الرقابة القضائية المطبقة على القرار الإداري

شيروان زيدان كريم.

جامعة قم / كلية القانون / قسم القانون العام

المشرف الدكتور عبد السعيد شجاعى

عضو هيئة العلميه بجامعة بيام نور ايران تهران.

Judicial oversight applied to administrative decisions

Researcher Sherwan Zidan Karim
alkrdyshyrwan41@gmail.com
Qom University
Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir

ملخص:

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تعني إمكانية مراجعة القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية من قبل القضاء، بهدف التحقق من شرعية ودستورية تلك القرارات. ويتمثل دور القضاء في ضمان تنفيذ القوانين وحماية حقوق المواطنين من التجاوزات الإدارية.

Abstract:

Judicial oversight of administrative decisions means the possibility of reviewing decisions issued by administrative authorities by the judiciary, with the aim of verifying the legitimacy and constitutionality of those decisions. The role of the judiciary is to ensure the implementation of laws and protect the rights of citizens from administrative abuses.

المقدمة

يعد القرار الإداري من أهم المسائل في القانون الإداري وأكثرها خطورة، فهو تلك الطريقة المهمة المفضلة للإدارة في القيام بمهامها، وذلك لما ينجزه من سرعة وفاعلية في إنجاز أعمال ونشاط الإدارة، فالقرار الإداري بطبيعته يعطي الإدارة فرض إرادتها الأحادية المتعلقة بمهامها في أي أمر من الأمور، دون الحاجة إلى الحصول المسبق على رضا المستهدفين به، إن كافة التشريعات الإدارية، لم تتناول لتعريف القرار الإداري بصورة معينة، وذلك بسبب نضارة القانون الإداري بشكل عام، كونه وليد التبلور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة، بالنظر لعدم وجود نصوص تشريعية تشغل مهمة تعريف القانون الإداري، فكان لابد من البحث عن تعريف القرار الإداري في الآراء الفقهية والقضائية التي تولت هذه المهمة، وإن ساد بينهما خلاف فقهي بقي ردحاً من الزمن حول تعريف القرار الإداري، مما أوجد التفاوت والانقسام في تعريف القرار الإداري فيما بين الفقهاء، والذي من شأنه أن اغنى الفقه الإداري بكثير من التعاريف التي قيلت بخصوص تحديد معنى القرار الإداري.والقرار الإداري يتمتع بعلاقة الصحة والسلامة، وعلى من يتضرر من القرار الإداري، أن يستشهد إلى القضاء، طالباً إلغائه وعليه أن يقيم الدليل على العيب الذي يشوب القرار، فضلاً عن حق الإدارة في التنفيذ المباشر والجبري إذا اقتضى الأمر ذلك، في حدود القانون والضرورة.

أهمية البحث:

تكمن أهمية الرقابة القضائية في ضمان توجيه السلطات الإدارية نحو اتخاذ قرارات مشروعة ومتوافقة مع القوانين واللوائح. كما تساهم الرقابة القضائية في تعزيز مبدأ فصل السلطات وضمان عدم تعددية القرارات الإدارية.

إشكالية البحث:

تتضمن آليات الرقابة القضائية على القرار الإداري تقديم الطعون إلى المحاكم الإدارية، ونظر القضاء في صحة القرار ومطابقته للقانون، وإصدار القرارات التصحيحية في حال وجود تجاوزات أو تعسف في القرار الإداري. من هنا نطرح إشكالية بحثنا الرئيسية وهي ماهي أنواع الرقابة القضائية المطبقة على القرار الإداري؟

منهج البحث:

بالنظر إلى طبيعة البحث فإن ذلك يتطلب استخدام أكثر من منهج وكل في موقعه المناسب، ووفق متطلبات كل مبحث، لذلك سوف نتبع في دراستنا المنهج التحليلي لنصوص التشريعات الإدارية التي تساعد على الإلمام بالموضوع، وكذلك المنهج الاستقرائي بصدد القراءة القانونية المعمقة للجهود الوطنية من أجل الربط بين النظرية والتطبيق في مجال تفعيل دور القضاء الإداري.

خطة البحث:

في سبيل معالجة إشكالية البحث المطروحة سنقوم بتقسيم هذا البحث الى مبحثين سنتناول ماهية القرار الإداري وعناصره في المبحث الأول ومن ثم سننتقل للحديث عن أنواع الرقابة القضائية المطبقة على القرار الإداري في المبحث الثاني.

المبحث الأول ماهية القرار الإداري وعناصره

إن القرار الإداري يتمتع بشأن كبير في العمل الإداري، فهو مضمون العمل الإداري بحد ذاته، وواحد من دوافع وجود هذا العمل المجدي، إلى تأكيد سير المرافق والمصلحة العامة، حيث يشير الواقع العملي، إلى عدم وجود تعريف واحد للقرار الإداري، على الرغم من أن القرار الإداري، يعد أكثر الوسائل القانونية التي تستعين بها الإدارة، لتحقيق أغراضها، وتبرز أهميته لاتصاله المباشر بالأفراد، وتعلقه بمصالحهم،

وحتى بحرياتهم في بعض الأحيان، كما يعد الأسلوب الوحيد لبعض نشاطات الإدارة [١].حيث أن وجود القرار الإداري لازم جداً للإدارة، لأجل استعمال أفضلية التطبيق المباشر، وللوقوف على المقصود بالقرار الإداري، يجب علينا أن نبحث في القوام الذاتية الخاصة به، فضلاً عن عناصر وجوده، والمتمثلة بأنه تعبير إداري صادر من جهة إدارية بإرادتها المنفردة، بهدف إحداث أثر قانوني.

على ضوء ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في المطلب الأول التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري، ونتناول في المطلب الثاني عناصر وجود القرار الإداري.

المطلب الأول التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري

لقد اقتصر الفقه الحديث، على استعمال تعبير القرار النافذ أو التنفيذي، فالقرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل، الذي يتطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة، بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إحداث أثر قانوني معين، يكون ممكناً أو جائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة [٢]، لما كان الأمر يحتاج إلى تفصيل، فإننا سنتناول في التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري النهائي، وذلك كما يأتي:

أولاً–التعريف الفقهي للقرار الإداري:يعتقد البعض أن الفقه، قد اجمع على وضع تعريف شامل مانع للقرار الإداري النهائي، لكن هذا لا يعني أنه لم تكن هنالك جهود من الفقه، بشأن وضع تعريف له، إذ نظر الفقهاء إلى القرار الإداري النهائي من أطراف مختلفة، فعرف كل واحد منهم القرار الإداري حسب وجهة نظره التي نظر من خلالها إليه، فقد اهتم الفقه العراقي بمسائل القانون الاداري. وقد اقتصر تعريف الفقه العراقي للقرار الإداري، على ذكر عناصر القرار الإداري، وإن قسماً من هذه التعريفات جاء مطابقاً لتعريفات سابقة، حيث عرفها الدكتور غازي فيصل مهدي بأن القرار الإداري هو "افصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية، ويرتب آثاراً قانونية [٣]، فعلى الرغم من أن الفقهاء العراقيين، قد اوردوا تعريفات للقرار الإداري.إلا أنهم لم يضعوا تعريفاً محدداً واضحاً للقرار الإداري النهائي، أي أن الفقه العراقي، لم يشر إلى صفة (النهائية) في القرار الإداري إشارة صريحة واضحة، فمثلاً الدكتور شاب توما منصور عرف القرار الإداري بأنه (عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث اثراً قانونياً)، أما الدكتور علي محمد بدير عرف القرار الإداري بأنه (عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث تغيير الأوضاع القانونية القائمة، أما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي)، أو تعديل لمركز قانوني قائم أو إلغائه).أما الدكتور عبد اسماعيل البستاني فأنه يعرف القرار الإداري بأنه (القرار الذي يصدر عن الإدارة، للإفصاح عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين والأنظمة، ويكون من شأنه انشاء، أو تعديل أو انهاء، مركز قانوني معين)، ومن التعريفات السابقة يمكن القول إن الفقه العراقي لم يشر إلى صفة (النهائية) في القرار الإداري على وجه التحديد، إلا أنه يمكن القول إن الفقه العراقي، أشار إلى صفة (النهائية) في القرار الإداري بصورة غير مباشرة [٤].لأن من شروط القرار الإداري النهائي، أن يكون قد تولد عنه أثر قانوني، أم بإنشاء أثر غير قانوني جديد، أو تعديله، أو الغائه، أما اصطلاحاً، إن فقهاء القانون الإداري، يعترفون بصعوبة إعطاء تعريف ثابت للقرار الإداري، نظراً لكثرة السلطات الإدارية التي تصدره غير أنه بالرجوع إلى المؤلفات في مجال الفقه الإداري، نجد تعاريف عدة أعطيت له، فقد عرفه الدكتور فوزت فرحات وسماه (القرار الإداري المنفرد الطرف) بأنه العمل القانوني الذي تتخذه السلطة الإدارية نفسها، لتعدل بموجبه، أو تنكر بتعديل حقوق أو موجبات المواطنين، بغض النظر عن موافقتهم.بالنسبة للفقه المصري، فقد عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه، "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ، أو تعدل، أو تلغي حالة قانونية، أو موضوعية، إذ يكون العمل لائحة، إما بإنشاء حالة فردية، أو تعديلها، أو إلغائها لمصلحة فرد، أو أفراد معينين، أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي"[٥].كما عرفة الدكتور محمد سعيد حسين أمين بأنه، "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية، من سلطة إدارية، الهدف منه، إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات، وعلى هذا الأساس فقد اتفق الفقه الإداري، على أن القرار الإداري، هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة، بما لها من سلطة عامة، فيحدث مركزاً قانونياً جديداً، أو يؤثر في مركز قانوني سابق مما يعني أن الإدارة لا تأخذ مسبقاً موافقة لمن يطالهم هذا القرار كونها هي المعنية الوحيدة بتحقيق المصلحة العامة [٦].

ثانياً–التعريف القضائي للقرار الإداري:

إن المشرع العراقي لم يعالج تعريف القرار الإداري، الأمر الذي دعا رجال الفقه والقضاء لمجابهة هذه المسألة، وذلك بمحاولة أنشاء تعريف للقرار الإداري، إلا أنهم لم يتفقوا على تعريف شامل مانع للقرار الإداري، وبشأن موقف القضاء العراقي حول صفة (النهائية) في القرار الإداري نجد بأن قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)، المعدل لم ينوه إلى شرط (النهائية في القرار الإداري، إذ لم يشترط

المشرع العراقي توافر هذه الصفة في القرار الإداري، وإنما نص على أنه (تكرس محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تبعث من الموظفين والأجهزة في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها [٧].

وعلى الرغم من ورود هذا النص وعدم إشارة المشرع العراقي إلى صفة (النهائية) في القرار الإداري إلا أن محكمة القضاء الإداري، والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أكدتا على ضرورة توافر صفة (النهائية) في القرار الإداري في العديد من الأحكام ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الذي تقول فيه: (ان القرار المطعون فيه في هذه الدعوى لم يكن قراراً نهائياً وحاسماً حيث أن القرارات الإدارية التي يطعن فيها أمام هذه المحكمة هي فقط القرارات الإدارية النهائية الحاسمة) [٨].وقد أيدت الهيئة العامة، مجلس شورى الدولة قرار محكمة القضاء الاداري المذكور، حيث جاء قرارها، إذا لم تصدر الجهة الإدارية قراراً نهائياً، فإن ذلك لا يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري، لأن القرارات الإدارية التي يطعن فيها أمامها، هي فقط القرارات النهائية الحاسمة.

المطلب الثاني عناصر وجود القرار الإداري

إن التعاريف السابقة للقرار الإداري في الفقه أو الاجتهاد، نرى أن هناك عناصر تمثل طبيعة القرار، إذ يعتبر القرار الإداري، عملاً قانونياً صادراً عن الإدارة، يرمي إلى إحداث أثر قانوني محدد، وهو بذلك يختلف عن الأعمال المادية للإدارة، التي يكون محلها دائماً واقعة مادية، وصدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة، وهو ما يميزه عن العقد الإداري، والذي يشترك فيه إرادة أخرى مع إرادة الجهة الإدارية.أما القرار الإداري، فلا يكون إلا بالإرادة المنفردة والملزمة للسلطة الإدارية وحدها، ويجب أن يكون القرار الإداري، صادراً عن سلطة إدارية وطنية، فالسلطة الإدارية هنا، هي الجهاز الذي يسير الشؤون العامة، وتتكون من مجموع المرافق العمومية المتكفلة، بتحقيق الأهداف المحددة في القانون، لتحقيق المصلحة العليا[٩]، ولكي يكون العمل الذي تقوم به الإدارة قراراً إدارياً، يجب أن تتجه نيتها لإحداث أثر قانوني، وهو الأثر الذي يطرأ على المركز القانوني الموجه إليه القرار بالتعديل أو الإلغاء، وبناءً على ما تقدم يمكننا أن نحدد المكونات الذاتية، أو عناصر وجود القرار الإداري، لذا سيتم الحديث عن هذه العناصر كالتالي:

أولاً–القرار الإداري تصرف قانوني:

يقصد بالتصرف القانوني، هو الإجراء الذي يصدر للتأثير في المراكز القانونية، وبما أن المراكز القانونية، قد أخذت موقعها في النظام القانوني للدولة، فإن أي تأثير فيها، هو تأثير في النظام القانوني نفسه، وقد يعبر المركز القانوني عن حق أو التزام، لذا يمكن القول، بإن المراكز القانونية، هي عبارة عن مجموعة من الحقوق والواجبات، وقد تكون متشابهة وشاملة، لكل من تتماثل ظروفهم المنظور إليها فيها، فتكون مراكزاً قانونية عامة، كما يمكن أن لا تكون واحدة، بل تختلف باختلاف الأفراد أنفسهم، فيختص شخص معين بمركز قانوني محدد، ففي هذه الحالة لا يكون المركز القانوني عاماً، بل خاصاً أو شخصياً، كالمركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة بالنسبة إلى القانون العام، والمركز القانوني للبائع والمشتري في القانون الخاص[١٠].إن العنصر الضروري لوجود القرار الإداري، يتمثل بالإعلان أو الإفصاح عن الإرادة، إذ يجب أن يكون الأثر القانوني الناتج عن التصرف الإداري مقصوداً بالذات، وأن العمل القانوني، ينشأ بالإعلان عن هذه الإرادة، سواءً كان هذا الإعلان بطريقة صريحة أو ضمنية [١١]، وهذا الإعلان، يتمثل في ثلاث صور تعبر فيه الإدارة عن إرادتها، حيث يتمثل في القرار الصريح، والقرار السلبي، والقرار الضمني.

ثانياً–القرار الإداري الصادر عن سلطة إدارية وطنية:

لأن إصدار القرارات الإدارية، هو من امتيازات الإدارة، التي لا يستطيع الأفراد التمتع بها أو استخدامها، وأن السلطة العامة، هي الوسيلة القانونية الإجبارية في المجتمع، والتي وجدت لصالحه وخدمته، إذ تستخدم الإدارة هذا الامتياز، لتحقيق النفع العام، ولخدمة المرافق العامة، ودوام سيرها بانتظام، لذلك يجب أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية عامة، تتمتع بامتيازات معينة تتمثل في سلطة إصدار القرار، بمعنى لا يعد العمل الصادر عن سلطة عامة أخرى، غير إدارية قراراً إدارياً، كذلك لا يعد القرار إدارياً، إذا صدر من جهات إدارية عامة، خارج حدود سلطتها العامة.

ثالثاً–القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة:

يصدر القرار الإداري من جانب واحد، وهو جانب السلطة الإدارية وبالتالي لا يعد قراراً إدارياً، العمل القانوني المتكون من التقاء إرادتين أو أكثر، ومثال ذلك العقد الإداري الذي يستمد وجوده من اتفاق إرادتين، وأن القرار الإداري، لا يفقد صفة صدوره عن الإرادة المنفردة للإدارة، عند اشتراك عدة أشخاص فيه، وبمعنى آخر، أن القرار الإداري، قد لا يصدر عن شخص طبيعي واحد، يمثل الإدارة ويتصرف باسمها

ولحسابها، بل يصدر عن أكثر من شخص، لهم هذه الصفة بغض النظر عن عددهم. مثال ذلك القرار الإداري، الذي يصدر عن مجلس إدارة مؤسسة من مؤسسات الدولة، إذ أنه من البديهي أن مجموع أعضاء المجلس، أو على الأقل مجموعة منهم يشترك في صفة إصداره، أو القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء، يشترك فيها عدد من الوزراء في المجلس أو جميعهم، وهذا التعدد، لا يمس في عنصر الانفراد المطلوب في القرار الإداري، لأنه وإن تعدد المشاركون فيه، إلا أنه في الواقع صدر عن جهة إدارية ذات إرادة واحدة، أي بإرادتها الواحدة أو المنفردة [١٢].

رابعاً–أن يحدث القرار الإداري أثراً قانونياً:

إن هدف الإدارة من إصدار القرار الإداري، هو إحداث أثر قانوني معين، وذلك بإنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين [١٣]، سواء كان يتعلق الأمر بقرار تنظيمي مثلاً، أو بقرار فردي يخص فرداً أو أفراد معينين بذواتهم، فينشأ لهم حقاً، أو يفرض عليهم التزاماً محدداً، كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وعادة يعد القضاء الإداري، فكرة الأثر القانوني للقرار، تفسيراً واسعاً فيكفي أن يمس القرار مصالح الأفراد، أو يؤثر في وضعهم، بطريقة أو بأخرى.فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على أحد الموظفين مثلاً، يعد قراراً إدارياً، لأنه يحدث أثراً قانونياً، ينتقص من حقوق الموظف، إلا أن الأعمال التحضيرية السابقة على إصدار القرار، لا تعد قرارات إدارية، لأنها لا ترتب آثاراً قانونية، أما في ما يتعلق بموقف المشرع العراقي، والقضاء الإداري في العراق، إذ أن المشرع، قد تعرض لهذا الأمر في الفقرة (د/البند ثانياً من المادة السابعة في قانون مجلس شورى الدولة، واشترط أن يكون الطعن مقدماً من ذي مصلحة معلومة، وحالة ممكنة، ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن هناك ما يدعو إلى التخوف، من إلحاق الضرر بذوي الشأن)، يترتب على هذا أن القرار الإداري فعل إرادي، يصدر عن الإدارة بوعي ومعرفة، فيجب أن يكون له غرض أو غاية تستعمله الإدارة، لتحقيق أهدافها، وهذه مسألة قطعية مسلم بها، فالقرار لكي يعد قراراً إدارياً، لا بد أن يؤثر تأثيراً مباشراً في المراكز القانونية القائمة.

المبحث الثاني: أنواع رقابة القضاء الإداري المطبقة على القرار الإداري

إن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة، يمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق الأفراد في عملهم، لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون، ويتوقف عليه احترامه، بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص، إلى احترام مضمون القانون، من حيث وجوب حمايته لحقوق الأنسان، فإذا عجز القانون عن توفير الحماية لم يصبح جديراً بأن تكون له السيادة،لذلك يجب أن يكفل النظام القضائي في الدولة، سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الأنسان، فيما يوفره من عناصر، تتمثل في تكوين جهات التقاضي، واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم [١٤].

بناءً على ضوء ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في المطلب الأول التعريف بالرقابة الإدارية وخصائصها، ونتطرق في الفرع الثاني أنواع الرقابة الإدارية.

المطلب الأول التعريف بالرقابة الإدارية وخصائصها

للرقابة الإدارية، مفهوم يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة على أعمال الإدارة، كما وأنها تقوم على أساس معين، مضافاً إلى تمتعها بخصائص وسمات محددة، وتمارسها الإدارة، بناءً على جملة من المبررات، وسنتطرق بذلك على تعريف الرقابة الإدارية، وخصائصها [١٥].

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية وأساسها:

يرى علماء الإدارة أن الرقابة الإدارية، تقوم على مجموعة من العناصر، ويجملونها في خمسة، وهي التخطيط [١٦]، والتنظيم، والتوجيه، والقيادة [١٧]، والرقابة، وهذا التسلسل بين هذه العناصر مقصود، ولذا فإن الرقابة تأتي في مرحلة متأخرة عن العناصر الأربعة السابقة لها، لتقف على جهودها، وتقطف ثمرتها، وتؤكد على تحقق الهدف منها.ذكر علماء الإدارة، للرقابة الإدارية تعريفات عدة، منها أنها عبارة عن التحقق، من أنه كل شيء يسير وفقاً للخطة الموضوعة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المحددة، وإن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، أو هي مراجعة الإنجاز وفقاً للخطط الموضوعة، أو هي عملية قياس النتائج الفعلية، ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعة، ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المحققة والنتائج المطلوبة، واتخاذ فعل تصحيحي، أو هي الوظيفة الإدارية التي تسعى إلى تحديد وكشف الأخطاء في أداء العاملين، وتصحيحها فوراً بغرض تحقيق الجودة المطلوبة من الأداء.

وقد يكون لها تعريفات عديدة، منها أنها رقابة فنون الإدارة، بموجبها مراقبة نفسها بنفسها، لذا فهي تساعد الإدارة على تلاقي أسباب القصور، فيما يعتري أعمالها وأنشطتها، سواءً في مواجهة موظفيها، أو في مواجهة الأفراد الذين يتعاملون معها [١٨]، أو بأنها الرقابة الذاتية التي

تمارسها الإدارة على نفسها، أي مراقبة الإدارة لنفسها بنفسها.ولهذا النوع من الرقابة على أعمال الإدارة عنصران، ينبغي توافرهما، الأول، الجهة التي تباشر الرقابة، والثاني الهدف منها، وقد تقدم أن الجهة التي تباشرها هي الإدارة ذاتها، أنا الهدف فهو ضمان احترام مبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس تعرفها بأنها الرقابة التي تمارسها الإدارة، على الأعمال القانونية الصادرة عنها، مستهدفة احترام مبدأ المشروعية فالقيد الأول، يميزها عن أنواع الرقابة الأخرى التي بحثناها سابقاً، وهي الرقابة السياسية على أعمال الإدارة، والقيد الثاني خروج الرقابة على الأعمال المادية للإدارة، إذ إن القانون لا يهتم بها بالذات، أما القيد الثالث، فيخرج الرقابة الإدارية بمفهوم علم الإدارة.

ثانياً: الأساس القانوني للرقابة الإدارية:

يراد بالأساس هنا، هو مصدر منح الاختصاص للإدارة، في فرض الرقابة على نفسها، ولدينا أساسان له، يتمثل الأول في القواعد الدستورية، والثاني في القوانين الاعتيادية، الأساس القانوني للرقابة الإدارية في القواعد الدستورية، إن الرئيس الإداري سواءً أكان فرداً واحداً، أم هيئة، من خلال إشرافه على عمل مرؤوسيه يقوم بفرض رقابته عليهم، فهو المسؤول عن ملاحظة وتوجيه جهود مرؤوسيه، لإنجاز العمل، وذلك بناءً على السلطة المخولة له، وما دام مسؤولاً عن الجانب الإداري المنتظمة (والتنفيذي أيضاً)، فإن الرقابة على أعمال مرؤوسيه مما لا يمكن فصلها عن عمله، فمثلاً نص الدستور العراقي، على أنه "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية، أولا، تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة"[١٩]. وهذا النص قد منح مجلس الوزراء، ضمناً سلطة الرقابة الإدارية على عمل المرافق العامة المتمثلة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وكذلك الحال بالنسبة إلى رئيس المجلس منفردا، فقد منحة سلطة الرقابة الإدارية، عندما قرر الدستور أن "رئيس مجلس الزوراء، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة"، فهو يمنحه ضمناً سلطة الرقابة الإدارية على مرؤوسيه، عند تنفيذ السياسة العامة، وكذلك الحال عندما يُقرر أن له الحق بإقالة الوزراء، فالإقالة لا يبررها سوى الإخلال بواجبات الوظيفة، ولا يمكن لرئيس مجلس الوزراء الاطلاع عليه، إلا إذا باشر عمله الرقابي على الوزراء، وبعد هذا يمكن القول بأن النصوص المتقدمة، منحت الرئيس الأعلى سلطة فرض الرقابة الإدارية على مرؤوسيه.

ثالثاً: خصائص الرقابة الإدارية:للرقابة الإدارية جملة من الخصائص يمكن إجمالها بما يأتي:

١- **رقابة تمارس من قبل جهة الإدارة:**وهي خاصية شكلية ولكنها جوهرية، لذا يمكن عدها عنصراً من عناصر الرقابة الإدارية، فضلاً عن كونها خصيصة أو سمة مميزة لهذا النوع، من الرقابة على أعمال الإدارة، فالجهة التي يجب أن تباشرها هي جهة الإدارة ذاتها [٢٠].

٢- **رقابة على الأعمال القانونية للإدارة:**تنقسم أعمال الإدارة إلى قسمين رئيسين، الأول، يتمثل بالأعمال المادية، وهي أعمال تباشرها الإدارة من دون أن تسعى لترتيب أثر قانوني عليها، كتنظيف المدن، أو زرع الأشجار في الطرقات العامة، أو بناء مبنى ما، أو هدم مبنى آيل للسقوط، أو إتلاف مخلفات صناعية، وغيرها كثير.والقسم الثاني الأعمال القانونية، وهذا القسم وإن كان يمثل عملاً من أعمال الإدارة، إلا أنه يخالف الأول في أن الإدارة تباشره قاصدة إحداث أثر قانوني، فقصد مثلاً من وراء عملها إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء مركز قانون موجود، إن ما يهتم به القانون الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب على عمل الإدارة، وبما أن الأعمال المادية لا يترتب عليه أي أثر قانوني مباشر، لذا لا تكون محطاً لاهتمامه، فيركز جهوده على القسم الثاني من أعمال الإدارة فحسب، وهو الأعمال القانونية لها، ولذا لا يبحث في الرقابة على أعمال الإدارة المادية، بل ينحصر اهتمامه بالرقابة على الأعمال القانونية للإدارة[٢١].

٣- **سعيها لضمان احترام مبدأ المشروعية:**إن منح الإدارة سلطة الرقابة على أعمالها القانونية، أمر في غاية الأهمية، فمن خلاله تستطيع أن تقوم بتدارك ما وقعت فيه من تجاوز لمبدأ المشروعية، وهو المبدأ الذي يقضي بوجوب كون الأعمال الصادرة عن الإدارة، مستندة إلى القانون وعدم مخالفتها له، فعلى الإدارة احترامه، وهو عدم غضها الطرف عن القرارات المعيبة أو غير المشروعة، فيقع عليها واجب متابعتها، لما يصدر عنها من أعمال، وفحصها وتحليلها ومقارنتها بالقواعد القانونية الأسمى منه، لمعرفة هل أن عملها موافق للمبدأ أم وقع فيه المخالفة له وعليها، في حال المخالفة السعي إلى رفعها، لتحقيق احترامها لمبدأ المشروعية[٢٢].

٤- **أكثر مرونة ويسر:**عند مقارنة الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية، ستجد أن الأولى هي أيسر من الثانية، وأكثر مرونة منها، فهي لا تحتاج إلى ما تحتاجه الرقابة القضائية من إجراءات، قد تكون معقدة إلى حد ما، كما وأن الإدارة لها المبادرة إلى مباشرتها من دون انتظار أن يطلب منها ذلك صاحب المصلحة، في حين أن القاضي في الرقابة القضائية، ليس له المبادرة إلى فرض رقابته تلقائيا على أعمال الإدارة، فتوقف مباشرته لهذه الرقابة على تقدم صاحب المصلحة بطلب ذلك منه، ليندفع إلى نظر وفحص العمل المدعي تجاوزه لمبدأ

المشروعية [٢٣].كما تظهر المرونة العالية للرقابة الإدارية عنها في الرقابة القضائية من جهة أن الأولى يمكن أن تتأسس على أسباب قانونية أو اجتماعية أو إنسانية، بينما تنحصر الثانية في الأسباب القانونية، التي تستند إلى عدم مشروعة العمل الإداري موضوع الطعن.

٥- **قليلة التكاليف:**هذه الميزة تخص صاحب المصلحة، والذي لا يكلفه التظلم، إلا النزر اليسير من المال، بل قد لا يتكبد أي نفقات، حيث إن التظلم الذي يتقدّم به إلى الإدارة، لا يشترط فيه دفع رسوم معينة، بخلاف الطريق القضائي، الذي لا تقبل فيه الدعوى بحسب الأصل، من دون دفع صاحبها للرسوم القضائية.

٦-**اتساع نطاق الرقابة الإدارية:** للإدارة فرض رقابتها على كل عناصر العمل القانوني الصادر عنها، فلها بحث مشروعية عملها الذي أتته، ومراقبة وجود السبب الذي دفعها للتصرف، وملاءمته للواقعة، أما الرقابة القضائية، فتنحصر في بحث مشروعية العمل القانوني الصادر عن الإدارة، من دون الخوض في رقابة تكييف الإدارة للواقعة، ومدى ملائمة تصرفها لها، فهذا تترك عادة للسلطة التقديرية للإدارة لا سيما عنصر الملائمة [٢٤].

٧- **سريعة الحسم:**من مميزات الرقابة الإدارية، أنها رقابة سريعة الفصل في الموضوعات قيد الفحص والمراجعة، إذا كانت تلقائية، وكذلك الحال هي سريعة الفصل في التظلمات التي يتقدم بها صاحب المصلحة والسبب، في ذلك أنه لا توجد إجراءات معقدة يجب عليها اتخاذها للفصل في الموضوع أو التظلم المنظور فيه، كما هو الحال في الرقابة القضائية.

٨- **أسلوب ودي:**لا تتضمن الرقابة الإدارية، على أعمالها مفهوم الخصومة، وهذا بخلاف الرقابة القضائية، لا تقوم إلا على أساس الخصومة، ومن المعلوم أن الخصومة غالباً لا تسمح ببقاء العلاقات الطبيعية على حالها، بين المتخاصمين، بل تؤدي إلى الإخلال بها وتوترها، ولما لم تكن الرقابة الإدارية قائمة على الخصومة، وإنما هي طريق ودي، لحل المشكلة التي أدى إليها العمل الإداري، فهي لا تؤدي إلى زعزعة العلاقة بين الإدارة وموظفيها، أو بينها وبين الأفراد.

٩- **أكثر فاعلية:**فالإدارة تستطيع اتخاذ ما يلزم، عندما تجد أن تصرفها مشوب بعيب ما، وهذه سمة لا تتوافر في الرقابة القضائية بل ولا في السياسية، لأن في كل منهما لا يمكن لصاحبها أن يحل محل الإدارة، ويصدر القرار أو التصرف المناسب في مثل هذه الحالة، ولا تتمكن من أن تحل محل الموظف المخطئ، بينما يستطيع الرئيس الإداري، أن يحل محل الموظف المخطئ، أو المتقاعس، ويصدر العمل نيابة عنه [٢٥].

المطلب الثاني أنواع الرقابة الإدارية

تتنوع الرقابة الإدارية، إلى أنواع عدة بطبيعته الحيثية التي أخذت من خلالها، وسنبحثها من حيث المبادرة التلقائية وعدمها، وستلاحظ أن لها نوعان من هذه الحيثية، وكل نوع له أقسام عدة، فقد تبادر الإدارة من تلقاء نفسها، لمراجعة ما صدر عنها من عمل قانوني، وقد لا تفعل ذلك، وإنما تباشر هذه المراجعة والرقابة بناءً على طلب من ذي مصلحة، وهو ما يعبر عنه بالتظلم، وهناك نوعان رئيسان من الرقابة، الأول الرقابة التلقائية، والثاني الرقابة بناءً على تظلم.

أولاً: الرقابة التلقائية:قد يعرف على هذا النوع من الرقابة، اسم الرقابة الداخلية، وهي نوع من الرقابة العنصر الرئيس فيها المبادرة التلقائية، فتحقق هذه الرقابة وتنعقد، عندما تتدخل جهة الإدارة المختصة من تلقاء نفسها، بمراجعة الأعمال الصادرة عنها، وفرض رقابتها عليها، ذكر بعضهم عند محاولته لبيان المراد من هذه الرقابة، إنه أحياناً تتحرك الرقابة الإدارية تلقائياً، بدون تظلم من الأفراد، فالإدارة تستطيع من تلقاء نفسها وبدون تظلم، أن تسحب قراراتها غير المشروعة، أو تلغيها، أو تعدلها بحيث تتفق مع القانون.ثم يشرع في بيان الجهة التي لها ممارسة هذا النوع من الرقابة، ويقول آخر بهذا الصدد "وهي تتحقق عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها، ببحث ومراجعة أعمالها، لفحص مدى مشروعيتها، أو مدى ملاءمتها "ويسوق البيان إلى الجهة التي لها مباشرتها" [٢٦].كما عرفها آخر بعد تسميتها بالرقابة الداخلية، بأنها تلك التي تمارس من داخل التنظيم الإداري" ثم بين المعنى بشكل أكثر تفصيلاً، فقال أي أن الذي يقوم بالرقابة الإدارية الداخلية، أشخاص، أو هيئات من داخل التنظيم الإداري ذاته، وذهب ثالث في تعريفها، إلى أنها عبارة عن مباشرة الرقابة من جانب الإدارة من تلقاء نفسها، وهي بصدد فحص ومراجعة أعمالها والتفتيش عليها، وقال رابع الرقابة التلقائية، هي أن تراجع الإدارة من تلقاء نفسها التصرف الذي صدر عنها، فتعيد النظر فيه، وتقوم بإلغائه أو تعديله، وبناءً على أن العنصر الأهم في تميز هذا النوع من الرقابة عن النوع الآخر، هو عنصر المبادرة التلقائية، يمكننا تعريفها بأنها، الرقابة التي تبادر إليها الإدارة، من دون تدخل خارجي، و الرقابة الإدارية التلقائية قد تمارس قبل صدور

العمل عن الإدارة وهي الرقابة السابقة، وقد تباشرها الإدارة في وقت صدور الفعل، وهي الرقابة المتزامنة مع العمل، كما قد تمارس بعد صدور العمل وتسمى الرقابة اللاحقة(٢٧).

