ماهية القرار الاداري وعيوبه

م.م. علي سليمان شجاع / كلية العلوم / جامعة كركوك / العراق

alisuliman@uokirkuk.edu.iq

د. عباس نصر الله / الجامعة الاسلامية في لبنان

abbas.nasrallah@iul.edu.lb

الملخص:

ارتبطت فكرة القرار الإداري بوظائف الإدارة القانونية وسلطتها المنفردة ، بهدف إنجاز المهام، وتعزيز أداء النشاط الإداري، وتحقيق الصالح العام، ولا شك أن القرارات الإدارية، دون استثناء، ينبغي أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتنبع أهمية القرار الإداري من كونه هو الأسلوب المفضل لدى الإدارة في تنفيذ مهامها، نظراً لسرعة ونشاط العمل الإداري الذي تنجزه.

ولما كان القرار الإداري بطبيعته من أهم فضائل الإدارة، وقراراته لها قوة الشيء المحكوم به مثل قوة الشيء المقضي به، التي تتمتع بها الأحكام القضائية، ويضيف طابعا ملزمة للأفراد، بل ومجهزة بارتباط الصحة والسلامة، ويظل هذا مرتبطاً بها، بحيث تعتبر القرارات الإدارية وسيلة للتحقق من صحة القواعد التي تتضمنها، ولها أهمية قانونية حتى ثبت خلاف ذلك، مثل اساس القرار الإداري، وبنيته وأصله، هو قاعدة قانونية قطعية واجبة النفاذ، وملزمة للهدف دون موافقته المسبقة، إلا أن النص القرار الإداري أقل مرتبة من النص القانوني، أو اللائحة، في تسلسل قوة القاعدة القانونية، التي تقتضي عدم مخالفة النص الذي فوقها، ويجوز إرسال القرار الإداري من قبل فرد أو أكثر، أو قد يتم إرساله عن طريق جهة إدارية أو أكثر، ما دامت وظيفتها لصالح جهة إدارية واحدة، وينبغي في القرار الإداري أن يكون قاطعاً أو ساري المفعول، حتى ينجم مفاعيله القانونية، لا أن يكون قابلاً للمراجعة، أو التعقيب، أو الموافقة من سلطة إدارية أعلى، أي يجب أن يكون القرار الإداري، عملاً نهائياً موجوداً، وجوداً قانونياً وواقعياً، يستطيع إنتاج آثاره القانونية، اتفق لقضاء والفقه الإداري على أن مصدر القرار الإداري يجب أن يحترم قواعد الشرعية الداخلية وهي الموضوع والسبب والغرض، وعناصر الشرعية الخارجية وهي الاختصاص والشكل والإجراءات، وإذا كان الأصل في القرار الإداري إلزامه باحترام أحكام الشرعية الخارجية بما في ذلك الشكل، فإن الأصل العام هو أن الإدارة لا تختص في إثبات قراراتها بطريقة معينة، ومع ذلك، يوجد استثناءً من الأصل، فيجوز للمشرع أن يلزم الإدارة، بمجرد إصدار القرار، بإصداره بصيغة معينة، وخروج الإدارة عن سيطرتها في هذا الشأن يجعل قرارها قابلاً للإلغاء.

الكلمات المفتاحية: (القرار الإداري، الإدارة القانونية).

The nature of the administrative decision and its disadvantages

Mr. Ali Suleiman Shuja / College of Science / University of Kirkuk / Iraq

alisuliman@uokirkuk.edu.iq

Dr. Abbas Nasrallah / Islamic University in Lebanon

abbas.nasrallah@iul.edu.lb

Abstract:

The idea of administrative decision is linked to the functions of legal administration and its sole authority, with the aim of accomplishing tasks, enhancing the performance of administrative activity, and achieving the public good. There is no doubt that administrative decisions, without exception, should aim to achieve the public interest, and the importance of administrative decision stems from it being the preferred method. The administration has the ability to carry out its tasks, due to the speed and activity of the administrative work it accomplishes.

Since the administrative decision is, by its nature, one of the most important virtues of administration, and its decisions have the force of the adjudicated thing, similar to the force of the adjudicated thing, which judicial rulings have, and it adds a binding character to individuals, and is even equipped with a link to health and safety, and this remains linked to it, so that administrative decisions are considered a means of verification. The validity of the rules it contains, and they have legal importance until proven otherwise, such as the basis of the administrative decision, its structure and origin, is a final legal rule that is enforceable and binding on the target without its prior approval. However, the text of the administrative decision is lower in rank than the legal text, or regulation, in The sequence of strength of the legal rule, which requires not violating the text above it, and the administrative decision may be sent by one or more individuals, or it may be sent by one or more administrative bodies, as long as its function is for the benefit of one administrative body, and the administrative decision must be conclusive or It is valid, in order for it to produce its legal effects, and not be subject to review, comment, or approval from a higher administrative authority. That is, the administrative decision must be a final, existing act, with a legal and realistic existence, that can produce its legal effects. Judiciary and administrative jurisprudence have agreed that The source of the administrative decision

must respect the rules of internal legitimacy, which are the subject, reason, and purpose, and the elements of external legitimacy, which are jurisdiction, form, and procedures. If the origin of the administrative decision is to oblige it to respect the provisions of external legitimacy, including the form, then the general principle is that the administration does not have the authority to prove its decisions in a way. However, there is an exception to the original, as the legislator may oblige the administration, once the decision is issued, to issue it in a specific form, and the administration's departure from its control in this regard makes its decision revocable.

Keywords: (administrative decision, legal administration).

