

مجلة جامعة تكريت للحقوق
السنة (٢) المجلد (٢) العدد (٢) الجزء (٢)
كانون الأول ٢٠١٧ م - ربيع الأول ١٤٣٩ هـ



التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)

أ.د. خالد لفقة الزبيدي
جامعة اليرموك - المملكة الاردنية الهاشمية
م.م. سمير فليح حسن
كلية الامام الأعظم



التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)

أ.د. خالد لفته الزبيدي م.م. سهر فليح حسن

المقدمة :

تتمتع الإدارة - وهي في سبيل ممارستها لإختصاصاتها - بإمتميازات عدة ، تتسم بطابع السلطة العامة ، حيث يُعد القرار الإداري من أهم هذه الإمتميازات ، بإعتباره الوسيلة الأكثر إستخداماً في التعامل مع الأفراد ، وأهم الأدوات التي تستعين بها في مباشرة وظيفتها الإدارية .

والمشرع قد يوجب على الإدارة توافر ظروف معينة لإصدار قراراتها، ويتطلب إستمرار هذه الظروف لبقاء القرارات المذكورة صحيحة وسليمة، فإذا ما تغيرت تلك الظروف ، كان ذلك إخلالاً بالشروط الواردة في القانون، الأمر الذي يجعل هذه القرارات غير مشروعة ، وبالتالي وجوب إلغائها أو تعديلها ، كما قد تجد الإدارة نفسها في بعض الأحيان أمام أسباب خارجة عن إرادتها تدفعها للتدخل ، لجعل القرارات الصادرة عنها أكثر إنسجاماً مع بعض الظروف المستجدة ، تحقيقاً للمصلحة العامة ، وضماناً لإستمرار سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد ، إضافة إلى أن الإدارة في أحيان أخرى قد تصدر قرارات غير ملائمة ، ناتجة عن سوء التقدير وضعف الكفاءة الإدارية لبعض الموظفين ، مما يتطلب منها أيضاً وجوب إلغائها أو تعديلها .

وإذا كان من الأمور المسلم بها في سياقات العمل الإداري أن تتفرد الإدارة بتعديل وإلغاء القرارات الصادرة عنها تحقيقاً للمصلحة العامة ، بإعتبار أن للإدارة الحق بجعل القرارات

المذكورة منسجمة ومتوافقة مع حكم القانون وخالية من أي شائبة قد تعيبها ، فإن للقاضي الإداري ، بإعتباره حارساً للمشروعية ، أن يقوم بتعديل القرار الإداري المطعون فيه جزئياً ، بإلغاء الجزء غير المشروع من هذا القرار ، والإبقاء على بقية الأجزاء السليمة منه ، متى ما وجد أن هذا القرار قابل للتجزئة .

ونظراً لإرتباط التعديل الجزئي للقرارات الإدارية بالحقوق والإلتزامات الناشئة عن هذه القرارات ، ولإرتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة ، وما قد يرافق هذه السلطة من احتمالية تعسف الإدارة في إستخدامها ، فقد إرتأينا أن نخصص بحثنا هذا لدراسة الموضوع المذكور ، وإستعراضه في ضوء الأحكام و الإجتهادات التي أرساها القضاء الإداري في هذا المجال في كل من فرنسا ومصر والعراق و الأردن .

أولاً: أهمية موضوع الدراسة :

إن لدراسة موضوع التعديل الجزئي للقرارات الإدارية أهمية كبرى تتجلى فيما قد يترتب على تعديل القرارات الإدارية جزئياً من مساس بمصالح الأفراد وحقوقهم المتولدة من تلك القرارات ، وما يتطلبه من وجوب توفير الضمانات القانونية اللازمة لحماية هذه الحقوق ، إضافةً إلى قلة البحوث والدراسات التي تناولت هذا الموضوع ، حيث أنه من الموضوعات التي لم تنل حظها الكافي من الدراسة والبحث .

ثانياً : مشكلة الدراسة وعناصرها :

تدور الإشكالية الرئيسية في هذه الدراسة حول مدى سلطة الادارة في تعديل القرارات الصادرة عنها ، وكيفية تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة المتمثلة بالمحافظة على مبدأ المشروعية من خلال تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون وتنقية القرارات الصادرة عنها

من شبهة عدم المشروعية ، وبين مصلحة الأفراد في حماية الحقوق التي إكتسبوها من هذه القرارات ، والضمانات المقررة لهم في سبيل تحقيق هذه الغاية بما يكفل عدم تعسف الإدارة عند لجؤها إلى التعديل الجزئي .

ثالثاً : خطة الدراسة :-

لقد إرتأينا ، عند تقسيمنا لموضوع هذه الدراسة ، أن نتناول موضوع التعديل الجزئي للقرارات الإدارية في مبحثين ، خصصنا الأول منهما للتعريف بالتعديل الجزئي، وأنواعه ، والمبررات التي تسوغ تطبيقه ، والجهة المختصة بإجرائه ، وتمييزه عن كل من الأفكار المقاربة له ، في حين تطرقنا في المبحث الثاني إلى مدى سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري جزئياً ، والأساس القانوني لهذه السلطة ، والقيود الواردة عليها... وعلى النحو التالي :-

المبحث الأول : ماهية التعديل الجزئي للقرار الإداري .

المطلب الأول : التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الإداري .

المطلب الثاني : سلطة الإدارة في التعديل الجزئي للقرار الإداري .

المبحث الثاني :- سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري جزئياً .

المطلب الأول : مدى سلطة القاضي الإداري في التعديل الجزئي للقرار الإداري .

المطلب الثاني : الأساس القانوني لسلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري

جزئياً .

المبحث الأول

(ماهية التعديل الجزئي للقرار الإداري)

قد تقوم الإدارة في بعض الأحيان بإصدار قرارات إدارية معينة ، ثم يتضح لها أنها قد تصرفت على عجلٍ ودون روية وأصدرت قرارات معيبة ومتعارضة مع حكم القانون ، ولكن ، ولما كان الأصل العام في القرارات الإدارية هو قرينة المشروعية ، ولأجل الإبقاء على الإرادة العامة في فلك القانون ونطاقه ، فقد حاول الفقه الإداري البحث عن وسائل تجيز للإدارة مراجعة قراراتها ، وإنقاذ إرادتها من البطلان ، فأقر عدداً من النظريات والآليات التي تمكن الإدارة من إنقاء إلغاء قراراتها المعيبة عن طريق القضاء ، وفي نفس الوقت حماية الحقوق المكتسبة للأفراد والتي تقررت بمقتضى هذه القرارات ... ولعل من أبرز هذه الوسائل التعديل الجزئي للقرارات الإدارية .

ولكي نستطيع معرفة المقصود بالتعديل الجزئي للقرار الإداري وتحديد ماهيته على الوجه الأكمل ، لا بد لنا من أن نبحث في مضمونه ، وطبيعته القانونية ، وأنواعه ، وما هي المبررات التي دعت إلى تطبيقه ، وتمييزه عما يتشابه به من صور ، والجهة المختصة بإجرائه ... وعليه ، ستكون معالجتنا لهذا الموضوع على النحو التالي :-

المطلب الأول : التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الإداري .

المطلب الثاني : سلطة الإدارة في التعديل الجزئي للقرار الإداري .

المطلب الأول

التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الإداري

الفرع الأول : تعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري لغةً وإصطلاحاً :-

التعديل لغةً : عدّل الشيء أقامه وسواه ، يُقال: عدّل المكيال والميزان " أو الحكم أو الطلب " : غيره بما هو أولى ^(١) ، وقد قرأ أهل الكوفة وأبو جعفر قوله تعالى ﴿ الذي خلقك فسواك فعدلك ﴾ ^(٢) بالتخفيف (عدلك) ، أي صرفك وأمالك إلى أي صورة شاء ، حسناً أو قبيحاً ، طويلاً أو قصيراً ، وقرأها نافع وأهل الحجاز بالتشديد (عدّلك) ، أي قومك وجعلك معتدلاً ، معدّل الخلق . ^(٣)

أما إصطلاحاً ، فإن المقصود بتعديل القرار الإداري : قيام الإدارة بإزالة الجوانب غير المشروعة في القرار الإداري ، مع إبقاءه صحيحاً ، إستناداً إلى سلطتها في الرقابة الذاتية على أعمالها ، وفقاً لمبدأ المشروعية . ^(٤)

أما التعديل الجزئي للقرار الإداري فيُقصد به : إحداث تغيير في محل القرار ، بحيث يقتصر على أمور ثانوية ، مما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره ^(١) ، وبعبارة أخرى ، هو

(١) المعجم الوسيط (الجزء الأول) ، الصادر عن مجمع اللغة العربية ، دار الدعوة للطباعة والنشر والتوزيع ، إستانبول، تركيا ، ١٩٨٩ ، ص ٥٨٨ .

(٢) سورة الإنفطار ، الآية (٧) ، الجزء الثلاثون .

(٣) أبو الفضل جمال الدين محمد (ابن منظور) ، لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار المعارف ، القاهرة ، ص ٢٨٤٠ .

(٤) د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ١٨١ .

التصحيح الذي يرد على محل القرار الإداري دون أن يشمل به بأكمله ، مستهدفاً الحؤول دون إعدام القرار ، عن طريق إحداث تغيير جزئي في هذا المحل ، في حين يرى البعض الآخر أن المقصود بالتعديل الجزئي للقرار الإداري هو إبطال الجزء المعيب من القرار والإبقاء على بقية الأجزاء الصحيحة ، دون أن يؤثر ذلك في قيامه ، وذلك بهدف إنقاذ القرار المذكور من الإبطال كلياً . (٢)

وإذا ما تحولنا بالنظر صوب النصوص التشريعية نجدها لم تحدد أي نص لتعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري ، فلم يرد في قوانين مجلس الدولة الفرنسي المتعاقبة ، ولا في قوانين مجلس الدولة المصري ، أي نص يُعرف التعديل الجزئي، كما لم يتعرض القضاء الإداري إلى وضع تعريف محدد له .

مع ملاحظة أن التعديل الجزئي للقرار الإداري إما أن يكون (تعديلاً إيجابياً) من خلال إستحداث أو إضافة آثار تؤدي إلى إحداث تغيير في بعض آثار القرار الإداري الأخرى بالنسبة للمستقبل ، وقد يكون (تعديلاً سلبياً) عن طريق الإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار الإداري دون أن يشمل به بأكمله ، وذلك بإسقاط ما يشوب القرار من حالات عدم المشروعية . (٣)

(١) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، مطبعة جامعة بغداد ، العراق ، ١٩٨٠ ، ص ٤١٤ .

(٢) عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٩٩ .

(٣) د. إسماعيل صمصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم ، العراق ، المجلد الخامس عشر ، العدد الأول ، ٢٠٠٨ ، ص ٣ و ٤ .

الفرع الثاني : مسوغات تطبيق التعديل الجزئي للقرار الإداري :-

إن الإدارة في سعيها المستمر لتكون جميع تصرفاتها محققة للصالح العام ، تحرص على أن تكون هذه التصرفات بمنجى عن الإلغاء أو التعديل ، أو كليهما معاً ، لذا ، فهي تراقب نفسها ، وهذه المراقبة تتم من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها ، فتلغي هذا التصرف ، أو تعدله ، أو تسحبه ، أو تحل تصرفاً آخرأ محله... ولمّا كان التصرف الإداري يستهدف تحقيق مصلحة عامة ، فإن الإدارة - ومن أجل تحقيق هذا الهدف - لا تبتغي مجرد توافق هذا التصرف مع القانون ، وإنما تمتد رقابتها إلى مدى ملائمة الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه ، فهي تمارس رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه .^(١)

ويمكن إجمال المبررات التي تدفع الإدارة إلى إعادة النظر في القرارات الصادرة عنها ،

بالاتي :

أولاً : حق الإدارة في تغيير رأيها لأجل تدارك خطأ وقع منها ، خاصةً وأنها غير منزهة عن الخطأ^(٢) ، إذ قد تكتشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة ، أنها قد ارتكبت بعض الأخطاء - كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنّها المشرع لصالح الأفراد والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها - ومن ثم تتجه الإدارة إلى الرجوع عن هذه القرارات أو إبطالها بقصد إحترام حكم القانون ، ومراعاة مصالح الأفراد الذين تعلقت حقوقهم بتلك القرارات^(٣) ، فمبدأ المشروعية يوجب على الإدارة الإلتزام في إصدار قراراتها بإحترام القانون

(١) د. فاروق أحمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، العراق ، ١٩٨٨ ، ص ٧٥ .

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٧ .

(٣) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ١٧٧ .

، فإن خالفته بالخروج عليه ، وجب عليها الرجوع عن قراراتها المخالفة للقانون ، ولا تشريب عليها إن هي عادت إلى حظيرة القانون في أي وقت .^(١)

ثانياً : تغير الظروف المادية أو القانونية التي أدت بالإدارة إلى إتخاذ القرار عما كانت عليه عند إتخاذه ، الأمر الذي يتطلب منها إعادة النظر بهذا القرار ، بأن تجعل - أي الادارة - تتخذ قراراً بإلغائه ، أو على الأقل تعديله ضمناً^(٢) ، فتغير الظروف قد يؤثر في مشروعية القرارات الإدارية ، مما يخول الإدارة حق إلغاء القرارات المذكورة وتعديلها حتى لو لم يُنص على ذلك في صلب القرار ، وذلك لجعله متطابقاً مع أحكام القانون ، ومع المشروعية الجديدة .^(٣)

كما يخول تغير الظروف الواقعية والقانونية الأفراد حق اللجوء إلى الإدارة للمطالبة بإلغاء أو تعديل القرارات اللائحية (التنظيمية) ، فإن رفضت الإدارة ذلك ، حُقَّ لهم أن يطعنوا في هذا القرار لدى مجلس الدولة ، وأن يكون مبنى هذا الطعن تغير الظروف ، وليس النعي على اللائحة ذاتها بعدم المشروعية .^(٤)

(١) حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه

مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٨١ ، ص ٣٠٦ .

(٢) د. ماهر صالح الجبوري ، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص ٢٦١ .

(٣) د. أحمد إسماعيل ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، بحث منشور

في مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية ، المجلد (٢٠) ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ ،

ص ١٤ .

(٤) أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى هذا الأمر في حيثيات حكمه الصادر عام ١٩٢٦ في قضية

(Despujol) والذي جاء فيه :- [...أن لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي

بررت قانوناً إصدار اللائحة البلدية ، أن يُقدم طلباً في أي وقت إلى العمدة ، يطلب تعديل

ثالثاً : أن صدور حكم من القضاء بإلغاء القرار الإداري المعيب - فردياً كان أم تنظيمياً - وما ينجم عن هذا الإلغاء من زوال القرار المذكور وحدث نوع من الفراغ الإداري ، وإضطرار الإدارة الى إصدار قرار جديد لسد هذا الفراغ ، سوف يؤدي إلى حدوث إرتباك في الأوضاع والمراكز القانونية التي نتجت عن القرار الملغى ، وبالتالي تأثر النشاط الإداري برمته ، ولهذا ، تلجأ الإدارات في أمل منها بالحفاظ على القرار المعيب، إلى إصلاح ما ينطوي عليه من أخطاء ، وإجراء تعديلات عليه .

الفرع الثالث : التمييز بين التعديل الجزئي للقرار الإداري وما يتشابه به من صور :

بعد أن بيّنا مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري ، وصوره وأنواعه ، والمبررات التي تدفع الإدارة إلى اللجوء إليه ، يتعين علينا أن نميّزه عن غيره من الأفكار المشابهة والمقاربة له ، والتي قد تختلط به ، حيث سنقوم في هذا المطلب بالتمييز بين التعديل الجزئي للقرار الإداري ، وبين كل من تحول القرار الإداري ، وسحبه وإلغاءه ، والقرار الإداري المضاد ... وذلك في ثلاث فروع على التوالي :-

أولاً : تمييز التعديل الجزئي عن تحول القرار الإداري :

يُقصد بتحول القرار الإداري: أن القرار الإداري الباطل الذي لا يمكن بسبب بطلانه أن ينتج أثره القانوني ، يتحول إلى قرار آخر صحيح غير القرار الأول ، إذا وافق القرار الباطل عناصر هذا القرار الآخر الصحيح - من حيث الشكل فيما إذا كان القرار الباطل

أو إلغاء اللائحة ، وفي حالة رفض طلبه ، يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة ...]] لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع الى حسني درويش عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ و ١١٢ و ١٦٤ .

شكلياً - ومن حيث المضمون ، إذا أمكن إفتراض أن نية جهة الإدارة يمكن أن تتصرف إلى القرار الجديد عند العلم ببطلان القرار الأصلي .^(١)

ويختلف التعديل الجزئي للقرار الإداري عن التحول في أن الذي يبطل في التعديل هو جزء فقط من القرار الإداري ، أما التحول فيطلب بطلان القرار بأكمله .

ويتفرع عن ذلك فارق آخر بين النظامين ، ففي حين لا يتغير القرار الإداري في حالة تعديله ، حيث يظل الجزء السليم من القرار نفسه صحيحاً بعد إلغاء وإسقاط الجزء المعيب منه ، مما يبقى على الطبيعة القانونية للقرار المعدل دون تغيير في مضمونه ، نجد أن التصرف الناشئ عند أعمال التحول هو تصرف جديد إستمد عناصره من القرار الباطل ، وهو يختلف عنه سواء في النوع أو المضمون .

كما أن جهة الإدارة تستطيع أن تعدل في قراراتها الصحيحة أو تلغيها - عن طريق إصدار قرار آخر جديد في الحدود التي تسمح بها نظرية سحب القرارات الإدارية - في حين أن تحول القرار الإداري مقصور أصلاً على القرار الباطل ، كونه يُعد وسيلة يمكن بها للإدارة أو القاضي الإداري أن يرتباً على عناصر القرار الباطل آثار القرار الصحيح .^(٢)

ومن الجدير بالذكر أن جانباً من الفقه لم يميز بين نظام تعديل القرارات الإدارية و نظام التحول ، حيث يرون أن فكرة التحول سحباً من نوع تعديل القرار الإداري ، فالتحول

(١) محمد عبدالله الدليمي ، تحول القرار الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٦ .

(٢) د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الادارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٨ ، ص ٤٤١ و ٤٦٢ .

ليس في حقيقته سوى سحباً إدارياً ضمنياً للقرار المعيب الذي يقوم على أنقاضه القرار الجديد المتحول إليه .^(١)

ثانياً: تمييز التعديل الجزئي عن سحب القرار الإداري :

يُقصد بسحب القرار الإداري : قيام السلطة الإدارية ، وبدافع المصلحة العامة ، بإنهاء القرار الإداري وإزالة ما ترتب عليه من آثار من وقت نشؤه ، بحيث يعد وكأنه لم يكن.^(٢)

وبعبارة أخرى ، هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي منذ تأريخ صدوره ، وبالتالي إلغاء كافة الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي ، أو التي يمكن أن تترتب مستقبلاً^(٣) ، فهو عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي .^(٤)

ويمتاز كل من التعديل الجزئي للقرار الإداري ، وسحب القرار ، بأن كليهما يتم بالإرادة المنفردة للإدارة ، وأن كل منهما يستهدف تحقيق المصلحة العامة - المتمثلة بسير المرافق العامة بانتظام وإضطراب - ويرتكز على فكرة تغير الظروف الواقعية والقانونية ، كما أن نطاق تطبيق كليهما يشمل القرارات المعيبة و الصحيحة على حد سواء .

(١) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ١٩١ .

(٢) د. محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهريين ، العراق ، المجلد (٢٠) ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠ .

(٣) د. أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٣ .

(٤) عبد القادر خليل ، المصدر السابق ، ص ٣٦ .

في حين يختلفان عن بعضهما ، في أن السحب يُعيد الحال إلى ما كانت عليه ، وبالتالي يتمتع على الإدارة إتخاذ أي إجراء تنفيذي ينبنى عليه ترتيب أي أثر للقرار المسحوب بعد سحبه ، أما التعديل الجزئي للقرار الإداري ، فإنه يعتبر بمثابة تصرف إنشائي وقرار جديد تجريه الإدارة ، يتضمن تعديلاً في المراكز القانونية القائمة ، وتغيير حالاتهم في ضوء الوقائع الجديدة ، وفي حدود القانون .^(١)

ثالثاً: تمييز التعديل الجزئي عن القرار المضاد :

يُقصد بالقرار المضاد : القرار الذي بمقتضاه يتم إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة فرد من الأفراد ، وفقاً للشروط أو الإجراءات التي نص عليها القانون^(٢) ، فالقرار المضاد قرار إداري جديد متكامل العناصر ، يُنهي بصورة صريحة أو ضمنية آثار قرار إداري فردي سليم ومنشئ لحق ، بأثر يمتد للمستقبل ، عن طريق إتباع قاعدة توازي الشكل عند عدم وجود نص .^(٣)

ويتشابه التعديل الجزئي للقرار الإداري مع القرار الإداري المضاد من حيث الآثار ، إذ أن كليهما يتم بالنسبة للمستقبل ويمنعه من أن ينتج آثار جديدة ، دون أن يمس ما أنتجه من آثار في الماضي .^(٤)

(١) حسني درويش عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ٤٩١ .

(٢) صالح بن سليمان العبري، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة اليرموك ، الأردن ، ٢٠١٣ ، ص ١٨ .

(٣) صادق محمد علي الحسيني ، القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، ٢٠٠٤ ، ص ٧ .

(٤) حسني درويش عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ٥٩٩ .

في حين يختلف التعديل الجزئي للقرار الإداري عن القرار المضاد ، في أن الأخير يطبق في مواجهة القرارات الفردية السليمة التي يتولد عنها حقوق للغير أو أنتجت آثار قانونية ^(١) ، بينما تستطيع جهة الإدارة في التعديل الجزئي أن تعدل في قراراتها المعيبة و الصحيحة على حد سواء ، فردية كانت أم تنظيمية

كما أن صلاحية الإدارة في تعديل القرار أو إلغائه مستمدة من مقتضيات التنظيم الإداري ، فهي صلاحية تقوم دون الحاجة لنص صريح عليها ، فيما يتعين وبالضرورة وجود نص قانوني صريح يمنح جهة إدارية معينة صلاحية إصدار القرارات المضادة . ^(٢)

يُضاف إلى ذلك أن الإدارة تتمتع في التعديل الجزئي بسلطة تقديرية ، في حين تخضع في بعض الأحيان بالنسبة للقرار الإداري المضاد إلى شروط معينة يحددها نص القانون ، أي أنها قد لا تتمتع بسلطة تقديرية عند إتخاذها ، بل تكون أحياناً تكون إجبارية ، حينما يتعين على الإدارة إصدار القرار المضاد . ^(٣)

هذا ، ولا بد لنا أن نشير إلى أن التعديل الجزئي للقرار الإداري يختلف عن حالة تصحيح القرار ، والذي يُقصد به قيام الإدارة بإستيفاء وإستكمال ما أغفلته من أشكال مطلوبة لصحة قرارها ^(٤) ، أو تصويب الشكل أو الإجراء الذي باشرته على نحو خاطئ .

(١) صالح بن سليمان ، المصدر السابق، ص ٢٨ .

(٢) د. علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الادارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٨٠ .

(٣) صالح بن سليمان العبري ، المصدر السابق، ص ٢٧ و د.علي خطار شطناوي ،المصدر السابق ، ص ٣٨٠.

(٤) د. صفاء محمود السويلمين و د.عبد الرؤوف الكساسبة و د.أحمد عارف الضلاعين ، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد (٤٠)، ملحق ١ ، ٢٠١٣، ص ١٠١٨ .

حيث تقوم الإدارة في حالة التعديل بإصدار قرار جديد تضيفي به الصفة الشرعية على تصرفها ، فتصح ما شابه من إهدار للقواعد القانونية ، وتعديل في معناه ، ويكون هذا القرار نافذاً من تأريخ نشره ^(١) ، أما في التصحيح الإداري ^(٢) ، فإن الإدارة تقوم بإصدار قرار بذات مضمون القرار الأول بعد مراعاة القواعد الشكل والإجراء التي أغفلتها - أي تغطية العيب الذي يشوب القرار وإزالة ما كان يشوبه من لبس من دون أن يترتب على ذلك أثر - ويكون هذا القرار نافذاً من تأريخ صدور القرار الأول ، أي بأثر رجعي .

ورغم أن كلا من التعديل الجزئي للقرار الإداري والتصحيح الإداري يهدفان إلى تطهير القرار من عدم مشروعيته والحيلولة دون إلغائه ، إلا أن التصحيح الإداري يكون عادةً غير مؤثر في مضمون القرار ، أو في ملائمة إصداره وليس من شأنه أن يضيف جديداً إلى

(١) ناصر عبد الحليم السلامة، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٥ و ٢٨٦ .

(٢) يختلف التصحيح الإداري عن التصحيح التشريعي في أن الأخير هو عمل تشريعي يصدر بعد عدة قرارات إدارية ، يقرر سريان هذه القرارات ، ويكون من نتيجته منع الرقابة القضائية والإدارية على سلامة القرارات المذكورة ، أو إزالة نتائج هذه الرقابة إن كانت قد تمت ، فلا يجوز إلغائه قضائياً ، أو التقرير بعدم مشروعيته ، كما لا يجوز للسلطة الإدارية سحبه ، ويتميز التصحيح التشريعي بأنه ذو أثر رجعي ، وأنه لا يظهر القرار من العيب الذي يشوبه ، إذ ليس من موضوعه ولا من نتيجته تطهير القرار ، وإنما تحصينه ، أما التصحيح الإداري فيفترض التصويب ، أي تطهير من العيب الذي يشوبه ، ولا يكون له أثر رجعي ، تطبيقاً للقاعدة العامة بشأن عدم رجعية القرارات الإدارية ، وبالتالي يصح أن يكون قرار التصحيح محلاً للرقابة القضائية والإدارية ... لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع الى مؤلف الدكتور محمد عبد اللطيف ، التصحيح التشريعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ٤١ و ٥٢ .

عناصر التقدير، أو أن يغير في محتوى القرار الإداري^(١)، في حين أن من شأن التعديل الجزئي للقرار الإداري إحداث تغيير في محله وجوهره .

المطلب الثاني

سلطة الإدارة في التعديل الجزئي للقرار الإداري

الأصل أن الجهات الإدارية - بعد أن تقوم بفحص مشروعية أو ملائمة القرارات الصادرة عنها - هي التي تبادر إلى تعديل تلك القرارات إذا ما وجدتتها معيبة ، وتقرير نوع الجزاء الذي يمكن لها أن ترتبه ، فإذا ما تبين لها أن القرار الإداري غير مشروع بالكامل ، سحبته أو ألغته ، أما إذا تبين لها أن هناك جزءاً من القرار غير مشروع وأرادت الإبقاء عليه ، فإنها تقوم بتعديله أو تصحيحه .. وهذا الأمر تقوم به الإدارة من خلال الرقابة التي تمارسها على أعمالها ، والتي تأخذ من الناحية العملية ثلاث صور هي (الرقابة التلقائية - الرقابة بناءً على تظلم - السلطة الرئاسية) ... وفي أدناه تفصيل لها :-

الفرع الأول : الرقابة التلقائية :

تلجأ الإدارة في إطار الرقابة الذاتية على أعمالها ، إلى تعديل أو سحب قراراتها غير المشروعة من تلقاء نفسها ، لتتقيتها من وصمة عدم المشروعية ، وتقادياً لإلغائها ، وتوقياً لتبعات هذا الإلغاء - من تعويض أو زعزعة للثقة المفترض توافرها في تلك القرارات - سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية.^(٢)

(١) د. صفاء محمود السوليمين و د. عبد الرؤوف الكساسبة و د. أحمد عارف الضلاعين ، المصدر السابق، ص ١٠٢١ .

(٢) يُقصد بالقرارات الفردية : تلك القرارات التي ينحصر أثرها في التأثير على مركز فرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم ، وهي تصدر بالإستناد إلى قانون أو لائحة تنظيمية ، بغرض معالجة حالات

وإذا كانت القاعدة المستقرة في فرنسا ومصر هي أن القرارات التنظيمية و اللوائح الادارية - معيبة كانت أم سليمة- يجوز للإدارة في كل وقت ، أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها ، فإنه يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار ، أن تنظيم المرافق العامة ووضع قواعد التوظيف (القرارات التنظيمية واللوائح) لا يمكن أن تمارسه الإدارة إلا بالنسبة للحاضر والمستقبل، فلا يجوز تغيير أو تعديل هذه القواعد بالنسبة لزمّن مضى، فليس للإدارة أن تنظم ما تم في زمن سابق ، وإلا تجاوزت حدود سلطاتها، وكان قرارها في هذا الشأن معيباً بعبء عدم الإختصاص من حيث الزمان^(١)، أما بالنسبة للمستقبل ، فإنه يجوز للإدارة أن تُصدر قرارات تنظيمية مع إرجاء آثارها إلى تاريخ لاحق في المستقبل ، دون أن يشكل ذلك تعدياً أو إغتصاباً لإختصاص الإدارة اللاحقة (الخلف)، حيث يكون للأخيرة حق تعديل هذه القرارات واللوائح أو سحبها أو إلغائها بما يتفق ومقتضيات سير المرافق العامة وضرورات الحياة الإدارية ، إلا أنه يقتضي تعديل القرارات التنظيمية بأجراء عام ، فلا يجوز الخروج على اللائحة بقرار فردي، إلا إذا كانت اللائحة تجيز ذلك .^(٢)

فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم ، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد ، أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله ، أما القرارات التنظيمية فهي القرارات التي تنطوي على قواعد عامة مجردة ، تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها من الأفراد أو الوقائع ، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص (١٨٤ - ١٨٧) .

(١) د. أكرم عارف مساعدة ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، د. ن ، عمان ، ١٩٩٢ ، ص ١١٧ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي و د. محمود عاطف البنا ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٧٠ .

أما بالنسبة للقرارات الفردية غير المشروعة ، فيمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها جزئياً ، أو سحبها ، أو إلغائها خلال المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء . وإذا كان يحق للإدارة - بل ويجب عليها- أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون، فإن دواعي الإستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة من الزمن، بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في ذات الموضوع.^(١)

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا المصرية^(٢) على هذا الأمر في حكم حديث لها نسبياً جاء فيه : []...أما القرارات الفردية غير المشروعة ، فيجب على جهة الإدارة أن تسحبها

(١) علي الدين زيدان و محمد السيد أحمد ، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري ، الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٠١٧ و ١٠١٨ .

(٢) الطعن المرقم (٤٥٦٥ لسنة ٥٠ ق- جلسة ٢٠٠٧/١١/١٧) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٠ تموز ٢٠١٤ ... كما سارت محكمة العدل العليا الأردنية على نفس هذا الإتجاه في العديد من أحكامها ، من ذلك حكمها الذي جاء فيه : [] ... لدى تدقيق ملف المستدعي تبين أن ديوان الخدمة المدنية قد رشحه للتعيين في وزارة التربية والتعليم على أساس أنه يحمل بكالوريوس مكتبات وتوثيق ، وبناءً على ذلك تم تعيينه كاتباً لدى مديرية التربية والتعليم للواء البتراء ، وحيث أن الإدارة عندما أصدرت قرارها بالتعيين إستندت على معلومات متوفرة لديها ، وأن هذا التعيين رتب حقاً مكتسباً للمستدعي ، وإن المستدعي ضده الثاني قد ألغى قرار التعيين بعد مرور مدة الطعن ، وحيث أن من المعروف فقهاً وقضاً ، وما جرى عليه قضاء محكمتنا أن القرار السليم لا يرد عليه سحب أو إلغاء من جانب الإدارة ، وأن القرار الباطل لا يجوز سحبه إلا خلال مدة الطعن ، وحيث أنه قد مضى على تعيين المستدعي - على فرض أنه قرار باطل - مدة تزيد على السنتين يوماً ، وهي مدة الطعن المقررة في المادة الثانية عشر من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢ لسنة ١٩٩٢) وتعديلاته ، فإنه لا يجوز سحب هذا القرار ولا

إلتزاماً منها بحكم القانون ، وتصويباً للأوضاع المخالفة ، إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً ، فإن هذا القرار يستقر بعد فترة معينة من الزمن ويسري عليه ما يسري على القرار الصحيح ، وقد حددت هذه الفترة بستين يوماً من تأريخ نشر القرار أو إعلانه ، قياساً على مدة الطعن القضائي ، بحيث إذا إنقضت هذه الفترة ، اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل ، ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار ، والإخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون ، يعيب القرار الأخير ويبطله ...] (١) .

أما مجلس الدولة الفرنسي ، فقد كان في أول الأمر يجيز للإدارة تعديل أو سحب القرارات غير المشروعة في كل وقت ، مهما مضى عليها من زمن ، لكنه عدّل عن ذلك ، وقيد حق الإدارة هذا ، بأن يتم التعديل أو السحب خلال المدة التي يجوز فيها طلب إلغاء تلك القرارات قضائياً ، وبالتالي ، فإن القرار غير المشروع والذي تحصن بمرور مدة التقاضي عليه دون أن يُسحب إدارياً أو يُلغى قضائياً ، ينتج كافة الآثار التي من شأنها أن تترتب عليه لو كان سليماً ، سواء كانت تلك الآثار مباشرة أم غير مباشرة ، ولا يخرج من ذلك إلا نتائج محدودة رتبها المشرع أو القضاء . (٢)

إلغاؤه ، وحيث أن المستدعي ضده الثاني ذهب بقراره إلى خلاف ذلك ، فيكون القرار المطعون فيه مستوجباً للإلغاء لورود أسباب الطعن عليه ...] ، القرار المرقم (٢٠١٣/٨٣) في ٢٠١٣/٤/٣٠ ، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٠ تموز ٢٠١٤ .

(١) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٨٤ .

(٢) علي الدين زيدان و محمد السيد أحمد ، المصدر السابق ، ص ١٠٢٥ .

وإذا كانت القرارات الفردية غير المشروعة تتحصن وتُعامل معاملة القرارات السليمة ، إستناداً لقاعدة إستقرار المراكز القانونية ، وضرورة عدم ترك الحقوق المكتسبة^(١) مهددة إلى ما لانهاية ، فإنه يرد على هذه القاعدة ثلاثة إستثناءات مهمة لا يمكن فيها التضحية بمبدأ المشروعية لصالح قاعدة إحترام الحقوق المكتسبة ، وتتمثل هذه الإستثناءات بما يلي :-

أولاً : القرارات المنعدمة : ويقصد بها تلك القرارات المشوبة بعيب جسيم من عدم المشروعية، بحيث يتعين إعتبارها مجرد عدم وكأنها لم تصدر إطلاقاً ، وبذا لا يمكن أن ترتب حقاً مكتسباً^(٢) ، ولا يمكن للإدارة تصحيح العيب الذي يشوبها أبداً ، وهي لا تقبل التصديق أو التصحيح ، ويمكن للإدارة الرجوع عنها في أي وقت ، وتُقبل دعوى الطعن فيها دون التقيد بميعاد ، كما يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد .^(٣)

ثانياً : القرارات الصادرة بناءً على غش أو تدليس : فالحصول على القرار الإداري بإيهام الإدارة والتدليس عليها ، يجعل هذا القرار عرضةً للسحب من قبل الإدارة في كل وقت ، ولا يتحصن بمضي المدة ، إلا أنه يشترط في ذلك أن يكون الغش قد وقع من صاحب المصلحة

(١) يقصد بالحق المكتسب : وضع شرعي ، بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص جراء قانون أو قرار إداري من الإلغاء أو التعديل .. د. زياد خالد المفرجي ، الحق المكتسب في القانون الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد (١٦ و ١٧) ، العدد (٤) ، ٢٠١٢ ، ص ٢٤٨ .

(٢) د.علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص ٣٧٧ .

(٣) د.عصام نعمة إسماعيل ، الطبعة القانونية للقرار الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٩ .

نفسه ، وأن يكون سئى النية ^(١) ، والسبب في ذلك إن فكرة الغش تتناقض كلياً مع أساس فكرة الحقوق المكتسبة . ^(٢)

ثالثاً : القرارات الصادرة إستناداً لسلطة مقيدة : إذ يجوز للإدارة في مثل هذه الحالة أن تسحب القرارات غير المشروعة ، لأن القرار المبني على سلطة مقيدة تمام التقيد لا يُنشئ بذاته مركزاً قانونياً ، ولا يُعدل من مركز قانوني قائم ، فالمركز القانوني نشأ وتكامل وتحدد مداه بموجب قاعدة قانونية أعلى ، بحيث لم تعد ثمة إرادة في هذا الشأن من شأنها إحداث التعديل أو التغيير في التنظيم القانوني ، ووفقاً لهذا الوصف فقد تجرد القرار هنا من الحماية التي يسبغها على غيره من القرارات الادارية ، وأخرج من نطاق تحقيق قاعدة تحصين القرارات الإدارية . ^(٣)

(١) د. أكرم عارف المساعدة ، المصدر السابق ، ص ٢٦٥ .

(٢) تأكيداً للمبدأ السابق ، ذهبت المحكمة الادارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى :- [] ...إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد ، هذا الحق غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة ، ولا يمكن أن يفيد من غشه طبقاً للقاعدة البريتورية في الفقه أن الغش يفسد كل شئ ، فهذه الحالة توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً ، فتُصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هذا الموعد ... [] ، الطعن المرقم (١٤/١٨) - جلسة ١٩٧٦/٦/٢٩ () ، أشار إليه الدكتور حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٩٨١ .

(٣) وقد أيدت محكمة العدل العليا هذا الأمر في حكمها الذي جاء فيه :- [] ..إن الإدارة وهي تطبق نصوصاً قانونية معينة ، إنما تتصرف عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المحددة ، وإذا بُت فيما بعد أن عملها كان معيباً ، وتصرفها كان خاطئاً مخالفاً للنصوص التي تتطلبها القانون ، فإن لها سحب القرار أو إلغائه ، دون التقيد بميعاد ، لأن تصرفات الإدارة تكون

أما القرارات الفردية السليمة ، فلا يمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها جزئياً ، وذلك لأنها قد تنشئ حقاً مكتسباً أو مركزاً قانونياً للأفراد ، فهي لا تتمتع في تعديلها بنفس الحرية التي رأيناها في القرارات التنظيمية ، بل أنها لا تملك أن تتصرف في مواجهتها إلا وفقاً للإختصاص المقرر قانوناً في هذا الشأن ، ويرجع الفقهاء سبب ذلك إلى أن إحترام الحقوق الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية هو من القواعد الأساسية التي تقوم عليها الدولة ^(١) ، أما إذا لم يترتب على هذه القرارات حقوقاً معينة للأفراد ، فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بتعديلها ، لأن التحديد المذكور قُصد منه الحفاظ على إستقرار الحقوق والمعاملات القانونية ، ومما لا شك فيه أن هذه العلة لا وجود لها في هذه الحالة . ^(٢)

الفرع الثاني : الرقابة بناءً على تظلم :-

إضافة إلى ما ذكرناه ، من أن الإدارة تتولى بنفسها مراقبة مشروعية تصرفاتها ، فإن الإدارة قد تمارس هذه الرقابة بناءً على طلب من الأفراد ، إذ قد يتوجه الفرد إلى الإدارة العامة نفسها - سواء إلى مصدر القرار نفسه ، أو إلى رئيسه ، أو إلى لجنة مكونة لهذه الغاية - لمخاصمة مشروعية هذا القرار ، ومطالبتها بإزالة عدم المشروعية التي شابته ، وإصدار قرار جديد أكثر إستجابة وتحقيقاً لمصالحه ^(٣) ، وهذا ما يُعرف بالتظلم الإداري . ^(١)

مشروطة بقانونية هذه التصرفات ... [[القرار المرقم (٢٠١٣/٤١٨ في ٢٨/١/٢٠١٤) ،

منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٠ تموز ٢٠١٤ .

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٥ .

(٢) د.علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ

وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٤٦٥ .

(٣) د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ ،

وتهدف التشريعات عادةً من تقرير نظام التظلم الإداري إتاحة الفرصة للإدارة كي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت بمواجهته ، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار أو أن تعدله إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها ، وكذلك إفساح المجال أمام الأفراد كي يتظلّموا إلى الإدارة قبل الإلتجاء إلى القضاء لحماية حقوقهم ومصالحهم . (٢)

والفرد - كما أوضحنا سابقاً - قد يوجه تظلمه الى متخذ القرار نفسه ، وهو ما يُعرف (التظلم الولائي) ، أو يوجهه الى رئيس متخذ القرار (وهذا هو التظلم الرئاسي) ، أو قد يوجهه الى لجنة متخصصة بهذا الموضوع .. وفيما يلي إيضاح لكل نوع من أنواع هذه التظلمات :

أولاً : التظلم الولائي : وهو أن يتقدم المتضرر من القرار الى متخذ القرار نفسه ، طالباً إعادة النظر في تصرفه وإزالة ما لحقه جراء هذا التصرف من إحجاف - بعد أن يبين له الخطأ الذي ارتكبه - فيعمد متخذ القرار إلى سحب القرار أو تعديله أو إستبداله بغيره . (٣)

(١) يُقصد بالتظلم الإداري : (إلتجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها عن القرار الإداري المعيب مستهدفاً إلغاؤه أو سحبه أو تعديله خلال المواعيد المقررة قانوناً) ، ياسين طه ويس ، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى العراقي ، العدد الثالث، السنة الرابعة ، ٢٠١٢ .

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٩ .

(٣) د. فاروق أحمد خماس ، المصدر السابق ، ص ٧٨ .

ثانياً : التظلم الرئاسي ^(١): ويتم بقيام الشخص المتضرر من القرار برفع تظلمه إلى السلطة الرئاسية التي تلي السلطة الصادر عنها القرار ، حيث يتولى الرئيس الإداري بناءً على سلطته الرئاسية إلغاء القرار أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون . ^(٢)

ثالثاً : التظلم إلى لجنة : وفيه يتم التظلم في صورة شكوى تُقدم إلى لجنة إدارية تشكل من موظفين إداريين من مستوى وظيفي معين تنتظر بطلب التظلم الذي يرفعه صاحب الشأن ، وعند إقتناع هذه اللجنة ان القرار مخالف للقانون ترفع توصياتها إلى السلطة الرئاسية المختصة لاتخاذ قرارها بإلغاء أو تعديل القرار المخالف للقانون ، وهي تحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الولائية والرئاسية . ^(٣)

الفرع الثالث : السلطة الرئاسية :

اختلفت أوساط الفقه الإداري في تحديد مفهوم السلطة الرئاسية وتحديد الأساس الذي تقوم عليه ، فهناك جانب من الفقه يرى أن السلطة الرئاسية تعني سلطة توجيه الأوامر وإصدار القرارات الإدارية الملزمة للمرؤوسين وفقاً للتقدير الشخصي للرئيس الإداري ، في

(١) و تتضح أهمية التظلم الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الولائي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين ، ويساعد على إكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى ، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر الضمانات الجيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري ، وهو أمرٌ قد لا يتوفر في التظلم الولائي ، لاسيما عندما ينتصر مصدر القرار لنفسه ، ويأبى التراجع عن قراره ، فيتجاهل التظلم المقدم إليه ، أو يرفضه دون وجه حق ... عبد الله محمد أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، ١٩٩٨ ، ص ٣١٨ .

(٢) ياسين طه ويس ، المصدر السابق ، ص بلا .

(٣) منى محمد عبد الرزاق ، الأحكام القانونية للتظلم الإداري (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، العراق ، المجلد السادس ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٦ .

حين يرى جانب آخر، أنها ظاهرة وظيفية تتطوي على إلزام قانوني ، وأنها تقوم على ركيزتين هما : الوظيفة والإلزام القانوني ، فهي لا توجد إلا حيث توجد الوظيفة التي تقوم على الإلزامات المحددة قانوناً .

ويُشترط لقيام السلطة الرئاسية وجود وظيفة قيادية يتولاها رئيس إداري ، وأخرى تابعة يتولاها المرؤوس ، وتكون العلاقة بينهما علاقة تبعية وتدرج وظيفي ، وتتحقق التبعية الوظيفية من خلال التدرج الهرمي في تنظيم الوظيفة العامة ، التي تبدأ من الرؤساء في قمة التنظيم الهرمي - والذين يمارسون السلطة الرئاسية - وتنتهي بالمرؤوسين في أسفل السلم الإداري ، والذين ينفذون قرارات وتعليمات الرؤساء ^(١)

والقاعدة العامة فيما يتعلق بالسلطة الرئاسية ^(٢) ، أن قرارات السلطة العليا الرئاسية تلزم السلطة الدنيا ، دون أن تكون السلطة العليا ملزمة بقرارات السلطة الدنيا ، إلا في حالة ما إذا كانت السلطة الدنيا بقرارتها أكسبت حقوقاً للغير ، بل إعتبر القضاء أن السلطة العليا تكون متجاهلة لإختصاصاتها ، أو متجاوزة للسلطة إذا إمتعت عن النظر في تظلمات الأفراد ضد قرارات السلطة الدنيا .

(١) عبد الحميد عبد المهدي ، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥ .

(٢) لا يدخل في عداد الجهات الرئاسية ، الجهات التي تملك الرقابة السياسية (كمجلس الشعب) ، أو الرقابة المالية (كالجهاز المركزي للمحاسبة) ، أو الرقابة التأديبية (كالنيابة الإدارية) ، أو الرقابة الإدارية (كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) ، لأن هذه الجهات لا تُعد جهات رئاسية بالمعنى الإداري ولا تدخل في عداد هذه الجهات أيضاً الجهات الإستشارية للجهات الإدارية (كمفوضي الدولة ، وإدارات الفتوى المختصة) لأن مثل هذه الجهات لا تملك التعقيب على القرار أو تعديله أو سحبه ... د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المصدر السابق ، ص ٤٦ .

وبناءً عليه ، فالسلطة الرئاسية لها الحق أن تعدل ، أو تلغي ، أو توقف قرارات السلطة الدنيا ، غير أن هذا الحق مشروط بأن لا تكون هذه القرارات قد ولدت حقوقاً مكتسبة للأفراد ، وأنها سليمة ومشروعة ، فإن لم تكن كذلك ، جاز للسلطة الرئاسية إلغاؤها ضمن ميعاد الطعن قضائياً في القرار الإداري ، وهي ستين يوماً من تاريخ صدور القرار^(١) ، فإن انقضى هذا الميعاد ، اكتسب القرار حصانة ضد الإلغاء أو التعديل .

وحتى في الحالات التي يمنح فيها المشرع الرؤوس صلاحية إصدار قرار معين دون تعقيب من رؤوسائهم ، ذهب جانب من الفقه^(٢) إلى جواز تدخل الرئيس ، وتوجيهه أوامر مرؤوسيه ، وإصدار تعليمات ملزمة لهم .

وكذلك الحال بالنسبة لقيام بعض الموظفين المختصين بتفويض^(٣) بعض أعمالهم وصلاحياتهم إلى مرؤوسيه ، حيث ذهب جانب من الفقهاء - كالدكتور سليمان الطماوي والأستاذ حسن محمد عواضة - إلى أن للرئيس الإداري حق التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه ، إذا كان الأخير مرؤوساً له ، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين

(١) د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ١٧٩ و ١٨٠ .

(٢) أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد استقر رأيها على أنه ليس للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في إتخاذ مثل هذه القرارات ، ولا أن يعدل فيها ، أو يعقب عليها ، ما دام القانون يمنعه من ذلك ، أما إذا قرر القانون خضوع المرؤوس في مزاولة هذا الاختصاص لرقابة الرئيس ، فإنه حتى مع هذا الفرض يتعين على الرئيس أن ينتظر ريثما يستعمل المرؤوس اختصاصه أولاً ، وعندئذ يستطيع مباشرة حق الرقابة والإشراف ... د. حمدي ياسين عكاشة ، المصدر السابق ، ص ٤٤١ .

(٣) يقصد بالتفويض : (الإجراء الذي بمقتضاه يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه ، بناءً على نص قانوني يأذن بذلك ، مع بقاءه مسؤولاً عن نتائج هذه الاختصاصات) ، د. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة ، المصدر السابق ، ص ١٨٦ .

الرئيس والمرؤوس ، ولا يحول دون ممارسة الرئيس لإختصاصه في التوجيه والرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوسيه .^(١)

ومن الجدير بالذكر ، أن سلطة الرئيس الإداري في التعقيب على قرارات مرؤوسيه لا تقتصر فقط على مراقبة مدى إحترامها للمشروعية ، ومن ثم عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة و التعليمات (اللوائح) فقط ، وإنما تمتد إلى تقديره مدى ملائمتها للعمل الإداري ، ويعني ذلك أن الرئيس الإداري يستطيع أن يعدل ، أو يلغي جزئياً أو كلياً قرارات مرؤوسيه المطابقة للقوانين والأنظمة والتعليمات (اللوائح) ، متى وجد أنها لا تتلائم مع طبيعة العمل الإداري وظروفه .^(٢)

المبحث الثاني

﴿ سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري جزئياً ﴾

بات من الأمور المسلم بها في الوقت الحاضر ، أن الدولة الحديثة تتميز بخضوعها لمبدأ المشروعية - أي خضوع الحكام والمحكومين إلى أحكام القانون - وبأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تمثل الضمانة الأفضل لحماية هذا المبدأ ، ولحقوق الأفراد وحياتهم ، وأن القضاء الإداري - حسب رأي أغلب فقهاء القانون - هو القضاء الأكثر ملائمة لرقابة مشروعية أعمال الإدارة ، لما يتمتع به من تخصص ومعرفة عميقة بأساليب الإدارة ووسائلها ، وقدرته على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة .

(١) د. مازن ليلو راضي ، طاعة الرؤساء وحدودها (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٧ .

(٢) د.علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١١١ .

ولاشك أنه لأجل تحقيق الهدف المنشود المتمثل بسيادة حكم القانون ، فإن الأمر يتطلب توسيع السلطات التي يتمتع بها قاضي الإلغاء ، بحيث لا تقف عند حد رقابة المشروعية والإقتصار على إلغاء القرارات المعيبة ، وإنما يمتد الى تعديل هذه القرارات وإصلاحها أو إستبدالها بغيرها .

