Journal Of the Iraqia University (73-4) February (2025)

ISSN(Print): 1813-4521 OnIine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي

م.م. علي مزاحم محسن طالب دكتوراه بجامعة طهران بورديس فارابي بايران
أ.م.د. علي مشهدي أستاذ مساعد في جامعة قم الحكومية

Judicial control over government decisions in Iraqi administrative law

A.p. Ali Mashhadi
Assistant Professor, Public and International Law Faculty of Law, University of QOM
E-mail: Droitenviro@gmail.com
Email: alimzahm511@gmail.com

الملخص

يتناول البحث رقابة القضاء على قرارات الحكومة ذات قوة القانون في العراق، مع التركيز على النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري قبل وبعد إنشاء القضاء الإداري. يسلط الضوء على التحديات التي تعوق الرقابة، مثل تحصين بعض القرارات وتصنيفها كأعمال سيادة. يستخدم البحث المنهج التحليلي والمقارن، مستعرضًا تجارب دولية كمصر وفرنسا. يهدف إلى إبراز دور القضاء الإداري في تحقيق العدالة وتعزيز سيادة القانوني تناول البحث رقابة القضاء على قرارات الحكومة ذات قوة القانون في العراق، مع التركيز على النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري قبل وبعد إنشاء القضاء الإداري. كما يسلط الضوء على التحديات التي تعوق الرقابة، مثل تحصين بعض القرارات وتصنيفها كأعمال سيادة، مما يعوق فاعلية الرقابة القضائية. يستخدم البحث المنهج التحليلي والمقارن، مستعرضًا تجارب دولية مثل مصر وفرنسا، بهدف إبراز دور القضاء الإداري في تحقيق العدالة وتعزيز سيادة القانون. كما يسعى إلى تقديم توصيات لإصلاح التشريعات، ضمانًا لفاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات وتعزيز العدالة في النظام القانوني العراقي.، مع تقديم توصيات لإصلاح التشريعات وضمان فاعلية رقابة القضاء في حماية الحقوق والحريات. الكلمات المفتاحية: قرارات الحكومة ، القانون الاداري ، العراق، الرقابة القضائية.

Abstract

The research deals with judicial oversight of government decisions with the force of law in Iraq, focusing on legal texts and administrative judiciary rulings before and after the establishment of the administrative judiciary. It sheds light on the challenges that hinder oversight, such as the immunization of some decisions and their classification as acts of sovereignty. The research uses the analytical and comparative approach, reviewing international experiences such as Egypt and France. It aims to highlight the role of the administrative judiciary in achieving justice and enhancing the rule of law. The research deals with judicial oversight of government decisions with the force of law in Iraq, focusing on legal texts and administrative judiciary rulings before and after the establishment of the administrative judiciary. It also sheds light on the challenges that hinder oversight, such as the immunization of some decisions and their classification as acts of sovereignty, which hinders the effectiveness of judicial oversight. The research uses the analytical and comparative approach, reviewing international experiences such as Egypt and France, with the aim of highlighting the role of the administrative judiciary in achieving justice and enhancing the rule of law. It also seeks to provide recommendations for reforming legislation, to ensure the effectiveness of judicial oversight in protecting rights and freedoms and enhancing justice in the Iraqi legal system., while providing recommendations for reforming legislation and ensuring the effectiveness of judicial oversight in protecting rights and freedoms..

Key words: Government decisions, administrative law, Iraq, judicial oversight.

المقدمة

يهدف البحث إلى تحليل نطاق وأثر رقابة القضاء على القرارات الحكومية التي تتمتع بقوة القانون في العراق، سواء قبل أو بعد إنشاء القضاء الإداري. يركز على العوائق القانونية والقضائية التي تحد من فعالية هذه الرقابة، مثل تحصين بعض القرارات وتصنيفها ضمن أعمال السيادة..

اولاً. أهمية البحث

ان أهمية البحث تكمن في بيان رقابة القضاء على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي.

ثالثا : أهداف البحث:

١. دراسة طبيعة رقابة القضاء على القرارات الحكومية في القانون العراقي.

٢. تحليل مدى فعالية القضاء الإداري العراقي في التعامل مع القرارات ذات قوة القانون.

٣. تقديم توصيات لتعزيز دور القضاء في تحقيق العدالة الإدارية.

ثانياً. منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي والمقارن، مع التركيز على النصوص القانونية ذات الصلة، وأحكام القضاء الإداري، والمقارنة بالتجارب القضائية في دول أخرى.

المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة القضائية و القرارات الحكومية

تأسس القضاء الإداري العراقي بموجب قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩. وقد جاء ذلك في ظل ندرة وجود رقابة قضائية على القرارات ذات القوة القانونية، بل قد يكون انعدامها في بعض الأحيان. ومع ذلك، لم يكن للقضاء الإداري دور بارز في هذا المجال في البداية.

المطلب الأول: تعريف رقابة القضاء

إن أحد أهم أسس نجاح أي دولة هو وضع قوانين تنظم حياة الأفراد وتحدد واجباتهم وحقوقهم في مختلف المجالات، بالإضافة إلى اختيار شخصيات كفؤة لتولي السلطة وإدارة شؤون الدولة، مع احترام القانون الذي تم فرضه. ولا يتحقق هذا الاحترام من قبل الإدارة من خلال تصرفاتها الإيجابية فحسب، بل أيضًا من خلال تنفيذها للمهام التي يفرضها عليها القانون. ومن المعروف أن الممارسات السلبية للإدارات تُعد من أخطر الأمور التي تضر بمصالح الأفراد في تعاملهم مع الإدارة، وهذه الممارسات للأسف تنتشر بشكل مبالغ فيه وتتفاقم خطورتها على الفرد والدولة. مما دفع المعنيين إلى تفعيل دور القضاء في مراقبة الإدارات وكيفية تطبيقها للقانون، فتم إنشاء هيئة قانونية تُسمى "رقابة القضاء"، والتي يجب أن تتسم بالخبرة والمعرفة والكفاءة القانونية، بالإضافة إلى المؤهلات العلمية التي تجعلها قادرة على التصدي لأي خرق قانوني قد تواجهه. ومن هنا، سنبدأ بحثنا للتعرف على التعريفات التشريعية والفقهية للرقابة القضائية.

الفرع الاول : تعريف رقابة القضاء لغةً الرقابة في اللغة: من الفعل "راقبَ" ويعني مراقبة، فهو "مراقب" والمفعول "مراقَب". وقد تعني مراقبة الشخص أو الشيء: أي متابعته وملاحظته وحرصه ورصده. مثلًا، "راقب العدو" أي تابعه، و"راقب النجم" أي راقبه عن كثب. أما "غير مراقب" فتعني أنه لم يخضع للفحص أو الرقابة أو لم يتم تصنيفه لاحتوائه على مواد غير لائقة. وعندما يُقال "يُراقب بانتباه"، فذلك يعني أن الشخص يتابع شخصًا أو اتجاهًا باهتمام مستمر..١ القضاء في اللغة: من الفعل "قضى يقضي" بمعنى حكم وفصل. والقضاء يعنى بالحكم أو الفصل في الأمور، كما يمكن أن يشير إلى عمل القاضي..٢

الفرع الثاني: تعريف رقابة القضاء في الاصطلاح، رقابة القضاء تعني الإجراء الذي من خلاله يباشر القضاء مراقبة مدى توافق القرارات والإجراءات الحكومية مع أحكام الدستور والقوانين. يهدف القضاء من خلال هذه الرقابة إلى التأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية لحدود اختصاصاتها أو انتهاك الحقوق والحريات المكفولة قانونياً. تتضمن الرقابة القضائية تحديد مدى قانونية القرارات الإدارية والأوامر الحكومية، وتقديم الأحكام التي قد تتطلب تعديل أو إلغاء القرارات المخالفة للقانون.،٣في السياق الشرعي، تهدف المراقبة إلى التأكد من تطبيق العمليات وفقًا للأحكام والضوابط الشرعية، حيث يتولى المراقب حفظ الأعمال ورصدها، مع إصدار التوجيهات التي تساعد المصارف والمؤسسات على تجنب المخالفات الشرعية.أما الدكتور يوسف حسين البشير فقد عرف الرقابة القضائية بأنها الرقابة التي تمارسها المحاكم بأنواعها ودرجاتها المختلفة. وتعد الرقابة

القضائية من أكثر أنواع الرقابة التي تضمن حقوق وحريات الأفراد، حيث تحميهم من تعسف الهيئات العامة وتجاوزاتها للقانون، وذلك بفضل ما يتمتع به القضاء من حياد ونزاهة واستقلال عن أطراف النزاع، بالإضافة إلى درايته العميقة بالجوانب القانونية.٤

الفرع الثالث: تعريف رقابة القضاء في الفقه تعد رقابة القضاء عملية قانونية تُنفذ بواسطة هيئة قضائية تتمتع بالكفاءة القانونية والخبرة العالية التي تمكنها من التعامل مع أي عمل قضائي يُعرض عليها. وتشمل هذه الرقابة فحص أعمال الإدارة (السلطة التنفيذية) ومدى توافق القوانين مع الدستور، يُظهر التأكيد على مبدأ التعاون بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية أهمية توازن وتكامل وظائف هذه السلطات. وقد سعى العديد من الفقهاء إلى وضع تعريف دقيق للرقابة القضائية بأنواعها المختلفة ومهامها. وفي إطار بحثنا، سنركز على تعريف الفقهاء للرقابة القضائية على القرارات الإدارية. من أبرز هذه التعريفات، يعرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها "الضمان الفعلي للأفراد ضد تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها، وخروجها عن مبدأ المشروعية"..٥قدّم الدكتور عمار عوابدي تعريفًا مفصلًا للرقابة القضائية حيث قال: "الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم بجميع أنواعها المختلفة (المحاكم الإدارية، والمحاكم العادية مثل المدنية، الجنائية، والتجارية) وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (ابتدائيًا، استئنافيًا، نقضًا). تتم هذه الرقابة من خلال تحريك الدعوى والطعن ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، مثل دعوى الإلغاء، دعوى فحص الشرعية، دعوى القضاء الكامل (التعويض أو المسؤولية)، والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية".٦كان للأستاذ عمور سيلامي أيضًا رأي في الرقابة القضائية حيث قال: "هي رقابة قانونية تمارسها الهيئات القضائية بمختلف أنواعها ودرجاتها، بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وامتثال الإدارة للقانون. يتم ذلك من خلال الدعاوى والدفوع القانونية التي يرفعها الأشخاص ذوو المصلحة ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، وذلك لإلغائها أو لتعويض الأضرار الناجمة عنها".٧أما الدكتور لعشب محفوظ فقد عرف رقابة القضاء على أعمال الإدارة بقوله: "هي رقابة قانونية في جوهرها وإجراءاتها ووسائلها"..٨من جانبها، أضافت الدكتورة مليكة الصروخ رؤيتها حول رقابة القضاء، حيث قالت: "يقصد برقابة القضاء على أعمال الإدارة تلك السلطات القانونية الممنوحة للجهات القضائية، التي تمكنها من البت في القضايا التي تقع ضمن اختصاصاتها، والتي تكون الإدارة – بصفتها سلطة عامة – طرفًا فيها". وأوضحت الدكتورة الصروخ أن هذه الرقابة تهدف إلى ضمان مشروعية تصرفات الإدارة والتأكد من التزامها بالقوانين والأنظمة المعمول بها، بحيث لا تتجاوز حدود صلاحياتها أو تنتهك حقوق الأفراد..٩وقد وردت تعاريف أخرى للرقابة القضائية، مثل تعريف القاضي عيسى أبو شرار، الذي قال: "رقابة القضاء هي الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري وفقًا للتنظيم القضائي. وأفضل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة هي رقابة القضاء، وذلك لعدة أسباب، منها أن الرقابة السياسية تخضع لظروف واعتبارات سياسية، بينما الرقابة الإدارية تفتقر إلى التجرد والموضوعية وقد تنقصها الحياد، حيث يمكن أن ترفض الإدارة الاعتراف بخطئها"..١٠ كما يشير عبد الرزاق السنهوري إلى أن رقابة القضاء تتمتع بثقة أكبر من جانب المواطنين، وذلك بفضل ما يتمتع به القضاة من دراية ومعرفة، فضلاً عن نزاهتهم واستقلالهم في أداء مهامهم الرقابية.١١رأي الباحث في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يتبنى فكرة أن هذه الرقابة تمثل ضمانًا أساسيًا لحماية حقوق الأفراد وتعزيز مبدأ سيادة القانون. يرى الباحث أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تعد من أهم الأدوات التي تضمن عدم تجاوز السلطة التنفيذية لحدود اختصاصاتها، وتمنع تعسفها في استخدام السلطة. وفي الوقت نفسه، يشير الباحث إلى أهمية تكامل الرقابة القضائية مع رقابة السلطات الأخرى لضمان تحقيق العدالة وحماية الحقوق والحريات. كما يعتقد الباحث أن فعالية هذه الرقابة تتطلب تعزيز استقلالية الهيئات القضائية وتوفير الأطر القانونية المناسبة التي تمكن المحاكم من ممارسة دورها الرقابي على النحو المطلوب.

المطلب الثاني :القرارات الحكومية

في هذا المطلب، سنعمل على توضيح مفهوم "القرارات الحكومية" من خلال تناول تعريفها في اللغة أولاً، ثم ننتقل إلى شرح تعريفها الاصطلاحي في الفرع الثاني.سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ في الفرع الأول، سنتناول تعريف القرارات الحكومية من الناحية اللغوية، بينما في الفرع الثاني سنستعرض تعريفها في الاصطلاح.

الفرع الاول القرارات الحكومية في اللغة القرارات جمع قرار إن تعريف كلمة القرار في اللغة العربية١٢: مشتق مصطلح "القرار" من الجذر "قرّ"، الذي يعني في الأصل التمكن من شيء أو الحصول عليه. ويقال: "قرّ في المكان"، أي استقر فيه وتمكن. أما كلمة "الحكومية"، فتشير إلى المستوى الأدنى للإدارة العامة في الدولة. ففي الدول الوحدوية، عادة ما تشمل الحكومة المحلية كلاً من المستوى الثاني أو الثالث من الحكومة، بينما في الدول الاتحادية قد تشكل المستوى الثالث أو الرابع أحيانًا. وتهدف الحكومة المحلية إلى تقليص الفجوة بين الحكومة والشعب، مما يمكن المواطنين من المشاركة بشكل أكبر في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية. وبما أنها أقرب إلى المواطنين، فإن الحكومة المحلية عادة ما تكون في وضع أفضل لمعالجة القضايا التي تتطلب معرفة وتنظيمات محلية تناسب الاحتياجات والأولويات المحلية.

الفرع الثاني: تعريف القرارات الحكومية اصطلاحاًالقرارات هي عملية اختيار بين مجموعة من البدائل المتاحة، وقد يتضمن هذا الاختيار أحياناً المفاضلة بين الصواب والخطأ أو بين الخيارات المتناقضة، وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر ترجيح الخيار الأنسب أو الأقل ضرراً١٣القرار الحكومي هو الإجراء الذي يصدر عن الجهة الممثلة للحكومة في قطاع أو مؤسسة معينة، ويعبر من خلاله عن إرادتها المنفردة، بهدف تعديل أو رفض أو فرض تعديل على حق أو التزام قائم.،١٤ ينتج عن القرار الحكومي أثر قانوني عندما يكون ذلك ممكنًا ومسموحًا قانونًا، ويكون دافعه المصلحة العامة، ويجب أن يكون ملزمًا لجميع الأفراد داخل القطاع أو المؤسسة المعنية. بشكل عام، حظي موضوع القرار الحكومي وتعريفه باهتمام الفقهاء والباحثين القانونيين، بهدف الوصول إلى تعريف موحد وشامل يمكن إدراجه ضمن تشريع واحد، مع توضيح خصائصه وملامحه بأفضل طريقة ممكنة١٥.من الملاحظ أن العديد من التشريعات تجنبت تعريف القرار الحكومي بشكل صريح، تجنبًا لما قد يترتب على ذلك من نقص أو خطأ في ظل التطورات السريعة التي يشهدها الواقع العملي. لذلك، سنتناول في هذا البحث كيف تناول كل تشريع مسألة القرار الإداري وما إذا كان قد قدّم له تعريفًا رسميًا. لم يحدد المشرع تعريفًا دقيقًا للقرار الحكومي، ولم يظهر استعدادًا لمنحه تعريفًا تشريعيًا محددًا، ولكن تم الإشارة إليه بشكل متكرر في قانون مجلس الدولة. على سبيل المثال، نصّ قانون مجلس الدولة على أن المحاكم التابعة له هي المختصة بالفصل في مسائل معينة، مثل الطعون في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين والترقية في الوظائف العامة، ومنح العلاوات، إضافة إلى الطعون في القرارات المتعلقة بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، فضلاً عن الطعون في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم..١٦ في التشريع العراقي، تجنب المشرع تحديد تعريف دقيق للقرار الحكومي، حيث ابتعدت التشريعات عن تقديم تعريف واضح لهذا النوع من القرارات. حتى في التشريعات المتخصصة، مثل قانون مجلس شورى الدولة، تم الإشارة إلى القرار الحكومي في العديد من النصوص. على سبيل المثال، نص القانون على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الحكومية الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بأي وزارة، بالإضافة إلى القطاع العام الذي لم يتم تحديد مرجع للطعن في قراراته. ويجدر بالذكر أن الطعن يمكن أن يتم بناء على طلب من ذي مصلحة معينة، بحيث تكفي المصلحة المحتملة إذا كان هناك ما يثير الخوف من الإضرار بالأطراف المعنية..١٧ أولى القضاء اهتماماً كبيراً بتعريف ماهية القرارات الحكومية، حيث يُعتبر هذا القرار جزءاً مهماً في الدعاوى الموجهة ضد القرارات الحكومية. عرفت محكمة القضاء الإداري المصري القرار الحكومي بأنه أي تصرف تصدره الإدارة العامة، سواء كان صريحًا أو ضمنيًا، أثناء قيامها بأداء مهامها القانونية ضمن الإطار الإداري. ويهدف هذا التصرف إلى إحداث أثر قانوني ويتميز بصفته التنفيذية. وعلى عكس القوانين واللوائح، يبدأ القرار الإداري في تحقيق أثره القانوني فور صدوره، ويكتسب القوة التنفيذية دون الحاجة إلى الإعلان أو النشر عنه، إلا إذا كان الإعلان أو النشر جزءًا جوهريًا من كيانه ووجوده.١٨ عرفت محكمة القضاء الإداري المصري القرار الحكومي بأنه أي تصرف تصدره الإدارة العامة، سواء كان صريحًا أو ضمنيًا، أثناء قيامها بأداء مهامها القانونية ضمن الإطار الإداري. ويهدف هذا التصرف إلى إحداث أثر قانوني ويتميز بصفته التنفيذية. وعلى عكس القوانين واللوائح، يبدأ القرار الإداري في تحقيق أثره القانوني فور صدوره، ويكتسب القوة التنفيذية دون الحاجة إلى الإعلان أو النشر عنه، إلا إذا كان الإعلان أو النشر جزءًا جوهريًا من كيانه ووجوده.19 أظهرت المحكمة علانية التزامها بهذا التعريف من خلال بيان في قرارها، حيث حددت القرار الإداري على أنه إفصاح من قبل سلطة إدارية مختصة عن معلومات ملزمة لها وفقًا لما يقتضيه القانون. ويتم من خلاله إنشاء الوضع القانوني المحدد قانونيًا والمسموح به من أجل الصالح العام ولأغراض السلطات العامة المنصوص عليها في القوانين واللوائح..٢٠ بعد عقد من الزمن، كررت المحكمة هذا التعريف وأصدرت حكمًا جديدًا أعادت فيه تعريف القرار الإداري على النحو التالي: هو إفشاء إرادة وكالة تنفيذية ملزمة بالشكل الذي يحدده القانون، ولها الصلاحيات العامة. وبالتالي، يهدف إلى خلق وضع قانوني محدد يسعى لتحقيق المصلحة العامة كلما كان ذلك ممكنًا ووفقًا لما يسمح به القانون. كما تبنى مجلس الدولة المصري نفس التعريف، حيث تضمن أحد أحكامه تعريفًا للقرار الإداري وصفه بأنه إفشاء إرادة سلطة تنفيذية ملزمة، وفقًا لما تنص عليه القوانين والأنظمة، بهدف خلق وضع قانوني يحقق المصلحة العامة.سعى القضاء الإداري العراقي إلى تحديد مفهوم القرارات الحكومية في سياق توضيح القرارات القابلة للطعن فيها، حيث عرفها بأنها "كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية ويترتب عليه أثر قانوني". ويُعد هذا التعريف من التعريفات الهامة التي تسلط الضوء على الجانب الشكلي للقرار الإداري وتوضح هدفه الأساسي.٢١"حاول كتّاب القانون الإداري العرب تقديم تعريفات للقرارات الحكومية، حيث اقترحوا عدة تصورات. البعض ركز على الجانب الشكلي للقرار الإداري دون النظر إلى جوانبه الموضوعية، فتم تعريفه بأنه "عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة". كما عُرف أحياناً بأنه "عمل انفرادي ذو صبغة قانونية، يهدف إلى التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم". هذا التعريف يحتوي على عيوب، مثل تقديم الخاص على العام، وجعل هدف القرار غير محدد أو غير

