم حقيقي للمشرع العراقي في هذا المجال .

خطة البحـــــث

من اجل إعطاء موضوع بحثنا حقه وبيانه بشكل واضح لا يتضمن اي لبس أو خلل فلا بد لنا من تناول دراسته في مبحث أول نبين فيه تعريف القرار الاداري وبيان انواعه ووسائل اعلام الافراد بالقرار الاداري وسنقسمه على ثلاثة مطالب نبين في المطلب الاول مفهوم القرا ر الاداري, اما في المطلب الثاني فنبين انواع القرار الاداري والمطلب الثالث نبين وسائل علم الافراد بالقرار الاداري اما في المبحث الثاني فنبين مفهوم النفاذ المستقبلي للقرار الاداري وتمييزه عن المصطلحات الخاصة بنفاذ القرارات الادارية من حيث الزمن و الاثر القانوني المترتب عليه ,حيث سوف نقسمه على ثلاثة مطالب نبين في المطلب الاول تعريف النفاذ المستقبلي وفي المطلب الثاني الاساس القانوني لمستقبلية القرار الاداري وصوره وفي المطلب الثالث تمييز النفاذ المستقبلي للقرار الاداري عن المصطلحات الخاصة بنفاذ القرارات الادارية من حيث الزمن و الاثر القانوني المترتب عليه .

المبحث الاول :- تعريف القرار الاداري وبيان انواعه ووسائل اعلام الافراد بالقرار الاداري

من اجل الوقوف على معرفه مفهوم النفاذ المستقبلي للقرار الاداري فاننا سوف نتطرق الى المقصود بالقرار الاداري في المطلب الاول وفي المطلب الثاني نبين انواع القرارات الادارية وفي المطلب الثالث وسائل علم الافراد بالقرار الاداري .

المطلب الاول :- مفهوم القرار الاداري :- عرف فقهاء القانون القرار الاداري بانه اعلان يصدر من الادارة في صورة تنفيذية بقصد احداث اثر قانوني تجاه الافراد و عرف كذلك بأنه عمل قانوني يصدر من هيئة ادارية او هيئة خاصة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه اداريا ويصدر تنفيذا للقوانين او لسلطات ممنوحه في الدستور , اما تعريف الدكتور سليمان الطماوي بانه افصاح عن ادارة ملزمة بقصد احداث اثار قانونية وذلك اما باصدار قاعدة تنشئ او تعدل او تلغى لمصلحة فرد او مجموعة افراد او ضدهم , اما الفقيه العراقي (شاب تومان منصور) فعرفه بأنه عمل قانوني يصدر من جانب واحد – الادارة – ويحدث اثراً قانونياً .[1]اما القضاء الاداري فقد عرف القرار الاداري عمل من جانب واحد يصدر بالارادة الملزمة لاحدى الجهات الادارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين بقصد انشاء وضع قانوني او لاجل مصلحة عامة [2],وقد بين بعض الفقهاء ان تعريف القرار الاداري هو (عمل قانوني يصدر بالارادة المنفردة للادارة) فقط ولا يتضمن التعريف بدون النص على ان القرار الاداري يحدث اثراً قانوناً لان كل تصرف قانوني للادارة هو مصدر للحقوق والواجبات وبالتالي يحدث اثراً قانونياً [3] ومما سبق من تعاريف سواء في الجانب الفقهي او القضائي نلاحظ اهم خصائص القرار لاداري :-

١- القرار الاداري :- تصرف قانوني سوا ء كان التصرف لانشاء مركز قانوني كقرار بتعين موظف في الوظيفة العامة او تعديل المركز القانوني كالقرار الصادر لغرض ترفيع موظف عام او انهاء مركز قانوني كالقرار الصادر بفصل موظف عام من الوظيفة العامة .

٢- القرار الاداري يصدر من احدى السلطات الادارية في الدولة :- حيث يعتبر المعيار الشكلي شرط لصحة صدور القرار الاداري حيث يجب صدوره من احد الجهات الادارية التابعة للدولة .

٣- القرار الاداري صادر بالارادة المنفردة للادارة :- فأذا ما تم صدور القرار بموجب اتفاق بين الادارة وطرف اخر من الافراد او الهيئات الاخرى فيكون عقدا اداريا . [٤]

المطلب الثاني :- انواع القرارات الادارية

تتعدد انواع القرارات الادارية وذلك بسبب الجهة التي تدرس من القرار الاداري اذا ان القرار الاداري يتكون من عدد من العناصر والاركان والشروط لصحته وبذلك يكون دراسة احد اجزاء القرار الاداري سوف يؤدي الى تعدد تصنيفات القرار ولكل ما تقدم سوف نقوم بتقسيم القرارات الادارية على سبعة فروع مع بيان الاثر القانوني لكل صنف .

الفرع الاول :- من حيث التكوين :- تنقسم القرارات الادارية من حيث التكوين الى قسمين :-

١-قرارات بسيطةوهي القرارات التي تكون قائمة بذاتها ولها كيان مستقل ولا تحتاج الى عمل اداري اخر لغرض اصداره كقرار تعيين موظف

٢- قرارات مركبة :- وهي القرارات التي يتم اتخاذها كمرحلة من مراحل اتمام العملية الادارية كالقرار الصادر بارساء المزايدة او المناقصة فهذا القرار هو جزء من عملية العقد الاداري وتبرز اهمية التقسيم من ناحية تكوين القرارات الادارية , انه سابقا لا يقبل الطعن امام مجلس الدولة الفرنسي اذا كانت القرارات الادارية مركبة ولكن بعد ذلك تم التنازل على هذا الرأي بشكل جزئي , اذا يقبل الطعن اما مجلس الدولة للقرارات الفردية البسيطة بصورة مطلقه والقرارات المركبة اذا كانت قابلة للانفصال ويتم الطعن بها امام المجلس , اما في العرا ق فان محمكة القضاء الاداري تمتنع عن النظر في القرارات المركبة المتصلة بالعقد الاداري [٥].

الفرع الثاني :- من حيث الشكل او الجهة التي تقوم باصداره :-

١- القرارات التي تصدر من رئيس الجمهورية :- ويطلق عليها المرسوم الجمهوري او الامر الرئاسي .

٢- القرارات التي تصدر من مجلس الوزراء :- ويطلق عليها بالقرار او النظام او التعليمات .

٣- القرارات الوزارية التي تصدر من الوزير :- ويطلق عليها امر اداري او تعليمات .

٤- القرارات الصادرة من رئيس دوائر الدولة او المدراء العاميين او روئساء الهيئات .

٥- القرارات الصادرة من الهيئات او المجالس المحلية .

الفرع الثالث :- من حيث الخضوع لرقابة القضاء :-

١- القرارات الادارية الخاضعة لرقابة القضاء وهذا يعتبر الاصل حيث ان اغلب القرارت الادارية خاضعة لرقابة القضاء على مشروعيتها في الاصل وفي اغلب الاحيان يراقب القضاء ايضا مدى ملاءمة القرار الاداري سواء كانت الدولة اخذت بنظام القضاء الموحد او المزدوج

٢- القرارات الادارية غير الخاضعة لرقابة القضاء :- وهذا يعتبر استثناء من المبدأ العام القاضي بان جميع القرارات الادارية خاضعة لرقابة القضاء على الاقل من حيث المشروعية ومن هذه القرارت هي أ- اعمال السيادة واعمال الحكومة . ب- القرارات والاعمال التي تستبعد من رقابة القضاء استنادا الى نصوص قانونية خاصة [٦].

الفرع الرابع :- من حيث نفاذ القرار الاداري :-

ان نفاذ القرار الاداري تجاة الافراد يكون نوعين :-

١- قرارات ادارية نافذة في حق الافراد:- والاصل ان القرارات الادارية تكون ملزمة لهم ويمكن اجبارهم على الالتزام بها وتنفيذها اجبارا اذا رفضوا تنفيذها باختيارهم .