وإذا كان حق جهة الإدارة في تعديل وتصحيح القرارات الصادرة عنها ، سواء كلياً أم جزئياً ، هو من الإختصاصات المقررة لها باتفاق الفقه والقضاء الإداريين ، فإن قيام القاضي الإداري بممارسة هذا الإختصاص ، وإحلال تقديره محل تقدير الإدارة مازال محل خلاف ... وهذا ما سيكون محور مبحثنا هذا ، وعلى النحو التالي :

المطلب الأول

مدى سلطة القاضي الإداري في التعديل الجزئي للقرار الإداري

يُوصف قاضي الإلغاء بأنه (قاضي قانون) لا (قاضي وقائع) ، وبأن الرقابة التي يمارسها محصورة في دائرة المشروعية ، فهو يقوم فقط بمراقبة مشروعية القرارات التي تصدرها جهات الإدارة المختلفة ، فإذا توصل إلى أن القرار غير مشروع ، فإنه يقضي بعدم مشروعيته ويقرر إلغاء لهذا السبب ، وتقف سلطاته عند هذا الحد ، فليس له الخوض في بحث ملائمة القرار الإداري ، كما لا يجوز له تعديل القرار الذي حكم بعدم مشروعيته ، ولا أن يصدر أوامر للإدارة .^(١)

فالقاضي بعد أن يقرر قبول الدعوى وينتقل إلى فحص القرار الإداري من الناحية الموضوعية ، إما أن يتوصل إلى أن القرار الإداري صحيح ولم يخالف القانون في أي ركن

(١) د. محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري ، مكتبة النصر ، الزقازيق ، ١٩٨١ ، ص ١٩٥ .

من أركانه ، وفي هذه الحالة تنحصر سلطاته في الحكم بصحة القرار المطعون فيه ويقرر رد الدعوى فقط ، أو يتوصل إلى أن القرار المطعون فيه غير صحيح ومخالف للقانون في واحد أو أكثر من أركانه ، وفي هذه الحالة يقرر القاضي عدم شرعية القرار الإداري ويحكم بإلغائه ، دون أن يكون له حق في ترتيب أي أثر على هذا الإلغاء، وبالتالي يحظر عليه إصدار الأوامر للإدارة ، أو الحلول محلها في ممارسة الوظيفة الإدارية ، إستناداً إلى مبدأ (إستقلال الوظيفة الإدارية عن الوظيفة القضائية) .^(١)

فسلطة القاضي الإداري في الدعوى المطروحة أمامه ليست سلطة وصائية على جهة الإدارة ، وإنما تقتصر سلطته ودوره على ممارسة وظيفته القضائية - المتمثلة بإنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه - دون أن يكون له تجاوز حدود هذا الدور والإفتئات على إختصاص الجهة الإدارية ، وبناءً على ذلك ، إذا إمتنعت الإدارة عن إصدار قرار ما ، أو أصدرت قراراً على نحو مخالفٍ للقانون ، ليس للقاضي الإداري ، كأصل عام ، أن يصدر هو القرار ، أو أن يعدل فيه ، أو أن يوقع غرامة تهيديية عليها لإرغامها على تنفيذ أحكامه .^(٢)

ولكن ، لما كان القضاء الإداري بوصفه قضاءً متطوراً ، يزيد من نطاق إختصاصاته خطوة بعد خطوة ، وبما يسهم في توسيع نطاق المشروعية من جهة ، والتضييق من نطاق

(١) أبو بكر أحمد عثمان ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل ، العراق ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٣ .

(٢) د. يسري محمد العصار ، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة ، وحظر حله محلها وتطوراته الحديثة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٦ .

السلطة التقديرية للإدارة من جهة أخرى ، لذا ، فقد اتسعت الرقابة التي يمارسها قاضي الإلغاء تدريجياً ...

حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، ومدى قدرته على تعديل القرارات الإدارية غير المشروعة جزئياً في الدول محل الدراسة (فرنسا - مصر - العراق - الأردن) ، ستكون محور مطلبنا هذا ، وعلى النحو التالي :-

الفرع الأول : حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً في فرنسا

ومصر .

الفرع الثاني : حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً في العراق

والأردن .

الفرع الأول : حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً في فرنسا ومصر :

لا يملك القاضي الإداري في فرنسا إلا إلغاء القرار الإداري غير المشروع كلياً أو جزئياً ، دون حق توجيه الأوامر إلى الإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن شيء ، أو الحلول محلها وإصدار القرارات الإدارية ^(١) ، وهذا المبدأ يجد أساسه في السياسة القضائية ذات الطابع العملي التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على أعمال الإدارة ، والتقييد الذاتي الذي قرره هذا المجلس بمحض إرادته على سلطته في مواجهة الإدارة ، ولا شك أن لمبدأ

(١) فارس عبد الرحيم حاتم ، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون (دراسة

مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٥ .

الفصل بين السلطات ، والظروف التاريخية التي صاحبت نشأة وتطور القضاء الإداري الفرنسي ، أثره في تحديد مفهوم الرقابة التي يمارسها قاضي الإلغاء هناك .^(١) ولكن هذا المبدأ لم يطبقه القضاء الإداري في فرنسا بشكل مطلق أو جامد^(٢) ، بل أن هناك العديد من الإستثناءات التي ترد عليه ، سواء ما تعلق منها بشقه الأول (وهو حظر توجيه الأوامر) أو ما تعلق بشقه الثاني (وهو حظر الحلول) .

ففيما يتعلق بمبدأ حظر توجيه الأوامر، نجد أن القاضي الإداري يصدر العديد من الأوامر التي يمكن أن تعد خرقاً لهذا المبدأ ، بعضها يصدر خلال مرحلة السير في الدعوى - كالأجراءات المستعجلة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية - والبعض الآخر يصدر في المرحلة اللاحقة المتمثلة بمرحلة إصدار الحكم - كإلغاء القرارات الإدارية السلبية - فضلاً

(١) من تطبيقات ذلك ، قرار مجلس الدولة الفرنسي القاضي بأنه ليس بإمكانه إدراج أسم موظف في كشوفات الترقية ، وأيضاً رفضه الحكم بإختصاصه بالحلول محل الإدارة في إصدار لائحة إدارية من اللوائح التي أناط المشرع بالإدارة سلطة إصدارها ... أورده الدكتور يسري محمد العصار ، المصدر السابق ، ص ٧ و فارس عبد الرحيم حاتم ، المصدر السابق ، ص ٥٥ .

(٢) لقد كان الإتجاه التقليدي للقضاء الإداري في عدم إصدار أوامر للإدارة محل إنتقاد عدد كبير من الفقهاء في فرنسا ، والذين دعوا مجلس الدولة إلى إنتهاج سياسية جديدة تقوم على إصدار أوامر للإدارة بإتخاذ الإجراء الذي يتطلبه تنفيذ الحكم الصادر ضدها ، حيث إستجاب المشرع الفرنسي لهذا النداء وأصدر القانون رقم (٥٣٩ لسنة ١٩٨٠) الذي أجاز لمجلس الدولة فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه ، كما أصدر قانوناً آخر (بالرقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥) وسع به سلطات القاضي الإداري ، وخول مجلس الدولة وجميع المحاكم الإدارية سلطة إصدار أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام الإدارية ، وجواز الجمع ، في حكم واحد ، بين الأمر والتهديد المالي ... د. يسري محمد العصار ، المصدر السابق ، ص ٢٣١ و ٢٣٢ .

عن بعض الوسائل غير المباشرة التي يمكن أن يلجأ إليها القاضي الإداري لحمل الإدارة على تنفيذ أحكامه .^(١)

أما بالنسبة لمبدأ حظر الحلول فإنه هو الآخر ترد عليه بعض الاستثناءات التي عدّها البعض خرقاً لهذا المبدأ ، حيث يرى جانب من الفقه الفرنسي أن هناك حالات يقوم فيها القاضي الإداري ، بتعديل أحد عناصر القرار المطعون فيه ، دون أن يغير من طبيعة القرار ، ولا في كونه منسوباً بجميع عناصره إلى الجهة الإدارية ، كما يظل القاضي في حدود وظيفته القضائية ، دون أي تجاوز لإطارها ، ولا يعتبر التعديل الذي مس أحد عناصر هذا القرار من قبيل ممارسة القاضي لعمل إداري ، ومن هذه الحالات : حالة تعديل الأساس القانوني الذي يستند إليه القرار أو أسبابه ، وحالة الإلغاء الجزئي للقرار المطعون فيه ، وحالة تحول القرار الباطل إلى قرار آخر مشروع .

ووفقاً لهذا الإتجاه ، فإن القاضي الإداري إذا وجد أن القرار المطعون معيباً في أحد عناصره أو أجزائه ، وسليماً في باقي عناصره أو أجزائه ، وقدّر أن الجزء غير المشروع قابل للإنفصال عن باقي الأجزاء ، فإنه يقضي بإلغاء الجزء غير المشروع وحده .^(٢)

وينطوي قيام القاضي بإلغاء القرار المطعون فيه إلغاءً جزئياً - كما يرى الفقيه شابي - على تعديل في مضمونه ، أو في نطاق تطبيقه من حيث المكان أو الزمان ، ولا يختلف ذلك

(١) أبو بكر أحمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) إن تكييف قرار إداري ما بأنه قابل أو غير للتجزئة إنما يتم إنطلاقاً من معطيات موضوعية أو شخصية حوaha القرار ، هذه المعطيات ليست سوى أدوات للقياس ، تتيح تحديد قوة الروابط القانونية أو الواقعية التي تجمع بين النصوص المختلفة لقرار ما ، ويقضي القاضي ، حال قياس قوة الروابط الآتفة الذكر ، بشأن تكييف الصلة ، بأنها قابلة أو غير قابلة للتجزئة ، د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٧٠ .

عن قيام الإدارة ذاتها بإلغاء جزء منه ، إلا في نقطة واحدة ، هي أن التعديل الذي يجريه القاضي في القرار يكون له أثر رجعي ، لأن الحكم الصادر بالإلغاء يكون دائماً بأثر رجعي.^(١)

أما في مصر ، فقد سائر مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في الإلتزام بمبدأ حظر توجيه الأوامر من قاضي الإلغاء إلى الإدارة بعمل شيء أو الإمتناع عن شيء ، وحظر حلوله محلها بإصدار القرارات أو تعديلها ، والإكتفاء بإلغاء القرار الإداري المعيب كلاً أو جزءاً فقط ، وهذا يتضح في العديد من الأحكام الصادرة عنه ^(٢) ، كما إن القسم الأكبر من الفقهاء تبنوا هذا الإتجاه ودعوا القضاء الإداري إلى التمسك به ، حيث يقول الدكتور سليمان الطماوي بهذا الصدد :- (إن دعوى الإلغاء كما ولدت في القضاء الفرنسي - وكما فهمها المشرع المصري - تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب ، ومن ثم كان عمل قاضي الإلغاء ينحصر في إلغاء القرار الإداري المعيب إذا ما ثبت له عدم مشروعيته فحسب ،

(١) من تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في هذا الشأن ، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٢ مارس ١٩٩٣ ، في قضية يلماز ، القاضي بإلغاء القرار الخاص بإبعاد أحد الأجانب إلى بلد معين ، فيما تضمنه من تحديد البلد الذي تم إبعاد الأجنبي إليه ، أورده : الدكتور يسرى محمد العصار ، المصدر السابق ، ص ١٩٣ و ٢١٠ .

(٢) من ذلك قرار محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٥ يونيو ١٩٤٨ الذي قضت فيه : - [] لا يدخل في وظيفة المحكمة ، عند الفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة ، الحكم بتعديل القرارات المطعون فيها أو تصحيحها ، بل يترك ذلك للإدارة العاملة وحدها ، تقوم به كنتيجة مباشرة للحكم الصادر بالإلغاء ...] ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٢ تموز ٢٠١٤ .

فليس له أن يعدل القرار المعيب ، أو أن يستبدل به قرار جديد ، أو أن يصدر أوامر للإدارة، لأن كل هذا يتنافى مع مبدأ فصل السلطات كما فسره الفقه والقضاء في فرنسا) .^(١)

إلا أن جانباً من الفقه المصري يذهب إلى أن هناك عدداً من الإستثناءات ترد على هذا المبدأ يقوم فيها القاضي بتعديل القرار المطعون فيه، وأن هذه الحالات الإستثنائية تتمثل في حالة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، في حين يرى جانب آخر أن الحالة المذكورة لا تُعد حلاً من جانب القاضي الإداري، لأنها لا تتضمن تعديلاً في القرار المطعون فيه ، وأن القاضي يظل في نطاق سلطته في رقابة المشروعية، أما التعديل الذي يدعيه البعض فما هو إلا نتيجة ترتبت على تدخل القاضي وقيامه بعمله القضائي .

ووفقاً لهذا الإتجاه ، فإن القرار المطعون فيه إذا كان مكوناً من عدة عناصر أو أجزاء ، بعضها صحيح قانوناً و البعض الآخر غير صحيح - مع توفر إمكانية الفصل بين هذا الأجزاء - فإن القاضي يملك في هذه الحالة سلطة إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بصورة جزئية ، وذلك بالإستبقاء على الجزء الصحيح منه ، وإلغاء الجزء غير الصحيح .^(٢)

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية : [[...إن الحكم الذي يصدر بإلغاء قرار الترقية فيما تضمنه من تخطي المحكوم لصالحه في الترقية لا يلغي القرار إلغاءً كاملاً ، وإنما يلغيه فقط بالنسبة لتخطيه المحكوم لصالحه في الترقية ، أي يعتبر مرقى بهذا القرار حسب أقدميته ، فهو في الواقع لا يمس الحقوق التي إكتسبها من رقوا بهذا القرار أو بالقرارات التي تليه ...وهذه القاعدة لا تسري إلا إذا أمكن ترقية المحكوم له دون المساس

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري " قضاء الإلغاء " ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ،

ص ٨٥٠ .

(٢) أبو بكر أحمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ١٤٧ .

بحقوق من رقوا ، كما في حالة وجود درجة خالية يمكن ترقيته عليها ، فإذا لم يكن ثمة درجة خالية ، فلا محيص أمام الجهة الإدارية إلا أن تلغي ترقية آخر من رقوا بالقرار الإداري المطعون عليه ...^(١) وتقول المحكمة المذكورة في حكم آخر لها : [[...إن الحكم بالإلغاء قد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار المطعون فيه ، وقد يكون جزئياً أو نسبياً منصباً على خصوص معين ، فيتحدد مداه على مقتضى ما إستهدفه حكم الإلغاء ...]]^(٢) .

الفرع الثاني : حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً في العراق والأردن :

يمتاز العراق ، وخلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لقضاء الإلغاء في فرنسا ومصر ، بأن لمحكمة القضاء الإداري ومجلس الإنضباط العام فيه ، عند نظرهما في الطعن المقدم أمامهما ، أن يردا الطعن ، أو يقوما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه كلاً أو جزءاً^(٣) ، والتعويض عن القرار غير المشروع إذا كان قد سبب ضرراً للطاعن ، كما أن لهما أن يعدلا القرار المطعون فيه .^(٤)

(١) الدعوى (١٠٥٠ لسنة ق - جلسة ١٣ آذار ١٩٥٨) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٣ تموز ٢٠١٤ .

(٢) الدعوى المرقمة (١١٣٩ لسنة ق - جلسة ١٠ نيسان ١٩٥٨) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٣ تموز ٢٠١٤ .

(٣) تنص المادة (٧ - الفقرة ثانياً / ط) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على :- [[تبت المحكمة في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون به ، مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي ...]]

، وبفس المعنى نصت المادة (٧ - الفقرة ثامناً / أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي الصادر بالرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ و النافذ حالياً .

(٤) يُلاحظ أن القضاء الإداري العراقي كان في السابق يرفض مراقبة مبدأ المشروعية عندما يتعلق الأمر بالقرارات التنظيمية ، دون مسوغ مقبول ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بقرارها المرقم (٦٦ /

والقضاء العراقي غزير بالأحكام القضائية الصادرة بهذا الشأن ، منها على سبيل المثال : قرار محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه: [[...وحيث أن القطعة موضوع الدعوى لا تزال مملوكة من قبل مديرية بلدية واسط ، وأن هناك أوليات تشير إلى تسديد المدعية لثمن هذه القطعة ، وأن سبب إيقاف تسجيلها يعود للتوجيهات الصادرة عن المراجع الإدارية وإعطاء الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (٢٢٨٨٣ في ٢٢/٦/٢٠١١)، وأنه لدى تدقيق المحكمة لمضمون هذا الإعطاء وجد أنه لا يشمل الأراضي التي تُملك إستنادا إلى قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ، أو تشريعات تتضمن أحكاماً تنظيمية ، وبالتالي، فإن إمتناع المدعى إليه عن إكمال عملية وإجراءات تسجيل هذه القطعة ليس له سند من القانون ، ويؤشر إنحرافاً في إستعمال السلطة ، لذا ، قُدر بالإتفاق إلزام المدعى إليه وزير العدل

قضاء إداري / ١٩٩٠ في ١٠/٧/١٩٩١) بالآتي: [[...ولما كانت إختصاصات هذه المحكمة هي النظر في صحة القرارات والأوامر ، ولا علاقة لها بالتعليمات التي تصدر عن دوائر الدولة والقطاع الإشتراكي ، فتكون الدعوى واجبة الرد]] ... غير أنه سرعان ما عدل عن هذا الموقف نتيجة الإنتقادات الموجهة له من الفقه الإداري العراقي ، وهذا يتضح من الأحكام الصادرة عنه حديثاً ، من ذلك في قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي أتي فيه قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (٢٠٠٧/٢٠ في ١٢/٨/٢٠٠٧) حيث جاء في حيثياته: [[.. إن الأوامر الإدارية التي تصدر من الدوائر مهما كانت صفتها ودرجتها لا توقف ولا تلغي أحكام القانون ، ومن ضمنها الأحكام القضائية المكتسبة لدرجة البتات ، لأن القضاء مستقل ، وإن ولاية المحاكم تسري على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة ، فيكون ما ورد في إعطاء الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، بالطلب من وزارة العدل الإعطاء إلى مديريات التنفيذ التابعة لها ، بعدم تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بموضوع إعطائها ، ليس له سند في القانون ، ما يقتضي التصدي لها والغاءها ...]] ، القرار المرقم (١٩٩/١٩٩٠ اتحادية تمييز / ٢٠٠٧ في ١٢/٨/٢٠٠٧)، علاء إبراهيم محمود ، تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، العدد الثاني ، السنة الثانية ، ٢٠١٠ ، ص ١٩٢ و ١٩٤ .

إضافةً إلى وظيفته ، بإكمال إنجاز معاملة تسجيل قطعة الأرض المذكورة آنفاً بإسم المدعية وفقاً للقانون ...] (١) .

ويتحقق نطاق التعديل الجزئي للقرار الإداري في العراق ، في مجال رقابة مجلس الإنضباط العام على مشروعية العقوبات الإنضباطية ، وذلك عندما يجد المجلس أن العقوبة المفروضة غير متناسبة مع الفعل المرتكب ، فيقرر تخفيضها ، حيث يكون القرار الإداري من حيث المشروعية صحيح ، إلا أن القاضي وجد أن تقدير الإدارة لم يكن دقيقاً ، لذلك يقوم بإختيار العقوبة المناسبة ، واضعاً تقديره بديلاً عن تقدير الإدارة ، ومن تطبيقات ذلك قرار المجلس المذكور الذي جاء فيه :-[...إن العقوبة التي تتناسب مع عدم إحترام المرؤوسين لرؤوسائهم يراعى فيها التدرج والردع وإعطاء فرصة للموظف لتحسين سلوكه...وعليه قرر تعديل العقوبة بتخفيضها إلى عقوبة الإنذار ...] (٢) .

أما بالنسبة للأردن ، فيلاحظ أن محكمة العدل العليا قد أخذت بالمبدأ القائل بعدم جواز حلول القضاء محل الإدارة ، حيث قضت في أحد أحكامها بالآتي :-[... أما الدفع الذي أورده رئيس النيابة العامة من أن المحكمة لا تملك صلاحية إصدار أوامر للإدارة ، وبإجبارها على التنفيذ الإجباري بتسجيل قطعة الأرض موضوع النزاع خلافاً لأحكام القانون، والقول بأن كل ما تستطيع أن تفعله المحكمة الحكم على الناكل بالضرر ، على إعتبار أن طبيعة النزاع ذات طبيعة حقوقية فقول غير وارد ، ذلك أن القرار الممتنع عن تنفيذه

(١) القرار المرقم (٢٠١٣/١٧٤ في ٢٠١٣/٦/٢٦) ، منشور على موقع وزارة العدل العراقية الإلكتروني www.moj.gov.iq ، تأريخ المشاهدة ١٣ تموز ٢٠١٤ .

(٢) القرار المرقم (٩٥/٢١١ في ١٩٩٥/٩/٢٠) أشار إليه د. إسماعيل صمصاع البديري، المصدر السابق ، ص ١٠ .

لاينطوي على أوامر للإدارة باتخاذ إجراء معين ، وإنما يقتصر على إلغاء قرار مجلس الوزراء القاضي بإلغاء قرار التفويض السابق ، وهو مناط دعوى الإلغاء التي تستهدف إلغاء القرارات التي تصدر عن الإدارة من جهة واحدة إذا كانت هذه القرارات معيبة ، وثبت للمحكمة عدم مشروعيتها فحسب دون إلزام الإدارة باتخاذ إجراء معين يقتضيه مثل هذا القرار ...] (١) .

كما اعترفت لنفسها بحق إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بصورة جزئية ، بالإستبقاء على الأجزاء الصحيحة وإلغاء الجزء المعيب منه ، وخاصةً فيما يتعلق بالقرارات التي تشكل خرقاً لمبدأ " عدم رجعية القرار الإداري ، حيث جاء في أحد أحكامها: [... وحيث أن القرار المشكو منه قد صدر بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٣٠ ، على أن يُعمل به من ٢٠٠٢/١/١ ، أي بأثر رجعي ، وحيث أن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين بعدم رجعية القرارات الإدارية ، فيكون هذا القرار قد صدر مخالفاً للقانون من هذه الناحية ، ويتوجب إلغاؤه بالنسبة للمستدعي ...] (٢) .

ومن خلال ما تقدم ، يتضح أن التعديل الذي يبدو وكأنه قد حدث في عناصر القرار المقضي بإلغائه إلغاءً جزئياً ، ليس تعديلاً حقيقياً ، وإنما هو مجرد تعديل ظاهري ، تتمثل فيه النتيجة التي ترتبت على تدخل القاضي ، الذي لم يخرج فيه عن إطار دوره القضائي ، وكل ما فعله القاضي هو إلغاء الجزء غير المشروع من القرار ، ولا يمكن القول ، والحال

(١) القرار المرقم (٧٧/١٢٢) في ٢٩/٦/١٩٧٨) منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة 17 تموز ٢٠١٤ .

(٢) القرار المرقم (٢٠٠٢/١١٤) في ٢٣/١٠/٢٠٠٢) منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة 17 تموز ٢٠١٤ .

هذه ، أن القاضي قد حل قراره محل قرار الإدارة ، لأن كل ما قام به هو إلغاء جزء من القرار والإبقاء على الجزء الآخر المشروع ، والذي يبدو من حيث الظاهر وكأنه قرار جديد أو معدل ، ولكنه يظل منسوباً إلى جهة الإدارة وحدها ، وأن كان القاضي قد شارك من الناحية القانونية في الإبقاء على الجزء المشروع من القرار ، تقديراً منه أن هذا الجزء يكفي لكي يقوم عليه قرار إداري قائم بذاته .^(١)

المطلب الثاني

الأساس القانوني لسلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري جزئياً والقيود الواردة عليه

إن القاضي الإداري وهو يقوم بتعديل القرار الإداري المطعون فيه جزئياً ، يستند إما إلى إجهاده القضائي ، أو إلى نص صريح في القانون ، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرعين التاليين ، كما سنخرج على أبرز القيود التي ترد على سلطة القاضي في تعديل القرار ، وحسب التفصيل المبين أدناه:

الفرع الأول : الإجهاد القضائي .

الفرع الثاني : نص القانون .

الفرع الثالث : القيود الواردة على سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً.

الفرع الأول : الإجهاد القضائي :

إذا كان دور القاضي الإداري ، بإعتباره قاضي مشروعية ، يقتصر على التحقق من مدى قانونية أعمال الإدارة وإتفاقها مع مبدأ المشروعية ، دون أن يكون له التصدي لبحث

(١) د. يسري محمد العصار ، المصدر السابق ، ص ٢١٤ .

مدى ملائمتها ، فإن نطاق هذه الرقابة سرعان ما إتسع نتيجة ظهور عوامل وظروف ، فلم تعد هذه الرقابة قاصرة على إلغاء القرارات المعيبة ، بل إمتدت لتشمل تعديلها ، وخاصةً في مجال القرارات التأديبية ، حيث ينصب التعديل هنا على مضمون العقوبة التأديبية فقط ، أي أنه تعديل جزئي .

وإذا كان هناك إتفاق على الدور الكبير الذي يضطلع به القاضي الإداري في التصدي لخروج السلطة التأديبية على حكم القانون فيما يتعلق بمساءلة موظفيها ومعاقتهم عما يصدر منهم من سلوك ترى فيه أنه يشكل خروجاً على واجباتهم الوظيفية ، إلا أن هذا الدور يتعين أن يُباشر ضمن إطار فكرة التصدي للمعاقبة غير المشروعة للموظف ، من خلال إلغاء القرار التأديبي، وجعله هباءاً لا أثر له في المركز القانوني للموظف المعاقب ، من دون أن يتعدى ذلك إلى إحلال القاضي نفسه محل السلطة التأديبية في تقدير سلوك الموظف ، وإضفاء الأوصاف القانونية له ، لينتهي به الأمر إلى أن يكون هو نفسه سلطة تأديبية ، بدلاً من أن يكون رقيباً على هذه السلطة .^(١)

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فإن الإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة تقدير الجزاء الذي تفرضه على الموظف المخالف ، إلا أن هذا التقدير يجب أن لا يكون مشوباً بالغلو ، وإلا خرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية .

وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية يخضع لرقابة القضاء ، ولهذا إعترفت المحكمة الإدارية العليا المصرية للقاضي

(١) د.علي أحمد حسن الهبيي ، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ للوقائع في مجال تأديب الموظفين (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهرين ، العراق ، المجلد (١٣) ، العدد الثاني ، ٢٠١١ ، ص ٣١.

الإداري بسلطة التعقيب على الملائمة في القرارات التأديبية عندما يشوبها غلو ، وهي لم تكتف في إطار إجتهادها السابق بإلغاء العقوبة التأديبية التي تضمنها القرار الإداري ، وإنما عدّلته ، حيث ينصب التعديل هنا على مضمون العقوبة التأديبية فقط ، أي أنه تعديل جزئي^(١) ، وجوهر التعديل الجزئي للقرار الإداري هنا يكمن في فكرة التناسب ، الذي يُقصد به أن يكون التصرف موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان ، والمكان ، والظروف والإعتبارات المحيطة ، حيث يوصف القرار بالملائمة إذا تناسب الإجراء المتخذ مع سبب القرار .^(٢)

ويظهر ذلك في قرار المحكمة المذكورة الذي جاء فيه : [[...ولمّا كان الحكم المطعون فيه قد إنتهى إلى ثبوت ما هو منسوب إلى المذكور بقرار الإتهام من أن نيته إنصرفت إلى الإستيلاء على المبالغ موضوع الدعوى لنفسه وبسبب وظيفته دون وجه حق ، وأنه بذلك يكون قد خرج على مقتضى ما يجب أن يتحلّى به العامل من أمانة وحسن سلوك ...فما كان يجوز أن يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بخصم شهر من مرتبه ، إذ ليس هناك أي تناسب بين الذنب الإداري الذي ثبت في حقه ، وبين الجزاء الذي وقع عليه... فإذا أُضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق ، فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة]].^(٣)

(١) د.إسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ١٨ .

(٢) د. علي حسين الفهداوي ، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد الخامس ، ٢٠١٢ ، ص ٤٩ .

(٣) الطعنان (٢٦٨ و ٤١٠ لسنة ١٥ ق - جلسة ١٩٧٤/١/١٩) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٨ تموز ٢٠١٤ .

كما سار مجلس الإنضباط العام العراقي على هذا النهج في العديد من الأحكام الصادرة منه ، من ذلك حكمه المصدق تمييزاً بقرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة المرقم (٦٣٢ / إنضباط / تمييز / ٢٠١٢ في ٢٥ / ١٠ / ٢٠١٢) ، والذي قرر فيه تخفيض عقوبة الفصل التي أوقعها السيد رئيس هيئة الأوراق المالية إضافة إلى وظيفته بحق أحد موظفيه ، لإهمال الأخير في واجبات وظيفته ، وسوء معاملته مع زملائه الموظفين ، إلى عقوبة التوبيخ ، وذلك لكون عقوبة الفصل شديدة لا تتناسب مع الأفعال المنسوبة إلى الموظف المذكور ، إضافة إلى كون هذا الموظف مازال حديثاً في الوظيفة ، وشاب في مقتبل العمر ، مما يقتضي وجوب فسح المجال له لإصلاح نفسه .^(١)

الفرع الثاني : نص القانون :

قد يمنح المشرع القاضي الإداري سلطة تعديل القرار الإداري ، وذلك في نطاق رقابته على القرارات الإدارية ، حيث يُعد النص القانوني هنا أساساً لقيام القاضي بالتعديل الجزئي للقرار المطعون فيه ، وقد تبني المشرع العراقي هذا المسلك صراحةً ، حينما منح محكمة القضاء الإداري اختصاصاً بالتعديل ، حيث نصت المادة (ثامناً / أ) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) على :- [تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ، ولها أن

(١) القرار المرقم (٤٠٤ / ج / ٢٠١١ في ٢٠١ / ٨ / ١٢) ، منشور على موقع وزارة العدل العراقية الإلكتروني www.moj.gov.iq ، تأريخ المشاهدة ١٢ تموز ٢٠١٤ .

تقرر رد الطعن ، أو إلغاء ، أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه ، مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي] (١) .

ووفقاً لهذا النص ، فإن لمحكمة القضاء الإداري العراقية إلغاء القرار المخالف للقانون ، سواء بصورة كلية أم جزئية ، إذا كان هذا الجزء غير مشروع ، حيث تُعد هذه الحالة تعديلاً جزئياً للقرار الإداري .

أما بالنسبة للقرارات التأديبية ، فقد منح المشرع العراقي لمجلس الإنضباط العام اختصاص التعديل بوصفه اختصاصاً موازياً لإختصاصه بالإلغاء في حالة عدم تناسب العقوبة الإنضباطية ، حيث نصت المادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على :- ((يختص المجلس بما يأتي :- أولاً : النظر في الاعتراضات المشار إليها في الفقرة " رابعاً " من المادة " ١١ " من هذا القانون ، وله أن يقرر المصادقة على هذا القرار ، أو تخفيض العقوبة ، أو إلغائها وفقاً لأحكام هذا القانون)) .

ورغم تعرض مسلك المشرع العراقي هذا إلى الانتقادات - بأعتباره قد جعل من مجلس الإنضباط العام قاضي ملائمة ، يستطيع أن يمد رقابته إلى نطاق التناسب ويعدل القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة جزئياً في حالة عدم تناسبها مع الفعل الخاطئ الذي إرتكبه الموظف ، وما ينطوي على ذلك من مصادرة لحق الإدارة في تعديل القرار ، متجاوزاً بذلك دوره بوصفه حارساً للمشروعية ، إضافةً إلى ما فيه من مساسٍ صريحٍ ، وخرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات (٢) - إلا أن بعض الكتاب اعتبره مسلكاً سليماً ، كونه يوفر

(١) هذه المادة تقابلها المادة (٧ / الفقرة "ط" - البند ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ السالفة الذكر .

(٢) د.علي أحمد حسن اللهبي ، المصدر السابق ، ص ٣٢ .

بعض الضمانات للمتقاضي مع الإدارة ، ولهذا ، إقترحوا أن يقوم المشرع العراقي بالنص على إمكانية تعديل مجلس الإنضباط للقرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية إن كان عدم تناسبها ظاهرياً أو بيّناً، ووفقاً لما إستقرت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر - والتي تمد رقابتها إلى نطاق التناسب بوصفه أحد عناصر مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية ، ومن ثم تعديل القرار التأديبي في حالة عدم التناسب الظاهر - وبالتالي يبقى ضمن نطاق مبدأ وحدود المشروعية . (١)

الفرع الثالث : القيود الواردة على سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار جزئياً .

إن سلطة القاضي الإداري في تعديل القرار الإداري جزئياً ليست مطلقة ، بل تحدّها عدد من القيود ، ذلك أن قاضي الإلغاء لا يتمتع بسلطة إدخال أية تعديلات مهما كانت جزئية على القرار الإداري - كما هو الشأن بالسلطات المقررة للقاضي العادي - وبالتالي فإن قيام قاضي الإلغاء بتعديل القرار من شأنه أن يجعله متجاوزاً حدود سلطاته ، لأن هذا مؤداه عمل قرار إداري جديد ، ومن ثم الإعتداء على إختصاصات الإدارة العامة ، مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات . (٢)

وعلى العموم ، يمكن القول أن مدى إمكانية قيام القاضي الإداري بتعديل القرار المطعون فيه يعتمد بالدرجة الأولى على مقدرته في إحداث تغيير في محل القرار المطعون فيه ، مما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره ، وذلك يتطلب التمييز بين حالتين : -

(١) د.إسماعيل صمصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٢٢ .

(٢) د. وهيب عياد سلامة ، المصدر السابق ، ص ٣٩ .

الحالة الأولى : عندما ترد دعوى الإلغاء على جزء من القرار الإداري المطعون فيه ، هنا يقوم القاضي بإصدار حكمه بإلغاء الجزء المطعون فيه إذا ثبت له عدم مشروعيته ، دون أن يشمل الإلغاء القرار الإداري بأكمله ، وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : [[...إلا أن جهة الإدارة إذ لم تمارس في كفاية المدعي ، أو تُقدم ما يدل أو يشير إلى أن المطعون في ترقيته يفوقونه كفاية ، وإنما أوضحت عن السبب الحقيقي لإغفال ترقيته في الحركة المطعون فيها ، ومفاده أن المدعي كان وقت إجراءاتها معين على فئة شاملة ، في حين أن المطعون في ترقيتهم كانوا معينين على درجات ، فإن قد ثبت فساد هذا السبب ، فإن القرار المطعون فيه يكون قد بُني على غير سند سليم من القانون ، حري بالإلغاء فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية إلى الدرجة الأولى ...]]. ^(١)

وفي هذه الحالة ، يُعد إصدار قاضي الإلغاء حكماً بإلغاء القرار الإداري جزئياً بمثابة تعديل ضمني له ، ما لم يعلن عنه القاضي صراحةً ، فهو بمثابة الإنتقاص في القانون المدني ، وذلك لأن الإلغاء هنا قد ورد على الجزء المعيب المطعون فيه ، ومن ثم ظلّ القرار الإداري الأصلي على حاله متكوناً من الأجزاء السليمة التي لم يشملها الطعن ، ويُعد تعديل القرار الإداري في هذا الشأن بمثابة سلطة أصلية يمارسها القاضي الإداري ، حيث أن الأصل أن هذا التعديل يُعد أحد آثار حكم الإلغاء أو نتيجة مباشرة له ، تقوم به السلطة الإدارية وحدها . ^(٢)

(١) منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٣

تموز ٢٠١٤ .

(٢) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٣٤٥ .

الحالة الثانية : وتتحقق عندما ترد دعوى الإلغاء على القرار الإداري المطعون فيه بأكمله ، حيث تستلزم القاعدة العامة هنا أن يصدر القاضي الإداري حكماً بإلغاء القرار إذا ما ثبت عدم مشروعيته ، غير أن القاضي في إطار رقابته على نوع معين من القرارات الإدارية يمارس دوراً إيجابياً - سواء بالإستناد إلى إجهاده القضائي أم نص صريح في القانون ، فيتصدى لمحل القرار الإداري المطعون فيه بأكمله ، ومن ثم يحل تقديره محل تقدير الإدارة ، وبالتالي يستحدث آثار تؤدي إلى تعديل القرار الإداري ، ويُعد التعديل هنا بمثابة سلطة إستثنائية . (١)

هذا ، ولابد أن نشير في النهاية ، إلى أنه لما كان التعديل الجزئي كإسلوب يجمع بين مبدأين رئيسين هما : (مبدأ المشروعية) و (مبدأ الحفاظ على غاية القرار أو هدفه) ، فإنه ينبغي أن لا ينصب هذا التعديل على الأركان أو النصوص الأساسية لحياة القرار الإداري ، ومن ثم يجب أن يظل الهدف من القرار باقياً ، فراضاً نفسه على القاضي والإدارة على حد سواء . (٢)

كما أنه يتعين حدوث التعديل الجزئي بطريقة لا تؤدي إلى تعديل نصوص القرار الإداري وآثاره المشروعة ، إذ أن التعديل أو الإلغاء الجزئي الذي يكون مؤداه تعديل الأجزاء المشروعة مرفوض ، ولهذا على القاضي والإدارة البحث قبل إتخاذ التعديل الجزئي ، عن إنعكاسات الإلغاء أو البتر على النصوص الباقية من القرار

(١) وفي ذلك يقول الدكتور حسن السيد بسيوني : أن القاضي الإداري في حالة الإلغاء الجزئي قد تمتع بميزة حقيقية ، تتمثل في سلطة الإصلاح والتعديل التي يمكن اعتبارها صورة ضمنية من صور الحلول ... د.

حسن السيد بسيوني ، المصدر السابق ، ص ٣٤٧.

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ١٠ و ١١ .

، وتلك مسألة تقدير تقتضي دراية عميقة بالقرار المطعون فيه ، فالصلاات التي قد تربط بين مختلف أجزاء القرار الإداري ، سواء ما كان متعلقاً بالواقع أو القانون ، يتعين أن تُطرح على بساط البحث ، وعندئذ يسوغ لنا القول بأن بنیان القرار الإداري يُعد عنصراً حاسماً في هذا الخصوص .^(١)

(١) د. وهيب عياد سلامة ، المصدر السابق ، ص (١٥ - ١٨) .

الخاتمة :

وهكذا ، يتضح لنا من خلال ما تقدم أن الإدارة بمقتضى الإلتزام المفروض عليها بوجوب إحترام مبدأ المشروعية عند ممارستها لنشاطاتها ، يقع على عاتقها إلتزام متفرع يتمثل بوجوب تصحيح ما تقع فيه من أخطاء ، وأن لها في إطار الرقابة الذاتية على أعمالها تنقية القرارات الإدارية الصادرة عنها إعادة النظر فيها وتخليصها من وصمة عدم المشروعية ، تفادياً لإلغائها قضائياً ، وإتقاءً لما يترتب على هذا الإلغاء من آثار ، ولهذا ، فإنها تقوم بتعديل قراراتها المعيبة جزئياً ، كما أن للقاضي الإداري إذا ما وجد - أثناء نظره للدعوى المعروضة أمامه - أن القرار المطعون فيه سليم في بعض أجزائه ، ومعيباً في جزء محدد منه ، وأن هذا القرار قابل للتجزئة ، فله أن يقوم بتعديل القرار الإداري المطعون فيه جزئياً ، بإلغاء الجزء غير المشروع من هذا القرار ، والإبقاء على بقية الأجزاء السليمة منه. ويمكن القول أن أبرز النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة تتلخص بالآتي:-

أولاً : إن المقصود بالتعديل الجزئي للقرار الإداري : إحداث تغيير في محل القرار ، بحيث يقتصر على أمور ثانوية ، مما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره ، فهو بمثابة تصحيح يرد على محل القرار الإداري دون أن يشمل بأكمله ، مستهدفاً الحؤول دون إعدام القرار ، ومن خلال هذا التعريف يتضح الآتي :

١. إن التعديل الجزئي ينصب على بعض عناصر المشروعية ، وتحديداً محل القرار ، وبالتالي فإن باقي الأجزاء تظل على حالها .

٢. إن التعديل الجزئي للقرار الإداري على نوعين ، فهو إما أن يكون (تعديلاً إيجابياً) يتم من خلال إستحداث أو إضافة آثار تؤدي إلى إحداث تغيير في بعض آثار القرار الإداري الأخرى بالنسبة للمستقبل ، وقد يكون (تعديلاً سلبياً) عن طريق الإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار الإداري دون أن يشمل بأكمله ، وذلك بإسقاط ما يشوب القرار من حالات عدم المشروعية .

٣. إن التعديل الجزئي يطبق على القرارات السليمة والمعيبة معاً .
ثانياً : إن التعديل الجزئي للقرار الإداري يجد تأصيله وأساسه في القاعدة الفقهية المعروفة (إعمال النص أولى من إهماله) إذ عن طريقه يتم الإبقاء على الأجزاء الصحيحة من القرار الإداري وإنقاذه من الإلغاء ، وجعله قادراً على إنتاج آثاره القانونية .

ثالثاً : إن الإدارة وإن كانت تملك حق تعديل القرارات التنظيمية واللوائح في أي وقت ، وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، فإن حقها في هذا الشأن يحده ثلاثة قيود (الأول) : أن يتم التعديل بإجراء عام يُطبق على الكافة ، أي بقرار تنظيمي عام مماثل ، و (الثاني) عدم المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على القرارات الفردية الصادرة بالإستناد إلى تلك القرارات التنظيمية ، (الثالث) ألا تمارسه الإدارة إلا بالنسبة للحاضر والمستقبل ، إذ لا يجوز تغيير أو تعديل هذه القواعد بالنسبة لزمّن مضي ، فليس للإدارة أن تنظم ما تم في زمن سابق ، وإلا تجاوزت حدود سلطاتها ، وكان قرارها في هذا الشأن معيباً بعبء عدم الإختصاص من حيث الزمان ، أما بالنسبة للمستقبل ، فإنه يجوز للإدارة أن تُصدر قرارات تنظيمية مع إرجاء آثارها إلى تاريخ لاحق في المستقبل ، دون أن يشكل ذلك تعديلاً أو إغتصاباً لإختصاص الإدارة اللاحقة (الخلف) ، حيث يكون للأخيرة حق تعديل هذه

القرارات واللوائح أو سحبها أو إلغائها ، بما يتفق ومقتضيات سير المرافق العامة وضرورات الحياة الإدارية

رابعاً : إن السلطة الرئاسية بجميع مظاهرها تُعد الأساس القانوني لحق الإدارة في التعديل الجزئي للقرارات الصادرة عن الهيئات الادارية الأدنى منها ، إذ أن للسلطة الرئاسية - بما لها من حق الرقابة والإشراف والتوجيه على الجهات المرؤوسة لها - الحق في تعديل القرارات الصادرة عن هذه الجهات أو إلغائها .

خامساً : ليس للإدارة أن تقوم بتعديل القرارات الفردية جزئياً ، وذلك لأنها قد تنشئ حقاً مكتسباً للأفراد ، فهي لا تملك أن تتصرف في مواجهتها إلا وفقاً للإختصاص المقرر قانوناً في هذا الشأن ، أما إذا لم يترتب على هذه القرارات حقوقاً معينة للأفراد ، فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بتعديلها ، لأن التحديد المذكور قُصد منه الحفاظ على إستقرار الحقوق والمعاملات القانونية ، وهذه العلة لا وجود لها بالنسبة للقرارات الفردية

سادساً : يمارس القاضي الإداري التعديل الجزئي للقرار المشوب بالبطلان بناءً على طعن قضائي يُقدم إليه ، على خلاف الإدارة التي تمارس التعديل من تلقاء نفسها ، أو بناءً على تظلم ذوي الشأن أمامها .

سابعاً : هناك عدد من القيود التي ترد على سلطة كل من الإدارة وقاضي الالغاء في تعديل القرارات الإدارية جزئياً ، منها :

١. مراعاة قواعد المشروعية .

٢. أن يظل الهدف من القرار المُعدل باقياً .

٣. يتعين حدوث التعديل بطريقة لا تؤدي الى تعديل نصوص القرار الإداري وآثاره المشروعة ، أي أن على الإدارة والقاضي البحث قبل إجراء التعديل الجزئي ، عن انعكاسات الإلغاء على النصوص الباقية من القرار الإداري .

أما أبرز التوصيات والمقترحات :

فإنه قد لوحظ أن معظم التشريعات في الدول محل المقارنة ، لم تقرر أي جزاء يتم إيقاعه على الإدارة عند عدم قيامها بتعديل القرار الإداري غير المشروع ، خاصةً وأنها قد تعتمد أحياناً إلى التهاون والتحايل حتى إنقضاء الميعاد القانوني المحدد للطعن بالإلغاء ، وصيرورة هذا القرار محصناً ضد الإلغاء القضائي ، مما يستوجب تدخل القضاء الإداري في هذا الصدد ، وتقرير مبدأ قانوني يتصدى لهذا الأمر ، بما هو معهود له من دور إنشائي وخلاق .

كما ويرى الباحث إمكانية التعويل على الهيئات الرقابية المشكلة في الدول محل المقارنة (كهيئة مكافحة الفساد في الأردن ، ومكاتب المفتش العام وهيئة النزاهة في العراق) لتلعب دورها الرقابي في مجال المحافظة على مبدأ المشروعية فيما يتعلق بتصحيح القرارات الإدارية غير المشروعة ، والإسهام من خلال التقارير السنوية الصادرة عنها في إيجاد إطار تشريعي يمكن من خلاله مساءلة الجهات الإدارية ومحاسبتها عند عدم تنقية القرارات الصادرة عنها من وصمة عدم المشروعية .

المصادر والمراجع :

أولاً: القرآن الكريم .

ثانياً : المراجع العامة و الكتب القانونية :-

١. أبو الفضل جمال الدين محمد (أبن منظور) ، لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار المعارف ، القاهرة .
٢. المعجم الوسيط (الجزء الأول) ، الصادر عن مجمع اللغة العربية ، دار الدعوة للطباعة والنشر والتوزيع ، إستانبول، تركيا ، ١٩٨٩.
٣. د. أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩.
٤. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨١ .
٥. د.حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ .
٦. د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٣.
٧. د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الادارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٨.
٨. د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٢ .

٩. د. سليمان محمد الطماوي و د.محمود البنا ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
١٠. د.د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
١١. د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، مطبعة جامعة بغداد ، العراق ، ١٩٨٠ .
١٢. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
١٣. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
١٤. عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، ١٩٩٨ .
١٥. د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
١٦. د.عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
١٧. علي الدين زيدان و محمد السيد أحمد ، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري ، الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
١٨. د.علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الادارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، ١٩٩٨ .
١٩. د.علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ .

٢٠. د. فاروق أحمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، العراق ، ١٩٨٨ .
٢١. د. مازن ليلو راضي ، طاعة الرؤساء وحدودها (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .
٢٢. د. ماهر صالح الجبوري ، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ .
٢٣. د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ .
٢٤. د. محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري، مكتبة النصر ، الزقازيق، ١٩٨١ .
٢٥. د. محمد عبد اللطيف ، التصحيح التشريعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ .
٢٦. د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
٢٧. د. يسرى محمد العصار ، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة ، وحظر حلوله محلها وتطوراتها الحديثة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

ثالثاً : الرسائل الجامعية :-

٢٨. أبو بكر أحمد عثمان ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل ، ٢٠٠٥ .
٢٩. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٨١ .

٣٠. خلدون إبراهيم نوري ، مدى سلطة القضاء الإداري في اصدار أوامر للادارة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠٣ .
٣١. صادق محمد علي ، القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، ٢٠٠٤ .
٣٢. صالح بن سليمان ، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعراقي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة اليرموك ، الأردن ، ٢٠١٣ .
٣٣. عبد الحميد عبد المهدي ، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، ٢٠٠٣ .
٣٤. عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٦٥ .
٣٥. فارس عبد الرحيم حاتم ، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، ٢٠٠٣ .
٣٦. محمد عبدالله الدليمي ، تحول القرار الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠٠ .
٣٧. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ٢٠٠٩ .

رابعاً : البحوث والمقالات :

٣٨ . د.أحمد إسماعيل ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد (٢٠) ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ .

٣٩ . د. إسماعيل صمصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة بابل ، العراق ، المجلد (١٥) العدد الأول ، ٢٠٠٨ .

٤٠ . د. زياد خالد المفرجي ، الحق المكتسب في القانون الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد (١٦ و ١٧) ، العدد (٤) ، ٢٠١٢ .

٤١ . د. صفاء محمود السويلمين و د. عبد الرؤوف الكساسبة و د.أحمد عارف الضلاعين ، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد (٤٠) ، ملحق ١ ، ٢٠١٣ .

٤٢ . علاء إبراهيم محمود ، تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، العدد الثاني ، السنة الثانية ، ٢٠١٠ .

٤٣ . د. علي حسين الفهداوي ، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد الخامس ، ٢٠١٢ .

٤٤. د.محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة جامعة النهريين ، العراق ، المجلد (٢٠) ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٨.
٤٥. منى محمد عبد الرزاق ، الأحكام القانونية للتظلم الإداري (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، العراق ، المجلد السادس ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨.
٤٦. ياسين طه ويس ، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى العراقي ، العدد الثالث، السنة الرابعة ، ٢٠١٢.

خامساً : القوانين والتشريعات

- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ، المنشور في مجلة الوقائع العراقية ، العدد (٢٧١٤) ، الصادر بتاريخ ١١/٦/١٩٧٩ .
- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، المنشور في مجلة الوقائع العراقية ، العدد (٣٣٥٦) ، الصادر بتاريخ ٣/٦/١٩٩١ .
- قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ النافذ ، المنشور في جريدة الرسمية، العدد (٣٨١٣) ، الصادر بتاريخ ٢٥/٣/١٩٩٢ .
- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩)، المنشور في مجلة الوقائع العراقية العدد (٤٢٨٣) ، الصادر بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣ ، الصفحة (٢٣) .