تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري
(دراسة مقارنة)

بحث مقدم من قبل
م.م. علاء إبراهيم محمود
جامعة كربلاء - كلية القانون

الخلاصة :-

تنتهي دعوى الالغاء في الغالب بصدور حكم قضائي يفيد إلغاء قرار أداري مخالف للقانون ، وعندها تبدأ مرحلة جديدة هي مرحلة تنفيذ حكم الالغاء ، حيث تلتزم الجهة الأدارية باتخاذ إجراءات معينة تضمن تنفيذ الحكم القضائي ، أهمها إصدارقرارأداري جديد محل القرارالملغي،كما تلتزم الأدارة باعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدورالقراربأثر رجعي وقد ثار جدل فقهي في أطار التزام الأدارة بالتنفيذ وهل هو ذو طبيعة كاشفة تبين فقط عدم المشروعية التي رافقت القرار من يوم صدوره ام ذي اثر منشئ وبالتالي حكم الالغاء ينشئ وضعا قانونيا جديدا منذ صدوره .

وتقوم مسؤولية الأدارة والموظف المسؤول عن التنفيذ في حالة الامتناع عن تنفيذ حكم الالغاء وفي حالة التراخي أو التباطؤ في ذلك فالموظف ممكن تحريك دعوى جزائية ضده بموجب أحكام المادة(٣٢٩)من قانون العقوبات العراقي، ويمكن أثارة مسؤوليته الانضباطية من جهة الأدارة ذاتها وبالنتيجة ممكن ان تعاقبه انضباطيا لإخلاله بواجباته الوظيفية ، كما ان الأدارة يمكن أثارة مسؤوليتها عن التأخير في تنفيذ حكم الالغاء ورفع دعوى ضدها أمام القضاء الأداري للمطالبة بالتعويض كما ان القضاء الأداري يمكن ان يحكم عليها إضافة للتعويض بالغاء القرار الأداري السلبي الناتج عن الامتناع وكذلك غرامة تأخيرية عن كل يوم لا تمتثل فيه الأدارة لحكم القانون والقضاء .

Abstract

Cancellation claim mostly ended by issuance of judicial ruling often benefit the abolition of on administrative decision contrary to law , and then start anew phase is the implementation phase of the rule of cancellation , the administrative body is committed to take specific actions to ensure the implementation of the judicial ruling The most important of which is the publication of an administrative decision instead of an eliminated one , the management is committed to bring the claim to what it was before the issuance of the decision by retroactive effect.

A theological controversy in the framework of commitment of the management in the implementation and whether it has a nature revealing only the non-legitimacy that accompanied the decision from the day of its issuance or it has a creator effect ,thus the rule of cancellation creates anew legal status since its release .

The responsibility of the management and the employee that responsible for implementation in case of refusal from implementation of the rule of cancellation and in case of inaction or slowdown it is possible to move a criminal claim against him under the provision of article 329 of the Iraqi penal code , and its possible to raise his disciplinary responsibility from the department side itself , as result its possible to punish him in disciplinarian way for the breach of his duties .

Also it is possible to raise the management responsibility for the delay in the implementation of the cancellation rule and moving claim against them in front of administrative judiciary for asking a compensation also the administrative judiciary can be judged in addition to the compensation by canceling the negative administrative decision that result from the refusal as well as a fine for each day when the administration does not comply with the rule of law and justice .

المقدمة:

أولاً// التعريف بالموضوع : ان صدر حكم بالغاء قرار أداري فان امتناع الادارة عن التنفيذ أمر متوقع ، لذا كان لزاماً على الفقه من جهة والقضاء الاداري من جهة أخرى البحث عن وسائل قانونية أو قضائية لقهر امتناع الادارة أو تقاعسها عن التنفيذ وهو أمر يعود لمن صدر الحكم لمصلحته فينبغي ان يكون مثابراً لا يحبطه تعدد مراحل التقاضي ولا النفقات الباهظة ولا المدة الزمنية الطويلة أو التنقل من قضاء الالغاء الى قضاء التعويض أو الكامل ، فمن الثابت اليوم ان الرقابة القضائية في بعض الدول المقارنة مزوده بأدوات وأسلحة تمكنها من التغلب على مقاومة الادارة وخصوصاً في فرنسا عليه يكتسب بحث امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء أهمية قصوى للتعرف عليه وعلى أسبابه ووسائل تفاديه والانتصار لمبدأ المشروعية ، ومن المهم التأكيد على ان من صدر حكم لمصلحته وواجه امتناع الأدارة عن النزول عند الحكم القضائي ان يعمد الى رفع دعوى أخرى أمام القضاء الاداري يطلب إصدار حكم جديد ، يوقف امتناع الادارة عند حده فموقفها يمثل خروجا عن مبدأ المشروعية وتجاوز للسلطة متمثلا بقرار أداري سلبي بالامتناع وتجاهل لحكم القانون الذي عبرعنه الحكم القضائي صراحة.

وقد باتت مسألة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية بإلغاء قرارات الإدارة بنظر الفقه الإداري نقطة الضعف في القانون الإداري ، طالما الأمر برمته يتوقف على حسن نية الإدارة ، بل أن احترام الإدارة لأحكام القضاء هي الحلقة القانونية المفقودة في الدراسات الفقهية لمبدأ المشروعية ، فصدور حكم لمصلحة المواطن لا يكتسب الأهمية الكاملة في الواقع وإن كان الحكم بيّن أحقيته تجاه قرار الإدارة غير المشروع فلا بد من تحويل هذا الحكم إلى واقع عملي ملموس يعيد الحق لأهله ويرجع لمبدأ المشروعية هيبته ويعيده إلى نصابه بعدما أختل بسبب القرار الإداري المعيب ، ومما يزيد من أهمية التنفيذ هو حجية حكم الإلغاء المطلقة في مواجهة الكافة مما يتيح لكل الأفراد أن يتمسكوا به ويحتجوا على الإدارة والمحاكم بمختلف أنواعها المدنية أو الجزائية والادارية بهذا الحكم الذي يعد مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية .

ثانياً // أهمية البحث : تكمن في معرفة أحكام ما بعد صدور حكم القضاء الأداري بالالغاء ومعرفة أحكام مسؤولية الأدارة وموظفيها عن التنفيذ وضمانات من صدر الحكم لمصلحته .

ثالثاً // مشكلة البحث : يمكننا أن نتلمس إشكالية البحث في صيرورة الحكم القضائي باتاً ونهائياً باستنفاذ طرق الطعن أو فوات مواعيدها فيصبح جزءً من مبدأ المشروعية وهو يمثل القانون مطبقاً تطبيقاً عملياً على الحالات الفردية لذا تلتزم الإدارة المسؤولة أصلاً عن تنفيذ القوانين بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة عن القضاء الإداري بإلغاء وإعدام قراراتها الإدارية الأمر الذي يثير غضب الإدارة عندما تجد قراراتها النهائية تلغى من قبل القاضي ، لذا ستظهر نوع من المقاومة السلبية للأحكام وعلى الأقل تلجأ إلى المماطلة والتسويف في التنفيذ الأمر الذي يفصح عن سوء نيتها ويفوت على صاحب الشأن مصلحة محققة شخصية ومباشرة في تنفيذ الحكم الذي استحصله من القضاء ، لذا ستبرز عدة تساؤلات عن كيفية تنفيذ حكم الإلغاء وما هي ضمانات التنفيذ ووسائله والإجراءات اللازمة كما يتم التساؤل عن مدى رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة المتعلقة بتنفيذ الأحكام و مدى إمكانية الكلام عن تحقق مسؤولية الإدارة المدنية (التقصيرية) والمسؤولية الجزائية أو التأديبية(الانضباطية) للموظف الممتنع عن التنفيذ .

رابعاً // فرضية البحث : نسعى من خلال هذا البحث إلى أثبات فرضية مفادها ((إن احترام الإدارة لأحكام القضاء الإداري والتزامها التام بتنفيذها تنفيذاً عاجلاً دون تأخير هو عنصر من عناصر الدولة القانونية ، وتطبيقاً واقعياً لمبدأ سيادة القانون وضمانة حقيقية للحقوق والحريات الفردية التي كفلها الدستور)) .

خامساً // هيكلية البحث : اقتضت دراستنا للموضوع ان نقسمه على ثلاثة مباحث حيث نتناول في الأول منها ماهية حكم الألغاء وندرس في الثاني التزام الأدارة بالتنفيذ وفي الثالث نبحث في مسؤولية الأدارة عن عدم التنفيذ ثم خاتمة نبين فيها باختصار أهم الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

ماهية حكم الإلغاء

لا وجود للدولة القانونية التي تحترم مبدأ المشروعية إلا بوجود رقابة قضائية حقيقية وفعالة على أعمال السلطة التنفيذية ففي الدول الديمقراطية والتي تحترم حقوق الإنسان لا تمارس السلطة الإدارية سلطاتها واختصاصاتها دون رقابة وضمن حدود معينة مسبقاً وإنما تخضع للقانون وما يفرضه عليها من قيود ، اذ أن من مصاديق الدولة القانونية خضوع السلطة الإدارية لرقابة القضاء الذي يملك الغاء قراراتها الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ، والواقع أن قيمة وفاعلية مبدأ المشروعية تبرز بوجود الرقابة القضائية .

المطلب الأول

التعريف بدعوى الإلغاء

أن دعوى الإلغاء هي من الدعاوى الإدارية كذلك كون أحد أطرافها بصفة ثابتة هي الإدارة سواءً كانت مدعية أم مدعى عليها كما أن دعوى الإلغاء تختلف عن الدعاوى الأخرى العادية بل تختلف حتى عن دعوى القضاء الكامل في القضاء الإداري كونها تتميز بطبيعة خاصة وذات إجراءات محددة ومواعيد ثابتة يترتب على تخلف أي منها ردها من قبل القاضي الإداري وعدم سماعها وخصوصاً أن تعلق الأمر بمواعيد هذه الدعوى فإن لم يراعها المدعي يرد القاضي دعواه ، وإن كان المشرع العراقي سمح في حالة اذا ما ترتب على عمل الإدارة ضرر لحق بالأفراد أن يرجعوا إلى القضاء العادي لا الإداري للمطالبة بالتعويض وهو أمر محل نظر لدى الفقه العراقي[١]. فهي كدعوى إدارية تختلف جذرياً عن الدعوى العادية كون القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في توجيهه للإجراءات الثبوتية بنفسه كما يعمل القاضي الجنائي فيقوم بالبحث عن الأدلة ويكلف الخصوم بتقديمها ويبحث بالدفوع من تلقاء نفسه ويناقشها فلا يترك الأمر للخصوم ، كما أن الأصل أنها تخضع للقوانين المنظمة للقضاء الإداري ولا يطبق بشأنها قانون آخر سواء قانون المرافعات المدنية أم أصول المحاكمات الجزائية إلا عند عدم وجود نص على بعض الإجراءات[٢] .

وتعرف دعوى الإلغاء بأنها "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون وتعد هذه الدعوى من أهم وسائل حماية المشروعية إذ ترتب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري غير المشروع والمخالف للقانون وتسمى دعوى الإلغاء في فرنسا بدعوى تجاوز حد السلطة" [٣].

وان دعوى الإلغاء بشكلها الحالي وبإجراءاتها المعروفة في كل دول العالم اليوم تدين لمجلس الدولة الفرنسي بالفضل الكبير كونه كان صاحب الكلمة العليا في إرساء مبادئ ونظريات القضاء الإداري عموماً وقضاء الإلغاء خصوصاً ، ووضع الخطوط العامة لكثير من نظريات القانون الإداري وجاء فيما بعد تدخل المشرع ليصبها في قوالب تشريعية بعد أن استقاها من أحكام مجلس الدولة الفرنسي،كما وتتحدد ولاية القضاء الإداري على القرارات الإدارية والأوامر الصادرة عن الإدارة فيفحصها بناءً على طعن مقدم من شخص ذي مصلحة ويحكم القاضي بناءً على طلبات الخصوم الموافقة للقانون ، ففي دعوى الإلغاء يطعن شخص ما ضد قرار إداري بدعوى أنه مخالف لمبدأ المشروعية وأن الإدارة قد تجاوزت سلطاتها المشروعة بهذا القرار فيقدر القاضي مدى صحة الادعاء فإن انتهى بقناعته إلى عدم مشروعية هذا القرار يحكم بالإلغاء أما اذا تبين له العكس فسيقوم برد الدعوى لموافقة عمل الأدارة للقانون [٤] .وبهذا المعنى فإن دعوى الإلغاء تختلف عن دعوى القضاء الكامل في أن ولاية القاضي تنحصر في إلغاء القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية فقط ، أما في دعوى القضاء الكامل فإن ولاية القاضي الإداري تتجاوز ذلك نحو إمكانية الحكم بتعديل القرار أو استبداله بغيره أو الحكم على الإدارة بدفع تعويض للمتضرر من قرارها غير المشروع ، ولذا يتميز قضاء الإلغاء بأنه قضاء موضوعي هدفه صيانة مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحتين العامة والخاصة في حكم الإلغاء ، أما القضاء الكامل فهو ذو طبيعة شخصية يهدف بالدرجة الأساس إلى تحقيق مصلحة صاحب الطعن ضد القرار الإداري وإرجاع الأمور إلى نصابها بالنسبة له[٥] كما ويخاصم في دعوى الإلغاء القرار الأداري سواء كان تنظيماً (أنظمة [لوائح في مصر] وتعليمات) أم فردياً فإن كان هذا العمل القانوني التنظيمي أو الفردي الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة بما

تملكه من سلطة واسعة وفقاً لأحكام القانون العام مشوباً بعيب من عيوب القرار الإداري الخمسة (عيب الاختصاص ، عيب الشكل والإجراءات ، عيب المحل ، عيب الغاية ، عيب السبب) فيكون مصيره الإلغاء لا محالة من قبل القاضي الإداري[٦] .

ونؤكد أن دعوى الإلغاء هي دعوى ذات طبيعة موضوعية وعينية تقوم أساساً على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع فيكون الخصم القرار الإداري ذاته وتنتهي بإلغاء القرار غير المشروع حفاظاً على مبدأ المشروعية وحماية للحقوق والحريات الفردية[٧] .

المطلب الثاني

حجية حكم الإلغاء

الأصل في الأحكام القضائية أن حجيتها نسبيةأي تقتصرعلى أطرافها فقط سواءكان الحكم جزائياً أم مدنياً أم إدارياً لكن الأخير أن كان حكماً بالإلغاء سيخرج عن محتوى ومضمون هذه القاعدة وستكون له حجية مطلقة في مواجهة الكافة فحكم الإلغاء هو حكم موضوعي ينصب على القرار المطعون ضده فيلغيه وكأنه لم يكن وتكون حجيته مطلقة في مواجهة الكافة وليس بمواجهة أطراف الدعوى فحسب فبعد صدوره يحوز حجية الشيء المقضي به، وأكثر من هذا يستفيد من حجيته المطلقة الكل وليس أطراف الدعوى فحسب ، فكل من يملك مصلحة بالتمسك بالإلغاء يمكنه ذلك وهذا يعود لطبيعة دعوى الالغاء العينية،كما أن حجية حكم الإلغاء تسري على كل القرارات الإدارية مهما كانت طبيعتها سواء كانت تنظيمية أم فردية وهذا طبيعي إذ أن إلغاء القرار التنظيمي أو الفردي يحوز حجية الأمر المقضي فيه قبالة كل من كان يفترض أن تطبق عليه تلك القاعدة القانونية التنظيمية أو الفردية فليس من العدل إلغاؤها بالنسبة للطاعن وتطبيقها على الغير[٨].

ولحكم الإلغاء أثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور القرار الإداري واعتباره كان لم يصدر قط وبالتالي تزول جميع الآثار القانونية التي ترتبت عليه وعلى الإدارة يقع التزام تنفيذ هذا الحكم باعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره[٩]، وحجية حكم الإلغاء نستقيها من أحكام القانون فقانون مجلس شورى الدولة يقول ((.. ، ويكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ((المحكمة الاتحادية العليا حالياً)) الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً))[١٠] ، وكذلك القانون المصري يتبنى صراحة النص على الحجيتة المطلقة للاحكام القضائية الادارية بقوله ((تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة))[١١].

كما نص قانون محكمة العدل الأردنية صراحة على الأثر الرجعي لحكم إلغاء القرار الإداري ((.. ، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار))[١٢] ، والحكم بالإلغاء كما قلنا يتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة فأنه يعد حجة على الإدارة وعلى الغير وحتى على القضاء ذاته فهو ملزم للمحاكم العادية التي يجب عليها أن تمتنع عن تطبيق القرار التنظيمي أو الفردي على ما يعرض عليها من دعاوى عندما يحكم من قبل المحكمة الإدارية بإلغائه ، فإن كان هناك متهم قد خالف قراراً تنظيمياً صدر عن الإدارة (نظام ، تعليمات) وقام القضاء الإداري بإلغاء ذلك القرار التنظيمي عندها يجب على القاضي الجزائي ان يحكم ببراءة المتهم لانتفاء السند القانوني المبرر لمحاكمته[١٣] .