٢- قرارات غير نافذه بحق الافراد :- وهي القرارات التي تكون غير موجهه للافراد ويقتصر اثرها على الادارة او المرفق العام ويطلق عليها الاجراءات الداخلية او المنشورات الدورية [٧].وتبرز اهمية هذا التقسيم الى ان المشار لها في الفقرة الاولى بانه يمكن الطعن بها امام المحكمة بدعوى الالغاءاما القرارات غير النافذه بحق الافراد فلا يمكن الطعن بها بالالغاء من قبلهم لانها غير نافذه اتجاههم وكذلك الموظف المكلف بتنفيذها ايضا لا يمكن الطعن بها بالالغاء امام القضاء لانه يقع على عاتقه العمل بهذه القرارات وألا تعرض على الاغلب للتوجيه او احد العقوبات الانضباطية [٨]

الفرع الخامس :- من حيث عموميتها :-

١- القرارات الادارية الفردية :- هي التي تصدر بحق فرد معين او مجموعة افراد معينين بذاتهم وينتهي القرار حال تطبيقها مثل القرار الصادر بتعيين موظف حيث بمجرد تعيين الموظف يتم تنفيذ القرار اتجاهه .

٢- القرارات التنظيمية :- وهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية مجردة والتي يطلق عليها اسم انظمة او تعليمات او لوائح[٩] فهي اعمال ادارية من جهة واعمال تشريعية من جهة ثانية .ولكنها تتميز عنها بانها اقل ثباتا منها .

وتبرز اهمية التفرقة بين هذين النوعين من القرارات :-

أ- من ناحية الاشخاص الذين يخاطبهم القرار الاداري :- اذ ان الاشخاص المخاطبين في النوع الاول من هذه القرارات هو فرد معين بالذات او افراد معينين بالذات او حالة معينة بالذات , اما القرارات التنظيمية فهي قرارات ادارية عامة ومجردة تطبق على كل من تتوفر فيه شروط عينها القرار دون تحديد مسبق بذواتهم .

ب- تاريخ سريان القرار الاداري :- ان موعد سريان القرا ر الفردي هو تاريخ تبلغ الفرد او الافراد المعنيين بصورة عامة , اما اذا كان القرار المشار اليه هو قرار تنظيمي فيكون من تاريخ النشر .

ج- سلطة الادارة في سحب قرارها الاداري او الغائه او تعديله :-

ان القرار الفردي لا تملك الادارة سلطة مطلقة في الغائه او سحبه اوتعديله الافي شروط قانونية معينة , اما القرارت التنظيمية فالقاعدة العامة ان السلطة الادارية لها الحق التام في سحب او الغاء او تعديل القرار و لايمكن للفرد الاعتراض على هذا الاجراء متمسكا بحقه المكتسب .

هـ - المحكمة المختصة بتفسير القرار الاداري :- ان محكمة القضاء الاداري هي المختصة بتفسير القرار الاداري الفردي اما القرارات التنظيمية فكون المحاكم العادية فهي المختصة .[١٠]

الفرع السادس :- من حيث احداث الاثر القانوني

١- القرارات الادارية المنشئة :- وهي القرارات التي تحث بذاتها اثراً قانونياً فيترتب على اصدارها انشاء مركز قانوني جديد او تعديله كقرار منح اجازة بناء .

٢- القرارات الادارية الكاشفة :- وهي القرارات التي تقرر حالة قانونية قائمة قبل اصدارالقررالاداري كالقرار الاداري الصادر بفصل موظف من الوظيفة نتيجة لصدور حكم علية يترتب علية فصل الموظف من وظيفته بحكم القانون . [١١]

واهمية هذا التقسيم تكون في تاريخ نفاذ هذه القرارات

أ- القرارات الادارية المنشئة يكون تاريخ نفاذها في الوقت المحدد في القرار فاذا كان قراراً ادارياً ينفذ بتاريخ صدوره او انه نص على تاريخ نفاذ مستقبلي فلا ضير في ذلك هذا من ناحية , ومن ناحية ثانية ان قرار الادارة بسحب القرار اعلاه يكون مقيداً بموعد الطعن بالالغاء .

ب- القرارات الادارية الكاشفة يكون تاريخ نفاذها بالماضي اي يطبق عليها مبدأ رجعية القرارات الادارية وهذا لا يعتبر اخلالا بهذا المبدأ وقواعد تطبيقه وانما هذا الاصل , اذا ان هذا القرار قد كشف عن حالة سابقة واظهرها الى العلن فالاصل ان تكون باثر رجعي وليس من تاريخ الكشف عن الحالة هذا من ناحية , ومن ناحية اخرى يجوز للادارة ان تسحب قرارها اعلاه دون التقيد بموعد محدد وانها هي طليقة اليد في سحب قرارها الكاشف .

الفرع السابع :- القرارات الادارية من حيث القيام بعمل او الامتناع عن القيام به

١- القرارات الادارية الايجابية :- وهي القرار الادارية التي تتضمن قيام الفرد او الادارة بعمل معين وهذا هو المبدأ العام في القرار الاداري اذا انه عبارة عن القيام بعمل من قبل السلطة الادارية من اجل احداث اثر قانوني .

٢- القرارات الادارية السلبية عرف قانن مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ في المادة (٧/ سادسا) انه يعد قرارا اداريا حكاً رفض او امتناع الهيئة عن اتخاذ قرار او امر كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا , فهو عبارة عن موقف سلبي تتخذه الادارة تعلن صراحة عنه انها تمتنع عن اتخاذه يتعين عليها بموجب القانون اتخاذه , وكذلك هو امتناع الادارة عن الرد على طلبات الافراد وتظلماتهم شرط ان تكون الادارة ملزمة قانونا باتخاذ قرار اداري ايجابي في الموضوع فسلطة الادارة مقيدة , ومثال على هذا الامر : امتناع الادارة عن ترفيع موظف الى الدرجة التي يستحقها مع وجود الدرجة الشاغرة واستيفائه جميع شروطه , فالسلطة الادارية الممتنعه عن اتخاذ قرار اداري يفرض القانون اتخاذه [١٢] .

المبحث الثاني :- مفهوم النفاذ المستقبلي للقرار الاداري وتمييزه عن المصطلحات الخاصة بنفاذ القرارات الادارية من حيث الزمن و الاثر القانوني المترتب عليه .سوف نتطرق الى دراسة مفهوم النفاذ المستقبلي وانواعه والاثر المترتب عليه من خلال دراسة في ثلاثة مطالب نبين في المطلب الاول تعريف النفاذ المستقبلي وتمييزه وفي المطلب الثاني الاساس القانوني لمستقبلية القرار الاداري وصوره وفي المطلب الثالث تمييز النفاذ المستقبلي للقرار الاداري عن المصطلحات الخاصة بنفاذ القرارات الادارية من حيث الزمن و الاثر القانوني المترتب عليه .

المطلب الاول :- مفهوم نفاذ القرار الاداري

يقصد لغة بالنفاذ هو فناء الشي , او تغييره , ونفذ السهم من الرمية اي اخترقها , ونفذ الكتاب الى فلان وامره نافذ اي مطاع [١٣] وقد يختلط الامر بين مصطلحين نفاذ القرار الاداري وتنفيذ القرار الاداري , وقانونا يقصد بنفاذ القرار الاداري هو وضعه موضع النفاذ بصورة تلقائية دون الحاجة الى اقترانه بعمل اخر , ولتحديد نفاذ القرار الاداري شي مهم وذو اهمية بالغة اذ به يتم تحديد موعد سريان الطعن الاداري والطعن القضائي وكذلك تحدد موعد النفاذ له اهمية من حيث تولد الحقوق والاثار للافراد وكذلك الالتزامات بالنسبة للادارة نفسها [١٤] , اي ان نفاذ القرار الاداري هو تحديد موعد سريانه سواء كان للفرد اوالادارة .اما المقصود بالتنفيذ للقرارات الادارية ويكون من قبل الافراد المخاطبين بالقرار الاداري ايا كان نوعه فرديا او تنظيميا ايجابيا ام سليا , فهو عبارة عن عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة من نفاذ القرار الاداري , اي اخراج القرار الاداري من المجال النظري الى حيز العمل لتحقيق الغاية منه , وان اهم وسائل الادارة في تنفيذ قراراتها

١- الوسائل المباشرة :- ويعتبر من الطرق الاستثنائية التي تلجأ لها الادارة لتنفيذ القرارات التي تصدرها بالطرق التي يحددها القانون ويحق للافراد الاعتراض او الطعن بهذه القرارات الادارية امام القضاء الاداري اذا كانت معيبة باحد عيوب القرار الاداري , وقد استقر الفقة والقضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق على ان للادارة حق التنفيذ الاجباري لا يمثل القاعدة العامة في تنفيذ قراراتها وانما هو استثناء محدد على سبيل الحصر وهذه الحالات هي :-

أ – وجود نص قانوني صريح يخول الادارة حق التنفيذ المباشر .

ومن امثلتها قانون الخدمة المدنية الذي نص على ان لوزير المالية ان يقوم بتضمين الموظف او المستخدم مجموع الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة نتيجة اهماله او مخالفته للانظمة والقوانيين [١٥] .

ب – وجود قرار اداري او نص قانوني يحدد عقوبة مخالفته :-

اذ اجاز القضاء للادارة لكفالة احترام واستمرارية دستورها وقوانينها ومنع تعطيلها كون الادارة هي المكلفة بالذات بتنفيذ قوانينها وبالقوة الجبرية اذا امتنع الافراد عن تنفيذها جبرا [١٦].

ج- حالة الضرورة :-

في حالة ما اذا وجد خطر جسيم واعلان حالة الطوارئ للمحافظة على النظام العام بعناصره هو الامن والسكينة والصحة العامة , وقد بين الدستور العراقي بانه في حالة اعلان حالة الطوارئ باغلبية الثلثين بموجب طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ,وفي حالة اعلان هذه الحالة تمنح الادارة سلطة استثنائية لتنفيذ قراراتها وتتخذ كافة الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف [١٧] .

٢- الوسائل غير المباشرة :- في حالة ان الادارة لم تملك سلطة التنفيذ الاجباري على الافراد فأن من حقها اللجوء الى القضاء لغرض تنفيذ قراراتها بصورة اجبارية بواسطة القرار القضائي من خلال الدعوى المدنية[١٨] او الدعوى الجزائية [١٩]الاصل ان القرار الاداري يدخل حيز النفاذ بمجرد اصداره من الجهة الادارية ومن هذا التاريخ ولكن لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الافراد الا من تاريخ ايصاله الى علم الافراد باحدى وسائل العلم ,وتوجد طريقتين :-الطريقة الاولى هي النشر :- وتعتبر هذه الطريقة هي الاصل في ايصال العلم بالقرار الاداري في مواجهة الافراد به اذا كان القرار الاداري تنظيمياً وذلك لان القرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة مجرد وبالتالي يحدد القرار تاريخ نفاذه في متن القرار الاداري[٢٠] الطريقة الثانية هي التبليغ :- وتعتبر هذه الطريقة هي الاصل في ايصال العلم بالقرار الاداري في مواجهة الافراد به اذا كان القرار الاداري فردياً ولكن الاستثناء من هذه القاعدة هو في حالة كان القرار الفردي يتضمن مجموعة كبيرة من الاشخاص او كان من يعنيهم القرار الفردي غير معروفين للادارة فانه يتم اتباع الطريقة الاولى [٢١].الطريقة الثالثة هي العلم اليقيني :- وهذه الطريقة قد اضافها القضاء الاداري اذ بينت المحكمة الادارية العليافي العراق في قراربتاريخ (١٩٨٨/٣/٨) وفي مصر ان العلم اليقيني يبدأ منه موعد رفع دعوى الالغاء في حاله ما اذا كان العلم بالقرار الاداري بجميع عناصره والالمام بكافه تفاصيله بحيث نستطيع ان يعوض الطريقتين السابقتين , فمركز المخاطب بالقرار الاداري واضح له لا يقبل اللبس ولا عبره في ذات الوقت للعلم الظني او الافتراضي مهما كان العلم قويا ,ويستمد

هذا العلم من اي قرينة تفيدحصوله باي وسيلة ياخذ بها القضاء الاداري وهو المكلف في اثبات او نفي هذا العلم اليقيني ولكم على شرط ان يحدد ايضا تاريخ معين بالضبط ولا يمكن ان يكون مطلقاً لان تحديد هذا العلم سوف يكون على اساسه احتساب مدد الطعن ومن هنا يتبين ان اثبات واقعة العلم اليقيني ليست كافية اذا لم تكن محددة بتاريخ معين [٢٢].ومما يلاحظ في وسائل علم الافراد بالقرارات الادارية ان الاصل في الوسائل هو الاعلان والنشر هو الاستثناء في القرارات التنظيمية وان طريقة العلم اليقيني التي ابتدعها القضاء الاداري لا مانع منها اذا ماتحقق علم صاحب الشأن علما لا لبس فيه ونستطيع ان نفرض مثالاً يوضح هذه الطريقة ففي حالة صدور امر اداري بالغاء قبول طالب في الدراسات العليا بسبب تجاوز غيابات الطالب الحد المسموح له ويطالب المدعي بالغاء القرار الاداري المشار اليه اعلاه لعدم علمه بالقرار ولكنه يتضح للمحكمة خلال نظر الدعوى ان الطالب قد قام بحضور اداء الامتحان في الكورس الثاني ولم يسمح له بدخول قاعة الامتحان ومن هنا حصل العلم اليقيني للطالب بقرار الغاء القبول .اما اذا كانت القرارات الادارية غير منشورة او لم يبلغ بها الافراد فانه لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهتهم ويترتب على ذلك عدد من الاثار اهمها :-

١- عند النظر الى مشروعية القرار (كالحكم بصه القرار الاداري من حيث الشكل او المحل او السبب) فيتم النظراليه من تاريخ اصداره

٢- في حالة لم يكن القرار الاداري يسبب ضررا لاي من الافراد فان من الممكن للادارة تنفيذ قرارها الاداري دون الحاجة الى النشر

٣- لا تستطيع الادارة ان تدعي الجهل بقراراتها قبل نشرها فبمجرد صدور القرار ومن التاريخ المحدد لنفاذه على الادارة ان تلتزم بتنفيذه [٢٣].

٤- القرارات الادارية التنظيمية لا يمكن ان تولد حقوقاً للافراد الا بعد نشرها . [٢٤]

الاصل ان القرارات الادارية تنفذ في الاصل بتاريخ صدورها , غير ان الادارة لغاية تستهدفها قد تفصل بين تاريخ صدور القرار الاداري وتاريخ نفاذه فتؤجل تنفيذ القرار الاداري الى المستقبل , حيث يتم تأجيل تنفيذ القرار الاداري الى وقت لاحق يحدد في القرار الصادر .