ثانياً: الرقابة بناءً على تظلم

عرف بعض الفقه التظلم بأنه، عبارة عن "الطريقة القانونية، أو الشكوى، أو الطلب المرفوع من المتظلم، للحصول على حقوقه، أو لتصحيح وضعيته" وعرفه آخر بأنه "إجراء إداري، يوجه ضد قرار غير مشروع للإدارة المعنية، من أجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل، والتصحيح، أو السحب، أو الإلغاء، مما يجعله أكثر شرعية وملائمة وعدالة"، أو هو إجراء وجوبي، يوجه للإدارة ضد قرار غير مشروع، من أجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل، أو التصحيح، أو السحب، أو الإلغاء، مما يجعله أكثر شرعية وملائمة (٢٨).إن معظم التعريفات التي ذكرت للتظلم، لا تخلو عن توجه سهام النقد إليها، إما لتجاوزها لأصول التعريف وقواعده، وإما لوقوع خلل جوهري فيها، ولذا تعرف التظلم من جهتنا، بأنه طلب صاحب الشأن من الجهة الإدارية، معالجة قرارها الذي مس مصلحته المشروعة، والمراد من المعالجة هنا أعم من القرار الإداري، أو بإلغائه، أو تعديله، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا مانع من أن يقوم صاحب الطلب، بتعيين المعالجة التي يرغب فيها بطلبه، أي يطلب من الإدارة بشكل واضح وصريح، سحب قرارها موضوع الطلب، أو أن تقوم بإلغائه، أو تعديله، فهذه المعالجات الثلاث جميعها يتضمنها لفظ (معالجة)، الوارد في التعريف، كما يتضح من التعريف، أن التظلّم يقوم على مجموعة عناصر، وهي أن يكون هناك قرار إداري صادر عن الإدارة، وأن هذا القرار يمس مصلحة لشخص ما، وأن تكون هذه المصلحة مصلحة مشروعة، أي يعترف بها القانون ويحميها، وأن يتقدم هذا الشخص والذي يمكن تسميته بصاحب الشأن، إلى الإدارة بعريضة استرحاميه، يستهدف من خلالها حماية مصلحته التي مسها القرار الإداري، فيطلب من الإدارة معالجة قرارها ذاك، إما بالسحب، وإما بالإلغاء، وإما بالتعديل(٢٩).

وأن أساس التظلم يختلف بين فرنسا والدول الأخرى التي تبنت القضاء المزدوج، فأساسه في فرنسا تاريخي، بينما في الدول الأخرى تشريعي، وتوضيحه فيما يأتي:يمكن تمييز مرحلتين في نشأة القضاء الإداري، وهما المرحلة السابقة على نشأته ومرحلة ولادته، أما المرحلة الأولى، فقد كانت الولاية فيها للقضاء الاعتيادي في نظر الدعاوى ذات الطبيعة الإدارية، ولم يكن هناك تميز للقانون الإداري، كما لم يكن مفهوم قد ظهر بعد، ولذا لا وجود لمصطلح التظلم فيها.ثم جاءت مرحلة نشأة وولادة القضاء الإداري، والتي بدأت القضاء الإداري بمنح سلطة نظر المنازعات الإدارية، وحسمها للإدارة ذاتها التي أطلق عليها اسم الإدارة القضائية، وكان صاحب الشأن، يتقدم إليها بطلبه أو مخاصمته لقرارها، راجياً منها مراجعته والتي يأمل أن تنتهي بسحبه، أو إلغائه، أو تعديله، ويمكن اعتبار هذا الطلب بمثابة النواة الأولى للتظلم، واستمر هذا الحال في فترة القضاء المحجوز(٣٠).ولم تنقطع علاقة الإدارة بالمنازعات الإدارية، حتى في مرحلة القضاء البات، إذ كان يتوجب على الأفراد اللجوء إلى الإدارة، قبل رفعهم الدعوى أمام مجلس الدولة، وإذا لم تراجع الإدارة قرارها، أو التزمت بصحته وشاء صاحب المصلحة مقاضاتها أمام مجلس الدولة، فهي التي تقوم بإحالته عليه، ويمكن عد هذه الصورة هي الصورة المتقدمة للتعلم الإداري، كما استمر السماح للفرد بمراجعة الإدارة، حتى بعدما قرر مجلس الدولة طلبات الأفراد من لجوئهم إليه مباشرة ومن دون المرور بالإدارة.أقول مع ذلك لم يمنعهم من مراجعتها أولاً قبل اللجوء إليه، وتكون مراجعتهم للإدارة من خلال ما يمكن التعبير عنه بالتظلم الإداري، وفقاً لمصطلحه الحديث، ومن هنا يمكن القول، لم يكن هناك من نظرية سابقة عليه تأسس على وفقها أو قاعدة قانونية جرى عليها، أو مبدأ عام نبع منه، وإنها دعت إليه الضرورة التاريخية والسياسية والحاجة الواقعية، ولذا يمكن القول بأن أساسه في فرنسا تاريخي، ولكن هذا في فرنسا وحسب، أما في الدول الأخرى التي أخذت بالقضاء الإداري فقد كان أساسه التشريع.

الخاتمة

في النهاية، يُعتبر الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في الرقابة على القرار الإداري أساسيًا لضمان تنفيذ العدالة وحماية حقوق المواطنين. من خلال القضاء، يتم توجيه الإدارة نحو اتخاذ قرارات صحيحة ومشروعة، وتجنب التعسف والانحراف عن القانون. كما تعتبر الرقابة القضائية على القرار الإداري آلية حيوية لضمان شرعية القرارات الإدارية وتعزيز مفهوم العدالة الإدارية. يجب على القضاء أن يكون مستقلاً ونزيهًا، وأن يضمن تقديم العدالة للجميع دون تمييز.وأخيراً تواجه الرقابة القضائية تحديات عدة، مثل التأخير في النظر في القضايا ونقص الكفاءة في القضاء الإداري، ولكن من خلال تحسين الأداء وتعزيز الشفافية، يمكن تعزيز دور القضاء في ضمان شرعية القرارات الإدارية.

وفي نهاية البحث تم التوصل الى عدة نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

١. يساهم القضاء الإداري في ضمان أن تكون القرارات الإدارية مطابقة للقوانين واللوائح المعمول بها، مما يحقق شرعية هذه القرارات ويضمن تنفيذها بشكل صحيح.
٢. يعمل القضاء الإداري على حماية حقوق المواطنين من التجاوزات الإدارية والقرارات التعسفية، ويضمن تقديم العدالة للجميع دون تمييز.
٣. يساعد القضاء الإداري في تصحيح الأخطاء الإدارية وإصدار القرارات التصحيحية في حال وجود تجاوزات أو تعسف في القرارات الإدارية.
٤. يسهم القضاء الإداري في تعزيز مفهوم العدالة الإدارية وضمان توزيع العدالة بشكل عادل ومستقل داخل النظام الإداري.
٥. يعمل القضاء الإداري على تحقيق التوازن بين السلطات من خلال مراقبة ورقابة السلطة الإدارية وضمان احترام حقوق المواطنين.

ثانياً: التوصيات

١. تعزيز كفاءة القضاء الإداري: يجب توفير التدريب المستمر للقضاة الإداريين لتحسين مهاراتهم وفهمهم للقوانين واللوائح الإدارية.
٢. تحسين البنية التحتية القضائية: ينبغي تعزيز البنية التحتية للقضاء الإداري من خلال توفير الموارد اللازمة وتحديث التقنيات والأنظمة.
٣. تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة: يجب تعزيز مبادئ الشفافية والحوكمة الرشيدة في العمل القضائي لضمان نزاهة القرارات وتفادي التعسف.
٤. تطوير القوانين واللوائح الإدارية: ينبغي تحديث وتطوير القوانين واللوائح الإدارية بانتظام لضمان توافقها مع المعايير القانونية وحقوق المواطنين.
٥. تعزيز استقلالية القضاء الإداري: يجب تعزيز استقلالية القضاء الإداري وحمايته من التدخلات الخارجية لضمان تقديم العدالة بشكل مستقل ونزيه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
٢. آدام أبو القاسم أحمد إسحاق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.
٣. أمين عاطف صليبا، الوافي في القانون الإداري العام، المبادئ الأساسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
٤. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
٥. جورج سعد، القانون الإداري العام، توزيع مكتبة الجامعة، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤.
٦. جورج فوديل دلفوفيه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
٧. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦.
٨. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
٩. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٩.
١٠. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.
١١. سيد جاد الرب، تنظيم وإدارة منظمات الأعمال، العشري للنشر، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥.
١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
١٣. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣.
١٤. عبد الغني بسيوني، عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.
١٥. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
١٦. عمرو سعيد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١١.
١٧. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، العراق، ٢٠١٠.
١٨. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار الحكمة، العراق، ٢٠٠٩.

١٩.محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
٢٠.نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.

ثانياً: القرارات القضائي

١. قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ١١ قضاء إداري /١٩٩١ الصادر في ١٩٩١/١٠/٢٦، أشارت إليه رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦.

ثالثاً: القوانين

١. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٢. قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

هوامش البحث

(١) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

(٢) محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ٨٧.

(٣) غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد (٢)، العراق، ٢٠٠١، ص ٨١.

(٤) جورج سعد، القانون الإداري العام، توزيع مكتبة الجامعة، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٩٧.

(٥) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠١٤، ص ١٢٠.

(٦) أمين عاطف صليبا، الوافي في القانون الإداري العام، المبادئ الأساسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٤٨.

(٧) انظر المادة (٧ فقرة ٤) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٦٥، لعام ١٩٧٩ المعدل.

(٨) قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ١١ قضاء إداري /١٩٩١ الصادر في ١٩٩١/١٠/٢٦، أشارت إليه رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦، ص ١٥٠.

(٩) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٦٠.

(١٠) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٦٦.

(١١) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق ص ٦٨.

(١٢) عمرو سعيد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١١، ص ٣٨١.

(١٣) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار الحكمة، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٩٥.

(١٤) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٢٠٧.

(١٥) جورج فوديل دلفوفيه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٢١٩.

(١٦) ويراد بالتخطيط، الرؤية المستقبلية لتقرير الاتجاه الذي يجب أن تتبعه المنظمة أو المرفق العام، والوحدات الإدارية التابعة له، وقد يكون من الأوضح تعريفه، بأنه عملية التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل، أو هو الأسلوب العلمي لإدارة المجتمع، وتوجيه الموارد البشرية والمادية والمالية المتاحة، على النحو الذي يساعد في تحقيق الأهداف في أقصر وقت ممكن، وبأقل جهد.

(١٧) القيادة عبارة عن قدرة التأثير في الآخرين، وهذه القيادة بشكل عام، أما ما يتعلق بالإدارة فتعني القيادة، قدرة الرئيس الإداري على التأثير في مرؤوسيه، للعمل بحماس وثقة لإنجاز الأعمال المكلفين بها، أو هي القدرة التي يمتلكها الرئيس الإداري، على التأثير على أفكار مرؤوسيه واتجاهاتهم وميولهم، ومنها يظهر وجوب توافر عناصر عدة لتتحقق القيادة الإدارية، وهي وجود رئيس إداري (قائد) يمتلك قدرات ومهارات

عالية، وأن يكون له عدد من الأتباع أو المرؤوسين، وأن يكون له قوة تأثير فيهم وفي أفكارهم وبالتالي في أدائهم، وأن يكون هناك هدف يسعى رئيس الإدارة إلى تحقيقه.

[١٨] عبد الغني بسيوني، عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٣٢.

[١٩] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٢٤١.

[٢٠] مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، العراق، ٢٠١٠، ص ٢٥٤.

[٢١] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٢٦٣.

[٢٢] حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٢٦٨.

[٢٣] آدام أبو القاسم أحمد إسحاق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، ٢٠١٤، ص ٢٧٤.

[٢٤] أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص ٢٨١.

[٢٥] فوزت فرحات، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص ١١١.

[٢٦] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٢.

[٢٧] أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

[٢٨] وسام صابر العاني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩.

[٢٩] فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية، دار مدني، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٣٤٧.

[٣٠] أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٨.