تقييم موقف القضاء الاداري من تعسف السلطة التقديرية الادارية في العراق

م. محمد نوري على
قسم القانون
جامعة جيهان - اربيل

المحاور

المحور الاول:

1. نشأة القضاء الاداري في العراق
2. المراحل والتحديات
3. اختصاص القضاء الاداري

المحور الثاني:

1. السلطة التقديرية للادارة وموقف القضاء منها
2. تعسف السلطة التقديرية الادارية

المحور الثالث :

حالات اساءة استعمال السلطة التقديرية و موقف القضاء الاداري منها

مقدمة

ان فكرة انشاء قضاء اداري متخصص لها جذور تاريخية بعيدة, ترجع الى بداية تأسيس الدولة العراقية. ففي عام 1929, اكدت الحكومة على ضرورة انشاء قضاء اداري متخصص في النزاعات التي تكون الدولة طرفا بها. حيث تم انشاء هيئات ومجالس ادارية ليست إلا محاولات لم ترتقي الى الهدف المطلوب الذي هو انشاء قضاء اداري متخصص كما هو معمول به في الدول التي تبنت القضاء المزدوج وعلى رأسها فرنسا ومصر.

المراحل والتحديات

- **اولا: محاولة التاسيس:** عام 1926, المراحل الاولى من تكوين الدولة العراقية. في تلك الحقبة, امر املك فيصل الاول بوضع لائحة لغرض تشكيل هيئة حقوقية تحت مسمى(شورى الدولة), التي افشلها المستشار البريطاني.
- 1. في عام 1929, جرت المحاولة بتأسيس قضاء من خلال تشريع قوانين او لوائح تنظم عمل الهيئات الادارية, من هذه القوانين:
- قانون مجلس الانضباط العام رقم (41) لسنة 1929, في عهد الاحتلال البريطاني, والذي كان ذات اختصاصات محدودة جدا, تتعلق فقط بشؤون الموظفين,وتنحصر مهمته في النظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن اللجان لانضباطية فقط.
- في عام 1933 و بعد استقلال العراق ودخوله عضوا في عصبة الامم, صدر قانون ديوان التدوين القانوني رقم (49) لسنة 1933 الذي حل محل قانون أنضباط موظفي
- في عام 1936 نظمت وزارة العدل لائحة قانون (مجلس شورى الدولة) ورفضت ايضا من قبل المستشار البريطاني.

مرحلة التأسيس

- بقى مجلس شورى الدولة يمارس اختصاصه المقيد بالمسائل الاستشارية, ولم تكن نصوصه تشير الى وجود قضاء اداري على الرغم من اهميته, من خلال النظر في الدعاوي التي تكون الدولة او احدى هيئاتها طرفا بها بسبب تعسف قراراتها او مخالفتها لنصوص القانون,حتى صدور قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989. حيث تعتبر مرحلة تأسيس قضاء اداري متخصص رغم ضعف اختصاصاته. وعليه, ازدواجية الاختصاص المقيد لمجلس الدولة ستناقش بشكل موجز في الفرع الاول, ومرحلة النظام الجديد في الفرع الثاني.

إختصاصات القضاء الاداري في العراق

- **اولا : اختصاص القضاء الاداري**
- يختص القضاء الاداري بموجب المادة (7/ثانيا/د) بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة.
- كما نص القانون في الفقرة (هـ) في المادة اعلاه, على انه يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما ياتي:

1. ان يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات.
2. ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله.
3. ان يتضمن الامر او القرار، خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او في تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السطلة ويعتبر في حكم القرارات والاوامر التي يجوز الطعن فيها رفض او امتناع الموظف اوالهيئات في دوائر الدولة عن اتخاذ قرار او امر كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا.

السلطة التقديرية الادارية

ولا: السلطة التقديرية للادارة :

وهي قدر من الحرية أو المجال يمنحه المشرع (في بعض الأحيان) للإدارة كي تختار خلاله الوقت والأسلوب المناسب للقيام باعمالها.

تقسم اختصاصات الإدارة الى قسمين:

1. الاختصاص المقيد: وهي قيام الإدارة بأعمالها بشكل مقيد تماما بالقانون ، دون ان يكون لها أي حرية في اختيار الأسلوب الذي يناسبها.
2. الاختصاص التقديري: يقصد به ان تقدر الإدارة الأسلوب الأنسب للقيام بأعمالها ، ولكن بشرط ان يكون صحيح من الناحية القانونية ومحققا للمصلحة العامة فقط. كما هو الحال في المادة 8 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991المعدل, التي عددت العقوبات الانظباطية وتركت للادارة حرية الاختيار!!!

موقف القضاء العراقي من السلطة التقديرة

- وقد جاء بقرار المحكمة الاتحادية المرقم (455/ ق/2013) في 29 / 4 /2013 (ان السلطة تقديرية للإدارة هي سلطة ليست مطلقة وان من واجب المحكمة ان تراقب عدم انحراف الادارة في استعمال السلطة التقديرية او اساءة استعمالها او التعسف في استعمالها وحيث ان المدعى عليه قد استند الى اسباب لم يرتب القانون اثرا" عليها في استحقاق المدعى للترقية وانه قد فسر النصوص القانونية خلافا" لما اورده المشرع من احكام، عليه يكون المدعى عليه قد تعسف في استخدام السلطة التقديرية الممنوحة).

5-أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة.

تعسف السلطة التقديرية الادارية

بالرجوع الى الفقه الغربي والعربي الى جانبه, نجد المصطلحات المتداولة في هذا الصدد هي (تجاوز السلطة, الانحراف بالسلطة, وإساءة استعمال السلطة او التعسف في استعمال السلطة). لذلك يلاحظ انه في حالة تجاوز السلطة فانه يؤدي الى العيب الذي يصيب القرار الاداري بجميع اركانه وهنا يتوجب الغاء القرار.

اما في ما يتعلق بالمصطلحين الاخيرين, إساءة استعمال السلطة او التعسف في استعمال السلطة, وهو العيب الذي يصيب الغاية في القرار الاداري حيث تجانب الادارة قاعدة تخصيص الاهداف.

في العراق وبالرجوع الى قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل, حيث نصت المادة (5) رابعا:

(تقدم هيئة الرئاسة في المجلس كل ستة اشهر وكلما رات ذلك الى ديوان الرئاسة تقرير متضمنا ما اظهرته الاحكام او البحوث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او **حالات اساءة استعمال السلطة** من اية جهة من جهات الادارة **او مجاوزة تلك الجهات لسلطتها)**

حالات اساءة استعمال السلطة التقديرية و موقف القضاء الاداري منها

1. استعمال السلطة بقصد الانتقام

وهي اسوء صور اساءة استعمال السلطة لان السلطات التي منحت لرجل الادارة هي لتحقيق المصلحة العامة , لا لكي تستعمل لجلب الاذى والشر فيستخدم رجل الادارة سلطته للايقاع باعدائه ولاشباع شهوة الانتقام والتشفياستجابة لدعوى الضائن الشخصية التي تعتريه.واكثر ما تكون تطبيقاتها في مجال فصل الموظفين لاسباب شخصية.

ففي قرار لمجلس شورى الدولة يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام, ((القرار يتضمن نقل الموظف من مقر عمله في محافظة بغداد الى محافظة صلاح الدين ولصعوبة تطبيق هذا الامر لا ستحالته من حيث الاقامة والمعيشة والظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول اليها, رغم ان النقل سلطة تقديرية الا انه يجب ان يستند الى اسباب معتبرة ولا تلحق ضررا بالموظف, وبالتالي, يعتبر تعسفا في استعمال السلطة))

2 استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي

يحدث كثيرا عند ممارسة رجال الادرة لاختصاصاتهم ان يستغلوا سلطاتهم لتحقيق نفع شخصي او بقصد محاباة الغير.

((ففي قرار لمجلس شورى الدولة بين فيه هذه الحالة حيث صادق المجلس على قرار مجلس الانضباط العام بالالغاء القرار الاداري الصادر بقطع راتب الموظف الذي يعمل حارسا في معهد الادارة التقني التابع لهيئة التعليم ويشغل احد الدور السكنية التابعة للمعهدكوسيلة لارغامه على الخروج من الدار للاستفادة منها في تحقيق نفع شخصي له.))

3. استعمال السلطة لاغراض سياسية ودينية:

تتحقق هذه الصورة عندما تصدر الادارة قرار لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام. وهذه الصور تتحقق في الدول التي تتمتع بنظام تعدد الاحزاب, حيث يظهر التنافس بين هذه الاحزاب على تولى انصارها الوظائف العامة في الدولة.فيبرز هنا الغرض السياسي الذي يستهدفه مصدر القرار الذي ينتمي لحزب سياسي معين. فهناك امثلة كثيرة جاء بها القضاء الاداري في مصر وفرنسا ألا العراق .

- أما في العراق, فاننا لم نعثر على اي قرار يشير فيه الى هذا النوع من الصور(الانحراف او اساءة استعمال السلطة لاغراض سياسية او دينية) لا قبل سقوط النظام وحتى بعده.
- على الرغم من اننا على علم بأصدار العديد من القرارات الادارية الخاصة بفصل الموظفين خصوصا لهذه الاسباب.
- وهذا بدوره يجعلنا ان نوجه اصابع اللوم للقضاء الاداري العراقي لانه لم يجرؤ على ابداء هذه الصورة من التعسف والاساءة عند تسبيبه بوجود بطلان للقرار الاداري بسبب انحرافه عن الصالح العام.

شكرا لكم