المطلب الثاني :- الاساس القانوني لمستقبلية القرار الاداري وصوره :- يوجد سؤال يطرح نفسه في هذا المقام , هل من الممكن تاجيل تنفيذ القرار الاداري الى تاريخ معين في المستقبل غير تاريخ صدور القرار؟ وهل من الممكن ان يتم استثناء بعض القرارات الادارية من قاعدة نفاذية القرار الاداري حال صدوره ؟ وما هو الاساس الذي يحمل الادارة على هذا الاستثتناء؟ , نبين الاجابة من خلال فرعين نبين في الفرع الاول الاساس القانوني والفقهي لمستقبلية القرار الاداري وفي الفرع الثاني صور القرار المستقبلي.يمكن الاجابة عن هذا التساؤل بانه لا توجد قاعدة ثابته ومجمع عليها فقهاء القانون بالحظر على الادارة من ان تنفذ قرارها الاداري في المستقبل كما انه لا يوجد نص تشريعي يمنع هذا النوع من نفاذ القرار الاداري اذا ما قامت اسباب النفاذ المستقبلي , وفي القضاء الفرنسي تم اصدار العديد من الاحكام القضائية بالغاء مجموعة القرارات التي تاريخ نفاذها في المستقبل ليس لان تاريخ نفاذها في المستقبل وانما بسبب مجموعة الاسباب الخاصة بالقرار وليس بتاريخ نفاذه .وتعتبر قاعدة تنفيذ القرار الاداري في المستقبل هي المقابل لقاعدة عدم رجعية القرار الاداري على الماضي [٢٥] . ومما يلاحظ ان الفقة قد انقسم على رأيين :

الرأي الاول :- معارض للنفاذ المستقبلي للقرار الاداري اذا يرى انه عبارة عن اعتداء على اختصاص الموظف المختص في المستقبل (وقت النفاذ) وهذا يعتبر عيب الاختصاص الزمني

الرأي الثاني :- الرأي المؤيد :-ن القضاء لم يقر مبدأ عدم نفاذ القرار الاداري في المستقبل او تحديد موعد لنفاذه وكذلك عدم وجود نص تشريعي او دستوري يبين منع الادارة من جعل قراراتها تنفذ في المستقبل ومن ثم كان للادارة حق تاجيل نفاذ قراراتها الى المستقبل اذا ما كان للمرفق العام مصلحة في الامر وقد ايد هذا الرأي مجلس الدولة الفرنسي في قضية براكوس [٢٦].وان الاحكام القضائية بصورة عامة قليلة اذا ما تم مقارنتها بمبدأ رجعية القرار الاداري[٢٧] ولكن الامر مستقر بانه يجب التمييز بين القرارات الادارية التنظيمية والقرارات الادارية الفردية لمعرفة مدى نفاذية القرار الاداري في المستقبل :-

اولا :- القرارات الادارية التنظيمية : -يجوزللادارة ان تقوم باصدار قرار اداري تنظيمي مع جعل نفاذه في المستقبل , وبعد ذلك ايضامن حق الادارة تعديل هذا النوع من القرارات او الغاءها في اي وقت يناسب الادارة على اعتبار ان هذه القرارات هي لا ترتب حقوقا مكتسبة للغير بل تولد مراكزقانونية عامة .ومن جهة ثانية فان اصدار الادارة لقرار اداري يتم نفاذه في المستقبل يعتبر اغتصاباً لسلطة الخلف – الادارة اللاحقة – فاذا ما تم وتغيرت السلطة الادارية ولاحظت ان القرار الاداري الذي نفذ اثناءتوليها السلطة فان لها حق في تعديله او الغائه حسب مقتضيات المصلحة العامة .ويرى جانب من الفقهاء الفرنسيين المختصين بالقضاء الاداري بانه القاعدة العامة لسلامة القرار الاداري في المستقبل ممكن فليس هذا الامر يعني بانه لا يجوز لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بالغائها في جميع الحالات بل يمكن الغائها اذا كان

نفاذ القرار الاداري يكون في المستقبل البعيد حيث ينعدم بهذا التاريخ المستقبلي ركن السبب ,ومن هنا يمكن القول بان الالغاء كان بسبب انعدام ركن السبب في القرار الاداري وليس سبب الالغاء هو ان نفاذ القرار الاداري يكون في المستقبل ومن الامثلة على القرارات الادارية التنظيمية المستقبلية القرارالصادر في عام ١٩٨٣ الخاص بالسلطات المحلية وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والسلطة المحلية المصرية الذي بين ان نفاذ هذا القانون يكون بعد فترة معينة وان القرارات الادارية التنظيمية يمكن ان يكون نفاذها في المستقبل فيكون تاريخاً لاحقاً لصدوها ولا يتضمن ذلك اي عتداء على سلطة الخلف لان يستطيع الخلف في اي وقت توجد به المصلحة العامة ان يسحب او يلغي او يعدل القرار الاداري التنظيمي والعلة هو ان هذا النوع من القرارات لا يرتب حقو قاً مكتسبة للافراد بل ينشئ مراكز تنظيمية عامة [٢٨].

ثانيا :- القرارات الادارية الفردية :-بين الفقه والقضاء الاداري الفرنسي ان النفاذ المستقبلي للقرار الاداري هو عبارة عن اعتداء السلطة الادارية الحالية – مصدرة القرار – على السلطة الادارية التي سوف تخلفها – منفذة القرار – وهذا الامر في حالة كانت السلطة التي اصدرت القرار الاداري ليست ذات السلطة وبالتالي ما كان للقضاء الفرنسي الا ان يبين انه النفاذ المستقبلي للقرار الاداري يكون في اضيق الحالات بحيث يكون مبنيا على اسباب جدية وبما يحقق المصلحة العامة ومن امثلة القرارات الفردية هو اصدار امر اداري بتعيين موظف – مع نفاذ قرار التعيين في المستقبل – بعد اداء خدمة العلم فالاصل في القرارات الفردية لا يجوز للادارة ان تجعل نفاذها في المستقبل لانه يولد مراكز قانونية خاصة ويستطيع الافراد ان يحتجوا بها في مواجهة الادارة وان صدرت من السلطة الادارية السابقة استنادا الى فكرة الحقوق المكتسبة [٢٩] وقد بين المفوض الفرنسي (تيسيه) بان القرارات الادارية الصادرة بتعيين موظف قبل وجود درجة شاغرة له وخلو الوظيفة العامة فيعتبر قيام الرئيس الاداري الذي قام بتوقيع امر التعيين – والذي يكون في الغالب ليس في منصبه عند نفاذ امر التعيين – مارس حقا ليس حقه فهو امر لم يوجد بعد , ويعتبر كذلك مغتصب لسلطة خلفه , ودليل على الانحراف في استعمال السلطة والمحسوبية في اصدار الامر الاداري , ويعتبر اصدار امر اداري معيبا من ناحية الاختصاص الزمني .وقد اصدر مجلس الدولة الفرنسي الكثير من الاحكام القضائية الي قامت بالغاء القرارات الصادرة من السلطة الادارية المتضمنه ان يكون نفاذ القرار الاداري في المستقبل وسبب الالغاء لهذه القرارات هو ليس بسبب ان القرار اثاره تكون في المستقبل وانما بسبب ظروف خاصة بالقرار الاداري ذاته منها هو انقضاء فترة طويلة بين صدور القرار الاداري بالتعيين وخلو الوظيفة المراد التعيين فيها , او قد يكون سبب الالغاء من قبل القضاء ان القرار الاداري يشوبه عيب الانحراف في استعمال السلطة .فالاصل في القرارات الادارية هو عدم جواز تأجيلها الى المستقبل لانه لايجوز للادارة السابقة ان تجبر الادارة اللاحقه او الخلف على انشاء مراكز قانونية خاصة فهذا يعتبر اعتداء على السلطة القادمة ويستطيع الافراد ان يحتجوا بها في مواجهة الادارة استنادا الى حقوقهم المكتسبة حيث ان اصدار الادارة قرارا اداريا بتعيين موظف مثلا وعلى السلطة الادارية القادمة ان تقوم بتنفيذ هذا الامر في المستقبل فهذا الامر مخالف لقواعد الاختصاص [٣٠]ومما تقدم يتبين ان سلطة الادارة في الغاء كل من القرارات الادرية التظيمية او الفردية سلطة مختلفة ففي حالة كانت القرارات الادارية تنظيمية فان سلطة الادارة فيها مطلقة اما في القرارات الادارية الفردية فان سلطة الادارة مقيدة سواء كانت القرارات الادارية يشوبها عيب او لا مع كل ما سبق واستثناء من القاعدة العامة فانه يجوز للادارة اذا ما وجدت ضرورة المصلحة العامة ان يكون نفاذ القرار الاداري في المستقبل فلا ضير من ذلك بشرطين

الاول :- ان يكون الباعث ليس هو التأجيل في اصدار القرار الاداري , وانما هو مصلحة المرفق العام ومقتضيات سيره بانتظام واضطراد

الثاني :- مشروعية القرار الاداري فالقرار الاداري يجب ان يكون مشروعا وقائما لحين تنفيذه فبنعدام هذا الشرط يكون القرار قد فقد احد اركانه الرئيسة وهو ركن المحل وبالتالي يصبح القرار الاداري منعدماً لانعدام ركن المحل وبالتالي لا يرتبب اثرا قانونياً [٣١] .

