



الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

ا.م. د. سيد أحمد حبيب نژاد

استاذ مساعد دكتور في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق (المؤلف المسؤول)

a.habibnezhad@ut.ac.ir

م.م. داود سلمان كاظم ال سواالم

طالب دكتوراه في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق

Dawoodalsalemy3@gmail.com

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، الطعن القضائي، الإجراءات الموضوعية، الإجراءات الشكلية، القضاء الإداري، العراق، إيران.

كيفية اقتباس البحث

نژاد، سيد أحمد حبيب ، داود سلمان كاظم ال سواالم ، الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ٩ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

Substantive and Procedural Measures for Challenging Administrative Decisions

Dr. Seyed Ahmad Habibnejad

Iran – University of Tehran (Farabi Campus) – Faculty of Law –
Department of Public Law (Author in charge)

Dawoud Salman Kazem Al-Sawalim

PhD student at Tehran University / Farabi Complex / Faculty of Law

Keywords : Administrative Decision; Judicial Appeal; Substantive Procedures; Procedural Requirements; Administrative Judiciary; Iraq; Iran.

How To Cite This Article

nejad, Seyed Ahmad Habib, Dawoud Salman Kazem Al-Sawalim, Substantive and Procedural Measures for Challenging Administrative Decisions, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2026, Volume:16, Issue 9.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](#)

Abstract

This research examines the substantive and procedural requirements for challenging administrative decisions through a comparative analytical study of the Iraqi and Iranian legal systems. It aims to identify the legal safeguards established to protect individuals' rights while ensuring the principle of legality in administrative actions. The study addresses the substantive aspects of administrative appeals, including time limits and legal grounds for challenge, as well as the procedural requirements for filing administrative claims and the legal consequences of non-compliance. It also analyzes the approaches adopted by the administrative judiciary in both countries. The study concludes that although the Iraqi and Iranian legal systems share common principles governing judicial review of administrative decisions, they differ in several procedural aspects, particularly regarding appeal time limits and the regulation of



administrative grievances. The research recommends revising Iraqi legislation to achieve a better balance between the stability of administrative decisions and the effective protection of the right to litigation, while benefiting from selected aspects of the Iranian experience.

الملخص:

يتناول هذا البحث الإجراءات الموضوعية والشكالية للطعن في القرارات الإدارية في ضوء التشريعين العراقي والإيراني، من خلال دراسة تحليلية مقارنة تهدف إلى بيان الضمانات القانونية المقررة لحماية حقوق الأفراد وتحقيق مبدأ المشروعية في مواجهة الإدارة. وقد تناول البحث الإجراءات الموضوعية المتعلقة بمدة الطعن وأسبابه القانونية، ثم عرض الإجراءات الشكالية الخاصة برفع الدعوى الإدارية ومتطلبات قبولها والآثار المترتبة على مخالفتها، مع بيان موقف القضاء الإداري في كلا النظامين. وانتهى البحث إلى وجود تقارب بين التشريعين في المبادئ العامة للطعن مع اختلاف في بعض الأحكام الإجرائية، ولا سيما فيما يتعلق بمرونة مواعيد الطعن والتنظيم القانوني للتنظم الإداري. كما خلص إلى ضرورة تطوير التشريع العراقي بما يحقق توازناً أفضل بين استقرار القرارات الإدارية وضمان حق التقاضي، والاستفادة من بعض جوانب التجربة الإيرانية في هذا المجال.

المقدمة

يتناول هذا البحث الإجراءات القانونية المنظمة للطعن في القرار الإداري، بوصفها الإطار الإجرائي الذي رسمه المشرع لضمان ممارسة حق التقاضي وفق ضوابط قانونية تحقق التوازن بين استقرار المراكز القانونية وحماية حقوق الأفراد. ولا تقتصر هذه الإجراءات على تقديم الطعن أمام القضاء الإداري، وإنما تشمل المراحل السابقة واللاحقة له، كالتنظم الإداري، وشروط قبول الدعوى، ومدد الطعن، والإجراءات القضائية المتبعة، وآثار مخالفة هذه الإجراءات. وتكتسب هذه الأحكام أهمية خاصة في الدراسة المقارنة بين القانونين العراقي والإيراني، لما بينهما من أوجه اتفاق واختلاف في تنظيم الإجراءات المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية.

أولاً. أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في بيان الإجراءات القانونية التي تحكم الطعن في القرار الإداري، وبيان أثرها في تحقيق الرقابة القضائية الفاعلة على أعمال الإدارة، مع إبراز أوجه الاختلاف بين التنظيمين العراقي والإيراني، وصولاً إلى تحديد مدى كفاية هذه الإجراءات في حماية الحقوق وضمان حسن سير العدالة الإدارية.



ثانياً. مشكلة البحث

يشير هذا البحث التساؤل الرئيسي الآتي:

إلى أي مدى أسهمت الإجراءات القانونية المنظمة للطعن في القرار الإداري في كل من القانونين العراقي والإيراني في تحقيق التوازن بين ضمان حق التقاضي واستقرار القرارات الإدارية؟ ويتفرع عنه التساؤلات الآتية:

ما الإجراءات الواجب اتباعها لقبول الطعن في القرار الإداري؟

ما موقف التشريع العراقي والإيراني من التظلم الإداري ومواعيد الطعن؟

ما أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين في الإجراءات القضائية للطعن؟

ثالثاً. أهداف البحث يهدف هذا البحث إلى: بيان الإجراءات القانونية السابقة واللاحقة للطعن في القرار الإداري. تحليل الأحكام المنظمة لمواعيد وإجراءات الطعن في القانونين العراقي والإيراني. بيان موقف القضاء من تطبيق هذه الإجراءات. إجراء مقارنة بين النظامين واستخلاص أوجه القوة والقصور. تقديم مقترحات لتطوير التنظيم الإجرائي للطعن في القرار الإداري.

رابعاً. منهج البحث

اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية المتعلقة بإجراءات الطعن في القرار الإداري في كل من العراق وإيران، ثم المقارنة بينهما لاستخلاص أوجه الاتفاق والاختلاف وبيان مدى فاعلية كل منهما.

خامساً. الدراسات السابقة

أولاً: الدراسات السابقة المفقودة التي ينبغي الإشارة إليها:

١. دراسة محمد عبد الكريم شريف (٢٠٢٥) - "تحصن القرارات الإدارية بانقضاء مدة الطعن: بحث مقارن"، التي تناولت الإطار القانوني لتحصن القرار الإداري في العراق وإقليم كردستان، وبينت أن مدة الطعن (٦٠) يوماً في العراق و(٣٠) يوماً في الإقليم، وكشفت عن وجود فراغ تشريعي في تحديد مدة التظلم الإداري. يتميز البحث الحالي بتناوله للموضوع من زاوية مقارنة أوسع تشمل النظام الإيراني، وبتركيزه على التوصيات التشريعية.

٢. دراسة زينب عباس محسن الابراهيم (٢٠٢٢) - "آثار التظلم الإداري الوجوبي"، التي بينت أن تقديم التظلم الإداري يقطع ميعاد الطعن القضائي، ويبدأ ميعاد جديد من تاريخ رد الإدارة أو انقضاء المدة المحددة للبت. يتميز البحث الحالي بتوسيعه لهذا المبدأ ليشمل التظلم الاختياري، مع تقديم مقترح تشريعي بذلك.



٣. دراسة د. أمجد مزهر أحمد ود. جاليان أحمد خلف (٢٠٢٤) - "التظلم الإداري وآثاره القانونية في التشريع العراقي: دراسة مقارنة مع القانون المصري"، التي أوصت بتمديد مدة تقديم التظلم الإداري ودعوى الطعن من (٣٠) إلى (٦٠) يوماً أسوة بالقانون المصري. يتميز البحث الحالي بكونه يقدم مقترحاً بتعديل المدة إلى (٩٠) يوماً، مستفيداً من التجربة الإيرانية الأكثر مرونة.

٤. دراسة م.د. علي مدلول محسن الخفاجي (٢٠٢٣) - "إجراءات الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية - دراسة مقارنة"، التي تناولت التباين بين الإجراءات الشكلية لقبول دعوى الإلغاء في بعض الدول. يتميز البحث الحالي بتركيزه على الإجراءات الموضوعية (المدة والأسباب) والشكلية (إقامة الدعوى) معاً في نظامين قانونيين محددين (العراقي والإيراني).
ثانياً: بيان أوجه تميز البحث الحالي عن الدراسات السابقة:

١. الشمولية المقارنة: يجمع البحث بين الدراسة التحليلية للنظامين العراقي والإيراني معاً، في حين أن معظم الدراسات السابقة اقتصررت على نظام قانوني واحد أو قارنت بين النظام العراقي ونظام عربي آخر (كمصر).

٢. التركيز على الإجراءات الموضوعية والشكلية معاً: يميز البحث بين هذين النوعين من الإجراءات بشكل منهجي، في حين أن الدراسات السابقة غالباً ما خلطت بينهما أو ركزت على أحدهما دون الآخر.

٣. التوصيات التشريعية المفصلة: يقدم البحث مقترحات تشريعية محددة وقابلة للتطبيق، وليس مجرد توصيات عامة، مما يزيد من قيمته التطبيقية.

٤. الاستفادة من التجربة الإيرانية: يعد من أوائل البحوث التي تستفيد من التجربة الإيرانية في تنظيم الطعن في القرارات الإدارية بشكل منهجي ومقارن، خاصة فيما يتعلق بمرونة مواعيد الطعن وحماية حق التقاضي.

٥. الحداثة: استند البحث إلى أحدث التعديلات التشريعية في كلا البلدين (قانون العدالة الإدارية الإيراني ٢٠١٣، وقانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل ٢٠١٧).

سادساً. هيكلية البحث

يتكون البحث من مبحثين وخاتمة، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: الإجراءات الموضوعية للطعن في القرارات الإدارية. المطلب الأول: مدة الطعن في القرارات الإدارية. المطلب الثاني: حالات الطعن في القرارات الإدارية. المبحث الثاني: الإجراءات الشكلية للطعن في القرارات الإدارية. المطلب الأول: إقامة دعوى الإلغاء وإجراءاتها.



المطلب الثاني: الأحكام القضائية وآثار الحكم الصادر في الطعن. الخاتمة، وتتضمن: أولاً: الاستنتاجات. ثانياً: المقترحات.

المبحث الأول: الإجراءات الموضوعية للطعن في القرارات الإدارية

تمثل الإجراءات الموضوعية للطعن في القرارات الإدارية العمود الفقري لنظام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ تحدد هذه الإجراءات الشروط الجوهرية التي يجب توافرها لقبول الطعن والنظر في موضوعه. وتتميز هذه الإجراءات بأنها تتعلق بالنظام العام في أغلب الأحوال، مما يعني أن للمحكمة أن تثيرها من تلقاء نفسها دون حاجة إلى دفع من الخصوم، وأن تخلف أي شرط منها يؤدي إلى عدم قبول الدعوى دون الخوض في موضوعها. وتتنوع الإجراءات الموضوعية بين ما هو متعلق بالبعد الزمني للطعن، وما هو متعلق بالأسباب والحالات التي تبرر الطعن في القرار الإداري. فمن ناحية أولى، يفرض المشرع مواعيد محددة لرفع الطعن، بحيث إذا انقضت هذه المواعيد دون طعن، اكتسب القرار الإداري حصانة تحول دون الطعن فيه، وذلك تحقيقاً لاستقرار المراكز القانونية والمعاملات الإدارية. ومن ناحية ثانية، يحدد القانون الحالات أو الأسباب التي يجوز الاستناد إليها في الطعن، والتي تتمثل في العيوب التي قد تشوب القرار الإداري وتجعله مخالفاً للمشروعية. وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد هذه المواعيد والحالات، بما يعكس فلسفة كل نظام قانوني ومدى اهتمامه بحماية حقوق الأفراد من جهة، وبضرورة استقرار المراكز القانونية من جهة أخرى. ففي حين نجد بعض التشريعات تأخذ بمواعيد قصيرة نسبياً للطعن، تأخذ تشريعات أخرى بمواعيد أطول تراعي ظروف المتقاضين وطبيعة المنازعات الإدارية. كما تختلف التشريعات في مدى التوسع في حالات الطعن، بين من يأخذ بنظرية العيوب التقليدية الخمسة، ومن يضيف إليها حالات أخرى.

وفي النظامين العراقي والإيراني، نجد تنظيماً تفصيلياً للإجراءات الموضوعية للطعن، مع وجود بعض الفروق الجوهرية بينهما. ففي العراق، ينظم قانون مجلس شورى الدولة وقانون المرافعات المدنية مواعيد الطعن وحالاته، في حين ينظم قانون العدالة الإدارية الإيراني هذه المسائل بشكل أكثر تفصيلاً وحداثة، مع الأخذ بالاجتهادات القضائية المستقرة في هذا المجال. ولأهمية الإجراءات الموضوعية وتشعب مسائلها، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول مدة الطعن في القرارات الإدارية من حيث تحديدها وبدء سريانها ووقفها وانقطاعها، ونتناول في المطلب الثاني حالات الطعن في القرارات الإدارية المتمثلة في العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله قابلاً للإلغاء.