المقدمة:

تعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل التي تساعد السلطة التنفيذية على القيام بواجباتها وتنفيذ التزاماتها، وأن تمارس اختصاصاتها وفق أحكام القانون وأن تلتزم بمبدأ المشروعية، ومع ذلك، أثناء اتخاذ قراراتها، قد تخرج عن مبدأ الشرعية، عمداً أو عن غير قصد، مما يسبب ضرر للإفراد، فتعد هذه القرارات في الحالات المذكورة معيبة، حيث يتعين عندها إما الحكم ببطلانها إن كان العيب الذي شابها ليس من الجسامة، أو الحكم بانعدامها إن كانت العيوب التي احتوتها تلك القرارات جسيمة وواضحة، بحيث لا يمكن أن توصف بأنها تطبيق لنص في قانون أو لائحة، عندها يعد القرار معدوماً وفاقداً لصفته الإدارية، ونازلاً إلى مرتبة الأعمال المادية، ليس فحسب، بل في بعض الأحيان يتعين تعويض من الحقت بهم أضراراً، ولعل السبب في خطورة خروج الإدارة العامة عن مبدأ المشروعية يتمثل في كون الأعمال الصادرة عن الإدارة فيها اعتداء على مبدأ الشرعية وينطوي على انتهاك لحقوق وحريات المواطنين.

واذا كان الاصل ان القرارات الادارية تتمتع بافتراض الصلاحية والشرعية، حيث يفترض ان القرار الاداري صدر بشكل صحيح ومشروع وفق احكام القانون وانه خال من كل عيب، إلا أنّ هذه القرينة قابلة لإثبات العكس، فعلى رافع الدعوى أن يثبت أن القرار الإداري المطلوب إبطاله قد شابه عيب والتي تجعل القرارات الإدارية غير مشروعة، وقد يكتشف القاضي الإداري عيباً آخر بخلاف العيب الذي يستند إليه الطاعن في طعنه، فإذا كان هذا العيب متعلقاً بالنظام العام كما هو الشأن بالنسبة لعيب عدم الاختصاص، فإن القاضي يثيره من تلقاء نفسه ويترتب عليه النتائج القانونية في حكمه.

ويتطلب القانون توافر عدة شروط لقبول دعوى الإلغاء، ومن هذه الشروط ما يتعلق بمحل الطعن وهو القرار الإداري، ومنها ما يتعلق بالطاعن وهي المصلحة التي يجب توافرها في رافع الدعوى وهي المصلحة الشخصية المباشرة، ومنها يتعلق بميعاد رفع الدعوى والاستثناءات القانونية على هذا الشرط من وقف وامتداد ودوام، وأخيراً شرط انتفاء الطعن الموازي، أي عدم وجود جهة قضائية أخرى تحقق للمستدعي جميع المميزات التي تحققها دعوى الإلغاء، ويختص قضاء الإلغاء بالنظر في الطعون المقدمة إليه للطعن في القرارات الإدارية لوجود عيب في الاختصاص أو الشكل أو الغاية أو المحل أو السبب.

بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، اتبعت دولة العراق النظام القضائي المزدوج انسجاما مع المسار القضائي ذاته المتبع في كل من فرنسا ومصر، وانشأت لأول مرة محكمة القضاء الاداري في بغداد، ولم يكن انشاء هذا النظام، في بادئ الامر، متكاملاً وإنما اعتراه الكثير من الثغرات والنواقص منها يتعلق بضيق الاختصاصات والاستثناءات الكثيرة عليه، ومنها يتعلق بالهيكل الإداري له، ليأتي المشرع في مرحلة لاحقة بسد بعض هذه النواقص وليتجه نحو استكمال مقومات القضاء الإداري وذلك وفقاً للتعديل الخامس لقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

الذي تم تغيير اسمه إلى محكمة قضاء الموظفين بموجب التعديل الخامس لقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، اختصاص النظر في الطعون ضد العقوبات التأديبية بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) المعدل لعام ١٩٩٠، وكذلك تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وأي قانون آخر ينظم علاقة الموظف بدوائر الدولة.

يفهم من ذلك بالأخير أن المشرع العراقي قد أنشأ القرارات الإدارية الصادرة من دوائر الدولة بموجب نصوص تشريعية واضحة، وبالأحرى نشأت دعوى الالغاء بنشوء القضاء الاداري وبصدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، بينما في فرنسا كان لقضاء مجلس الدولة دوراً رياديا في إنشاء دعوى الالغاء.

أولاً: أهمية البحث.

تظهر أهمية هذا البحث في كون القرار الإداري أحد أهم أركان العمل الإداري وهو المحرك الرئيس لكافة الأعمال التي تقوم به الإدارة وعليه تظهر أهمية البحث من الأهمية التي ينطوي عليها القرار الإداري بشكل عام، والآليات القضائية التي تتم بها معالجة العيوب التي تكتنف هذه القرارات، وتبين حدود سلطات القضاء الإداري تجاه القرار الإداري المعيب، ومعرفة حدود السلطات الإدارية تجاه القرار الإداري.

ثانياً: إشكالية البحث:

إن سلطات القضاء الإداري في تقدير عيوب القرار الإداري يتحكم فيها عاملان أساسيان الأول يعتمد على طبيعة العيب المدعى به، حيث أن سلطات القاضي الإداري تختلف من عيب إلى آخر، أما العامل الثاني فيتعلق بنوع السلطة التي تتمتع بها الإدارة بالنسبة للقرار الإداري المطعون فيه وفيما إذا كانت هذه السلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، حدود هذه السلطات وماهيتها تشكل إشكالية البحث، والتي يمكن التعبير عنها من خلال التساؤلات التالية:

١. ما هو المفهوم القانوني للقرار الإداري كأداة لعمل الإدارة؟
٢. ما هي العيوب التي تصيب القرار الإداري وتخل في قانونيته؟

ثالثاً: منهجية 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 والقرار الاداري.

خامساً: هيكلية البحث:

للإجابة على الإشكالية السابقة فقد تم الاعتماد على التقسيم الثنائي للبحث من خلال تقسيمه إلى مقدمة مستوفية لعناصرها، ومبحثين حيث جاء المبحث الاول بعنوان ماهية القرار الإداري وعناصره أما المبحث الثاني فقد كان بعنوان العيوب التي تصيب القرار الاداري وقد قسمنا كل مبحث لمطلبين.

المبحث الاول

ماهية القرار الإداري وعناصره

أن القرار الإداري يتمتع بشأن كبير في العمل الإداري، لأنه يعتبر مضمون العمل الإداري نفسه، وأحد دوافع وجود هذا العمل المفيد، هو تأكيد سير المصلحة العامة والمرافق، إذ يشير الواقع العملي إلى أنه لا يوجد تعريف واحد للقرار الإداري، حتى مع أن القرار الإداري هو أكثر الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة، لتحقيق أغراضها، وتبرز أهميتها من خلال اتصالها المباشر بالأفراد، وارتباطها بمصالحهم، بل وحرياتهم في بعض الأحيان، كما أنها تعتبر الوسيلة الوحيدة لبعض الأنشطة الإدارية [١].

حيث أن وجود القرار الإداري لازم جداً للإدارة، لأجل استعمال أفضلية التطبيق المباشر، ولتحديد المقصود بالقرار الإداري لا بد من التحقق من مكوناته الجوهرية، وكذلك عناصر وجوده، وهي أنه تعبير إداري صادر عن هيئة إدارية بإرادتها المنفردة، بهدف إنشاء أثر قانوني[٢].

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

المطلب الأول

التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري

استخدم مصطلح "القرار الإداري" لأول مرة في فرنسا، بموجب القانون الصادر في ١٦ أغسطس ١٧٩٠، حيث ألزم المحاكم بعدم قبول الطعون على القرارات الإدارية، أيا كان نوعها، في حين كانت القوانين السابقة من هذا التاريخ قد نصت على وهذا الحظر نفسه، إذ كانوا يتحدثون عن عمليات الجهاز الإداري[٣].

أولاً-التعريف الفقهي للقرار الإداري:

إن تعريف الفقه العراقي للقرار الإداري، اقتصر على ذكر عناصر القرار الإداري، حيث عرفها الدكتور غازي فيصل مهدي بأن القرار الإداري هو "افصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية، ويرتب آثاراً قانونية" (٤).

وعلى 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، فلم 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 (٥).

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.

ويستنتج الدكتور فوزت فرحات من هذا التعريف بأن القرار الإداري، يتصف بأنه عمل قانوني، يتخذ بصفة انفرادية، من قبل سلطة إدارية، يتم بموجبه تعديل أو رفض تعديل الحقوق والموجبات(٦)، أما الدكتور محفوظ سكينة، فعرف القرارات النافذة بأنها،" أعمال قانونية تتخذها الإدارة بمشيئتها المنفردة لتظهر فيها إرادتها، وهي تغير الوضع القانوني القائم بما له من حقوق، وما تفرضه من موجبات" (٧).

وقد 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"(٨).

وكما عرفه الدكتور أمين عاطف صليبا بأنه "التصرف القانوني الذي يصدر من جانب واحد من جهة إدارية، ويكون هدفه إنشاء حقوق والتزامات للغير". وعلى هذا الأساس فقد اتفق الفقه الإداري على أن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن الإدارة، من سلطة عامة،

ينشأ عنه وضع قانوني جديد، أو يؤثر على وضع قانوني سابق، مما يعني عدم حصول الإدارة على موافقة مسبقة من المتضررين من هذا القرار كونها الجهة الوحيدة المعنية بتحقيق المصلحة العامة[٩].

ومن التعاريف السابقة للقرار الإداري يتضح أنها تركز على القرار الذي يترتب عليه آثار قانونية، وأن أغلب التعاريف السابقة للقرار الإداري لها نفس المضمون، وأن الفرق بينهما هو في اللفظ فقط، وإذا أردنا وضع تعريف للقرار الإداري فيمكن تعريفه بأنه عمل قانوني تقوم به جهة الإدارة العامة، بما في ذلك سلطتها بموجب القوانين والأنظمة التي من شأنها إنشاء أو تعديل أو إلغاء الوضع القانوني لتحقيق المصلحة العامة.

ثانياً- التعريف القضائي للقرار الإداري:

لم يتطرق المشرع العراقي إلى تعريف القرار الإداري، الأمر الذي دعا الحقوقيين والقضاة إلى مواجهة هذه القضية من خلال محاولة إيجاد تعريف للقرار الإداري، إلا أنهم لم يتفقوا على تعريف شامل يحول دون اتخاذ القرار الإداري، وسنتحدث عن موقف القضاء العراقي من الطابع (النهائي) للقرار الإداري، على النحو التالي:

لم يذكر قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل شرط القطعية في القرار الإداري، إذ لم يشترط المشرع العراقي توافر هذه الصفة في القرار الإداري، بل نص على أن وتختص محكمة القضاء الإداري بدراسة مدى صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة من الموظفين والجهات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، بعد نفاذ هذا القانون، والتي لم تخصص لها جهة استئنافية[١٠].

ورغم إدراج هذا النص وعدم إشارة المشرع العراقي إلى صفة "النهائي" في القرار الإداري، إلا أن محكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أكدتا على ضرورة في القرار الإداري في العديد من الأحكام، منها حكم محكمة القضاء الإداري والذي تقول فيه: (إن القرار المطعون فيه في هذه القضية لم يكن قراراً نهائياً وحاسماً، إذ أن القرارات الإدارية المطعون فيها أمام هذه المحكمة ما هي إلا قرارات إدارية نهائية وحاسمة)[١١].

وما يلاحظ حول قرارات محكمة القضاء الإداري في العراق هو أن المحكمة لم تعط تعريفا واضحا لصفة "النهائية" في القرار الإداري، لذلك تجدها أحيانا تصف القرارات النهائية بأنها "نهائية وحاسمة"، وتصفها أحياناً بـ«القرارات النهائية والحاسمة»، فضلاً عن ما يؤخذ في الاعتبار من قراراتها، وأوضح القرار الإداري النهائي بأنه ذلك القرار الذي يتم إرساله من جهة متخصصة دون الحاجة إلى موافقة جهة أخرى. كما يؤخذ على محكمة القضاء الإداري أنها أضافت إلى نص الفقرة (د) من البند الثاني من المادة (٧) ما لم يرد من قبل المشرع حيث نص على أن (تختص المحكمة الإدارية بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون والتي لم تحدد لها إشارة إلى الطعن فيها)، فكان على المحكمة أن تبين أن المشرع القانون العراقي لم ينص على أن يكون القرار (نهائيا وحاسما)، بل هو الأفضل، ومراعاة القانون والفقه والاجتهاد الإداري المقارن، ترى المحكمة أن القرار الإداري المطعون فيه يجب أن يتمتع بنوعية القطعية أو القطعية أو الحسم.

المطلب الثاني

عناصر وجود القرار الإداري

أن 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[١٢].

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، بأن 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[١٣].

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 [١٤]، وهذا الإعلان، يتمثل في ثلاث صور تعبر فيه الإدارة عن إرادتها، حيث يتمثل في القرار الصريح، والقرار السلبي، والقرار الضمني:

١-مفهوم القرار الصريح:

يبعث هذا القرار عن الإرادة الصريحة، عندما تتخذ الإدارة طريقاً إيجابياً مستقيماً، عن إرادتها المنفردة سواء بالكتابة، أو بالعبارة، أو حتى الإشارة، وبغض النظر عن فحوى القرارات بالموافقة أو الرفض، لهذا السبب يعرف القرار الإداري الصريح بأنه، "القرار الذي يبعث عن الإدارة في صورة إرادة صريحة، إذ يمكن الوقوف على فحواه، ومعرفة المستندات التي تضمها الحقوق الإدارية [١٥].

٢-مفهوم القرار السلبي:

بلغ الفقه والقضاء على أن القرار الإداري، لا يخضع لشكل معين، وإن الإدارة غير ملزمة بإظهاره بشكل معين، ما لم يقتضيه القانون بذلك، لذا فإن القرار الإداري، يمكن أن يصدر مكتوباً أو شفاهياً، إيجابياً أو سلبياً، أو حتى من خلال وسائل الاتصال الحديثة، مثل شبكة المعلومات الدولية، الذي اعتبره القضاء الإداري الفرنسي، شكلاً من أشكال صدور القرار الإداري، التي يمكن أن تعبر فيها الإدارة عن إرادتها وأجاز الطعن بها على هذا الأساس، كما عرف بأنه، "تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها، للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه [١٦].

٣-مفهوم القرار الضمني:

إن وجود القرار الإداري الضمني، والاعتراف به، جاء كرد فعل على صمت الإدارة عن الطلبات المقدمة إليها، وتجاهلها لتلك الطلبات من خلال عدم اتخاذ قرار بشأنها، مما يضع الأفراد في حرج كبير، فمن ناحية، يؤدي صمت الإدارة إلى الإضرار بمصالحهم، ومن ناحية أخرى، لا يستطيع الأفراد مواجهة هذا الصمت، أو الطعن فيه، أمام القضاء، لعدم وجود تعبير واضح عن إرادة الإدارة.

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، وبمقتضى صفة أخرى غير صفتها العامة، وبالتالي لا تعد قراراتها قرارات إدارية [١٧]، ويتضح من هذا الشرط انه يجب أن يتوافر في القرار الإداري أمران هما:

١-أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية:

يعد هذا الشرط من الشروط الأساسية لوجود القرار الإداري، سواء كانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية، فالقرار الإداري يمكن أن يصدر عن رئيس الدولة أو الوزراء، كما يمكن أن يصدر عن مجلس محلي أو هيئة عامة أو إحدى النقابات باعتبارها من أشخاص القانون العام [١٨]، وإن مصطلح سلطة إدارية لا ينطبق على كل عامل أو موظف في الإدارات العامة.

إذ ليس كل إداري، يملك صلاحية إصدار القرارات الإدارية، إذ يرتبط هذا القرار بالسلطة التي منحها القانون هذا الحق، أي يملك الاختصاص الضروري، للتصرف بموجب تقنية القرار الإداري، إذن القرار الإداري، هو الأداة لممارسة امتيازات السلطة العامة، الذي يترجم بالأثر الإجباري والإكراهي المفروض بصورة منفردة، وإن هذا المعيار تبناه القضاء اللبناني في أكثر من قرار، عندما عدته محكمة الاستئناف المدنية، بأنه يدخل ضمن صلاحية القضاء الإداري، العمل الإداري المتخذ ضمن نطاق ممارسة السلطة العامة [١٩]، وقانون مجلس شورى الدولة في العراق، قد حدد اختصاص محكمة القضاء الإداري، بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الصادرة من المواطنين، والهيئات في دوائر الدولة، والقطاع الاشتراكي، وليس من بينها القرارات الصادرة عن النقابات، والمنظمات المهنية، ولذلك، فلا يجوز الطعن بالإلغاء في هذه القرارات، أمام المحاكم المذكورة.

٢- أن يصدر القرار الإداري عن سلطة وطنية:

يشترط أن تكون السلطة الإدارية، التي صدر عنها القرار الإداري، سلطة وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها، وبذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من سلطات إدارية أجنبية، أو من منظمات دولية، وكذلك من موظفين وطنيين يستمدون سلطاتهم من قانون أجنبي، لأن القرار، في هذه الحالات لا يعد قراراً صادراً، عن سلطة وطنية.

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، ومثال 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 [٢٠].

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 [٢١]، 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 [٢٢]، 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.

وعلى ضوء ما تقدم نستنتج: أنه طالما قصدت الإدارة ترتيب أثراً قانونياً معيناً على قرارها الصادر، فإن صفة العمل القانوني تتحقق لهذا القرار، ويقصد بنهائية القرار، أن يكون نافذاً لمجرد صدوره دون حاجة للتصديق عليه، من قبل سلطة أخرى، الأمر الذي يحول دون إمكانية مناقشته أمام سلطة أعلى، ولا يتعارض مع نهائية القرار، أن يكون بمقدور الإدارة سحبه، أو أن يكون موقوفاً، أو مؤقتاً، لأن العبرة بكل الأحوال في نفاذ القرار وترتيبه لآثاره بشكل نهائي، والمعيار المحدد لنهائية القرار من عدمه، يكمن في النص القانوني، حسب ما إذا كان يتطلب تصديق القرار من عدمه، ولكي تتحقق صفة النهائية في القرار الإداري، لا بدَّ أن يكون صادراً عن السلطة التي تملك منحه هذه الصفة، وفقاً لما يحدده المشرع، في كل قرار على حدة.

المبحث الثاني

العيوب التي تصيب القرار الاداري

إن العيوب التي تتعلق بالقرار الإداري تتمثل في خلل انتهاك القانون وخلل السبب وخلل استغلال السلطة وعلى عكس مهمة القاضي الإداري في تقييم العيوب الخارجية للقرار الإداري، والتي تتميز بنوع من السهولة والوضوح، نجد أن مهمة القاضي الإداري في تقييم العيوب الداخلية للقرار الإداري تتميز بنوع من التعقيد ويتطلب درجة كبيرة من العمق، لأن هذه العيوب مرتبطة بموضوع أو محتوى عمل الإدارة ولا علاقة لها به، وبناءً على مصدر القرار أو شكله، يحتاج القاضي إلى جمع جميع موظفيه القانونيين من أجل مطابقة السلوك الذي أتت إليه الإدارة، ممثلاً بالقرار الإداري، مع القواعد القانونية بمعناها الواسع وليس الضيق [٢٣].

من أجل ملاحظة العيوب الداخلية للقرار الإداري، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص المطلب الأول لعيب مخالفة القانون والسبب، بينما نخصص المطلب الثاني لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الأول

عيوب مخالفة القانون والسبب

يجب أن تصدر القرارات الإدارية على أساس القواعد القانونية، وليس المقصود من القاعدة القانونية أن تكون القاعدة المستمدة من القانون بمعناه الرسمي أم لا، أو قرار إداري، بمعنى أن صدور قرار إداري يتعارض مع أحدهما، فالحد الأدنى للقرار مخالف للقانون[٢٤] ، ويوصف عندها القرار بأنه معيب بعيب مخالفة القانون.

أولا: عيوب مخالفة القانون:

يعد عيب مخالفة القانون من أكثر أوجه الإلغاء وقوعاً من الناحية العملية، ورقابة القضاء الإداري على محل القرار ليست رقابة خارجية كما هو الشأن في رقابة على الاختصاص والشكل وإنما هي رقابة داخلية تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون.

فمخالفة الدعوى المحكوم بها هي بمثابة مخالفة للقانون وتجاوز بذلك حدود الصلاحيات، والدعوى المحكوم بها هي المسألة محسومة بحكم قضائي، فهي حجة قاطعة على الصحة، من الشيء المحكوم به، مما منع إعادة مناقشته للمعنيين، من أجل الحصول على مكانة الحقيقة القانونية، لذلك، فإن جميع الأحكام القضائية، بغض النظر عما إذا كانت المحكمة قد أصدرتها، عادية أو إدارية، لها قوة القضية النهائية ويجب أن تحترمها الإدارة، وهنا يجب التمييز بين الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، والأحكام الصادرة عن المحاكم المدنية، والأحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية [٢٥].

تقيد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية جميع الإدارات العامة، إذا كانت من قضاء الإبطال، ولكن إذا كانت من القضاء الكامل، فهي لا تقتصر على الإدارة التي كانت طرفاً في الدعوى، أما الأحكام الصادرة عن المحاكم المدنية فهي لا تقيد الإدارة إلا إذا كانت طرفاً في الدعوى، وفيما يتعلق بالأحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية فهي تقيد الإدارة التي فرضت العقوبة [٢٦].

ونص قانون مجلس الدولة العراقي المعدل في المادة السابعة منه على ما يلي: "يعتبر من أسباب الطعن على وجه الخصوص ... أن الأمر أو القرار يتضمن مخالفة أو مخالفة للقانون أو اللوائح أو التعليمات أو اللوائح الداخلية ".

وهذا يعني أن المشرع العراقي نص صراحة على هذا الخلل وجعله سببا خاصا للطعن على القرار الإداري، ارتبط خلل مخالفة القانون بزاوية المحل، والتي تعرف بالتغيير الذي يحدثه في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره أو إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء المراكز القائمة، وبشكل مباشر يجب أن يكون موضوع القرار الإداري متوافقًا مع القانون، حيث أن الهدف يمثل تأثير قرار الإدارة، وهذا التأثير هو الذي يبحث عن مدى توافقه مع القانون، وسنتحدث عن صور عيب مخالفة القانون حيث يتخذ عيب مخالفة القانون الصور الآتية:

١_ المخالفة المباشرة للقانون:

المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تكمن بقيام الإدارة بعمل تحرمه القاعدة القانونية أو امتناعها عن عمل توجبه القاعدة القانوني يعتبر هذا التطبيق الأكثر دقة لمبدأ الشرعية، حيث لا يجوز لأي مرسوم أن ينص على قضايا مخالفة للقوانين أو تضيف أي شيء إلى القانون، كما لا يمكن لقرار فردي أن يتعارض مع أحكام القانون، كما لا يوجد قرار سواء كان فردياً أو تنظيمياً، يمكن أن يتعارض مع مبادئ للقانون[٢٧]

والمخالفة المباشرة قد تكون إيجابية وقد تكون سلبية، وتتحقق المخالفة الإيجابية في حالة قيام الإدارة بإصدار قرار في موضوع محرم عليها اقتحامه بموجب القاعدة القانونية وتتحقق المخالفة المباشرة السلبية في حال امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء مفروض عليها اتخاذه بنص قاعدة قانونية[٢٨] .

٢_ الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

يمكن الحصول على هذه الصورة إذا أعطت الإدارة الأساس القانوني المعنى الذي لا يقصده القانون، قد يكون هذا التفسير الخاطئ بسبب الغموض أو عدم وضوح النص القانوني محل التفسير، فقد مارس القضاء الإداري العراقي سيطرته فعليًا على سوء تفسير الإدارة للقانون، حيث تبين أن القضاء هو المرجع في حل الخلاف الذي يحدث بين الإدارة والمتظاهرين في صحة القرار الإداري، واستناداً إلى

هذا الشكل من أشكال الانتهاك للقانون، يترتب على ذلك أن تلتزم الإدارة بالتفسير المعتمد من قبل القضاء، حتى لو كان هذا التفسير لا يتفق مع حرف النص.

٣_ الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يعني الخطأ في تطبيق القانون أن الإدارة تتولى السلطة الممنوحة لها بموجب القانون في غير الحالات التي ينص عليها القانون أو دون استيفاء الشروط التي حددها المشرع لممارستها، ويعرف هذا العيب بأنه: "تطبق الإدارة القانون بشكل غير صحيح، فتقوم بممارسة السلطة المخولة لها في غير الحالات التي ينص عليها القانون، أو دون استيفاء الشروط التي يحددها القانون لممارستها".

وقد اختلف الفقه في النظر إلى هذا الشكل من عيوب القرار الإداري المتعلق بالمحل أو ما إذا كان متعلقًا بعيب السبب، حيث اتجه الفقه إلى اعتباره من عيوب المحل، بناءً على حقيقة أن رقابة القضاء فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية هي رقابة موضوعية تهدف إلى مطابقة مكان القرار الإداري لأحكام القانون، ثم يقرر أن الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع المختلفة في ضبط القضاء الإداري في التحقق من وقوع الوقائع الجوهرية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار، وكذلك تعديل الحقائق الثابتة للتأكد من أنها تبرر إصدار القرار من بين العيوب التي تؤثر على محل القرار الإداري[٢٩] .

ثانياً عيب السبب:

السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تجبر السلطة على التدخل، بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، بهدف الوصول للمصلحة العامة التي هو غاية القرار الإداري [٣٠].

والسبب هو من عناصر القرار الإداري، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب، وعلى هذا فعيب السبب هو ان تكون الإدارة قد أصدرت القرار مستندة إلى غير سببه الصحيح [٣١].

وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب قرارها ما لم تلزم قانوناً بذلك، فانه من المفترض في القرار الإداري انه قائم على سببه الصحيح، وعلى من يقول عكس هذا إقامة الدليل [٣٢].

ونلاحظ أن هذا الخلل غير موجود في الأسباب المذكورة في المادة (١٠٨)، بينما نص المشرع العراقي صراحة على هذا الخلل في المادة (٧ / خامساً ٢) من قانون مجلس الدولة المعدل حيث أجاز الاستئناف ضد القرار الإداري المعيب في قضيته، ويجب التمييز في مسألة الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري، سواء كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقييدية أو تقديرية، في حالة الإدارة لديها سلطة محدودة؛ يحدد المشرع أسبابًا معينة يجب توافرها قبل اتخاذ قرار إداري، مثل تحديد شروط الحصول على ترخيص معين، إذا تم استيفاء هذه الشروط، فإن الإدارة ملزمة بإصدار هذا القرار [٣٣].

اما في حالة السلطة التقديرية فان المشرع لا يحدد الاسباب التي يجب ان يستند اليها القرار الاداري، أو أن يقوم بتحديدها مع ترك الحرية للإدارة في اختيار نوعية القرار الذي يصدر بناء عليها، كما هو الشأن بالنسبة لواجب الإدارة في المحافظة على النظام العام عند حدوث اخلال به، ويشترط لصحة سبب القرار الإداري أن يكون مشروعاً وقائماً حتى صدور القرار الإداري[٣٤] .

أما بالنسبة لنطاق رقابة القضاء الاداري على سبب القرار الإداري فإنها تكون إما رقابة على الوجود المادي للوقائع، أو على التكييف القانوني للوقائع وملائمة هذه الوقائع، وكما يلي:

١_ الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

يمارس القضاء الإداري في العراق سيطرته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها في وجودها يكفي، وتبين أن معظم الأسباب التي بُني عليها القرار باطلة، فهو باطل، ويجب الحكم بإلغائه، وتنفيذاً لذلك، حكمت محكمة شؤون الموظفين في العراق في الاستئناف بشأن اعتراض موظفة في مصرف الرافدين على قرار مدير المصرف الذي أصدر قراراً تضمن إعفائها من الوظيفة خلافاً للقانون، ووجاء في أسباب القرار: إن ما يهم المجلس في مجال هذا الطعن هو البحث عن شرعية الأمر الإداري، وبالتالي، صدر الأمر الإداري المطعون فيه مخالفًا للشرعية وقواعد الاختصاص وخالية من الأسباب القانونية' وهذا يعني أن القضاء العراقي مستقر في رقابته على الوجود الوقائع وعلى وجوب التزام الإدارة عند اتخاذ قرارها على سبب صحيح في الواقع.

٢_ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

لقد أثبت الفقه القانوني أن عملية تكييف هي عمل أو مسألة قانونية، وبالتالي فإن البعض يدخلها ضمن سيطرته الشرعية بشكل عام، وتخضع عملية التكييف الآن لرقابة القضاء الإداري، وأعلن القضاء الإداري في العراق ولايته العامة وحقه في الإشراف على التعديل الذي تجريه الإدارة أو التي أصدرت قرارها على أساسه. وجاء في قرار صادر عن محكمة الموظفين القضائية: بما أن وصف هذه الحالة الفردية بأنها فعل خطير يجعل المعترض في خدمة الدولة لا ينطبق على هذه الواقعة، بل تنطبق عليه حالة الإخلال بالواجب وظيفي، وجاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري في العراق "بان: قرر إلغاء الأمر المتضمن حجز ومصادرة السيارة لعدم ارتكازه على سند من القانون وان تطبيق قرار مجلس قيادة الثورة كان في غير محله"(٣٥) .

وهكذا يتبين أن القضاء الإداري في العراق قد مارس سيطرته على تكييف الإدارة للوقائع من حيث مطابقتها للقانون، ولم يقتصر الأمر على وجود الوقائع، بل امتد إلى حد كبير، ولم تسمح للإدارة بحرية تكييف الحقائق، ولا شك في أن هذا قيد آخر على السلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الثاني

عيب إساءة استعمال السلطة

لا يكفي أن يصدر القرار الإداري من الجهة المختصة، وفق قواعد الشكل والإجراءات، ولا يخالف القواعد القانونية، ولا يخل بأسبابه، ويجب أن يسعى مُصدر القرار إلى تحقيق الغرض الذي من أجله مُنح سلطة إصداره إذا انحرفت الإدارة عنها، فإن قرارها يكون معيبًا بسبب الانحراف أو إساءة استخدام السلطة (٣٦).

والغرض من كل قرار إداري تحقيق المصلحة العامة، ما لم يحدد المشرع هدفاً خاصاً ومحدداً يلزم الإدارة بالعمل على تحقيقه في هذه الحالة، فإن الإدارة ملزمة بالعمل على تحقيق ذلك لذا، فإن الحالة العامة لخلل الانحراف في السلطة هي أن الإدارة المختصة تهدف، باستخدام السلطة لاتخاذ قرار إداري، لتحقيق غرض أو أغراض بعيدة تمامًا عن

هدف المصلحة العامة، من ضمان السير السلس والمنتظم للمرافق العامة، وتطبيق القوانين للحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره في الدولة [٣٧].

يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية أو مادية خاصة بقصد الانتقام أو الولاء السياسي أو الكسب غير المشروع.

أما الحالة الأخرى الخاصة بخلل الانحراف في استخدام السلطة، فيمكننا البحث عنها عندما تستهدف السلطة الإدارية أحد الأهداف العامة، ولكن ليس الهدف الحقيقي الذي من أجله مُنحت سلطة اتخاذ القرارات الإدارية فيما يشكل خروجًا عن قاعدة تخصيص الأهداف، لا يجوز للإدارة أن تتعارض مع الهدف المحدد، وإلا فإن سلوك الإدارة سيتشوه إساءة استخدام السلطة ويستحق الإلغاء، حيث يتجه القاضي للبحث عن نية الإدارة وتحليل الدوافع النفسية بخلاف ما هو عليه الحال في سيطرة القضاء الإداري على باقي العيوب[٣٨] .

وقد اعتبر المشرع العراقي هذا الخلل ضمن أسباب إلغاء القرار الإداري بقوله: أو أنه يحتوي على إساءة أو تعسف في استخدام السلطة أو الانحراف عنها، واعتبر القضاء الاداري في العراق أن خلل الغرض من العيوب المتعمدة، وهذا يظهر من حكمه بإلغاء القرارات الإدارية التي توجد فيها نية للإدارة لمخالفة القانون، ومن أحكامها في هذا الشأن هو قرار المحكمة القضائية للموظفين، والذي ينص على: للمؤسسة العامة للسكك الحديدية والحديد، بالإضافة إلى وظيفتها، الحق في منع إعادة ما يسمى (ص. م. ح) إلى وظيفته، واعتباره مستقيلاً منها بشرط عدم إخطاره بالإخطار من انضمامه إلى الوظيفة، وبالتالي، فهو قرار قائم على الاستخدام التعسفي للسلطة، ويشير الفقه العراقي إلى أن الخلل في إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون ناشئاً عمداً عن الإدارة لتحقيق أغراض غير تلك التي يحددها القانون، أما إذا حدثت الإساءة بالخطأ أو بغير قصد فلا يتأثر القرار بسوء استخدام السلطة [٣٩].

وتأسيساً على ذلك فهناك صورتين لعنصر الغاية أو الغرض، فالأولى تتعلق برجل الإدارة وتصوره حول الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والثانية تتعلق بالمصلحة أو الهدف كما أراده أو كما نص عليه القانون، وكما يلي:

الصورة الأولى: عدم استهداف المصلحة العامة:

إذا لم يحدد المشرع هدفاً محدداً للقرار الإداري، فعلى السلطة الإدارية أن تراعي المصلحة العامة عند إصدار القرارات الإدارية، فوائد ومصالح بعيدة المدى من اجل المصلحة العامة[٤٠] .

وفي هذا الصدد لا يكفي أن يستفيد الإنسان من خلل الانحراف، إذا كانت المنفعة من نتائج القرار وليست هدفه، فلا يكون القرار معيبًا بسبب خلل الانحراف، وتتحقق هذه الصورة لعيب إساءة استعمال السلطة في كثير من الحالات، كالقرار الصادر بدوافع سياسية، أو تحد لحكم قضائي، أو الالتفاف عليه، أو بدافع الانتقام.

الصورة الثانية: مخالفة قواعد تخصيص الأهداف التي حددها المشرع:

لا يكفي في الحالات التي يضع فيها المشرع أهدافاً محددة للإدارة تهدف إلى المصلحة العامة بشكل عام، ولكن يجب أن تلتزم بالأهداف أو الأهداف التي وضعها المشرع وفق قاعدة تخصيص الأهداف، وإلا فإن قرارها سوف تكون ملوثة بعيب اساءة استعمال السلطة، كما هو الشأن في القرارات المتخذة في نطاق الضبط الإداري والتي يجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام بأهدافه الأمن العامة والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة دون غيرها من أهداف المصلحة العامة، وتعد حالة مخالفة تخصيص الأهداف اقل خطورة من الصورة الأولى وهي حالة مجانبة المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصي وإنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه، وغالباً ما يسعى مصدر القرار في هذه الحالة إلى تحقيق هدف لا يدخل في اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها، ومن الأمثلة على حالة مخالفة تخصص الأهداف استخدام إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد نزع الملكية ومنها أيضا نقل الموظفين بوصفه إجراء تأديبياً [٤١].

في ختام هذا المطلب يتضح لنا أن القرار الإداري ليس بمنأى عن الإلغاء، لأنه خاضع لمبدأ الشرعية، وانتهاكه يترتب عليه إمكانية نقضه وإلغائه، وعليه، حظيت دعوى الالغاء وشروطها وأسبابها باهتمام كبير من المشرع في العراق، حيث نجد أن قانون مجلس الدولة العراقي وضع التفاصيل اللازمة بشأن شروط الطعن في الإلغاء، سواء في الشروط المتعلقة بالقرار الإداري، أو تلك المتعلقة بالمدعي، أو المتعلقة بموعد أو مهلة رفع دعوى الإلغاء، أو تلك المتعلقة بشكوى صاحب الشأن، أو وجودها من

المراجعة الموازية. كما اهتم التشريع العراقي بأسباب دعوى الإبطال، سواء كانت أسبابًا داخلية، مثل خلل في عدم الاختصاص، أو خلل في الشكل والإجراءات، أو أسباب داخلية مثل وجود خلل في المخالفة للقانون، خلل في إساءة استعمال السلطة.

الخاتمة

يرتبط القرار الإداري بطبيعته القانونية ارتباطاً وثيقاً بعمل الإدارة القانونية وصلاحياتها المنبثقة من إرادة الفرد، تلك الإرادة التي تصب في تحقيق المهام، وتحسين نشاط الإدارة، وتحقيق الصالح العام، كما إن الروابط بين القرار الإداري والمصلحة العامة هي روابط لا تنفصل، فلا بد أن يكون لها هدف جيد عموماً، ولما كان القرار الإداري من أهم جوانب تواصل الإدارة مع الأفراد في الحياة الإدارية، فقد اهتم الفقه والاجتهاد الإداري به، ووضعوا مفاهيم ومبادئ من شأنها أن تجعل واجهة القرار الإداري هي الواجهة للصالح العام، بحيث لا تعتبر بمنزلة سيف تسلطه الإدارة على رقاب الأفراد والتعدي على حقوقهم وحرياتهم.

وحيث أن القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها السلطة الإدارية في ممارسة نشاطها ووظيفتها الإدارية، فبواسطتها تستطيع الإدارة بإرادتها المفردة أنشاء حقوق وفرض التزامات، لكنه لم يترك نشاط الإدارة وممارستها لسلطتها حرا طليقاً وإنما وضع ذلك النشاط تحت رقابة القضاء حتى يمكن تحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم، وتهدف هذه الرقابة الى الحد من تعسف الإدارة عند استعمال سلطتها التي اقرها القانون لها، وأن فكرة وجود قضاء مختص يمارس الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة يمثل ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تعسف الإدارة، بيد أن نفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه، إذ يعد الاخير عنصراً خارجياً عن القرار الإداري، فنفاذ القرار يتحقق عندما يصبح جزء من النصوص المحددة والتزامات الأفراد، أما تطبيقه فيعني تفعيل هذه الحقوق والالتزامات التي ينشئها القرار أي التنفيذ الفعلي للآثار التي رتبها القرار سواء كانت إنشاء أو تعديل أو إلغاء.

الهوامش:

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

(٢) محمد فريد حسين هادي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ٤٦.

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

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

(٥) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٢، ص ٩٧.

(٦) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢، ص ١١٠.

(٧) محفوظ سكينة، القانون الإداري العام، محاضرات الطلبة لكلية الحقوق في الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠، ص ١١٩.

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

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

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

(١١) 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.

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

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

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

(١٥) عبد أحمد العفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٧٠.

[١٦] خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (٣)، المجلد (٣٠)، الكويت، ٢٠٠٦، ص ١٧٥.

[١٧] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ص ١٧٩.

[١٨] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ١٨٣.

[١٩] قرار محكمة الاستئناف المدنية اللبنانية، رقم ١٤٣، تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨، حمود والجندي وبلدية بيروت، مجلة العدل، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص ١٨٥.

[٢٠] عمرو سعيد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١١، ص ٣٨١.

[٢١] ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار الحكمة، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٩٥.

[٢٢] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ١٩٧.

[٢٣] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص ٤٢٥.

[٢٤] صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، اطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٠، ص ٤٣٣.

[٢٥] انس جعفر، القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥، ص ٤٤٥.

[٢٦] عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط٥، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٦، ص ٤٥٤.

[٢٧] صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣٦.

[٢٨] فهد عبد الكريم أبو العشم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٤٦٥.

[٢٩] صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

[٣٠] قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ٢١ كانون الأول، مجموعة الاحكام، السنة الخامسة، ٤٧٥.

[٣١] ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، الطبعة الاولى، مكتب الفلاح، الكويت، ٢٠٠٣، ص ٤٧٩.

[٣٢] قرار المحكمة الإدارية العليا، ٢٢/ أيار/ ١٩٦٥، مجموعة الاحكام، السنة العاشرة، ص ١٤٢١.

[٣٣] محمد مرغني خيري، القضاء الاداري ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤٨٢.

[٣٤] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص ١٨٢.

[٣٥] قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المؤرخ في ١٩٩٦/١١/١٨ منشور في مجلة العدالة، العدد (٢)، ١٩٩٩، ص ١٠٩.

[٣٦] ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٦.

[٣٧] المرجع نفسه، ص ١٩٨.

[٣٨] فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١، ص ٨٨٢.

[٣٩] محمد علي جواد، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ٢٠١٠، ص ٣٤٩.

[٤٠] عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٠٦.

[٤١] ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، منشأة المعارف الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٥١٢.

المصادر:

١. ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، الطبعة الاولى، مكتب الفلاح، الكويت، ٢٠٠٣.

٢. أمين عاطف صليبا، الوافي في القانون الإداري العام، المبادئ الأساسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.

٣. انس جعفر، القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥.

٤. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٢.

٥. حمود والجندي وبلدية بيروت، مجلة العدل، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.

٦. خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (٣)، المجلد (٣٠)، الكويت، ٢٠٠٦.

٧. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦.

٨. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.

٩. صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، اطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٠.

١٠. عبد أحمد العفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣.

١١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.

١٢. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣.

١٣. عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.

١٤. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.

١٥. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط٥، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٦.

١٦. عمرو سعيد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١١.

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

١٨. فهد عبد الكريم أبو العشم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥.

١٩. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢.

٢٠. فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.

٢١. قانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٦٥، لعام ١٩٧٩ المعدل.

٢٢. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ٢١ كانون الأول، مجموعة الاحكام، السنة الخامسة.

٢٣. قرار المحكمة الإدارية العليا، ٢٢/ أيار/ ١٩٦٥، مجموعة الاحكام، السنة العاشرة.

٢٤. قرار محكمة الاستئناف المدنية اللبنانية، رقم ١٤٣، تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨.
٢٥. قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ١١ قضاء إداري /١٩٩١ الصادر في ١٩٩١/١٠/٢٦.
٢٦. قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المؤرخ في ١٩٩٦/١١/١٨ منشور في مجلة العدالة، العدد (٢)، ١٩٩٩.
٢٧. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.
٢٨. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار الحكمة، العراق، ٢٠٠٩.
٢٩. محفوظ سكينة، القانون الإداري العام، محاضرات الطلبة لكلية الحقوق في الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠.
٣٠. محمد علي جواد، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ٢٠١٠.
٣١. محمد فريد حسين هادي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨،.
٣٢. محمد مرغني خيري، القضاء الاداري ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٣٣. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
٣٤. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
٣٥. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، منشأة المعارف الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣.
٣٦. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.