الرأي الثالث :- خروج بعض القرارات الادارية من النفاذ المستقبلي : -بين طائفة من فقهاء القانون ان النفاذ المستقبلي لا يمكن في حالات معينة وهي

١- اللوائح :- وجدت اللوائح لغرض وضع حكم مجرد فلا يمكن للادارة ان تصدرها معلقه على زمن معين فهي تدور مع الغاية منها فاذا ما وجدت الغاية وجدت الائحة ومثال ذلك ان ينص القانون على مزاولة الاجانب اختصاصاً معيناً الا بترخيص من سلطة الشرطة المحلية وهنا تكون الشرطة مقيدة اما بمنح الترخيص او عدمه ولا يمكن لها ان تمنحه في المستقبل وانما يكون المنح حال توفر شروطه وبالتالي فان سلطة الادارة في اصدار اللوائح مقيدة بحكم القانون وبالتالي لايمكن لها ان تصدر لائحة مستقبلية , ولكن هذا الرأي تم الرد عليه بانه لا سند له لانه القاعدة العامة في اصدار القرار الاداري ايا كان مرتبته في الهرم القانوني يمكن ان يعلق على شرط فاسخ او واقف وان ندر استعماله ولكنه ممكن اذا ما تحققت مشروعيته [٣٢] .

٢- القرارات المتعلقة بحالة الاشخاص:- ومنها قرارات الصادرة لغرض منح الجنسية او التعيين او الفصل او الاعتراف بالشخصية المعنوية حيث يبين الفقهاء بان هذا النوع من القرارات الادارية يجب ان يصدر بنفاذ مباشر وغير مقترن باي شرط وان كان شرطاً زمانياً ضمانا لاستقرار المعاملات , ولكن مع ذلك يمكن ان تصدر معلقة على شرط فاسخ واقف اذا وجدت المصلحة استثناء من الاصل [٣٣] .

٣- القرارات الضمنية حيث ان طبيعة هذه القرارات لا يمكن ان تكون متوقفه سواء على شرط فاسخ او واقف .

٤- القرار السلبي :- فالقرار الذي تمتنع الادارة عن اتخاذه لا يمكن ان يقترن بشرط واقف او فاسخ .

المطلب الثالث : تمييز النفاذ المستقلبي للقرار الاداري عن المصطلحات الخاصة بنفاذ القرارات الادارية من حيث الزمن و الاثر القانوني المترتب عليه .نبين الفرق بين النفاذ الرجعي القرار الاداري ونفاذه المستقبلي وبين نفاذه المباشر اي الفرق بين حالات القرار الاداري الماضي والمضارع والمستقبل :-

اولا :- الفرق بين القرار الاداري ذي النفاذ المستقبلي وبين النفاذ المباشر

ان المقصود بالاثر المباشر للقرار الاداري هو سريانه على كل ما يقع بعد نفاذه ولو كان معتمدا على مراكز او وقائع نشأت في الماضي, وهذا هو المبدأ العام في نفاذ القرار الاداري , اما النفاذ المستقبلي في القرار الاداري فهو استثناء من الاصل ولا يكون الا بالنص صراحة عليه في متن القرار الاداري . يعتبر نفاذ القرار بصورة مباشرة له افضلية في استقرار المعاملات بالنسبة للافراد المخاطبين به ولا يحتاج الى فترة زمنية او اجراء او مصادقه او اعتماد او تخصيص مالي .

ثانيا الفرق بين النفاذ المستقبلي للقرار الاداري وبين النفاذ الرجعي له ان مبدأ رجعية نفاذ القرار الاداري على الماضي او على المستقبل يعتبران استثناء من القاعدة العامة وهي نفاذ التصرف القانوني يكون من تاريخ صدوره الا اذا وجدت الادارة مصلحة عامة للمجتمع .وكذلك يعتبران الفقة واحكام القضاء ان النفاذ المستقبلي يعتبر اعتداء على سلطة الخلف واعتداء على قواعد الاختصاص من حيث الزمان اما النفاذ الرجعي – الماضي –هو – ايضا – اعتداء على سلطة ولكن السلف وليس الخلف واعتداء على الاختصاص الزماني للقرار الإداري ان اصدار القرار الاداري من قبل السلطة الادارية وجعل نفاذه في المستقبل او الماضي بما انه استثناء على الاصل يجب ان يكون بناء على نص صريح في القرار الاداري يبين نفاذه وان لايكون الابناء على شروط معينة وبواعث خاصة بكل قرار اداريا تنظيميا او فرديا

المطلب الثاني :- صور النفاذ المستقبلي للقرار الاداري

ان القرار الاداري قد يكون معلقا على شرط ويقصد الفقهاء به هو امر مستقبلي غير محقق الوقوع يترتب عليه وجود الالتزام او عدمه , فهو امر عارض اضافي يكون الالتزام به او بدونه صحيح اذ انه ليس من اركان القرار الاداري او اي تصرف ثاني [٣٤] , حيث ان للادارة حق اضافة شروط على القرارات الادارية التي تصدرها ولكن قد تكون سلطتها مقيدة وبالتالي تكون ملزمة باصدار القرار الاداري فقط او تكون تتمتع الادارة بسلطة تقديرية فلها الاضافة على شرط عدم تجاوز حد المشروعية والملاءمة ومن هنا يتبين ان للقرار الاداري ذا النفاذ المستقبلي اربعة صور وهي :-

اولا :- القرار الاداري المعلق على شرط واقف

القرار الاداري المعلق على شرط واقف يكون نفاذ اثاره وتحققه مرهونا بتحقق الشرط الذ وقف عليه القرار الاداري يلاحظ ان معظم القرارات الادارية تحتوي على شروط موقوفه تؤدي الى تأجيل اثارها الى المستقبل حتي يتحقق الشرط , ويلاحظ ان القضاء المصري قد ميز بين القرارات الادارية البسيطة والتي تكون نافذه بتاريخ صدورها وبين القرارات الادارية المعلقة على شرط التي يكون نفاذها من تاريخ يكون بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار [٣٥] ومثال القرار الاداري الموقوف على موافقة مجلس النواب او مصادقة هيئة اخرى, كذلك القرار الاداري الصادر بترقية الموظف المحال الى المحكمة فيكون قرار الترقية معلقا على شرط واقف هو ثبوت عدم إدانه الموظف .

ثانيا :- القرار الاداري المعلق على شرط فاسخ:-يقصد بها القرارات الادارية التي تحتوي على نص يحق للادارة ان تقوم بانهائه في حالة تحقق شرط الفسخ فالفسخ يكون نتيجة تحقق الشرط الفاسخ ذاته وهو يختلف مضمونا عن القرارات الادارية التي تستطيع الادارة انهاءها بنفسها من السلطة الممنوحة لها , ومثال القرار الاداري الموقوف على شرط فاسخ هو في حالة تعيين الموظف تحت التجربة فاذا ماثبت عدم صلاحيته تحقق الشرط الفاسخ ويلغى القرار الاداري الخاص بالتعيين [٣٦] , وفي حالة اصدار انظمة يتوقف تنفيذها على اصدار تعليمات .

ثالثا :- القرار الاداري المقترن باجل فاسخ او واقف.ويقصد بهذه الصورة ان يكون القرار الاداري في مضمونه يتضمن اجلاً معيناً وبالتالي ان نفاذها يرتبط بطبيعة الاجل الذي اقترنت به فالقرار الاداري المرتبط باجل فاسخ كثير ما يرد في الحياة الادارية ومثال ذلك ان يصدر قرار اداري يحدد تاريخ نفاذه في اجل معين كما في حالة صدور قرار اداري بخدمة متطوع لخدمة العلم لمدة سنيين وبالتالي يكون نفاذ القرار الاداري نافذا بحقق الاجل الفاسخ من دون الحاجة الى اصدار قرار اداري بذلك . [٣٧]اما اقتران القرار الاداري باجل موقوف ويكون بارجاء اثار القرار الاداري الى تاريخ لاحق لصدوره فوقت صدور القرار يختلف عن تارخ نفاذه ويمكن تحقق هذا الامر اذا ما وجدت الادارة مبرراً لهذا الاجل وتحقق شروط صحة القرار الاداري, واذا ما كان القرار الاداري صادرا باي صورة من صور النفاذ المستقبلي للقرار الاداري فانه يجب ان يكون هذا الشرط الواقف او الفاسخ مشروعا او اجل فاسخ او واقف والا تم الحكم على صحة القرار الاداري وسقوط الشرط الواقف او الفاسخ [٣٨] .

رابعا :- القرار الاداري المرتبط بالتخصيص المالي توجد فكرة الاعتماد او التخصيص المالي في مجال الفقه واقضاء على انها تجعل نفاذ القرار الاداري في المستقبل وان لم ينص صراحة على ذلك وذلك لان القرار الاداري قد توقف نفاذه على شرط توفر التخصيص المالي فنفاذ القرار الاداري يدور وجودا وعدما بوجوده .وان الرائد بهذه الصوره من صور النفاذ المستقبلي للقرار الاداري هو القضاء المصري حيث اكد على وجوب وجود اعتماد مالي للقرار الاداري بنوعيه لغرض نفاذه ومن حق السلطة الادارية المختصة الاحتجاج بهذه الصورة لعدم تنفيذ القرار الاداري وكذلك المحكمة الادارية العليا المصرية قد ايدت ما ذهب اليه القضاء الاداري المصري , اما مجلس الدولة المصري قد بين ان القرار الاداري الذي يرتب اعباء مالية على خزينة الدولة لا يمكن ان يكون نفاذه وتنفيذه مباشرة الا اذا كان قانونياً وجائزاً ووجود التخصيص المالي له , وبالتالي فان نفاذ القرار الاداري في مصر شرط لنفاذه اذا كان يرتب اعباء مالية على السلطة الادارية .وكذلك الفقه استندوا الى رأي القضاء المصري الا انهم ميزوا بين , اذا كانت القرارات فردية او تنظيمية فالقرار الاداري التنظيمي بحكم المعدوم اذا كان مصحوبا بالاعتماد المالي ولكنه غير متوفر ولكن يوجد راي اخر بان القرار الاداري التنظيمي الذي لم يخصص له الاعتماد المالي في رأي اخر للفقه الفرنسي يعتبر باطلا . [٣٩]اما القرارات الادارية الفردية فالقاعدة العامة انها نافذه بمجرد صدورها واذا ما كانت متضمنه على وجود التخصيص المالي فانها تعتبر متوقفه على شرط واقف وبالتالي نحيل الامر الى الصورة الاولى والرأي الراجح في الفقة والقضاء الان هو عدم ارتباط وجود التخصيص المالي للقرار الاداري بنفاذه وذلك لان القرار الاداري كان صحيحا ومتوافراً على جميع اركانه وان وجود التخصيص المالي يقع ضمن اختصاص السلطة التنفيذية وان هذا الشرط هو متعلق بتنفيذ القرار الاداري الذي هو عبارة عن تصرف مادي ويعتبر قرارا اداريا معلقاً على شرط واقف [٤٠]واننا بدورنا نبرز الواقع التشريعي في العراق اذا ان اغلب القرارات الادارية وان كانت صحيحة ومتوفره اسباب مشروعيتها فانها دائما ما يتم ايقافها على الاعتماد المالي او اقرار الموازنة حتى وان كانت قرارات ادارية لا تحتاج الى اعتماد مالي جديد وانما هو فقط نقل من حقل الى اخر في الموازنة ومنها قرار اداري بنقل موظف من دائرة الى اخرى من ضمن الوزارة الواحدة فان ذلك لا يتم الى حين اقرار الموازنة العامة في العراق , وهذا غير مبرر فان بعض القرارات الادارية الخاصة بتعيين موظف تحتاج الى اعتماد مالي وبالتالي انتظار اقرار الموازنه , اما القرارات الادارية الخاصة بالنقل او العلاوة او الترفيع فانها قرارات لا تحتاج الى اقرار موازنه لوجود اعتماد مالي لها من الاساس , ولهذا ندعو منفذي القرارت الادارية بدراسة هذا الموضوع .الاثر المترتب على ارجاء نفاذ القرار الاداري في المستقبل

اولا:- في حالة بطلان الشرط الواقف او الفاسخ ان القرار الاداري يجب ان يكون صحيحا مشروعا وفي حالة بطلا ن الشرط الذي وقف عليه القرار الاداري او سبب فسخ القرار الاداري فان القرار الاداري يبقى صحيحا والشرط المذكور يبطل في حالة ما ذا كان مطابقا للقانون , ولكن في حالة كان القرار الاداري قرار صحيح وموافقا للقانون والشرط الواقف او الفاسخ له المقترن به غير صحيح وفي ذات الامر هو الدافع او الباعث لاصدار القرار الاداري فلولا الشرط ما كان للادارة اصدار القرار الاداري وهنا مسألة بطلان هذا القرار الاداري مسألة موضوعية تخضع لتقدير قاضي الموضوع اما في حالة كان القرار الاداري غير صحيح والشرط المعلق عليه او الفاسخ له فان القرار الاداري غير قابل للتنفيذ و النفاذ ويعتبر باطلا , وتوجد حالة ثالثة للبطلان فيما اذا كان القرار الاداري [٤١]

ثانيا :- اقامة دعوى امام القضاء ان القرار الاداري المتضمن تاريخ نفاذه في المستقبل فلا يمكن اقامة الدعوى امام القضاء وذلك لان تاريخ نفاذ القرار الاداري في المستقبل ولا توجد اي مصلحة لاقامة الدعوى امام القضاء للمدعي لانه لم ينفذ لغاية اقامة الدعوى ولم يحصل له ضرر ولكن عند تحقق وقت نفاذ القرار الاداري فان من حق كل ذي مصلحة بالطعن به .[٤٢]

ثالثا : في حالة تحقق الشرط الفاسخ او الواقف او الاجل الفاسخ او الواقف في هذه الحالة نكون امام زوال القرار لاداري حيث انه ينفذ باثر رجعي والمقصود هنا هو تاريخ صدوره[٤٣] واننا هنا نبين انه ليس من تاريخ صدور وانما من تاريخ الذي حدد في القرار الاداري اي الاجل الواقف او من تاريخ تحقق الشرط الواقف او الفاسخ اما عن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية عمال سكك الحديد التي كانت تدور حول صدور قانون ١٣/٣/ ١٨٧٥ يجيز للادارة اصدار امر بتكليف العمال بالعمل ولكن بعد قيام الادارة باصدار مرسوم ينظم هذا التكليف وحيث قامت الادارة الفرنسية باصدار هذا المرسوم عام ١٦/٦/١٩١٠ متضمنا تكليف العمال بالعودة الى العمل خلال ٢١ يوماً من تاريخ نشر القرار والذي نشر بتاريخ ١٢/٩/١٩١٠ وبذلك لم تقم بنشره الا بعد ان قام اضراب جماعي من قبل العمال عام ١٩١٠ والذين تفاجأوا بهذا القرار حيث ان اضراب العمال بتاريخ (١/١٠/١٩١٠) فالفرق هو اقل من شهر ومع ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بصحة القرار الاداري وقد تعرض هذا الرأي الى انتقادات لا عد لها وان كان هذا الامر صحيحا من الناحية المنطقية الا انه يتعارض مع طبيعة الامور , علما ان هذا الرأي لا ينطبق على القرارات الفردية اذ يشترط فيها العلم اضافة الى النشر [٤٤] وقد يكون نفاذ القرار الاداري معلقا على شرط سواء كان شرطاً فاسخاً او شرطاً واقفاً وبالتالي فانه لا تترتب عليه اثاره الا اذا كان الشرط الذي يوقف او فسخ لاجله كوجود اعتماد مالي لغرض نفاذ الامر الاداري الخاص بالتعيين او مصادق جهة ثانية لغرض نفاذ القرار ومما تقدم يتبين ان النفاذ المستقبلي للقرار الاداري هو استثناء من الاصل اذا انه يجوز ان يكون النفاذ في المستقبل على ان يكون السبب في ذلك هو تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المرفق العام فمتى كان باعث القرار الاداري ومقتضيات المصلحة العامة هو ان يكون نفاذه في المستقبل فيعتبر قرارا اداريا مشروعا والعكس بالعكس وانا بدورنا نرى بانه لا ضير ان يكون القرار الاداري نفاذه مستقبلياً شرط ان يكون السبب في هذا الامر هو تحقيق المصلحة العامة و لا يشوبه عيب الانحراف في استعمال السلطة .ونحن هنا بدورنا نطرح سؤالاً اذا كان القرار الاداري ذو النفاذ المستقبلي غير مشروع او معدوم فما هو الاثر المترتب عليه ؟ للاجابه عن هذا السؤال نبين ان القرار غير المشروع هو القرار الذي اختل احد اركانه واركان القرار الاداري هي (الاختصاص ,الشكل , المحل , السبب , الغاية) وهنا للادارة الحالية التي اصدرت القرار الاداري المستقبلي ان تقوم بسحبه في اي وقت تشاء حيث انه لم يطبق لغاية الان على الافراد ولا يمكن لهم الاحتجاج به ولم يكتسب اي فرد حقا وهنا يختلف القرار المستقبلي عن القرار الاداري الواجب التنفيذ بوقت صدوره التي يكون الادارة بموجبه ملزمة بمدة (٦٠) يوماً من تاريخ صدور القرار الاداري الفردي اما القرارات الادارية الفردية فهي كما في القرار الاداري المستقبلي غير محدد بمدة .اما اذا كان القرار الاداري المستقبلي معدوماً وهي القرارات التي تبلغ عدم مشروعيتها من الجسامة يجعلها عبارة عن عمل مادي , مما يحتوي على اغتصاب للسلطة الادارية [٤٥] فيترتب عليه ان الافراد ان يمتنعوا عن تنفيذها بعد نفاذها وان يتحمل الموظف الذي اصدر القرارالاداري المستقبلي سواء حسن النية اوسيء النية الضرر الذي لحق بالافراد استنادا الى قواعد العدالة وان للافراد في اي وقت الطعن بالقرار الاداري المستقبلي الذي اصبح نافذا فالعدم لا ينتج الا العدم .

الخاتمة

سوف نتطرقفي ختام بحثنا الموسوم النفاذ المستقبلي للقرارالاداري الى اهم النتائج والتوصيات :-

١- ان القرار الاداري هو افصاح ارادة ملزمة بقصد اثار قانونية وذلك اما باصدار قاعدة قانونية تنشئ او تعدل او تلغى لمصلحة فرد او مجموعة افراد او ضدهم .

٢- ان مفهوم النفاذ المستقبلي للقرار الاداري هو عدم سريان القرار الاداري على ما تم تكوينة او انقضاؤه او سريانه على التصرفات تنشأ في ظله وانما على حالات توجد في المستقبل .

٣- ان الاصل في نفاذ القرار الاداري هو من تاريخ صدوره الان النفاذ المستقبلي هو استثناء من الاصل العام في القانون .

٤- يشترط لنفاذ القرار الاداري في المستقبل هو ان يكون الباعث ليس هو التأجيل في اصدار القرار الاداري , وانما هو مصلحة المرفق العام ومقتضيات سيره بانتظام واضطراد , ومشروعية القرار الاداري فالقرار الاداري يجب ان يكون مشروعا وقائما لحين تنفيذه فأ نعدام هذا الشرط يكون القرار قد فقد احد اركانه الرئيسة وهو ركن المحل وبالتالي يصبح القرار الاداري منعدماً لانعدام ركن المحل وبالتالي لا يرتب اثرا قانوني.

٥- اتفاق فقهاء القانون على ان نفاذ القرارات الادارية في المستقبل لا تسري في مواجهة الافراد الا بعد علمهم به سواء بالنشر او الاعلان حسب كل دولة .

٦- سلطة الادارة في جعل نفاذ القرارات الادرية التنظيمية او الفردية في المستقبل سلطة مختلفة ففي حالة كانت القرارات الادارية تنظيمية فان سلطة الادارة فيها مطلقة اما في القرارات الادارية الفردية فان سلطة الادارة مقيدة سواء كانت القرارات الادارية يشوبها عيوب او لا وهذه هي القاعدة العامة .

٧- ان للقرار الاداري في المستقبل اربعة صور هو القرار الاداري المعلق على شرط فاسخ او معلق على شرط واقف او قرار اداري متوقف على اجل فاسخ او واقف و القرار الاداري المتوقف على الاعتماد المالي.

٨- ان الاثر المترتب على ان القرار الاداري يكون صادرا بتاريخ نفاذ في المستقبل ويكون متوقفا على شرط واقف او فاسخ او اجل فاسخ او واقف فاذا ما بطل الشرط بدون ان يؤثر على صحة القرار الاداري اصبح نافذا اما اذا كان الشرط هو سبب اصدار القرار الاداري فان القرار الاداري المستقبلي يعتبر معدوماً.

٩- ان اقامة الدعوى ضد القرار الاداري والمطالبة بالغائه فيكون من تاريخ نفاذه المستقبلي .ولا يعتد بما يقام قبل تاريخ نفاذه وترد الدعوى من الناحية الشكلية .

١٠ – ان فقاء القانون لم يتفقوا على ركن القرار الاداري الذي تجاوزه القرار المتضمن نفاذه في المستقبل فالبعض منهم وهو الغالب بين ان القرار الاداري الصادر في المستقبل قد فقد ركن الاختصاص فهو صادر من سلطة ادارية غير مختصة في زمن المستقبل , اما الرأي الثاني فقد بين الى انه يفتقد القرار الاداري الى ركن المحل والذي يقصد به هو الاثر المباشر الذي يترتب على القرار بعد صدوره اي موضوع القرا ر وجوهره .

التوصيات :-

١- ان يكون اصدار القرارت الادارية ذات النفاذ المستقلبي تكون في اضيق المجالات القانونية وفيما يخص القرارات الادارية التنظيمية فقط وذلك لان القرارات الفردية تخص فردا واحداً على الاغلب ولكن القرار التنظيمي يشمل حالات غير محددة وبالتالي يتحقق الباعث على النفاذ المستقبلي وهو المصلحة العامة .

٢- ان لا يتم اصدار قرارت ادارية تنظيمية تنفيذا لقانون لم يعلم به الافراد باي وسلية قانونية لعلمهم باي وسيلة م وسائل علم الافراد المخاطبين , لان كثير من القرارات الادارية التي تصدر تنفيذاً لقانون ولا يمكن الاحتجاج بها على الادارة لعدم نشرها من قبل الادارة .

٣- ان يكون رفع دعوى الالغاء للقرارات الادارية المستقبلية من تاريخ نشره وليس من تاريخ نفاذه وذلك لغاية مهمة وانه اننا لا ننتظر فترة زمنية بين اصدار القرار ونفاذه وبعد ذلك يتم الطعن به فاذا كان القرار مشروعا فان المحكمة سوف تحكم بذلك واذا لم يكن مشروعا فان الغاءه قبل نفاذه اولى

المراجع الكتب

١- د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي – مبادئ واحكام القانون الاداري – مكتبة العاتك لصناعة الكتاب – القاهرة – بلا سنة طبع .

٢- سيف رعد سعد الامامي – نفاذ القرارات الادارية – دراسة مقارنة – دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية – مصر – ٢٠١٩ .

٣- د. ماهر صالح علاوي – الثانون الاداري – ط ٣ – بيروت – لبنان – ٢٠١٠ –

٤- د. مازن ليلو راضي – القانون الاداري – دار المسلة – ط٥ – بغداد – ٢٠١٩

٥ – د. محمد احمد ابراهيم المسلماني – الاثر الرجعي للقرارات الادارية – دراسة مقارنة – المراكز القانونية – ٢٠١٩ .

٦- محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي – مختار الصحاح – دار الكتاب الحديث – الكويت – ١٩٨٧

٧- هشام – محمد محمود الحلفي – نفاذ القرارات الادارية في مواجهة الافراد – دراسة مقارنة – ط ١ – ٢٠٢٠

قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ المعدل

قانون وزارة التعليم والبحث العلمي المرقم (٨٩) لسنة ١٩٨١

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع من سماع الدعاوى رقم (١٧ لسنة ٢٠٠٥)

هوامش البحث

[1] د. مازن ليلو راضي – القانون الاداري – دار المسلة – ط٥ – بغداد – ٢٠١٩ – ص ٢٢٧.

[2] د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي – مبادئ واحكام القانون الاداري – مكتبة العاتك لصناعة – الكتاب – القاهرة – بلا سنة – ص ٤١٤ .

[3] – هشام — نفاذ القرارات الادارية في مواجهة الافراد – دراسة مقارنة – المركز العربي – ط ١ – ٢٠٢٠ – ص ٣١ .

[4] – اما عن اركان القرار الاداري فهي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية د. علي محمد بدير واخرون – ا – ص ٤١٨ .

[5] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص ٢٤٣ .

ومنها سابقا قانون وزارة التعليم والبحث العلمي المرقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ الذي نص على منع المحاكم من سماع الدعاوى التي تقام على الكليات او المعاهد الفنية في كل ما يخص القبول والانتقال والامتحانات او العقوبات الانضباطية التي تفرض على الطلبة .... اما حاليا فان المشرع العراقي اصدر قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع من سماع الدعاوى رقم (١٧ لسنة ٢٠٠٥) والذي ينص على انه تلغى النصوص القانونية اينما وردت في القوانيين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل اعتبارا من تاريخ (١٩٦٨/٧/١٧ ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩) التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق قرارات وقوانين مجلس قيادة الثورة المنحل .

[6] د. علي محمد بدير واخرون – المرجع السابق – ص ٤٥١.

[7] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص ٢٥١ .

وتكون من عده انواع منها اللوائح التنفيذية او لوائح الضبط او اللوائح التنظيمية او لوائح الضرورةاو اللوائح التفويضية .

[9] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص ٢٥٣

[11] د. علي محمد بدير واخرون – المرجع السابق – ص ٤٥٢.

[12] سيف رعد سعد الامامي – نفاذ القرارات الادارية – دراسة مقارنة – دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية – مصر – ٢٠١٩ – ص ٥٧ .

[13] محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي – مختار الصحاح – دار الكتاب الحديث – الكويت – ١٩٨٧ – ص ٦٧١ .

[14] سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٦١ .

[15] المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقد تم الغاء العمل بهذه المادة بعد صدور قانون التضمين لسنة ٢٠١٥ .

[16] سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٧٧ .

[17] المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ العراقي .

[18] في العراق كل من القضاء العادي او القضاء الاداري له الحق في النظر في طلبات الادارة لغرض تنفيذ قراراتها وقد بينت محكمة التمييز ان الدعو ى المدنية يمكن ان تكون وسيلة الادارة لتنفيذ بعض قراراتها والزام الادارة باحترامها . د. ماهر صالح علاوي – الثانون الاداري – ط ٣ – بيروت – لبنان – ٢٠١٠ – ص ٢٠٥ .

[19] ان قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل المادة (٢٤٠) منه بينت انه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة اشهر او بغرامة لا تزيد عن مئة دينار كل من يخالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او مجلس بلدية او هيئة رسمية او شبة رسمية ضمن سلطتها القانونية او لم يمتثل لاوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها) .

ويتمييز الاصدار عن النشر فالاصدار يشكل نقطة انطلاق بعض المدد فهو قرار الذي يشهد به رئيس الجمهورية بوجود القانون ويأمر بتنفيذه فالاصدار تصرف قانوني اما النشر فانه يعتبربمثابة اجراء مادي , والاصدار لا يكون الا مع القوانين ولا يتعلق

بالقرارات الادارية اما النشر فيكون لكل من القوانين والقرارات الادارية على حد سواء والقانون دائما ما يلزم الاصدار والنشر اما في القرارات الادارية فتخضع للنشر فقط . هشام محمد محمود الحلفي – المرجع السابق – ٦٠ . [٢٠]

د. علي محمد بدير واخرون – المرجع السابق – ص ٤٥٤ [٢١]

تم الاشارة له د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص٢٥٩ و هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ٤٠ [٢٢]

ان القاعدة العامة ان الادارة لا يمكن لها الاحتجاج بعدم تنفيذ القرار اذا ما لم يتم نشره او اعلانه سواء كان قرارا اداريا فرديا او تنظيميا اي بمجردالتوقيع عليه فدائما ا يكون هنالك فترة بين نشر القرار وتنفيذه اما الافراد فالقاعدة العامة بانة لا يمكن ان يرتب القرار الاداري اثره الا بعد العلم او النشر له هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١٠٢ . [٢٣]

د. علي محمد بدير واخرون – المرجع السابق – ص ٤٥٦. [٢٤]

د.مازن ليلو – المرجع السابق – ص ٢٦٢ .[٢٥]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٨٤ . [٢٦]

يقصد بالاثر الرجعي للقرار الاداري هو سريان القانون الجديد على ما تكون او انقضى من المراكز القانونية في ظل القانون القديم او على ما توفر من عناصره خاصة بتكوين او انقضاء هذه المراكز او ما ترتبه تلك المراكز من اثار . د. محمد احمد ابراهيم المسلماني – الاثر الرجعي للقرارات الادارية – دراسة مقارنة – المراكز القانونية – ٢٠١٩– ط١– ص ٣٣ [٢٧]

د.مازن ليلو – المرجع السابق – ص ٢٦٢ , سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٨٥ . [٢٨]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٨٥ . [٢٩]

د.مازن ليلو – المرجع السابق – ص ٢٦٢ [٣٠]

قرار المحكمة الادارية العليا بتاريخ (١٩٨٦/٦/٢٩) طعن اداري رقم (٢٠٧٤) اشار له د.مازن ليلو – المرجع السابق – ص ٢٦٣ .

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٨٧. [٣٢]

هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١١٩ [٣٣]

هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١١٣ . [٣٤]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٨٨. [٣٥]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٩٠ ولكن استقر الفقه الفرنسي على ان قرار التعيين قرار فردي مقترن بشرط فاسخ وهورفض من جانب الموظف المعين غير ان بعضهم قد اخذ بوجه نظر مغايره القرار التعيين هو معلق على شرط واقف وهو موافقة الموظف , هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١١٧. . [٣٦]

وفي القوانين مثال كذلك منها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي حدد تاريخ نفاذه بعد مرور تسعين يوما من تاريخ نشره في جريدة الوقائع العراقية المادة (٢٦) من القانون اعلاه . [٣٧]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٩٣. [٣٨]

هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١٢٥ . [٣٩]

ومما يؤيد هذا الاتتجاه انه في حالة توفر تخصيص مالي ولكنه غير كافي فتستطيع الادارة ان تقوم بتمويل وتخصيص للقرار الاداري في حدود ما موجود من التخصيص المالي . [٤٠]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٩١ , هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١١٨ . [٤١]

سيف رعد سعد الامامي – المرجع السابق – ص ٩٢. [٤٢]

هشام محمد محمود – المرجع السابق – ص ١١٣ . [٤٣]

هشام محمد محمود – المرجع السابق – ١٠٢ . [٤٤]

هشام محمد محمود الحلفي – المرجع السابق – ص ٤٧ . [٤٥]