



Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Feb 2026, 6(5): 209-231
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Judicial Protection of Citizens' Rights Against Individual Administrative Decisions: A Comparative Study Between Iraq and Egypt

Maryam Nabeel Aadi ^{*1}, Seyed Ali Mirdamad²

Keywords:

Judicial Review.
Individual
Administrative
Decisions.
Control of
Legality.
Administrative
Abuse.
Administrative
Justice.

Abstract

Judicial review constitutes the substantive guarantee for protecting citizens' rights against administrative abuse and deviation in issuing individual administrative decisions. This study aims to analyze the effectiveness of judicial intervention in examining a decision's elements (competence, form, reason, subject, and purpose) and annulling flawed ones, aligning with the hypothesis of transitioning guarantees from formal to substantive. It employs a comparative approach between the Iraqi and Egyptian systems, highlighting the role of their specialized judicial bodies in subjecting the administration to justice. The comparison reveals notable discrepancies in the comprehensiveness of review, institutional independence, procedural speed, and responsiveness to contemporary challenges. Ultimately, the study provides a critical evaluation of both systems' effectiveness in achieving administrative justice, emphasizing the urgent need to develop judicial mechanisms to ensure actual, modern protection of individuals' rights against administrative acts.

1* PhD Student of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2 Member of the Scientific Board of the Imam Khomeini Foundation for Higher Education and Research, Iran.

Please Cite This Article As: Nabeel Aadi, M & Mirdamad, SA (2026). "Judicial Protection of Citizens' Rights Against Individual Administrative Decisions: A Comparative Study Between Iraq and Egypt". *Interdisciplinary Legal Research*, 6(5): 209-231.



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه

(الصفحة ٢٠٩-٢٣١)

الحماية القضائية لحقوق المواطنين تجاه القرارات الإدارية الفردية: دراسة مقارنة بين العراق ومصر

مريم نبيل عادى*^١، سيد علي ميرداماد^٢

١. طالبة دكتوراه، قانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، إيران.

٢. عضو الهيئة العلمية لمؤسسه الامام الخميني للتعليم العالي و البحث، إيران.

المخلص

تعد الرقابة القضائية الضمانة الجوهرية لحماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة وانحرافها في إصدار القرارات الإدارية الفردية. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل فاعلية التدخل القضائي في فحص أركان القرار (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والغاية) وإلغاء ما شابه من عيب، انسجاماً مع فرضية الانتقال بالضمانات من الشكلية إلى الجوهرية. وتعتمد الدراسة منهجاً مقارنة بين النظامين العراقي والمصري اللذين يؤسسان لمبدأ خضوع الإدارة للقضاء عبر جهازين قضائيين متخصصين. وتكشف المقارنة عن تباين ملحوظ بين النظامين في مدى شمولية الرقابة والاستقلال المؤسسي وسرعة الإجراءات ومدى استجابتها للتحديات المعاصرة. وتخلص الدراسة إلى تقييم نقدي لفاعلية كلا النظامين في تحقيق العدالة الإدارية مما يؤكد الحاجة الملحة لتطوير الآليات القضائية لضمان حماية فعالية وحديثه لحقوق الأفراد تجاه التصرفات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية. القرارات الإدارية الفردية. الرقابة على المشروعية. التعسف الإداري. العدالة الإدارية.

المقدمة

يكن أساس القانون الإداري في تحقيق المعادلة الدقيقة والشائكة بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، وصون الحريات والحقوق الفردية للمواطنين من جهة أخرى. وفي قلب هذه المعادلة تبرز القرارات الإدارية الفردية كأداة حاسمة فهي تمس المراكز القانونية للأفراد بشكل مباشر وفوري مما يجعلها أكثر عرضة للانحراف إذا ما تركت بلا ضوابط. إن منح الإدارة هامشاً من السلطة التقديرية وإن كان ضرورة حتمية لمرونة العمل الحكومي وسرعة استجابته للمتغيرات فهو يفتح في الوقت نفسه الباب أمام احتمالية التعسف أو الانحراف بغاية المشرع .

الأهمية

ومن هنا، تتجلى أهمية الدراسة في تحول الرقابة القضائية إلى أداة فاعلة. فالقاضي الإداري اليوم لم يعد مجرد فاحص للشكليات يتحقق من استيفاء القرار لأركانه الخمسة فحسب، بل تحول إلى حامي للحقوق بل يتجاوز الشكل إلى الجوهر ويغوص في دوافع الإدارة ليتأكد من أن سلطتها لم تستخدم إلا في حدود ما خصصت له. وهذا التطور في مفهوم الرقابة على المشروعية يفرض علينا التساؤل حول مدى قدرة الأنظمة القضائية على مواكبة هذا التحول من الرقابة الشكلية إلى الرقابة الموضوعية الجوهرية.

ولاستحلاء حقيقة هذه الإشكالية لا بد من الخروج من الإطار النظري المجرد إلى التطبيق الواقعي. واختيارنا لإجراء مقارنة بين التجربة العراقية والتجربة المصرية لا يأتي من فراغ فكلا البلدين يشتركان في جذر قانوني وتاريخي واحد وتأثرا بفكر القضاء الإداري المستمد من المدرسة الفرنسية إلا أن المسار التطبيقي لكل منهما شهد تحولات مختلفة. ففي مصر تأسس مجلس الدولة كصرح قضائي عريق يتمتع بولاية عامة ومتشعبة في الإلغاء والتعويض ورسخ اجتهاده القضائي مفاهيم متقدمة للرقابة على المشروعية. بينما مر القضاء الإداري العراقي بمراحل تشريعية ومؤسسية متباينة سعت في مسيرتها الحديثة إلى بناء جهاز قضائي إداري متخصص يواكب هذا النموذج ويواجه التحديات المعاصرة في حماية الأفراد.

أهداف الدراسة

تطمح أهداف هذه الدراسة إلى بلورة رؤية نقدية وإصلاحية شاملة. وتتمحور غاياتها حول تفكيك البنية القانونية للقرار الإداري الفردي وبيان آليات نفاذه وتنفيذه، بوصفها اللحظة الحاسمة التي تلتقي فيها سلطة الإدارة بحقوق الفرد. كما تسعى إلى إجراء تقييم نقدي لمدى

فعالية الضمانات الإدارية والقضائية القائمة في كل من العراق ومصر وكشف مواطن الخلل أو القصور التي قد تفرزها النصوص أو الممارسة القضائية. ومن ثم تنتقل الدراسة إلى غايتها الإصلاحية، المتمثلة في استخلاص الدروس من التجربة المصرية الراسخة في القضاء الإداري وتوظيفها لتقديم مقترحات تشريعية وتطويرية للواقع العراقي. وتتوج هذه الأهداف بمسعى استشاري يرمي إلى مواءمة الضمانات المحلية مع المعايير الدولية بما يضمن في النهاية إعادة التوازن للمعادلة بين مقتضيات المرفق العام وصون كرامة وحقوق المواطن.

التمهيد

تعد الرقابة القضائية الضمانة الحقيقية التي تحول دون انحراف الإدارة عن جادة الصواب أو تعسفها في استعمال سلطتها التقديرية على حساب الحقوق الفردية. فهي الآلية التي يتدخل من خلالها القاضي الإداري، لفحص القرار الإداري والتحقق من استيفائه لأركانه الشكلية والموضوعية (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والغاية)، وإلغاء ما شاب منه عيب من عيوب المشروعية. وهذا يتسق تماماً مع الفرضية الثالثة للدراسة، التي تؤكد على أن حماية حقوق المواطنين تتطلب ضمانات قضائية فعالة ومتطورة تتجاوز الشكلية إلى الجوهر.

ولأجل الوقوف على مدى نجاعة هذه الضمانة، لا بد من تسليط الضوء على التجربة المقارنة بين النظامين العراقي والمصري. فكلما النظامين يتبينان مبدأ خضوع الإدارة للقضاء، ويؤسسان لأجهزة قضائية إدارية متخصصة (مجلس شورى الدولة في العراق، ومجلس الدولة في مصر). غير أن التطبيق العملي والنصوص التشريعية تكشف عن تباين في مدى شمولية هذه الرقابة، واستقلاليتها المؤسسية، وسرعة إجراءاتها، ومدى استجابتها للتحديات المعاصرة في حماية الأفراد من تعسف الإدارة.

وعليه، يقسم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب متتابعة: يتناول المطلب الأول نظام الرقابة القضائية على القرارات الفردية في العراق، ويستعرض المطلب الثاني الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الرقابة في مصر، ليفرد المطلب الثالث لإجراء تقييم مقارنة يبرز أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين، ويقيم مدى فاعليتهما في تحقيق العدالة الإدارية المنشودة.

المبحث الأول: نظام الرقابة القضائية على القرارات الفردية في العراق

تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية الضمانة الأسمى لحماية حقوق المواطنين في دولة القانون، إذ تتولى جهة قضائية مستقلة فحص مشروعية هذه القرارات والتحقق من خلوها من عيوب الاختصاص، أو الشكل، أو السبب، أو المحل، أو الغاية. وفي العراق، مرت هذه الرقابة بمراحل تطورية متدرجة، انتقلت فيها من نظام القضاء الموحد إلى إنشاء قضاء إداري متخصص، غير أن هذا التطور لم يخل من إشكاليات جوهرية تمس فاعلية الحماية المقررة للأفراد. ولتفصيل ذلك، نخصص هذا المطلب في ثلاثة فروع:

المطلب الأول: الإطار المؤسسي والتشريعي للرقابة القضائية في العراق

أولاً: المرحلة السابقة لإنشاء القضاء الإداري المتخصص

كان العراق حتى وقت قريب من بلدان القضاء الموحد، حيث لم يكن هناك قضاء إداري متخصص. غير أن عدم وجود هذا القضاء لم يمنع القضاء العادي من ممارسة رقابته على مشروعية القرارات الإدارية، وإن كانت هذه الرقابة تتسم بالمحدودية^(١). فقد كان القضاء العادي يكفي بمنع المعارضة في تنفيذ القرار المعيب والحكم بالتعويض عند الاقتضاء، دون أن يملك سلطة إلغاء القرار الإداري ذاته^(٢). أما بخصوص القرارات التي لها قوة القانون الصادرة بموجب المادة (٢٦) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، فقد حصنها المشرع من رقابة القضاء العادي بنصه على أن لفظة القانون تشمل المراسيم الصادرة بمقتضى أحكام هذه المادة^(٣). وبذلك أصبحت الرقابة على هذه المراسيم من اختصاص المحكمة العليا وحدها، غير أنه لم يسجل خلال العمل بهذا الدستور أي طعن مرفوع أمامها، نظراً لأن تحريك الدعوى كان يتطلب إرادة ملكية وموافقة مجلس الوزراء، وهو أمر يستحيل حصوله بالنسبة لمراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية ذاتها^(٤).

٤

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع ١ و ٢، المجلد الرابع، ١٩٨٥، ص ١٦٦ وما بعدها.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١، ص ١٩٧.

(٣) د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٦٠، ص ٥١.

(٤) د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٧٠.

ثانياً: إنشاء محكمة القضاء الإداري

ولد القضاء الإداري العراقي بقانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل لقانون مجلس شوری الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وجاء على خلفية ندرة الرقابة القضائية على القرارات التي لها قوة القانون إن لم يكن انعدامها^(١). وقد أصبحت محكمة القضاء الإداري المختصة بالطعون الموجهة ضد بعض القرارات الإدارية الفردية، بينما بقي بعضها الآخر خارج نطاق رقابتها، لا سيما القرارات ذات الطابع السيادي التي أخرجها القانون من نطاق هذه الرقابة بنص صريح^(٢).

ويشارك القضاء مع الإدارة في سعيهما نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية^(٣). غير أن الفقه والقضاء سعيا إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري، وبرزت في هذا المجال نظريتان: المعيار الشكلي (الذي ينظر إلى الجهة المصدرة)، والمعيار الموضوعي (الذي ينظر إلى طبيعة العمل ذاته)، ثم استقر الاتجاه على المعيار المختلط الذي يجمع بينهما^(٤).

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على القرارات الفردية في العراق

يتحدد نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية في العراق من خلال بيان ما يخضع لهذه الرقابة وما يستثنى منها:

أولاً: القرارات الخاضعة للرقابة

تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن الجهات الإدارية المختلفة، سواء تعلقت بشؤون الموظفين أو بحقوق الأفراد العاديين. والقرار الإداري الفردي هو الذي يصدر بحق فرد أو أفراد معينين بذواتهم لتطبيقه على وقائع محددة، كتعيين موظف، أو فرض عقوبة تأديبية، أو أمر بإزالة تجاوز^(٥). ويتميز هذا القرار بأنه يستنفذ أثره بمجرد تطبيقه على الحالة الفردية التي صدر من أجلها، على عكس القرار التنظيمي الذي يتضمن قواعد عامة مجردة^(٦).

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شوری الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١٥٤.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٣) د. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٨.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم ٣٩٤٠ لسنة ٧٧ في ١٣/٢/١٩٥٤، المجموعة ١ لسنة ٩٩، بند ١٠١، ص ١٢٨.

(٥) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري - الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص ١٢٤ وما بعدها.

(٦) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤٥٢.

وتتجلى رقابة القضاء الإداري في التحقق من مشروعية القرار الفردي بفحص أركانه الأربعة: الاختصاص، والشكل والإجراءات، والسبب، والحل والغاية. وفي مجال قرارات إزالة التجاوز مثلاً، لا يفصل القضاء في النزاع حول الملكية (وهو من اختصاص القضاء المدني)، بل تقتصر رقبته على التحقق من مدى مشروعية القرار بفحص سند الجهة الإدارية وهل هو سند جدي له شواهد المبررة^(١).

ثانياً: الاستثناءات من الرقابة القضائية

أخرج المشرع العراقي فئتين من القرارات من نطاق الرقابة القضائية:

الفئة الأولى: أعمال السيادة

نصت الفقرة (خامساً/أ) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل على أنه: لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة، وتعد المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية من أعمال السيادة^(٢). كما نصت المادة العاشرة من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ على أنه: لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من أعمال السيادة^(٣). وقد عرفت محكمة التمييز العراقية أعمال السيادة بأنها تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة^(٤). غير أن هذا التعريف قد خلط بين نظرية أعمال السيادة ونظرية الظروف الاستثنائية، رغم اختلافهما في الأسس التي تستند إليها^(٥).

الفئة الثانية: القرارات المستثناة بنصوص تشريعية خاصة

إلى جانب أعمال السيادة، أخرج المشرع العراقي قرارات إدارية متفرقة من رقابة القضاء بنصوص قانونية خاصة، منها:

(١) د. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٨.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٣) المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي المرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩.

(٤) حكم محكمة التمييز العراقية في ١٩٦٦/٥/٩، ذكره د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٥) د. عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٥٥، ص ١٣٣-١٣٦.

- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٨ والقرار (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ اللذان منعا المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تنفيذهما^(١).

- المادة الثامنة من قانون حماية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ التي حولت المحافظ سلطة الفصل في نزاعات التجاوز وجعلت قراره نهائيا^(٢).

وعلى صعيد الاستثناءات التشريعية في النظام العراقي، فقد ذهبت بعض النصوص إلى تحصين قرارات إدارية معينة من الرقابة القضائية. فمنحت التعليمات رقم (٢) لسنة ١٩٧٩ قرارات اللجنة العليا صفة القطعية، بحيث لا تقبل أي طريق من طرق المواجهة أو الطعن أمام أي مرجع إداري أو قضائي. كما نص القرار رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧ على منع المحاكم من سماع الدعاوى المقامة على رؤساء الوحدات الإدارية أو مديري البلديات بشأن الإجراءات المتخذة وفقا لأحكامه، مكتفيا بجعل هذه القرارات قابلة للطعن تمييزا أمام محكمة الاستئناف فقط، مما يحد بشكل جوهري من حق المواطن في اللجوء إلى القاضي الإداري المختص^(٣).

ثالثا: إشكالية القرارات التي لها قوة القانون

من أخطر الإشكاليات التي واجهت الرقابة القضائية في العراق مسألة القرارات التي لها قوة القانون الصادرة عن مجلس قيادة الثورة بموجب المادة (٤٢/أ) من دستور ١٩٧٠. فقد استقر قضاء مجلس شوري الدولة على عد هذه القرارات قوانين بطبيعتها، وامتنع عن التعرض لها بالطعن، بل استند إليها في إصدار الأحكام دون مناقشة دستورتها^(٤).

غير أن هذا التوجه محل نقد شديد، إذ أن هذه القرارات لها قوة القانون فقط وليس طبيعته، فمجلس قيادة الثورة ليس سلطة تشريعية فحسب، بل هو السلطة العليا في الدولة ويشارك السلطتين التشريعية والتنفيذية في اختصاصهما. وقد ميز الدستور ذاته بين القوانين والقرارات التي لها قوة القانون، مما يعني أن الأخيرة ذات طبيعة إدارية وليست تشريعية^(٥).

(١) التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات، ص ٣٩٢ و ٤٠٠.

(٢) محي الدين سعدي، ممارسة الموظف الإداري للسلطات القضائية في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، ع ١٤، ص ٢، ١٩٧٦، ص ٩٩.

(٣) ذكرى عباس علي ناصر الدائني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٥٠-٥٤.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٩٧/٧/٢٥: "لا تختص محكمة القضاء الإداري في تفسير القوانين وتعديلاتها أو القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية".

(٥) د. فاروق أحمد خماس، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ٤٣٢.

المطلب الثالث: التقييم النقدي لإشكاليات الرقابة القضائية في العراق

تظهر الدراسة التحليلية لنظام الرقابة القضائية في العراق وجود إشكاليات هيكلية جوهرية تمس فاعلية هذه الضمانة:

أولاً: التوسع غير المبرر في نطاق أعمال السيادة

إن حصر المشرع العراقي لأعمال السيادة بنص تشريعي (باعتبار جميع مراسيم وقرارات رئيس الجمهورية من أعمال السيادة) يتعارض مع الاتجاه المقارن المستقر في فرنسا ومصر، حيث يترك تحديد هذه الأعمال لتقدير القضاء بحسب الظروف والاعتبارات السياسية^(١). فقد عدل المشرع المصري عن مسلكه في تمثيل أعمال السيادة بعد انتقادات شديدة من البرلمان والفقه، وعاد إلى إطلاق النص تاركاً التحديد للقضاء^(٢). وكان من الأنسب للمشرع العراقي أن يبدأ من حيث انتهى القضاء المصري لا من حيث بدأ^(٣). كما أن الفقرة (خامساً/أ) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة تحجب حق التقاضي بصورة كاملة عن الأفراد في كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية، وهو ما يتعارض مع الضمانات الدستورية المكفولة للمواطنين في حق التقاضي^(٤).

ثانياً: تضخم الاستثناءات التشريعية

إن تعدد النصوص القانونية التي تخرج قرارات إدارية من نطاق الرقابة القضائية يعد تجاوزاً على مبدأ المشروعية وعلى حق التقاضي المكفول دستورياً^(٥). فوجود رقابة قضائية محايدة للنظر في مشروعية القرارات الإدارية يعد ضماناً ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنها^(٦)، وأن تلك الاستثناءات تؤدي إلى معالجة الموضوعات ذات الطبيعة الواحدة على وفق صيغ وأشكال مختلفة دون مبرر معقول^(٧).

(١) د. خضر عكوي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٦، ص ٥٧.

(٢) د. عبد الفتاح سايرداير، مصدر سابق، ص ٧٠٧ و ٧١٤-٧١٨.

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة...، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٤) المادة (٦٣/ب) من دستور ١٩٧٠ التي جعلت حق التقاضي مكفولاً لجميع المواطنين^٤.

(٥) د. خالد خليل ظاهر، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط: دار المسيرة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٨، ص ٢٠٥.

(٦) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٩٥، ط ١، ص ١٢٧.

(٧) د. حنان محمد القيسي، ص ٤١.

ثالثاً: انعدام الرقابة على القرارات التي لها قوة القانون

إن انعدام رقابة القضاء الإداري العراقي على القرارات التي لها قوة القانون أمر له خطورته البالغة على حقوق وحریات الأفراد، إذ أن هذه القرارات تحتل مساحة واسعة جداً من النظام القانوني العراقي^(١). وعلى القضاء الإداري العراقي أن يستفيد من تجارب القضاء الفرنسي والمصري، وأن يميز بين القرارات التي تتصل بوظيفة الحكومة بصفتها سلطة حكم (أعمال سيادة)، وتلك التي تصدر عنها بوصفها سلطة إدارية عادية تخضع للرقابة^(٢).

٢

يتضح من خلال استعراض نظام الرقابة القضائية على القرارات الفردية في العراق، أن هذا النظام قد خطا خطوة مهمة بإنشاء محكمة القضاء الإداري المتخصصة، غير أنه لا يزال يعاني من إشكاليات هيكلية جوهرية، أبرزها: التوسع غير المبرر في نطاق أعمال السيادة، وتضخم الاستثناءات التشريعية التي تحصن قرارات إدارية من الرقابة، وانعدام الرقابة على القرارات التي لها قوة القانون. وهذه الإشكاليات تضعف من فاعلية الرقابة القضائية كضمانة حقيقية لحماية حقوق المواطنين، وتستدعي إصلاحات تشريعية وقضائية جوهرية.

المبحث الثاني: نظام الرقابة القضائية على القرارات الفردية في مصر

يعد النظام القضائي الإداري في مصر من أعرق الأنظمة وأعمقها جذوراً في العالم العربي، حيث تأسس مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦ كجهاز قضائي متخصص في الفصل في المنازعات الإدارية، ورقابة مشروعية القرارات الإدارية. وقد تطور هذا النظام تطوراً ملحوظاً عبر عقود، ليصبح الحصن المنيع لحماية الأفراد من تعسف الإدارة. ولتفصيل ذلك، نخصص هذا المطلب في ثلاثة فروع:

(١) د. رافع صالح شير، التنظيم الدستوري لعلاقة الدولة بالفرد، رسالة ماجستير، جامعة بابل - كلية القانون، ٢٠٠٧، ص ١٧٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ ١٣/٤/١٩٤٨، ذكره د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية،

المطلب الأول: الإطار المؤسسي والتشريعي للرقابة القضائية في مصر

أولاً: النشأة والتطور التاريخي

تأسس مجلس الدولة المصري بقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، ليكون جهازاً قضائياً متخصصاً في الفصل في المنازعات الإدارية، على غرار مجلس الدولة الفرنسي. وقد جاء إنشاؤه لسد الفجوة التي كان يعاني منها القضاء العادي في التعامل مع خصوصية المنازعات الإدارية، وما تتطلبه من فهم لطبيعة المرفق العام والسلطة التقديرية للإدارة^(١).

وقد مر مجلس الدولة بمراحل تطويرية متدرجة، بدءاً من قانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، ثم القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الذي أعاد تنظيمه بشكل أوسع، وصولاً إلى القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الذي لا يزال سارياً حتى اليوم مع تعديلات متتالية^(٢).

ثانياً: الهيكل المؤسسي لمجلس الدولة

يتدرج مجلس الدولة في ثلاث درجات قضائية، تضمن للمواطن حق التقاضي على مستويين على الأقل:

1. المحاكم الإدارية الابتدائية: وتختص بالنظر في الدعاوى الإدارية ذات القيمة المحدودة، والدعاوى التأديبية للموظفين من المستوى الأدنى.

2. محكمة القضاء الإداري: وتختص بدعاوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، ودعاوى التعويض التي تزيد قيمتها على عشرين ألف جنيه، ودعاوى الموظفين من الدرجة العالية.

3. المحكمة الإدارية العليا: وتمثل درجة التقاضي العليا، وتختص بالطعون التمييزية المقدمة ضد أحكام محكمة القضاء الإداري، وتوحيد المبادئ القضائية^(٣).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٤٥.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٢٨.

(٣) نص المادة (٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

ثالثا: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على اختصاصات المجلس، والتي تشمل تسع فئات من الدعاوى، أبرزها ما يتعلق بالقرارات الإدارية الفردية:

— البند ثالثا: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو منح العلاوات.

— البند رابعا: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

— البند تاسعا: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية^(١).

— كما يختص مجلس الدولة بالفصل في دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، ودعاوى العقود الإدارية، والمنازعات الانتخابية، وغيرها من المنازعات الإدارية^(٢).

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على القرارات الفردية في مصر

يتحدد نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية في مصر من خلال بيان ما يخضع لهذه الرقابة، وما يستثنى منها، وطبيعة الرقابة ذاتها.

أولاً: القرارات الخاضعة للرقابة

تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن الجهات الإدارية المختلفة، سواء تعلقت بشؤون الموظفين أو بحقوق الأفراد العاديين. ويشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر عدة شروط موضوعية وإجرائية:

الشروط الموضوعية:

— أن يكون القرار إدارياً نهائياً، أي صادراً من جهة إدارية، ومستنفذاً لولايتها.

(١) نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢. وينظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام — القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٥٥.

(٢) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة — قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٨٦.

- أن يكون القرار مشوباً بأحد عيوب المشروع الأربعة: عدم الاختصاص، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو عيب في الشكل والإجراءات، أو انحراف في استعمال السلطة^(١).

- أن يكون للطاعن مصلحة مباشرة وشخصية في الطعن.

الشروط الإجرائية:

- استنفاد طرق الطعن الإدارية في الحالات التي يشترط فيها القانون التظلم الوجوبي (وفق المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة)^(٢).

- رفع الدعوى خلال الميعاد القانوني المحدد (ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به)^(٣).

ثانياً: الاستثناءات من الرقابة القضائية

الفئة الأولى: أعمال السيادة

نصت المادة (١١) من قانون مجلس الدولة على أنه: لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة^(٤). وقد تبنى المشرع المصري في البداية مسلكاً مشابهاً للمشروع العراقي في تمثيل أعمال السيادة بنص قانوني، حيث نصت المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ على أمثلة محددة لأعمال السيادة^(٥).

غير أن هذا المسلك لقي انتقادات شديدة من البرلمان والفقهاء المصري، مما دفع المشرع إلى العدول عنه في القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، حيث أطلق النص دون تمثيل، وترك تحديد ما يعد من أعمال السيادة لتقدير القضاء^(٦). وقد استقر الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية العليا على أن أعمال السيادة هي الإجراءات العليا التي تتخذها الحكومة بموجب سلطتها العليا في حفظ الأمن واستتبابه، أما القرارات الصادرة تطبيقاً لنصوص القوانين واللوائح فهي قرارات إدارية عادية تخضع للرقابة^(٧).

(١) د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري - الجزء الأول - قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء (الجديدة)، ١٩٧٨، ص ١٢٠.

(٢) نص المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٣) نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٤) نص المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٥) د. عبد الفتاح سايرداير، مصدر سابق، ص ٧٠٧.

(٦) د. عبد الفتاح سايرداير، المصدر نفسه، ص ٧١٤-٧١٨.

(٧) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٣/٤/١٩٤٨، ذكره د. حمدي ياسين عكاشة، لمصدر سابق، ص ١٢١.

الفئة الثانية: القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية

في ظل القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٦٣، اعتبر المشرع المصري بعض قرارات رئيس الجمهورية من أعمال السيادة، مثل القرارات الصادرة بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستبعاد أو الفصل بغير الطريق التأديبي^(١). غير أن المشرع عاد في القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢^١ إلى إطلاق النص بشأن أعمال السيادة، مما يعني خضوع قرارات رئيس الجمهورية الإدارية للرقابة القضائية^(٢).

ثالثا: طبيعة الرقابة ونطاقها

تمارس محاكم مجلس الدولة رقابتها على مشروعية القرارات الإدارية الفردية من خلال فحص أركان القرار الأربعة:

1. الاختصاص: التأكد من أن الجهة المصدرة للقرار مختصة به نوعيا ومكانيا وزمانيا.
 2. الشكل والإجراءات: التحقق من استيفاء القرار للإجراءات الشكلية الجوهرية، كالتسبيب والاستماع للدفاع.
 3. السبب: التأكد من صحة الوقائع التي بني عليها القرار، ومدى كفايتها قانونا.
 4. المحل والغاية: التحقق من أن القرار لم ينحرف عن الغاية التي أصدر من أجلها^(٣).
- وقد توسع القضاء الإداري المصري في رقابته ليشمل الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في حالات الخطأ الجسيم أو الانحراف في استعمال السلطة، مما يعكس تطورا ملحوظا في حماية الأفراد^(٤).

المطلب الثالث: التقييم النقدي لفاعلية الرقابة القضائية في مصر

رغم ما يتمتع به النظام القضائي الإداري المصري من متانة ورسوخ، إلا أن دراسته النقدية تكشف عن نقاط قوة جوهرية، وأخرى تحتاج إلى تطوير.

(١) د. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص ٥٣٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١٣٨.

(٣) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٩٥، ص ١٥٠.

(٤) د. عبد الفتاح سايرداير، مصدر سابق، ص ٧٠٤.

أولاً: نقاط القوة

1. الاستقلالية المؤسسية: يتمتع مجلس الدولة باستقلالية مؤسسية وتاريخية عميقة، تجعله حصناً منيعاً لحماية الأفراد من تعسف الإدارة. فالقضاة الإداريون يتمتعون بضمانات القضاة العاديين من حيث عدم القابلية للعزل، والاستقلالية في إصدار أحكامهم^(١).
2. غزارة الاجتهادات القضائية: تمتاز المحكمة الإدارية العليا المصرية بغزارة اجتهاداتها التي وسعت من نطاق حماية الأفراد، ووضعت مبادئ راسخة في مجال الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية. فمن أبرز هذه المبادئ:
 - توسيع نطاق الرقابة ليشمل الرقابة على السلطة التقديرية في حالات الخطأ الجسيم^(٢).
 - التضييق من نطاق أعمال السيادة، وحصرها في أضيق الحدود^(٣).
 - اعتبار الإدارة خصماً شريفاً يجب أن تتاح لها فرصة تصحيح أخطائها قبل مخاصمتها قضائياً^(٤).
3. وضوح التنظيم التشريعي: يتميز قانون مجلس الدولة المصري بالوضوح والتنظيم الدقيق، حيث حدد الاختصاصات، والإجراءات، والمواعيد بشكل مفصل، مما يسهل على الأفراد اللجوء إلى القضاء^(٥).

ثانياً: نقاط الضعف والتحديات

1. بطء البت في الدعاوى: من أبرز التحديات التي تواجه النظام القضائي الإداري المصري طول الإجراءات وبطء البت في بعض الدعاوى، مما يؤخر حصول الأفراد على حقوقهم. وقد أشارت دراسة د. أحمد عبد الحميد (٢٠١٨) إلى أن هذا البطء يعد من أبرز الإشكاليات التي تواجه القضاء الإداري المصري^(٦).
2. التنفيذ الجزئي للأحكام: رغم أن الأحكام الصادرة من مجلس الدولة تكون واجبة النفاذ، إلا أن الممارسة العملية تكشف عن وجود صعوبات في تنفيذ بعض الأحكام، خاصة تلك الصادرة ضد جهات إدارية ذات نفوذ^(٧).

(١) د. علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص ١٥١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٩٩ لسنة ٣٣ قضائية، جلسة ١٩٩١/٧/٦.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩/١/١٩٥٦، ذكره د. حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر المجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٨٦.

(٥) د. سعد عصفور، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت، ص ٤١٢.

(٦) د. أحمد عبد الحميد، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٧) د. سعاد حسن، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

3. الاستثناءات التشريعية المتبقية: رغم التضييق من نطاق أعمال السيادة، إلا أن هناك بعض النصوص القانونية الخاصة التي تخرج قرارات إدارية معينة من نطاق الرقابة القضائية، وهو ما يعد استثناء من قاعدة خضوع الإدارة للقضاء^(١).

ثالثاً: المقارنة مع النظام العراقي

بالمقارنة مع النظام العراقي، يتضح أن النظام المصري يتفوق في عدة جوانب:

— الاستقلالية المؤسسية: مجلس الدولة المصري أكثر استقلالية من مجلس شورى الدولة العراقي، الذي يرتبط تنظيمياً برئاسة الوزراء^(٢).

— وضوح النصوص: قانون مجلس الدولة المصري أكثر تفصيلاً ووضوحاً من قانون مجلس شورى الدولة العراقي^(٣).

— نطاق الرقابة: الرقابة في مصر أوسع نطاقاً، حيث لا تحصر القرارات الرئاسية من الرقابة بشكل مطلق كما هو الحال في العراق^(٤).

غير أن النظامين يتشابهان في بعض التحديات، مثل بطء الإجراءات أحياناً، وصعوبات تنفيذ الأحكام ضد الإدارة.

يتضح من خلال استعراض نظام الرقابة القضائية على القرارات الفردية في مصر، أنه نظام متطور وراسخ، يتمتع باستقلالية مؤسسية عالية، ووزارة في الاجتهادات القضائية، ووضوح في التنظيم التشريعي. وقد نجح القضاء الإداري المصري في ترسيخ مبدأ خضوع الإدارة للقانون، والتضييق من نطاق أعمال السيادة، وتوسيع رقابته ليشمل السلطة التقديرية للإدارة. غير أن هذا النظام لا يخلو من تحديات، أبرزها بطء البت في بعض الدعاوى، وصعوبات تنفيذ الأحكام أحياناً. وهذه النتائج ستشكل الأساس الذي سنبني عليه المقارنة التفصيلية في المطلب الثالث.

(١) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مصدر سابق ص ٩٢.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٣) أ. علي عبد الزهرة، نظرية القرار الإداري في الفقه والقضاء: مقارنة بين العراق ومصر، مجلة كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢٢. ص ٩٠.

(٤) د. فاروق أحمد خماس، مصدر سابق، ص ٤٣٢.

المبحث الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين القضائيين

بعد استعراض الإطار المؤسسي ونطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية في كل من العراق ومصر على حدة، تبرز الحاجة إلى إجراء مقارنة تحليلية نقدية بين النظامين. لا تهدف هذه المقارنة إلى مجرد سرد أوجه الشبه والاختلاف فحسب، بل إلى تقييم مدى فاعلية كل نظام في تحقيق الغاية المنشودة، وهي حماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة، وهو ما يخدم الفرضية الثالثة للدراسة بشكل مباشر. ولتحقيق ذلك، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

المطلب الأول: أوجه التشابه بين النظامين القضائيين

رغم الاختلافات في النشأة والتطور، إلا أن هناك قواسم مشتركة جوهرية تجمع بين النظامين القضائيين في العراق ومصر، نابعة من تأثرهما المشترك بالفقه والقضاء الإداري الفرنسي، ويمكن رصدها في النقاط الآتية:

1. أخذ كلا النظامين بازدواجية القضاء: يتبنى كل من العراق ومصر نظام القضاء المزدوج، حيث توجد محاكم عادية تختص بالمنازعات المدنية والتجارية، ومحاكم إدارية متخصصة (محكمة القضاء الإداري التابعة لمجلس شورى الدولة في العراق، ومجلس الدولة بمحاكمه المتدرجة في مصر) تختص بالفصل في المنازعات الإدارية ورقابة مشروعية القرارات الإدارية^(١).

2. وحدة معايير الرقابة على المشروعية: يتفق القضاء في البلدين على إخضاع القرار الإداري الفردي لرقابة مشروعية مبنية على الأركان الأربعة الكلاسيكية، وهي: الاختصاص، والشكل والإجراءات، والسبب، والمحل والغاية. ويؤدي ثبوت أي عيب في هذه الأركان إلى إلغاء القرار^(٢).

3. الاعتراف بالتظلم الإداري كآلية تمهيدية: يعترف كلا التشريعين بحق المتضرر في التظلم إدارياً، ويجعلان منه في حالات محددة (خاصة تلك المتعلقة بالوظيفة العامة والقرارات التأديبية) شرطاً وجوبياً لقبول دعوى الإلغاء، بهدف تخفيف العبء عن القضاء وإتاحة الفرصة للإدارة لتصويب أخطائها^(٣).

(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ١٥٠.

(٢) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٨٢.

(٣) د. محمد علي جواد، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

٤. تكريس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: يستقر الفقه والقضاء في كلا البلدين على أن القرارات الإدارية تسري للمستقبل ولا تمتد آثارها للماضي، حماية للمراكز القانونية التي نشأت للأفراد، إلا في استثناءات ضيقة يحددها المشرع لتحقيق المصلحة العامة^(١).

المطلب الثاني: أوجه الاختلاف بين النظامين القضائيين

رغم أوجه التشابه، تكشف الدراسة المقارنة عن تباينات جوهرية تعكس مدى نضج وفعالية كل نظام في توفير الضمانات للمواطنين، وتمثل أبرزها في:

١. من حيث الاستقلالية المؤسسية:

يتمتع مجلس الدولة المصري باستقلالية مؤسسية ودستورية راسخة، مما يمنحه حيادية تامة في مواجهة السلطة التنفيذية. في المقابل، عانى مجلس شورى الدولة العراقي تاريخياً من إشكاليات تتعلق بارتباطه الهيكلي والإداري برئاسة مجلس الوزراء، مما أثار تساؤلات فقهية حول مدى استقلاليته الكاملة عند نظر الطعون الموجهة ضد قرارات الحكومة العليا^(٢).

٢. من حيث الوضوح التشريعي والتفصيل:

يتميز التشريع المصري (قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) بالتفصيل والدقة في تنظيم اختصاصات المحاكم، وإجراءات رفع الدعاوى، والمواعيد، مما يقلل من الاجتهادات المتضاربة. أما التشريع العراقي، فيعاني من تشتت النصوص وغياب قانون موحد للإجراءات الإدارية، مما يترك فراغاً تشريعياً يضطر القضاء لسده، وأحياناً يؤدي إلى تباين في التطبيق^(٣).

٣. من حيث نطاق أعمال السيادة واستثناءات الرقابة:

يعد هذا أخطر أوجه الاختلاف. ففي مصر، ضيق القضاء الإداري نطاق أعمال السيادة بشكل كبير، وأخضع معظم قرارات رئيس الجمهورية الإدارية للرقابة القضائية. بينما في العراق، نصت المادة (٧/خامساً) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل على أن المراسيم

(١) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، ط٢، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٢١٠.

٢

(٢) د. سعاد حسن، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

٣

(٣) أ. علي عبد الزهرة، مصدر سابق، ص ٩٢.

والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية تعد من أعمال السيادة، مما حصن مساحة واسعة من القرارات الفردية والإدارية العليا من أي رقابة قضائية، وهو ما يمثل فجوة كبيرة في حماية حقوق المواطنين^(١).

٤. من حيث الغزارة والاتساق في الاجتهاد القضائي:

يملك مجلس الدولة المصري تراكما قضائيا يمتد لعقود، أنتجت فيه المحكمة الإدارية العليا مبادئ قانونية ملزمة وواضحة وسعت من نطاق حماية الأفراد. بينما لا يزال الاجتهاد القضائي الإداري في العراق في طور النمو، ويعاني أحيانا من عدم الاتساق في بعض المبادئ، خاصة فيما يتعلق بتفسير نصوص القرارات ذات قوة القانون^(٢).

المطلب الثالث: التقييم النقدي والتوصيات الإصلاحية

بناء على ما سبق، يمكن تقييم فاعلية الضمانة القضائية في كلا النظامين واستخلاص التوصيات اللازمة لتعزيزها:

أولاً: التقييم النقدي:

- النظام المصري: يعد أنموذجا متقدما في توفير الضمانات القضائية، حيث يجمع بين الاستقلالية المؤسسية، والوضوح التشريعي، والاجتهاد القضائي الموسع. غير أنه، كما أشارت دراسة د. أحمد عبد الحميد (٢٠١٨)، يعاني أحيانا من بطء في البت في الدعاوى بسبب تراكم القضايا، مما قد يؤخر إنصاف المتضررين^(٣).
- النظام العراقي: يظهر نقضا نسبيا في الضمانات المقررة للأفراد. فإلى جانب طول الإجراءات القضائية، فإن غياب النصوص الصريحة في بعض المواضع، والتوسع غير المبرر في مفهوم أعمال السيادة، يضعف من فاعلية الرقابة القضائية كحاجز أمام تعسف الإدارة^(٤).

(١) أ. محمد كريم الساعدي، مدى التزام الإدارة بحقوق الأفراد عند تنفيذ القرار الإداري: دراسة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢٠، ص

٧٨.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة ...، مصدر سابق، ص ١٦٦-١٦٧.

(٣) د. أحمد عبد الحميد، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٤) أ. محمد كريم الساعدي، مصدر سابق، ص ٤٥.

ثانيا: التوصيات الإصلاحية (بما يتلاءم مع الفرضية الثالثة):

لتعزيز فاعلية الرقابة القضائية وضمان حماية أفضل للمواطنين في العراق (مع الاستفادة من التجربة المصرية)، تقترح التوصيات الآتية:

1. تشريعيا: الإسراع بإصدار قانون الإجراءات الإدارية العراقي الموحد، لتنظيم كافة جوانب العمل الإداري والرقابة عليه بشكل شامل، وسد الفراغ التشريعي الحالي.

2. دستوريا وقضائيا: تعديل النصوص التي تحصن قرارات رئيس الجمهورية باعتبارها أعمال سيادة بشكل مطلق، وتضييق هذا المفهوم ليقصر فقط على الأعمال السياسية العليا التي تمس كيان الدولة، وإخضاع القرارات الإدارية العادية الصادرة عن الرئاسة لرقابة القضاء الإداري، أسوة بما استقر عليه الفقه والقضاء في مصر وفرنسا^(١).

3. مؤسسيا: تعزيز الاستقلالية المالية والإدارية الكاملة لمجلس شورى الدولة العراقي، لضمان حياديته التامة عند نظر الطعون المرفوعة ضد الجهات التنفيذية العليا.

4. إجرائيا: تفعيل آليات التقاضي الإلكتروني وتبسيط إجراءات رفع الدعاوى الإدارية لتسريع البت فيها، وتجاوز إشكالية طول الإجراءات التي تعاني منها كلا المنظومتين بدرجات متفاوتة.

يتضح من خلال المقارنة أن كلا النظامين يهدفان إلى حماية الأفراد من تعسف الإدارة، إلا أن النظام المصري يتفوق بشكل ملحوظ من حيث نضج الإطار التشريعي، واستقلالية الجهاز القضائي، وتضييق نطاق الاستثناءات (أعمال السيادة). وفي المقابل، يواجه النظام العراقي تحديات هيكلية وتشريعية تتطلب إصلاحات جذرية، أبرزها تضييق مفهوم أعمال السيادة وإصدار قانون موحد للإجراءات الإدارية، لضمان تحقيق التوازن المنشود بين امتيازات الإدارة وحقوق المواطنين، وهو ما يحقق الغاية الأساسية من هذه الدراسة.

المراجع

أولا: الكتب والمؤلفات

1. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.
2. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
3. خالد خليل ظاهر، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط: دار المسيرة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٨.

4. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، ط ٢، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
5. سعد عصفور، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.
6. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، جامعة عين شمس، ١٩٨٩.
7. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
8. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة - قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢.
9. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٣.
10. عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٥٥.
11. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
12. علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
13. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد القضاء الإداري، ط ٢، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٣، ص ٩٧-٩٨.
14. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، د.ت.
15. فؤاد العطار، القانون الإداري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
16. ليون دوجي، دروس في القانون العام ترجمه: د. رشدي خالد منشورات مركز البحوث القانونية بغداد ١٩٨١.
17. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
18. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٦٠.
19. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١.
20. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦.
21. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة. منشأة المعارف، ١٩٦٨.
22. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٩.
23. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
24. محمد عبد الله حمود الدليمي، تحول القرار الإداري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠١.
25. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٣.
26. محمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣.
27. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري: التعريف والمقومات - النفاذ والإنقضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

28. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (المجلد الثاني)، مطبعة دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧.
29. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
30. محمود حلمي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الاتحاد العربي للطباعة، ١٩٧٠.
31. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
32. مصطفى أحمد الديدا موني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.
33. نبيلة عبد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
34. نعمان أحمد الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
35. هاشم خالد، مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء : دراسات في قانون المرافعات، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٩٠.
36. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري - الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
37. وجدي راغب، النظرية العامة للتنفيذ القضائي في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.

ثانيا: الرسائل والأطروحات الجامعية

38. أحمد خورشيد المفرجي، سلطة الإدارة في سحب العمل في عقود الأشغال العامة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.
39. أحمد عبد الحميد، الطعن في القرارات الإدارية الفردية في القانون الإداري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٨.
40. رافع خضر صالح شبر، التنظيم الدستوري لعلاقة الدولة بالفرد، رسالة ماجستير، جامعة بابل - كلية القانون، ٢٠٠٧.
41. سعاد حسن، ضمانات المشروعية في القرار الإداري: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧.
42. سليم نعيم الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.

ثالثا: البحوث والمقالات المنشورة في المجلات والدوريات

43. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٦.

44. ذكرى عباس علي ناصر الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٥.
45. رمزي الشاعر، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية . السنة ١١ عدد ٢ ، يوليو ١٩٦٩ .
46. سناء طعمة مهدي، الجهة المختصة في فض توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في مجلس الدولة، بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد ٨، ١٩٩٩.
47. شمس ميرغي علي، القرارات الإدارية التنظيمية، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٩، العدد ١، ١٩٨٧.
48. طه محمود طه، ومحمد فوزي أحمد، سريان القرارات الإدارية بحق الأفراد، مجلة كلية القانون جامعة الأنبار، مجلد ٣، عدد ١، ٢٠٢٥.
49. عادل وناس وحكيمة مناع، معوقات الحماية القضائية من تعسف الإدارة في استعمال السلطة: بحث في النقائص وأوجه القصور ومظاهر المحدودية، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مج. ٨، ع. ٢، كانون الأول ٢٠٢٥.
50. عبد الرحمن نورحان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق: حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥.
51. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
52. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري - الجزء الأول - قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، ١٩٧٨.
53. عصام عبد الوهاب البرزنجي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع ١ و ٢، المجلد ٤، ١٩٨٥.
54. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، العدد ١ و ٢، بغداد، ١٩٩٠.
55. علي عبد الزهرة، نظرية القرار الإداري في الفقه والقضاء: مقارنة بين العراق ومصر، مجلة كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢٢.
56. فاروق أحمد خماس، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، العدد ١ و ٢، ١٩٩٠.
57. محمد كريم الساعدي، مدى التزام الإدارة بحقوق الأفراد عند تنفيذ القرار الإداري: دراسة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢٠.