



Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Feb 2026, 6(5): 383-407
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN: 2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

The Legal System of Urgent Orders in Iraq

Wasam Ali Al-Mayali ^{*1}, Ali Mashhadi²

Keywords:

*Urgent Orders,
Administrative
Judiciary,
Internal
Constitutional
Circumstances,
Administration
of Law.*

Abstract

Iraq is one of the countries that has witnessed significant development in the structure of its administrative judiciary and the organization of its jurisdiction, influenced on the one hand by comparative legal experiences and, on the other, by its internal political and constitutional circumstances. The establishment of the administrative judiciary in Iraq constituted an important step toward consolidating the principle of legality and ensuring that the administration remains subject to the law. This, in turn, created a need to develop rapid and effective mechanisms for protecting rights and freedoms, most notably urgent orders. Such orders have become one of the essential tools through which the administrative judge may intervene immediately in response to administrative actions whenever an imminent danger threatens individuals' interests or risks depriving them of their rights if they await a final judgment on the merits of the action.

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

2 Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Al-Mayali, W. A & Mashhadi, A (2026). "The Legal System of Urgent Orders in Iraq". *Interdisciplinary Legal Research*, 6(5): 383-407.



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

مقاله بحثیه

(الصفحة ٣٨٣-٤٠٧)

النظام القانوني للأوامر المستعجلة في العراق

وسام علي الميالي*^١، علي مشهدي^٢

١. طالب دكتوراه، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

٢. استاذ قانون العام، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

المخلص

يعد العراق من الدول التي شهدت تطورا ملحوظا في بنية القضاء الإداري وتنظيم اختصاصاته، متأثرا في ذلك بالتجارب القانونية المقارنة من جهة، وبالظروف السياسية والدستورية الداخلية من جهة أخرى. فقد شكل إنشاء القضاء الإداري في العراق خطوة مهمة لترسيخ مبدأ المشروعية وضمان خضوع الإدارة للقانون، الأمر الذي أفرز بدوره الحاجة إلى تطوير آليات سريعة وفعالة لحماية الحقوق والحريات، من أبرزها الأوامر المستعجلة. فهذه الأوامر باتت تمثل إحدى الأدوات الجوهرية التي يمارسها القاضي الإداري للتدخل الفوري في مواجهة تصرفات الإدارة، متى كان هناك خطر داهم يهدد مصالح الأفراد أو يعرض حقوقهم للضياع إذا ما انتظروا صدور حكم فاصل في موضوع الدعوى. الكلمات المفتاحية: أوامر المستعجلة، القضاء الإداري، الظروف الدستورية الداخلية، الإدارة للقانون.

المقدمة

لقد ارتبط النظام القانوني للأوامر المستعجلة في العراق بإطار تشريعي وإجرائي متداخل، يجمع بين النصوص الدستورية التي أرسى دعائم مبدأ سيادة القانون، والتشريعات الإجرائية التي منحت القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر وقتية، فضلاً عن الاجتهادات القضائية التي أسهمت في رسم حدود هذا النظام وبيان نطاقه العملي. ومن هنا، فإن دراسة هذا النظام تقتضي الوقوف على فلسفته التشريعية التي أرادها المشرع العراقي كضمانة وقائية، وفي الوقت نفسه تحليل الإطار الإجرائي الذي يحدد شروط اللجوء إلى القاضي الإداري لإصدار الأمر المستعجل.

كما أن البيئة العراقية، بما تحمله من خصوصيات سياسية وإدارية، انعكست بشكل مباشر على طبيعة الأوامر المستعجلة في القضاء الإداري. ففي ظل التحديات التي يواجهها النظام الإداري، تزداد الحاجة إلى حماية عاجلة لحقوق الأفراد، سواء تعلق الأمر بقرارات إدارية تمس الوظيفة العامة، أو تلك المتعلقة بالملكية والعقود الإدارية، أو غيرها من المجالات التي تتقاطع فيها سلطة الإدارة مع مصالح الأفراد. وهذا ما يجعل من دراسة النظام القانوني للأوامر المستعجلة في العراق مدخلا ضروريا لفهم الدور الحيوي للقضاء الإداري في ترسيخ العدالة الإدارية.

ولذلك تم تقسيم هذا الفصل إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: القوانين واللوائح المتعلقة بالأوامر المستعجلة في العراق

المطلب الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية في العراق في إصدار الأوامر المستعجلة

المطلب الأول: القوانين واللوائح المتعلقة بالأوامر المستعجلة في العراق

تشكل الأوامر المستعجلة في النظام القضائي العراقي آلية قانونية استثنائية وسريعة، تهدف إلى توفير حماية قضائية عاجلة للمتعاملين مع الجهات الإدارية. وينبغي تنظيم هذه الأوامر على إطار قانوني محدد، يستند في أساسه إلى قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، الذي يعد التشريع الأساسي المنظم لعمل القضاء الإداري في العراق. حيث خول هذا القانون المحاكم الإدارية صلاحية إصدار أوامر مستعجلة في حالات الضرورة الملحة التي يتعذر معها انتظار الفصل في أصل الدعوى، لتفادي وقوع ضرر لا يمكن تداركه لاحقاً. كما تستند هذه الإجراءات إلى قانون المرافعات المدنية في الجوانب الإجرائية التي لا تتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية، مما يشكل نسيجاً قانونياً متكاملًا يهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات السرعة في حماية الحقوق وضرورات ضمان سيادة القانون.

إن وجود الإدارة طرفاً في العلاقة القانونية مع الأفراد، بما تتمتع به من سلطات وامتيازات كثيرة لا شك يؤدي في كثير من الأحيان إلى قيام الإدارة بارتكاب بعض الأخطاء عندما تصدر البعض قراراتها دون روية أو على استعجال، وقد يحدث أن عدم انتباه أو تجاهل الإدارة لبعض القواعد القانونية التي شرعها المشرع حفاظاً على المصلحة العامة للأفراد. ولما كانت الإدارة

في تواصل مستمر مع الأفراد فقد تؤدي هذه الأخطاء إلى حدوث أضرار بهم، ومن المقتضيات الضرورية للعدالة ومقوماتها أن تخضع قرارات الإدارة لحكم نصوص القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا .

الفرع الأول: قانون المرافعات

ففي العراق فنجد ان حق الدفاع امام محاكم مجلس الدولة مكفول وهو مبدأ عام سارت عليه المحاكم الادارية لارتباطه بحق التقاضي والمحاكمة العادلة كما اشرنا سابقا وخاصة ما يتعلق بمصلحة الموظف المتهم حيث ان له الحق في استخدامه لدفع التهم الموجهة اليه امام اللجان التحقيقية ، كما ان عدم استخدام هذا الحق لا ينطوي على مخالفة فلا يمكن اجباره على الاجابة اذا ما امتنع عن استخدام هذا الحق ولا يمكن محاسبته على ذلك، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة في احد قراراتها تحت المبدأ القانوني (عدم استعمال الموظف لحقه في الدفاع عن نفسه امام اللجنة التحقيقية لا يعد مخالفة انضباطية) حيث ورد في القرار يتعين على اللجنة التحقيقية الاسترشاد بقواعد التحقيق في الدعوى الجزائية بما يتلائم وطبيعة الدعوى الانضباطية، لاسيما القواعد التي تحكم حقوق المتهم وضمانته، ومقتضى ذلك ان يتم التحقيق تحريريا مع الموظف ويثبت اقواله وان تتم مواجهته بما منسوب اليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه بالوسائل المشروعة، فأنت اختار الصمت امتنع عن اللجنة التحقيقية اجباره على الكلام او معاقبته على هذا الموقف انما يكون للجنة التحقيقية استخلاص الحقيقه من الادلة الاخرى، وبعد الصمت في هذه الحالة نزولا من الموظف في الدفاع عن نفسه، فاذا وجدت اللجنة التحقيقية أن الواقعة المنسوبة اليه ثابتة بأدلة اخرى على النحو الذي تقوم مسؤوليته عن الفعل فانها توصي بمعاقبته، اما اذا لم تجد في الادلة ما يثبت قيامه بذلك الفعل فلا توصي بمعاقبته ، ولا يصح عد الامتناع لذاته مخالفة انضباطية تقوم عليها العقوبة ..).

وحدد المشرع العراقي في المواد من (١٤٢) حتى (١٤٩) من قانون المرافعات المدنية حالات وصور للمسائل المستعجلة وهي: منع المدعى عليه من السفر: حيث أجاز المشرع للمدعي أن يتقدم بطلب مستعجل للقضاء هادفاً منع خصمه من السفر في حال قيام دوافع جدية تظهر نية المدعى عليه في السفر بغية الفرار من الدعوى، وفي حال تثبتت المحكمة من ذلك فلها أن تكلف المدعى عليه أن يختار من يقوم مقامه ممثلاً له في الدعوى حتى صدور الحكم البات فيها، وإذا امتنع عن ذلك فتقرر المحكمة منعه من السفر، بعد أن تلزم المدعي بأن يقدم كفالة تغطي ما قد يصيب المدعى عليه من ضرر نتيجة ذلك. قطع المرافق العامة فأجاز المشرع لمن قطعت عنه خدمات المياه أو الكهرباء أو الهاتف بصورة تعسفية أن يتقدم بطلب للقضاء المستعجل لإعادتها.

اثبات حالة وصف حالة راهنة: ينعقد اختصاص قاضي الأمور المستعجلة لإثبات أو وصف حالة راهنة لمعالم وقائع من المحتمل

^١ . الظاهر، خالد خليل، ٢٠٠٩، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء اللغاء دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ص ٢٤٥.

^٢ . القرار ١٠٤٥ قضاء موظفين - تمميز / ٢٠١٤ في ٢٠١٦/٦/٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة سنة ٢٠١٦، ص ٤١٦، منشور

^٣ . أمين، فزات رستم، ٢٠٠٩، إجراءات القضاء المستعجل والولائي وطرق الطعن فيها، المجلد الرابع، العدد الثالث، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإنسانية، ص ١٧٥.

أن تصبح موضوع نزاع أمام القضاء مستقبلاً حينما يخشى من ضياع المعالم بمرور الوقت، فيتقدم أحد الأطراف بطلب لقاضي الأمور المستعجلة لإجراء كشف ومعاينة وتثبيت حالة تلك الوقائع.

الإقرار بالسند العادي: فيكون لمن بيده سند غير رسمي أن يطالب قاضي الأمور المستعجلة أن يدعو من ينسب إليه توقيع على السند ليقر بما هو وارد فيه حتى لو كان الالتزام محل السند غير مستحق الأداء بعد.