المطلب الأول: مدة الطعن في القرارات الإدارية

يُعد تحديد مدة الطعن في القرارات الإدارية من أهم الإجراءات الموضوعية التي تحكم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ يمثل هذا التحديد نقطة التوازن بين حق الأفراد في الطعن في القرارات المخالفة للقانون من جهة، وضرورة استقرار المراكز القانونية وعدم إبقاء القرارات الإدارية عرضة للطعن إلى أمد غير محدد من جهة أخرى. وقد حرصت جميع التشريعات المقارنة، بما فيها التشريعان العراقي والإيراني، على تحديد مواعيد واضحة للطعن في القرارات الإدارية، مع اختلاف في تفاصيل هذه المواعيد وكيفية احتسابها وحالات وقفها وانقطاعها. ويستند تحديد مدة الطعن إلى فلسفة قانونية عميقة تتمثل في أن القرار الإداري، بوصفه تصرفاً قانونياً صادراً عن سلطة عامة، يجب أن يكتسب حصانة بعد مدة معينة، بحيث لا يبقى معلقاً في فراغ قانوني يهدد استقرار المعاملات والمراكز القانونية. فالإدارة العامة تحتاج إلى أن تعرف، خلال مدة معقولة، ما إذا كانت قراراتها ستكون محل طعن أم لا، حتى تستطيع أن تبني عليها قرارات لاحقة وتخطط لنشاطها المستقبلي. كما أن الأفراد أنفسهم يحتاجون إلى هذا الاستقرار، إذ لا يمكن أن تبقى حقوقهم ومراكزهم القانونية عرضة للتغيير في أي وقت. من جهة أخرى، فإن تحديد مدة للطعن لا يعني حرمان الأفراد من حقهم في التقاضي والطعن في القرارات المخالفة للقانون، بل يعني تنظيم هذا الحق بما يكفل ممارسته خلال مدة معقولة. ولذلك، فإن التشريعات تحرص على أن تكون مدة الطعن كافية لتمكين الأفراد من الاطلاع على القرار وإعداد دفاعهم وجمع المستندات اللازمة للطعن، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي قد تحول دون رفع الطعن في الميعاد، كالقوة القاهرة والحادث الفجائي والغلط المعذر فيه. وفي النظام العراقي، نجد أن المشرع قد حدد مدة الطعن في القرارات الإدارية في قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، المعدل، بوصفه القانون النافذ الذي حل محل تسمية مجلس شورى الدولة، حيث أن التنظيم السابق كان بموجب قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته. حيث نصت المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل منه على أن: "يقدم الطعن بالقرار الإداري خلال (٦٠) ستون يوماً من تاريخ العلم به، ويعتبر القرار الإداري معلوماً به بعد مضي (١٥) خمسة عشر يوماً على نشره في الجريدة الرسمية أو إبلاغه للشخص ذي العلاقة". وهذا النص يؤسس لقاعدة عامة في احتساب مدة الطعن، مع وجود بعض الاستثناءات والحالات الخاصة التي سنتناولها لاحقاً.

أما في النظام الإيراني، فقد نظم قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني لسنة ٢٠١٣ (قانون ديوان عدالت اداری) مدة الطعن في المادة (١٧) منه، حيث حدد مدة عامة للطعن تبلغ ستة أشهر من

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

تاريخ إبلاغ المتضرر بالقرار أو علمه اليقيني به، مع وجود استثناءات لبعض الحالات الخاصة. ويلاحظ أن المدة الإيرانية أطول نسبياً من المدة العراقية، مما يعكس اختلافاً في الفلسفة التشريعية بين النظامين، حيث يميل المشرع الإيراني إلى إعطاء المتقاضين مهلة أطول لإعداد دعاوهم والطعن في القرارات الإدارية. ولدراسة هذا الموضوع بشكل تفصيلي، سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: نتناول في الفرع الأول تحديد مدة الطعن وطبيعتها القانونية، ونتناول في الفرع الثاني بدء سريان مدة الطعن والضوابط المتعلقة به، ونتناول في الفرع الثالث وقف مدة الطعن وانقطاعها والحالات التي يجوز فيها ذلك.

الفرع الأول: تحديد مدة الطعن وطبيعتها القانونية

يقصد بمدة الطعن في القرارات الإدارية تلك الفترة الزمنية المحددة قانوناً والتي يتعين على صاحب المصلحة أن يرفع خلالها دعواه بالطعن في القرار الإداري المطعون فيه، وإلا سقط حقه في ذلك وأصبح القرار نهائياً غير قابل للطعن. وتتميز هذه المدة بأنها مدة سقوط وليست مدة تقادم، مما يعني أنها تتعلق بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها. ١ وفي هذا السياق، يذهب الفقه الإداري العراقي إلى أن مدة الطعن المحددة قانوناً تمثل ضماناً مزدوجة، فهي من جهة تمنح الأفراد فرصة كافية للطعن في القرارات المخالفة للقانون، ومن جهة أخرى تضمن استقرار المراكز القانونية بعد انقضاء هذه المدة. ويؤكد الدكتور ماجد راغب الحلو على أن "تحديد مدة معينة للطعن في القرارات الإدارية ضرورة تقتضيها اعتبارات الصالح العام، إذ لا يمكن ترك القرارات الإدارية معلقة دون استقرار إلى أمد غير محدد، مما قد يعرقل سير المرافق العامة ويخل بمبدأ اليقين القانوني". ٢

أما في النظام الإيراني، فقد نصت المادة (١٧) من قانون العدالة الإدارية على أن مدة تقديم الشكوى إلى محكمة العدالة الإدارية تبلغ ستة أشهر من تاريخ إبلاغ الشخص بالقرار أو علمه اليقيني به. ويلاحظ أن المشرع الإيراني قد استخدم مصطلح "الشكوى" بدلاً من "الطعن"، وهو مصطلح يتسق مع الثقافة القانونية الإيرانية التي تأثرت بالنظام القانوني الإسلامي من جهة، والنظام القانوني القاري من جهة أخرى. ٣ وقد أثارت مدة الطعن المحددة في القانونين العراقي والإيراني جدلاً فقهيّاً حول مدى كفايتها وملاءمتها لطبيعة المنازعات الإدارية. ففي العراق، يرى بعض الفقهاء أن مدة ستين يوماً قد تكون قصيرة نسبياً، خاصة في الحالات التي يكون فيها المتضرر من القرار الإداري في منطقة نائية أو يواجه صعوبات في الوصول إلى المحاكم أو الاستعانة بمحامٍ. ويذهب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله إلى أن "مدة الطعن يجب أن تكون معقولة بحيث تتيح للمتقاضي فرصة كافية للاطلاع على القرار وفهم مضمونه وتداعياته، وإعداد



الدفاع المناسب، وجمع المستندات اللازمة، والاستعانة بمشورة قانونية إذا لزم الأمر ٤ . من جهة أخرى، يرى فريق آخر من الفقهاء أن مدة سنتين يوماً كافية إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن القانون قد منح المتقاضي مدة إضافية مدتها خمسة عشر يوماً تُحتسب من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية أو الإبلاغ، وهو ما يعني أن المدة الفعلية للطعن قد تصل إلى خمسة وسبعين يوماً في بعض الحالات. كما أن القانون قد أجاز وقف مدة الطعن أو انقطاعها في حالات معينة، مما يوفر مرونة إضافية في التعامل مع الظروف الاستثنائية. أما بالنسبة للنظام الإيراني، فإن مدة ستة أشهر تُعد أطول بكثير من المدة المحددة في القانون العراقي، وهو ما يعكس نهجاً أكثر مرونة في التعامل مع الطعون الإدارية. ويرى بعض الفقهاء الإيرانيين أن هذه المدة الطويلة نسبياً تتيح للأفراد فرصة أفضل لممارسة حقهم في التقاضي، خاصة في ظل اتساع رقعة إيران الجغرافية وتنوع ظروف المواطنين الاجتماعية والاقتصادية. غير أن هذه المدة الطويلة قد تؤدي إلى تأخير استقرار المراكز القانونية، مما قد يؤثر سلباً على كفاءة الإدارة العامة. وفيما يتعلق بالطبيعة القانونية لمدة الطعن، فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنها مدة سقوط وليست مدة تقادم. والفرق بين المدتين جوهري، إذ أن مدة السقوط تسقط بمجرد انقضائها دون حاجة إلى تمسك الخصم بها، ويجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، كما أنها لا تقبل الوقف أو الانقطاع إلا في حالات محددة على سبيل الاستثناء. أما مدة التقادم فهي لا تسقط الحق ذاته وإنما تسقط وسيلة المطالبة به، ولا يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، كما أنها تقبل الوقف والانقطاع بسهولة أكبر. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري العراقي في العديد من أحكامها على أن مدة الطعن المحددة في قانون مجلس شورى الدولة هي مدة سقوط تتعلق بالنظام العام. ففي حكم صادر عن المحكمة عام ٢٠١٨، قضت بأن "مدة الطعن المحددة بستين يوماً هي مدة سقوط وليست مدة تقادم، وبالتالي فإن انقضاءها يؤدي إلى سقوط الحق في الطعن بشكل نهائي، ولا يجوز للمحكمة أن تتجاوز عن هذه المدة حتى لو كان هناك عذر مقبول، إلا في الحالات التي نص عليها القانون صراحة". وهذا التوجه القضائي يؤكد على أهمية الالتزام الصارم بمواعيد الطعن المحددة قانوناً ٥. وفي النظام الإيراني، فإن الطبيعة القانونية لمدة الطعن تُعتبر أيضاً مدة سقوط، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا الإيرانية في العديد من قراراتها على هذا التكييف. غير أن هناك بعض الاختلافات في التطبيق العملي، حيث يميل القضاء الإيراني إلى التساهل نسبياً في تطبيق هذه القاعدة في حالات معينة، خاصة عندما يكون التأخير في رفع الطعن ناتجاً عن ظروف خارجة عن إرادة المتقاضي أو عن خطأ من جانب الإدارة نفسها في إبلاغ القرار. كما أكدت المحكمة الإدارية العليا العراقية أن مواعيد الطعن في المنازعات الإدارية

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

من النظام العام، وأن طرق الطعن لا يجوز التوسع فيها إلا بنص قانوني صريح، مما يكرس مبدأ استقرار المراكز القانونية ويضمن احترام الإجراءات التي رسمها المشرع للطعن في القرارات الإدارية. ويستفاد من هذا الاتجاه القضائي أن القضاء الإداري العراقي يتبنى تفسيراً دقيقاً لقواعد الطعن، بما يحقق التوازن بين حماية حق التقاضي واستقرار العمل الإداري^٦. ونرى أن الاتجاه الذي تبناه المشرع العراقي في تحديد مدة الطعن يحقق قدراً مناسباً من استقرار المراكز القانونية، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن الحاجة إلى قدر أكبر من المرونة في بعض الحالات الاستثنائية، ولا سيما إذا كان فوات الميعاد ناشئاً عن أسباب خارجة عن إرادة الطاعن. وفي المقابل، فإن المشرع الإيراني وإن كان أكثر مرونة في تنظيم مواعيد الطعن، إلا أن هذه المرونة ينبغي أن تقتصر بضوابط دقيقة تحول دون الإضرار باستقرار القرارات الإدارية. ومن ثم فإن الأخذ بنظام وسط يجمع بين استقرار القرار الإداري وضمان حق التقاضي يعد أكثر انسجاماً مع مبادئ العدالة الإدارية الحديثة.