كما أن القضاء الإداري أن ألغى قواعد تنظيمية خاصة بالضبط الإداري كانت تجرم سلوكاً معيناً لا يكون هذا الإلغاء حجة على القضاء الجزائي فقط بأن يتوقف عن نظر الدعوى لزوال السند القانوني وإنما يكون حجة على الإدارة كما ذكرنا فتكون ملزمة بإزالة جميع الآثار القانونية لهذه القرارات التنظيمية ولا تقدم أي شخص للمحاكمة أمام القضاء الجزائي بتهمة الإخلال بهذه القواعد ، أما أن أصرت على إلزام الأفراد بها وتقديم من يخالفها للقضاء الجزائي ففي هذه الحالة تكون قد خالفت مبدأ حجية حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري وبالتالي تنشأ عن تصرفها حقوق لكل فرد في التمسك بحكم إلغاء هذه القواعد التنظيمية بل أن لهم الحق بالطعن ضد قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء كون مبدأ حجية حكم الإلغاء يعد من النظام العام لاتصاله باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها الحكم[١٤] ، بيد اننا يمكن ان نطرح في هذا المقام سؤال مفاده لو حكم على بعض الأفراد بأحكام جزائية لمخالفتهم القرارات التنظيمية الصادرة عن الإدارة قبل أن تلغي المحكمة الإدارية المختصة هذه القاعدة التنظيمية فما هو مصير المحكومين؟

للإجابة عن هذا السؤال نقول يمكنهم أن يستفيدوا من حكم الإلغاء لكي يقدموا طلباً للمحكمة الجزائية لتوقف تنفيذ الأحكام الصادرة بحقهم كون القوانين الجزائية مقيدة بمبدأ المشروعية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص هذا من جهة كما ان القانون الجزائي لا يطبق على الماضي الا اذا كان أصلح للمتهم من جهة اخرى [١٥]، وإلغاء المحكمة للعقوبات هو تطبيق لمبدأ رجعية القانون على الماضي بأثر رجعي أن كان أصلح للمتهم كون إلغاء المحكمة الإدارية للقرار الإداري التنظيمي بعد أن يصبح باتاً وملزماً يعد بمثابة القانون بل هو القانون مطبقاً تطبيقاً عملياً[١٦].

كما ان الحجية المطلقة لحكم الإلغاء تسري بحق الأفراد العاديين فليس لهم أن يتمسكوا بالقرار الذي سبق أن ألغته المحكمة الإدارية المختصة كون مراكزهم عادت إلى ما قبل صدور هذا القرار بأثر رجعي ، وأن كان هناك تنظيم قانوني سابق على صدور القرار الملغي يتمثل بالأنظمة او القرارات الفردية عدلها القرار الملغي أو ألغاها فانها تعود للحياة مرة أخرى وتكون قابلة للتطبيق من جديد ، هذا من جانب ومن جانب أخرفان الدعوى التي يرفعها الغير ضد القرار الذي سبق وأن ألغاه القضاء الإداري تكون واجبة الرد استناداً للحجية المطلقة لأحكام الإلغاء[١٧].

وفي الاتجاه الآخر اذا أصدرت المحكمة المختصة حكماً برفض إلغاء القرار الإداري فأنه يتمتع بحجية نسبية تقتصر على الخصوم دون غيرهم وتمنع من إقامة دعوى إلغاء مرة ثانية من قبل الطاعن استناداً إلى السبب ذاته ، والعلة بمنع إقامة الدعوى للسبب ذاته ومن قبل الخصم نفسه هو أن القاضي لم يجد أسانيد ودفوع رافع الدعوى ذات قيمة قانونية فمثلاً لو أدعى مخالفة الإدارة لعنصر الغاية فوجد القاضي أن غاية الإدارة هي المصلحة العامة فيقضي برد الدعوى ، لكن هذا لا يمنع الطاعن نفسه أن يطعن مرة أخرى استناداً إلى سبب آخر ولا يمنع الغير أن يقيموا الدعوى استناداً لهذا السبب أو لغيره فلو طعن موظف بقرار ترقية زميله فرد طعنه لعدم توافر مؤهلات الترقية فيه فان هذا الحكم لا يمنع موظفاً ثالثاً يتمتع بمؤهلات تفوق من تمت ترقيته من رفع دعوى إلغاء استناداً للسبب عينه والذي ردت المحكمة دعوى الموظف الأول لأجله ، كون الموظف المرقى قد تخطى زميلاً له يملك من المؤهلات ما يمكنه من أن يكون هو صاحب الحق بالترقية[١٨].لكن الطاعن بشكل عام اذا ما رد طعنه بسبب عدم قناعة القاضي الإداري بتوافر السبب الذي تمسك به الطاعن يملك الحق بإقامة دعوى أخرى استناداً إلى عيب آخر من عيوب القرار الإداري لكنه سيصطدم بعقبة كؤود هي عدم قبول الطعن شكلاً لفوات مواعيد تحريك دعوى الإلغاء[١٩]. كما أن الفقه أشار إلى نتائج تترتب على رفض إلغاء القرار الإداري من قبل القاضي الإداري أهمها ما يأتي :

١ ـ أن صدر حكم برفض دعوى إلغاء قرار تنظيمي فيجوز للغير الطعن ضده بالإلغاء استناداً إلى أسباب وعيوب أخرى لم يتمسك بها في الدعوى الأولى وبالتالي طعنهم يكون مقبولاً وتحتفظ المحكمة المختصة بسلطة نظر هذا الطعن وتقدر مدى مشروعية هذا القرار التنظيمي ولها أمكانية إلغائه .

٢ ـ أن صدر حكم برفض دعوى إلغاء قرار فردي أو تنظيمي فإن مبدأ حجية الشيء المقضي فيه لا يمنع من كانت له مصلحة من الخصوم أو الغير من أن يرفع دعوى يطالب بها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء تنفيذ هذا القرار .

٣ ـ لا يقيد قرار المحكمة الإدارية المختصة برفض الطعن بالإلغاء باقي المحاكم العادية من أن تتولى فحص مشروعية هذا القرار بناءً على ذلك يمكن للقاضي الجزائي أن يصدر حكماً ببراءة المتهم اذا قدر أن القرار التنظيمي الذي يحاكم على أساسه غير مشروع على الرغم من صدور قرار القاضي الأداري برفض الإلغاء لفوات مواعيد الطعن[٢٠].

٤ ـ أن الحكم برفض الدعوى لعدم توافر الصفة أو المصلحة أو رفع الدعوى خارج المدة القانونية (رد الطعن شكلاً) لا يحوز إلا حجية نسبية وبالتالي لا يمنع من رفع دعوى جديدة أن توافرت شروط قبولها أمام القضاء الإداري بسبب توافر شرط الصفة أو قيام مصلحة جدية مستقبلاً كانت خافية على صاحبها بسبب عدم إدراكه لهدف الإدارة الحقيقي وعليه لو استجدت مصلحة للطاعن فهو يعد معذوراً في تفويته لميعاد الطعن فأجاز له القضاء الإداري المصري رفع دعوى الإلغاء خلال (٦٠) يوماً من ظهور المصلحة بعد أن كانت خافية فجاء حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية متبنياً هذا الرأي بقوله ((إذا تعذر على صاحب المصلحة إدراك ما ترمي إليه الإدارة من قرار نقله فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه وتسفر الإدارة عن

وجهها فيما كانت ترمي أليه بالنقل وتبتغيه وعلى ذلك إذا تبين أنه لم يتهيأ للمدعي تبين قصد الإدارة الجاثم وراء النقل إلا حين صدر قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه كان من الحق إلا يحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين))[٢١] .

وكذلك ينفتح ميعاد الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري أن كان هناك حكم بعدم دستورية قانون صدر تطبيقاً له أو صدر قانون يلغي ذلك القانون الأول ومن مصاديق ذلك لو أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق حكماً بعدم دستورية قانون معين فإن مواعيد الطعن تنفتح من جديد في القرارات الإدارية المتخذة وفقاً لأحكام هذا القانون غير الدستوري وكذلك لو ألغي هذا القانون بقانون آخر ومن تطبيقات ذلك صدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ الذي ألغي النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى الصادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل فعندما يكون هناك مواطن عراقي اعتدت الإدارة على حقوقه استناداً لقانون أو قرار صادر عن مجلس قيادة الثورة المنحل فله الآن كامل الحق برفع دعوى إلغاء ضد تلك القرارات كالأشخاص الذين أسقطت عنهم الجنسية وتمت مصادرة أموالهم المنقولة وغير المنقولة وتم ترحيلهم إلى الخارج أو الذين منعوا من الانتساب لدوائر الدولة والقطاع العام دون مسوغ قانوني أو حرموا من وظائف بكونهم مفصولين سياسيين وقد أكد هذا الوضع الدستور العراقي النافذ والصادر عام ٢٠٠٥ حينما نص بالمادة (١٠٠) على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري ضد الطعن .

المطلب الثالث

العلاقة بين دعوى الإلغاء ومبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون أي احترام أحكامه وسريانها على الحاكم والمحكوم ، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد في علاقاتهم بعضهم مع بعض و كذلك علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة إذ أن أصحاب الكلمة في هذه الهيئات ما هم إلا أفراد كغيرهم ليسوا معصومين من الخطأ والزلل وقد يدفعهم ما يتمتعون به من سلطة أسندت إليهم لتحقيق النفع العام إلى سلب الناس أشياءهم أي حقوقهم وحرياتهم والإساءة إليهم وللسلطة نشوة قد تعبث بالرؤوس فكم من حاكم كان حكيماً حتى إذا استحوذ على السلطة بغى وتجبر وأكد بأعماله أن السلطة المطلقة تستتبع في العادة مفسدة مطلقة[٢٢] .

وتتجه في الوقت الحاضر اهتمامات دارسي القانون إلى التأكيد على ضرورة ضمان مبدأ المشروعية فهي تمثل اليوم مطلباً دستورياً وجماهيرياً وضمانة أكيدة للحقوق والحريات الفردية ، اذ انها الملاذ الطبيعي للأفراد والمظلة التي يجب أن تتظلل بها كل سلطات الدولة ولا تخرج عنها ، فالسلطة التشريعية مطالبة باحترام أحكام الدستور والقوانين العادية التي تضعها طالما لم تمتد إليها يد التعديل والإلغاء بفعل تغير ظروف الزمان والمكان ، كما تلتزم السلطة القضائية باحترام القانون وتطبيقه على ما يعرض عليها من منازعات لتفضها بشكل مرض لجميع الأطراف وكذلك الحال بالنسبة للسلطة الإدارية المطالبة ربما أكثر من غيرها باحترام القانون والتزام قواعده ومراعاة أحكامه بدقة متناهية كونها أكثر سلطات الدولة احتكاكاً بالأفراد وتتعامل معهم بشكل يومي كما أنها مطالبة بتوفير الخدمات لهم والسهر على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد والحفاظ على النظام العام في المجتمع وأعادته إلى نصابه إذا ما اختل لأي سبب دون المساس بالحقوق والحريات العامة إلا للضرورة الملجئة والضرورة تقدر بقدرها أي لا يضحى بتلك الحقوق والحريات دون مسوغ يبرر ذلك[٢٣] .

والسلطة التنفيذية مطالبة عندما تقوم بجميع أعمالها بأن تحترم القانون بمختلف مراتبه أي تتقيد بجميع القواعد القانونية السائدة سواء الدستورية منها أم التشريعية أم القرارات الإدارية التنظيمية والفردية ، وعندما تجد الإدارة نفسها بموقف متناقض ناتج عن تعارض أحكام القواعد القانونية فينبغي عليها وحفاظاً على مبدأ المشروعية أن تقدم الأسمى فالأسمى من القواعد القانونية فتقدم أولاً أحكام الدستور وتغلبها على ما دونها أن تعارض معها سواء كان تشريعاً ام قراراً إدارياً ثم تغلب القانون العادي على ما سواه من قرارات إدارية وتكون الغلبة للقرارات التنظيمية على القرارات الفردية[٢٤] .

وإن احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يعني الانتقال نحو الدولة القانونية ، ولما كانت الدولة في الوقت الراهن تضم كماً هائلاً من المؤسسات والهيئات التي تعمل باسم المجموع لكي تحقق المصلحة العامة فإن مبدأ المشروعية يعني فيما يعنيه بحث واقع عمل تلك المؤسسات والهيئات لبيان مدى اقترابها أو ابتعادها عن أحكام القانون خصوصاً أن علمنا أن السلطة الادارية تملك إضافة إلى سلطتها الإدارية سلطة تشريعية في حدود معينة

وبصورة ثانوية متمثلة بامكانية وضع الأنظمة والتعليمات والضوابط والتوجيهات فالمشرع مهما كانت خبرته العلمية والعملية لم ولن يستطع أن يلامس كل المشاكل والاحتياجات وقد لا تخطر بباله ساعة وضع التشريع كل الظروف التي ستواكب عمل الإدارة اليومي ليضع لها تصورات مسبقة حتى أن تصورها في ساعة ما فإن التطور المتلاحق يجعل جهده في درج النسيان ، لذا لا بد من الاعتراف للسلطة الإدارية بامكانية وضع تعليمات وأنظمة تسهل تنفيذ القوانين كونها سلطة واقعية تتعامل مع الوقائع على الأرض مع الأخذ بنظر الاعتبار ضرورة تحقيق مبدأ المشروعية والهدف الأسمى ألا وهو قيام الدولة القانونية[٢٥] .

هذا من جانب ومن جانب آخر نجد الدستور العراقي النافذ يؤكد على مبدأ المشروعية بقوله ((السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية))[٢٦]، ((يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن))[٢٧] ، ((القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون / التقاضي حق مصون ومكفول للجميع))[٢٨]

من كل هذا يتبين لنا مدى العلاقة الوثيقة والمصيرية بين دعوى الإلغاء ومبدأ المشروعية كون الأصل هو ضرورة المحافظة على مبدأ المشروعية وآلية ذلك هي تنظيم الرقابة فمن خلالها يتم رصد أعمال الإدارة وتمييز الصالح منها أي الموافق للمشروعية من غيره وبدون هذه الرقابة سيكون مبدأ المشروعية بمهب الريح ، فالأفراد ومن خلال دعوى الإلغاء يمكنهم أن يطالبوا بإلغاء القرار غير المشروع ويمكنهم طلب وقف تنفيذه بحقهم إلى حين الفصل بدعوى الإلغاء بطلب مستقل أمام القاضي وفق ضوابط وشروط معينة ، كما ويملكون المطالبة بالتعويض أن مسهم ضرر نتيجة تنفيذ الإدارة لقراراتها غير المشروعة ، ومن هذا المنطلق ننتهي إلى أن رقابة القضاء هي الضمانة الأهم لمبدأ المشروعية وسلطة القاضي بالإلغاء هي الكفيلة بذلك[٢٩] .

والعراق من البلدان المنظمة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأوجد الجهات القضائية اللازمة لهذه المهمة وهي مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري فالمجلس مختص بنظر طعون الموظفين ضد قرارات الإدارة المتصلة بحقوقهم الوظيفية أو فرض العقوبات الانضباطية عليهم ومحكمة القضاء مختصة بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الصادرة عن الهيئات والموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام سواء ظهر القرار بمظهر ايجابي أي اتخذ قراراً صريحاً أو ظهر بمظهر سلبي متمثل بالامتناع عن اتخاذ قرار معين في مورد يوجب فيه القانون على الإدارة أن تتصرف وتصدر قراراً معيناً وقراراتها خاضعة للطعن تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة والمحكمة الاتحادية العليا .

المبحث الثاني

التزام الإدارة بالتنفيذ

إن عمل القاضي الإداري يقف عند إصدار حكم بإلغاء القرار الإداري المعيب لمخالفته لمبدأ المشروعية ويبدأ حينها عمل السلطة الإدارية التي عليها الامتثال للحكم وأن تبادر إلى تنفيذه ، وفي الغالب يتطلب التنفيذ اتخاذ إجراءات معينة من جانب الإدارة فمثلاً عندما ترفض الإدارة منح رخصة ممارسة مهنة معينة لشخص ما تقدم بطلب للحصول عليها فيطعن أمام القضاء وينتهي القاضي إلى إلغاء هذا القرار كونه غير مشروع ، فيجب على الأدارة ان تقوم بعمل إيجابي لتنفيذ هذا الحكم وعملها يتمثل بإصدار قرار جديد يمنح الرخصة لهذا الشخص فالحكم رغم صدوره ضد الإدارة إلا أنها هي المسؤولة عن تنفيذه وهي التي تتحمل آثار الحكم ، ولذا سنبحث التزامها بالتنفيذ في ثلاثة مطالب نوضح في الأول التزامها بإصدار قرار جديد ونتطرق في الثاني الى التزامها بإعادة الحال إلى ما كان عليه بأثر رجعي وأخيراً نبين أثر حكم الإلغاء على باقي القرارات الإدارية وذلك في المطلب الثالث .

المطلب الأول

التزام الإدارة بإصدار قرار إداري جديد

تلتزم الإدارة وكأصل عام بإصدار قرار إداري جديد لتسهيل تنفيذ حكم الإلغاء ففي مجال التعيين والترقية أو فرض العقوبة الانضباطية فإن أي قرار إداري يلغيه القاضي الإداري يحتاج تنفيذه إلى قرار جديد من الإدارة مثال ذلك أن عاقبت الإدارة الموظف بالفصل فيحكم القاضي بإلغائه كونه غير مشروع فكيف سيتم تنفيذ الأدارة للحكم ؟

هناك حلان للمسألة الأول أن يعود الموظف ليمارس أعماله في الدائرة ذاتها في اليوم التالي لحكم الإلغاء فيعود لمكتبه كسابق عهده ويمارس أعماله المعتادة ، والحل الآخر هو أن هذا الموظف عليه الانتظار حتى صدور قرار إداري بإعادته إلى الوظيفة[٣٠] .

ولا بد لنا من التأكيد على أن عودة الموظف وإن كانت حقاً له والزاماً على الإدارة إلا أنها تحتاج إلى قرار إداري جديد ، وإن بعض الفقه عقب على هذه الحالة بالقول إن الحل الأول يجعل حكم الإلغاء ينتج أثره حالاً ومباشرة ودون حاجة لقرار من جانب الإدارة الأمر الذي يوفر الوقت ويحقق السرعة ويختصر الإجراءات ويضمن للمحكوم له عدم تعرضه لسلبية الإدارة وسوء نيتها عندما تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء ، أما في الحل الثاني فهناك حاجة لقرار إداري وهذا يعني أن التزام الإدارة بالتنفيذ يمر بين يومين يوم صدور الحكم ويوم التنفيذ اذ سيكون القرار معدوماً لكنه مستمر في أنتاج الآثار عملياً وواقعياً وهذا الحل يترك للإدارة حرية اختيار الوقت المناسب للتنفيذ تبعاً لما تقتضيه مصلحة المرفق العام[٣١] . بيد أن التكييف في نظر البعض بالنسبة لهذين الحلين هو أن هناك طائفة من القرارات الإدارية لا تحتاج في تنفيذ حكم إلغائها إلى إصدار قرار جديد ومنها :

أ ـ عندما يكون القرار الملغى منطوياً على عيب اغتصاب السلطة (عيب عدم الاختصاص الجسيم) هنا لا تحتاج الإدارة إلى إصدار قرار جديد كون القرار الإداري الملغي معدوماً ولا وجود له كما في حالة إصدار قرار إداري في موضوع يدخل باختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية حينها سيكون معدوماً وعند الحكم بإلغائه فان تنفيذ الحكم لا يحتاج لقرار جديد .

ب ـ عندما يكون تنفيذ حكم الإلغاء يستوي فيه إصدار قرار جديد أو عدم إصداره بمعنى أن الإدارة وإن كانت غير ملزمة بإصدار قرار جديد إلا أنها إن قامت بذلك لا يوجد مانع قانوني يحول دون إصداره كما لو ألغى القضاء الإداري قراراً إدارياً تنظيمياً ينظم مسألة معينة في سلطة الضبط الإداري ، فالإدارة غير ملزمة بأصدار قرار تنظيمي جديد لكنها أن أصدرت قراراً فلا بأس عليها ، أو أنها أصدرت قراراً بتنظيم مسابقة فقضي بإلغاء قرار تنظيمها أو قرار اعلان نتيجتها فالإدارة غير ملزمة بتنظيم مسابقة جديدة وإن فعلت ذلك فلا غبار على عملها .

ج ـ عندما يكون تنفيذ حكم الإلغاء مؤدياً إلى إحياء القرار السابق الذي ألغاه أو عدله القرار الملغى ففي هذه الحالة لا تحتاج الإدارة إلى إصدار قرار جديد[٣٢] .

في حين أن الحل الثاني يستلزم صدور قرار إداري معين ففي حالة إلغاء القضاء الإداري لقرار معين موضوعه عدم تعيين المدعى أو عدم ترقيته تكون الإدارة ملزمة بإصدار قرار بتعيينه أو ترقيته أو يلغي القضاء أنظمة وتعليمات أصدرها وزير معين تنفيذاً لمادة قانونية تنص على ضرورة إصدارها فان الوزير ملزم بإصدار تعليمات أو أنظمة جديدة موافقة لمبدأ المشروعية ، وكذا الحال عندما ترفض الإدارة منح أحد المواطنين صلاحية ممارسة مهنة معينة فيلغى قرارها فلا بد من إصدار قرار جديد يخول هذا المواطن ممارسة مهنته التي يرغب بها وذلك لأن حكم الإلغاء لا يعد بحد ذاته ترخيصاً .

وتترتب على هذا الوضع نتائج مهمة منها أن القرار الجديد الصادر بعد حكم الإلغاء يصدر وفقاً للأسباب القانونية والواقعية القائمة وقت صدوره وليس استناداً للأسباب القانونية القائمة وقت رفضه أول الأمر من قبل الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء فمن الثابت أن السبب كعنصر من عناصر القرار الإداري يتكون من مجموعة من العوامل والمؤثرات الواقعية والقانونية وقت إصداره[٣٣] ، فلو تغيرت بعد الحكم بإلغاء القرار الإداري سيكون من واجب الإدارة أن تصدر القرار الجديد بما يلاءم السبب بكل عوامله الواقعية والقانونية فإن كان هناك قانون صدر حديثاً يستلزم توافر شروط إضافية في مقدم الطلب فإن طلبه سترفضه الإدارة مرة أخرى على الرغم من وجود حكم بإلغاء القرار الإداري الأول المتضمن الرفض ولا يبقى له سوى المطالبة بالتعويض بالاستناد لحكم الإلغاء أن استطاع أثبات أن ضرراً مؤكداً ومباشراً أصابه[٣٤] ، ويرى الفقه ان القرار الصادر تنفيذاً لحكم الالغاء هو قرار تنفيذي يتخذ لتسهيل تنفيذ حكم الالغاء لذا هو نمط من أعمال الادارة المادية لا ينتج بحد ذاته اثراً قانونياً بل الأثر مستمد من الحكم القضائي وتقتصر أهميته على ترجمة حكم القضاء الى واقع عملي [٣٥]

كما أن من النتائج المستقاة أيضاً ضرورة التمييز بين سبب إلغاء القضاء الإداري للقرار وهل هو عدم المشروعية الخارجية أم عدم مشروعية داخلية؟ ففي الحالة الأولى يعود سبب الإلغاء لعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات عندما يلغى هذا القرار يكون من حق الإدارة المختصة أن تصدر قراراً جديداً بذات

المضمون بعد تجاوز عيب الاختصاص أو الشكل والإجراءات التي شابت القرار أي العودة لإصداره عن طريق الموظف المختص أو وفقاً للإجراءات والأشكال التي نص عليها القانون كون المدعي يستند الى صدور القرار من سلطة غير مختصة أو لم تراع الإجراءات فإن تم تجاوز ذلك فبالإمكان إصدار القرار ذاته وبالمضمون نفسه وقد ورد في قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي ما نصه ((.. ، وحيث أن إحالة الموظف المعين بقرار مجلس الوزراء إلى التقاعد هي من صلاحيات مجلس الوزراء ولا يملك الوزير المختص هذه الصلاحية وحيث أن قرار إحالة المدعي إلى التقاعد قد صدر من شخص لا يملك هذه الصلاحية لذلك يعد هذا القرار معدوماً من الناحية القانونية ومن ثم فلا تسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن فيه في أي وقت))[٣٦] ، فلو فرضنا أن مجلس الوزراء مقتنع بضرورة إحالته إلى التقاعد فيستطيع إصدار قرار الإحالة وهو يتضمن موضوع القرار الإداري الملغي ذاته المخالف لمبدأ المشروعية من جهة الاختصاص .

أما أن كان إلغاء القرار راجعاً لمخالفته لمبدأ المشروعية الداخلية أي يعود لعيب (السبب ـ المحل ـ الغاية) فإن الإدارة تستطيع إصدار قرار آخر بالمضمون عينه إن أمكنها ذلك كما لو ألغي القرار كون السبب الذي بني عليه كان غير صحيح فإن أمكن الإدارة أن تبني القرار المذكور على سبب آخر سيكون قرارها صحيحاً ومن أمثلة ذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي ((إن المدعي (المميز عليه) يعمل حارساً في معهد الإدارة التقني التابع لهيئة التعليم التقني ويشغل إحدى الدور التابعة للهيئة بدون وجه حق وكوسيلة ضغط لاخراجه من الدار قامت دائرته بقطع راتبه وحيث أن إجراءات المدعى عليه بقطع راتب الموظف لا سند له من القانون وبإمكانه مراجعة الطرق القانونية لإخراجه من الدار وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بإلزام المدعى عليه بصرف رواتب المدعي المستحقة))[٣٧] ما يعني أن مجلس الانضباط العام ألغى هذا القرار وهو قرار قطع راتب الموظف كوسيلة ضغط كونه مشوباً بعيب السبب والإدارة لم تفرض هذه العقوبة الا لغاية هي إخراج هذا الحارس من الدار ولذا بإمكانها أن تصدر قراراً آخراً للسبب ذاته و لكن يكون محله قراراً مختلفاً عن قطع الراتب ومما تجدر الإشارة إليه أن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي كان لها دور غاية في الغرابة والسلبية عندما نقضت حكماً صادراً عن محكمة القضاء الإداري يقضي بإلزام الإدارة بتنفيذ حكم قضائي وإصدار قرار جديد تنفيذاً لحكم الإلغاء حيث نقضت الهيئة حكماً ألزم الهيئة العامة للضرائب لتنفيذ حكم صادر من محكمة بداءة الأعظمية في الدعوى المرقمة (٨٨٢ / ب / ١٩٩٦) يقضي بتمليك المدعية داراً وتسجيلها باسمها وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١١٩٨ لسنة ١٩٧٧ معللة بأن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة تنطبق وأحكام المادة (٣٢٩ / ٢) من قانون العقوبات على اعتبار اختصاص محكمة القضاء الإداري ينحصر في النظر بصحة الأوامر و القرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام والتي لم يعين مرجع للطعن فيها[٣٨] .

وقد تعرض الأستاذ الدكتور غازي فيصل لهذا الموقف السلبي بالنقد ونحن نتفق معه في ذلك اذ يقول "إن الأحكام القضائية واجبة التنفيذ من جانب الإدارة وهي لا تملك الخيار في التنفيذ من عدمه وخصوصاً أن حازت هذه الأحكام حجية الشيء المقضي به حيث ستقترب بذلك من القانون بل هي القانون مطبقاً على الوقائع الفردية تطبيقاً مباشراً حيث أن امتناع الإدارة عن التنفيذ يعد قراراً إدارياً سلبياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي خلفها عدم التزام الإدارة بالتنفيذ وإن هذا الامتناع ما هو إلا مخالفة صارخة لمبدأ المشروعية ولا غبار على اختصاص محكمة القضاء الإداري في إلغاء هذا القرار الإداري السلبي الناتج عن الامتناع عن التنفيذ حفاظاً على هيبة الأحكام القضائية التي تعد رمزاً للحقيقة القانونية وعلى جميع سلطات الدولة احترامها " فالامتناع ينتج عنه أمكانية رفع دعوى إلغاء ضد القرار السلبي ودعوى قضاء كامل للمطالبة بالتعويض إن كان له محل ودعوى جزائية ضد الموظف الممتنع وفق أحكام المادة (٣٢٩ / ٢)[٣٩] .

ولكن كان لمحكمة القضاء الأداري موقف حديث ايدتها فيه المحكمة الاتحادية العليا سمحت من خلاله لنفسها بالتصدي لإلغاء أعمام صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء موضوعة ان تلتزم المحاكم التابعة لمجلس القضاء الأعلى ودوائر التنفيذ التابعة لوزارة العدل بالامتناع عن سماع دعاوى أو تنفيذ أحكام قضائية تلزم دوائر الدولة بدفع أموال في أحوال معينة فجاء بالحكم التميزي ((ان محكمة بداءة الكرادة قد أصدرت حكماً في الدعوى يقضي بالزام الأشخاص الثالثة (الشركة العامة للتبوغ والسكائر ومصرف الرافدين) بتأدية قيمة التبوغ المودعة والمصدق تميزياً بموجب القرار الصادر من الهيئة العامة في محكمة التمييز الاتحادية والمنفذ

في دائرة تنفيذ الكرخ ، الا ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء أصدرت أعماماً بالعدد ((١٥٢٧/٢٦/١/٢ في ٢٠٠٦/٨/٢١)) موجهاً الى مجلس القضاء الأعلى والى وزارة العدل طلبت فيه الأعمام على المحاكم بعدم سماع الدعاوى بما ورد في موضوع الكتاب وطلبت من وزارة العدل الأعمام لمديريات التنفيذ التابعة لها بعدم تنفيذ أحكام المحاكم المتعلقة بموضوع الأعمام ، وحيث ان الأحكام القضائية المكتسبة درجة البتات تعد حجة قاطعة وتكون واجبة التنفيذ بموجب المادة (٩) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل وان مديريات التنفيذ لا تملك الصلاحية بوقف التنفيذ او تأخيره ، وان الأوامر الأدارية التي تصدر من الدوائر مهما كانت صفتها ودرجتها لا توقف ولا تلغي أحكام القانون ومن ضمنها الأحكام القضائية المكتسبة لدرجة البتات، لان القضاء مستقل وان ولاية المحاكم المدنية تسري على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة، فيكون ما ورد في أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالطلب من وزارة العدل الأعمام الى مديريات التنفيذ التابعة لها بعدم تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بموضع أعمامها ليس له سند في القانون مما يقتضي التصدي لها وإلغاءها وحيث ان الحكم المميز قد التزم بوجة النظر القانونية المتقدمة وقضى بالغاء أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء جاء صحيحاً وموافقاً للقانون لذا قرر تصديقه))[٤٠]

المطلب الثاني

التزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه بأثر رجعي

إن صدور حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري يعطي لمبدأ الرجعية على الماضي الفاعلية من جانبين الأول ان حكم القاضي بإلغاء قرار إداري غير مشروع بحد ذاته ذو أثر رجعي والثاني ان الجهة الإدارية ملزمة بإعادة الحال إلى ما كان عليه باتخاذ قرار أو عدة قرارات ذات أثر رجعي على الماضي .

ففيما يتعلق بالحكم القضائي الصادر بالإلغاء يتساءل الفقه هل هو ذوا أثر كاشف عن حق سابق أم هو منشئ لحق جديد ؟ ان كان حكم الإلغاء كاشفاً فالقاضي بإلغائه القرار غير المشروع يكشف فقط عن مخالفة مبدأ المشروعية وبالتالي أثر الإلغاء يرجع إلى تاريخ صدور القرار وهو يعود على الماضي للكشف عن الحقوق وعن عدم مشروعية القرار الإداري ، فالحكم بالإلغاء يكشف عن عدم المشروعية والذي يرجع على الماضي أي إن عدم المشروعية عاصرت القرار منذ البداية، اما ان وصفناه بالطبيعة المقررة فأثره لا يرجع على الماضي وإنما هو ينشئ حقوق جديدة مباشرةً ، ويوصف حكم الالغاء أحيانا بان له طبيعة كاشفة ومقررة بالوقت ذاته فله طبيعة كاشفة عندما يكشف عدم المشروعية التي عاصرت القرار منذ صدوره وله طبيعة مقررة عندما يتضمن حكم الإلغاء أو ثناياه منطوقاً ملزماً للإدارة بعمل شيء وهي منشئة لحقوق فهو غالباً ما يحمل في حيثياته أوامر للإدارة بأن تتراجع عن قرارها وتعيد الحق لأهله واعادة الحق هي أثر مقرر وينشئ حقاً جديداً بالتزام الإدارة بالتنفيذ[٤١] .

أما عن أثر القرارات الإدارية فالأصل إنها لا تعود على الماضي واستثناءً من هذا الأصل فأن القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام الإلغاء تكون ذات أثر رجعي فحكم الإلغاء يعدم القرار الإداري من يوم صدوره وتلتزم الأدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه وهذا يتطلب تنفيذ الحكم من قبل الإدارة والتنفيذ يمر بالخطوات الآتية : ـ

١ ـ طلب صاحب الشأن : ـ فالإدارة لا تعد مرتكبة لخطأ إن لم تبادر بالتصرف على نحو ما من تلقاء نفسها إلا اذ ألزمها القانون بخلاف ذلك وبالتالي فان من صدر الحكم لمصلحته عليه ان يبادر إلى المطالبة بالتنفيذ عن طريق تقديم طلب وليس هناك من ميعاد لتقديم هذا الطلب من قبل صاحب الشأن ولكن تقديمه يؤدي إلى بدء المواعيد القضائية التي تسمح بالطعن ضد القرار الإداري السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء هذا يعني أن من أصدرت محكمة القضاء الإداري العراقي حكماً لمصلحته عليه المبادرة بطلب التنفيذ إن لم تفعل ذلك الإدارة بشكل تلقائي ومطالبته هنا تأخذ شكل التظلم فإن لم ترد عليه الإدارة لمدة تزيد على (٣٠) يوماً أو رفضت خلال هذه المدة فيكون له وخلال (٦٠) يوماً إن يحرك دعوى إلغاء ضد القرار الإداري السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد استنفاذ طريق التظلم[٤٢] .

وتراعى هذه الأحكام أعلاه أن كان تنفيذ الحكم يحتاج إلى قرار إداري لإعادة الحال إلى ما كان عليه لكن هناك من الأحكام ما لا يحتاج تنفيذه لصدور قرار إداري وإنما فقط تتخذ الإدارة موقفاً غير معارض من تصرف ذوي الشأن كما لو رفضت الإدارة إعطاء الأذن للمتعاقد معها لزراعة أرضه التي استأجرها من الدولة بحجة أن العقد سينتهي وتعود الأرض لمالكها الأصلي فإن الغي القرار بحكم قضائي سيكون تنفيذ الحكم بطريق السماح

لهذا الشخص باستصلاح الأرض وزراعتها وكل ما مطلوب من الإدارة عدم معارضته وموقفها السلبي هنا يعد بمثابة القبول بقيام المزارع بعمله[٤٣] .

٢ ـ ميعاد تنفيذ الحكم وإعادة الحال إلى ما كان عليه : ـ التنفيذ ينبغي أن يتم في مدة معقولة فينبغي إعطاء الإدارة فسحة من الزمن لتنفيذ أحكام الإلغاء وخاصة تلك التي تتطلب اتخاذ خطوات معينة قد تستدعي وقتاً طويلاً لكن القضاء الإداري المصري يقول ((لما كان تنفيذ أحكام القضاء الإداري تنفيذاً عينياً يتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة لما يحتمل أن يكون لهذا التنفيذ من أثر أو مساس بالأوضاع الإدارية فأنه يكون من حسن سير الأمور وجوب إعطاء جهات الإدارة منحة معقولة من الوقت كي تدبر أمرها وتهيئ السبيل إلى تنفيذ الحكم على وضع يجنبها الارتباك في عملها وتقدير هذا الوقت الملائم متروك ولا شك لرقابة المحكمة على ضوء الواقع من الأمر))[٤٤] .

فإن تأخرت الإدارة وماطلت وسوفت بالتنفيذ وتجاوزت كثيراً المدة المعقولة للتنفيذ فتنهض مسؤوليتها عن هذا التأخير غير المبرر وتكون قد اتخذت قراراً سلبياً بالامتناع عن التنفيذ الأمر الذي يتيح لصاحب الشأن الطعن به أمام القضاء الإداري و هذا الطعن متفق عليه في فرنسا ومصر فيستطيع ذوو الشأن تحريك دعوى إلغاء ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ حكم الإلغاء[٤٥] .

٣ ـ القانون واجب التطبيق على قرارات الإدارة الخاصة بتنفيذ حكم الإلغاء لإعادة الحال إلى ما كان عليه : ـ هنا ينبغي ان نفرق بين القرار التنظيمي والقرار الفردي

أ ـ القرار الإداري التنظيمي (أنظمة وتعليمات) : ـ تراعي الإدارة القانون الساري المفعول وقت التنفيذ على القرارات التي تتخذها لتنفيذ الإلغاء فعندما يحكم القضاء الإداري بعدم مشروعية نظام أو تعليمات فتلتزم الإدارة بإصدار نظام جديد أو تعليمات اخرى ويسري عليها القانون النافذ وقت إصدارها لا النافذ وقت إصدار التعليمات الملغاة [٤٦] ، لكن مما يلاحظ هنا أن القضاء الإداري العراقي رفض مراقبة مبدأ المشروعية عندما يتعلق الأمر بالقرارات التنظيمية بلا مسوغ مقبول حيث قضت محكمة القضاء الإداري العراقية بأنه ((ولما كانت اختصاصات هذه المحكمة هي النظر في صحة القرارات والأوامر ولا علاقة لها بالتعليمات التي تصدر عن دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي فتكون الدعوى واجبة الرد))[٤٧] .

وكان هذا الموقف من المحكمة محل انتقاد من قبل الفقه الاداري العراقي الذي انتقد التفرقة غير المبررة بين القرار الإداري التنظيمي والفردي فالقضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر يبسط رقابتة على كل القرارات الإدارية ليراقب مدى مشروعيتها سواء كانت فردية أم تنظيمية كذلك لا يوجد نص تشريعي صريح يمنع المحكمة من نظر صحة القرارات التنظيمية[٤٨] بيد ان المحكمة عدلت عن هذا الموقف في الوقت الراهن كما لاحظنا ذلك في قرارها رقم (٢٠٠٧/٢٠) الذي سبق ان اشرنا إليه .

ب ـ القرار الإداري الفردي : ـ الحال هنا يختلف نتيجة للأثر الرجعي لتنفيذ حكم الإلغاء فلا بد للإدارة من أن تصدر قراراً إدارياً فردياً استناداً للقوانين والأنظمة والتعليمات التي كانت سارية المفعول وقت صدور القرار الأول الملغي على اعتبار أن القرار المشروع كان ينبغي أن يصدر وفق تلك القوانين والأنظمة والتعليمات ، فلو كانت الإدارة قد أحالت موظفاً على التقاعد لكي تحرمه من حق الترقية ثم صدر بعد ذلك قانون يعدل من مدد الخدمة اللازمة للحصول على الترقية فتطيل هذه المدة ثم يلغي القضاء قرار الإحالة على التقاعد ينبغي على الإدارة أن تعيده أولاً إلى عمله وترقيه وفقاً لأحكام القانون السابق الذي استوفى في ضله شروط الترقية [٤٩] .

٤ ـ الاعتبارات الواقعية التي يجب مراعاتها عند إصدار قرار إداري تنفيذاً لحكم الإلغاء لإعادة الحال إلى ما كان عليه : ـ

الإدارة عندما تصدر قراراً معيناً ينبغي أن تستند إلى سبب مشروع والسبب هو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر إصدار القرار الإداري[٥٠]، وعندما انتهينا في النقطة أعلاه إلى ضرورة مراعاة القانون السابق الذي كان نافذاً عند صدور القرار الملغى يمكننا القول إنه يجب أيضاً أن تراعى العناصر الواقعية ((الوقائع المادية)) التي كان يجب عليها أن تضعها في حساباتها وقت صدور القرار الملغى ولا تعفى الإدارة من ضرورة مراعاة الوقائع القديمة إلا اذا استحال عليها ذلك استحالة مطلقة كما لو كان احد الموظفين قد أحيل إلى التقاعد بحجة سوء حالته الصحية وبعد أن رفع دعوى إلغاء وحكم لمصلحته ثم جاء لتنفيذ الحكم فوجد أنه قد وصل إلى سن التقاعد فيستحيل مطلقاً على الإدارة تنفيذ الحكم في هذه الحالة [٥١]

والآن نتساءل عن كيفية إعادة الحال إلى ما كان عليه بالنسبة لمعاقبة الموظف انضباطياً بالعزل ؟
عندما يصدر حكم بإلغاء العقوبة الانضباطية بعزل الموظف هذا يعني التزام الإدارة بإعادته للوظيفة ويعني استمرار الرابطة الوظيفية وإنها لم تنتهِ ولم تنقطع يوماً والإعادة تكون قانونية وفعلية وكالآتي :
أ- قانونية : ـ وتتحقق بإعادة الحال إلى ما كان عليه قانوناً بإصدار قرار إداري بأثر رجعي يقضي بإعادة الموظف لعمله وقبول مباشرته واعتبارها من تاريخ صدور قرار العزل ، وتكون مدة العزل مدة خدمة فعلية للموظف لجميع الأغراض للترقية أو الترفيع أو التقاعد ، بل أن كان مستحقاً لترقية أو ترفيع قبل العزل فسينالهما عند إعادته وفقاً للقوانين السابقة إن كانت تلك القوانين قد جرى تعديلها بما يضر بمركزه القانوني لاستحقاق الترقية أو الترفيع أما أن جاءت القوانين بتعديلها لمصلحته فتطبق عليه مباشرة [٥٢]
ب- الإعادة الفعلية : ـ وتتم بترجمة قرارات الإدارة إلى أفعال بقبول مباشرة الموظف وانتظامه من جديد في الدوام الرسمي ولا يجوز للإدارة أن تدعي إنها عينت غيره في محل وظيفته بل عليها أما أن تعيده إلى الوظيفة ذاتها أو تجعله في وظيفة أخرى مساوية ومعادلة لوظيفته السابقة أو تفوقها[٥٣].
لكن أحياناً يستحيل على الإدارة إعادة الموظف فعلياً إلى الوظيفة بسبب بلوغه سن التقاعد أو عدم لياقته الصحية أو الحكم عليه بعقوبة جنائية مخلة بالشرف تمنع إعادته للوظيفة فيجب على الإدارة أن تقوم بالإعادة القانونية دون الفعلية وتطبيقاً لهذه القاعدة قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه ((لما كانت ظروف الوفاة وبلوغ سن التقاعد وعودة جامعة الدول العربية لإدارة شؤون موظفيها وعمالها في المقر الدائم بالقاهرة قد استجدت بين تاريخ إنهاء خدمة المدعين وتاريخ الحكم النهائي بإلغاء إنهاء الخدمة وإن هذه الظروف قد حالت دون العودة الفعلية للمدعين إلى وظائفهم إلا أن هذه الظروف لا يجوز أن يكون لها أثر رجعي فلا تقف حائلاً دون تنفيذ الالتزام بإعادتهم قانونياً وهو التزام ذو أثر رجعي ، وإذا لم تقم الإدارة باجرائه فإنها تكون قد خالفت قوة الأمر المقضي به))[٥٤]

المطلب الثالث

أثر تنفيذ حكم الإلغاء على قرارات الإدارة الأخرى

كثيراً ما يصادف إلغاء القرار الأداري من قبل القضاء عقبة وجود قرارات أدارية أخرى صدرت تنفيذا للقرار أو كانت مرتبطة بشكل أو بأخر به فما هو تأثير إلغاء القرار الأداري على باقي القرارات الأدارية ؟ وهو ما يجيب عنه هذا المطلب وكالاتي
أولاً // تأثير تنفيذ حكم الإلغاء على القرارات التنظيمية : ـ في هذا الفرض نحتمل أن يكون القرار الإداري الذي ألغاه القضاء قراراً إدارياً فردياً صدر استناداً إلى نظام أو تعليمات غير شرعية مخالفة لمبدأ المشروعية لكنها تحصنت ضد الإلغاء لعدم الطعن بها إلغاءً في المدة القانونية فهل يؤثر ذلك الإلغاء عليها ؟ إن القرار الإداري سواء كان تنظيماً أم فردياً هو عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة ويكون معدلاً للأوضاع القانونية من خلال ما يرتبه من التزامات أو ما ينشئه من حقوق ومن المقطوع به والمنتهى إليه أن كلا النوعين يخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً [٥٥] ، وفي الغرض محل البحث يحصل أن يكون هناك قرار تنظيمي تحصن ضد الإلغاء وأصدرت الإدارة بناءً عليه قراراً فردياً ألغاه القضاء فالإدارة ملزمة بأن تعدل أو تلغي القرار التنظيمي لكي لا تبقى عملياً مخالفة لمبدأ المشروعية فلاحق للإدارة بالتمسك مستقبلاً بنظام أو تعليمات انتهى القضاء الإداري إلى عدم شرعيتها من خلال إلغائه للقرارات الفردية الصادرة بموجبها فالإدارة ملزمة بأن تكون كل أعمالها المادية والقانونية مستهدفة تحقيق المصلحة العامة ومن المصلحة العامة أن لا يبقى هذا القرار التنظيمي غير الشرعي إلى الأبد بل لا بد من إنهاء حياته [٥٦].
ثانياً // تأثير حكم الإلغاء على القرارات الفردية : ـ ويظهر هذا التأثير في رابطة التبعية بين القرارات الإدارية وبعبارة أخرى لولا وجود القرار الأصلي لما ألغي القرار التبعي الذي صدر تبعاً له أو بسببه والتبعية تظهر في ثلاثة روابط رئيسة هي :
١ ـ رابطة التبعية بين قرارين إداريين اذ يصدر الأول ثم يأتي الثاني متمماً له كما لو عوقب موظف بعقوبة انضباطية فتقرر الإدارة تأجيل ترفيعه أو ترقيته أو منعهما عنه لمدة معينة فلا شك أن الغي قرار فرض العقوبة الانضباطية سيؤدي إلى زوال قرار تأجيل أو منع الترقية أو الترفيع[٥٧].

٢ ـ رابطة السببية : ـ أي أن القرار الأول كان سبباً في وجود الثاني فالأول شرط لوجود الثاني كما لو ألغي قرار تعيين الموظف لألغاء قرار تنظيم المسابقة التي تم تعيينه بموجبها[٥٨] .

وبهذا الصدد حكمت محكمة القضاء الاداري المصرية بما يأتي (ان الحكم بالغاء قرار أداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذا القرار بالذات وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليماً وما دام قد اتضح بطلان هذا الأساس فان القرارات التي بنيت عليه تنهار ولو لم يطعن فيها بالالغاء)[٥٩]. في مثل هذه الحالات يتم إلغاء قرار إداري معين فيستتبع تنفيذ هذا الحكم إلغاء قرار آخر كونه مرتبطاً به تبعياً أو كان القرار الملغي سبباً في إصداره ، وعلى الأقل لا تقوم الإدارة بسحب القرار الثاني وإلا كان تنفيذ حكم الإلغاء ناقص[٦٠] .

غير أن القضاء الإداري الفرنسي يشترط ضرورة الطعن في القرارات التابعة في الميعاد المقرر فهي لا تعد ملغاة من تلقاء نفسها بل يجب أن يحكم القاضي بألغائها ، غاية ما هنالك أنه لا يفحص مشروعية القرارات التابعة في خدماتها بل يقضي بألغائها إذا ما تأكد فقط وجود رابطة وثيقة بين القرار المحكوم بإلغائه والقرارات التابعة[٦١].

٣ ـ القرارات المتماثلة : الأصل العام لا يحتج بحكم الإلغاء إلا إن كان القرار تابعاً لقرار سبقه وكان سبباً له أو كان يمثل بمعيته عملية قانونية مركبة والاستثناء هو إلغاء القرارات المتماثلة أو المتشابهة ، ومن تطبيقات ذلك في فرنسا القرارات التي يكون لها صدى على مراكز بقية الموظفين الذين يتماثلون في الحالة الوظيفية ويخضعون لنظام و قواعد موحدة ، وكان من أوائل التطبيقات في مواضيع الاقدمية وترتيب قوائم الترقيات وغيرها [٦٢].

ومن سوابق مجلس الدولة الفرنسي ما قضى به في قضية (Lamotte) والتي تتلخص وقائعها بأن قانوناً صدر عام (١٩٤٠) يلزم العمد بأن يعدوا قوائم بالأراضي المهجورة وغير المزروعة منذ أكثر من سنتين وأجاز القانون لهم التنازل عنها لشخص معين لزراعتها فوراً وبالفعل تم التنازل عن مزرعتين للسيد لاموت إلى السيد دي بتيستا بقرارين إداريين طعن ضدهما السيد لاموت فحكم مجلس الدولة الفرنسي عام (١٩٤٢) لمصلحته كونهما غير مهجورتين وهناك تجاوز لحدود السلطة وإساءة وتعسف باستعمالها فقام العمدة عام (١٩٤٣) بالإستيلاء على المزرعتين بقرار إداري وأيضاً ألغي القرار من مجلس الدولة دون أن يشعر العمدة بأي إحباط في عام (١٩٤٤) أصدر قراراً بالتنازل عنهما لمصلحة شخص ليقوم بزراعتهما مستغلاً بهذا القرار صدور لائحة عام (١٩٤٣)التي تمنع القضاء من سماع طعون ضد قرارات التنازل حيث جاء فيه (لا يمكن أن يكون منح التنازل محلاً لأي طعن إداري أو قضائي) لكن المجلس اعتبر أن هذا النص لا يؤدي إلى استبعاد الطعن الذي يستهدف تحقيق مبدأ المشروعية طبقاً للمبادئ العامة للقانون وعد المجلس أن الإدارة لا تستطيع سواء في ممارسة السلطة اللائحية المستقلة التي تستمدها من المادة (٣٧) من الدستور أو في ممارسة السلطة اللائحية المستمدة من المادة (٣٨) أن تستبعد بعض قراراتها من أي رقابة قضائية سواء بطعن تجاوز السلطة أو بتصحيح قرارات إدارية[٦٣] .

فمجلس الدولة ألغى القرار الأخير لأنه مماثل في نتيجته لقرارات سابقة ألغاها في الدعوى ذاتها وفيما يتعلق بالترقيات أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً في قضية (Radiere) حيث طعن السيد رادير في جدول الترقيات لبعض العاملين بوزارة المناطق المحررة فحكم مجلس الدولة لمصلحته وأصدر الوزير جدولاً آخراً فألغاه مجلس الدولة وجاء في الحكم ((وإن قيام مجلس الدولة بإلغاء جدول الترقيات يستتبع إلغاء أي جدول لاحق بالترقية بالاختيار كونه مماثلاً لسبب الإلغاء لكن إلغاء الجدول يستتبع أيضاً إلغاء الترقيات التي حصل العاملون عليها وفق هذا الجدول الملغى ، بالتالي لا يحق لهم المطالبة بالترقية الملغاة كونها جاءت نتيجة عمل غير مشروع وكل ما بامكانهم عمله هو المطالبة بالتعويض كون ترقياتهم جاءت قبل استحقاقهم لها ولكن هذا الحكم لا يعني حرمانهم من الترقيات أبداً بل يلزم الإدارة بترقيتهم عند استيفائهم لشروط المدة وغيرها .))[٦٤]

ثالثاً // تأثير الإلغاء على القرارات القابلة للانفصال : ـ وتعرف هذه القرارات بأنها عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها في إطار عملية مركبة وهي تمثل قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين دون أن يخل هذا الأثر بالمكونات الأخرى للعملية المركبة ويمكن الطعن ضده بالإلغاء ممن يملك مصلحة مباشرة وشخصية وحقيقية أمام القضاء الإداري الذي يملك إلغاءه وبالتالي سينسحب أثر الإلغاء على مجمل العملية المركبة [٦٥] .

وتظهر القرارات القابلة للانفصال كنظرية من نظريات القانون الإداري بالنسبة للعمليات المركبة كالعقود الإدارية وعملية الانتخاب وغيرها فعلى سبيل المثال العقود الإدارية هي عملية مركبة تمر بمراحل عدة وتتخذ بغية أتمامها العديد من القرارات لتسهل إجراءاتها سواء تعلق الأمر بمرحلة ما قبل التعاقد وتوافر الاعتماد المالي والتراخيص اللازمة أو مرحلة المفاوضات أو مرحلة تلقي العطاءات بعد الاعلان وفض العطاءات وتحليلها وارساء المناقصة أو المزايدة وإحالة العقد وتصديقه من قبل الوزير والموظف المختص في كل هذه المراحل هناك قرارات منفصلة يمكن الطعن بها إلغاءً والمعيار المعتمد هو مدى أمكانية فصل هذا القرار أو ذاك عن مجمل العملية العقدية فقرار تصديق العقد قرار منفصل يمكن للغير الأجنبي عن المتعاقدين الطعن به في حين ان قرارات الإدارة أثناء تنفيذ العقد لا تنفصل عن العملية العقدية فلا يملك الغير الطعن بها وإنما يحق للمتعاقد مع الإدارة الطعن بها دون سواه [٦٦] .

فإن طعن الغير بقرار الإحالة أو التصديق وألغاه القاضي الإداري سيكون له أثر على مجمل العملية العقدية ، كما أن هناك قرارات قابلة للانفصال في العملية الانتخابية قبل مجلس الدولة الفرنسي والمصري الطعن ضدها على اعتبار إنها ترد على قرار إداري منفصل عن العملية الانتخابية مثل قرار يتعلق بتنظيم الدعاية الانتخابية ، وقرار يمس بالحرية الدعائية للمرشحين ، أو قرار إلغاء النتائج في مكان معين [٦٧] ، من هذا يتبين أن القرارات التي تتخذ أثناء العملية الانتخابية هي قرارات إدارية قابلة للانفصال يمكن للمرشحين أو الناخبين الطعن ضدها بالإلغاء ، وفي العراق ندعو الجميع بما فيهم محكمة القضاء الإداري إلى تقبل مثل هذه الطعون والنظر بمدى اتفاقها مع مبدأ المشروعية ، فالطعون الانتخابية قد تتعلق بشروط الناخب أو المرشح ، واجراءات وقواعد العملية الانتخابية قبل اعلان نتائج الانتخابات فان أعلنت ولم يتم الاعتراض خلال المدد الدستورية تثبت العضوية بشكل نهائي ، وان فقد العضو شرطاً أو أكثر من شروط العضوية فلا بد من إقالته أو تقديمه للاستقالة فان أقيل له حق الاعتراض على ذلك أمام المحكمة الأدارية وفي كل الطعون الانتخابية سالفة الذكر يمارس القضاء الاداري ولاية القضاء الكامل تجاه دعاوى المرشحين أو الناخبين[٦٨].

وفيما يخص صحة العضوية فقد كان الدستور العراقي مصيباً عندما عهد بها الى المحكمة الاتحادية العليا كونها تتضمن جوانب سياسية في بعض الأحيان وجوانب دستورية كالحنث باليمين وما الى ذلك كما فعل في المادة (٥٢) عندما عهد الى مجلس النواب بمهمة النظر وخلال (٣٠) يوماً بصحة عضوية النواب بأغلبية ثلثي أعضائه ويمكن الطعن بقرار المجلس خلال (٣٠) يوماً أمام المحكمة الاتحادية العليا لكن باقي القرارات المتخذة قبل وأثناء اوبعد الانتخابات من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فكان ينبغي على المشرع ان ينص على اختصاص محكمة القضاء الاداري بنظرها صراحةً. وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم بمبدأ قانوني مقتضاه السماح لعضو مجلس المحافظة الطعن أمام محكمة القضاء الإداري وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار المذكور [٦٩].

المبحث الثالث

مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ

الادارة وكأصل عام ينبغي ان تحترم التزامها بتنفيذ حكم الالغاء فهي لا تملك الخيار بين التنفيذ من عدمه كون الحكم القضائي إن حاز قوة الشيء المقضي به بصيرورته نهائياً غير قابل للطعن فيه بأية صورة بعد ما فوت ذوو العلاقة المدة المحددة للطعن به أو أنهم طعنوا به فردت عرائضهم التمييزية ، وعندها يحوز الحكم حجية الشيء المقضي به ويقترب من القانون على حد قول بعض الفقه بل هو القانون بعينه مطبقاً على الوقائع والحالات الفردية تطبيقاً مباشراً ، فمن المتفق عليه لدى دارسي القضاء الإداري أن أحكام المحاكم الإدارية النهائية هي مصدر من مصادر المشروعية بيد أن الأحكام لا تعد بذاتها المصدر وإنما حجية الشيء المقضي به حيث يعد الحكم ذا حجية مطلقة على الكافة[٧٠] ، وإن مسؤولية الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء تقوم إن امتنعت أو سوفت وماطلت في تنفيذ الحكم القضائي .

المطلب الأول

مسؤولية الإدارة في حالة عدم تنفيذ حكم الإلغاء

تقوم مسؤولية الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري الأمر الذي يفقد الحكم القضائي فاعليته من الناحية العملية فإن ماطلت الإدارة بالتنفيذ أو تراخت وتباطأت أو رفضت صراحة التنفيذ

وأنكرت حق الطاعن ستقوم مسؤولية الإدارة ، وامتناع الإدارة أو مماطلتها كما يقول الفقه ليس مجرد افتراض بل هو مظهر حي وواقعي للصراع الذي نعرفه بين سلطة إدارية تبغي بسط سيطرتها إلى أبعد الحدود وبين سلطة قضائية تنبري للدفاع عن الحقوق والحريات وتطبق في سبيل ذلك القانون وتفرض احترامه في ما تصدره من أحكام[٧١] . وفي ضوء ذلك فان أسباب قيام المسؤولية الإدارية هي :

١ ـ **التباطؤ والتراخي في تنفيذ حكم الإلغاء** : ـ فإن كانت الإدارة تحتاج إلى فسحة زمنية للتنفيذ هذا لا يعني أن تستغل هذه الفسحة لتتباطأ وتتعسف باستعمال الحق حيث انتهى قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن ((واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض))[٧٢].

٢ ـ **إساءة التنفيذ أو التنفيذ الناقص :** ـ فإن كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية في القيام بأعمالها ومنها تنفيذ أحكام القضاء فإن هذه السلطة التقديرية مقيدة بقيد عام مقتضاه مراعاة تحقيق المصلحة العامة وإن الانتصار لمبدأ المشروعية يحقق المصلحة العامة لذا تكون الإدارة ملزمة بأن لا تسيء تنفيذه أو تتعسف به من خلال التنفيذ الناقص أو الصوري وبهذا الخصوص انتهى رأي المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى ما يأتي :((.. ، وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص ، .. ، ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل وإلا لكان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ مبتوراً منقوصاً ، ويعد هذا بمثابة تنزيل له في مرتبته الوظيفية وفي درجتها وهو جزاء تأديبي مقنع))[٧٣]

٣ ـ الرفض الصريح : ـ وهو الامتناع عن التنفيذ صراحة وهو من أخطر الصور التي تثير مسؤولية الإدارة اذ تتخلى الإدارة عن أهم مسؤولياتها ألا وهي تنفيذ أحكام القضاء بسبب إن التنفيذ يقع على عاتقها وكثير من الأحيان لا تحاول الإدارة التصريح بعدم رغبتها بالتنفيذ بل تشير إليها ضمناً من خلال التزامها جانب الصمت فلا تتخذ أي إجراء لتنفيذ حكم الإلغاء وقد أشارت لهذه الحالة محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بالقول ((إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني مما يترتب على هذه المخالفة من إشاعة للفوضى وفقدان للثقة في سيادة القانون))[٧٤] .

فإن امتنعت الإدارة عن التنفيذ كما لاحظنا أعلاه أو تأخرت بالتنفيذ أو إساءت استعمال سلطاتها في ما يتعلق بتنفيذ حكم قضائي تقوم مسؤولية الإدارة التقصيرية ويكون صاحب الشأن مستحقاً للتعويض عن الأضرار التي تلحق به من جراء ذلك وفي الوقت ذاته تقوم مسؤولية الموظف الممتنع التأديبية والجزائية وكالآتي : ـ

أولاً // قيام مسؤولية الإدارة التقصيرية : ـ أساس المسؤولية هو الخطأ وإن كان القضاء الإداري الفرنسي قد تساهل في بعض الحالات فيما يتعلق بالقضاء الكامل وقرر قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لضمان حقوق الأفراد ، ولكن يبقى الأصل العام هو أن الأساس هو الخطأ والخطأ في بحثنا هو عدم قيام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء[٧٥]. فلا بد للقول بوجود وقيام مسؤولية الإدارة من توافر أركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية ووجود رابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب الغير فإن انتفت هذه الرابطة فلا تقوم المسؤولية[٧٦] . فعند امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء الإداري بما يسبب ضرراً للشخص الآخر المحكوم لمصلحته تكون الإدارة قد ارتكبت خطأ وقامت مسؤوليتها التقصيرية وتلتزم بدفع التعويض وفقاً لقواعد القانون الإداري وبهذا الخصوص تقول محكمة القضاء الإداري المصرية ((وإذ أن ثمة قاعدة أولية قوامها أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر من القضاء هو بمثابة قرار سلبي خاطئ لذوي الشأن الطعن فيه بالإلغاء أمام المجلس وبالتالي المطالبة عنه بالتعويض))[٧٧].

وكذلك تقوم مسؤولية الموظف المسؤول عن تنفيذ حكم الإلغاء إن أمتنع عن تنفيذه ووفقاً للآتي

ثانياً // مسؤولية الموظف عن عدم التنفيذ : ـ (الانضباطية ـ الجزائية)

الأصل أن الإدارة كشخص معنوي لا تستطيع التعبير عن إرادتها إلا من خلال ممثلين عن تلك الارادة وهم الموظفين الذين يعملون لحسابها وباسمها ويعبرون عن إرادتها وعندما يمارس الموظفون العمل الإداري يبدو أنهم هم من يقوم بالعمل لكن القانون يعد الذي يقوم بالعمل هي الإدارة لا موظفوها كونهم يعملون لحسابها

ولتحقيق أهدافها ولم يقوموا بالعمل بصفاتهم الشخصية وإنما بصفتهم الوظيفية لذا تتقرر مسؤولية الإدارة عن أخطائهم تبعاً لتحمل المتبوع أخطاء تابعيه [٧٨] ، لكن هذا الموظف تقوم مسؤوليته في حالة امتناعه عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري وهذا ما نص عليه قانون العقوبات المصري في المادة (١٢٣) ((يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف))[٧٩] ، ومما تجدر الاشارة اليه ان المادة (٧٢) من الدستور المصر لعام ١٩٧١ تنص (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة) .

ونصت المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على ما يأتي ((١ـ يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً .

٢ ـ يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أومن أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه))[٨٠] .

والنص القانوني واضح فامتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي صادر عن محكمة مختصة يوجب معاقبة الموظف المسؤول عن التنفيذ بعقوبة الحبس والغرامة أو إحداهما في العراق والحبس والعزل في مصر حيث يتضمن فعله ثلاثة أركان هي ركن خاص متعلق بصفة الجاني وهو ان يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة ومعنوي يتمثل بالقصد الجنائي أي قصد الامتناع عن التنفيذ مع العلم بوجوب التنفيذ والأخر مادي متمثل بنشاط سلبي هو الامتناع[٨١] .

كما يمكن أن يمثل فعل الامتناع أساساً لقيام مخالفة تأديبية تستحق أن يعاقب عليها الموظف انضباطيا وذلك لقيام مسؤولية الموظف التأديبية ، فامتناعه عن تنفيذ حكم الإلغاء إن كان داخلاً في اختصاصه فأساس مسؤوليته التأديبية هو الخطأ الذي ارتكبه فمن المنتهى إليه إن من أهم واجبات الموظف القيام بعمله على أحسن وجه وإلا كان مسؤولاً عن أخطائه الوظيفية ، والواضح إن المشرع الجنائي المصري قد نص على العقوبة التأديبية بموازاة العقوبة الجنائية حيث اعتبر امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء سبباً لعزل الموظف العام والعزل كما هو معلوم من أقسى العقوبات التي تفرض على الموظف اذ انها تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية نهائياً .

وقد جائت غالبية القوانين خالية من تعريف المخالفة الوظيفية ، اما الفقه فهو لم يتفق على تعريف المخالفة الوظيفية فيعرفها احدهم بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف يجافي واجبات وظيفته ومنصبه وبعبارة أخرى كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء الخدمة في أوقات الدوام الرسمي أو خارجها بما يتسبب بعرقلة المرافق العامة بانتظام واطراد أو يسئ للمركز الاجتماعي لموظفي الدولة وما ينبغي ان يتحلوا به من خلق سامي [٨٢] ، في حين يعرفه أخر بانها عمل يخالف واجبات الوظيفة ومقتضياتها يقع به الموظف تحت طائلة الجزاء التأديبي [٨٣] ، أو هو إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً أو هو التكيف القانوني لظاهرة إهمال الموظف أو تقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها[٨٤] ، والأصل في القانون الجنائي إن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص [٨٥] في حين أن القانون الإداري فيما يتعلق بالمخالفات الانضباطية الأصل إن العقوبات محددة بنص قانوني ولا يمكن إضافة غيرها أما المخالفات والجرائم فهي غير محددة وهو ما تبناه المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام[٨٦] .

وحيث لم يكن هناك إحصاء للمخالفات والجرائم الانضباطية فان ذلك يعطي للإدارة سلطة تقديرية في عد أي عمل يخالف واجبات الوظيفة جريمة تأديبية ، وعدم حصر المخالفات الانضباطية كما يقول الفقه راجع إلى تنوع واجبات الوظيفة ونسبيتها كونها تستمد من المركز القانوني للموظف والإدارة تملك سلطة تقديرية ربما

تتميز بالسعة في تقدير كون العمل الذي قام به الموظف يعد مخالفة أم لا وسلطتها التقديرية هذه ترافقها رقابة قضائية فإن استشعر القضاء الانحراف بالسلطة في هذا الميدان ألغى العقوبة[٨٧] .

ونرى إن إمكانية معاقبة الموظف العراقي انضباطياً لمخالفته الوظيفية الناشئة عن عدم تنفيذه لأحكام القضاء الإداري ربما تندرج تحت فقرة أوردها قانون الانضباط جاء فيها ((يلتزم الموظف بالواجبات الآتية : ..... ثاني عشر // القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات))[٨٨] وبالرجوع الى قانون العقوبات العراقي النافذ نجده يلزم الموظف باحترام أحكام المحاكم فإن خالفها استحق إحدى العقوبات المقررة في هذا القانون .

بيد ان القضاء الأداري العراقي وللأسف كان له موقف مخيب للآمال في هذا الصدد حيث قضت محكمة القضاء الأداري بعد اختصاصها بنظر طعون الأفراد ضد امتناع الأدارة عن تنفيذ حكم الألغاء حيث تؤكد انها من اختصاص المحاكم الجزائية حسب نص المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل [٨٩]، وكان ولا يزال موقف المحكمة محل نظر حسب وجهة نظر احد الكتاب الذي يقول ان امتناع الأدارة عن تنفيذ حكم الألغاء المكتسب درجة البتات يعد قراراً سلبياً تتوافر فيه كل أركان وشروط صحة القرار الأداري الصحيح وتخلف أي منها يشوبه بشائبة عدم المشروعية ويكون بالمحصلة خاضعاً لرقابة القضاء الأداري إلغاء وتعويضاً وان معاقبة الموظف الممتنع جزائياً ليس هدف للطاعن بقدر ما هو يهدف الى إلغاء قرار الأدارة السلبي الناشئ عن الامتناع عن تنفيذ حكم القضاء الأداري العراقي [٩٠] ، ونحن اذ نتفق مع وجهة النظر هذه نضيف ان محكمة القضاء الأداري العراقية بموقفها الغريب هذا نسيت أو تناست طبيعة عمل القاضي الأداري ودعوى الألغاء بشكل خاص والتي تعد الحصن الحصين لمبدأ المشروعية وان القضاء الأداري منشئ وليس مطبق فقط للقوانين وبالتالي المحكمة مدعوة للأخذ بزمام المبادرة ونظر مثل هذه الدعوى لوجود السند القانوني وهو المادة (٧/ ثانياً / هـ٣) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي التي تعتبر بحكم الأوامر والقرارات التي يجوز الطعن ضدها أمام المحكمة امتناع الموظفين والهيئات في دوائر الدولة عن اتخاذ قرار كان يجب عليهم اتخاذه قانوناً كما ان القضاء الأداري الفرنسي دأب على التصدي لنظر دعوى الألغاء حتى في حالة وجود نص قانوني يمنع الاعتراض الأداري أو القضائي ضد قرارات معين حرصاً منه على تحقيق مبدأ المشروعية وتحقيقاً للصالح العام وهو ما ندعو قضائنا العراقي الى انتهاجه مستقبلا كون القانون الأداري يوصف دائما وابداً بانه قانون قضائي .