سماع شاهد يخشى فوات فرصة الاستماع إليه حيث أجاز القانون لمن يخشى فوات فرصة الاستماع إلى شاهد في موضوع لم يعرض على القضاء، ويحتل عرضه بعد أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة الاستماع إليه في مواجهة ذوي الشأن، مع الإشارة إلى أنه ليس من اللازم أن يكون موضوع النزاع يمكن إثباته بالشهادة أو لا لأن هذه المسألة أساساً من اختصاص محكمة الموضوع.

الحراسة القضائية: يمكن لكل صاحب مصلحة خشي من خطر حال وحقيقي فيما لو بقي المال في يد حائزته أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة أن يضع ذلك المال سواء أكان منقول أو عقار تحت الحراسة القضائية.

كما يشترط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أن يخشى من تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حدوث نتائج يتعذر تداركها، وهو ما يعبر عنه بشرط الاستعجال، بمعنى أنه لو تأخر بحث القضية دون صدور قرار بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه حتى يتم الفصل في طلب دعوى الإلغاء لحدث ضرر بليغ يلحق ذا الشأن ويتعذر تلافيه وتداركه بعد الحكم بالإبطال أو الإلغاء. فشرط الاستعجال يعبر به عن خطورة الموقف الناجم عن تنفيذ القرار الإداري الذي بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم على صاحب الشأن لا يمكن إصلاحه مستقبلاً إذا ما ألغي القرار المطعون فيه، فتتعقد للطاعن مصلحة في طلب وقف التنفيذ بصفة مستعجلة ريثما يتم الفصل في الموضوع الذي قد يستغرق الكثير من الوقت.

هذا، ولم يتناول المشرع العراقي النص على هذا الشرط صراحة في قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ بجميع تعديلاته، بيد أنه يستدل على وجوب توافر هذا الشرط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من خلال بعض قواعد القضاء المستعجل التي نص عليها المشرع في قانون المرافعات المدنية النافذ، حيث نص على أنه يجوز للمدعي أن يستصدر قراراً من القضاء المستعجل بمنع المدعى عليه من السفر إذا قامت أسباب جدية تدعو إلى الظن بأن قرار المدعى عليه من الدعوى أمر قريب الوقوع، ولها في حالة المنع تكليف المدعي بتقديم كفالة مالية لضمان ما، عسى أن يصيب المدعى عليه من ضرر.

٤

^١ . المادتين (١٤٨، ١٤٧) قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لعام ١٩٦٩.

^٢ . عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٣٣٢.

^٣ . حسن صلاح جبير، ١٩٩٩، القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين بغداد، العراق، ص ٦٢.

^٤ . قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٥) / اتحادية تمييز (٢٠١٠) بجلسة ٦/٥/٢٠١٠، (غير منشور).

ولم ينص المشرع العراقي على نظر الدعوى الدستورية الموضوعية بصورة مستعجلة لا في قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ ولا في نظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ واكتفى النظام الداخلي بإمكانية النظر في طلبات القضاء المستعجل وفقا للأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل. وقد سار القضاء العراقي على اشتراط توافر ركن الاستعجال للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، حيث نص على أنه ما كان على محكمة بداءة البيع^١ التي أقيمت أمامها الدعوى البدائية المرقمة ١٩١١ / ب / ٢٠٠٩ ابتداء، أن تقرر إيقاف إجراء انتخابات الاتحاد العام للتعاون المقرر إجراؤها في ٢٢/١٢/٢٠٠٩، لأن مثل هذا الطلب ليس من اختصاص المحكمة اتخاذه، ولا يعتبر أمرا ولائيا لأنه يشترط في الأمر الولائي توافر ركنين هما: حالة الاستعجال ووجود نص في القانون يخول القاضي اتخاذه.

كذلك، أشار مجلس الدولة العراقي في أحد أحكامه إلى شرط الاستعجال والآثار التي يتعذر تداركها لوقف التنفيذ، حيث جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة عندما صادقت على حكم محكمة القضاء الإداري الذي قضى بوقف تنفيذ أمر تخلية ما نصه: ولدى عطف النظر على القرار المميز، وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن قرار المحكمة المؤرخ في ١٧/٢/١٩٩٢ متضمن وقف تخلية الدكان تلافيا للضرر المحتمل (٣).

وأجازت المادة (١٤٩) من قانون المرافعات العراقي للطالب أن يستصدر إذنًا من القضاء المستعجل للقيام بتنفيذ التزام على نفقة الخصوم أو القيام بعمل أو تصرف في الأحوال التي يجيزها القانون، وبذلك قضت محكمة التمييز العراقية في قرار لها^٢ "إن طلب الإذن بصرف مبلغ لإكمال البناء يخضع للمادة (١٤٩) من قانون المرافعات وهذا الطلب يجب أن يستند إلى حالة منصوص عليها في القانون وإن المادة (٢٥٠) من القانون المدني أجازت مثل هذا الطلب بشرط أن يثبت أن المدين لم يتم بتنفيذ التزامه، وقد اشترطت المادة (١٥٠) من قانون المرافعات أن يبلغ الخصم بعريضة الطلب مع المستندات المعززة له قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة وهذا يقتضي جمع الطرفين في جلسة محددة بعد اجراء التبليغ المذكور وسماع أقوال الطرفين في هذه الجلسة ، كما إن على المحكمة أن تصدر قرارها بشأن الطلب المستعجل خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام .

حيث أن الدعوى هي مواجهة بين الخصوم، والمواجهة لا تحصل إلا بعد حصول العلم لدى الطرف الآخر بالدعوى ومضمونها والمدعي فيها والمحكمة التي أقيمت أمامها، وكل ذلك يحصل عند تبليغ الخصم وفقا لما قرره قواعد التبليغ المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل والتبليغ وفقا لما قرره المادة (١٣) من قانون المرافعات المدنية هو توقيع

^١ . المادة (١٤٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ .

^٢ . قرار محكمة التمييز العراقية رقم ١٠٦/٩٧٠ بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢ .

^٣ . المادة (١٥٠) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الخصم أو وكيله بحضور الموظف المختص على ورقة التبليغ أو على عريضة الدعوى للحضور في الموعد المعين . ويقوم بمهمة التبليغ من يعينهم وزير العدل من الموظفين، ويجوز إجراء التبليغ برسالة رسمية من المحكمة بواسطة البريد المسجل المرجع أو بريقة مرجعة في الأمور المستعجلة ويقرر من المحكمة وفي حالة عدم وجود مكاتب للبريد في المكان المطلوب للتبليغ فيه، يقوم بالتبليغ رجال الشرطة، وهذه المهمة تتولاها المحكمة عن طريق المبلغين وليس الخصوم وهذا ما قرره محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية، أن إجراءات التبليغ تتولاها المحكمة وليس لها أن تعهد بما إلى أطراف الدعوى ويقوم القاضي بمراقبة التبليغ التي تمت أمام إدارة الدعوى ويقرر أما أن التبليغ صحيحة ومطابقة للقانون، أو أنها مخالفة للقانون ويتوجب على موظفي إدارة الدعوى إرسال تبليغ جديدة لأصحاب الشأن.

وقضت محكمة استئناف بغداد الرصافة بصفتها التمييزية في قرار لها بأن المعارضة لم تبلغ بقرار الحكم الغيابي وإنما تبلغ عنها المدعو (ش) بصفته مديراً للأموال الشائعة وحيث أن الشخص المذكور لا يعد من الأشخاص الذين يجوز أن يجوز تسليمهم ورقة التبليغ المذكورين في المادة (١٨) من قانون المرافعات المدنية، إذ لا يعد مقيماً معها أو ممن يعمل في خدمتها لأن مدير المال الشائع له مهمة محددة تتعلق بإدارة الأملاك الشائعة فحسب، أضف إلى ذلك أن العقار موضوع الدعوى لم يكن من ضمن الأملاك التي يديرها .

كما قضت بأن التبليغ لم يستوفي الشكلية القانونية المنصوص عليها في المادة (١٨) من قانون المرافعات المدنية إذ أن حارس العمارة الذي جرى تبليغه على الإنذار المسير إلى المدعى عليه لم يكن ممن يعملون بخدمته أو أحد مستخدميهم في محل عمله مما لا يجوز تبليغه بدلا عنه .

يجب أن تشتمل عريضة الدعوى على البيانات الآتية:

- ١- اسم المحكمة التي تقام الدعوى أمامها.
- ٢- تاريخ تحرير العريضة.
- ٣- اسم كل من المدعي والمدعى عليه ولقبه ومهنته ومحل إقامته، فإن لم يكن للمدعى عليه محل إقامة معلوم، فآخر محل كان به.
- ٤- بيان المحل الذي يختاره المدعي لغرض التبليغ.
- ٥- بيان موضوع الدعوى، فإن كان منقولاً ذكر جنسه ونوعه وقيمه وأوصافه، وإن كان عقاراً ذكر موقعه وحدوده أو موقعه

^١ . الصاوي، أحمد السيد، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، مصدر سابق، ص ٣٣.

^٢ . شوشاري، صلاح الدين محمد، ٢٠١٠، أصول المحاكمات المدنية، النظام القضائي، نظرية الدعوى الاختصاص القضائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص ٤٤.

^٣ . قرار محكمة استئناف بغداد الرصافة بصفتها التمييزية، رقم ١٦٢٣/٢٠١٣ تاريخ ٢٩/٥/٢٠١٣، مجموعة الأحكام العدلية ٢٠١٣، ص ٢١٥.

^٤ . قرار محكمة استئناف بغداد الرصافة بصفتها التمييزية، رقم ٥٩٥ / ٢٠١٣ تاريخ ٥/٨/٢٠١٣، مجموعة الأحكام العدلية ٢٠١٣، ص ١٩٣.

ورقمه أو تسلسله.

٦- وقائع الدعوى وأدلتها وطلبات المدعي وأسانيدها.

٧- توقيع المدعي أو وكيله إذا كان الوكيل مفوضا بسند مصدق عليه من جهة مختصة.

أما إجراءات الدعوى المستعجلة فقد نصت المادة (١٥٠) من قانون المرافعات العراقي أن جميع ما يطبق من إجراءات على الدعوى العادية تطبق على تلك المتضمنة طلبا مستعجلا من علانية وقبول الدفع واللوائح وبذلك قضت محكمة التمييز العراقي بأن "يسري على الطلب المستعجل ما يسري على الدعوى العادية من إجراءات"، وإذا كان تمسك الخصم بالرسالة أو الخطاب يعد حقا له إلا أن ذلك يجب أن يكون بموافقة المرسل وذلك إذا احتوت الرسالة على سر خاص به، فإذا قدمها دون موافقة المرسل فإنه يكون صاحب الشأن أن يتوقى انتهاك حرمة السرية بالطلب من القضاء المستعجل عندما تكون هذه الحرمة مهددة بالانتهاك منع نشر الرسالة أو تقديمها إلى القضاء واستبعادها وطلب التعويض من المرسل إليه، أو أن يطلب عدم تقديم الخطاب حتى يعرض على المحكمة بصفة سرية ويتناقش الطرفان أمامها فيما جاء به عدا ما فيه من أسرار فإذا وجدت المحكمة أن ما فيه من أسرار عدا الأسرار المنتجة في الإثبات اباحت تقديمه، فإذا لم يكن الأمر كذلك فعليها أن لا تسمح بذلك إذا ظهر لديها أنه لم يقدم الرسالة أو الخطاب إلا من باب النكاية بالخصم الآخر والإضرار به.

ويرى البعض أن السبب في عدم تضمين قانون مجلس شورى الدولة المعدل نصا بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، هو أن المشرع كما سبق القول - أحال في المسائل التي لم يرد بشأنها نص خاص فيه، إلى قانون المرافعات المدنية الذي خصص الباب العاشر منه الأحكام القضاء المستعجل والأوامر على العرائض.

وهو لا شك - نقص تشريعي يجب على المشرع العراقي تداركه، ذلك أن أحكام وقواعد الاستعجال في القانون الخاص لا تفي الغرض بالنسبة لدعوى الإلغاء، ولا تنسق مع طبيعتها وأهميتها التي تحظى بها في الأنظمة القانونية والقضائية المقارنة. والمتتبع للقضاء الإداري في العراق يلاحظ أن هنالك طريقا خاصا في المحاكمة حيث لرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن ما يراه لازما من إيضاحات ولا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أي أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو القلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة،

^١ . المادة (٤٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

^٢ . قرار محكمة التمييز العراقية رقم ٩٧٢١ / ٦٨٥ بتاريخ ١٩٧٢/٥/٢٧.

^٣ . الندوي، ادم وهيب، ١٩٧٩، مدى سلطة المحكمة المدنية في تعديل نطاق الدعوى، دار الرسالة، بغداد، ص ٤٤.

^٤ . نشأت، احمد، ١٩٧٢، رسالة الإثبات، جزء الاول، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٥١٢.

^٥ . وما يؤيد هذا النظر: قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق، حيث ذهبت في حكم لها، بشأن الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري برفض طلب وقف الإجراءات المتعلقة بتنفيذ قرار إداري إلى أن القرار المميز فيه من الأوامر على العرائض، وهي من القضاء الولائي المنصوص عليه في المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية المعدل رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وهي غير قابلة للطعن فيها تمييزا عملا بأحكام المادة (١٥٣/١) من القانون المذكور، إذ يتم التظلم فيها لدى المحكمة التي أصدرتها، وتفصل المحكمة في التظلم وقرارها يكون قابلا للتمييز عملا بحكم الفقرة (٣) من المادة (١٥٣). (و حكم المحكمة الاتحادية عدد (٣) / اتحادية / تمييز / (٢٠٠٥)، بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٦.

ومع ذلك فإذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة دفع أو طلب ورقة جديدة جاز لها ذلك مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الأعمال بغرامة لا تتجاوز مئتي ألف دينار عراقي يجوز منحها للطرف الآخر على أن الدافع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبدائها في أي وقت، ويجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق بأمرته بنفسها في الجلسة، أو قام به من تنتدبه لذلك من أعضائها ويصدر الحكم في جلسة علنية ولا تختص محكمة القضاء الإداري في العراق النظر في الدعاوى المتعلقة بالخدمة الوظيفية لأنها تقع ضمن اختصاص مجلس الانضباط العام، لذلك ترد الدعاوى، وكلما وجدت محكمة القضاء الإداري العراقية أنها غير مختصة ترد الدعاوى.

يستنتج الباحث من خلال تتبع تنظيمه في قانون المرافعات العراقي أن المشرع قد سعى إلى تحقيق توازن دقيق بين منح القضاء أداة فعالة وسريعة لمعالجة المستعجلات، والحفاظ على الضمانات القضائية للأطراف. غير أن الباحث يرى أن هذا النص، ورغم كفاءته في تنظيم الإجراءات، إلا أنه بحاجة إلى تطوير يتناسب مع التعقيدات المستجدة، حيث أن ضيق نطاق الحالات المحددة على سبيل الحصر قد يحد أحياناً من مرونة القاضي في مواجهة مستجدات لم يدرجها النص، مما يستدعي في رأي الباحث تبني تفسير أكثر مرونة يواكب المستجدات ويحقق الغاية الأساسية من هذه الأوامر وهي تحقيق العدالة الناجزة دون الإخلال بضمانات التقاضي.

الفرع الثاني: الأحكام القضائية

كما لا نجد ثمة ما يمنع محكمة القضاء الإداري في العراق من نظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل أحكام القضاء المستعجل في قانون المرافعات المدنية على الأقل إلى أن يتم تدارك النقص التشريعي بإيراد نص خاص بهذا الشأن في قانون مجلس شورى الدولة أو بصدر قانون خاص لاستكمال مقومات القضاء الإداري في العراق بإنشاء مجلس دولة بأجهزته المتكاملة. ويؤكد قضاء محكمة التمييز في العراق هذا الاتجاه، فقد ذهبت المحكمة في قرارها بتاريخ ١٤/١/١٩٦٩ إلى أن وقف تنفيذ القرار. يدخل ضمن الولاية العامة للمحاكم بقولها "أما فيما يخص دعوى المدعي في القسم الثاني الذي أوقف هدمه بقرار من المحكمة عند إقامة الدعوى، فإن الحكم برد الدعوى عن هذا القسم جاء صحيحاً أيضاً لأنه تحقق للمحكمة من الكشف الذي اجرتة بمعرفة الخبير المهندس أن بقاء هذا الجزء من الدار يشكل ضرراً على المجاورين يجب إزالته وكان على المحكمة رد الدعوى المدعي من هذه الجهة لأن المدعي يستطيع مراجعة المحكمة لاييقاف تنفيذ الأمر الصادر من البلدية بالهدم. لما للمحاكم من الولاية العامة لضمان هذه الحقوق بل أن محكمة القضاء الإداري - ذاتها - قضت في قرار لها بتاريخ

^١ . مجموعة قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، بغداد، العراق، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٤٠١-٤٠٢

^٢ . انظر في هذا الاتجاه قرار محكمة التمييز بشأن تصحيح القرار التمييزي رقم ٤٦٨ / مستعجل / ١٩٨٨ بتاريخ ١٥/١١/١٩٨٨ الصادر في ٢٤/١١/١٩٨٨. مجلة القضاء، نقابة المحامين في العراق، العددان الأول والثاني (السنة الرابعة والاربعون)، ١٩٨٩، صفحة ٤٨٧، ٤٨٩، وكذلك قرارها في الدعوى ٥٣٥ / مستعجل / ١٩٨٨ بتاريخ

١٩٩٦/٧/٢٢ بإيقاف قرار تخلية دار لحين حسم الدعوى، لكنها عدلت عن هذا القرار واورزت إلى جهة التنفيذ المختصة بالاستمرار بتنفيذ قرار التخلية.

كما نجد المشرع العراقي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يقر بإجراء وقف تنفيذ القرار الإداري وقد أولى إهتماماً بالغاً لدعوى طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إذ يمكن صاحب الشأن من رفع هذه الدعوى في حالة توفر شروطها الشكلية والموضوعية، بالإضافة إلى رفعها أمام الجهة القضائية المختصة سواء أمام قاضي الموضوع أو برفع دعوى إستعجالية أمام قاضي الإستعجال. فبالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام قاضي الموضوع سواء كان ذلك أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، فيتم الفصل فيها بأمر مسبب من طرف التشكيلة الجماعية النازرة في الموضوع، عملاً بما جاء في نص المادة ٨٣٦ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام قاضي الإستعجال، فبغض النظر عن الجهة القضائية النازرة في الطعن سواء كانت المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، فإن البت فيها يؤول إلى التشكيلة الجماعية النازرة في دعوى الموضوع بدلاً من قاضي فرد، كما نجد المشرع العراقي يقر بالطعن في الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ، ذلك في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة ٣١٨٣٧ منه، على أنه يجوز الطعن في الأمر بوقف التنفيذ الصادر من طرف المحكمة الإدارية، أمام مجلس الدولة خلال ١٥ يوماً من تاريخ التبليغ، أما الأوامر القضائية بوقف التنفيذ الصادر من قبل قاضي الإستعجال طبقاً للمواد ٩١٩ و ٩٢١ و ٩٢٢ لا تقبل أي طعن هذا عملاً بما جاء في مضمون نص المادة ٣٦ من القانون سالف الذكر، فعلى خلاف المشرع المصري، نجد المشرع العراقي يعطي إختصاص البت والنطق بالأوامر الإستعجالية الصادرة بوقف التنفيذ للتشكيلة الجماعية التي تنظر في الموضوع بدلاً من القاضي الفرد .

يتضح للباحث من خلال استقراء الأحكام القضائية العراقية أن القضاء العراقي لم يقتصر دوره على مجرد تطبيق نصوص قانون المرافعات حرفياً، بل تجاوز ذلك إلى صياغة مذهب قضائي مستقل يقوم على تفسير شرطي الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق تفسيراً مرناً يتلاءم مع طبيعة كل نزاع، مما وسع من نطاق الأوامر المستعجلة ليشمل مجالات لم ينص عليها المشرع صراحة، وهو ما يعكس وعياً قضائياً راسخاً بدور هذا القضاء كأداة لتحقيق العدالة الناجزة ودفع الظلم الفوري عن الأفراد، حتى في مواجهة نص قانوني مقيد، مما يجعل من الاجتهاد القضائي في العراق ركيزة أساسية لتطوير نظام الأوامر المستعجلة وتكييفه مع مستجدات الحياة.

ويخلص الباحث من هذا المطلب إلى أن الإطار القانوني المنظم للأوامر المستعجلة في العراق، ورغم توفره في نصوص قانون

^١ . وقد صدق قرار العدول تمييزاً من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، التي كانت مرجع الطعن تمييزاً بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، وذلك بالقرار رقم ٣٥ إداري تمييز / ٩٦ بتاريخ ١٩٩٦/٧/٣١

^٢ . الشراوي، عبد الفتاح محمد أبو اليزيد، ٢٠١٣، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة المنوفية، ص ٢٥٩.

المرافعات المدنية والأنظمة الخاصة، إلا أنه يظهر - من وجهة نظر الباحث - تشتت تشريعياً يقف عائقاً أمام بلورة نظرية موحدة ومتكاملة؛ حيث أدى تعدد النصوص وتناثرها بين القوانين العامة والخاصة إلى إرباك الممارسة العملية وأثر على درجة اليقين القانوني. وعليه، يرى الباحث أن المشرع العراقي مدعو إلى تبني تقنين موحد يجمع شتات هذه النصوص ويوضح الغامض منها، ويوسع نطاق تطبيق الأوامر المستعجلة ليشمل المنازعات المستجدة في مجالات التقنية والاقتصاد، مع الحفاظ على الضمانات الأساسية للخصوم، مما من شأنه أن يحقق الانسجام بين النص القانوني والاجتهاد القضائي، ويجعل من هذه الأداة وسيلة أكثر فعالية لتحقيق العدالة الناجزة التي يتطلع إليها المجتمع.

المطلب الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية في العراق في إصدار الأوامر المستعجلة

تعد الأوامر المستعجلة أداة قانونية فعالة لتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وضرورة حماية حقوق الأفراد من خلال تدخل قضائي سريع. وفي العراق، تمثل المحاكم الإدارية الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وقد منحها المشرع العراقي اختصاصاً واضحاً في مجال الأوامر المستعجلة. ويتمثل الاختصاص الأساسي للمحاكم الإدارية العراقية في إصدار الأوامر المستعجلة في اتخاذ تدابير مؤقتة لا مساس بالأصل، بهدف منع ضرر محقق أو وقف تنفيذ قرار إداري مشكوك في مشروعيته لحين الفصل في موضوع الدعوى. ويستند هذا الاختصاص إلى نصوص قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، حيث أجازت المادة (٦) للمحاكم الإدارية أن تأمر بكل إجراء مستعجل تراه ضرورياً لمنع ضرر لا يمكن تداركه. كما يتميز اختصاص المحاكم الإدارية في هذا المجال بكونه اختصاصاً مقيداً من حيث الشروط، حيث يشترط لقيامه توافر عنصر الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق، كما يجب أن يهدف الطلب إلى وقف تنفيذ قرار إداري أو الحفاظ على وضع قائم. ويزر دور هذا الاختصاص بشكل خاص في حالات الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية التي قد تسبب ضرراً فورياً للمطعون ضده، كقرارات الفصل من الخدمة أو إلغاء التراخيص أو وقف الأنشطة التجارية.

الفرع الأول: الأساس القانوني لاختصاص المحاكم الإدارية في إصدار الأوامر المستعجلة

مجلس شورى الدولة في العراق يعتبر جهة قضائية مرتبطة إدارياً بوزارة العدل، وهي تمثل القضاء الإداري في العراق، وهو ينظر في شرعية القرارات الحكومية وكذلك يقوم بمهمة تفسيرية واستشارية. كان أعضاء مجلس الشورى لا يتجاوزون الخمسة عشر عضواً مع الرئيس ومن أشهر أعضائه القاضي ضياء شيت خطاب والقاضي عبد المحسن تركي السالم. تم تأسيسه بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ النافذ المعدل ويمثل قمة هرم القضاء الإداري في العراق وله فلسفته الخاصة في تنظيم وتقييم اتجاهاً الإدارة في السلطة التنفيذية ويتكون من عدد من المستشارين والمستشارين المساعدين الموزعين على لجان. بعض القرارات تعرض على

^١ . محمد صالح مهدي الزهيري، ٢٠٢٤، سلطة القاضي الاستعجالي في النزاعات الضريبية، قراءة في ضوء القوانين: العراقي المصري التونسي، مجلة الحقوق، العدد ٤٨، ص ٤٣٣.

الهيئة الموسعة وله دور مهم جدا في إعداد مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات وغالبية أعضائه من اصحاب الاختصاص القانوني .

ثم صدر في العراق تشريع تغيرت بموجبه تسمية مجلس شوری الدولة إلى مجلس الدولة بالتشريع المرقم ٧١ لسنة ٢٠١٧، ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٥٦) في ٧ شهر ٨ ٢٠١٧ م، وكانت الاسباب الموجبة لهذا التشريع تحقيق استقلال القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية، وجعل مجلس الدولة «هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، والذي يضم القضاء الإداري، ومحاكم قضاء الموظفين، والمحكمة الادارية العليا، وهو يفصل في القضايا المعروضة عليه بصورة حيادية ومستقلة اسوة بمجالس الدولة في الدول المتقدمة.

نظرا للطبيعة الخاصة التي تتمتع بها الطلبات المستعجلة والخصائص التي ذكرناها سابقا في كونها تحمل صفة الاستعجال ولا تحمل التأخير لما قد يترتب ذلك من إهدار لحقوق الأفراد أو تهديد لها بضرر لا يمكن تداركه، فقد عمدت التشريعات إلى إنشاء مؤسسة قانونية هامة وخطيرة في ذات الوقت ولها طبيعة خاصة أطلق عليها مسمى القضاء المستعجل، تتجلى أهمية هذا القضاء في كونه يشكل نظاما وقائيا يصون الحقوق ويحميها من أي خطر أو ضرر داهم، أما خطورته فتكمن في كون القرارات الصادرة عنه قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها وفي الحال وإن كان بعضها قابلا للاستئناف. فإن ذلك لا يشكل حائلا يمنع تنفيذها إلا في حال قررت محكمة الاستئناف إيقاف تنفيذها، علاوة على ذلك فإن لقاضي الأمور المستعجلة سلطات واسعة في تقدير حالة الاستعجال من عدمها، ويذهب بعض الفقه إلى القول بأن قاضي الأمور المستعجلة هو من يحدد اختصاصه خلافا لما هو الحال عليه في بقية المحاكم، كما تنسم الإجراءات المتبعة امامه بالبساطة والسهولة تمكينا له من القيام بمهامه دون تأخير أو تعقيد وعد اختصاصه من متعلقات النظام العام، ولا يجوز للخصوم الاتفاق على استبعاده أو مخالفته.

يقضي المبدأ القانوني العام والذي تتبعه معظم التشريعات المقارنة بأن قاضي الأمور المستعجلة من الممكن أن يكون هيئة قضائية نوعية ومستقلة تباشر اختصاصها باعتبارها قاضيا للأمر المستعجلة تختلف باختلاف الأنظمة القانونية السائدة .

وهو ما انتهجه المشرع العراقي في قانون المرافعات صراحة حينما نص "تختص المحكمة البدائية بنظر المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت، بشرط عدم المساس بأصل الحق" وأكمل في الفقرة الثانية بقوله " تختص محكمة الموضوع بنظر

^١ . فقد صدرت النصوص لتأسيس قضاء اداري كجهة قضائية متخصصة وأحد المكونات الأساسية التي تقوم عليها المنظومة القضائية في السلطنة. وثمة إجماع على أن دور المحكمة كان ملموسا في تحقيق الوعي المجتمعي بالحقوق والحريات، من خلال ما حققته من نقلة نوعية في مستوى الوعي والإدراك العام للمجتمع بحقوقه وواجباته، وهذه النتيجة جرى تلمسها في أعداد الدعاوى المنظورة أمام المحكمة ونوعياتها ومجالاتها المختلفة، والتي تزايدت بشكل مضطرب سنة بعد أخرى، خاصة بعد التوسع في اختصاصات المحكمة بموجب المرسوم السلطاني السامي رقم: ٣ / ٢٠٠٩ م). المصدر: جريدة الوطن، محكمة القضاء الإداري أحد إنجازات النهضة المباركة، الخميس ٢٣ يناير ٢٠٢٠.

^٢ . هاشم، محمود محمود، ١٩٨١، قانون القضاء المدني (ج ١) النظام القضائي، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١١٧.

^٣ . جاء في قرار المحكمة استئناف الإسكندرية إن اختصاص القاضي المستعجل من النظام العام ولا يكفي مجرد الاتفاق بين الطرفين للاتجاه إلى القضاء المستعجل القضية رقم ١٢٩٠ لعام ١١٩٥٥ مدني مستعجل

^٤ . واصل، محمد، شرح قانون أصول المحاكمات الكتاب الأول، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

هذه المسائل إذا رفعت إليها بطريق التبعية أثناء السير في دعوى الموضوع.

يتضح من هذا النص أن قانون المرافعات العراقي قد وضع قاضي المحكمة البدائية مختصا بنظر الطلبات المستعجلة بصفة أصلية حينما يتوفر في المسألة المطروحة شرطي الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق، ثم عاد وأعطى للمحكمة النازرة بموضوع النزاع صلاحية النظر في هذه المسائل إذا ما طرحت بصورة تبعية أثناء النظر في النزاع المطروح أمامها باعتبار أن هذه المسألة فرعية ومرتبطة بموضوع النزاع وإن قاضي الأصل هو قاضي الفرع.

كما أن إن الخصومة في دعوى القضاء المستعجل تنطبق عليها جميع المبادئ العامة التي تحكم الخصومة القضائية، مع التقصير في المواعيد الإجرائية لتوافر حالة الاستعجال .

لقد استقر القضاء العراقي حيث قضت محكمة التمييز في قرار لها جاء فيه أن الأذن الصادر من القضاء المستعجل لا يرتب حقا لطالب الأذن في أساس الحق لأن المحكمة تصدره دون المساس بأصل الحق استنادا للمادة (١٤١) من قانون المرافعات المدنية، وأن محكمة الموضوع هي التي تبحث في أصل الحق عند طرح النزاع عليها.

لذلك فأن لمحكمة الموضوع أن تقضي بخلاف ما ذهب إليه القرار المستعجل وبهذا الاتجاه اخذ القضاء العراقي حيث قضت محكمة التمييز في قرار لها جاء فيه بأن المحكمة الموضوع الحق في أن لا تركز إلى الكشف المستعجل وأن تجري كشفا بمعرفة خبراء بإشرافها إذا كان الكشف المستعجل غير صالح للحكم.

وهناك قرار آخر لها جاء فيه للمحكمة أن تحمل الكشف المستعجل وترجح عليه تقرير الكشف الذي أجرته تحت إشرافها إذا لاحظت في الأول نقضا أو عيبا.