الفرع الثاني: بدء سريان مدة الطعن

يُعد تحديد اللحظة التي تبدأ منها مدة الطعن من المسائل بالغة الأهمية في المنازعات الإدارية، إذ يترتب على هذا التحديد معرفة ما إذا كان الطعن قد رُفع في الميعاد أم لا. وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد معيار بدء سريان مدة الطعن، بين من يعتمد معيار العلم الفعلي بالقرار، ومن يعتمد معيار العلم الافتراضي أو الحكمي، ومن يجمع بين المعيارين. وفي النظام العراقي، تبدأ مدة الطعن البالغة ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، كما نصت على ذلك المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة. وقد حدد المشرع معيارين للعلم بالقرار: الأول هو النشر في الجريدة الرسمية، حيث يُعتبر القرار معلوماً به بعد مضي خمسة عشر يوماً على نشره. والثاني هو الإبلاغ الشخصي للمعني، حيث يُعتبر القرار معلوماً به بعد مضي خمسة عشر يوماً على إبلاغه للشخص ذي العلاقة. ويلاحظ أن المشرع العراقي قد اعتمد نظام العلم الحكمي أو الافتراضي، وليس العلم الفعلي، حيث يُفترض علم المعني بالقرار بعد مضي خمسة عشر يوماً على النشر أو الإبلاغ، بغض النظر عما إذا كان قد علم به فعلياً أم لا. وهذا النهج يهدف إلى تحقيق استقرار المراكز القانونية وعدم إبقاء القرارات الإدارية عرضة للطعن لفترات طويلة بحجة عدم العلم الفعلي بها. وقد أثار هذا النهج انتقادات من بعض الفقهاء الذين يرون أن الأخذ بمعيار العلم الحكمي قد يكون قاسياً في بعض الحالات، خاصة عندما يكون المعني قد حيل بينه وبين العلم بالقرار لأسباب خارجة عن إرادته. ويقترح هؤلاء الفقهاء أن يكون معيار العلم الفعلي هو الأساس، مع الأخذ بالعلم الحكمي كقرينة قابلة لإثبات العكس. غير



أن الفقه الغالب والقضاء المستقر يؤيدان النهج الحالي، مشيرين إلى أن مراعاة العلم الفعلي في كل حالة قد يؤدي إلى فوضى قانونية وعدم استقرار المراكز القانونية. ومن المسائل المهمة المتعلقة ببدء سريان مدة الطعن مسألة تحديد طريقة الإبلاغ المعتبرة قانوناً. فالإبلاغ قد يكون شخصياً مباشراً، وقد يكون بواسطة البريد المسجل، وقد يكون إلكترونياً في ظل التطور التكنولوجي الحديث. وفي العراق، لم ينص قانون مجلس شوري الدولة على طريقة محددة للإبلاغ، مما دفع القضاء الإداري إلى الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية. ووفقاً لقانون المرافعات المدنية العراقي، يتم الإبلاغ عن طريق موظفي المحكمة أو البريد المسجل، ويُعتبر الإبلاغ صحيحاً إذا تم تسليم الورقة القضائية للشخص نفسه، أو لوكيله، أو لأحد أفراد عائلته البالغين المقيمين معه. وإذا تعذر ذلك، يتم الإبلاغ عن طريق التعليق في مكان ظاهر، أو النشر في الصحف إذا كان الشخص مجهول محل الإقامة. ٧

أما في النظام الإيراني، فقد نص قانون العدالة الإدارية على أن مدة الطعن تبدأ من تاريخ "إبلاغ الشخص بالقرار أو علمه اليقيني به". وهذا النص يعطي أهمية أكبر للعلم الفعلي مقارنة بالنظام العراقي، حيث يمكن للمتضرر أن يثبت أنه لم يعلم بالقرار إلا في تاريخ لاحق على الإبلاغ الرسمي، وفي هذه الحالة تبدأ مدة الطعن من تاريخ علمه الفعلي. غير أن إثبات العلم الفعلي يبقى مسألة واقع تخضع لتقدير المحكمة، وعلى المتضرر أن يقدم الأدلة الكافية على عدم علمه بالقرار في التاريخ المدعى به. وقد تبنى القضاء الإيراني نهجاً مرناً في تطبيق هذه القاعدة، حيث قبل في بعض الحالات الطعون المقدمة بعد انقضاء مدة الطعن المحسوبة من تاريخ الإبلاغ الرسمي، إذا أثبت المتضرر أنه لم يعلم بالقرار فعلياً إلا في تاريخ لاحق. ومن الأمثلة على ذلك الحالات التي يكون فيها الإبلاغ معيباً لعدم اتباع الإجراءات القانونية الصحيحة، أو الحالات التي يكون فيها المعني في ظروف استثنائية حالت دون علمه بالقرار، كالمرض الشديد أو السفر لفترة طويلة. ومن القضايا المثيرة للجدل في هذا السياق مسألة بدء سريان مدة الطعن في حالة القرارات الإدارية المركبة أو متعددة المراحل. فبعض القرارات الإدارية لا تصدر دفعة واحدة، وإنما تمر بمراحل متعددة، كأن يصدر قرار أولي ثم قرار نهائي، أو أن يصدر قرار من جهة إدارية دنيا ثم يُعتمد من جهة أعلى. وفي هذه الحالات، يثار التساؤل: هل تبدأ مدة الطعن من تاريخ صدور القرار الأولي أم من تاريخ صدور القرار النهائي؟ وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن العبرة في بدء سريان مدة الطعن هي بتاريخ اكتمال القرار وصدوره في شكله النهائي، وليس بتاريخ المراحل التحضيرية أو الأولية. فالقرارات التحضيرية أو الإجرائية التي لا تنشئ مراكز قانونية نهائية لا تبدأ بشأنها مدة الطعن، وإنما تبدأ المدة من تاريخ

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

صدور القرار النهائي الذي يحدد المركز القانوني للمعني بشكل قاطع. ٨ وهذا النهج يتسق مع مبدأ حماية حقوق الأفراد وعدم إرهابهم بالطعن في كل مرحلة من مراحل صدور القرار. غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ قد تكون بعض القرارات الأولية أو التحضيرية قابلة للانفصال ويترتب عليها آثار قانونية مستقلة، وفي هذه الحالة تبدأ بشأنها مدة طعن مستقلة. ويعود للقضاء تقدير ما إذا كان القرار الأولي قابلاً للانفصال أم لا، وذلك بالنظر إلى طبيعته وآثاره. ويذهب الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة إلى أن "القرار يُعتبر قابلاً للانفصال إذا كان يمكن الطعن فيه بصفة مستقلة دون التوقف على صدور قرار لاحق، وإذا كان يترتب عليه آثار قانونية مباشرة تمس مراكز قانونية محددة". ومن التطبيقات العملية لهذه القاعدة حالة قرارات التعيين في الوظائف العامة، حيث قد يصدر قرار أولي بالتعيين من الجهة الإدارية المختصة، ثم يُعرض على ديوان الخدمة المدنية أو جهة رقابية أخرى للاعتماد يتبين من التطبيق القضائي أن القضاء الإداري العراقي يتعامل مع مواعيد الطعن بوصفها من النظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ويترتب على انقضائها عدم قبول الدعوى شكلاً، وهو اتجاه يهدف إلى تحقيق استقرار المراكز القانونية وعدم إبقاء القرارات الإدارية معرضة للطعن لمدة غير محددة. أما في النظام الإيراني، فقد اتجه المشرع وقضاء ديوان العدالة الإدارية إلى منح حماية أوسع للمتقاضين، إذ أجاز إضافة مدة العذر القانوني أو الشرعي إلى ميعاد الطعن متى ثبت وجوده، كما ألزم الجهات الإدارية بتبليغ ذوي الشأن بقراراتها وبيان حقهم في الطعن خلال المدة القانونية، الأمر الذي يعزز ضمانات التقاضي ويحقق التوازن بين استقرار القرار الإداري وحماية الحقوق^{١٠}. ونرى أن معيار العلم اليقيني بالقرار الإداري يوفر حماية أكبر للمتقاضين مقارنة بالعلم الحتمي، ولا سيما في ظل التطور الإلكتروني لوسائل التبليغ، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في بعض النصوص العراقية بما يضمن تحقق العلم الحقيقي متى كان ذلك ممكناً، مع عدم المساس باستقرار الأوضاع القانونية.

الفرع الثالث: وقف مدة الطعن وانقطاعها

يُقصد بوقف مدة الطعن توقف سريانها مؤقتاً بسبب حالة استثنائية تمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه، بحيث لا تُحتسب المدة التي استغرقتها سبب الوقف ضمن مدة الطعن، وتستأنف المدة سريانها بزوال سبب الوقف. أما انقطاع مدة الطعن فيعني إلغاء المدة التي انقضت قبل حدوث سبب الانقطاع وبدء مدة جديدة كاملة بعد زوال هذا السبب. وقد نظم المشرع العراقي وقف مدة الطعن وانقطاعها في قانون المرافعات المدنية، والذي تُطبق أحكامه على الطعن في القرارات الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون مجلس شورى الدولة. وتنص المادة (٥١) من



قانون المرافعات المدنية على أن مدة المرافعة تقف بوفاة أحد الخصوم أو بفقده الأهلية أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه، كما تقف بحلول عطلة رسمية أو بقوة قاهرة تمنع من مراجعة المحكمة. ١١ وفي سياق الطعن في القرارات الإدارية، فإن أهم حالات وقف مدة الطعن هي القوة القاهرة والحادث الفجائي والغلط المعذر فيه. فالقوة القاهرة هي حادث غير متوقع ولا يمكن دفعه يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً، كالكوارث الطبيعية والحروب والفتن. أما الحادث الفجائي فهو حادث لا يمكن توقعه ولا دفعه ولكنه لا يجعل التنفيذ مستحيلاً وإنما صعباً فقط. والغلط المعذر فيه هو الخطأ الذي يقع فيه الشخص رغم اتخاذ العناية الواجبة، كأن يعتمد على معلومات خاطئة قدمتها الإدارة نفسها. وقد أكد القضاء الإداري العراقي في أحكام عديدة على أن القوة القاهرة توقف مدة الطعن، شريطة أن تكون حقيقية وأن تحول فعلاً دون رفع الدعوى في الميعاد. ففي قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري عام ٢٠١٩، قضت المحكمة بأن "الأحداث الأمنية التي شهدتها بعض المحافظات العراقية والتي أدت إلى إغلاق الطرق ومنع التنقل تُعتبر قوة قاهرة توقف سريان مدة الطعن بالنسبة للمتضررين من تلك الأحداث، شريطة أن يُثبت الطاعن أن هذه الأحداث قد حالت فعلاً دون مراجعته للمحكمة في الميعاد. ١٢ غير أن المحكمة تشترط لقبول الدفع بالقوة القاهرة أن يقدم الطاعن الأدلة الكافية على وقوع هذه القوة وعلى أنها حالت فعلاً دون رفع دعواه في الميعاد. ولا يكفي مجرد الادعاء بوجود قوة قاهرة دون إثبات، كما لا يكفي أن تكون القوة القاهرة موجودة بشكل عام إذا لم تؤثر فعلياً على قدرة الطاعن على رفع دعواه. ويذهب الدكتور رمزي الشاعر إلى أن "القوة القاهرة يجب أن تكون مستحيلة الدفع بالنسبة للطاعن نفسه، فلا يكفي أن تكون مستحيلة الدفع بشكل عام، بل يجب أن تحول فعلاً دون قدرته الشخصية على رفع الدعوى ١٣

أما في النظام الإيراني، فقد تضمن قانون العدالة الإدارية نصوصاً صريحة بشأن وقف مدة الطعن، حيث نصت المادة (١٨) منه على أن مدة تقديم الشكوى توقف في حالات القوة القاهرة والظروف الاستثنائية التي تحول دون رفع الدعوى. كما منح القانون المحكمة سلطة تقديرية واسعة في قبول الطعون المقدمة بعد الميعاد إذا أثبت الطاعن وجود عذر مقبول لتأخره، وهو ما يعكس مرونة أكبر في التعامل مع مواعيد الطعن. ١٤ وقد تبني القضاء الإيراني نهجاً متساهلاً نسبياً في تطبيق أحكام وقف مدة الطعن، حيث قبل في حالات عديدة الطعون المقدمة بعد الميعاد استناداً إلى ظروف الطاعن الخاصة. ومن الأمثلة على ذلك قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا الإيرانية عام ٢٠١٨، حيث قبلت المحكمة طعناً مقدماً بعد انقضاء مدة الطعن بناءً على أن الطاعن كان مريضاً مرضاً شديداً حال دون قدرته على الاطلاع على القرار

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

المطعون فيه وإعداد دعواه، وقد قدم شهادات طبية تثبت ذلك. ١٥ ومن الحالات المهمة لوقف مدة الطعن حالة تقديم التظلم الإداري في الأنظمة التي تشترط التظلم الإداري قبل الطعن القضائي أو تجيزه. ففي هذه الحالة، يوقف تقديم التظلم سريان مدة الطعن القضائي، بحيث لا تبدأ هذه المدة في السريان إلا من تاريخ البت في التظلم أو انقضاء المدة المحددة للبت فيه دون رد. وهذا الحكم منطقي، لأن المتظلم يكون في حالة ترقب لقرار الإدارة بشأن تظلمه، ولا يتصور أن يطالب برفع دعواه القضائية قبل أن تبت الإدارة في تظلمه. وفي العراق، حيث لا يكون التظلم الإداري إجبارياً إلا في حالات استثنائية، فإن تقديم التظلم الاختياري لا يوقف سريان مدة الطعن القضائي، وعلى المتظلم أن يرفع دعواه في الميعاد المحدد حتى لو كان تظلمه لا يزال قيد النظر. غير أن بعض الفقهاء قد انتقدوا هذا الحكم، مشيرين إلى أنه يدفع الأفراد إلى رفع دعاوى قضائية قد لا تكون ضرورية، حيث كان بالإمكان تسوية النزاع إدارياً لو أُتيحت للإدارة فرصة كافية للبت في التظلم.