مقصود، فضلاً عن تكرار الهدف بين التأثير في النظام القانوني والتأثير في حقوق الآخرين دون موافقتهم.٢٢"، التعريف الأفضل للقرار الحكومي كان قد حدد بأنه "عمل قانوني يصدر بصفة انفرادية من سلطة إرادية، يهدف إلى إنشاء حقوق والتزامات بالنسبة للغير". ومع ذلك، تعرض هذا التعريف للانتقاد بسبب وصفه للقرار بالانفرادية واعتباره الصدور صفة للقرار، حيث إن الانفرادية في القرارات الحكومية ليست وصفًا للقرار ذاته، بل هي حالة للإرادة. كما أن التعريف تضمن هدفًا غير دقيق، إذ أدرج مسألة الحقوق والواجبات، والتي عادةً لا تكون الهدف الرئيسي للقرار الحكومي. علاوة على ذلك، ورد في تعريف آخر أن "القرار الذي تصدره الجهة الإدارية أثناء ممارستها لوظيفتها بوصفها سلطة عامة، من خلال التعبير عن إرادتها المنفردة، في مسألة تتعلق بحق شخصي أو بأشخاص معينين، بهدف إحداث أثر قانوني". ومع ذلك، يعتبر هذا التعريف غير شامل، حيث يقتصر على القرارات الإدارية الفردية دون أن يتناول القرارات الإدارية العامة.٢٣"بعد ذلك، عرفه البعض بأنه "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثارًا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". لكن هذا التعريف يُنتقد لأنه يتضمن شرحًا للآثار القانونية، وهو ما يعد غير مناسب، إذ أن التعريفات عادةً لا ينبغي أن تتضمن شرحًا تفصيليًا للآثار المترتبة على القرار.٢٤"ورد في تعريف آخر أن "القرار الذي تصدره الجهة الإدارية أثناء ممارستها لوظيفتها بوصفها سلطة عامة، من خلال التعبير عن إرادتها المنفردة، في مسألة تتعلق بحق شخصي أو بأشخاص معينين، بهدف إحداث أثر قانوني". ومع ذلك، يعتبر هذا التعريف غير شامل، حيث يقتصر على القرارات الإدارية الفردية دون أن يتناول القرارات الإدارية العامة..٢٥"بعد ذلك، قدّم الفقه العراقي تعريفًا للقرار الحكومي على النحو التالي: "القرار الحكومي هو عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد، ويترتب عليه أثر قانوني". ويعد هذا التعريف من أفضل وأدق التعريفات المطروحة".٢٦قدم الفقه الفرنسي عدة تعريفات للقرارات الإدارية، حيث يعرفها الفقيه دورجي بأنها "الإجراء الذي يُتخذ في لحظة معينة في المستقبل". في حين عرفها الفقيه بونارد بأنها "أي إجراء إداري يغير الظروف القانونية القائمة"..٢٧ قدم فالين تعريفًا للقرار الإداري قائلاً: "هو عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، ويكون موضوعه إداريًا، ويصدر تنفيذًا للقوانين أو استنادًا إلى السلطات الممنوحة في الدستور". ٢٨.وبناءً على دراسة جميع التعريفات السابقة، يمكننا استنتاج أنه للوصول إلى تعريف دقيق يتجاوز العيوب الموجودة في التعريفات السابقة، يجب علينا تحديد الجانبين الموضوعي والشكلي للقرار. من حيث الجانب الموضوعي، يتعلق بالعنصر أو العناصر التي يتضمنها القرار، أما من حيث الجانب الشكلي فيتعلق بالجهة التي تصدره، وهي الإدارة. وبالتالي، يمكننا القول أن "القرار الحكومي هو عمل قانوني يصدر من الحكومة بإرادتها المنفردة، ويمكن لهذا القرار أن يحدث أثرًا قانونيًا معينًا"."٢٩.

المبحث الثاني مدى رقابة القضاء على القرارات الادارية في النظام القانوني العراقي

يُقصد بالنظام القضائي الموحد النظام الذي يقوم على وحدة القضاء، حيث يتمتع باختصاص شامل للنظر في جميع أنواع المنازعات، سواء كانت إدارية أو عادية، ويشمل القانون الذي تسري أحكامه على كافة هذه المنازعات.٣٠يرتبط هذا النظام بالدول الأنجلو–ساكسونية، ويعتبر مهدها المملكة المتحدة، فيما تشمل أبرز دوله الولايات المتحدة وكندا. أما بالنسبة لأسباب اعتماد هذا النظام، فيمكن تصنيفها إلى أسباب نظرية، عملية وتاريخية.من الناحية النظرية، يعتمد هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يرى أنصار هذا النظام أن الدستور يخصص صلاحيات محددة لكل من السلطات الثلاث في الدولة. وبما أن السلطة القضائية مرتبطة بالوظائف القضائية فقط، فإن القضاء العادي هو الوحيد الذي يمتلك السلطة، مما يعني أن أي تدخل من سلطة أخرى يعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات..٣١أما بالنسبة للأسباب العملية، التي تقوم على مبدأ سيادة القانون، فيرى أنصار هذا النظام أنه يجب على الحاكم والمحكوم الامتثال للقانون نفسه، ولا يجوز تطبيق قانون خاص للسلطة التنفيذية يسمح لها بتجاوز الأفراد أو منحها امتيازات خاصة..٣٢أما السبب التاريخي فيعتبر الأهم، حيث نشأ نتيجة للأسباب السابقة. فعلى الرغم من أن البريطانيين هم من رواد النظام القضائي الموحد، فقد نشأ لديهم احترام عميق للقضاء على عكس الحال في فرنسا. وقد ترسخ هذا الاحترام عبر سنوات طويلة من تطور النظام القانوني الإنجليزي، الذي تميز بالحياد والاستقلال وضمان حقوق الأفراد. كما أن القرارات الحكومية تُعتبر أداة للإدارة لتحقيق أهدافها وأداء مهامها، حيث تكون بيد السلطة الإدارية التي تمتلك امتيازًا قويًا في اتخاذ القرارات بمفردها دون الحاجة إلى الرجوع لإرادات أخرى. ورغم ذلك، لا يجوز اعتبار هذه السلطة مطلقة بيد الإدارة، إذ سعى المشرع إلى وضع أركان وشروط ملزمة للقرار، بحيث يؤدي تخلف أي شرط إلى التشكيك في مشروعية القرار. كما أن المشرع عمل على تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد، فكانت مصلحة الأفراد محورية في تقييم القرارات الإدارية التي قد تضر بالغير. ومن هنا، تم إخضاع جميع القرارات الإدارية للرقابة القضائية التي تُعد سلاحًا قويًا ضد الفساد والتعسف الإداري. وقد منح المشرع القاضي الإداري صلاحية فحص سلامة القرارات الإدارية واتخاذ الأحكام المناسبة، سواء بالإلغاء أو بالتنفيذ.وتختلف أنواع هذه الرقابة حسب الاختصاص الإداري، حيث تشمل الرقابة على مشروعية القرارات من خلال فحص عناصرها الداخلية

والخارجية، وهي الرقابة التي يعمل القاضي من خلالها على الحفاظ على مبدأ المشروعية. كما توجد رقابة أخرى تختص بنظر الملائمة أو التناسب، والتي تركز على بعض العناصر الداخلية للقرار الإداري.٣٣وسنتناول في هذا المبحث كل من رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع في النظام القضائي، مستعرضين مدى خضوع القرار الإداري لهاتين الرقابتين في القانون العراقي.

المطلب الأول: رقابة الالغاء

تختفي القرارات الإدارية عندما يتم القضاء على آثارها القانونية من خلال حكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي فيه، بعد رفع دعوى الإلغاء أمام الهيئات القضائية المختصة وفقًا للشروط والإجراءات القانونية المعتمدة. ومع ذلك، لا يمكن لصاحب الشأن اللجوء إلى إلغاء القرار الإداري قضائيًا إلا إذا توافرت في القرار أحد أوجه الطعن بالإلغاء. كما أن الدعوى لا تقبل إلا إذا تم استيفاء الشروط اللازمة لذلك. وفي هذا السياق، سنناقش دعوى الإلغاء ورقابة الإلغاء على القرار الإداري وقدم فقهاء القانون الإداري عدة تعريفات لدعوى الإلغاء. فقد عرفها الفقه العربي بأنها الدعوى التي يحق للقاضي من خلالها فحص القرار الإداري، وفي حال تبين له مخالفته للقانون، يقوم بإلغائه دون أن يتجاوز حكمه ذلك، حيث لا يملك تعديل القرار المطعون فيه أو استبداله بآخر. أما الفقه الفرنسي، فقد عرفها بأنها "الطعن الذي يقدمه المدعي للقاضي طلبًا لإبطال قرار إداري لعدم مشروعيته".٣٤عرف الفقيه الفرنسي A. Delaubadere دعوى الإلغاء بأنها "طعن قضائي يهدف إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من قبل القاضي الإداري"..٣٥لم يتم تقديم تعريفًا دقيقًا من قبل القضاء الإداري لدعوى الإلغاء، حيث كانت قراراته غالبًا ما تكون مختصرة. وعلى النقيض من ذلك، تبنى القضاء الإداري المقارن، وخاصة مجلس الدولة الفرنسي، تعريفًا غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة. ففي إحدى قراراته، أشار السيد لافاج إلى أن الطعن في قرار وزير المستعمرات المطعون فيه يتعلق بحرمان المدعي من المزايا المقررة له بصفته ضابطًا، وأن الطعن يتناول شرعية القرار الإداري. وبالتالي، يُعتبر الطعن في القرار مقبولًا في إطار دعوى تجاوز السلطة..٣٦تُعرف رقابة الإلغاء (التي تسمى أيضًا الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية) بأنها حق القضاء المختص بالرقابة الدستورية في إلغاء (إبطال) القانون أو القرار المخالف للدستور، بحيث يُعتبر هذا القانون أو القرار كأن لم يكن ولا يجوز الاستناد إليه مستقبلاً، ويُطبق هذا الحكم على الجميع (Erga omnes). تتم رقابة الإلغاء من خلال رفع دعوى إلى المحكمة المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بدستورية القوانين والقرارات الإدارية، وتُسمى هذه الدعوى دعوى الإلغاء. ويكون حكم المحكمة ملزماً لبقية المحاكم، ويحق للأفراد أو للسلطة العامة رفع الطعن.أما رقابة الامتناع، فتتمثل في الدفاع حيث يثير الفرد مسألة دستورية قانون يراد تطبيقه عليه في إطار الدعوى المرفوعة ضده، ولا يمكن أن تحدث إلا بعد إصدار القانون. بينما رقابة الإلغاء تتخذ شكل الهجوم بهدف إلغاء القانون غير الدستوري قبل تطبيقه، ويمكن أن تكون سابقة أو لاحقة لإصدار القانون..٣٧يمكننا القول إن الهدف الرئيسي من رفع دعوى الفصل هو تمكين القاضي المختص من إلغاء قرار إداري غير قانوني، بغض النظر عن الجهة التي اتخذته، مما يعزز من سيادة القانون. ومن هنا، فإن مبدأ الشرعية في العلاقة بين إجراءات الإلغاء والإجراءات الإدارية يعكس ارتباطًا أساسيًا يهدف إلى حماية المبدأ العام للشرعية، وبالأخص شرعية القرارات الإدارية. أما في العراق، فقد كان الهدف من إنشاء القضاء الإداري هو حماية حقوق الإنسان وحرياته وتطبيق مبدأ المشروعية، نظرًا لأهمية هذا المبدأ في الحفاظ على مصالح الدولة والمرافق العامة وضمان سيرها بشكل صحيح، إضافة إلى حماية حقوق الأفراد من القرارات الإدارية التعسفية أو المخالفة للقانون، أو التي تفتقر إلى الأساس أو الغاية القانونية...٣٨بناءً على ذلك، تم تنظيم إجراءات الإلغاء في عام ١٩٨٩ من خلال إصدار التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، الذي أنشأ المحكمة الإدارية ومنحها صلاحية مراجعة مشروعية الأوامر الصادرة. كما نص القرار الإداري الصادر عن الجهاز الإداري على أن يكون هذا القرار أداة لتقييم مدى مشروعية الإجراء الإداري، وفقًا للشكوى رقم ٧/٥ من قانون التعديل رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ للمؤتمر الوطني الاستشاري (رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩)، الذي يتضمن القسم الخامس المتعلق بالاستئنافات ضد الأوامر والقرارات. ومن بين المعايير التي يتعين مراعاتها:

١- أن يتضمن الأمر أو القرار مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو اللوائح الداخلية.

٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر مخالفًا لقواعد الاختصاص أو مشوبًا بعيوب في الشكل أو الإجراءات أو الموضوع أو السبب.

٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق أو تفسير القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو اللوائح الداخلية، أو أن يكون قد شابته إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو انحراف بها..٣٩سعى القضاء الإداري في العراق إلى حماية حقوق الإنسان من خلال تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الأفراد في العديد من الأعمال الإدارية، وخاصة في القرارات الإدارية التي تُعد من أبرز الضمانات لحقوق الإنسان وحرياته. فقد عمل القضاء الإداري على تطبيق معايير الموضوعية والمشروعية، مما أسهم في بناء مبدأ الموازنة في أحكامه. ويعكس هذا الدور المرسوم له في حماية مبدأ المشروعية وبناء دولة القانون، من خلال إصدار العديد من الأحكام القضائية الفعالة التي توازن بين حماية حقوق

الإنسان من جهة، والمصلحة العامة من جهة أخرى.بناءً على ذلك، اعتبر القضاء الإداري العراقي أن القرارات التي تمس الحقوق الشخصية أو التي تتضمن اعتداءً صارخًا تعتبر قرارات معدومة وليست باطلة فقط. ويترتب على ذلك فقدان القرار الإداري لصفته الإدارية، ليصبح مجرد عمل غير قانوني.مادي لا يقوى على إنتاج آثار قانونية، ولصاحب المصلحة أن يتمسك بالانعدام دوماً لأن هذا القرار غير قابل للتنفيذ المباشر كما لا يجوز تصحيحه بالإجازة أو التصديق ويمكن سحبه في كل حين من دون التقيد بميعاد، فضلاً عن أن تنفيذه يعد من أعمال الغصب المادية وبالتالي تجوز إقامة دعوى الإلغاء بشأنه ومساءلة الموظف المختص بتنفيذه شخصياً.٤٠

المطلب الثاني: رقابة الامتناع

تعد رقابة الامتناع من ابتكار القضاء الأمريكي، وذلك بسبب غياب نص دستوري يمنح الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين الاتحادية في الدستور الأمريكي. يمكن تعريف رقابة الامتناع بأنها وسيلة دفاعية يلجأ إليها المتضرر من تطبيق قانون معين أثناء نظر دعوى أمام القضاء، حيث يطلب استبعاد تطبيق هذا القانون بسبب مخالفته للدستور. يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حال عدم وجود نص دستوري ينظم الرقابة على دستورية القوانين، فلا يحتاج إلى نص دستوري خاص لأن ذلك يتصل بطبيعة عمل القاضي. عندما يدفع المدعى عليه بعدم دستورية قانون معين، يجب على القاضي فحص هذا الدفع، فإذا تبين له أن القانون يتماشى مع أحكام الدستور، قضى بتطبيقه. أما إذا ثبت له أن القانون مخالف للدستور، فعليه أن يرجح كفة الدستور باعتباره التشريع الأعلى ويقرر الامتناع عن تطبيق هذا القانون في القضية المعروضة.وبما أن الحكم في رقابة الامتناع يقتصر على الامتناع عن تطبيق القانون لعدم توافقه مع الدستور، فإن له حجية نسبية، أي أن أثره يقتصر على أطراف الدعوى فقط. يبقى القانون ساريًا وموجودًا، وإذا لم يتم الطعن فيه أو إذا قررت المحاكم الأخرى أنه دستوري، يمكن لتلك المحاكم تطبيقه حتى تصدر المحاكم حكمًا يختلف في هذا الصدد. ومع ذلك، يُلاحظ في الممارسة أن المحكمة العليا قد تصدر حكمًا بعدم تطبيق القانون لأنه غير دستوري، مما يقيّد جميع المحاكم في جميع درجاتها، ويؤدي إلى تعطيل تطبيق هذا القانون..٤١قبل التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، كانت المحاكم العراقية العادية تقتصر على مراقبة القرارات الإدارية عبر الحكم بعدم الممانعة، مما كان يحرمها من سلطة إلغاء هذه القرارات. وكان للأجهزة القضائية العادية اختصاص عام في جميع أنواع المنازعات، حيث تعتبر المادة ٧٣ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ من أبرز المصادر التي تحدد هذه الولاية القضائية، والتي تشمل جميع القضايا والمسائل المدنية والجنائية الخاصة بحكومة العراق، باستثناء الإجراءات والمسائل التي تقع ضمن اختصاص المحاكم الدينية أو المحاكم الخاصة، كما هو منصوص عليه في هذا القانون أو القوانين الأخرى السارية..٤٢ بعد سقوط الدستور إثر ثورة ١٤ يوليو ١٩٥٨، لم يتضمن أي من الدساتير اللاحقة نصًا مماثلًا للمادة ٧٣. ومع ذلك، فقد نصت القوانين التي تم إصدارها بعد إلغاء الدستور على الاختصاص العام للقضاء، مما عوض الفراغ الذي خلفه إلغاء المادة المذكورة.٤٣ نصت المادة ٣ من قانون الاختصاص رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ على الاختصاص العام للمحاكم، بينما تنص المادة ٢٩ من قانون الإجراءات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ على أنه: "تطبق المحكمة على جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، باستثناء الحالات التي استثناها النصوص الخاصة". وبخصوص هذه المادة، فإن الأسس القانونية لها تتمثل في أن القانون يهدف إلى توسيع اختصاص المحاكم المدنية ليشمل جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وجميع القضايا، باستثناء ما تم استثناؤه بنصوص خاصة. وبذلك، يمكن تمديد هذا الاختصاص ليشمل القضايا التي قد تكون جزءًا من اختصاص القضاء الإداري، ما لم ينص القانون على استثنائهاوتشبه المادة ٣ من قانون تنظيم القضاء رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المادة ٣ من قانون القضاء الملغي.٤٤ يظهر من النص السابق أن المحاكم العادية تتمتع باختصاص مراجعة القرارات الإدارية، مما يتيح لها إلغاء تلك القرارات إذا كانت غير قانونية. ولا يوجد مانع قانوني أمام القضاء العادي لإلغاء القرارات الإدارية غير القانونية، وهو ما يتوافق مع الرأي السائد في الفقه العراقي. وقد أكدت المحكمة العليا هذا التوجه في قرارها الذي نص على أن "التأكيد على أن المحاكم ليس لها سلطة لإلغاء القرارات الإدارية باطل، لأن القضاء له اختصاص عام وهو الوصي على حقوق الشعب إلا في الحالات التي يحظرها القانون."ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المحاكم العراقية، بما في ذلك المحكمة العليا، قد ترددت في إلغاء القرارات الإدارية، واكتفت في العديد من الحالات بدعوى "عدم ممانعة". هذا يعني أنه يتم منع السلطة التي أصدرت القرار غير القانوني من الطعن في القرار، مما يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري دون إلغائه هذا الإجراء لا يعد فعالًا مثل الإلغاء الفعلي، لأنه إذا كان القرار المعني يتعلق بأكثر من طرف، فإن تأثيره يقتصر على أطراف الدعوى فقط دون الأطراف الثالثة، فهو إجراء شخصي وليس إجراءً عينيًا. حتى في حالة إلغاء القرار الإداري، لا يتم التطرق إلى إلغاء تنفيذه كما لو كان القرار غير موجود.فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية، لا يسمح للمحاكم بإنفاذ قرارات غير قانونية، ولكن نادرًا ما تلجأ المحاكم إلى هذا الأسلوب في أحكامها، حيث غالبًا ما تستند إلى قاعدة فصل السلطات كذريعة لعدم مراقبة شرعية القرارات التنظيمية. وقد أشارت بعض قرارات المحكمة العليا إلى ذلك، حيث نصت على أن "حكم

الفصل بين السلطات لا يسمح للقضاء بالنظر في الأفعال التي تمنحها صلاحيات تنفيذية وفقًا لأحكام القانون".من الجدير بالذكر أن القضاء العراقي يتبنى مفهوم الفصل المطلق للسلطات، وهو ما يعد غير معتاد في النظام القانوني العراقي، حيث لم تحدده الدساتير العراقية المتعاقبة. بدلاً من ذلك، نص دستور عام ١٩٢٥ والدستور الانتقالي لعام ١٩٦٨ على أن القضاء يراقب دستورية القوانين، مما يجعل مراقبة الشرعية أولوية للقضاء العادي. ٤٥.من المهم أن نلاحظ أن الاختصاص العام للمحاكم العراقية قد خضع لعدة استثناءات من قبل المشرعين، الذين أحالوا بعض النزاعات إلى اللجان والمجالس الخاصة. كما سمح البعض الآخر للسلطة التنفيذية أو لرئيس الجمهورية أو الدولة فقط برفع استئناف في هذه القضايا..

المطلب الثالث: الملائمة في العراق

من المهم أن نشير إلى أن الاختصاص العام للمحاكم العراقية قد خضع لعدة استثناءات نص عليها المشرعون، حيث تم إحالة بعض النزاعات إلى اللجان والمجالس الخاصة. كما منح البعض الآخر الحق في رفع الاستئناف في هذه القضايا فقط للسلطة التنفيذية أو لرئيس الجمهورية أو الدولة. وعلى الرغم من إنكار بعض الفقهاء لوجود رقابة قضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، فإن هذه المسألة تعتبر من صميم الإدارة بمعناها الفني، وليس القانوني، إذ تتعلق بالإدارة الرشيدة التي يختص بها المسؤولون في الإدارة وحدهم، وهم الذين يقررون مدى ملاءمة تصرفاتهم. وبالتالي، تُعد الملاءمة صفة من صفات القرار الإداري، حيث يجب على الإدارة مراعاة ضوابط وشروط معينة عند اتخاذه. ويضيف الدكتور سامي جمال الدين أن ملاءمة التصرف تعني أن هذا التصرف كان مناسبًا أو ملائمًا من حيث التوقيت والمكان، بالإضافة إلى الظروف والاعتبارات المحيطة به..٤٧٤٦الملاءمة في سياق القرار الإداري تعني توافق القرار مع الظروف الخاصة التي استدعت إصداره، بالإضافة إلى الأوضاع السائدة عند اتخاذه والملابسات المصاحبة لذلك. يتم إصدار القرار ليكون ملائماً لظروف الزمان والمكان، وكذلك لاعتبارات أخرى مثل التوقيت المناسب والطريقة الملائمة، فضلاً عن كونه مناسباً لمعالجة الحالة التي تم اتخاذه من أجلها. أما رقابة الملاءمة، فهي رقابة القاضي على مدى أهمية الوقائع التي تشكل ركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر. بمعنى آخر، يقوم القاضي الإداري بمراقبة درجة خطورة القرار ومدى توافق الوقائع مع أهمية القرار في هذا السياق..٤٨تتضح فكرة الملاءمة في مجال القانون الإداري على أنها نتيجة للعمل الذي يتضمنه القرار الإداري. فالقرار يُعتبر ملائماً إذا تم اتخاذه في الوقت المناسب أو بطريقة مناسبة، أو إذا كان متوافقاً مع الظروف والأوضاع السائدة حين اتخاذه. كما يُعتبر القرار ملائماً إذا كانت الإجراءات المتخذة تتناسب مع سبب اتخاذه.فالملاءمة تعني اختيار الإجراء الأنسب الذي يتوافق مع أهمية الوقائع وظروف القضية. وبالتالي، يقع على عاتق القاضي الإداري مراقبة أعمال الإدارة التي صدرت في إطار سلطتها التقديرية، من خلال فحص القرار المتخذ للتأكد من توافر جميع شروط مشروعيته. ويجب على القاضي التأكد ما إذا كانت الإدارة قد اتخذت القرار في أفضل الظروف وبروح موضوعية، بعيداً عن البواعث الشخصية، لضمان ملاءمته وصحته.49.حقق القضاء الإداري الفرنسي تقدمًا ملحوظًا في تعزيز الرقابة على الإدارة، خاصة في ما يتعلق بتقييم السلطة التنفيذية للحقائق ومدى توافق القرارات الإدارية مع المصلحة العامة. في هذا السياق، قام بتأسيس نظريتين رئيسيتين: "الأخطاء الواضحة في التقدير" و"توازن الفوائد والتكاليف للقرارات الإدارية". ومن خلال هاتين النظريتين، بدأ القضاء الفرنسي في إلغاء القرارات الإدارية غير السليمة بشكل واضح، خاصة في تقييم السلطة التنفيذية للحقائق٥٠.أما في السياق العراقي، فقد اتبع القضاء العراقي، سواء القديم أو الحديث، الاتجاه المتقدم للفقه الفرنسي والمصري في أحكامه، وهو ما يتجسد في حكم صدر في ٨ مارس ٢٠٠٤. حيث تمت مراجعة الاستئناف التمييزي من قبل مجلس التعويضات، الذي قرر قبول الاستئناف رسميًا بعد التحقق من أن تقدير التعويض كان مناسبًا ولم يكن ضئيلًا، مما أدى إلى تصديق القرار..٥١ تتميز العدالة الإدارية بأنها لا تقتصر فقط على ضمان تطبيق القانون بشكل سليم، بل تسعى أيضًا لتحقيق التوازن والملاءمة بين المصالح الخاصة والعامة. كما يوضح ذلك البيان التفسيري لمجلس الدولة المصري، الذي يشير إلى أن القضاء الإداري يتمتع بخصائص مميزة. فهو ليس مجرد قضاء تطبيقي كما هو الحال في القضاء المدني، بل يعد قضاءً بنّاءً في المقام الأول، حيث يساهم في تشكيل العلاقة بين السلطة التنفيذية والفرد بما يتوافق مع الصالح العام. يتسم هذا النوع من القضاء بتقديم حلول ملائمة لمختلف الروابط القانونية التي تختلف جوهريًا عن الروابط التي تنظمها القوانين الخاصة. ومن ثم، يقوم القضاء الإداري بدور رئيسي في البحث والفحص واتخاذ القرارات الدقيقة التي توازن بين ضرورة تحقيق المصلحة العامة وأهمية الحفاظ على حقوق الأفراد .٥٢في العقوبة الإدارية، تركز سلطة القضاء على تحديد التوازن المناسب بين عدة عناصر، مثل خطورة الانتهاك للمصالح، بغض النظر عن نوعها أو درجة الانتهاك. كما يتعين مراعاة منفعة الجاني من جريمته، وحجم العقوبة المفروضة عليها، مع التركيز على الحقوق والحريات الأساسية، والتوازن بين هذين العنصرين. يجب على القضاء التأكد من أن العقوبة ليست قاسية إلى درجة تمثل انتهاكًا للحرية أو للحقوق الأساسية، كما يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع

الفعل المرتكب، دون أن تكون مفرطة أو غير مبررة. لذا، لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتجاهل التزاماتها القانونية بتطبيق عقوبة متوافقة مع وقائع قانونية سليمة، وأي غموض في النصوص التي تحدد الواقعة لا يعتبر مبررًا قانونيًا، لأن الوقائع التي يتم تطبيق العقوبة عليها يجب أن تكون مدعومة قانونيًا. ٥٣ والمضمون للتناسب هو أن السلطة المختصة يجب أن تمتنع عن المبالغة في تحديد العقوبة، ولا يجوز لها أن تقيمها بشكل تعسفي. بل يجب عليها اتخاذ التدابير الملائمة للتعامل مع الانتهاكات غير القانونية أو الإدارية وآثار العقوبة الناتجة عنها. كما يجب أن تتبع منطق الحرص على ردع المخالفين وتحذير الآخرين من ارتكاب نفس الأفعال. لذلك، يجب أن تكون ضوابط العقوبة أو حدودها قائمة على أسس موضوعية، وأي تجاوز لهذه الضوابط يُعتبر تعسفًا أو استبدادًا، ويجب التصدي له ورفضه. ٥٤لمعقولية أن تولي السلطة التنفيذية العناية الكافية في تقديرها حتى لا تسيء استخدامها.٥٥يجدر الإشارة إلى أنه عندما يتبنى قاضي القانون الإداري منظورًا جديدًا في رقابته، فإنه يركز على مدى قابلية تنفيذ القرار الإداري، ويراقب التناسب بين القرار والظروف المحيطة به، بما في ذلك مدى تناسب العقوبة مع المخالفة التي تبررها ومدى ملاءمتها.٥٦فالقاضي، في إطار رقابته على الإدارة، يعمل على استعادة التوازن في الحالات التي تكون فيها عقوبة الإدارة مبالغاً فيها وغير متناسبة مع حجم الخطأ، وذلك للحفاظ على حقوق الأطراف المتعاقدة ومنع الإدارة من الاستفادة على حسابهم. كما أنه يتدخل في حال عدم ضرورة أو مبرر لاستخدام الإدارة لصلاحياتها في فرض عقوبات. إن تضمين تقييم العقوبات الإدارية ضمن نطاق السلطة التقديرية لا يعني بالضرورة عدم تدخل القضاء، بل يعني ترك بعض الحرية للسلطة التنفيذية التي تكون أقرب إلى الواقع اليومي وتملك الفهم الأعمق للتفاصيل المتغيرة من حالة إلى أخرى. وعليه، إذا كانت مسألة تقدير العقوبة تُعد من الصلاحيات التقديرية الممنوحة للسلطة التنفيذية، فإن للقضاء حق التدخل لمراجعة ما إذا كان هذا التقدير قد تجاوز الحدود المعقولة، سواء من حيث التشديد أو التخفيف. وبشكل عام، يُعد توجه القضاء الإداري العربي نحو فرض رقابة على ملاءمة بعض القرارات الإدارية خطوة جريئة وفعالة تعكس أهمية الدور القضائي في هذا المجال..٥٧

الخاتمة

بعد استعراض الإطار النظري والتطبيقي للرقابة القضائية على القرارات الحكومية ذات قوة القانون في العراق، توصل البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

النتائج:

تفتقر بعض القرارات الحكومية إلى رقابة قضائية فعّالة نتيجة تصنيفها كأعمال سيادة أو تحصينها قانونيًا، مما يضعف سيادة القانون.

القضاء الإداري العراقي يعاني من ضعف في التعامل مع بعض القرارات ذات الطابع الاستثنائي، مقارنة بما هو معمول به في الأنظمة القانونية الأخرى كالنظامين المصري والفرنسي.

هناك فجوة واضحة بين النصوص القانونية النظرية وتطبيقها العملي، مما يؤدي إلى إشكاليات في حماية الحقوق والحريات.

تجارب الدول المقارنة أظهرت أهمية استقلال القضاء الإداري في تعزيز الرقابة وضمان العدالة الإدارية.

التوصيات:

ضرورة مراجعة القوانين التي تمنح حصانة لبعض القرارات الحكومية، بما يضمن خضوعها للرقابة القضائية.

تعزيز استقلال القضاء الإداري العراقي وتزويده بالإمكانات اللازمة لزيادة كفاءته وفعاليته.

تبني تشريعات واضحة تحدد نطاق أعمال السيادة بدقة، مع تقليل استخدامها كذريعة للتهرب من رقابة القضاء .

الاستفادة من التجارب الدولية في تطوير القضاء الإداري العراقي، خاصة من النظامين المصري والفرنسي.

إطلاق برامج تدريب وتأهيل للقضاة الإداريين، بما يضمن إلمامهم الكامل بالتطورات القانونية والإدارية الحديثة.

يؤكد البحث أهمية إصلاح النظام القضائي الإداري في العراق لضمان تحقيق العدالة الإدارية وحماية سيادة القانون، مما يعزز ثقة المواطنين في القضاء ودوره في تحقيق المساواة والإنصاف.

هوامش البحث

١. ابن منظور جمال الدين الانصاري، لسان العرب، الدار المصرية للتأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٥٦، ص ١٤٠ ،

٢. ابن منظور جمال الدين الانصاري، لسان العرب، الدار المصرية للتأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٢١٤

٣. الكفراوي، عون محمود. النقود والمصارف في النظام الإسلامي، ص ٢٢٧

٤. عبدالباري، «استراتيجية الشرعي الخارجي بجث مقدم إلى المؤتمر الرابع للهيئات الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية»، ص٣
٥. سامي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، ص ٢٣٠
٦. عوايدي، عملية رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ص ٢٤
٧. سيلامي، «الضبط الإداري البلدي في الجزائر»، ص ١٩٥
٨. محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ص ١٢٨
٩. الصروخ، القانون الإداري، دار العلم، مصر، ٢٠١١ ، ص ٣٧٠
١٠. أيو شرار، «رقابة القضاء على أعمال الإدارة»، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، العراق، ص١٩٤
١١. السنهوري، «مقال عن مجلس الدولة»، ص ٢
١٢ ابن منظور، لسان العرب، الدار المصرية للتأليف والترجمة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٦٧
١٣ سامي عبد الحميد"، نظرية اتخاذ القرار الإداري"، الدار الجامعية"، ٢٠٠٧، لبنان، ص١٩٤
١٤. النعيمي، «تعريف القرارات الحكومية »، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ القاهرة ، ص ٤٣
١٥ محمد سعيد مراد، دور الحكومة في اتخاذ القرارات، دار الفكر العربي، ٢٠٠٩، مصر، ص١٤٢.
١٦. عصام نعمة، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ ، ص ٨٢
١٧. الطماوي، نظرية التعسّف في استعمال السلطة، دار الياسين، بيروت، ١٩٩٧ ، ص ٩١
١٨. الجبوري ماهر، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة، العراق، ٢٠١٩ ، ص ٧٥
19. بركات زين العابدين، مبادئ القانون الإداري، دار السلام، الجزائر، ٢٠١١١٢٥
٢٠. الحسيني، تعريف القرارات الحكومية وعناصره، دار الوزان، سوريا، ١٩٩٨، ، ص ٢٥٣
٢١. بسيوني، «القضاء الإداري»، دار النهضة العربية ، ص ١٤٨
٢٢. سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة. ٢٠٠٩ ، ص ١٢٩
٢٣. عثمان بشير، القرارات الحكومية تعريفه وإجراءات الطعن فيه في القانون السوداني، ص ٣٤
٢٤. نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) في (١٩٧٥/٦/١٤)
٢٥. بعلي، الصغير، القضاء الإداري، دار النهوض، بيروت، ١٩٩٧، الطبعة الأولى ، ص ٢٢١
٢٦. سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة. ٢٠٠٩ ، ص ١٢٥
٢٧. الجيلالي خالد، محاضرات في مقياس نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار العلم والثقافة، مصر، ٢٠١٣ ص ٢٥٣
٢٨. عصام نعمة، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دار السلام، لبنان، ٢٠١٣ ، ص ١٨
٢٩. سامي جمال الدين، "الفقه الإداري: النظرية العامة للقرار الإداري"، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠، ص١٩٤
٣٠. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مذكرات مطبوعة بالرونيو، دار التوحيد، العراق، ٢٠١١، ص ٩
٣١. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضرة ومستقبله، (دراسة مقارنة)، ص ٤١
٣٢. فؤاد العطار، القضاء الإداري، ص١٦١
٣٣. حداد، رقابة القضاء على القرارات الإدارية كآلية للحد من التعسف الإداري، دار العلم، حمص، ٢٠، ص ٣٩١
. DEBBASCHE Charle , Contentieux Administratif , 02 ED: p.647.٣٤
٣٥. عديلة جعبور وسميرة حيون،«رقابة المشروعية على القرار الإداري»، دار المدى، ١٩٩٤، بيروت ، ص ٥٢
٣٦. لمياء خزار، «دور مجلس الدولة في المنازعات الإدارية»، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٧، ، ص ١٤
٣٧. عمر عبد الله، «الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة»، دارالفكر القانوني، العراق، ٢٠٠٢:ص ٢٠
٣٨. الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، دار المعارف، سوريا ، ٢٠١٨ ، ص ٤
٣٩. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل
٤٠. غازي فيصل، مقالات وتعليقات في القانون العام، ص ٨٩

٤١. ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، دار الفكر العربي، ٢٠٢١، مصر ، ص ١٤١
٤٢. رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، ص ٤٦
٤٣. البديري، «الطعن في أحكام المحاكم الإدارية في العراق أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (دراسة مقارنة)»، ص ٥
٤٤. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري، ص ٥١-٥٢
٤٥ ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، دار الفكر العربي، ٢٠٢١، مصر، ص٤٣
٤٦. نزار أبو دان، رقابة القضاء على التناسب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، العراق ، ص ٦٤
٤٧. سامي جمال الدين، "الفقه الإداري: النظرية العامة للقرار الإداري"، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠، ص ٢١٩
٤٨. رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار العلم والثقافة، مصر، ٢٠١١ ، ص ٢٠٨
49. عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، دار الشروق، ٢٠٠٤، بيروت، ، ص ٣٥
٥٠ سامي جمال الدين، "الفقه الإداري: النظرية العامة للقرار الإداري"، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠، ص١٩٤
٥١. حميد يونس، عقود المقاولات التي تكون الدولة طرفا فيه، دار البيضاء، المغرب، ٢٠١٣ ا، ص ٦٢
٥٢. حميد يونس ، عقود المقاولات التي تكون الدولة طرفا فيه، دار البيضاء، المغرب، ٢٠١٣ ا، المصدر السابق ، ص٦٥.
٥٣. باهي أبو يونس، رقابة القضاء على شرعية الجزاءات الادارية العام، دار المعارف، ١٩٩٠، سوريا ة، ص ١١١-١١٢
٥٤. زكي أبو عامر، قانون العقوبات، دار النهوض، بيروت، ١٩٩٧، الطبعة الأولى ص ٤٥٤
٥٥. باهي أبو يونس، المصدر السابق ، ص ١١٩
٥٦. عبد السميع هاشمة، ص ٤٥
٥٧. عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء ٤٣٦-٤٣٧

المصادر

أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، دار الفكر العربي، ٢٠٢١، مصر .
أيو شرار، «رقابة القضاء على أعمال الإدارة»، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، العراق.
الجيلالي خالد، محاضرات في مقياس نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار العلم والثقافة، مصر، ٢٠١٣ .
باهي أبو يونس، رقابة القضاء على شرعية الجزاءات الادارية العام، دار المعارف، ١٩٩٠، سوريا
زكي أبو عامر، قانون العقوبات، دار النهوض، بيروت، ١٩٩٧، الطبعة الأولى
بعلي، الصغير، القضاء الإداري، دار النهوض، بيروت، ١٩٩٧، الطبعة الأولى.
الجبوري ماهر، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة، العراق، ٢٠١٩
الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، دار المعارف، سوريا ،٢٠١٨
حسيني، تعريف القرارات الحكومية وعناصره، دار الوزان، سوريا، ١٩٩٨،.
حداد، رقابة القضاء على القرارات الإدارية كآلية للحد من التعسف الإداري، دار العلم، حمص، ٢٠١٣.
خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري.
سامي جمال الدين، "الفقه الإداري: النظرية العامة للقرار الإداري"، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠.
سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة. ٢٠٠٩
الصروخ، القانون الإداري، دار العلم، مصر، ٢٠١١
عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنة).
عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، مصر
عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء .
عثمان بشير، القرارات الحكومية تعريفه وإجراءات الطعن فيه في القانون السوداني.
عمر عبد الله، «الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة»، دارالفكر القانوني، العراق، ٢٠٠٢.

عصام نعمة، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دار السلام، لبنان، ٢٠١٣.
عديلة جعبور وسميرة حيون، «رقابة المشروعية على القرار الإداري»، دار المدى، ١٩٩٤، بيروت .
لمياء خزار، «دور مجلس الدولة في المنازعات الإدارية»، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٧.
محمد علي جواد، القضاء الإداري، مذكرات مطبوعة بالرونيو، دار التوحيد، العراق، ٢٠١١.
نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) في (١٩٧٥/٦/١٤).
نزار أبو دان، رقابة القضاء على التناسب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، العراق.