المطلب الثاني /سلطة القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالتنفيذ

إن من المبادئ المستقر عليها في النظم القانونية بصورة عامة مبدأ الفصل بين السلطات ، وهذا المبدأ هو الذي وضع القيود على سلطة قاضي الإلغاء في إلزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء لكن هذا المبدأ تطور بشكل متسارع منذ نهاية القرن الماضي وأصبح بامكان القاضي الإداري أن يلزم الإدارة بالقيام بتنفيذ أحكامه وتطور الأمر إلى أن وصل إلى درجة يقول الفقه عنها إن القاضي الإداري الآن في فرنسا يستطيع ان يأمر الادارة أحكامه وهذا ما نادى به الفقه منذ فترة ليست بالقليلة واستجاب لهذا النداء المشرع الفرنسي عندما أصدر القانون رقم (٥٣٩) في (١٦ تموز ١٩٨٠) الذي أجاز به المشرع لمجلس الدولة إن يفرض غرامات تهديديه على الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه وقد عد مجلس الدولة في تقريره المقدم عام (١٩٨٩) بشأن تنفيذ أحكام القضاء الإداري إن الحكم المتضمن فرض غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على التنفيذ يتضمن في طياته توجيه أوامر للإدارة[٩١] .

وبموجب هذا القانون يحق للمحكوم له أن يلجأ إلى مجلس الدولة بعد انقضاء (٦) أشهر من تاريخ إبلاغ الإدارة بالحكم للمطالبة بفرض غرامات تهديديه ضد الإدارة بسبب عدم تنفيذ الحكم بل إن المجلس يستطيع فرضها حتى بدون طلب من المحكوم له إن علم بعدم التنفيذ ، وعلى الرغم من أهمية القانون (٥٣٩) إلا أنه تضمن بعض الثغرات منها أنه حصر سلطة فرض الغرامات التهديدية بمجلس الدولة وحده دون المحاكم الإدارية الأخرى ، كما أنه لم يعط المجلس سلطة فرض الغرامات في حكم الإلغاء ذاته وإنما بحكم لاحق مما يتيح للإدارة الفرصة للتهرب من التنفيذ لذا بادر المشرع إلى إصدار تشريع جديد[٩٢] . استجابة لنداءات الفقه الإداري الفرنسي بسد ثغرات القانون السابق وهو القانون رقم (١٢٥) في(٨ / ٢ / ١٩٩٥) والذي يعد وبحق نقطة تحول كبيرة في ميدان الأوامر الموجهة من القاضي الإداري إلى الإدارة في نطاق تنفيذ أحكام دعوى

الإلغاء اذ خول هذا القانون المحاكم الإدارية الفرنسية بمختلف درجاتها سلطة توجيه أوامر للإدارة فيما يتعلق بتنفيذ أحكام الإلغاء وخولها إمكانية إصدارها مع حكم الإلغاء أو في حكم لاحق وتضمن المبادئ الآتية : ـ

١ ـ الأوامر المرافقة لحكم الإلغاء : ـ أصبحت المحاكم الإدارية الفرنسية كافة تملك تضمين حكم الإلغاء أوامر للإدارة بضرورة التنفيذ باتخاذ قرار معين أو إجراء معين وإلا ستلزم بدفع غرامات تهديديه فإن كان عيب القرار راجعاً لعدم المشروعية الخارجية (عيب الاختصاص والشكل والإجراءات) فالأمر القضائي يكون بصيغة تطهير القرار من العيب وذلك باتخاذ قرار جديد من السلطة المختصة أو إتباع الشكل المحدد أو الإجراءات الأصولية ، أما أن كان عيب القرار يرجع لعدم المشروعية الداخلية (عيب السبب ـ المحل ـ الغاية) فيجب على القاضي الإداري أن يراعي اختصاص الإدارة إن كان تقديراً فسلطة توجيه الأوامر تكون مقيدة من قبل القاضي الذي لا يملك إلا أن يطلب إجراء فحص أو تحقيق جديد خلال مدة معينة والإدارة تملك سلطة واسعة في الاستجابة للطلب أو رفضه وفقاً لما تتوصل إليه من نتائج بعد إجراء التحقيق الجديد ، أما أن كان اختصاص الإدارة مقيداً فيستطيع إلزامها بعمل شيء معين كإعادة النظر بسبب القرار أو محله ويستطيع أن يأمر الإدارة بإصدار قرار جديد بما يتفق مع تنفيذ حكم الإلغاء كما له أن يأمرها بإصدار القرار خلال مدة معينة ، والإدارة لا تملك إلا الاستجابة وإلا قرر القاضي فرض غرامات مالية تهديديه عليها [٩٣] .

ومن السوابق القضائية الفرنسية بهذا الشأن ما حكمت به المحكمة الإدارية لمدينة (رين) في قضية الآنسة (ناتالي) وآخرين حيث قضت بإلغاء قرار رئيس جامعة رين القاضي برفض قبول تسجيل بعض الطلاب بالجامعة ووجهت المحكمة أمراً في ذات الحكم إلى رئيس الجامعة بضرورة تسجيل الطلبة في السنة الأولى بالجامعة خلال مهلة لا تتعدى (٨) أيام فقط تبدأ اعتباراً من إعلان الحكم للجامعة وقرنت هذا الحكم بغرامة تهديدية مقدارها (٥٠٠) فرنك عن كل يوم تأخير عن تنفيذ الحكم يبدأ احتسابها بمجرد انتهاء مدة الثمانية أيام [٩٤]

.

٢ ـ الأوامر اللاحقة لصدور حكم الإلغاء : فللمحاكم كافة ولضمان تنفيذ الأحكام القطعية وبناءً على طلب صاحب الشأن أن تأمر باتخاذ ما يلزم لتنفيذ الحكم مع تحديد المدة التي يتم التنفيذ خلالها وهذا الفرض يتم عندما يكون هناك إلغاء سابق ثم ترفض الإدارة تنفيذه فيلجأ صاحب الشأن إلى المحاكم الإدارية لتحكم بضرورة التنفيذ خلال مدة معينة ولها أن تقدر غرامات تهديديه على الإدارة لتنفيذ الحكم [٩٥] .

ومما تقدم يمكننا أن نحدد شروط إصدار حكم قضائي متضمن فرض غرامة تهديديه وهي :

أ ـ أن يطلب صاحب الشأن ذلك من القضاء الإداري صراحةً .

ب ـ أن تكون طبيعة تنفيذ حكم الإلغاء تستدعي من الإدارةإصدارقراراًجديداً أواتخاذ إجراءً معيناً.

ج ـ إن كان الأمر القضائي بالتنفيذ صدر بحكم قضائي لاحق لحكم الإلغاء فلا بد أن يكون بسبب امتناع الإدارة عن التنفيذ

وفيما بعد صدر قانون في فرنسا يحمل الرقم (٣٢١) في(١٢ / ٤ / ٢٠٠٠) بشأن حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة ونص بالمادة (١٧) منه على تخفيض مدد إجبار الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة على دفع مبالغ مالية مستحقة للأفراد بناءً على صدور قرارات قضائية لصالحهم حيث انقص هذا القانون مدة (٤) أشهر المنصوص عليها بالقانون رقم (٥٣٩ لسنة ١٩٨٠) لدفع الغرامات التهديدية إلى شهرين فقط[٩٦] .

ونتساءل فيما يخص القضاء الإداري العراقي هل يملك سلطة إصدار أوامر للإدارة وفرض غرامات تهديديه عليها ان تأخرت بالتنفيذ ؟ للجواب عن ذلك نقول لا يوجد هناك نص تشريعي صريح يسمح للقضاء بتوجيه أوامر أو فرض غرامات لكن التطبيق العملي قد شهد أن القضاء الإداري العراقي ممثلاً بمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري قد اعتاد على توجيه أوامر للإدارة فقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بتصديق حكم مجلس الانضباط العام الذي جاء فيه ((إن سلطة الإدارة في نقل الموظف من دائرة إلى أخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة وعنوان الموظف وحيث لا يوجد سند قانوني للإدارة في نقل المدعية دون درجتها وحيث إن مجلس الانضباط العام قضى بإلغاء الأمر الوزاري وإلزام المدعى عليه (المميز) بتحديد عنوان آخر يماثل وظيفتها في الدائرة المنقولة إليها لذا تقرر تصديقه ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق))[٩٧] .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري العراقية بـ((إن المدعية هي إحدى ورثة والدها المتوفى وقد سبق أن أغفل إدراجها في القسام النظامي في حين كانت قاصرة ولامتناع دائرة التسجيل العقاري في محافظة بابل عن تسجيل اسمها في القطع (...) لذا تقرر إلغاء قرار مدير التسجيل العقاري في محافظة بابل موضوع الطعن وإلزامه والمدعى عليه الأول وزير العدل إضافة لوظيفته بتسجيل حصص المدعية))[٩٨] . نستشف إن القضاء الإداري العراقي عرف توجيه الأوامر للإدارة بالتنفيذ لكنه لم يعرف الحكم بالغرامات التهديدية لغياب النص التشريعي اللازم لإعطائه مثل هذه السلطة ولو أنه عرف توجيه أمر بإصدار قرار جديد دون أن يأخذ بنظر الاعتبار أحكامه إمكانية توجيه أمر للإدارة بأن تجري تحقيقاً و فحصاً للموضوع من جديد واتخاذ القرار الأكثر انسجاماً وملاءمة للأوضاع [٩٩].

ونعتقد أن من دواعي تحقيق مبدأ المشروعية في العراق أن يتمتع القاضي الإداري بسلطة فرض غرامات تهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامه بالإضافة إلى الحكم عليها بالتعويض عما سببته من أضرار للأفراد جراء امتناعها عن التنفيذ فالقضاء الإداري قضاء إنشائي وليس تطبيقاً لما هو وارد في القوانين فيصدر حكمه بالاستناد إلى المبادئ العامة للقانون التي تقضي بضرورة تحقيق المساواة بين المتقاضين فله ان يحكم على الإدارة الممتنعة بالغرامات لإجبارها على تنفيذ حكم الألغاء لانه لو كان الحكم قد صدر لمصلحة الإدارة لبادرت وأسرعت إلى تنفيذه بشتى الوسائل ومنها وسائل الإكراه فمن باب المساواة بين المتقاضيين أن تلزم وتجبر الإدارة هي الأخرى على التنفيذ .

المطلب الثالث /حالات الامتناع المشروع للإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء

استقر الرأي على جواز أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء الإداري النهائي اذا ما ترتبت على ذلك اضطرابات تهدد الأمن العام بشكل خطير ففي مثل هذه الحالة يسوغ للإدارة أن تمتنع عن التنفيذ وهذا المبدأ انتهى إليه حكم مجلس الدولة الفرنسي في أكثر من مناسبة شرط أن يتم تعويض ذوي الشأن عما أصابهم من أضرار نتيجة هذا الامتناع وسندرس حالات الامتناع المشروع وفقاً لما يأتي : ـ

أولاً // امتناع الإدارة عن التنفيذ للمحافظة على النظام العام : ـ فقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية امتناع الإدارة عن التنفيذ إن كان احتمال حصول إخلال جسيم وخطير بالنظام والأمن العام وارداً ، أو بسبب ردات فعل غير متوقعة نتيجة استخدام القوة في التنفيذ والامتناع هنا يكون مشروعاً وهذا ما ورد بقضية (couiteas) حيث كان الأمر يتعلق برفض الإدارة تقديم المعونة باستخدام القوة العامة لتنفيذ حكم بطرد أفراد القبائل الذين كانوا يستولون على أرض المدعي في تونس دون وجه حق وكان عددهم يربو على (٨٠٠٠) شخصاً وكان تنفيذ الحكم يحتاج إلى إرسال حملة عسكرية فقضى المجلس بدعوى رفعها هذا الشخص للمطالبة بإلزام الإدارة بالتنفيذ بأنه ((.. ، من حيث أن المتقاضي بيده حكم قضائي مذيل بالصيغة التنفيذية ، وإن على الحكومة لما سبق القول واجب تقدير ظروف التنفيذ ولها أن ترفض مساهمة القوة المسلحة طالما قدرت أن ثمة خطراً على النظام العام والأمن فلا يمكن أن يكون الضرر الناشئ عن هذا الرفض إذا جاوز مدة معينة عبئاً يتحمله عادة صاحب الشأن))[١٠٠] ، وفي قضية (la . cardonnerie etimprmerie) قضى مجلس الدولة إن عملية أضراب عمال الشركة واحتلالهم لمقرها ورفضهم الخروج أيضاً يبرر عدم تدخل الإدارة بطريق تنفيذ أحكام القضاء وجاء فيه ((إن كانت الجهة الإدارية المطلوب منها كفالة تنفيذ هذا الأمر ملزمة من حيث المبدأ بالعمل وإن احتمال أن يؤدي التنفيذ الجبري للأمر المذكور إلى اضطرابات خطيرة يكون ظرفاً استثنائياً يخولها تأجيل تدخلها وأنه بمراعاة هذه الصعوبات الخاصة لا يمكن اعتبار موقفها غير مشروع))[١٠١] .

وقد سار على النهج ذاته مجلس الدولة المصري مقرراً في أحكامه أن الأصل هو عدم جواز تعطيل تنفيذ حكم قضائي نهائي لأنه سيؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة التقصيرية والاستثناء هو جواز عدم التنفيذ إن كان ذلك يؤدي إلى تهديد خطير للمصالح العامة والنظام العام كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فحينئذ ترجح المصلحة العامة على الخاصة ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها فقررت المحكمة العليا مشروعية قرار وزير التعليم بالامتناع عن الاستيلاء على مؤسسة ملجأ البنات بالإسكندرية بعد صدور حكم بطرد المؤسسة منه لكن كان يترتب على تنفيذ الحكم بالصورة العاجلة تشريد اللاجئات في الشوارع وتعطيل سير مرفق عام تابع للتربية والتعليم بالنسبة لفئة من المنتفعين به مما يفاقم عوامل الاضطراب ويختل بسببه النظام العام [١٠٢].

مع التأكيد على أن عدم التزام الإدارة بالتنفيذ يكون مشروعاً ولكن بالوقت ذاته يمكن لصاحب الشأن أن يطالب بدفع تعويضات له استناداً إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فالأعباء التي ستقع على صاحب الشأن ليست هي من صنف الأعباء التي تقع عادة على كل شخص ، وهذا ما تبناه مجلس الدولة الفرنسي في قضية (couiteas) المشار إليها أعلاه اذ أن للمسؤولية الإدارية معنى واسعاً في فرنسا فهي لا تقوم فقط على أساس خطأ الإدارة وإنما يمكن إثارتها على أساس المخاطر وتحمل التبعية وبالتالي يمكن لصاحب الشأن أن يطالب بالتعويض عن عدم تنفيذ الحكم ويدفع له تعويض وفق أحد الأساسين أما تحقق خطأ وضرر وعلاقة سببية أو على أساس المخاطر إن لم يكن هنالك خطأ من جانب الإدارة .

وفي مصر لا تثار مسؤولية الإدارة إلا على أساس الخطأ والضرر في حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام فلا بد لصاحب الشأن أن يثبت أن ضرراً ما قد أصابه ليطالب بالتعويض اما في العراق لم يتسن لنا الحصول على حكم قضائي يبين موقف القضاء الإداري من امتناع الإدارة عن التنفيذ حيث لاحظنا في مناسبة سابقة في هذا البحث أن محكمة القضاء الإداري ومن خلفها الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ترفض ان تنظر طعون الأفراد ضد القرار الإداري السلبي الناشئ عن عدم تنفيذ الإدارة لحكم القضاء وهو موقف سبق أن انتقده الفقه الأداري العراقي ويمثل نقطة سوداء في جبين القضاء الإداري العراقي وهي حقيقة لا بد من تحمل مرارة الاعتراف بها من قبل القضاء والسير قدماً باتجاه تجاوزها نهائياً [١٠٣] .

ثانياً // عدم تنفيذ حكم الإلغاء في حال ورود تصحيح تشريعي للقرارات الإدارية :

وهو يعني تدخل المشرع بإصدار قانون جديد يقر بموجبه سريان قرار إداري غير مشروع أو جزءً منه ويكون نتيجة هذا التدخل منع القاضي من ممارسة رقابته على هذا القرار غير المشروع أو إعادة القرار إلى النظام القانوني إن كان قد ألغي قضائياً ، وما يهمنا هو الشق الثاني أي إعادة القرار إلى النظام القانوني بعد أن ألغاه القاضي أما الشق الأول يتعلق بمنع عدم المشروعية قبل أن يمارس القاضي سلطته فيمنعه المشرع ، وهو نمط من أنماط التدخل بشؤون القضاء واعتداء على مبدأ استقلال القضاء وخرق للدستور وللحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة واعتداء على استقلال القضاء[١٠٤] . والتدخل التشريعي يعني ما يأتي :

١ ـ تطبيق القرار على الرغم من عدم مشروعيته وسبق إلغاء القاضي الإداري له ثم يتدخل المشرع ليعيده وتدخل المشرع هذا لايطهر القرار من العيوب التي شابته بل هو فقط يعيده للحياة دون أن يلبسه ثوب المشروعية

٢ ـ أن تدخل المشرع يجعل القرار يعود للتطبيق بأثر رجعي وكذلك فوري للمستقبل

٣ ـ أن تدخل المشرع لا يغير من طبيعة القرار بكونه قراراً إدارياً وعملاً من أعمال السلطة التنفيذية لا التشريعية إلا اذا أقره المشرع بقانون فيكتسب صفة تشريعية ، وفي الحالة الأولى تبقى الإدارة صاحبة الكلمة العليا في تعديله باعتباره من أعمالها أما أن صدر تشريع يتبناه لا تملك الإدارة تعديله كون البرلمان هو المختص بذلك[١٠٥] .

وبهذا المقام نتساءل عن أثر التصحيح التشريعي على دعوى الإلغاء عموماً ؟

إن صدر التصحيح قبل رفع الدعوى فيقرر القاضي رد الدعوى كون القرار قد زال عنه العيب الذي يشوبه أما إن حدث التصحيح أثناء نظر الدعوى فسترد الدعوى ايضاً وفي فرنسا يقضي مجلس الدولة بأن القرار قد خرج عن رقابة القضاء الإداري ، أما أن صدر بعد الحكم فسيعطل عملياً تنفيذ هذا الحكم ولا تستطيع المحكمة الإدارية إلزام الإدارة بالتنفيذ ، في مصرفان التصحيح يجعل مصير الدعوى الرد في أية مرحلة من مراحلها ، ولكن مع إلزام الإدارة بدفع المصروفات وإن صدر التصحيح بعد صدور حكم الإلغاء فإن هذا الحكم اذا كان غير نهائي فيطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا التي تقوم بإلغاء الحكم الأولي كونه أصبح مخالفاً للقانون أما أن استنفذ طرق الطعن وأصبح باتاً فأنه لا يمكن تنفيذه بأية صورة ولا بد من إلغائه[١٠٦] .

ثالثاً // وجود صعوبات مادية أو قانونية تحول دون تنفيذ الحكم : ـ

١ـ **الصعوبات المادية :** أحياناً تواجه الأدارة وهي بصدد تنفيذ حكم الالغاء صعوبات مادية كما في حالة عدم وجود اعتماد مالي خاص بالوزارة الملزمة بالتنفيذ ، أو غياب الوزير المنوط به اتخاذ القرارات اللازمة للتنفيذ أو تطول مدة غيابه بسبب تعاقب الحكومات أو بسبب قيام الادارة وقبل صدور حكم الالغاء بتعين بديل للموظف المعزول فيصعب عملياً إعادته الى منصبه مما يؤخر التنفيذ فيكون هذا التأخير له سبب يبرره ان كانت الادارة حسنة النية ، اما ان شاب التأخير سوء نية فلا يكون مشروعاً ويمكن لصاحب الشأن المطالبة بالتعويض [١٠٧]

٢- **الصعوبات القانونية** : أحيانا تعجز الادارة عن تنفيذ الحكم لعدم تمكنها من تفسير الحكم وفهم المقصود منه ، أوان التنفيذ يتطلب اصدار أنظمة أو تعليمات جديدة الأمر الذي يحتاج الى فترة زمنية لدراستها وإعدادها ، وفي مثل هذه الأحوال يكون تأخر التنفيذ مشروعاً شرط ان تكون الادارة حسنة النية [١٠٨] .

فأن كانت سيئة النية يعد عملها بمثابة قرار أداري سلبي سواء كان مرجع التأخير أسباب قانونية أو واقعية مادية وهذا ما أكدته محكمة القضاء الاداري المصرية بقولها (الامتناع عن تنفيذ الحكم يعد بمثابة قرار أداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض ولا وجه لما ذهب اليه المفوض في تقريره من ان الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يوجب التعويض لان الأمر هنا لا يتعلق بخطأ في فهم القانون اذ ان القانون يوجب تنفيذ الأحكام ولا تحتمل هذه القاعدة أي غموض في تطبيقها)[١٠٩]

الخاتمة :

في خاتمة بحث تنفيذ حكم الإلغاء نخلص الى ان البحث يتمحور حول أثر الحكم المتمثل باعتبار القرار الإداري المحكوم عليه بالإلغاء ((كان لم يكن)) إلا أن تنفيذ هذه النتيجة وتحويلها من عبارة بسيطة إلى واقع تثير صعوبات جمة قانونية وعملية ، كوننا نعيش اليوم ولا نستطيع العودة بالزمن إلى الوراء حين صدر القرار المعيب لذا لا بد من تفعيل مبدأ الرجعية على الماضي كون حكم الإلغاء يؤسس لمركز قانوني أقرب ما يكون لما كان عليه الطاعن في الماضي ، فقد تبين لنا في ثنايا البحث إن مبدأ الرجعية يمكن أن يظهر من خلال جانبين الأول حكم القضاء الإداري والثاني القرارات التي تصدر تنفيذاً له فالحكم القضائي هو مجرد عمل كاشف عن عدم مشروعية القرار منذ صدوره بالتالي يرجع على الماضي ويتطلب تنفيذه اتخاذ الإدارة لقرار إداري أو أكثر لتسهيل تنفيذ الحكم وإعادة الأمور إلى نصابها ويعود هذا القرار أيضاً على الماضي ، وقد انتهينا في بحثنا إلى مجموعة من الاستنتاجات نعرض لها كالآتي:

١- ان امتناع الادارةعن تنفيذحكم الالغاءيعدقراراًأداریاسلبیاً ممكن الطعن به الغاءًأمام القضاء الاداري كما يمكن إثارة مسؤولية الموظف من الناحيتين الانضباطية والجزائية في حال امتناعه غيرالمشروع عن تنفيذحكم الالغاء.

٢ - إن القضاء الإداري العراقي خطى خطوة مهمة وجبارة عندما سمح لنفسه بتوجيه أوامر للإدارة بضرورة تنفيذ الأحكام القضائية وهي خطوة نحو الأمام باتجاه تحقيق مبدأ المشروعية و سيادة حكم القانون .

٣ - إن القضاء الإداري العراقي حرم نفسه بلا مسوغ قانوني مقنع من سلطة النظر بالقرار الإداري السلبي الناتج عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء الإداري بالإلغاء وهذا ما لاحظناه في أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وان أبدت محكمة القضاء الاداري والمحكمة الاتحادية العليا موقفاً ايجابياً في احكامها الأخيرة .

٤ - إن التشريع العراقي سواء تعلق بقانون مجلس شورى الدولة أو القوانين الأخرى مثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو القوانين الإجرائية التي يرجع القاضي الإداري إليها سواء قانون المرافعات المدنية أم قانون أصول المحاكمات الجزائية كلها لا ترتقي بولاية القاضي الإداري العراقي إلى مستوى الطموح فالقاضي مقيد بنصوص قانونية وضعت لتحكم إجراءات دعاوى جنائية أو مدنية وهي لا تتفق في كل جزيئياتها مع القضاء الإداري والقانون العام لذا القاضي الإداري العراقي لم تتح الفرصة أمامه كاملة لإبراز ما لدعوى الإلغاء من مميزات فريدة لحماية مبدأ المشروعية .

٥ - إن الفقه الإداري العراقي كان بمستوى المسؤولية وطالب مراراً وتكراراً بأن يصدر قانون إجرائي ينظم عمل الهيئات القضائية في مجلس شورى الدولة (مجلس الانضباط العام - ومحكمة القضاء الإداري) وطالب بضرورة منح القاضي مكنه متابعة تنفيذ أحكامه الصادرة ضد الإدارة وإلغاء قرارها السلبي المتمثل بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء ، وذهب بعض الكتاب إلى مطالبة المشرع بمنح القاضي سلطة الحكم بالغرامات التهديدية عند تحقيق مسؤوليتها التقصيرية الناشئة عن أخطاء موظفيها الممتنعين عن تنفيذ أحكام الإلغاء إضافة للمسؤولية الشخصية للموظف الجزائية منها وفقاً للمادة (٣٢٩) من قانون العقوبات والانضباطية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

التوصيات:

١- سن قانون عراقي يسمى قانون الاجراءات الأدارية يبين إجراءات الدعوى الأدارية أسوة بقانون المرافعات المدنية الخاص بالدعاوى المدنية وقانون الأصول الجزائية الخاص بالدعاوى الجزائية .

٢- تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتضمينه نصاً يعاقب بأقسى العقوبات الانضباطية الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم الألغاء .

٣- إعادة النظر بالمادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي وجعل العقوبة اشد بان تكون الحبس الشديد من سنة الى خمس سنوات ودفع الغرامة من ماله الخاص لمن صدر الحكم لمصلحته وتضرر من الامتناع عن تنفيذه .

٤- ولضمان تنفيذ حكم الألغاء نرى ضرورة منح القضاء الأداري مكنة الحكم بالغرامة التأخيرية على الجهة الأدارية التي صدر الحكم ضدها وكانت مسؤولة عن تنفيذه ولم تقم بذلك الواجب ضماناً لهيبة القضاء وانتصاراً لمبدأ المشروعية وحماية للحقوق الفردية .

٥- إعادة النظر بالأمر رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ الخاص المحكمة الاتحادية العليا والذي منحها ولاية النظر تمييزاً باحكام محكمة القضاء الأداري في حين كانت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة هي المختصة بذلك ، والآن الهيئة تنظر تمييزاً باحكام مجلس الانضباط العام وهذه التفرقة بينهما نرى انها غير موفقة لان الدول المقاربة في أنظمتها القانونية للعراق كمصر تحرص على ان تكون الجهة التي تنظر الأحكام الأدارية الصادرة من مختلف المحاكم الأدارية واحدة لضمان وحدة المبادئ التمييزية الأمر الذي يؤسس لمبادئ القانون الأداري ونظرياته المتطورة باستمرار بفضل القضاء الأداري ذو الدور الخلاق الذي لا يكتفي بتطبيق القوانين حرفياً كما هو الحال عند القاضي العادي بل هو يسعى الى التأسيس لمبادئ جديدة تتلاءم مع روابط القانون العام بل ان مجلس الدولة المصري يتضمن تشكيلاً معينا يعرف بدائرة توحيد المبادئ ، فالأحرى بالمشرع العراقي تأسيس دائرة أو هيئة في مجلس شورى الدولة العراقي باسم توحيد المبادئ اما والحال اليوم هكذا فلا يمكن لمبادئ القانون الأداري العراقي ان تتوحد لاختلاف الجهة التميزية .

٦- تعديل قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لعام ١٩٧٩ المعدل والنص صراحة في المادة (٧/ ثانياً) على إمكانية رفع دعوى المطالبة بالتعويض ضد قرار الأدارة السلبي الناتج من امتناعها عن تنفيذ حكم الألغاء سواء بطريق التبعية لدعوى الألغاء ام بشكل منفرد ان فضل صاحب المصلحة رفع دعوى المطالبة بالتعويض بشكل منفرد عن دعوى الألغاء .

الهوامش

(١) ينظر المادة (٧ / ثانياً / ز) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، حيث أن دعوى التعويض أمام محكمة القضاء الإداري لا تسمع إلا بعد رفعها تبعاً لدعوى الإلغاء خلال مدة (٦٠) يوماً فان انقضت لم يعد بالإمكان إقامتها أمام محكمة القضاء الإداري ، ويمكن للمتضرر رفعها أمام المحاكم المدنية للمزيد ينظر د . غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة العدالة العدد (٢) ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص٨٦ .

(٢) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص٦٥

(٣) ينظرد.اجد راغب الحلو: القضاء الإداري،نشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ص٢٦٩ .

(٤) ينظر د . سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٥٤ .

(٥) ينظر د . عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص١٨٢ .

(٦) نشير هنا إلى أن غالبية الفقه لا يميز عند دراسته القرار الإداري بين أركان القرار الإداري التي لا يقوم القرار أن تخلف أي منها وبين عناصر صحة القرار الإداري التي أن تخلفت يقوم القرار الإداري ويوجد في أرض الواقع ولكنه ينهض معيباً قابلاً للإلغاء أو الإصلاح من قبل الإدارة مصدرة القرار ذاتها أو الجهة الرئاسية المختصة ، وهو ممكن الإلغاء من قبل القضاء الإداري أن أصرت الإدارة عليه ولم تقم بسحبه وإصلاح العيب الذي شابه ، وأركان القرار الإداري هي ((صدور القرار الإداري من جهة إدارية ، وإن تكون هذه الإدارة وطنية ، وأن ينتج أثراً قانونياً يؤثر بالمراكز القانونية إنشاءً أو إلغاءً أو تعديلاً)) فإن لم

يصدر القرار عن جهة إدارية أي صدر عن سلطة أخرى كالبرلمان أو القضاء لا يمكن رفع دعوى إلغاء ضده أو كانت هذه الجهة الإدارية أجنبية أو لم ينتج أثراً معيناً فهو عمل مادي تحرك ضده دعوى القضاء الكامل لا دعوى الإلغاء ، أما اذا تخلف شرط من شروط الصحة (الاختصاص ، الشكل والإجراءات ، المحل ، الغاية ، السبب) فالقرار موجود وقائم ولكنه معيب قابل للإلغاء من قبل القضاء الإداري أو للإصلاح من قبل الجهة الأدراية المختصة ، لمزيد من التفاصيل أنظر د . سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ ، ص٣١٩ وما بعدها .

(٧) ينظر د . عبد الحكيم فودة : الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص٤٧ وما بعدها .

(8) ينظر د . محمود خلف الجبوري،لقضاء الإداري ، مصدرسابق ، ص١٢٧وكذلك د . عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بير ٢٠٠١ ص٦٣٨

(9) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٢٧).

(10) ينظر نص المادة (٧ / ثانياً / ط) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل . وكذلك المادة (٤ / ثالثاً) من الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا .

(11) ينظر نص المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(١٢) ينظر المادة (٢٦) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .

(١٣) ينظر د . رفعت رشوان : رقابة القاضي الجنائي لمشروعية القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص١٧٧ .

(١٤) ينظر : المصدر نفسه ، ص١٧٧ .

(١٥) ينظر المادة الأولى والثانية من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(١٦) ينظر عبد الأمير العكيلي و د . سليم حربة : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ج١ ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص٥٧ ـ ٥٨ .

(١٧) ينظر د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٤٠٠ ـ ٤٠١ وكذلك د . عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص٦٣٩ .

(١٨) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ٢٩ / ١١ / ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات / السنة ٨ ، ص١٢٧ .

(١٩) ينظر المادة (٧ / ثانياً / و) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وكذلك المادة (١٥ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢٠) ينظر د . رفعت رشوان : رقابة القاضي الجنائي ، مصدر سابق ، ص١٧٧ وكذلك د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٩٣ ـ ٣٩٤ .

(٢١) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في (١٠ / ٢ / ١٩٦٢) أشار إليه د . ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٢٧ .

(٢٢) ينظر د . ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٥ ـ ١٦ .

(٢٣) ينظر د . عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧ وكذلك د . محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري ، ك ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص١٤ ـ ١٥ .

(٢٤) ينظر د . مازن ليلو راضي : القضاء الإداري ، دار قنديل ،عمان ،٢٠٠٥، ص ٢٣ وما بعدها .