يستنتج الباحث أن الأساس القانوني لاختصاص المحاكم الإدارية العراقية في إصدار الأوامر المستعجلة، ورغم كونه مستمدا بشكل رئيس من قانون المرافعات المدنية بالتطبيق الواسع، إلا أنه يعد تأسيسا غير مباشر للرقابة القضائية المستعجلة على أعمال الإدارة، مما يخلق فجوة تشريعية تضع العبء على عاتق القاضي الإداري في سدها عبر الاجتهاد لتطبيق هذه النصوص العامة على منازعات تتسم بخصوصية شديدة. وبناء عليه، يرى الباحث أن هذه الصيغة التشريعية القاصرة تفرغ الاختصاص من محتواه المؤسسي، وتبرز الحاجة الملحة إلى نص صريح ومستقل في قانون مجلس الدولة أو القضاء الإداري يكرس هذا

١ . المادة ١٤١ من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لعام ١٩٦٩ المعدل.

٢ . جاء في الأسباب الموجبة لقانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل إن ما يميز الطلب المستعجل عن الأمر الذي يصدر على عريضة، إن الدعوى المستعجلة يبلغ فيها الخصم ويمثل طرفاها أمام المحكمة، أما الأمر فيصدر بناء على عريضة يقدمها الشخص دون دعوة الخصم الآخر

٣ . هيكل، علي أبو عطية، ٢٠٠٧، شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ١١٠

٤ . قرار محكمة التمييز المرقم ٧ هيئة عامة / ١٩٧٤، المؤرخ ١٩٧٤/٧/٢، النشرة القضائية، العدد الثالث، السنة الخامسة، ١٩٧٤، ص ١٢٦.

٥ . قرار محكمة التمييز المرقم ١٩٧ / ١٠ / ١٩٧٢، المؤرخ ١٩٧٢ / ٥ / ١١، النشرة القضائية، العدد الرابع، السنة الثالثة، ١٩٧٢، ص ١٩١.

٦ . قرار محكمة التمييز المرقم ٢٩٧ / هيئة عامة أولى / ١٩٧٦، المؤرخ ١٩٧٦ / ٢ / ٢٦، مجموعة الأحكام العدلية، العدد الأول، السنة الثامنة، ١٩٧٦، ص ٥٦.

الاختصاص ويضبط معاييرہ، بما يحقق التوازن بين ضرورة سرعة حسم المنازعات الإدارية العاجلة وضمان مشروعية أعمال الإدارة، ويؤسس لرقابة قضائية مستعجلة فاعلة تكون سنداً حقيقياً لحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة.

الفرع الثاني: نطاق سلطة المحاكم الإدارية في إصدار الأوامر المستعجلة وضوابطها

بالرغم من أن لقبول طلب وقف التنفيذ يشترط توفر ثلاثة شروط منها الإقتران بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى الإلغاء وكذلك شرط الاستعجال وشرط الجدية لكن لم ينص قانون مجلس الدولة العراقي وقانون مجلس شورى إقليم كردستان - العراق على نص يقضي بجواز وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، لكن مصدر وقف تنفيذ القرار الإداري مصدره احكام المبادئ العامة في القانون الإداري .

٢

كما يستند مجلس شورى الدولة في سلطته في وقف تنفيذ القرار الإداري إلى قانون المرافعات المدنية، والذي قد نص على أن: "الطعن بطريق التمييز يؤخر تنفيذ الحكم المميز إذا كان متعلقاً بجيازة عقار أو حق عيني عقاري، وفيما عدا ذلك يجوز لمحكمة التمييز أن تصدر قراراً بوقف التنفيذ إلى أن يفصل في نتيجة الطعن إذا قدم المميز كفيلاً مقتدرًا يضمن تسليم المحكوم به عندما يظهر أنه غير محق في تمييزه ، حيث إن قانون مجلس الدولة قد أجاز للمحكمة الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية عند عدم وجود نص يحكم المسألة .

٤

ولما كان قانون مجلس الدولة النافذ قد نص على سريان أحكام بعض القوانين، ومنها: قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩م في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين في ما لم يرد به نص ، ومن ذلك: إجراءات الطعن في الحكم بوقف التنفيذ، ولما كان طلب وقف التنفيذ يعد من الطلبات المستعجلة، فإن الأمر يقتضي تطبيق القواعد والإجراءات الخاصة بالطعن في الطلبات المذكورة، التي حددها الفقرة (١) من المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية، والتي نصت على أنه: يجوز الطعن بطريق التمييز في القرارات الصادرة من القضاء المستعجل، وفي الحجز الاحتياطي، والقرارات الصادرة في التظلم من الأوامر على العرائض، والقرارات الصادرة بإبطال عريضة الدعوى أو بوقف السير في الدعوى، واعتبارها مستأخرة حتى يفصل في موضوع آخر، والقرارات الصادرة برفض توحيد دعويين مرتبطتين أو

١ . محمد، جميلة أومر، ٢٠١٣، النظام القانوني للطعن باللغاء أمام المحكمة الإدارية في إقليم كردستان - العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك، ص ١٢١.

٢ . تنص المادة (٣٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على للمحكمة النظر في طلبات القضاء المستعجل والأوامر على عرائض وفقاً لأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، أو أي قانون آخر يحل محله وفي ضوء النص أعلاه نجد إن النظام الداخلي للمحكمة لم ينظم الأحكام الخاصة بإصدار الأمر الولائي من قبل المحكمة الاتحادية العليا وإنما أحالها بذلك إلى قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣ . المادة (٢٠٨/١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

٤ . نصت المادة السابعة / الفقرة الحادية عشرة من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في ما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون.

٥ . المادة (٧) الفقرة حادي عشر من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

برفض الإحالة لعدم الاختصاص القيمي أو المكاني، أو قرار رد طلب تصحيح الخطأ المادي في الحكم أو قبوله، وقرار رفض طلب تعيين المحكمين وردهم وقرار تحديد أجور المحكمين، وتكون مدة الطعن في هذه القرارات سبعة أيام تبدأ من اليوم التالي لتبليغ القرار أو اعتباره مبلغاً.

لما كان القضاء المستعجل يهدف إلى اتخاذ إجراء مؤقت يحمي به الحق حماية وقتية لحين الفصل بأصل الحق من قبل القضاء العادي، ولما كان القضاء المستعجل لا يتعدى لأصل الحق لذلك فإنه لا يترتب عليه قطع مدة التقادم أي أن تقديم الطلب المستعجل لا يترتب عليه قطع مدة التقادم .

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة التمييز بأن طلب تثبيت الحالة من قبل القضاء المستعجل والاحتفاظ بحق إقامة دعوى لا يعطلان مدة مرور الزمان .

وكذلك قضت في قرار آخر لها جاء فيه أن الكشف المستعجل لا يرقى إلى مرتبة المطالبة القضائية فلا يقطع مدة مرور الزمان). من ذلك نرى أن المطالبة عن طريق القضاء المستعجل لا ترقى إلى مرتبة المطالبة القضائية وبالتالي لا تؤدي إلى قطع مدة التقادم التي نص عليها القانون لسقوط حق المطالبة بالحق كما جاء بنص المادة (٤٣٧) من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ م تنقطع المدة المقررة لعدم سماع الدعوى بالمطالبة القضائية ولو رفعت الدعوى إلى محكمة غير مختصة من غلط مغتفر فأن طالب الدائن غريمه في المحكمة ولم تفصل الدعوى حتى مضت المدة فأنها تسمع بعدها.

ومن ضوابط القضاء المستعجل أهلية التقاضي حيث نصت المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية بأنه يشترط أن يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى وإلا وجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق. ولا تشترط هذه المادة لصحة الدعوى أهلية الطرفين فيها للمرافعة أي أن المدعي ذو أهلية للإدعاء، ويكون المدعي عليه ذا أهلية لرفع الدعوى عليه وكذلك الشخص الثالث الذي عدته المادة (٧٠) من القانون نفسه السالف الذكر طرفاً في الدعوى بعد قبوله فيها، ولقد ثار خلاف بين الفقهاء حول اشتراط الأهلية في الدعوى المستعجلة حيث يرى غالبية الفقه أنه لا يشترط أن تتوافر في الدعوى المستعجلة الشروط اللازمة لأهلية التقاضي أمام القضاء العادي بل يكفي أن تكون الرفع الدعوى مصلحة محققة وحالة من الإجراء المطلوب ويعملون ذلك بأمرين:

الأول: طبيعة الاستعجال وما يجب له من إجراءات سريعة لدرء الخطر الطارئ مما يتعارض مع المطالبة بأهلية التقاضي العادي

^١ . الفقرة (١) من المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

^٢ . أبو الوفا، أحمد، ١٩٦٨، التعليق على نصوص قانون المرافعات الجديد وقانون الإثبات، شركة الاسكندرية للطباعة والنشر، الاسكندرية، ط ١، ص ١٨١.

^٣ . قرار محكمة التمييز المرقم ٧/ هيئة عامة / ١٩٧٤، المؤرخ ١٩٧٤/٧/٢، النشرة القضائية، العدد الثالث، السنة الخامسة، ١٩٧٤، ص ١٢٦.

^٤ . يقابل هذا النص المادة (٣٨٣) من القانون المدني المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٤٨

^٥ . قرار محكمة التمييز المرقم ٣٦٤ / ٢ / ١٩٧٢، المؤرخ ١٩٧٢/١٠/٤، النشرة القضائية، العدد الرابع، السنة الثالثة، ١٩٧٢، ص ٩٢.

^٦ . كامل، محمد نصر الدين؛ راتب، محمد فاروق، قضاء الأمور المستعجلة، مصدر سابق، ص ٩٨.

التي يلزم لها شروط معينة ولبعضها تراخيص من هيئات خاصة قد تستغرق وقتا للحصول عليها.

الثاني: عدم تأثير الأحكام المستعجلة في الموضوع أو أصل الحق الذي يبقى دائما سليما بالرغم من صدوره.

ووفقا لهذا الرأي فإنه يجوز رفع الدعوى المستعجلة ممن لا أهلية له في رفعها طبقا للقواعد العامة متى كانت له مصلحة من اتخاذ إجراء وقتي ومن ثم يجوز للقاصر المأذون بالإدارة أن يرفع الدعوى بغير إذن من وصية كما يجوز أن ترفع عليه الدعوى ، كذلك ولناقص الأهلية عند وقوع خلاف بينه وبين الوصي أو الولي أو القيم أن يلجأ لقاضي الأمور المستعجلة بطلب الحكم باتخاذ الإجراء الوقي الذي يحفظ له حقوقه من دون الانتظار حتى يعين وصي للخصومة أو ولي أو قيم من الجهة المختصة كما يجوز للمفلس مباشرة الإجراءات التحفظية لما فيها من فائدة ، كما يجوز ذلك لكل من المحجور عليه للسفه أو لضعف^١ في قواه العقلية ولكن لا يجوز ذلك للمعتوه أو لمجنون الذي لا يدري ما يقول أو يفعل والذي لا يسأل عن أعماله ويجوز أيضا للغير للأسباب المتقدمة أن يرفع الدعوى المستعجلة على أي واحد ممن سبق ذكرهم بغير احتياج لتوافر شروط أهلية التقاضي العادي في المدعى عليه .

٢

ويذهب رأي مخالف (٣) إلى أن الأهلية كونها مبدأ عاما في الدعوى الموضوعية يرجع في تحديدها إلى أحكام القانون المدني فمتى كان الشخص أهلا لتصرف معين فان له أن يرفع الدعوى دفاعا عن حقه المستمد من هذا التصرف أو ترفع عليه الدعوى بالحقوق الناشئة عن هذا التصرف لأن الدعوى بالنسبة للأهلية تتبع الحق المراد حمايته فإذا كان القاصر مأذونا بإدارة أمواله كان له الحق في رفع الدعاوى الخاصة بإدارة أمواله كما ترفع عليه الدعاوى المتعلقة بذلك.

ويرى هذا الرأي أن هذا المبدأ يطبق على الدعاوى المستعجلة إذ لا يوجد ما يبرر التفرقة بين الأهلية في رفع الدعوى الموضوعية والأهلية في رفع الدعوى المستعجلة ولما كانت الدعوى المستعجلة يراد بها اتخاذ إجراء تحفظي وقتي والحكم فيها لا يمس أصل الحق ولا حجية له أمام محكمة الموضوع ولا يؤثر في المراكز القانونية للخصوم التي تظل مصونة إلى أن يفصل فيها قضاء الموضوع ، ومن ثم فإن الدعاوى المستعجلة كافة وأيما كانت طلبات الخصوم فيها هي من قبيل أعمال الإدارة وبذلك لا يكون الوصي أو القيم أو النائب عن الغائب ملزما باستئذان محكمة الأحوال الشخصية في رفع الدعوى المستعجلة إذ لا يلزم الحصول على إذن منها في أعمال الإدارة .

أما المفلس فان المشرع قد رتب على صدور الحكم بالحكم بإشهار الإفلاس غل يد المفلس عن مباشرة أي عمل من أعمال الإدارة أو التصرف وأناط ذلك بوكيل الدائنين (السنديك) تحت إشراف وكيل التفليسة ومن ثم فليس له أن يرفع الدعوى المستعجلة لاتخاذ الإجراء الوقي وإنما له أن يلجأ إلى مأمور التفليسة لهذه الغاية.

^١ . هداية، عبد اللطيف، القضاء المستعجل في القانون المغربي، مصدر سابق، ص ٢٣١.

^٢ . كامل، محمد نصر الدين؛ راتب، محمد فاروق، قضاء الأمور المستعجلة، مصدر سابق، ص ٩٩.

ونحن نؤيد ما ذهب إليه الرأي المخالف وذلك لأن أهلية التقاضي شرط لقبول الدعوى وهذا المبدأ العام يطبق على التقاضي العادي كما يطبق على قضاء الأمور المستعجلة أما القول بأن طبيعة الاستعجال وما يلزم من إجراءات سريعة لدرء الخطر الطارئ تتعارض مع المطالبة بأهلية التقاضي العادي وعدم تأثير الأحكام المستعجلة في الموضوع أو أصل الحق فإننا نرى بالرغم من هذه المبررات أنه لا بد من مراعاة في الموضوع أو أصل الحق فإننا نرى بالرغم من هذه المبررات أنه لا بد من مراعاة شروط قبول الدعوى ولا بد أن يراعى ضمن هذه الشروط التحقق من أهلية المتقاضين حتى لو كانت الدعوى مستعجلة والقول بعكس ذلك يفتح الباب على مصراعيه للجوء إلى قضاء الأمور المستعجلة بإجراءات وقتية قد يكون لها أثر مهم وجوهري على أصل الحق فيما بعد ولا سيما وأن الحكم المستعجل قد يضع الخصوم في مراكز تغني فيما بعد عن اللجوء إلى القضاء العادي كما ذكرنا سابقا عند الحديث عن خصائص القضاء المستعجل.

لقد تصدى المشرع العراقي الموضوع الاهلية حيث ذكر في المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه (يشترط ان يكون كل من طرفي الدعوى متمتع بالاهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى والا وجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانونا في هذه الحقوق) وقد حدد المشرع العراقي الاهلية في المادة (٤٦ اولا) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل واتي نصت على كل شخص بلغ سن الرشد، متمتعاً بقواه العقلية، غير محجور عليه، يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية".

نلاحظ ان القضاء الاداري يتسامح بخصوص اهلية التقاضي بعبارة شرطاً من شروط اقامة الدعوى الادارية خلافاً للقضاء المدني، ولذلك نجد ان اغلب الاحكام القضائية الصادرة في المنازعات الادارية تتجه نحو التخفيف من حدة شرط اهلية التقاضي بان جعلت منه ليس شرطاً في قبول الدعوى وفق المعنى والمفهوم الكامل للمنازعات المدنية وانما شرطاً لصحة اجراءات الخصومة.

أما الصفة يتعين أن يكون الرافع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة بمعنى أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المعتدى عليه والمراد حمايته بالإجراء أو من يقوم مقامه ويعبر عن هذا الشرط بأن يكون الرافع الدعوى صفة في رفعها فإذا انتفت هذه الصفة كانت الدعوى غير مقبولة ويتعين على المحكمة أن تحكم بعدم القبول ولو من تلقاء نفسها ولما كانت الدعوى المستعجلة هي خصومة ترفع إلى القضاء للفصل فيها وجب أن يتوافر فيها أيضاً شرط الصفة إذ لا يتصور أن ترفع الدعوى المستعجلة من شخص لا علاقة له بها أو أن ترفع عليه.

فالمدعي في الدعوى المستعجلة يجب أن يكون هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بالإجراء المطلوب أو من يقوم مقامه. على أن الدعاوى المستعجلة ونظراً لما فيها من ظروف الاستعجال فإن الصفة فيها تختلف عن الصفة المطلوبة في الدعاوى الموضوعية

^١ . العبادي، محمد وليد، ٢٠٠٨، الموسوعة الادارية، القضاء الاداري، ج ٢، مؤسسة الوراق عمان، ص ٣٤٣.

إذ يقتصر اختصاص القضاء المستعجل على تقدير ما إذا كانت الصفة التي يدعيها المدعي ليست محل نزاع جدي لأن الدعاوى المستعجلة لا تسمح بالمناقشة في الصفة إلا بالقدر الذي تتطلبه ظروف كل دعوى على حدة ، بمعنى أن لقاضي الأمور المستعجلة بما له من سلطة التقدير لعناصر النزاع المطروح أمامه أن يقرر ما إذا كانت الصفة التي يتقدم بها المدعي تستند إلى أساس من الجد أم لا وهل الطعن فيها ينهض إلى ما يحول دون قبول الدعوى أم لا ، ومثال ذلك مصلحة الشريك على الشيوع في دعوى إثبات حالة عقار متى كان هناك ضرر واقع عليه ، فلهذا الشريك مصلحة في اتخاذ هذا الإجراء وهو بالتالي ذو صفة في هذه الدعوى بغض النظر عن الصفة المطلوبة له في الدعوى الموضوعية ويملك القضاء المستعجل البحث في صفة الخصوم من دون أن يعد ذلك فصلاً في الموضوع أو مساساً بالحق لأنه ينظر دعوى قضائية لا بد من توافر الصفة في حدود طبيعتها أو موضوعها. وعلى ذلك فالبحث في صفة الخصوم أمر لازم بالقدر الذي تقتضيه طبيعة الدعوى المستعجلة ويعد مسألة أولية يتعين الفصل فيها أولاً قبل الحكم في الدعوى المستعجلة .

٢

وغني عن البيان أنه إذا تناول قاضي الأمور المستعجلة البحث في صفة الخصوم وانتهى في حكمه إلى قبول الدعوى أو عدم قبولها فإن ذلك لا يقيد محكمة الموضوع كما يمنع الخصوم من إعادة إثارة المنازعة في الصفة أمامها .

وقد نصت المادة (٤) من قانون المرافعات المدنية على هذا الشرط حيث جاء فيها يشترط أن يكون المدعى عليه خصماً يترتب على إقراره حكم بتقدير صدور إقرار منه، وأن يكون محكوماً أو ملزماً بشيء على تقدير ثبوت الدعوى ومع ذلك تصح خصومة الولي والوصي والقيم بالنسبة لمال القاصر والمحجور والغائب وخصومة المتولي بالنسبة لمال الوقف. وخصومة من اعتبره القانون خصماً حتى في الأحوال التي لا ينفذ فيها إقراره. وكذلك نصت المادة (٥) من القانون نفسه المذكور في أعلاه على أنه (يصح أن يكون أحد الورثة خصماً في الدعوى التي تقام على الميت أوله ولكن الخصم في عين من أعيان التركة هو الوارث الحائز لتلك العين).

أما المصلحة فهي الفائدة العملية المنشودة التي من أجلها يرفع المدعي دعواه إلى المحكمة طالبا تمكينه من الانتفاع أو حماية حقه المقرر . فإذا لم تتوفر المصلحة لا تقبل الدعوى، ولذلك يقال أن المصلحة هي مناط الدعوى، وأنه لا دعوى حيث لا مصلحة . وقد نصت المادة (٦) من قانون المرافعات المدنية على أنه يشترط في الدعوى أن يكون المدعى به مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومحققة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن، ومن ذلك النص يتبين بأنه يشترط لقبول الدعوى المستعجلة أن تكون للمدعي مصلحة قانونية أي تستند إلى حق أو مركز

^١ . هداية، عبد اللطيف، القضاء المستعجل في القانون المغربي، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

^٢ . النمر، أمينة، مناط الاختصاص والحكم في الدعوى المستعجلة، مصدر سابق، ص ٣٤٦.

^٣ . عبد الكريم، ممدوح، ١٩٧٢، شرح قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، مطبعة الأزهر، بغداد، ج ١، ط ١، ص ٣٨٥.

^٤ . النمر، أمينة، مناط الاختصاص والحكم في الدعوى المستعجلة، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

^٥ . كامل، محمد نصر الدين؛ راتب، محمد فاروق، قضاء الأمور المستعجلة، مصدر سابق، ص ١٠٤.

قانوني بحيث أن الدعوى ترفع لحماية هذا الحق أو المركز القانوني وإلا ردت الدعوى لأن المصلحة بذاتها لا تحمي إلا إذا كانت في نطاق القانون. وبالتالي يشترط لممارسة حق الدفاع أمام محاكم مجلس الدولة ان تكون هنالك مصلحة الأعمال هذا الحق، وشرط المصلحة في حقيقته يرتبط برفع دعوى الالغاء امام محكمة القضاء الاداري .

ويتحرى قاضي الأمور المستعجلة ذلك من ظاهر الأوراق والمستندات، بمعنى انه يكفي ان تكون ظواهر الحال تشير إلى أن للمدعي مصلحة قانونية في رفع دعواه ويشترط أن تكون هذه المصلحة معلومة وحالة حتى تقبل الدعوى أي أن يكون حق المدعي قد اعتدي عليه بالفعل وحدثت منازعة بشأنه وتحقق الضرر المبرر للالتجاء إلى القضاء، ويجب أن تكون المصلحة ممكنة ومحقة أي غير مستحيلة، ولقد أجاز القانون قبول الدعوى إذا كانت المصلحة فيها مصلحة محتملة إذا كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن .

قد اشار قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على ضرورة توافر شرط المصلحة اذ نص البند (رابعا) من المادة (٧) من القانون المذكور ويلاحظ من النص المذكور ان المشرع العراقي قد اخذ بالمعنى الواسع لمفهوم المصلحة، فلم يكتف بالمصلحة المتحققة فعلا بل امتد نطاق اقامة الدعوى اذ كان الطاعن له مصلحة محتملة من الغاء القرار غير المشروع او كان هنالك ما يدعو الى التخوف من حصول ضرر من القرار الاداري حتى وان كان هذا الاحتمال مبني على التخوف من قبل صاحب الشأن.

وإذا تخلف شرط المصلحة في الدعوى التي ترفع إلى القضاء المستعجل فأنها تكون غير مقبولة كما هو الشأن في الدعوى الموضوعية مع ملاحظة أن قاضي الأمور المستعجلة يكتفي بأن يبحث وجود المصلحة من ظواهر الأمور والمستندات أما قاضي الموضوع فأنه يتعمق في هذا البحث . فالمصلحة في نطاق الدعوى المستعجلة تتوافر من الملاحظات التي يستشفها قاضي الأمور المستعجلة من الأوراق ومن ظاهر المستندات من دون حاجة إلى التعمق في أصل الحق المتنازع عليه. ومع أن القاعدة تقتضي بأن شروط قبول الدعوى يتعين أن تتوافر عند أقامتها فإنه في الدعوى المستعجلة إذا تحققت المصلحة بعد رفع الدعوى كانت مقبولة وبالمقابل فإن زوال المصلحة بعد رفع الدعوى المستعجلة يؤدي إلى عدم قبولها لانعدام المصلحة فيها .

ووقف الدعوى يجوز أمام محكمة البداء، كما يجوز طلب وقف الدعوى أمام محكمة الاستئناف، إلا أنه لا يجوز إبداء مثل هذا الطلب أمام محكمة التمييز، وإذا كان وقف الدعوى يجوز في جميع الدعاوى التي ينظرها القضاء العادي، إلا أنه لا يجوز

^١ . المبارك، الشيخ ابراهيم ناصر، ٢٠٠٩، المصلحة في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة المكتب الجامعي الحديث، ص ٤٩ وما بعدها

^٢ . الشرفاوي، عبد المنعم، ١٩٥١، الوجيز في المرافعات المدنية والتجارية، مطبعة جرينج، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص ٢٤. اشار المشرع العراقي الى ضرورة توافر شرط المصلحة في دعوى الالغاء في قانون مجلس شورى الدولة وتحديده في المادة (السابعة، رابعا منه) بناء على طعن من ذوي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن

^٣ . القشطيني، سعدون ناجي، ١٩٧٩، شرح أحكام المرافعات، مطبعة المعارف، بغداد، ج ١، ص ١٠٤.

^٤ . اسماعيل، خميس السيد، موسوعة القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ واشكالاته، مصدر سابق، ص ٥٧.

وقف الدعوى التي ينظرها القضاء المستعجل إذ أن طبيعة الدعوى وعنصرها الأساس هو ركن الاستعجال مما لا يسمح بوقفها
 ١
 ضرورة الفصل فيها بشكل مستعجل .

فإذا قامت المحكمة بإقرار الاتفاق خلال مدة لا تتجاوز المدة التي قررها المشرع في المادة (١/٨٢) مرافعات مدنية ولم يصل
 أطراف الدعوى إلى حسم دعوهم خلالها، فعلى المدعي أو المدعى عليه مراجعة المحكمة في الخامسة عشر يوما التالية لنهاية
 المدة، فإذا لم يراجع أحدهما، فإن العريضة تعتبر مبطلّة بحكم القانون وفق المادة (٢/٨٢) مرافعات مدنية.
 لا يمكن لأحد طرفي الدعوى تعجيل الدعوى بعد وقفها قبل انتهاء الأجل المحدد لها، ويفهم ذلك من نص الفقرة الثالثة (٨٢)
 مرافعات، إذ أوجبت مراجعة أحد طرفي الدعوى للسير فيها بعد انتهاء الأجل المتفق عليه.

كما هو عليه الحال بالنسبة لالتماس إعادة النظر، فإن اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، هو طريق من طرق الطعن الغير
 العادية، فعندما يصدر أمر استعجالي، فإنه قد يسبب عند تنفيذه أضرار بالغير، والذي لم يكن طرفا في الخصومة. إن اعتراض
 الغير الخارج عن الخصومة هو طريقة غير عادية يتوصل بها شخص ثالث للاعتراض على حكم ماس بحقوقه صدر في غيابه،
 وذلك لكونه لم يدع إلى المحاكمة التي صدر بالاستناد إليها ذلك الحكم، ويقصد بمعارضة الشخص الثالث هو أن يصدر حكم
 من مجلس الدولة فيلحق أضرارا بأشخاص لم يعلنوا أو يمثلوا في الدعوى بغيرهم أو يتدخلوا فيها اختيارا فيكون لهم أن يطعنوا
 فيه بعد صدوره ليجنبوا أنفسهم إثارة الضارة.
 ٢

والقاضي الإداري وكأصل عام لا يمكنه ان يتمتع عن الفصل في الدعاوى وحل النزاع بين الخصوم لمجرد كون المسألة تم شخصاً
 غير ممثل في الدعوى، بيد ان عليه ان يفصل في المسألة داخل حدود النزاع المطروح وفي نطاق الدعوى المنظورة أمامه، فان
 صدر حكم إلغاء من شأنه ان يمس بحق مكتسب أو مركز قانوني لشخص آخر لم يسمع دفاعه في الدعوى التي صدر فيها
 الحكم فيحدث تعارض بين تنفيذ الحكم وبين الحقوق المكتسبة للغير والمراكز المستقرة.

يخلص الباحث إلى أن تحديد نطاق سلطة المحاكم الإدارية العراقية في إصدار الأوامر المستعجلة وضوابطها يعد من أكثر المسائل
 إشكالية في الواقع العملي، حيث يتأرجح هذا النطاق بين التوسع الخطر الذي قد يمس بأعمال السيادة أو يتعدى على
 اختصاص القضاء الموضوعي، والتضييق المفرط الذي يفقد هذه الأداة جوهرها كضمانة عاجلة لحقوق الأفراد. ويرى الباحث
 أن المعضلة الأساسية تكمن في غياب ضوابط تشريعية واضحة ومفصلة، مما يضع عبء الموازنة بين متطلبات المصلحة العامة
 وضرورات حماية الحقوق على عاتق الاجتهاد القضائي وحده، وهو ما يستدعي في رأيه تدخل المشرع العراقي لتحديد هذا

١ . المياحي، فوزي كاظم، ٢٠١٢، صديق المحامي في المرافعات المدنية مواضيع مختارة معززة بآراء الفقهاء وأحكام القضاء، مكتبة الصباح القانونية، بغداد، ص ٢٦٢

٢ . تنص المادة (٨٢/٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي لعام ١٩٦٩ على: إذا لم يراجع أحد الطرفين المحكمة في الخامسة عشر يوما التالية لنهاية الأجل تبطل عريضة
 الدعوى بحكم القانون.

٣ . العكيلى، رحيم، ٢٠٠٨، تدخل وإدخال ودعوة الغير في الدعوى المدنية بلا ناشر، بغداد، ص ١٥٩

٤ . عبد الواحد، حسني سعد، ١٩٧٠، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ط ١، مطابع مجلس الدفاع الوطني، ص ١٣٦.

النطاق بشكل دقيق، ووضع ضوابط موضوعية صارمة تحول دون التعسف في استخدام هذه السلطة، وفي الوقت ذات تحافظ على المرونة الكافية للقاضي الإداري للتدخل الفعال لحماية الحقوق من الانتهاك الجسيم والضرر غير قابل التدارك. كما يستخلص الباحث من هذا المطلب أن اختصاص المحاكم الإدارية العراقية في إصدار الأوامر المستعجلة، ورغم كونه اختصاصا استثنائيا، إلا أنه يشكل الضمانة العملية الحقيقية لفعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث يمثل الجسر الذي تعبر من خلاله العدالة إلى منطقة الاستعجال في مواجهة تعسف الجهات العامة. غير أن الباحث يلاحظ أن هذا الاختصاص ما يزال يعاني من ضبابية تشريعية تترك حدوده لتقدير القاضي، مما يجعله يتراوح بين التوسع الذي قد يهدد استقرار العمل الإداري، والتضييق الذي قد يحرم الأفراد من حماية حقوقهم في الوقت المناسب. وعليه، يرى الباحث أن تطوير هذا الاختصاص يتطلب تدخلا تشريعيا واضحا يحدد نطاقه بدقة، مع الاحتفاظ بهامش مرونة قضائي يسمح بمواكبة مستجدات المنازعات الإدارية، بما يحقق التوازن المنشود بين سلطة الإدارة المشروعة وضمانات حماية حقوق الأفراد، وهو ما سيعزز من مكانة القضاء الإداري كحارس للشرعية وكمظلة للحقوق والحريات.

الاستنتاجات

1. تظهر المقارنة أن الغاية من وجود آليات الأوامر المستعجلة في القضاء الإداري متقاربة في البلدان الثلاثة؛ فالمطلب العام هو حماية الحقوق من خطر التضييع الفوري، لكن اختلاف الإطار التشريعي ومصدر السلطة القضائية يجعل كل نظام ينطلق من قواعد مختلفة عند تطبيق هذه الغاية؛ ففي مصر تتكثف الخبرة القضائية والسابقة العملية في هذا المجال، أما في إيران فالتقنين المؤسسي واضح عبر مؤسسات مثل ديوان العدالة الإدارية، بينما في العراق تبرز ممارسات مختلطة مرتكزة على قواعد المرافعات العامة واجتهادات متفرقة.
2. فيما يتعلق بمعيار «الاستعجال» و«الخطر اللاحق بالحق»، يلاحظ أن مصر طورت عبر الاجتهاد مقاييس عملية تساعد القاضي على اتخاذ قرار سريع متوازن، أما إيران فتتميل نصوصها وإجراءاتها إلى وصف أكثر تقنية لشروط إصدار الأوامر المؤقتة، بينما في العراق يبقى التقدير في كثير من الأحيان مرهونا بتأويلات قضائية متباينة ما يفرض تفاوتا في نتائج الطلبات بين دوائر القضاء الإداري.
3. من زاوية الاختصاص القضائي، تتباين قواعد تحديد الجهة التي تصدر الأمر المستعجل؛ النظام المصري يعتمد تراثا قضائيا يجعل للقضاء الإداري سلطة واسعة في اتخاذ تدابير وقتية تصل إلى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وفي إيران تم استحداث هيكل مؤسسية متخصصة للتعامل مع المسائل الإدارية العاجلة، في حين أن العراق ما يزال يشهد تداخلات عملية بين محاكم مختلفة وأحيانا غياب نص موحد ينظم اختصاصات إصدار الأوامر المستعجلة بوضوح.
4. تؤثر ثقافة الاعتماد على السوابق القضائية على قابلية التنبؤ بنتائج طلبات الأوامر المستعجلة؛ النظام المصري، بفضل

تراكم الاجتهاد، يمنح محامين ومتقاضين قدرة أعلى على توقع نجاح الطلب، بينما النظم التي تفتقر إلى سوابق موحدة — كما في حالات عراقية — تترك نتائج متقلبة وتزيد من حالة عدم اليقين لدى الأطراف.

5. من حيث التنفيذ، تبين المقارنة أن وجود آليات واضحة لفرض تنفيذ الأوامر المستعجلة يعزز من فاعليتها؛ إيران سجلت تقدماً نسبياً في إلزام الإدارة بالامتثال الفوري للأوامر المؤقتة وفق تنظيمات ديوان العدالة الإدارية، أما في بعض الممارسات العراقية فقد لوحظ أن غياب آليات تنفيذ سريعة يطعن في قيمة الأوامر المستعجلة عملياً، بينما في مصر تعد آليات التنفيذ متداخلة مع جهاز القضاء الإداري ومن ثم أكثر قابلية للفرض عندما يتوفر حرص مؤسسي.

6. تتباين متطلبات الإثبات والإجراءات الشكلية المرافقة لطلبات الأوامر المستعجلة؛ فالمقارنة تكشف أن بعض الدوائر في إيران قد تطلب دلائل تقنية أو تقارير متخصصة في قضايا معينة، بينما يميل القضاء المصري إلى قبول ملفات مدعومة بمستندات مختصرة وسوابق، وفي العراق تراوحت المتطلبات بين دوائر أسرع مرونة وأخرى متشددة شكلاً، ما يجعل عبء الإثبات متغيراً بين البلدان ويؤثر على سهولة الحصول على الحماية العاجلة.

7. تناولت الدراسة مسألة التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الفرد، فتبين أن القضاة في الثلاث دول يراعون الصالح العام عند إصدار أوامر مستعجلة تتعلق بالمرافق العامة أو الأمن القومي، لكن وزن هذا الاعتبار يختلف؛ ففي بعض القضايا تعطي المحاكم المصرية أولوية واضحة للحفاظ على استقرار المرفق العام، وفي إيران تحكم القرارات غالباً بمراعاة النصوص الإجرائية المؤسسية، أما العراق فالإعادة المستمرة للموازنة عملية تتأثر بالحس السياسي والمؤسسي في كل حالة على حدة.

8. فيما يخص مدة سريان الأوامر ونظام تجديدها، تختلف الممارسات: بعض النظم تضع آجالاً مؤقتة واضحة ثم تشتت عرض الموضوع للبت في الدعوى الأصلية خلال زمن محدد، بينما دول أخرى تترك التجديد مرتبطاً بتطورات مسار الموضوع، مما يؤدي في حالات عراقية إلى تمدد آثار الأوامر أحياناً لمدد طويلة بسبب بطء الفصل في الموضوع الأصلي أو غياب قواعد تجديد واضحة.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب و البحوث

1. أبو الوفا، أحمد، ١٩٨٩، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، الطبعة السادسة، دار المطبوعات الجامعية.
2. أبو الوفا، أحمد، ١٩٩٠، التعليق على قانون المرافعات، دار المطبوعات، الجامعة الإسكندرية.
3. أبو يونس، محمد باهي، ٢٠١١، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
4. أبو يونس، محمد باهي، ٢٠١٢، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة.
5. أحمد، ثروت عبد العال، ١٩٩٦، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية دار النهضة العربية، مصر، ط ١.

6. الاخرس، نشأت، ٢٠٠٨، شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى.
7. ادريس، فاضل، ٢٠٠٦، المدخل إلى تاريخ القانون ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
8. أسعد، فائز عزيز، ١٩٨٤، أنحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، بلا مطبعة.
9. إسماعيل، خميس السيد، ١٩٩٠، موسوعة القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ وإشكالاته، الطبعة الأولى، القاهرة، بدون ناشر.
10. إسماعيل، خميس السيد، ١٩٩٣، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط ١.
11. إسماعيل، عبد الرحيم؛ جمال الدين، صلاح الدين، ٢٠٠٦، الجديد في قضاء التنفيذ وقضاء الأمور المستعجلة والإعلانات القضائية، دار الكتب القانونية، مصر.
12. باز، جان، ١٩٣٢، القضايا المستعجلة، المطبعة الكاثوليكية للأباء اليسوعيين، بيروت.
13. بدوي، أحمد زكي، ١٩٩٩م، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية. بيروت: مكتبة لبنان.
14. بركات، علي، ١٩٩٦، خصومة التحكيم في القانون المصري والقانون المقارن، مطبعة دار النهضة العربية.
15. البركتي، محمد عميم المجدي، ٢٠٠٩، التعريفات الفقهية معجم يشرح الالفاظ المصطلح عليها بين الفقهاء والأصوليين وغيرهم من علماء الدين، دار الكتب العلمية، بيروت.
16. البسام، تركي بن محمد بن عبد الله، ٢٠٠٨، الدعاوى المستعجلة في الفقه والنظام، دراسة مقارنة، جامعة نايف للعلوم الأمنية.
17. بسيوني، حسن السيد، ١٩٨١، دور القضاء في المنازعة الادارية عالم الكتب القاهرة.
18. بسيوني، عبد الرؤف هاشم، ٢٠١٧، المرافعات الادارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
19. بسيوني، عبد الرؤف هاشم، ٢٠٠٨، المرافعات الإدارية، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي الإسكندرية.
20. بسيوني، عبد الغني، ١٩٩٦، القضاء الإداري - منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
21. بن منظور، ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، ١٩٨١، لسان العرب، دار المعارف، مصر.
22. البنداري، عبد الوهاب، ١٩٩٠، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا - دراسة فقهية قضائية، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، الإسكندرية.
23. بودي، حسن محمد محمد، ٢٠٠٦، ضمانات الخصوم أمام القضاء في الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ١.
24. بوضياف، عمار، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار ربحانة الجزائر، بدون تاريخ نشر.
25. جادو، جيهان محمد إبراهيم، الاجراءات الادارية للطعن في الاحكام القضائية الادارية، دار الكتاب القانوني القاهرة.
26. الجبوري، حامد إبراهيم عبد الكريم، ٢٠٠٩، ضمانات القاضي في الشريعة الإسلامية والقانون (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١.

27. الجدة، رعد، ١٩٩٨، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، قسم الدراسات التاريخية، لجنة السلسلة الوثائقية.
28. جمال الدين، سامي، ٢٠١٨، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، الإسكندرية.
29. جمعة، أحمد محمود، ١٩٨٥، أصول إجراءات التداعي أمام مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية.
30. حافظ، محمود محمد، ١٩٧٩، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر.
31. حافظ، ممدوح عبد الكريم، ١٩٧٢، شرح قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، الطبعة الأولى، الجزء الأول، مطبعة الزهراء، بغداد.
32. الحسيني، محمد طه حسين، ٢٠١٤، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت.
33. الحلو، ماجد راغب، ١٩٩٠، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر.
34. حماد، خالد سعيد محمد، ٢٠١٣، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، ط دار النهضة العربية، القاهرة.

ثانياً: القوانين

1. الدستور المصري لعام ٢٠١٤
2. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ العراقي
3. قانون إعادة تنظيم النياية الادارية والمحاكمات التأديبية في الاقليم المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.
4. قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ العراقي
5. قانون الإجراءات الإدارية الإيراني
6. قانون الاستملاك العراقي رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ النافذ،
7. قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ عام ٢٠١٣
8. قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ العراقي
9. قانون السلطة القضائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (٢٠٠٧)
10. قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، والذي نشر بالجريدة الرسمية في ٧/٤/٢٠٠٣، بالعدد ١٤ مكرر لسنة ٤٦.
11. قانون العمل المصري رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩.
12. القانون المدني المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٤٨
13. قانون المرافعات الفرنسي المرقم ١١٢٣ لسنة ١٩٧٥.
14. قانون المرافعات المدنية الإيراني
15. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩)
16. قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ النافذ.

17. القانون المصري رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزاع ملكية العقارات للمنفعة العامة.
18. قانون تنظيم وإجراءات محكمة العدل الإدارية المعتمد عام ١٣٩٢
19. قانون رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الجريدة الرسمية في مصر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢، العدد ٢٢.
20. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
21. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
22. قانون محكمة القضاء الإداري الإيراني
23. قواعد إجراءات المحكمة الإدارية الإيراني.
24. مجموعة قوانين الجريدة الرسمية لجمهورية إيران، ١٩٩٧، رقم ٤٨٨
25. مشروع الإجراءات المدنية الذي أعد سنة ١٩٨٦ من قبل أحد لجان إصلاح النظام القانوني في وزارة العدل.
26. الموجبة لقانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل
27. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.