أولاً: الأهمية القانونية لتحديد مدة الطعن والمقارنة بين القانون العراقي والقانون الإيراني: ونرى أن الاختلاف بين التشريعين العراقي والإيراني في تحديد مدة الطعن يعكس اختلافاً في الفلسفة التشريعية لكل منهما؛ فالمشرع العراقي أعطى الأولوية لاستقرار المراكز القانونية من خلال تقصير مدة الطعن، في حين منح المشرع الإيراني مساحة زمنية أوسع لضمان ممارسة حق التقاضي بصورة أكثر فاعلية. وعلى الرغم من أهمية استقرار القرارات الإدارية، فإن الإفراط في تقصير مدة الطعن قد يؤدي عملياً إلى حرمان بعض الأفراد من حقهم في اللجوء إلى القضاء، ولا سيما في المنازعات الإدارية المعقدة. لذلك فإننا نميل إلى الأخذ بحل وسط يحقق التوازن بين استقرار القرار الإداري وضمان الحماية القضائية الفاعلة، من خلال إعادة النظر في مدة الطعن أو تنظيم حالات وقفها وانقطاعها بصورة أكثر مرونة. حيث تُعد مدة الطعن في القرار الإداري من المسائل الجوهرية في منازعات القضاء الإداري، لما لها من دور في تحقيق التوازن بين مبدأ استقرار الأوضاع القانونية، وحق الأفراد في اللجوء إلى القضاء. فالإدارة، بحكم طبيعتها نشاطها، تحتاج إلى قدر من الاستقرار في قراراتها، في حين أن الأفراد لا يجوز حرمانهم من حق التقاضي بسبب آجال قصيرة أو غير واضحة. وقد استقر الفقه الإداري المقارن على أن تحديد مدة الطعن ليس مسألة إجرائية محضة، بل هو قيد جوهري على الحق في التقاضي، ينبغي تفسيره تفسيراً ضيقاً كلما تعلق الأمر بحقوق الأفراد وحياتهم. ١٦

ثانياً: مدة الطعن في القانون العراقي: نظم المشرع العراقي مدة الطعن في القرارات الإدارية من خلال قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل، حيث حدّد المدة التي يجوز خلالها

لذوي الشأن الطعن في القرار الإداري أمام القضاء الإداري. وقد أخذ المشرع بمبدأ المدة المحددة للطعن، بحيث يؤدي انقضاؤها إلى تحصن القرار الإداري واكتسابه حجية تمنع الطعن فيه. ١٧. غير أن التطبيق العملي أظهر عدة إشكالات، من أبرزها: عدم وضوح بدء سريان المدة في بعض الحالات، خاصة القرارات الضمنية أو السلبية. وتباين اجتهادات القضاء الإداري بشأن احتساب المدة في حال التظلم الإداري الوجوبي أو الاختياري. وقد ذهب جانب من الفقه العراقي إلى أن التشدد في احتساب مدة الطعن يُضعف من الحماية القضائية للأفراد، ويُفرغ مبدأ المشروعية من مضمونه العملي ١٨.

ثالثاً: مدة الطعن في القانون الإيراني : أما في النظام الإيراني، فقد نظم المشرع مسألة الطعن في القرارات الإدارية من خلال قانون ديوان العدالة الإدارية (قانون ديوان عدالت اداری)، حيث حدّد آجالاً للطعن تختلف بحسب طبيعة القرار ومصدره. ويُلاحظ أن المشرع الإيراني اتجه إلى: منح مدد أطول نسبياً للطعن مقارنة ببعض التشريعات العربية. وإبداء مرونة أكبر في احتساب المدة، خصوصاً في القضايا المتعلقة بالحقوق الأساسية أو القرارات ذات الأثر المستمر.

وقد أكدت محكمة ديوان العدالة الإدارية الإيرانية في العديد من أحكامها أن الغاية من تحديد المدة ليست تحصين القرار غير المشروع، بل تنظيم ممارسة الحق في الطعن بما لا يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة. ١٩.

رابعاً: تقييم مقارن من خلال المقارنة نرى أن الاختلاف بين التشريعين العراقي والإيراني في تحديد مدة الطعن يعكس اختلافاً في الفلسفة التشريعية لكل منهما؛ فالمشرع العراقي أعطى الأولوية لاستقرار المراكز القانونية من خلال تقصير مدة الطعن، في حين منح المشرع الإيراني مساحة زمنية أوسع لضمان ممارسة حق التقاضي بصورة أكثر فاعلية. وعلى الرغم من أهمية استقرار القرارات الإدارية، فإن الإفراط في تقصير مدة الطعن قد يؤدي عملياً إلى حرمان بعض الأفراد من حقهم في اللجوء إلى القضاء، ولا سيما في المنازعات الإدارية المعقدة. لذلك فإننا نميل إلى الأخذ بحل وسط يحقق التوازن بين استقرار القرار الإداري وضمان الحماية القضائية الفاعلة، من خلال إعادة النظر في مدة الطعن أو تنظيم حالات وقفها وانقطاعها بصورة أكثر مرونة. النظام العراقي: يميل إلى الصرامة الإجرائية في مسألة المدة.

النظام الإيراني: يتجه نحو المرونة المقيدة مراعاةً لطبيعة المنازعة الإدارية. وهو ما يثير تساؤلاً جوهرياً حول مدى انسجام كل نظام مع مقتضيات العدالة الإدارية، ويبرز الحاجة إلى إعادة النظر في فلسفة مدة الطعن في القانون العراقي، بما يحقق حماية أكثر فاعلية للحقوق دون الإضرار باستقرار العمل الإداري. يُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها



الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

من أخطر العيوب التي تُصيب القرار الإداري، وأدقها من حيث الإثبات، إذ يتعلق هذا العيب بالغاية أو الهدف من القرار الإداري. وهذه الصورة من الانحراف تُعتبر الأكثر خطورة، لأنها تمثل استغلالاً للوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة، وهو ما يتنافى مع مبدأ نزاهة الوظيفة العامة وحياد الإدارة. وقد قضى القضاء الإداري العراقي في حالات عديدة بإلغاء قرارات إدارية لثبوت أنها صدرت لتحقيق مصالح شخصية. ففي قرار صادر عام ٢٠١٧، قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار تعيين في وظيفة عامة، بعد أن ثبت للمحكمة أن المسؤول الإداري قد استغل سلطته لتعيين قريب له رغم وجود مرشحين أكثر كفاءة. ٢٠ أما الانحراف بالقرار عن الغاية المحددة قانوناً فيتحقق عندما تستخدم الإدارة سلطة منحها القانون لتحقيق غاية معينة في تحقيق غاية أخرى، حتى لو كانت هذه الغاية الأخرى مشروعة ومن قبيل المصلحة العامة. ومن الأمثلة على ذلك أن تستخدم الإدارة سلطتها في نزع الملكية للمنفعة العامة، وهي سلطة منحها القانون لتحقيق غاية معينة (إنشاء مرفق عام أو تحسين نظام المدن)، لتحقيق غاية أخرى كالانتقام من المالك أو الضغط عليه. وهذه الصورة من الانحراف تُسمى "الانحراف بالإجراء" أو "الغلط في استعمال السلطة"، وهي تقوم على فكرة أن لكل سلطة إدارية غاية محددة حددها القانون، فإذا استُعملت هذه السلطة لتحقيق غاية أخرى، ولو كانت مشروعة، فإن القرار يكون معيباً. ٢١ حيث استقر قضاء ديوان العدالة الإدارية الإيراني على أن الغاية من تحديد مواعيد الطعن هي تنظيم ممارسة الحق في التقاضي، مع قبول الأعذار المشروعة التي تحول دون مباشرة الدعوى في الميعاد متى ثبتت للمحكمة، وهو ما يعكس نهجاً أكثر مرونة مقارنة بالنظام العراقي. حيث يتجه القضاء الإداري الإيراني إلى تفسير قواعد الطعن بما يحقق الحماية القضائية الفاعلة، إذ يجيز في بعض الحالات الاعتداد بالأعذار المشروعة والظروف الاستثنائية عند تقدير الالتزام بمواعيد الطعن، متى ثبت للمحكمة أن التأخير لم يكن راجعاً إلى تقصير الطاعن، وبما لا يتعارض مع استقرار المراكز القانونية يلاحظ أن القضاء الإداري العراقي يميل إلى التطبيق الصارم لمواعيد الطعن باعتبارها من النظام العام، في حين يتجه القضاء الإداري الإيراني إلى منح القاضي سلطة أوسع في تقدير الظروف الاستثنائية التي قد تحول دون مباشرة الطعن في ميعاده. ويعكس هذا الاختلاف تباين الفلسفة التشريعية بين النظامين، إذ يغلب النظام العراقي استقرار القرارات الإدارية، بينما يوازن النظام الإيراني بصورة أوضح بين استقرار القرار الإداري وضمان الحق الدستوري في التقاضي.

ونرى أن تنظيم الوقف والانقطاع في القانون العراقي يحتاج إلى نصوص أكثر وضوحاً، أسوة بما أخذ به المشرع الإيراني، لاسيما فيما يتعلق بالأعذار القاهرة والظروف الاستثنائية، بما يحقق

التوازن بين احترام المواعيد القانونية وضمان عدم ضياع الحقوق بسبب ظروف لا يد للطاعن فيها

نستنتج من المطلب الأول التالي: يتضح من الدراسة المقارنة أن المشرع العراقي والمشرع الإيراني يتفان في اعتبار مواعيد الطعن من الضمانات الأساسية لاستقرار القرارات الإدارية، إلا أنهما يختلفان في نطاق المرونة الممنوحة للقاضي عند احتساب تلك المواعيد. فبينما يميل التشريع العراقي إلى التشدد في تطبيق المدد القانونية بوصفها من النظام العام، يتجه التشريع الإيراني إلى منح القضاء الإداري سلطة أوسع في مراعاة الظروف الاستثنائية والأعذار المشروعة التي تحول دون مباشرة الطعن في ميعاده. كما تبين أن حالات الطعن في النظامين تستند إلى مبدأ المشروعية، وإن اختلفت الصياغة التشريعية بينهما، الأمر الذي يؤكد وحدة الغاية المتمثلة في إخضاع الإدارة لرقابة القضاء وضمان حماية الحقوق والحريات. ونرى أن الأخذ بالحلول التي تحقق التوازن بين استقرار المراكز القانونية وضمان الحق في التقاضي من شأنه أن يعزز فاعلية القضاء الإداري في العراق، ولا سيما من خلال إعادة تنظيم بعض الأحكام المتعلقة ببدء سريان مدة الطعن ووقفها وانقطاعها، بما ينسجم مع التطورات الحديثة في القضاء الإداري المقارن

ونقترح التالي تعديل النصوص المنظمة لميعاد الطعن في قانون مجلس الدولة العراقي بما يزيل الغموض المتعلق ببدء سريان المدة في القرارات السلبية والضمينية. تنظيم حالات وقف وانقطاع مدة الطعن بنصوص تشريعية صريحة أسوة بما أخذت به بعض التشريعات المقارنة. اعتماد وسائل التبليغ الإلكتروني بوصفها وسيلة قانونية لإثبات العلم بالقرار الإداري، مع وضع الضمانات الكفيلة بحماية حقوق الأفراد. تعزيز دور القضاء الإداري في تفسير النصوص الإجرائية بما يحقق التوازن بين استقرار القرارات الإدارية وضمان الحق الدستوري في التقاضي. الاستفادة من التجربة الإيرانية في منح القضاء سلطة تقدير الأعذار المشروعة التي تحول دون مباشرة الطعن ضمن المدة القانونية، دون الإخلال بمبدأ استقرار المراكز القانونية.

المطلب الثاني: حالات الطعن في القرارات الإدارية

لا يكفي لقبول الطعن في القرار الإداري أن يُرفع خلال المدة المحددة قانوناً، بل يجب أيضاً أن يستند الطعن إلى حالة من الحالات التي يعترف بها القانون كأساس للطعن. وهذه الحالات تتمثل في العيوب التي قد تشوب القرار الإداري وتجعله مخالفاً لمبدأ المشروعية، مما يُبرر الطعن فيه بالإلغاء أو التعويض. وقد استقر الفقه الإداري المقارن، ومنه الفقهاء العراقي والإيراني، على تحديد خمسة عيوب رئيسية يمكن أن تُصيب القرار الإداري وتجعله قابلاً للطعن،

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

وهي: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها. وتُعرف هذه العيوب الخمسة بنظرية أوجه الطعن أو أسباب الإلغاء وقد تبنى القضاء الإداري العراقي نظرية العيوب الخمسة المستقرة في الفقه الإداري المقارن، وأعمل هذه النظرية في أحكامه المختلفة. كما استقى القضاء العراقي من الفقه الفرنسي والمصري معايير تقدير كل عيب من هذه العيوب وآثاره القانونية.

أما في النظام الإيراني، فقد نص قانون العدالة الإدارية صراحة على حالات الطعن في المادة (١٠) منه، حيث حدد أربع حالات رئيسية هي: مخالفة القانون، تجاوز حدود الصلاحية، إساءة استعمال السلطة، ومخالفة الإجراءات القانونية. وهذه الحالات تقابل إلى حد كبير العيوب الخمسة المعروفة في الفقه الإداري المقارن، وإن كانت صياغتها مختلفة بعض الشيء. ٢٢. ويكتسب البحث في حالات الطعن أهمية خاصة في الدراسات المقارنة، إذ أن تحديد هذه الحالات وضوابط تطبيقها يعكس مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومدى حماية حقوق الأفراد. فكلما كانت حالات الطعن واسعة ومرنة، كلما كانت الرقابة أكثر شمولاً وفعالية. وكلما كانت ضيقة ومحدودة، كلما ضعفت الرقابة وتقلصت حماية حقوق الأفراد. ولدراسة حالات الطعن بشكل تفصيلي، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في كل منهما أحد العيوب التي تُصيب القرار الإداري وتجعله قابلاً للطعن، مع بيان مفهوم كل عيب وصوره وآثاره في النظامين العراقي والإيراني.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص

يُعد عيب عدم الاختصاص من أخطر العيوب التي تُصيب القرار الإداري، إذ يتعلق بالسلطة القانونية التي تُخول الجهة الإدارية إصدار القرار. فإذا أصدرت جهة إدارية قراراً في مسألة لا تملك الاختصاص بها، فإن قرارها يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص ويكون قابلاً للإلغاء، بل قد يكون معدوماً في بعض الحالات. ويُقصد بالاختصاص في القانون الإداري مجموعة الصلاحيات والسلطات التي يُخولها القانون لجهة إدارية معينة أو موظف إداري معين لمباشرة عمل إداري محدد. والاختصاص يُحدد من حيث الموضوع (ماذا؟)، ومن حيث المكان (أين؟)، ومن حيث الزمان (متى؟)، ومن حيث الشخص (من؟). وإذا خرجت الجهة الإدارية عن حدود اختصاصها في أي من هذه الجوانب، فإن قرارها يكون معيباً. وفي النظام العراقي، يُعتبر عيب عدم الاختصاص من العيوب الجسيمة التي تتعلق بالنظام العام، ويجوز للمحكمة أن تنفيه من تلقاء نفسها دون حاجة إلى دفع من الخصوم. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري العراقي في



أحكام عديدة على أن "الاختصاص قاعدة من قواعد النظام العام لا يجوز لأي جهة أن تنتازل عنه أو تتجاوزته، ويجب على المحكمة أن تتحقق من توافره في كل قرار إداري مطعون فيه".^{٢٣} ويتخذ عيب عدم الاختصاص صوراً متعددة، يمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات رئيسية: عدم الاختصاص الإيجابي، وعدم الاختصاص السلبي، والغصب أو الاغتصاب الكلي للسلطة. فأما عدم الاختصاص الإيجابي فيتحقق عندما تصدر جهة إدارية قراراً في مسألة تدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى. وهذه الصورة هي الأكثر شيوعاً في التطبيق العملي، وتشمل حالات كثيرة كأن يصدر موظف إداري قراراً من اختصاص رئيسه، أو أن تصدر وزارة قراراً من اختصاص وزارة أخرى، أو أن تصدر جهة إدارية مركزية قراراً من اختصاص جهة إدارية محلية. ومن الأمثلة القضائية على عدم الاختصاص الإيجابي في العراق، قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري عام ٢٠١٧ قضى بإلغاء قرار صادر عن مدير عام إحدى الدوائر بفصل موظف، حيث رأت المحكمة أن صلاحية الفصل تعود للوزير وليس للمدير العام، وبالتالي فإن القرار معيب بعيب عدم الاختصاص ويتعين إلغاؤه.^{٢٤} وأما عدم الاختصاص السلبي فيتحقق عندما تمتنع جهة إدارية عن اتخاذ قرار يدخل في اختصاصها، بحجة أن هذا القرار من اختصاص جهة أخرى. وهذه الصورة أقل شيوعاً من الأولى، ولكنها لا تقل عنها خطورة، إذ تؤدي إلى تعطيل مصالح الأفراد وحرمانهم من حقوقهم. وقد عالج المشرع العراقي مشكلة عدم الاختصاص السلبي من خلال نظام التظلم الرئاسي، حيث يمكن للمتضرر أن يتظلم إلى الجهة الإدارية الأعلى من امتناع الجهة الإدارية الدنيا عن اتخاذ قرار من اختصاصها. كما يمكن له أن يلجأ إلى القضاء الإداري لإلزام الإدارة باتخاذ القرار المطلوب، استناداً إلى نظرية القرار السلبي أو الامتناع عن اتخاذ القرار. وأما الغصب أو الاغتصاب الكلي للسلطة فيتحقق عندما تتدخل جهة إدارية في مسألة لا تملك أي اختصاص بها، بل وتكون هذه المسألة خارجة تماماً عن نطاق الوظيفة الإدارية. وأوضح مثال على ذلك أن تصدر جهة إدارية قراراً في مسألة من اختصاص السلطة القضائية أو السلطة التشريعية.^{٢٥}

أما في النظام الإيراني، فقد نص قانون العدالة الإدارية في المادة (١٠) منه على "تجاوز حدود الصلاحية" كأحد حالات الطعن في القرارات الإدارية. وهذا المصطلح يقابل عيب عدم الاختصاص في الفقه الإداري المقارن، وإن كان أوسع منه نطاقاً بعض الشيء، إذ يشمل ليس فقط إصدار قرار في غير اختصاص الجهة الإدارية، وإنما أيضاً تجاوز الجهة الإدارية للحدود المرسومة لسلطتها حتى لو كانت مختصة بالمسألة أصلاً. وقد تبنى القضاء الإيراني نهجاً صارماً في التعامل مع عيب تجاوز حدود الصلاحية، حيث قضى في حالات عديدة بإلغاء

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

قرارات إدارية لتجاوزها حدود الاختصاص المقرر قانوناً ٢٦٠٠ كما يجب التمييز بين عيب عدم الاختصاص وبين التفويض في الاختصاص. فالتفويض هو نقل جهة إدارية لجزء من اختصاصاتها إلى جهة أخرى أو إلى موظف آخر، بموجب نص قانوني يجيز ذلك. والقرارات الصادرة بموجب التفويض الصحيح لا تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص، لأن الجهة المفوضة تمارس الاختصاص استناداً إلى التفويض القانوني. أما إذا كان التفويض غير مشروع، كأن يكون في مسألة لا يجوز التفويض فيها قانوناً، فإن القرار الصادر بموجبه يكون معيباً. وفي العراق، يُنظم التفويض في الاختصاص بموجب نصوص قانونية خاصة، وقد أجاز المشرع التفويض في بعض الحالات ومنعه في أخرى فقد نظم قانون العدالة الإدارية مسألة التفويض بشكل مفصل، حيث أجاز للجهات الإدارية أن تُفوض بعض صلاحياتها إلى جهات أدنى، شريطة أن يكون التفويض مكتوباً ومحددًا ومنشورًا، وألا يكون في مسألة يمنع القانون التفويض فيها. كما نص القانون على أن الجهة المفوضة تبقى مسؤولة عن القرارات الصادرة من المفوض إليه، وهو ما يعكس حرص المشرع على ضمان حسن ممارسة السلطات المفوضة.

الفرع الثاني: عيب الشكل

يُقصد بعيب الشكل مخالفة القرار الإداري للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يفرضها القانون لإصدار هذا القرار. والشكل في القانون الإداري لا يقتصر على الشكل الخارجي للقرار (كالكتابة أو الشفاهة)، وإنما يشمل أيضاً الإجراءات السابقة على صدور القرار واللاحقة له، مثل استشارة جهة معينة، أو الحصول على موافقة جهة أخرى، أو إبلاغ القرار للمعنيين به، أو تسبيب القرار. وعيب الشكل من العيوب الشائعة في المنازعات الإدارية، وذلك لتعدد الأشكال والإجراءات التي يفرضها القانون على الإدارة عند إصدار قراراتها. غير أن ليس كل مخالفة شكلية تؤدي إلى إلغاء القرار، وإنما يجب التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية. فالشكليات الجوهرية هي تلك التي فرضها القانون لحماية حقوق الأفراد أو لضمان حسن سير العمل الإداري، بحيث إذا خولفت ترتب على ذلك إخلال بحقوق الأفراد أو بحسن سير الإدارة. ومخالفة الشكليات الجوهرية تؤدي إلى إلغاء القرار حتماً، دون حاجة إلى إثبات أن المخالفة قد أضرت فعلاً بالمعني. أما الشكليات غير الجوهرية فهي تلك التي فرضها القانون للتنظيم فقط، دون أن يترتب على مخالفتها إخلال حقيقي بحقوق الأفراد أو بحسن سير الإدارة. ومخالفة الشكليات غير الجوهرية لا تؤدي إلى إلغاء القرار، إلا إذا أثبت الطاعن أن المخالفة قد أضرت به فعلاً. والمعيار في التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية هو مدى أهمية الشكلية المخالفة في حماية حقوق الأفراد أو في ضمان حسن سير الإدارة. ويعود للقضاء تقدير ذلك في كل حالة



بالنظر إلى طبيعة الشكالية وأهميتها والغاية التي فرضت من أجلها. وفي النظام العراقي، استقر القضاء الإداري على أن مخالفة الشكليات الجوهرية تؤدي حتماً إلى إلغاء القرار، حتى لو لم يثبت الطاعن تضرره الفعلي من المخالفة. ففي قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري عام ٢٠١٨، قضت المحكمة بأن "مخالفة الإجراءات الجوهرية المقررة لإصدار القرار الإداري تؤدي حتماً إلى إلغائه، دون حاجة إلى إثبات الضرر الفعلي، لأن في مخالفة هذه الإجراءات إخلالاً بمبدأ المشروعية وبالضمانات المقررة ٢٧. ونستنتج فيما ورد حيث أظهرت الدراسة أن الإجراءات الشكالية للطعن في القرارات الإدارية لا تقل أهمية عن الشروط الموضوعية لقبول الدعوى، إذ تمثل الضمانة الأساسية لحسن سير العدالة الإدارية وتحقيق مبدأ المواجهة بين الخصوم. وقد تبين أن المشرع العراقي أخضع إجراءات إقامة دعوى الإلغاء لأحكام قانون المرافعات المدنية وقانون مجلس الدولة، في حين أفرد المشرع الإيراني تنظيمًا أكثر تفصيلاً في قانون ديوان العدالة الإدارية، الأمر الذي وفر وضوحاً أكبر في إجراءات إقامة الدعوى ومتطلباتها. كما كشفت الدراسة أن التشريعين يتفقان في ضرورة استيفاء البيانات الجوهرية لعريضة الدعوى، إلا أن التشريع الإيراني أكثر مرونة في معالجة بعض النواقص الشكالية متى أمكن استكمالها دون الإضرار بحقوق الخصوم. ويرى الباحث أن تبسيط الإجراءات الشكالية مع المحافظة على الضمانات القانونية يساهم في تعزيز حق التقاضي ويحد من رد الدعاوى لأسباب شكالية بحتة. نقترح الإجراءات التالية إعادة تنظيم إجراءات إقامة دعوى الإلغاء في قانون مجلس الدولة العراقي بنصوص مستقلة بدلاً من الإحالة إلى قانون المرافعات المدنية. اعتماد النماذج الإلكترونية لتسجيل دعاوى القضاء الإداري وتبادل اللوائح والمذكرات. النص على إمكانية استكمال النقص الشكلي خلال مدة تحددها المحكمة دون ترتيب جزاء الرد المباشر. توحيد الأحكام المتعلقة بالرسوم والإعلانات القضائية بما يحقق السرعة في الفصل بالمنازعات الإدارية. الاستفادة من التجربة الإيرانية في تنظيم الإجراءات الشكالية بدقة داخل قانون القضاء الإداري

المبحث الثاني: الإجراءات الشكالية للطعن في القرارات الإدارية

بعد أن تناولنا في المبحث السابق الإجراءات الموضوعية للطعن في القرارات الإدارية، والتي تتعلق بشروط قبول الطعن من حيث المدة والحالات التي يجوز فيها، ننتقل الآن إلى دراسة الإجراءات الشكالية للطعن، والتي تتعلق بالأوضاع والإجراءات التي يتعين على الطاعن اتباعها عند إقامة دعواه أمام القضاء الإداري. والإجراءات الشكالية لا تقل أهمية عن الإجراءات الموضوعية، إذ أن إغفال أي إجراء شكلي قد يؤدي إلى عدم قبول الدعوى أو رفضها شكلاً، مما يحول دون الفصل في موضوعها. ولذلك، فإن المتقاضي يجب أن يكون على دراية كاملة بجميع

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

الإجراءات الشكلية المطلوبة، حتى يتمكن من ممارسة حقه في التقاضي بشكل صحيح. وتختلف الإجراءات الشكلية من نظام قانوني إلى آخر، بما يعكس الفلسفة التشريعية والثقافة القانونية لكل نظام. ففي حين تتبنى بعض النظم إجراءات شكلية بسيطة ومرنة، تأخذ نظم أخرى بإجراءات أكثر تعقيداً وصرامة. ٢٨ ويعود هذا الاختلاف إلى رؤية كل نظام لمدى ضرورة الموازنة بين حماية حق التقاضي من جهة، وضمان حسن سير العدالة ومنع إرهاق القضاء بدعاوى غير جدية من جهة أخرى. وفي النظامين العراقي والإيراني، نجد تنظيمًا تفصيليًا للإجراءات الشكلية للطعن في القرارات الإدارية، مع وجود بعض الفروق بينهما. ففي العراق، تخضع الإجراءات الشكلية لقانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، المعدل، بوصفه القانون النافذ الذي حل محل تسمية مجلس شورى الدولة، حيث أن التنظيم السابق كان بموجب قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته. أما في إيران، فقد نظم قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني لسنة ٢٠١٣ (قانون ديوان عدالت اداری) هذه الإجراءات بشكل مفصل ومستقل عن قانون المرافعات المدنية. ٢٩ وتشمل الإجراءات الشكلية للطعن جوانب متعددة، أهمها: كيفية إقامة الدعوى والبيانات الواجب توافرها في عريضتها، والرسوم القضائية الواجب سدادها، وإجراءات إعلان الخصوم، وتقديم المستندات والأدلة، والحضور أمام المحكمة، وغيرها من الإجراءات. كما تشمل مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن، وهي مسألة بالغة الأهمية لأن رفع الدعوى أمام جهة غير مختصة يؤدي إلى عدم قبولها.

المطلب الأول: إقامة الدعوى الخاصة بالطعن

تُعد إقامة الدعوى القضائية الخطوة الأولى والأساسية في الطعن في القرارات الإدارية، إذ بها يتحول الحق الموضوعي في الطعن إلى حق إجرائي يُباشَر أمام القضاء. وإقامة الدعوى تتطلب اتباع إجراءات وأوضاع شكلية محددة، يترتب على إغفالها أو مخالفتها عدم قبول الدعوى أو رفضها شكلاً. وتبدأ إقامة الدعوى بتقديم عريضة مكتوبة إلى المحكمة المختصة، تتضمن بيانات ومعلومات محددة يفرضها القانون. وهذه العريضة هي الأساس الذي تُبنى عليه الدعوى، وهي التي تُحدد موضوع النزاع وطلبات المدعي والأسانيد القانونية التي يستند إليها في طعنه. وفي النظام العراقي، نظم قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل إجراءات إقامة الدعوى في المواد (٤٥) وما بعدها. ووفقاً لهذه المواد، فإن الدعوى تُقام بعريضة مكتوبة تُقدم إلى المحكمة المختصة، وتتضمن هذه العريضة البيانات التالية ٣٠ أولاً: اسم المدعي ولقبه ومهنته ومحل إقامته، واسم من يمثله إن كان له ممثل قانوني أو اتفاقي. ثانياً: اسم المدعى عليه ولقبه

ومهنته ومحل إقامته، فإن لم يكن له محل إقامة معلوم فأخر محل إقامة كان له. ثالثاً: تاريخ تقديم العريضة. رابعاً: بيان المحكمة المرفوعة إليها الدعوى. خامساً: موضوع الدعوى والأسانيد القانونية التي تبني عليها، والطلبات بصورة واضحة وجازمة. سادساً: توقيع المدعي أو وكيله، وإذا كان لا يعرف الكتابة يُثبت ختمه أو بصمة إصبعه. وهذه البيانات إلزامية، ويترتب على إغفال أي منها قيام المحكمة بتكليف المدعي باستكمالها خلال مدة تحددها. فإذا لم يستكمل النقص في المدة المحددة، جاز للمحكمة أن تحكم برفض الدعوى شكلاً.

وبالإضافة إلى هذه البيانات العامة، فإن الطعن في القرارات الإدارية يتطلب بيانات خاصة إضافية، أهمها: بيان القرار الإداري المطعون فيه بشكل دقيق (جهة إصداره، تاريخه، رقمه إن وجد، موضوعه)، وبيان تاريخ العلم بالقرار، وبيان أوجه الطعن في القرار (العيوب التي تشوبه)، وإرفاق صورة من القرار المطعون فيه إن أمكن ذلك ٣١. وقد استقر القضاء الإداري العراقي على ضرورة توافر المصلحة الشخصية والمباشرة في دعوى الطعن، وعلى أن المصلحة يجب أن تكون قائمة وقت رفع الدعوى ومستمرة حتى الفصل فيها. فإذا زالت المصلحة أثناء نظر الدعوى، كأن يلغى القرار المطعون فيه أو يُعدّل بشكل يزيل الضرر، فإن الدعوى تصبح غير مقبولة لانقضاء المصلحة. وفيما يتعلق بالرسوم القضائية، فإن القانون العراقي يفرض رسوماً على دعاوى المدنية، بما فيها دعاوى الطعن في القرارات الإدارية. وتُحدد هذه الرسوم بنسبة من قيمة الدعوى إذا كانت قابلة للتقدير بالنقود، أو برسم ثابت إذا كانت غير قابلة للتقدير. وعدم سداد الرسوم القضائية يؤدي إلى عدم قبول الدعوى، إلا إذا كان المدعي معفياً من الرسوم بموجب القانون.

أما في النظام الإيراني، فقد نظم قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني لسنة ٢٠١٣ (قانون ديوان عدالت اداری) إجراءات إقامة الدعوى بشكل تفصيلي في الفصل الرابع منه. ووفقاً للمادة (١٩) من القانون، فإن الشكوى (وهي المصطلح المستخدم في القانون الإيراني بدلاً من الدعوى) تُقدم كتابة أو شفاهة إلى محكمة العدالة الإدارية المختصة. ٣٢ وهذا النص يعكس مرونة أكبر في النظام الإيراني مقارنة بالنظام العراقي، إذ يُجيز تقديم الشكوى شفاهة وليس كتابة فقط. وفي حالة تقديم الشكوى شفاهة، يقوم موظف المحكمة بتدوينها وقراءتها على الشاكي للتأكد من صحتها، استقر القضاء الإداري على أن مخالفة الشكليات الجوهرية تؤدي حتماً إلى إلغاء القرار، حتى لو لم يثبت الطاعن تضرره الفعلي من المخالفة. ففي قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري عام ٢٠١٨، قضت المحكمة بأن "مخالفة الإجراءات الجوهرية المقررة لإصدار القرار الإداري تؤدي

الإجراءات الموضوعية والشكلية للطعن في القرارات الإدارية

حتماً إلى إلغائه، دون حاجة إلى إثبات الضرر الفعلي، لأن في مخالفة هذه الإجراءات إخلالاً بمبدأ المشروعية وبالضمانات المقررة لحماية حقوق الأفراد. ٣٣

ومن أهم صور عيب الشكل في التطبيق العملي: عيب التسبيب، وعيب إجراءات التحقيق، وعيب الاستشارة أو الموافقة المسبقة، وعيب النشر أو الإبلاغ.

أولاً: عيب التسبيب: فيتحقق عندما يُصدر القرار الإداري دون بيان الأسباب التي دعت إلى إصداره، أو عندما تكون الأسباب المذكورة غامضة أو متناقضة أو غير كافية. والتسبيب واجب في القرارات الإدارية الفردية التي تمس حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية، وذلك لأن التسبيب يُمكن المعني من معرفة الدوافع التي حملت الإدارة على اتخاذ قرارها، ويُمكنه بالتالي من إعداد دفاعه والطعن في القرار إذا رأى أن الأسباب غير صحيحة أو غير كافية. وفي العراق، أوجب المشرع تسبيب بعض القرارات الإدارية صراحة، كقرارات العقوبات الانضباطية، وقرارات رفض التظلمات الإدارية، وقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة. وفي هذه الحالات، فإن عدم تسبيب القرار أو تسببيه بشكل غير كافٍ يُعتبر عيباً جوهرياً يؤدي إلى إلغائه. أما بالنسبة للقرارات الأخرى التي لم ينص القانون صراحة على وجوب تسبيبها، فإن القضاء الإداري قد اختلف في مدى وجوب التسبيب، وإن كان الاتجاه الغالب يميل إلى وجوب التسبيب في كل قرار إداري فردي يمس حقوق الأفراد. ٣٤ وقد قضت محكمة القضاء الإداري العراقي في قرار صادر عام ٢٠١٩ بأن "التسبيب واجب في القرارات الإدارية الفردية التي تمس حقوق الأفراد، لأنه يُمثل ضماناً أساسية للمعني، ويُمكنه من معرفة أسباب القرار والطعن فيها، كما يُمكن المحكمة من مراقبة صحة القرار ومشروعيته. وعدم التسبيب أو التسبيب الناقص يُعتبر عيباً جوهرياً يؤدي إلى إلغاء القرار. ٣٥ أما في النظام الإيراني، فقد نص قانون العدالة الإدارية في المادة (٤١) منه صراحة على وجوب تسبيب القرارات الإدارية الفردية، وجعل من عدم التسبيب أحد أوجه مخالفة الإجراءات القانونية الموجبة للطعن. وقد شدد القضاء الإيراني على ضرورة التسبيب، وقضى في حالات عديدة بإلغاء قرارات إدارية لعدم تسبيبها أو لتسبيبها بشكل غير كافٍ. ٣٦

ثانياً: عيب إجراءات التحقيق: فيتحقق عندما تُصدر الإدارة قراراً دون أن تجري التحقيق اللازم لمعرفة حقيقة الوقائع التي ستبني عليها قرارها، أو عندما تُجري التحقيق ولكن بشكل معيب. والتحقيق واجب في القرارات الإدارية العقابية أو الضارة بالأفراد، وذلك لأن التحقيق يُمثل ضماناً أساسية لمعرفة الحقيقة وإتاحة الفرصة للمعني للدفاع عن نفسه. ومن الشروط الواجب توافرها في التحقيق الإداري أن يكون كاملاً وشاملاً، بحيث يغطي جميع جوانب الموضوع محل القرار. كما يجب أن يكون التحقيق نزيهاً ومحياداً، بحيث يُجريه شخص غير ذي مصلحة في الموضوع.

ويجب أيضاً إتاحة الفرصة للمعني للاطلاع على نتائج التحقيق وإبداء دفاعه بشأنها قبل صدور القرار النهائي. وفي العراق، نظم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إجراءات التحقيق في المخالفات الانضباطية، ونص على وجوب إجراء تحقيق قبل فرض العقوبة الانضباطية على الموظف. وقد قضى القضاء الإداري العراقي في أحكام عديدة بإلغاء قرارات عقابية لعدم إجراء التحقيق المطلوب أو لإجرائه بشكل معيب. ٣٧

ثالثاً: عيب الاستشارة أو الموافقة المسبقة: فيتحقق عندما يشترط القانون استشارة جهة معينة أو الحصول على موافقتها قبل إصدار القرار، ولكن الإدارة تُصدر القرار دون استشارة تلك الجهة أو دون الحصول على موافقتها. والفرق بين الاستشارة والموافقة هو أن الاستشارة غير ملزمة للإدارة، فيمكنها أن تأخذ بالرأي الاستشاري أو أن تخالفه، أما الموافقة فهي ملزمة، بحيث لا يمكن للإدارة أن تُصدر القرار إذا رفضت الجهة المختصة إعطاء موافقتها.

رابعاً: مخالفة إجراء الاستشارة أو الموافقة المسبقة: يُعتبر عيباً جوهرياً يؤدي إلى إلغاء القرار، لأن هذا الإجراء يُمثل ضماناً مهماً لحسن سير العمل الإداري ولحماية حقوق الأفراد. ففي العراق، يشترط القانون في بعض الحالات الحصول على موافقة مجلس شورى الدولة قبل إصدار بعض القرارات، أو استشارة ديوان الرقابة المالية في المسائل المالية. وإذا خالفت الإدارة هذه الإجراءات، فإن قرارها يكون معيباً.

خامساً: عيب النشر أو الإبلاغ: فيتحقق عندما يشترط القانون نشر القرار في الجريدة الرسمية أو إبلاغه للمعنيين به، ولكن الإدارة لا تقوم بذلك أو تقوم به بشكل معيب. والنشر أو الإبلاغ إجراء جوهري في كثير من القرارات الإدارية، لأنه يُمكن المعنيين من العلم بالقرار ومن ممارسة حقوقهم في الطعن فيه. وفي النظام الإيراني، شدد قانون العدالة الإدارية على أهمية احترام الإجراءات الشكلية، ونص في المادة (١٠) منه على أن مخالفة الإجراءات القانونية "تُعتبر أحد أسباب الطعن في القرار الإداري".

ونرى أن الإجراءات الشكلية ينبغي أن تكون وسيلة لتنظيم حق التقاضي لا عائقاً أمامه، ومن ثم فإن التشدد في تطبيق المتطلبات الشكلية قد يؤدي إلى إهدار الحقوق الموضوعية. وتكشف الدراسة المقارنة أن المشرع الإيراني منح القضاء الإداري مرونة أكبر في معالجة النواقص الشكلية، الأمر الذي يدعو المشرع العراقي إلى تبني نهج يوازن بين احترام الإجراءات وضمن الوصول الفعلي إلى العدالة.



المطلب الثاني: عيوب المشروعية

تُعَدُّ المشروعية الركيزة الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون الإداري، فهي القيد الذي يحد من سلطة الإدارة وبضمن عدم انحرافها عن أحكام القانون. ولما كان القرار الإداري هو الأداة التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة، فقد أوجب المشرع والقضاء أن يتوافق هذا القرار في كيانه مع مجموعة من الأركان الجوهرية؛ شكلية كانت أم موضوعية. وأي خلل يُصيب أحد هذه الأركان يُحدث في القرار عيباً من عيوب المشروعية، يستوجب إبطاله أو الغاءه حفاظاً على سيادة القانون. وتنقسم عيوب المشروعية في الفقه الإداري إلى خمسة عيوب رئيسية، هي: عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب السبب، وعيب المحل (أو مخالفة القانون)، وعيب الغاية. غير أن جوهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ينصبّ بشكل خاص على عيوب الركن الموضوعي، وفي مقدمتها مخالفة القانون وعيب السبب، ذلك أن هذين العيبين يتعلقان بجوهر القرار الإداري ومضمونه، لا بمجرد شكله الخارجي أما عيب السبب، فيقوم عندما يثبت أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها غير صحيحة مادياً، أو غير مشروعة قانوناً، أو أنها غير قائمة من الأساس، مما يجعل القرار قائماً على وهم أو خطأ في تقدير الأمور الواقعية. ولأهمية هذين العيبين وتداخلهما الوثيق، إذ أن عيب السبب غالباً ما يكون مدخلاً لمخالفة القانون، يستوجب علينا دراستهما دراسة تحليلية معمقة، لبيان صور كل منهما، والآثار المترتبة عليهما، وأوجه التمييز بينهما في قضاء محكمة التمييز (أو مجلس الدولة)، على نحو ما سنفصله في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون

يُقصد بعيب مخالفة القانون صدور القرار الإداري مخالفاً لقاعدة قانونية واجبة التطبيق، سواء كانت هذه القاعدة في الدستور، أو في القانون بمعناه الضيق (التشريع الصادر عن السلطة التشريعية)، أو في اللوائح التنفيذية، أو في المبادئ العامة للقانون، أو حتى في العرف الإداري. وعيب مخالفة القانون من أكثر عيوب القرار الإداري شيوعاً في التطبيق العملي، وذلك لاتساع مفهوم القانون ليشمل كل القواعد القانونية الملزمة. وهذا العيب يختلف عن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، إذ أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالسلطة في إصدار القرار، وعيب الشكل يتعلق بالإجراءات والأوضاع الشكلية، أما عيب مخالفة القانون فيتعلق بموضوع القرار ومضمونه. ويتخذ عيب مخالفة القانون صوراً متعددة، أهمها: المخالفة المباشرة للقانون، والخطأ في تطبيق القانون، والخطأ في تفسير القانون. فالمخالفة المباشرة للقانون تتحقق عندما تُصدر الإدارة قراراً يخالف نصاً قانونياً واضحاً وصريحاً. وقد قضى القضاء الإداري العراقي في



حالات عديدة بإلغاء قرارات إدارية لمخالفتها المباشرة للقانون. ففي قرار صادر عام ٢٠١٧، قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار تعيين موظف في وظيفة تتطلب شهادة جامعية، وذلك لأن الموظف المعين لا يحمل الشهادة المطلوبة، مما يُشكل مخالفة مباشرة للقانون. ٣٨ أما الخطأ في تطبيق القانون فيتحقق عندما تُطبق الإدارة قاعدة قانونية على وقائع لا تنطبق عليها هذه القاعدة، أو عندما لا تُطبق قاعدة قانونية على وقائع كان يجب تطبيقها عليها. ومن الأمثلة على ذلك أن تُطبق الإدارة قانوناً لاحقاً على وقائع سابقة على نفاذه، أو أن تُطبق قانوناً خاصاً على حالة كان يجب تطبيق القانون العام عليها. والخطأ في تطبيق القانون قد يكون خطأ في القانون الواجب التطبيق، وفي هذا الصدد، يجب التمييز بين التفسير الصحيح والتفسير الخاطئ للنص القانوني. فإذا كان النص واضحاً ولا يحتمل إلا معنى واحداً، فإن أي تفسير يخرج عن هذا المعنى يُعتبر خطأ في التفسير يُوجب إلغاء القرار. أما إذا كان النص غامضاً ويحتمل أكثر من معنى، فإن للإدارة سلطة تقديرية في تفسيره، ولا يُعتبر تفسيرها خاطئاً إلا إذا خرج عن المعاني المحتملة للنص أو إذا كان مخالفاً لروح القانون. وقد أكد الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط على أن "التفسير الإداري للقانون يخضع لرقابة القضاء، فإذا رأى القاضي أن التفسير الذي تبنته الإدارة خاطئ، فإنه يلغي القرار المبني على هذا التفسير، ويُحدد التفسير الصحيح الذي كان يجب على الإدارة أن تأخذ به" ٣٩ ومن الجدير بالذكر أن عيب مخالفة القانون يشمل أيضاً مخالفة المبادئ العامة للقانون، حتى لو لم تكن منصوصاً عليها صراحة في تشريع معين. والمبادئ العامة للقانون هي قواعد قانونية غير مكتوبة استقر عليها الفقه والقضاء، وتُمثل الأسس الأخلاقية والقانونية للنظام القانوني. ومن أمثلة هذه المبادئ: مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ حقوق الدفاع، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الضارة، ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة ٤٠. أما في النظام الإيراني، فقد نص قانون العدالة الإدارية صراحة في المادة (١٠) على "مخالفة القانون" كأحد أسباب الطعن في القرار الإداري. وقد فسر القضاء الإيراني مفهوم القانون بشكل واسع، بحيث يشمل الدستور والقوانين العادية واللوائح والمبادئ العامة للقانون، بل وحتى أحكام الشريعة الإسلامية التي تُعتبر مصدراً أساسياً للتشريع في إيران. وقد تبنى القضاء الإيراني نهجاً صارماً في الرقابة على مخالفة القانون، حيث قضى في حالات عديدة بإلغاء قرارات إدارية لمخالفتها لقواعد قانونية، سواء كانت هذه القواعد في الدستور أو في القوانين العادية أو في المبادئ العامة. ومن الأمثلة على ذلك قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا الإيرانية عام ٢٠١٨ قضى بإلغاء قرار إداري لمخالفته لمبدأ العدالة الذي يُعتبر من المبادئ الأساسية في النظام القانوني الإيراني ٤١.

الفرع الثاني: عيب السبب

يُقصد بعيب السبب أن تكون الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها غير صحيحة، أو غير قائمة، أو غير كافية لتبرير القرار المتخذ. والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على إصدار قرارها، وهو يختلف عن الغاية أو الهدف من القرار. وعيب السبب من العيوب المهمة في القانون الإداري، لأنه يتيح للقضاء أن يراقب الأساس الواقعي للقرار الإداري، وليس فقط مشروعيته القانونية. فالقرار الإداري يجب أن يكون مبنياً على وقائع صحيحة وثابتة، وإلا كان معيباً حتى لو كان مشروعاً من الناحية القانونية. ويتخذ عيب السبب ثلاث صور رئيسية: انعدام السبب، وعدم صحة السبب، وعدم كفاية السبب. فانعدام السبب يتحقق عندما يكون السبب الذي بنت عليه الإدارة قرارها غير موجود أصلاً، أي أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة وهمية أو خيالية لا وجود لها في الحقيقة. ومن الأمثلة على ذلك أن تفصل الإدارة موظفاً بحجة ارتكابه مخالفة معينة، ثم يتبين أن الموظف لم يرتكب هذه المخالفة أصلاً، أو أن المخالفة المزعومة لم تقع على الإطلاق. وانعدام السبب من أخطر عيوب القرار الإداري، لأنه يعني أن القرار صدر في فراغ واقعي، دون أي أساس حقيقي. وقد قضى القضاء الإداري العراقي في حالات عديدة بإلغاء قرارات إدارية لانعدام سببها. ففي قرار صادر عام ٢٠١٩، قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار فصل موظف بحجة الغياب المتكرر، بعد أن ثبت للمحكمة أن الموظف لم يتغيب عن العمل وأن سجلات الحضور تُثبت انتظامه في الدوام. ٤٢. يتضح من الدراسة المقارنة أن النظامين العراقي والإيراني يشتركان في إخضاع الطعن الإداري لضوابط إجرائية محددة، إلا أن الاختلاف يكمن في مدى المرونة الممنوحة للقضاء في تفسير تلك الضوابط. ونرى أن تطوير التشريع العراقي ينبغي أن يتجه نحو تبسيط الإجراءات الشكلية، وتوسيع سلطات القضاء في تصحيح الأخطاء الشكلية التي لا تمس جوهر الدعوى، تحقيقاً لمبدأ العدالة الناجزة

أظهرت الدراسة المقارنة أن التشريع العراقي والإيراني يشتركان في الهدف المتمثل بضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، إلا أنهما يختلفان في الوسائل القانونية والإجرائية لتحقيق هذا الهدف. وقد تبين أن التشريع الإيراني يتميز بمرونة أكبر في بعض المسائل الإجرائية، في حين يتميز التشريع العراقي باستقرار أكبر في تنظيم بعض القواعد القانونية. ونرى أن تطوير التشريع العراقي لا يستوجب نقل أحكام القانون الإيراني بصورة حرفية، وإنما الاستفادة من التجارب المقارنة بما يتفق مع البيئة الدستورية والقضائية العراقية، وبما يعزز من فاعلية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ويحمي حقوق الأفراد دون المساس باستقرار العمل الإداري نستنتج من



الفصل الثاني ما يلي : توصلنا إلى أن إجراءات الطعن في القرارات الإدارية في كل من العراق وإيران تستند إلى هدف واحد يتمثل في تحقيق التوازن بين حماية المشروعية الإدارية واستقرار الأوضاع القانونية، إلا أن وسائل تحقيق هذا الهدف تختلف بين النظامين. فالقانون العراقي يميل إلى التشدد في مواعيد وإجراءات الطعن، بينما يتبنى القانون الإيراني نهجاً أكثر مرونة في بعض الجوانب الإجرائية، بما يسمح بتوفير حماية أوسع للمتقاضين دون الإخلال بحجية القرارات الإدارية. كما أظهرت الدراسة أن الرقابة القضائية تظل الضمانة الأساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، الأمر الذي يقتضي تطوير التشريع العراقي بما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري المقارن

ونوصي به تعديل قانون مجلس الدولة العراقي بما يتضمن تنظيمات متكاملة لإجراءات دعوى الإلغاء. وضع نصوص صريحة تنظم وقف وانقطاع مواعيد الطعن في القرارات الإدارية. توسيع نطاق استخدام الوسائل الإلكترونية في إجراءات التقاضي الإداري. توحيد المبادئ القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا لضمان استقرار الاجتهاد القضائي. تعزيز برامج التدريب القضائي في مجال القضاء الإداري والاستفادة من التجارب المقارنة، ولا سيما التجربة الإيرانية. نشر الأحكام القضائية الإدارية بصورة دورية لتكوين مبادئ قضائية مستقرة يمكن للباحثين والمحاكم الاستناد إليها

أولاً: الاستنتاجات

- ١- أظهرت الدراسة أن الإجراءات الموضوعية والشكالية للطعن في القرارات الإدارية تمثل ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة.
- ٢- يتسم التنظيم القانوني العراقي بالطابع الإجرائي الصارم، ولا سيما فيما يتعلق بمدد الطعن، الأمر الذي قد يؤدي في بعض الحالات إلى الحد من إمكانية الوصول إلى القضاء الإداري.
- ٣- يتبنى المشرع الإيراني نهجاً أكثر مرونة في بعض الإجراءات، خاصة فيما يتعلق بقبول الأعدار المبررة واحتساب مواعيد الطعن، بما يعزز الحماية القضائية للمتقاضين.
- ٤- كشفت الدراسة عن وجود تقارب بين النظامين العراقي والإيراني في المبادئ العامة للطعن، مع اختلاف في الوسائل والإجراءات التنظيمية.
- ٥- لا يزال التنظيم التشريعي العراقي بحاجة إلى مزيد من التفصيل في بعض الأحكام الإجرائية المتعلقة بالنظم الإداري، ووقف وانقطاع مدد الطعن.
- ٦- يسهم القضاء الإداري في كل من العراق وإيران بدور مهم في استكمال النقص التشريعي من خلال الاجتهادات القضائية التي تعزز مبدأ المشروعية.

٧- تؤكد الدراسة أن تحقيق التوازن بين استقرار القرارات الإدارية وضمان حق التقاضي يقتضي وجود تنظيم إجرائي مرن وواضح في الوقت ذاته.

ثانياً: المقترحات

١. تعديل مدة الطعن في القرارات الإدارية - يقترح تعديل المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، بحيث تُمدد مدة الطعن من (٦٠) ستين يوماً إلى (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، وذلك تحقيقاً لتوازن أفضل بين استقرار المراكز القانونية وضمان حق التقاضي، ولمواكبة التجربة الإيرانية التي حددت ستة أشهر.
٢. تنظيم أثر التظلم الإداري على مدة الطعن القضائي - يقترح إضافة نص تشريعي صريح إلى قانون مجلس شوري الدولة ينص على أن "تقديم التظلم الإداري إلى الجهة المصدرة للقرار أو إلى الجهة الرئاسية الأعلى منها يقطع مدة الطعن القضائي، ويبدأ سريان مدة جديدة للطعن من تاريخ البت في التظلم أو انقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً على تقديمه دون رد، أيهما أقرب".
٣. وضع ضوابط تشريعية واضحة لحالات وقف مدة الطعن وانقطاعها - يقترح إدراج فصل مستقل في قانون مجلس شوري الدولة يتضمن: حالات وقف المدة: القوة القاهرة، الحادث الفجائي، الغلط المعذر فيه، وفاة أحد الخصوم أو فقدانه الأهلية، والعطلة الرسمية. حالات انقطاع المدة: رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة بحسن نية، وتقديم التظلم الإداري الوجوبي (على النحو المبين أعلاه). النص صراحة على أن عبء إثبات سبب الوقف أو الانقطاع يقع على عاتق الطاعن، مع منح المحكمة سلطة تقديرية في قبول الأسباب الاستثنائية.
٤. توحيد التشريعات الإجرائية للقضاء الإداري - يقترح إصدار قانون الإجراءات الإدارية الموحد الذي يجمع كل الأحكام المتعلقة برفع الدعوى الإدارية ومواعيدها وإجراءاتها، بدلاً من توزيعها بين قانون مجلس شوري الدولة وقانون المرافعات المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة.
٥. اعتماد نظام الإجراءات الإلكترونية - يقترح النص في قانون الإجراءات الإدارية الموحد على جواز رفع الدعاوى الإدارية وتقديم المذكرات وإجراء الإعلانات القضائية بوسائل إلكترونية معتمدة، أسوة بالتطورات التشريعية المقارنة.
٦. منح القضاء سلطة تقديرية لقبول الطعون خارج المدة - يقترح إضافة فقرة إلى المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة تنص على أنه "لمحكمة القضاء الإداري، لأسباب استثنائية تقدرها، أن تقبل الطعن في القرار الإداري بعد انقضاء المدة المقررة، إذا ثبت للمحكمة وجود عذر مشروع حال دون تقديم الطعن في الميعاد.



الهوامش:

١. ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري. (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٨)، ص ٣٤٢.
٢. المحكمة الإدارية العليا الإيرانية (ديوان العدالة الإدارية)، رقم ١٠٤٤، ١٣٩٧ هـ.ش (٢٠١٨ م)، المجموعة الرسمية لديوان العدالة الإدارية.
٣. حكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٦٧/قضاء إداري/٢٠١٩، ٢٠١٩، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
٤. محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٨٨/قضاء إداري/٢٠١٨، ٢٠١٨، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
٥. انون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٦٥)، ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/ثانياً).
- ٦ - المحكمة الإدارية العليا العراقية، القرار الصادر في ٢٠١٤/٧/٣، منشور على موقع وزارة العدل العراقية.
٧. انون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٧).
- ٨ عبد الغني بسيوني عبد الله. القانون الإداري: دراسة مقارنة. (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٨)، ص ٣١٠.
- ٩ المحكمة الإدارية العليا الإيرانية (ديوان العدالة الإدارية)، رقم ١١٢٢، ١٣٩٨ هـ.ش (٢٠١٩ م)، المجموعة الرسمية لديوان العدالة الإدارية.
١٠. قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني رقم ١٣٩٢ (المعدل سنة ١٤٠٢)، المواد (١٦ و ١٧) وتبصراتها، منشور في قاعدة القوانين الإيرانية..
- ١١ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ١٠٣/قضاء إداري/٢٠١٨، ٢٠١٨، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ١٢ قانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٦٥)، ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/ثانياً).
- ١٣ قانون المرافعات المدنية العراقي، رقم (٨٣)، ١٩٦٩ المعدل، المواد (٢٢) - (٢٨)
- ١٤ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٧).
- ١٥ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧)، ص ١٥٥.
- ١٦ سليمان محمد الطماوي. الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة. (القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٨)، ص ٣١٢؛ وانظر أيضاً: ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري. (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٨)، ص ٢٧٨.
- ١٧ قانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٦٥)، ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، المادة (٧/ثانياً).
- ١٨ عبد الغني بسيوني عبد الله. القضاء الإداري: قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - القضاء التأديبي. (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٨)، ص ١٧٨؛ وانظر: رمزي طه الشاعر. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ص ٢١٠.



- ١٩ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٧)؛ وانظر أيضاً: Shadmani, Mehdi. "Administrative Decision-Making in the Islamic Republic of Iran." *Journal of Middle Eastern Law*, Vol. 8 (2020): 42.
- ٢٠ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٥٦/قضاء إداري/٢٠١٧، ٢٠١٧، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٢١ محمود عاطف حلمي. القضاء الإداري ومجلس الدولة. (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٧)، ص ٣١٥.
- ٢٢ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٠).
- ٢٣ سليمان محمد الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية. (القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٦)، ص ٢٦٥.
- ٢٤ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٧٨/قضاء إداري/٢٠١٧، ٢٠١٧، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٢٥ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٣٤/قضاء إداري/٢٠١٦، ٢٠١٦، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٢٦ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٠).
- ٢٧ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرارات الإدارية: دراسة مقارنة. (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦)، ص ٨٨.
- ٢٨ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٩).
- ٢٩ قانون المرافعات المدنية العراقي، رقم (٨٣)، ١٩٦٩ المعدل، المواد (٤٥) وما بعدها؛ وقانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٦٥)، ١٩٧٩ المعدل..
- ٣٠ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٩).
- ٣١ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2016)، ص 88.
- ٣٢ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٩).
- ٣٣ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ١١٢/قضاء إداري/٢٠١٨، ٢٠١٨، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٣٤ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ١١٢/قضاء إداري/٢٠١٨، ٢٠١٨، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٣٥ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، ١٩٩١ المعدل، المادة (٨).
- ٣٦ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٩٥/قضاء إداري/٢٠١٩، ٢٠١٩، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.
- ٣٧ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (٤١).
- ٣٨ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، ١٩٩١ المعدل، المواد (٥)-(١٢).
- ٣٩ قانون ديوان العدالة الإدارية الإيراني، ٢٠١٣، المادة (١٠).



٤٠ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٤١/قضاء إداري/٢٠١٧، ٢٠١٧، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.

٤١ محمد فؤاد عبد الباسط. القضاء الإداري: قضاء الإلغاء - القضاء الكامل. (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩)، ص ١٩٨.

٤٢ محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٢٢/قضاء إداري/٢٠١٦، ٢٠١٦، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب العربية

١. الحلو، ماجد راغب. القضاء الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥.
٢. بسيوني عبد الله، عبد الغني. القانون الإداري: دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٢.
٣. بسيوني عبد الله، عبد الغني. القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، القضاء التأديبي. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
٤. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧.
٥. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرارات الإدارية: دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦.
٦. الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٧.
٧. الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٦.
٨. الشاعر، رمزي طه. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
٩. حلمي، محمود عاطف. القضاء الإداري ومجلس الدولة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٧.
١٠. عبد الباسط، محمد فؤاد. القضاء الإداري: قضاء الإلغاء والقضاء الكامل. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩.

ثانياً: البحوث والدوريات الأجنبية

١. Shadmani, Mehdi. "Administrative Decision-Making in the Islamic Republic of Iran* Journal of Middle Eastern Law", Vol. 8, 2020.

ثالثاً: التشريعات العراقية

١. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٢. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

رابعاً: التشريعات الإيرانية

١. قانون ديوان العدالة الإدارية في جمهورية إيران الإسلامية لسنة ٢٠١٣.

خامساً: الأحكام القضائية العراقية



١. أحكام محكمة القضاء الإداري، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة، ٢٠١٦.
٢. أحكام محكمة القضاء الإداري، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة، ٢٠١٧.
٣. أحكام محكمة القضاء الإداري، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة، ٢٠١٨.
٤. أحكام محكمة القضاء الإداري، المجموعة الرسمية لأحكام مجلس شورى الدولة، ٢٠١٩.

سادساً: القضاء الإداري الإيراني

١. قرارات ديوان العدالة الإدارية (المحكمة الإدارية العليا)، المجموعة الرسمية، ١٣٩٧ هـ ش (٢٠١٨ م).
٢. قرارات ديوان العدالة الإدارية (المحكمة الإدارية العليا)، المجموعة الرسمية، ١٣٩٨ هـ ش (٢٠١٩ م).
٣. قرارات الهيئة العامة لديوان العدالة الإدارية، المجموعة الرسمية، ١٣٩٧ هـ ش (٢٠١٨ م).

List of sources and references

First: Arabic books

١. Al-Helou, Majed Ragheb. Administrative judiciary. Alexandria: University Press House, 1995.
٢. Bassiouni Abdullah, Abdul Ghani. Administrative law: a comparative study. Alexandria: Knowledge Establishment, 2002.
٣. Bassiouni Abdullah, Abdul Ghani. Administrative judiciary: annulment judiciary, compensation judiciary, disciplinary judiciary. Alexandria: Knowledge Establishment, 2004.
٤. Khalifa, Abdel Aziz Abdel Moneim. Administrative decision in the judiciary of the State Council. Alexandria: Dar Al-Fikr University, 2017.
٥. Khalifa, Abdel Aziz Abdel Moneim. Suit for cancellation and suspension of implementation of administrative decisions: a comparative study. Alexandria: Dar Al-Fikr University, 2016.
٦. Al-Tamawi, Suleiman Muhammad. Al-Wajeez in Administrative Law. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 2007.
٧. Al-Tamawi, Suleiman Muhammad. General theory of administrative decisions. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 2006.



.^٨The poet, Ramzi Taha. Judicial oversight of the administration's work. Cairo: Dar Al Nahda Al Arabiya, 2019.

.^٩Helmy, Mahmoud Atef. Administrative judiciary and the State Council. Cairo: Dar Al Nahda Al Arabiya, 2017.

.^{١٠}Abdel Basset, Muhammad Fouad. Administrative judiciary: abolition judiciary and complete judiciary. Alexandria: New University House, 2019.

Second: Foreign research and periodicals

.^١Shadmani, Mehdi. "Administrative Decision-Making in the Islamic Republic of Iran*Journal of Middle Eastern Law*", Vol. 8, 2020.

Third: Iraqi legislation

.^١Law of the Iraqi State Shura Council No. (65) of 1979, as amended.

.^٢The Iraqi Civil Procedure Law No. (83) of 1969, as amended.

.^٣Law on Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended.

Fourth: Iranian legislation

.^١Law of the Office of Administrative Justice in the Islamic Republic of Iran of 2013.

Fifth: Iraqi judicial rulings

.^١Rulings of the Administrative Judicial Court, the official collection of rulings of the State Shura Council, 2016.

.^٢Rulings of the Administrative Judicial Court, the official collection of rulings of the State Shura Council, 2017.

.^٣Rulings of the Administrative Judicial Court, the official collection of rulings of the State Shura Council, 2018.

.^٤Rulings of the Administrative Judicial Court, the official collection of rulings of the State Shura Council, 2019.

Sixth: Iranian administrative judiciary



.^١Decisions of the Administrative Justice Bureau (Supreme Administrative Court), Official Collection, 1397 AH (2018 AD).(

.^٢Decisions of the Administrative Justice Bureau (Supreme Administrative Court), Official Collection, 1398 AH (2019 AD).(

.^٣Decisions of the General Authority of the Administrative Justice Bureau, Official Collection, 1397 AH (2018 AD).(