(٢٥) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧ ـ ١٨ ، ويشار إلى أن من أهم مقومات الدولة القانونية (وجود الدستور ـ الفصل بين السلطات ـ تدرج القواعد القانونية ـ وجود الرقابة القضائية على تصرفات السلطة الإدارية)

(٢٦) ينظر المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢٧) ينظر المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢٨) ينظر المادة (١٩/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢٩) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٢٢ .
(٣٠) ينظر د . نواف سالم كنعان : المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، العدد الرابع ـ السنة الخامسة والعشرون ، الكويت ، ٢٠٠١ ، ص ٢٥٩ .
(٣١) ينظر د . حسني سعد عبد الواحد : تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مطابع مجلس الدفاع الوطني ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص٢٢٧ وكذلك د. سليمان محمد طماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٥٨٤ .
(٣٢) ينظر د.حمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري مصدر سابق ، ص٤٠٩ ـ ٤١٠ .
(٣٣) ينظر د . ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤٠٣
(٣٤) ينظر د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤١٢ .
(٣٥) ينظر د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء ، ك٢ ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص ٨٧٢ ، وما بعدها .
(٣٦) ينظر القرار رقم (١٣٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦) منشور في مجلس شورى الدولة ، صباح صادق جعفر ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٣٤٨ .
(٣٧) ينظرالقراررقم(٩٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٥)منشورفي مجلس شورى الدولة،صباح صادق جعفرص٢٧٩
(٣٨) ينظر قرار الهيئة رقم (٢٥ / إداري / تمييز / ١٩٩٨) أشار إليه د . غازي فيصل مهدي : الطعن بالقرار الإداري السلبي بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، مقال منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد الرابع ـ السنة الثانية ، ٢٠٠٠ ، ص١١٩ وعلى ذات الشاكلة تنظر قرارات الهيئة بالأرقام (٤١ / إداري / تمييز / ١٩٩٨) و (٤٢ / إداري / تمييز / ١٩٩٨) أشار إليهما د . غازي ص ١١٩ وكذلك ينظر قرار لمحكمة القضاء الإداري رقم (٧٧ في٢٠٠٦/٩/٢٠) منشور في مجلس شورى الدولة ، صباح صادق جعفر ، ص٤٥٠ .
(٣٩) ينظر د . غازي فيصل : الطعن بالقرار الإداري السلبي ، مصدر سابق ، ص١٢٠ .
(٤٠) بنظر حكم محكمة القضاء الاداري العراقية رقم (٢٠٠٧/٢٠ في ٢٠٠٧/٨/١٢) وقرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (١٩/اتحادية /تمييز / ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٩/١٠) منشور في قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا / أعداد المحامي/علاء صبري التميمي ، مكتبة الصباح / بغداد /٢٠٠٩ ، ص١٩١.
(٤١) ينظر د.سني سعد عبد الواحد : تنفيذ القضاء الإداري،صدر سابق ، ص٢٠٧ ـ ٢٠٨ .
(٤٢) ينظرالمادة(٧/ثانياً/وـز)من قانون مجلس شورى الدولةالعراقي رقم(٦٥)لسنة٩٧٩ المعدل
(٤٣) ينظر د . حسني سعد عبد الواحد : تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٢١٣
(٤٤) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم (١٣٣ في ٧ / ٢ / ١٩٥١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات ، ص٨٤٢ .
(٤٥) ينظر د . حسني سعد عبد الواحد : تنفيذ أحكام القضاء ، مصدر سابق ، ص٢١٥ .
(٤٦) ينظر د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الالغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٧٩ .
(٤٧) ينظر الحكم رقم (٦٦ / قضاء إداري / ١٩٩٠ في ١٠ / ٧ / ١٩٩١) و بالمعنى ذاته ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (٨ / إداري / تمييز / ١٩٩٥ في ٢٥ / ١ / ١٩٩٥) أشار إليهما د . غازي فيصل مهدي : الطعن في القرار الإداري التنظيمي ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد الأول ـ السنة الأولى ، ١٩٩٩ ، ص٧٠ .
(٤٨) ينظر د . غازي فيصل مهدي : المصدر نفسه ، ص ٧٠ ـ ٧١ .
(٤٩) ينظر د . نواف سالم كنعان : المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٢٦٤ ـ ٢٦٥ .
(٥٠) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري لمصدر سابق ، ص ١٠٢ .
(٥١) ينظر د . حسني سعد عبد الواحد : تنفيذ أحكام القضاء ، مصدر سابق ، ص٢١٨ .
(٥٢) ينظر د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤١٧ .

(٥٣) ينظر د . نواف سالم كنعان : المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٢٦٢ وكذلك د . عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص٦٤٥

(٥٤) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري رقم (٦٤٨٠ في ٣٠ / ١ / ٢٠٠٠ لسنة ٤٨ ق) أشار إليه د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤١٩ .

(٥٥) ينظرد.غازي فيصل مهدي : الطعن في القرار الإداري التنظيمي مصدر سابق ، ص٧٠ .

(٥٦) ينظر د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الالغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٨٤ ود. عبد الغني بسيوني : ولاية القضاء الاداري على أعمال الأدارة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، من دون سنة نشر ، ص ٣٣٨ .

(٥٧) ينظرد. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية مصدرسابق ص ٥٨١.

(٥٨) ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، المصدر نفسه ، ص ٥٨١ .

(٥٩) ينظر حكم المحكمة رقم (٥٤٨٨ لسنة ٨ق ، في ١٩٥٦/٢/٢٣) أشار اليه د. عبد الغني بسيوني : ولاية القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٣٣٨،وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Veron) منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي : مارسلون بروبسبير جي بريان ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعرف ، الاسكندرية ،١٩٩١، ص٣٨٢.

(٦٠) سحب القرار الإداري من قبل الإدارة هو إنهاء أثر القرار الإداري بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره وهذا يعني إن سحب القرار ينهي أثاره بالنسبة للماضي و المستقبل وعد القرار المسحوب كان لم يكن من تاريخ إصداره وبذلك يشبه السحب إلغاء القرار الإداري قضائياً ، أما إلغاء الإدارة لقراراتها فهو يختلف عن إلغاء القاضي الإداري من حيث إن الإلغاء القضائي يعود بأثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار،أما الإلغاء الإداري فهو إنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل فقط مع بقائها في الماضي على ما هي عليه ، لمزيد من التفاصيل ينظر د.علي محمد بدير ود.عصام البرزنجي:مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق،ص٤٦٤-٤٦٦

(٦١) ينظر د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤٠٣ .

(٦٢) ينظر د . محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر نفسه ، ص٤٠٣ .

(٦٣) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٧ / ٢ / ١٩٥٠ منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ترجمة د . أحمد يسري ، مصدر سابق ، ص٣٩٥ .

(٦٤) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٦ / ١٢ / ١٩٢٥ منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ترجمة د . أحمد يسري ، مصدر سابق ، ص٢٢٨ .

(٦٥) ينظر د . جورجي شفيق ساري : القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٤٣ .

(٦٦) ينظر د . سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، ك ١ ـ قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦،ص٢٦٥ وما بعدها وكذلك د.عبد الغني بسيوني: ولاية القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٣٣٩.

(٦٧) ينظر د . جورج شفيق ساري : القرارات القابلة للانفصال ، مصدر سابق ، ص١٤٤

(٦٨) ينظر سليمان الطماوي: القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص١٩٧ .

(٦٩) ينظر المادة (٦ / ثالثاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في حين يطعن المحافظ بقرار إقالته من قبل مجلس المحافظة أمام المحكمة الاتحادية العليا (م ٧ / ثامناً / ٤) من القانون نفسه .

(٧٠) ينظر د. غازي فيصل : الطعن بالقرار الإداري السلبي ، مصدر سابق ، ص١١٩ .

(٧١) ينظر د . محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١١٦ .

(٧٢) ينظرحكم محكمةالقضاءالإداري المصريةرقم(٦٢٥٥لسنة٨ ق في١٩٥٧/٧/٣٠) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات ، ص٦٣٠

(٧٣) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٨ لسنة ١ ق في ٢٦ / ٤ /١٩٦٠) أشار إليه د . نواف سالم كنعان : المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٢٧١لمزيد من التفاصيل عن هذه الحالات ينظر د . نواف سالم كنعان : المصدر نفسه ، ص٢٦٩ وكذلك د . عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص٦٥٠

(٧٤) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريةرقم(١١٨١ لسنة ٥ ق في ١٩ / ٦ / ١٩٥٢) أشار إليه د . غازي فيصل : الطعن بالقرار الإداري السلبي ، مصدر سابق ، ص١٢٠ .
(٧٥) ينظرد.إبراهيم محمد علي،المسؤولية الإداريةفي اليابان دارالنهضةالعربيةالقاهرةمن دون سنةنشرص٧٨
(٧٦) ينظرد.عبد الفتاح أبو الليل:مسؤولية الأشخاص العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص٤٣
(٧٧) ينظر حكم المحكمة رقم (١٦٥٥لسنة١٧ق في٦/٣٠/ ١٩٦٨)أشارإليه خلدون إبراهيم نوري : مدى سلطة قاضي الإلغاء في إصدار الأوامر للإدارة،رسالة ماجستير ، كلية القانون ـ جامعة بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص١٢٦
(٧٨) ينظر د . إبراهيم محمد علي : المسؤولية الإدارية ، مصدر سابق ، ص١١١.
(٧٩) ينظر نص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لعام ١٩٣٧ المعدل التي أضيفت بموجب القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٥٢.
(٨٠) ينظر نص المادة(٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل
(٨١) ينظر د.حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعة الإدارية،عالم الكتب ، القاهرة١٩٨٢ ، ص٤٤٦
(٨٢) ينظرد.شريف يوسف حلمي الوظيفة العامةدارالنهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ص١٨٩
(٨٣) ينظرد.حمدمحمدحمد،ضمانات التأديب في الوظيفةالعامةدارالمطبوعات الجامعيةالاسكندرية٢٠٠٧ص٢٨
(٨٤) ينظر د . غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا سنة نشر ، ص٩ .
(٨٥) ينظر نص المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ ، والمادة (١٩/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
(٨٦) ينظر أحكام المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
(٨٧) ينظر د .غازي فيصل مهدي شرح أحكام قانون الانضباط ، مصدر سابق ، ص١١ ـ ١٢
(٨٨) ينظرنص المادة(٤/ ثاني عشر)من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم١٤لسنة١٩٩١ المعدل
(٨٩) ينظر حكم المحكمة رقم (١٩٩٧/١٧٣ في ١٩٩٨/٤/١٦ ، أشار اليه صلاح جبير صدام : القرار الأداري السلبي والرقابة عليه ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين-كلية الحقوق ، ١٩٩٩، ص١٦.
(٩٠) ينظر المصدر نفسه هامش ص١٦ .
(٩١) ينظر د . يسرى محمد العصار : مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٢٣٢ ، وكذلك د. منصور محمد احمد : الغرامة التهديدية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص١٩٦ وما بعدها .
(٩٢) ينظر د . خالد الزبيدي : القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، العدد الثالث ـ السنة الثلاثون ، ٢٠٠٦ ، ص٣٨٢ وكذلك أبو بكر أحمد عثمان : حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير كلية القانون ـ جامعة الموصل ، ٢٠٠٥ ، ص ١٥٥ .
(٩٣) ينظر د . خالد الزبيدي : القرار الإداري السلبي ، مصدر سابق ، ص٣٨٢ ، وكذلك أبو بكر أحمد عثمان : سلطات القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٥٦ ـ ١٥٧ .
(٩٤) ينظر حكم المحكمة في (٢٨ / ١٢ / ١٩٩٦) أشارت إليه د . يسرى محمد العصار : مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي ، مصدر سابق ، ص٢٩١ .
(٩٥) ينظر د . يسرى محمد العصار : المصدر نفسه ، ص٢٣٨ .
(٩٦) ينظر د . موسى مصطفى شحادة : حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة ، بحث منشور في مجلة الحقوق العدد الرابع ـ السنة التاسعة والعشرون ـ ٢٠٠٥ ـ ص١٩٩ ـ ٢٠٠
(٩٧) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٢٤٧ / انضباط ـ تمييز ـ ٢٠٠٦ في ١٨ / ٩ / ٢٠٠٦) منشور في مجلس شورى الدولة ، صباح صادق جعفر ، ص٣٧٣ .
(٩٨) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري العراقية رقم (٢٢ / ٢٠٠٦ في ١٢ / ٤ / ٢٠٠٦) منشور في مجلس شورى الدولة صباح صادق جعفر ، ص٤٢٢ .
(٩٩) ينظر أبو بكر أحمد عثمان : حدود سلطات القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٦٢ .

(١٠٠) ينظر حكم المجلس في (٣٠ / ١١ / ١٩٢٣) منشور في أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ترجمة د . أحمد يسري ، ص٢٢٣ .
(١٠١) ينظر حكم المجلس (٣ / ٥ / ١٩٣٨) منشور في أحكام المبادئ ـ ترجمة د . أحمد يسري ، ص٣٠٤ .
(١٠٢) ينظر حكم المحكمة في (٢٣ / ١٢ / ١٩٦١) أشار إليه د . محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٤٢٥ .
(١٠٣) راجع حكم محكمة القضاء الإداري العراقيةرقم(٧٧في٢٠٠٦/٩/٢٠) منشور في مجلس شورى الدولة : صباح صادق جعفر ، ص٤٥٠ ، وكذلك تعليق الدكتور غازي فيصل مهدي على قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولةرقم ٢٥/إداري/تمييز١٩٩٨في الطعن بالقرار الإداري السلبي مصدرسابق ص١٢٠
(١٠٤) ينظر د . عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٠ ، ص٢٢٢ ، وما بعدها .
(١٠٥) ينظر : المصدر نفسه ، ص٢٢٥ .
(١٠٦) ينظر محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص٤٣٩.
(١٠٧) ينظر د. حسني سعد عبد الواحد تنفيذ أحكام القضاء ، مصدر سابق ، ص ٤٣٢.
(١٠٨) ينظر د. عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص ٦٥٦.
(١٠٩) ينظر حكم المحكمة رقم (٦٢٥٥ لسنة ٨ق في ١٩٥٧/٦/٣٠) سبقت الإشارة إليه .

المصادر

أولاً // الكتب القانونية

١- د. ابراهيم محمد علي : المسؤولية الادارية في اليابان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر .
٢- د.جورجي شفيق ساري:القرارات القابلةللانفصال في القانون الاداري دارالنهضة العربية،القاهرة ، ٢٠٠٢.
٣- د. حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعة الادارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٢.
٤- د.حسني سعد عبد الواحد : تنفيذ أحكام القضاء الاداري مطابع مجلس الدفاع الوطني ، القاهرة ، بلا سنة نشر
٥- د.حمد محمد حمد:ضمانات التأديب في الوظيفة العامة،دارالمطبوعات الجامعية،الاسكندرية٢٠٠٧، ص٢٨ .
٦- د. رفعت رشوان : رقابة القضاء الجنائي لمشروعية القرار الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٥
٧- د.سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٨- د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الأداري،ضاء الإلغاء- دار الفكر العربي اقاهرة ، ١٩٧٦
٩- د.سليمان محمد الطماوي:النظريةالعامة للقرارات الادارية،دارالفكرالعربي، القاهرة ، ١٩٧٦
١٠- د. شريف يوسف حلمي : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦
١١- د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، مجلس النشر العلمي –جامعة الكويت ، ٢٠٠٥ .
١٢- عبد الأمير العكيلي ود.سليم حربة : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ج١ ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، ١٩٨٨.
١٣- د. عبد الحكيم فودة : الخصومة الادارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ،١٩٩٦ .
١٤- د.عبد الغني بسيوني:القضاءالاداري اللبناني،منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠١ .
١٥ د. عبد الغني بسيوني:ولاية القضاء الاداري على أعمال الادارة،منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة نشر
١٦- د. عبد الفتاح أبو الليل : مسؤولية الأشخاص العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة،.١٩٩٨
١٧- د.علي محمدبديروآخرون:المبادئ العامةللقانون الأداري،وزارةالتعليم العالي والبحث العلمي بغداد ن١٩٩٣
١٨- د. عمر محمد الشوبكي : القضاء الاداري ، دار الثقافة عمان ن ٢٠٠١ .
١٩- د. غازي فيصل : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا سنة نشر .
٢٠- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
٢١- د. مازن ليلو راضي : القضاء الاداري ، دار قنديل ، عمان ، ٢٠٠٥ .

٢٢- د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الالغاء ،ك٢ ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٠
٢٣- د. محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاءالاداري: ك٢دارالنهضة العربية،القاهرة، ٢٠٠٢
٢٤- د. محمود خلف الجبوري : القضاء الاداري ،دار الثقافة ، عمان ، ١٩٩٨ .
٢٥- د. منصور محمد احمد : الغرامة التهديدية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، .٢٠٠٢
٢٦- د. يسرى محمد العصار : مبدأ حضر توجيه أوامر من القاضي الاداري للادارة وحضر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

ثانياً// البحوث القانونية

١- د. خالد الزبيدي : القرار الاداري السلبي في الفقه والقضاء الاداري ، مجلة الحقوق ، العدد الثالث السنة الثلاثون ، الكويت ، ٢٠٠٦ .
٢- د. غازي فيصل مهدي : الطعن في القرار الاداري التنظيمي ، مجلة دراسات قانونية ، العدد الأول السنة الأولى ، ١٩٩٩ .
٣- د. غازي فيصل مهدي : الطعن بالقرار الاداري السلبي بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، مقال منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد الرابع السنة الثانية ، ٢٠٠٠ .
٤- د. غازي فيصل مهدي:الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري،مجلة العدالة،العدد(٢)بغداد، ٢٠٠١
٥- د. موسى مصطفى شحادة : حقوق المواطنين في علاقتهم مع الادارة ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع السنة التاسعة والعشرون ، الكويت ،٢٠٠٥ .
٦- د. نواف سالم كنعان : المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الالغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع السنة الخامسة والعشرون ، الكويت ، ٢٠٠١ .

ثالثاً// الرسائل الجامعية

١- أبو بكر احمد عثمان : حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل - كلية القانون ، ٢٠٠٥ .
٢- خلدون ابراهيم نوري : مدى سلطة قاضي الالغاء في إصدار أوامر للادارة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد - كلية القانون ، ٢٠٠٣ .
٣- صلاح جبيرصدام:القرارالأداري السلبي والرقابة عليه،رسالة ماجستير،جامعة النهرين- كلية الحقوق ١٩٩٩

رابعاً// مجموعات الأحكام القضائية

١- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الاداري المصرية في عشر سنوات ، المكتب الفني في مجلس الدولة المصري ، ١٩٤٦-١٩٥٦ .
٢- مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي ، مارسلون بروبسبير جي بريان ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، .١٩٩١
٣- مجلس شورى الدولة ، صباح صادق جعفر ، بغداد (أنشطة مجلس شورى الدولة العراقي للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦) ٢٠٠٨ .
٤- قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا –المحامي علاء صبري التميمي ، مكتبة الصباح ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

خامساً// القوانين

١- قانون العقوبات المصري رقم (٥٢) لسنة ١٩٣٧ المعدل .
٢- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٣- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
٥- قانون المحكمة الاتحادية العليا - الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .
٦- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .
٧- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .