



جامعة كربلاء
كلية القانون
الفرع العام

دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية – دراسة مقارنة

رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

كُتِبَتْ بواسطة الطالبة
عبير عوده مطرود

ياشرف
أ.م.د. أحسان رحيم عبد



﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا
وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الفرقان (الآية : ٦٧)

إقرار المشرف

أشهد أن رسالة الماجستير الموسومة بـ (دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الادارية - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالبة (عبير عوده مطرود) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، بوصفها جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام ، وقد جرت تحت اشرافي ورشحت للمناقشة، مع التقدير .

التوقيع : 

الأسم : أ. م. د. احسان رحيم عبد

الاختصاص : القانون الإداري

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت رسالة الماجستير الموسومة بـ (دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالبة (عبير عوده مطرود) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، وقد وجدتها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية، بعد أن أخذت الطالبة بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة .

مع التقدير ...



أ.د. جاسم عبد الواحد راهي حميدي

كلية التربية للعلوم الانسانية

قسم اللغة العربية

٢٠٢٥/١٢/٧ م

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الادارية "دراسة مقارنة")، وناقشنا الطالبة (عبير عوده مطرود) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .



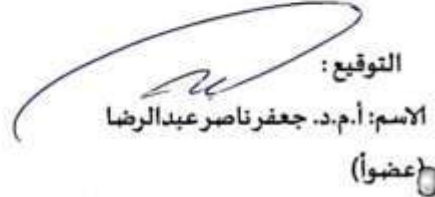
التوقيع:
الاسم: أ.م.د. عبد الحسين عبد نور هادي
(عضواً)
التاريخ: ٢٠٢٥ / ٤ / ٢٥



التوقيع:
الاسم: أ.م.د. رشا شاكر حامد
(رئيساً)
التاريخ: ٢٠٢٥ / ٤ / ٢٥



التوقيع:
الاسم: أ.م.د. احسان رحيم عجل
(عضواً ومشرفاً)
التاريخ: ٢٠٢٥ / ٤ / ٢٥



التوقيع:
الاسم: أ.م.د. جعفر تافيق عبد الرضا
(عضواً)
التاريخ: ٢٠٢٥ / ٤ / ٢٥

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة



أ.د. احمد شاكر سلمان
عميد كلية القانون / جامعة كربلاء
التاريخ: ٢٠٢٦ / /

الإهداء

إلى من قال لها التاريخ انتصري ... فقالت (مارأيتُ إلا جميلاً)، إلى من حولت محنة كربلاء إلى مدرسة للإيمان ، إلى من كانت مُقيدة الأيدي لكنها طليقة اللسان ورؤوس رجال عشيرتها فوق الرماح.

إلى من غابت جسداً لكن ذكراها بقيت نبضاً في قلبي ، إلى الحاضنة التي جعلت من صدرها وطناً لأحلامي ، إلى من علمتني روحها إنّ الموت حولها إلى أسطورة لا زالت تعيش بيننا إلى (روح أمي الحبيبة) .

إلى عطف أبي الذي أتمسه منذُ نعومة أظفاري إلى من ضحى لأجلنا حتى يرانا بما نحنُ عليه الآن .

إلى إرادتي التي انصهرت أمامها كل التحديات فخرجت أقوى ، إلى نفسي التي صمدت تحت عبء الشقاء وعلمتني أن أبنِي جدارنا صامداً لأنها تعرفُ إن الحلم لا يموت .

إلى تلك النظرة التي لا زالت تراودني بعدم الاستسلام ومواصلة حلمي ، إلى من كان سندي في كل خطوة ، إلى من قال لي إنّ المستحيل مجرد وهم (زوجي الغالي).

إلى البراءة التي تذكرني دائماً بالأمل حينما أضعف ، إلى السبب الذي جعل التحدي يستحق العناء إلى أولادي وقطعة قلبي .

إلى من وقفت بجانبني ولم تبخل عليّ بجهدِها ، إلى من ساندتني وقالت أنتِ قادرة على مشقة ذلك الطريق ابنة أختي الغالية (هدى) .

إلى كل من أطلع على هذه الرسالة فنبهني على نقصٍ أو عيب فيها .

أهدي جهدي المتواضع

الباحثة

شكر و عرفان

امتثالاً لقوله تعالى (ولا تَسُواْ الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ) (سورة البقرة : الآية ٢٣٧)

فأحمد الله سبحانه وتعالى على عظيم عطياه، حمداً لله لا نحمدُ سواه، وصلاة وسلاماً على نبي الرحمة محمد (صلى الله عليه وعلى آله الطاهرين)
أما بعد ...

أتوجه بالشكر والتقدير والامتنان للمشرف الدكتور إحسان رحيم عبد المحترم ، فبلاغة اللسان لا تكفي احتراماً وتقديراً لأستاذي الفاضل على ما قدمه لأجلي من دعم ومساندة ، وعلى ما بذله من جهد في قراءة الرسالة وإبداء الملاحظات والنصائح القيّمة طوال فترة كتابتها والتي كان لها الأثر الفاعل في إتمامها فجزاه الله عني خير الجزاء وبارك له في صحته ..

كما أتقدم بجزيل الشكر للأستاذ الدكتور علاء إبراهيم الحسيني المحترم والذي أتشرف بتقديمه توجيهات سديدة لإثراء هذا العمل المتواضع وإنه لموضع اعتزاز وفخر أن ترقى هذه الرسالة بتوجيهاته فجزاه الله عني خير الجزاء .

كما أتقدم بخالص شكري إلى من كان حضورها في المرحلة التحضيرية نقطة تحول في طريقي الدكتور رشاشا شاكرا حامداً لأستاذتي التي منحني طمأنينة النفس وقوة الإيمان بالذات كنت صوتاً هادئاً يقف إلى جانبي سيضل دعمك محفوراً في روحي وذكري موافقك ترفاق مسيرتي أينما ذهبت .

كما أود أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى جميع أساتذة كلية القانون في جامعة كربلاء والقائمين عليها وفي المقدمة رواد عمادتها ... ومعاونيها للشؤون العلمية والإدارية .

كما يُشرفني أن أتقدم بخالص الشكر والاعتزاز إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة وكل من عمل على تقويم الرسالة من علميين ولغويين أملاً من الله أن تنال هذه الرسالة رضاهم .

كما أتقدم بالشكر الجزيل للدكتور أحمد خلف حسين الدخيل لإثرائه هذه الرسالة بفيض معلوماته حتى كتب الله لها أن ترى النور وأرجو من الله عز وجل أن تلقى استحساناً لدى حضرتي ، وأسأل الله أن يجعل ذلك في ميزان حسناته .

كما أتقدم بخالص شكري إلى جميع زملائي الذين وقفوا بجانبي وتمنوا لي الخير ولكل من له الفضل عليّ في إتمام هذا المنجز العلمي .

الباحثة

- المستخلص -

ترتبط الموازنة العامة ارتباطاً وثيقاً بالقرار الإداري سواء كان القرار تنظيمي أو فردي، إذ يمثل القرار الإداري الأداة التي تنقل الموازنة العامة من نطاق النص التشريعي إلى حيز التطبيق العملي؛ ضماناً لتمويل المرافق العامة وتنفيذ المشاريع والوفاء بالالتزامات المالية... الخ من الأهداف التي تسعى الموازنة العامة إلى تحقيقها ، فإن الفصل بين القرار الإداري الذي يحمل جانباً مالياً ومبدأ المشروعية يصبح مُستحيلاً في مرحلة التنفيذ .

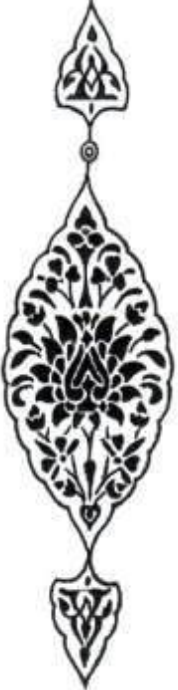
غير أنّ الواقع العملي يكشف عن إشكالية قد تواجه الإدارة عند إصدارها قراراً إدارياً تنفيذياً للموازنة العامة أهمها غياب الغطاء المالي اللازم للوفاء به أو تأخر إقرار الموازنة العامة عن بداية السنة المالية مما ينعكس سلباً على استقرار القرارات الإدارية ويؤدي إلى تراجع الثقة بسلامتها المالية سواء تضمنت إنفاقاً أو إيرادات ، ومن أجل المحافظة على القوة التنفيذية للقرار الإداري إذا صدر عن جهة مختصة مستكملاً لكافة شروطه ومقوماته وحمايةً للحقوق المكتسبة المقررة قانوناً تسعى الدراسة لبيان الوسائل التشريعية والقضائية التي تحول دون فقدان تلك القوة التنفيذية للقرار الصادر تنفيذياً للموازنة العامة وتضمن كفالة الحقوق التي أنشأها القرار الإداري لأصحابها ، وذلك من خلال إبراز دور التشريع في توفير السند المالي ودور القضاء الذي يضمن مطابقة القرارات الإدارية للقواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة وإنّ أي عوائق مالية غير مُبررة لن تمرّ دون مُسألة أو تعويض ، وهذا بدوره يجعل القرار الإداري الصادر تنفيذياً للموازنة العامة أداة فاعلة بقوة القانون وسلطان القضاء .

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١ - ٦
المبحث التمهيدي: علاقة الموازنة العامة بأركان القرار الإداري	٧ - ٤٥
المطلب الأول: علاقة الموازنة العامة بالأركان الداخلية للقرار الإداري	٩ - ٣٣
الفرع الأول: علاقة الموازنة العامة بركن المحل	١٠ - ٢٢
الفرع الثاني: علاقة الموازنة العامة بركني السبب والغاية	٢٢ - ٣٣
المطلب الثاني: علاقة الموازنة العامة بالأركان الخارجية للقرار الإداري	٣٤ - ٤٥
الفرع الأول: علاقة الموازنة العامة بركني الشكل والإجراء	٣٤ - ٤٠
الفرع الثاني: علاقة الموازنة العامة بركن الاختصاص	٤٠ - ٤٥
الفصل الأول: تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الإدارية	٤٦ - ١٠٤
المبحث الأول: موقف الفقه والقضاء من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري	٤٨ - ٦٧
المطلب الأول: موقف الفقه الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري	٤٨ - ٥٧
الفرع الأول: موقف الفقه من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية	٤٩ - ٥٥
الفرع الثاني: موقف الفقه من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية	٥٥ - ٥٧
المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري	٥٨ - ٦٧
الفرع الأول: موقف القضاء الإداري من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية	٥٨ - ٦٠

٦٧ - ٦٠	الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية
١٠٤ - ٦٧	المبحث الثاني: تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري في ضوء تغير الظروف
٨٨ - ٦٨	المطلب الأول: تأثير تغير الظروف القانونية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي
٨٣ - ٦٨	الفرع الأول: أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي
٨٨ - ٨٣	الفرع الثاني: أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي
١٠٤ - ٨٨	المطلب الثاني: تأثير تغير الظروف الواقعية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي
٩٨ - ٨٩	الفرع الأول: أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي
١٠٤ - ٩٩	الفرع الثاني: أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي
١٦٥ - ١٠٥	الفصل الثاني: الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٣٥ - ١٠٧	المبحث الأول : الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٢٨- ١٠٧	المطلب الأول: الجهات المختصة بالرقابة الإدارية على قرارات تنفيذ الموازنة العامة
١١٩ - ١٠٨	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة في الدول المقارنة

١٢٨ - ١١٩	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة في العراق
١٣٥ - ١٢٨	المطلب الثاني: وسائل الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٣١ - ١٢٩	الفرع الأول: الوسائل السابقة على صدور القرار الإداري
١٣٥ - ١٣١	الفرع الثاني: الوسائل اللاحقة على صدور القرار الإداري
١٦٥ - ١٣٥	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٤٨ - ١٣٦	المطلب الأول : رقابة القضاء الدستوري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٤٣ - ١٣٧	الفرع الأول: رقابة القضاء الدستوري في الدول المقارنة
١٤٨ - ١٤٣	الفرع الثاني: رقابة القضاء الدستوري في العراق
١٦٥ - ١٤٨	المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة
١٥٧ - ١٤٨	الفرع الأول: قضاء الإلغاء
١٦٥ - ١٥٧	الفرع الثاني: قضاء التعويض
١٧٥ - ١٦٦	الخاتمة
١٩٨ - ١٧٧	قائمة المصادر
i - ii	Abstract

المقدمة



المقدمة

أولاً- **التعريف بموضوع الدراسة** : تعد الموازنة العامة الترجمة المالية للخطة العامة للدولة يتحدد بمقتضاها مسار عمل الجهات الإدارية خلال السنة المالية ؛ مما يجعلها تشكل مكانة محورية عند ممارسة الإدارة لتصرفاتها القانونية بما فيها إصدار القرارات الإدارية حيث ترتبط الموازنة العامة بأركان القرار الإداري ارتباطاً وثيقاً فكل قرار إداري يتضمن طابعاً مالياً سواء أكان إنفاقاً أو تحصيلاً لا يصدر عن فراغ بل يجب أن يكون في إطار محدد بقيود مالية واردة في قانون الموازنة العامة ، فركن المحل يتمثل بالأثر الذي يترتب عليه مباشرةً لكن ذلك الأثر قد يُعلق على شرط توافر الاعتماد المالي في قانون الموازنة العامة ، وركن السبب يشترط أن يكون القرار الإداري معتكزاً على مبررات مالية وقانونية صحيحة ، وركن الشكل والإجراء يتطلب الالتزام بالإجراءات المالية والشكلية المحددة قانوناً وهكذا بالنسبة لبقية أركان القرار الإداري الأخرى ، ولا يقف تأثير الموازنة العامة عند هذا الحد بل يمتدّ ليطال تنفيذ القرارات الإدارية فالأخيرة لا يمكن أن تكون بمنأى عن الإطار المالي الذي ترسمه الموازنة العامة ، ومن هذا المنطلق يبرز التداخل الوثيق بين قانون الموازنة العامة والقرارات الإدارية سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية التي يجب أن تصدر موافقة لمبدأ المشروعية ذلك المبدأ الذي يترتب على كافة تصرفات الإدارة العامة وقد يطرأ على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ظروف قانونية أو واقعية تدفع الإدارة إلى تبني إستراتيجية معينة قد تصل إلى حد الإلغاء أو السحب كسبل معالجة تلجأ إليها الإدارة لتكون قراراتها متوافقة مع المعطيات المتغيرة ، ولضمان تحقيق التوازن بين الامتياز الممنوح للإدارة في إصدار قرارات إدارية وبين ضرورات الالتزام بالضوابط المالية يبرز دور الرقابة بمختلف أشكالها سواء كانت رقابة إدارية تراقب سلامة القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة شكلاً وموضوعاً من حيث الاستخدام الأمثل للمال العام ، أو رقابة قضائية سواء تمثلت برقابة القضاء الدستوري للتحقق من مدى انسجام القرارات مع النصوص الدستورية أو تمثلت برقابة القضاء الإداري التي تُمارس حينما تمس القرارات الإدارية مبدأ المشروعية ولا سيما عندما تتجاوز الإدارة الحدود التي يُفترض أن تتصرف بمقتضاها أو تخل بحقوق وحريات الأفراد ، ومن ثم فإن بحث دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية يعد مدخلاً أساسياً لإبراز مدى التفاعل بين الجانب المالي والجانب الإداري في المؤسسات الحكومية ، فالموازنة العامة تُعدُّ قيداً على السلطة الإدارية لا يمكن تجاوزه بدون سند قانوني ضماناً لتحقيق المصلحة العامة .

ثانياً : أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة في تسليط الضوء على حدود العلاقة التي تربط الموازنة العامة بالقرار الإداري ذو الطابع المالي سواء أكان تنظيمياً أو فردياً، مرتبطاً بالإنفاق العام أو بتحصيل الإيرادات العامة، كذلك بيان الصعوبات والعراقيل التي تواجه الإدارة عند وصولها إلى مرحلة تنفيذ قراراتها الإدارية بسبب عدم توافر أو عدم كفاية الاعتماد المالي في قانون الموازنة العامة أو حالة تأخر إقرار الموازنة عن بداية السنة المالية وما ينجم عن ذلك من مشاكل عديدة منها شلل تنفيذ المشاريع وعرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد فضلاً عن عدم قدرة الجهات الإدارية على الوفاء بالالتزامات المالية التي ستترتب بذمتها وغير ذلك من المشاكل التي قد تكون ماسة بحقوق الأفراد ، كما تظهر أهمية الدراسة كونها تهدف إلى إبراز دور أجهزة الرقابة المالية لضمان حسن تنفيذ الموازنة العامة ومنع التجاوزات والانحرافات في القرارات الإدارية الصادرة على أساسها ، مع بيان دور القضاء في تحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية ودور الإدارة في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها ، وتظهر أهمية الدراسة أيضاً في كونها تسعى لإثراء المكتبة القانونية بمصادر سعت إلى إبراز العلاقة بين أهم امتيازات الإدارة وهي السلطة التي يجسدها القرار الإداري والحدود المالية التي يجسدها قانون الموازنة العامة بشكل حيوي وعملي يربط بين القانونيين المالي والإداري .

ثالثاً : إشكالية الدراسة

إن الإدارة عندما تمارس تصرفاً قانونياً وتصدر قراراً إدارياً يحمل جنبه مالية مستكماً لكافة أركانه ومقوماته ، إلا أنها قد تواجه عدم القدرة على تنفيذه لأسباب تتعلق بقانون الموازنة العامة ، فالإشكالية التي نسعى لبحثها تركز على مدى تأثير تلك الأسباب التي تعترض القرارات الإدارية على إمكانية تنفيذها ، ومن هذا المنطلق يمكن تلخيص الإشكالية بالتساؤلات الآتية:

١- ما هو مصير القرار الإداري الذي يصدر دون توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ؟ هل يعد عدم توافر ذلك الاعتماد سبباً من أسباب بطلان القرار الإداري أم فقط يحول دون إمكانية تنفيذه ؟

٢- ما هو تأثير تأخر إقرار الموازنة العامة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً لقانون الموازنة العامة سواء دخلت في عداد النفقات العامة أو الإيرادات العامة ؟

٣- إذا طرأت ظروف قانونية أو واقعية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة هل تؤثر تلك الظروف على مشروعية القرارات الإدارية؟ وهل يؤثر تغيير الظروف على القرار الإداري من تاريخ حصول ذلك التغيير أو يرجع بالقرار الإداري من تاريخ صدوره؟

٤- ما هي سبل المعالجة التي تسعى إليها الإدارة لترجع بقراراتها الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة إلى نطاق المشروعية عند تغيير الظروف القانونية أو الواقعية؟

٥- ما مدى مشروعية تدخل القضاء الإداري في تقدير الأثر المالي للقرار الإداري، وما هي حدود رقابته على القرارات الصادرة تنفيذاً لقانون الموازنة العامة.

رابعاً: منهج الدراسة

لغرض تغطية ما تقدم من معطيات في مقدمة البحث سنجمع بين أكثر من منهج علمي فضلاً عن الجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، إذ سيتم إتباع المنهج التحليلي الوصفي والمنهج المقارن، فمن خلال المنهج التحليلي الوصفي نستعرض النصوص الدستورية والقانونية ذات الارتباط بقانون الموازنة العامة وتنفيذها عن طريق القرارات الإدارية والوقوف على تحليلها، وإعطاءها الوصف الدقيق بما يتلاءم وموضوع البحث فضلاً عن عرض التطبيقات القضائية المتعلقة بموضوع البحث وتحليلها، ونختتم مناهج البحث بالتطرق لمنهج عله أن يكون منهجاً مهماً من خلال عرض تجارب الدول محل المقارنة وهي كل من فرنسا ومصر التي تناولت فيها العلاقة بين الموازنة العامة والقرار الإداري بغية استخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها في الواقع العراقي.

خامساً: هدف الدراسة

إن ما تم عرضه من معطيات سيحقق جملة من الأهداف إذا ما وفقنا لبحثها بالشكل المطلوب فإن هدف البحث يتجلى من خلال الوقوف على الدور الذي تلعبه الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي، وإلى جانب هذا الهدف الذي يُعدُّ الأساس لموضوع البحث، تهدف الدراسة لتحقيق هدفاً آخر يتمثل ببيان مدى اعتبار الاعتمادات المالية الواردة في قانون الموازنة العامة مصدراً لمشروعية القرارات الإدارية الصادرة بالإنفاق، كما تهدف الدراسة إلى بيان أثر تغيير الظروف القانونية أو الواقعية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة سواء تضمنت إنفاقاً مترتباً بزمّة الدولة أو

تحصيلاً يعود للخزينة العامة للدولة ، وأخيراً تهدف الدراسة إلى الوقوف على حدود الرقابة الإدارية والقضائية ومدى مساهمتها في ضمان مشروعية القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة .

سادساً : الدراسات السابقة

إنّ للدراسات السابقة أهمية كبيرة في إنجاز الدراسات اللاحقة ؛ كونها تعمل على تغطية الدراسة بمعلومات قيمة في ضوء التركيز على أهم الجوانب التي لم تتناولها الدراسات السابقة ، وعند البحث عن الدراسات السابقة لهذه الدراسة تبين لنا إن أغلب الدراسات قد ركزت على تأثير جانب الإنفاق في الموازنة العامة على القرارات الإدارية مما شكل فجوة نحاول تغطيتها من خلال دراسة الدور المتكامل للموازنة العامة بشقيها النفقات والإيرادات وتأثيرها على تنفيذ القرارات الإدارية ومن هذه الدراسات :

١- دراسة شيماء طلال عزيز ، بعنوان الاعتماد المالي في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ، تطرقت الباحثة في هذه الرسالة إلى أن إشغال الوظيفة العامة عن طريق التعيين أو إعادة التعيين يتطلب مردود مالي يتقاضاه الموظف لقاء عمله ، فضلاً عن كون الموظف في مركز تنظيمي من الممكن أن يطرأ عليه تغيير فقد يتغير عنوانه الوظيفي أو درجته الوظيفية ويترتب على ذلك زيادة في مخصصات الراتب الذي يتقاضاه ، أو يُنقل إلى مرفق آخر بغية تحقيق المصلحة العامة فتناولت الباحثة أهمية وجود الاعتماد المالي بالنسبة للقرار الإداري الخاص بالوظيفة العامة ، كما بحث الدور الذي تؤديه الرقابة القضائية للتحقق من وجود الاعتماد المالي في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة .

٢- دراسة محمود حمدي عباس عطية ، بعنوان القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، تناول الباحث في هذه الأطروحة قدرة القرار الإداري على استيعاب المتغيرات التي تطرأ عليه والتي قد تفرضها مقتضيات الحفاظ على الصالح العام ، سواء كانت تلك المتغيرات قانونية كصدور قانون جديد أو تعديل قانون قائم أو واقعية تتخذ من القرار الإداري مكانة السبب الواقعي.

٣- دراسة فتحي محمد محمد الأحول ، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية - دراسة تطبيقية - أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، تطرق الباحث في هذه الأطروحة

إلى أهمية الرقابة وأثرها في فاعلية النشاط الإداري ومن ثم الحفاظ على موارد الدولة المالية والحد من ظاهرة الإسراف في الإنفاق الحكومي ، والتأكد من سلامة الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة من حيث موافقتها للقواعد القانونية تحقيقاً لمبدأ المشروعية من ناحية وضمن تحقيق أكبر عائد ممكن لخزينة الدولة من ناحية أخرى .

سابعاً: هيكلية الدراسة

بغية الإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه فقد تضمنت الدراسة مقدمة ومبحث تمهيدي وفصلين مع خاتمة ضمناها أهم النتائج والمقترحات ، وقد انتهجنا التقسيم الثنائي فالمبحث التمهيدي تضمن مطلبين وفرعين لكل مطلب ، كذلك الحال بالنسبة للفصلين فكل فصل مبحثين ثم مطلبين ففرعين لكل مطلب.

كان المبحث التمهيدي بعنوان (علاقة الموازنة العامة بأركان القرار الإداري) قُسم على مطلبين في الأول سنتطرق إلى علاقة الموازنة العامة بالأركان الداخلية للقرار الإداري ، أما الثاني فيتحدث عن علاقة الموازنة العامة بالأركان الخارجية للقرار الإداري .

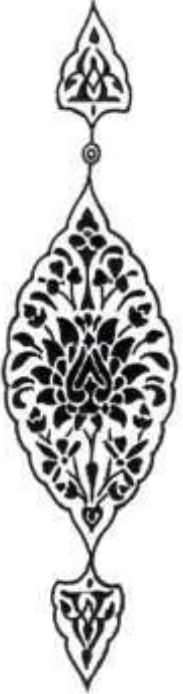
بينما سيكون الفصل الأول بعنوان (تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الإدارية) وقد قُسم على مبحثين الأول حملَ عنوان موقف الفقه والقضاء من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري بينما خصص الثاني لبيان تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري في ضوء تغير الظروف .

وأما الفصل الثاني بعنوان (الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة) قُسم على مبحثين سيتضمن الأول الحديث عن الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة بينما حُصص الثاني للرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة .

المبحث التمهيدي

علاقة الموازنة العامة بركان القرار

الإداري



المبحث التمهيدي

علاقة الموازنة العامة باركان القرار الإداري

يعد قانون الموازنة العامة^(١) من أهم القوانين التي تصدرها الدولة سنويًا ، وتأتي هذه الأهمية من كون جميع مؤسسات الدولة ومشاريعها الخدمية وسير مرافقها العامة والكثير من قراراتها الإدارية ذات الطابع المالي تتوقف عن الحياة إلا إذا شُرِّع هذا القانون الذي يجعل الأموال مُتاحة أمام الجهات الإدارية لغرض القيام بالمهام والالتزامات المنوطة بها ، كما ويمثل أداة من أدوات السياسة المالية والتي تتحدد بموجبها إيرادات الدولة ونفقاتها .

كما وتمتاز الموازنة العامة بكونها وثيقة مالية تبين نشاط الحكومة المالي من خلال ما تتضمنه من نفقات وإيرادات فهي توضح الأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها^(٢) ، كما أنها تختلف عن بقية الأنظمة المالية بصفة الإجازة فهي لا تُنفذ ما لم تأذن السلطة التشريعية بذلك فلا يجوز أن يُنفق مال من أي جهة رسمية ولا يُجبى أي نوع إيراد ما لم يأذن البرلمان بذلك^(٣) ، فإجازة البرلمان واعتماده للنفقات يعطي للجهات الإدارية الحق في القيام أو عدم القيام بها^(٤) ، أما إجازة الإيرادات العامة فلا تعني إن لتلك الجهات الخيار في تحصيلها من عدمه بل هي واجبة التحصيل من قبلها استنادا للقانون، كقانون فرض الضرائب مثلا^(٥) وبذلك تُعدّ الموازنة العامة بمثابة المحور الذي تدور حوله الأعمال والنشاطات التي تديرها الحكومة^(٦) ، فالأخيرة هي الجهة التي تقوم بإعداد الموازنة العامة ثم يقوم البرلمان بإجازتها ويعود الأمر مرة أخرى للحكومة لتقوم بتنفيذها^(٧) من خلال اتخاذها سلسلة من الإجراءات اللازمة للتنفيذ؛ تحقيقا للأهداف المحددة لها ومن هذه

(١)- تُعرّف الموازنة العامة " بأنها "خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة ويتم التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية " ، د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، بدون مكان طبع، ٢٠٠٣، ص ٢٦٦. كما عُرفت بأنها " تقدير مُفصل ومُعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة " د. علي لطفي ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٢٥٤.

(٢)- د.مجيد عبد جعفر الكرخي ، الموازنة العامة للدولة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٩ ، ص ٤١.

(٣)- د. طاهر الجنابي ، المالية العامة والتشريع المالي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٣.

(٤) - د. محمد جمال ذنبيات، المصدر السابق ، ص ٢٦٧.

(٥) - د. محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة ، ج ١، منشورات جامعة حلب ، كلية العلوم الاقتصادية ، ١٩٩٤ ، ص ٣٧٥.

(٦)- د. حسن عواضة ، المالية العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٧ ، ص ٤٨.

(٧)- د. داود عبد الرزاق ألباز ، مدى نفاذ القرار الإداري المُعلق على وجود الاعتماد المالي (دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣.

الإجراءات ما مُنَحَ للإدارة بموجب القانون من سلطة اتخاذ القرار الإداري^(١) ، الذي يعد أهم أساليب ممارسة النشاط الإداري في الجهات الإدارية المختلفة التي تدور مهامها في خدمة الأفراد وإشباع الحاجات العامة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد^(٢) .

كل ما تقدم ذكره في أعلاه أوضح لنا إن هناك ارتباطاً وثيقاً ما بين الموازنة العامة والقرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة سواء أكانت قرارات تنظيمية أم قرارات فردية وبما إن القرار الإداري لكي يصدر موافقاً للقانون يقتضي استيفاءه جملة من الأركان سواء كانت أركان داخلية أو أركان خارجية فكل منها يمكن أن يكون له علاقة بالموازنة العامة ، ومن أجل الوقوف على تلك العلاقة ما بين الموازنة العامة وأركان القرار الإداري الأمر الذي يقتضي تقسيم هذا المبحث على مطلبين بحث في المطلب الأول علاقة الموازنة العامة بالأركان الداخلية للقرار الإداري فيما نستعرض بالمطلب الثاني علاقة الموازنة العامة بالأركان الخارجية للقرار الإداري .

المطلب الأول

علاقة الموازنة العامة بالأركان الداخلية للقرار الإداري

إنَّ القرار الإداري عمل قانوني ولضمان صدوره صحيحاً يجب أن يستند على أركان معينة وكل ركن ينبغي أن تتوافر به جملة من الشروط تضمن صحته حتى يصدر منتجاً لأثاره ، فمتى ما شاب إي ركن من هذه الأركان عيباً فإنه بذلك سيؤثر على مشروعية القرار الإداري ، فبعض هذه الأركان ما يختص بالأثر القانوني للقرار الإداري، ومنها ما يسبق وجود القرار الإداري بعنصره الواقعي والقانوني، والآخر يختص بالنتيجة التي ينتجها مصدر القرار، فهذه الأركان يجب توافرها في القرار الإداري الذي قد يجد أساسه في قانون الموازنة العامة للدولة أو قد يكون الأخير سبباً في إصدار الكثير من القرارات الإدارية ومن أجل بحث هذا الموضوع سنقسمه على فرعين الأول علاقة الموازنة العامة بركن المحل ونبحث علاقة الموازنة العامة بركني السبب والغاية في الفرع الثاني .

(١)- يُعرف القرار الإداري " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية مُحدثاً آثار قانونية أما إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم " ، د. محمد فؤاد مهنا ، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي (بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني) ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، العدد الثالث والرابع ، السنة السابعة ، مطبعة جامعة الإسكندرية ، ١٩٥٩ ، ص ٨.

(٢)- د. أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٦.

الفرع الأول

علاقة الموازنة العامة بركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري أنه " الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال ، وهو بذلك جوهر القرار ومادته"^(١)، فان هذا الركن يتعلق بالنواحي القانونية الماسة بمضمون القرار الإداري ولا يتصور قيام قرار إداري بدون محل^(٢)، فهو من أبرز عناصره من الناحية العملية فهو ملازم للقرار الإداري كونه يحدد الإطار العام للقرار أما بقية الأركان الأخرى للقرار الإداري في حقيقة الأمر سلسلة مكملة ومؤثرة في مشروعية القرار حتى يجئ محله بأثره المباشر وفي الحدود التي رسمها القانون^(٣)، نذكر على سبيل المثال (صدور قرار إداري تُقرر بموجبه الإدارة مخصصات لمن يعمل في المناطق النائية فمحل القرار الإداري هنا هو الزيادة للمُستحقات المالية التي أضافها القرار الإداري للمشمولين بمضمونه).

ويشترط في محل القرار الإداري جملة من الشروط منها شرط (عدم الاستحالة) أي أن يكون ممكناً من الناحية الواقعية والقانونية بما فيه القرار الذي يحمل جانباً مالياً سواء كان داخلًا في عداد النفقات العامة^(٤)، كما هو الحال في القرارات الصادرة بتعيين حملة الشهادات العليا والخريجين من الأوائل استناداً لقانون الدعم الطارئ والأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، الذي شُرع نظراً لعدم اكتمال تشكيل الحكومة العراقية سنة ٢٠٢٢ فلم يُقدم قانون الموازنة العامة من قبل الحكومة في موعده المحدد ؛ كون الحكومة في حينها كانت حكومة تصريف الأمور اليومية لذا فهي منقوصة الصلاحيات واختصاصاتها محدودة وليس من صلاحياتها تقديم مشروعات القوانين^(٥)، بما فيها قانون الموازنة العامة كأبي قانون آخر؛ ولهذا صوّت مجلس النواب العراقي بجلسته الحادية عشر بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٨ على إقرار (قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية) ، فهو يهدف إلى تحقيق الاستقرار المالي في ظل الظروف الطارئة وتقديم الخدمات واستفادة العراقيين

(١)- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة للنشر ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص٤٣٧ .

(٢)- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص١٣٧ .

(٣)- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٥٩٤ .

(٤)- النفقات العامة "مجموعة المصروفات التي تقوم الدولة بأنفاقها خلال فترة زمنية معينة ، بهدف إشباع حاجات عامة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة" د. عبد الغفور إبراهيم ، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة ، ط١ ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص٣٢٠ .

(٥)- المادة (٤٢ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم (٢) لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٩ .

من موارد الدولة المالية فضلاً عن استئناف العمل بالمشاريع المتوقفة على إقرار الموازنة العامة بسبب غياب التمويل اللازم لها دفعاً لعجلة التنمية^(١) ، فهذا القانون لا يُعدُّ بديلاً عن قانون الموازنة العامة كونه لا يعالج جميع أبوابها وإنما هو قانون مؤقت انتهى العمل به بإقرار قانون الموازنة العامة، لكن في الوقت ذاته أوعز إلى وزارة المالية تمويل كافة التخصيصات المالية اللازمة لتأمينه^(٢) وعليه فإن القرارات الصادرة بموجب القانون أعلاه قد استندت إلى أساس قانوني واضح في التشريع الذي تم إقراره ومن ثم فهي قرارات غير مُستحيلة قانوناً ، وجدت أساسها في القاعدة القانونية وترتبت الآثار الناتجة عنها، أو قد تكون تلك القرارات داخلة ضمن بالإيرادات العامة^(٣)، نشير بهذا الصدد إلى القرار الصادر عن وزارة الصحة / دائرة صحة بغداد / الكرخ / شعبة التخطيط المالي بالعدد (٨٦٠٥٦) بتاريخ ٢٠٢٤ / ٩ / ١٩ واستناداً لما جاء بمضمون المادة (٢١ / أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية حيث حدد القرار الرسوم الواجب دفعها مقابل الخدمات الصحية في المؤسسات الصحية الحكومية^(٤)، حيث تعتمد الحكومة كثيراً في إيراداتها على الرسوم التي تجبها من الأفراد لحساب الخزينة العامة مقابل الانتفاع من الخدمات العامة التي تقدمها مؤسسات الدولة^(٥)، فالأثر المترتب على القرار الصادر هو تحصيل الأجور المحددة المحددة مبالغها في القرار أعلاه عند مراجعة المؤسسات الصحية الحكومية من قبل الأفراد وقد استند صدور القرار على قانون الموازنة العامة أي أن القرار أعلاه كان ممكناً كونه وجد أساسه في القاعدة القانونية، أما المفهوم المخالف لذلك إذا استحال القرار الإداري واقعياً أو قانونياً يكون معرضاً للطعن وجديراً بالإلغاء^(٦) فالاستحالة القانونية تتحقق على

(١)- يُنظر قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٨١) بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٤ .

(٢)- المادة (١٨ / أولاً) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ .

(٣)- الإيرادات العامة تعني " ما يقرر المشرع جبايته من أموال أو ما تحصل عليه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام الأخرى من أموال بموجب مصدر من مصادر الحق " . ينظر د. أحمد خلف حسين الدخيل ، المالية العامة من منظور قانوني ، ط١، مطبعة جامعة تكريت ، ٢٠١٣ ، ص٥٢ .

(٤)- " تستمر الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة بصلاحياتها في فرض الرسوم وأجور الخدمات التي تم فرضها خلال الأعوام (٢٠١٦-٢٠١٧-٢٠١٨-٢٠١٩-٢٠٢١) أو فرض رسوم جديدة ... " للمزيد ينظر المادة (٢١ / أولاً) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٢٦) في ٢٠٢٣/٦/٢٦ .

(٥)- د. سعد بيسو ، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة التقيض ، بغداد ، ١٩٥٠ ، ص١٨١ .

(٦)- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، القضاء الإداري ، العربي للطباعة ، الإسكندرية ١٩٨٨ ، ص٥٦٦ .

سبيل المثال(فرض البلدية رسوم على التراخيص بدون تفويض في القوانين الناظمة لها) فقرار الترخيص هنا غير مشروع لخروجه عن الإطار القانوني المحدد له وبالتالي يكون فاقداً لسنده وجديراً بالإلغاء وإن كان يعود بإيراد لخزينة الدولة ، أو تتحقق الاستحالة بصدر قرار إداري بتعيين شخص في وظيفة غير ممولة مالياً لا تتوفر لها درجة في الموازنة العامة) نذكر بهذا الصدد حكم لمحكمة التمييز الاتحادية والذي تتلخص وقائعه "... إن قانون الموازنة العامة لا يجيز أن يتداول الموظف راتبه إلا من المخصصات الوظيفية المرصودة في الموازنة العامة"^(١).

فالقرار أعلاه يتضمن عدم إمكانية صدور قرار إداري من جهة إدارية بتعيين شخص بدون درجة مالية في قانون الموازنة العامة، ومن ثم إصدار هكذا قرار لا ينتج إي اثر لانعدام محله فهذا دليل على الاستحالة القانونية .

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري بهذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا والذي تتلخص وقائعه " طالما أن المدعية قد عُينت على درجات الباب الأول من الموازنة، بينما كانت هذه الدرجات مشغولة في ذلك الوقت ،فان تحقيق اثر القرار الصادر بالتعيين غير ممكن قانوناً؛ كونه لم يصادف محلاً لانعدام المركز القانوني الذي يرد عليه التعيين وهو لايمكن أن يزدوج في الدرجة الواحدة ، وعليه تم نقل المدعية إلى بند الإعانات الوارد في الباب الثاني من الموازنة؛ كونه يتسع لأداء مرتبها كمصرف مالي"^(٢).

وفي حكم آخر لها جاء فيه "متى ما ثبت أن المدعي قد رُقي على درجة غير موجودة بالموازنة فان ترقيته غير ممكنه قانوناً لانعدام المحل"^(٣).

يتبين لنا من الأحكام القضائية أعلاه أن القرار الإداري لا يمكن أن ينتج أثره إذا استحال المحل قانوناً ، فلا بد من وجود اعتماد مالي مرصود في قانون الموازنة العامة لكي تستطيع الإدارة تنفيذ القرار الإداري الصادر عنها وتغطية ما يترتب عليه من تبعات مالية .

(١)- الحكم الصادر عن محكمة التمييز العراقية (سابقاً) محكمة التمييز الاتحادية (حالياً) ، الطعن رقم (٢٥ /١٩٦٥) ، منشور على الموقع الالكتروني لوزارة العدل : <https://www.csb.gov.jo> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/١ .

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم الطعن (١٦٠١) ، جلسة ١٣/١١/١٩٦٦ ، أشرف احمد عبد الوهاب إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٢ ، ط١ ، دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر ، ٢٠١٨ ، ص٣٢٥ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، رقم الطعن (٦٧٥) ، سنة ٢٨ ق ، جلسة ٩/١٢/١٩٨٤ ، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط : <https://sub.eastlaws.com> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/١ .

فأن صدر قرار إداري ولم يصادف محلاً فهو غير ممكن قانوناً ؛ لانعدام ما يترتب على القرار من آثار ومراكز قانونية .

كما يشترط لصحة محل القرار الإداري أن يكون جائزاً قانوناً (مشروعاً) بما فيه القرار الإداري ذو الطابع المالي، فإذا كان القرار الإداري من شأنه أن يترتب أعباء مالية على الخزنة العامة للدولة وجب لكي يصبح ممكناً من الناحية القانونية أن يتوافر المال اللازم لمواجهة تلك الأعباء المالية من قبل الجهة المختصة وبحسب الأوضاع القانونية^(١) ، فعندما تريد الإدارة أن ترتب أثراً قانونياً لما تصدره من قرارات عليها أن تلتزم جانب المطابقة مع القواعد القانونية بما فيها القواعد الواردة في قانون الموازنة العامة ، وان القول بخلاف ذلك يجعل القرار الإداري عرضة للإلغاء ، نذكر بهذا الصدد القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي جاء فيه " ... إلغاء مشروع إنشاء مطار في قرية ... حينما وجد أن التكاليف المالية اللازمة لتغطية المشروع لا تتناسب مع المصادر المالية المخصصة لتلك القرية ..."^(٢).

يُلاحظ من القرار أعلاه أن عدم كفاية المبالغ المالية لتغطية مشروع إنشاء المطار جعل مجلس الدولة الفرنسي يقضي بإلغائه ؛ كونه وجد عدم مطابقة القرار الصادر بإنشاء المشروع للقواعد المالية الواردة في موازنة الدولة .

أما موقف القضاء الإداري في مصر من وجوب مطابقة محل القرار الإداري للقاعدة القانونية ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا (في بداية قضاءها) تتلخص وقائعه " ...إن القرار إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على الخزنة العامة للدولة فلا يولد أثره حالاً ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، أو متى أصبح كذلك بوجود الاعتماد المالي الذي يستلزم تنفيذه لمواجهة هذه الأعباء ، فأن لم يوجد الاعتماد المالي أصلاً كان تحقيق الأثر غير ممكن قانوناً ..."^(٣).

(١)- د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ضل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، المجلد الثاني ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٢٣ .

(٢)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، الطعن رقم (١٣٤٠٩٦) ، تاريخ الجلسة ١٩/يناير/ ١٩٩٤ ، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي <https://www.conseil-etat.fr/ar> تاريخ الزيارة ١٣/١٠/٢٠٢٤ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٢٧٥٠ لسنة ٤٩ ق.ع) تاريخ الجلسة ٢٠٠٨/٥/٨ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٢ ، المصدر السابق ص ١٦١ .

يستشف الباحث من قرار المحكمة أعلاه إن القرار الإداري الذي يتضمن جنبه مالية لا يرتب أثره مباشرة إلا إذا كان جائزاً قانوناً (أي ما يجيزه قانون الموازنة العامة) ، ويكون كذلك إذا توافر المال الكافي لتغطيته وبخلاف ذلك فإن تحقيق الأثر المترتب على القرار غير ممكن قانوناً، بمعنى آخر إن عدم وجود الاعتماد المالي في الموازنة العامة يحول دون إحداث الأثر القانوني للقرار الإداري ذي الجنبه المالية ويوقف إحداث هذا الأثر حتى يتوافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيته ، لكن يرى الباحث إنه حتى مع توافر الغطاء المالي لكن الإدارة قد تدعي خلاف ذلك وهذا بدوره يرتب جملة من الآثار السلبية .

وبصدد الحديث عن مشروعية المحل ووجوب موافقته للقواعد القانونية الأعلى درجة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة^(١) نقف على توجه الفقه والقضاء على الحالات التي يكون فيها محل القرار الإداري مخالفاً للقاعدة القانونية^(٢) :

أولاً- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية : تحصل عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية الملزمة أو تصدر قراراً إدارياً مخالفاً لها^(٣)، في فرنسا نذكر واقعة تعد مثالاً للمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية الواردة في قوانين الدولة المالية، تمثلت بقيام وزير البحرية الفرنسي بإصدار قراره الذي قضى بصهر المدافع العسكرية القديمة وأقام منها تمثالاً تخليداً للوزير الأسبق مخالفاً للقانون الذي يوجب بيعها في المزاد العلني وتوديع ثمنها كإيراد إلى الخزينة العامة للدولة وطلب فتح اعتماد مالي جديد في الموازنة العامة للغاية ذاتها ، فيعد قراره بمثابة إهدار للمال العام ومخالفة للقواعد القانونية التي توجب توريد أي مبلغ تحصل عليه الوزارات من أي مصدر كان إلى صناديق الخزينة العامة للدولة ويصار إلى قيدها في حساب خاص بإسم إيرادات مختلفة ؛ مما أثار مسؤوليته أمام ديوان المحاسبة الفرنسي كقضاء مالي الذي عدّ ذلك القرار تدخلاً غير قانوني في إدارة الأموال العامة فمُثل للمحاكمة أمامه انتهت بتغريمه قيمة المبالغ ؛ كونه خالف مبدأ المشروعية حينما استخدم صلاحياته لتحقيق منفعة شخصية أو سياسية بدلاً من الالتزام بالقواعد المالية التي توجب الحفاظ على

(١)- د. عادل سعيد أبو الخير، القانون الإداري "القرارات الإدارية، الضبط الإداري، العقود الإدارية"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٣١.

(٢)- للمزيد ينظر د. مصطفى محمود شريف زكنة، القرار الإداري بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤١ و ما بعدها.

(٣)- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، "ولاية القضاء الإداري - دعوى الإلغاء"، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٣٩.

المال العام^(١) ، كما عدّ مجلس الدولة الفرنسي القرار الإداري الصادر عن الإدارات الحكومية بتعيين عدد من الموظفين يفوق ما يسمح به قانون موازنتها هو قرار إداري مخالف للقانون^(٢) ، ولا يمكن إدخال أي تعديل في توزيع التوظيف إلا بموجب قانون مالي، إذ إن الاعتمادات المفتوحة بعنوان نفقات تشكل سقف لا يمكن تجاوزه^(٣) ، وإن القول بخلاف ذلك يعني مخالفة للقواعد القانونية الواردة في قوانين الدولة المالية .

أما في مصر فمن تطبيقات القضاء المصري بهذا الصدد نذكر حكم المحكمة الإدارية العليا إذ قضت فيه " ... لاشبهة في إن المدعي يستحق الترقية للدرجة الخامسة تطبيقاً لقواعد إنصاف المنسبين كونه قضى في الدرجة السادسة أكثر من ١٥ سنة حيث ضُمت له خدمة سابقة يستحق ضمها ؛ لذا فحرمانه من الترقية جاء مخالف للقانون... " (٤).

يرى الباحث أنّ حرمان المدعي من الترقية يعني حرمانه من المزايا المالية المترتبة عليها فمتى ما استوفى شروطها المحددة قانوناً وتوافر لها الغطاء المالي الكافي يعني استحقاقه لها وان عدم إصدار الإدارة قرار إداري بترقيته فإنها قد خالفت القانون .

أما على صعيد القضاء العراقي نذكر حكم المحكمة الاتحادية العليا حول القرار الإداري الصادر عن أحد مجالس المحافظات بفرض رسوم على وعاء سبق وإن فُرضت عليه رسوم بموجب قوانين صادرة عن الحكومة الاتحادية انتهى قرار المحكمة بإلغائه كونه قد صدر مخالف للدستور والقوانين الناظمة لفرض الرسوم ، تتلخص وقائعه " ... إن المدعي يطعن بالقرار الصادر عن مجلس محافظة ميسان بالعدد (٨٤) بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٢ ؛ لمخالفته القوانين المنظمة لفرض الرسوم ، حيث تم بموجبه فرض رسم بمقدار (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار عن كل جواز صادر عن مديرية جوازات محافظة ميسان وتقييد مبالغ الإيرادات المُتحققة من تلك الرسوم لصندوق التكافل الاجتماعي وتوفير حاجة مديرية الجوازات من الأبحار اللازمة لطبعها ... ونظراً لمخالفة القرار للقوانين الاتحادية التي تم بموجبها فرض رسوم محددة عن كل جواز صادر عن مديرية الجوازات في كافة أنحاء

(١)- د. عبد الله قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٢ .

(٢)- إبراهيم مشيمش إبراهيم ، الاعتمادات المالية وأثرها في المراكز القانونية للموظفين ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر ، ١٩٦٠ ، ص ١١٨ .

(٣)- ينظر المادة (٧) من القانون النظامي الفرنسي المتعلق بالقوانين المالية رقم ٢٠٠١ - ٦٩٢ ، بتاريخ ١/ أغسطس / ٢٠٠١ .

(٤)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٢٢) لسنة ٣ ق - مكتب فني ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية ص ٢٣٢ .

العراق فضلا عن مخالفته للدستور ؛ لذا لا يجوز تكرار فرضها ... فقررت المحكمة الاتحادية العليا بالحكم بعدم قانونية القرار الصادر عن مجلس محافظة ميسان وإلغاءه...^(١).

ونذكر أيضا قرار المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه " ... وجدت المحكمة أنَّ الحكم المميز غير صحيح ومخالف للقانون ؛ لان محكمة قضاء الموظفين ردت دعوى المدعي الذي طعن بالامتناع عن ترويج معاملته التقاعدية بعد إقصاءه من الوظيفة بسبب تقديمه وثيقة مزورة دون أن تلاحظ أنَّ نص المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بقانون التعديل الأول رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ قد تضمن فئة ممن جرى إقصاءهم من الخدمة وشمولهم باستحقاقاتهم التقاعدية دون تمييز فيما إذا كان الإقصاء قبل أو بعد قانون التعديل أعلاه ... " ^(٢).

نستشف من القرار أعلاه إن الإدارة قد امتنعت عن ترويج المعاملة التقاعدية للمدعي أثر إقصاءه من الوظيفة بسبب تقديمه وثيقة مزورة مخالفة بذلك المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل والتي نصت (لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة أو الاستقالة أو الإقصاء من الوظيفة أو فسخ العقد أو الاستغناء عن خدماته من استحقاقه الحقوق التقاعدية) وبالتالي فإن الإدارة قد حرمت المدعي من حقوقه التقاعدية .

علاوة على ذلك حتى وان كان الموظف المراد إحالته للتقاعد مترتب بذمته دين للدولة جراء استلامه قرض من أحد المصارف الحكومية فان ذلك لا يمنح الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الحق في عرقلة قرار الإحالة للتقاعد وعدم ترويج معاملته التقاعدية ، فهناك طرق عديدة تستوفى من خلالها ديون الدولة و ما يترتب عليها من فوائد تعود كإيراد للخرينة العامة كالاستمرار بالاستقطاع من راتبه التقاعدي، وليس الحرمان من ترويج المعاملة التقاعدية .

ويشير الباحث بهذا الصدد إلى كتاب وزارة المالية بالعدد(١٦٠١٨ في ٢٠٢٣/٥/٣) والمعنون إلى دائرة عقارات الدولة / القسم الإداري إجابة على استفسار صادر عن الجهة

(١)- حكم المحكمة الاتحادية العليا ، المرقم (٨٢ /اتحادية / ٢٠١٣) ، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١٥ .

(٢)- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٧٨٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٣) ، بتاريخ (٢٠٢٣/٦/١١) ، قرار منشور على موقع وزارة العدل <https://www.moj.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١٨ .

الأخيرة) حول إمكانية ترويج المعاملة التقاعدية للمستفسر عنه كونه يترتب بذمته دين لمصرف الرافدين وقد تضمن كتاب وزارة المالية بضرورة ترويج المعاملة التقاعدية ويصار إلى تحويل الاستقطاع الشهري لسداد مبلغ القرض من راتبه الشهري إلى الراتب التقاعدي وبنسبة لا تزيد على ٥٠% استناداً لأحكام المادة (٣٣/ رابعا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل وان القول بخلاف ذلك سيؤدي إلى عدم إمكانية سداد مبلغ القرض المترتب بذمته والذي يعتبر إيراد يرجع لخزينة الدولة وبالتالي ضياع حق المصرف في إستحصله) .

ومن أجل ضمان استيفاء مبلغ القرض مع الفوائد المترتبة على منحه كإيراد لخزينة الدولة فعلى الإدارة أن تلتزم بالقوانين والأنظمة التي تحكم عملية الاستقطاع ؛ كون ذلك يحقق تطبيق القوانين بدقة وشفافية مع مراعاة لحقوق الطرفين ، ضمان حق الدولة في الاستيفاء وحق الطرف الآخر في ترويج معاملته التقاعدية .

ثانياً- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية : هو عبارة عن إعطاء الإدارة للقانون معنى مغاير للفلسفة التشريعية الحقيقية التي ابتغاها المشرع حين وضع القاعدة القانونية^(١) والخطأ في تفسير القاعدة القانونية غالباً ما يختلط بعيب الانحراف بالسلطة وخاصة إذا كان الخطأ عمدي عندئذ يتعين البحث وراء قصد الإدارة من التفسير الخاطيء للقاعدة القانونية فقد تبغي تحقيق غرض آخر غير المحدد قانوناً ، وبهذا الصدد ذهبت الجمعية العمومية في مصر إلى أنه "القرار الصادر بنقل موظف من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري قد صدر نتيجة الخطأ في تفسير القانون فلم تنكر الجهة الإدارية القاعدة القانونية المتعلقة بالفصل بين الكوادر وإنما أعطت معنى مغاير للمعنى الذي قصده المشرع"^(٢).

فيكون هناك تفاوت بالمخصصات المالية الممنوحة للكادر الإداري يختلف عن الكادر الكتابي ويكاد يكون هذا الموضوع مشابهاً لحالة الموظف الفني الذي يعمل في الدوائر والمؤسسات العراقية التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي حيث يمنح مخصصات بنسبة ١٠٠% من الراتب الأسمى بينما يمنح الموظف الإداري مخصصات بنسبة

(١)- د. محمد عبد العال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة) ، مطبعة الإسراء ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٢١ .

(٢)- فتوى الجمعية العمومية في مجلس الدولة المصري رقم (١١٦) ، بتاريخ ١٠/٢/١٩٦٢ ، منشور في مجموعة أبو شادي ، الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، ج٣ ، ص ٢١٨٤ .

٧٥%^(١) ولعدم دخول الإدارة في إشكالية الخطأ في تفسير القاعدة القانونية والخلط في الاختصاصات التي تعد فنية أو إدارية والتي قد ترتب عبئاً مالياً على الموظف الذي وقع الخطأ بشأنه على سبيل المثال منح مخصصات ١٠٠% للموظف الإداري خلافاً للقانون وهذا بدوره يحتاج إلى إجراءات عديدة من قبل الإدارة لغرض استرداد فروقات تلك المخصصات التي مُنحت على سبيل الخطأ الإداري، فلو أنّ الإدارة تأنت في تفسير القاعدة القانونية ومطابقة العنوان الوظيفي والاختصاص لكانت في غنى عن الوقوع بمثل هكذا إشكال ، نذكر حالة في الجانب العملي (صدور القرار الإداري المرقم ... والذي تضمن تشكيل لجنة تدقيقية بشأن السيدة لاستلامها مبالغ المخصصات الفنية رغم عدم استحقاقها كونها حاصلة على شهادة البكالوريوس في العلوم السياسية ، و صدر قرار إداري بإرجاعها إلى عنوانها القديم (ملاحظ) بصفة إداري واسترداد مبالغ المخصصات الفنية التي ترتبت بذمتها علماً أنّ المعنية بالموضوع غير مشمولة بقرار مجلس الوزراء المرقم (٨١ لسنة ٢٠١٠) والخاص بإطفاء الديون حيث أشار إعدام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الدائرة القانونية والإدارية (إن الاستقطاع الخاص بحالات إطفاء الديون يجب إن لا يتجاوز تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٠ كونه لا يسري على الحالات المستقبلية ، كما أنّه لا يمكن استرجاع المبالغ التي تم استقطاعها سابقاً كونها إيراد نهائي للخزينة)^(٢).

ثالثاً - الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية : يقصد بالخطأ في تطبيق القاعدة القانونية "تطبيق النص القانوني على غير الحالة التي أرادها المشرع"^(٣)، ومن التطبيقات القضائية بخصوص خطأ الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع بشكل رتب مبالغ مالية قد صُرفت نتيجة ذلك الخطأ ، نذكر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة (Lehonx) والذي تتلخص وقائعه " ... إن وزير الأشغال العامة قد منح السيدة (Lehonx) تعويضاً عن غلاء المعيشة في حينها ، لكنه أخطأ في تطبيق نصوص القانون المالي للدولة على تلك الحالة كون القانون قد حدد الشروط الواجب توافرها لمنح التعويض عن غلاء المعيشة من خزينة الدولة ، وهذا لا ينطبق على الحالة أعلاه ، وبعد مرور سنتين تنبّهت الإدارة على

(١)- للمزيد ينظر المادة (١٤- أولاً / ثانياً) ، من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢)- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية والإدارية / قسم شؤون اللجان والبيانات ، المرقم (ق/٥٧/١٩٢٦٩) في ١٧/١٢/٢٠١٨ .
(٣)- د. محمد عبد العال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية ، المصدر السابق ، ص٥٢٢.

إنها قد أخطأت في تطبيق القاعدة القانونية على الواقعة ، فأصدر الوزير قراراً طالب فيه السيدة (Lehonx) بإعادة المبالغ التي تقاضتها إلى خزينة الدولة ؛ كونها صُرفت خلافاً للقانون مما دعاها للطعن بالقرار أمام مجلس الدولة الذي قضى بضرورة استرجاع المبالغ المدفوعة نتيجة سوء تطبيق القانون من قبل الإدارات وبحدود خمس سنوات من تاريخ صرفها^(١) .

نستنتج من الحكم أعلاه أنَّ مجلس الدولة الفرنسي قضى باسترجاع المبالغ المالية كإيراد لخزينة الدولة والمصرفية نتيجة خطأ الوزارة في تطبيق القانون الذي حدد شروط صرفها، لكن حرصاً من مجلس الدولة الفرنسي للتوفيق بين احترام مبدأ المشروعية من جهة ومراكز الأفراد وأوضاعهم القانونية من جهة أخرى فقد حدد مدة خمس سنوات لإمكانية استعادة المبالغ التي وقع الخطأ بشأنها اعتباراً من تاريخ صرفها ولم يترك الموضوع مُشرعاً أمام الاجتهادات الفردية والتفسيرات المتناقضة .

أما على صعيد القضاء العراقي نذكر قرار المحكمة الإدارية العليا بخصوص الموضوع والذي تتلخص حيثياته " ... لدى عطف النظر على الحكم المميز وجدت انه غير صحيح ومخالف للقانون لان محكمة القضاء الإداري ردت دعوى المدعي الذي يطعن بالأمر الإداري المرقم ... والخاص بتضمينه مبلغ مقداره (٦٤٣١٠٠٠) ست ملايين وأربعمائة وواحد وثلاثين ألف ؛ لعدم وجود سند من القانون، وجدت المحكمة الإدارية العليا أنَّ المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ نصت على "يضمن الموظف قيمة الإضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره" وحيث لم يثبت بالدعوى حدوث ضرر بالخزينة العامة ؛ لذا قررت المحكمة الإدارية العليا نقض الحكم المميز وإعادة الاضبارة إلى محكمة القضاء الإداري ..."^(٢) .

يستشف الباحث من القرار أعلاه أنَّ الجهة الإدارية مُصدرة القرار الخاص بتضمين المدعي قد أخطأت في تطبيق قانون التضمين على الحالة لعدم وجود أي ضرر بالخزينة العامة وحسب ما أشارت إليه المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ والتي اشترطت وجود الضرر لكي يكون مبرراً لإصدار قرار التضمين ، ومن خلال اطلاع

(١) - حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Lehonx) ، تاريخ الجلسة ١٩٧٢/٣/١١ ، منشور على الموقع

الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي <https://www.conseil-etat.fr> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/١٣ .

(٢) - القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٤٨٠ / قضاء إداري / تمييز / ٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٨/١/١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، ص ٥٨٦ .

الباحث على فحوى القرار بالكامل وجد إن المحكمة الإدارية العليا أشارت إلى أنه بالإمكان توجيه إحدى العقوبات الانضباطية بحق المدعي دون إن يصل الأمر إلى تضمينه لانتفاء الضرر المالي .

لكل ما تقدم فالسؤال الذي نود طرحه هنا هل من الممكن أن يكون محل القرار الإداري الصادر بالإنفاق على وجه مُعين معلقاً على شرط توافر التخصيص المالي في قانون الموازنة العامة ، بعبارة أخرى بما أن محل القرار الإداري هو الأثر الذي يترتب عليه مباشرة هل يجوز أن يعلق تنفيذه لحين توافر المال اللازم لتغطيته؟

الجواب نعم ، فمتى ما كان محل القرار الإداري الذي يحمل جنبة مالية متفقاً مع القانون فقد يحول دون تحققه عدم قدرة الإدارة على التنفيذ ، وعدم القدرة بهذه الحالة لا يستتبع معها سوى التأخير في تحقيق الأثر القانوني لحين قدرة الإدارة على ذلك ومثالها عدم توافر الاعتماد المالي اللازم للتنفيذ ، والمراكز القانونية التي تعتبر محلاً للقرارات الإدارية تختلف فيما إذا كان القرار تنظيمياً أو فردياً ، فالقرارات التنظيمية تنشئ مراكز قانونية عامة أما القرارات الفردية فمنها قرارات ذاتية تولد مراكز شخصية ذاتية ، وقرارات شرطية تسند إلى فرد أو أفراد معينين مراكز قانونية عامة (١) ، فالقضاء المصري أجاز تعليق محل القرارات الإدارية وبالأخص المتعلقة بشؤون الموظفين على شرط وجود التخصيص المالي في الموازنة العامة أو موافقة البرلمان ، فلا تطبق هذه القاعدة إلا إذا تحقق الشرط الذي عُلق عليه (٢) ، إي أن الشرط هو توافر التخصيص المالي في الموازنة العامة بحيث يكفي لسداد الإدارة لالتزامها ، فإن صدر قرار إداري دون أن يستوفي الإذن من السلطة التشريعية بتوافر الغطاء المالي اللازم لتنفيذه فلا يتولد أثره بمجرد صدوره إلا في حال موافقة السلطة التشريعية بفتح اعتماد مالي معين ، وبهذا الصدد نذكر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر والخاص بإنصاف حملة شهادة المعلمين الثانوية والذي تتلخص وقائعه " ... تخرج المدعي من مدرسة المعلمين الثانوية وتم تعيينه بالدرجة السابعة في وزارة التربية والتعليم ، ومن ثم صدر قرار بإنصاف حملة شهادة المعلمين الثانوية ولم يُدرج به مؤهل المتخرجين من هذا المعهد ، فتقدم خريجي المعهد

(١)- د. حسني درويش عبد الحميد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة في التشريع والفقہ والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي) ، الكتاب الأول ، ط١ ، منشورات معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية ، الكويت ، ٢٠٢٠ ص ٢٥٨ .

(٢)- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ ص ٥٣٩ .

بشكواهم إلى وزارة التربية والتعليم فاستجابت لهم الوزارة فقدمت مقترح إلى مجلس الوزراء تطلب إنصافهم وجعل تعيينهم بالدرجة السادسة ، تمت موافقة مجلس الوزراء على ذلك فتقدمت وزارة المالية إلى البرلمان تطلب فتح اعتماد مالي لتنفيذ القرار ، لكن تأخر فتح ذلك الاعتماد لحين صدور قانون التنسيق الذي وضع نظام جديد لإنصاف طائفة المتخرجين من هذا المعهد بتعيينهم في الدرجة السابعة وبمرتب ... ثم يتم نقلهم بعد مرور ثلاث سنوات إلى الدرجة السادسة مع زيادة مرتبهم فقامت الوزارة بتسوية حالة المدعي وفقاً لقانون التنسيق الصادر لكن المدعي رفع دعواه مطالباً بتسوية حالته استناداً لما كسبه من حق وفقاً لقرار مجلس الوزراء ... وبما أن وزارة المالية لا تستطيع تقييد قرار مجلس الوزراء وفي ذات الوقت لا يستطيع مجلس الوزراء المساس بالمراكز القانونية الناشئة من قراره كون ذلك لا يمكن إلا بقانون يسري بأثر رجعي ... فلا يمكن أن يتولد أثر القرار الإداري إلا إذا كان مستكماً لجميع مراحلها وخاصة مرحلة توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه وبما أن القرار لم يستكمل مقوماته القانونية وبالتالي لا يرتب أثره ولا ينشئ مراكز ذاتية للموظفين ..."^(١) .

وَحُرِّيُّ بنا أن نعرِّج إلى حالة الموظفين المؤقتين العاملين في دوائر الدولة العراقية ومؤسساتها من العقود والأجراء اليوميين والمحاضرين المجانيين من الذين اعتبرهم قرار مجلس الوزراء المرقم (٣١٥ لسنة ٢٠١٩) كالموظفين على الملاك الدائم من ناحية التمتع بالحقوق والواجبات^(٢)، فبعد أن صدرت أوامر وزارية بتحويلهم إلى عقود وزارية فان اثر هذه القرارات بقي مُعلقاً على إقرار الموازنة العامة لسنة ٢٠٢١ كون تلك القرارات تحتاج إلى تمويل مالي من قانون الموازنة العامة، أي إن محل القرارات الوزارية الصادرة بشأنهم بقي مُعلقاً على شرط إقرار الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ لتغطية ما ينجم عن تلك القرارات من آثار مالية .

أما بالنسبة للقرارات التي تتضمن في صدورها استيفاء مبالغ الإيرادات التي تعود للخزينة العامة للدولة ، فنود الإشارة بهذا الصدد إلى أن القيمة القانونية لإجازة البرلمان للإيرادات الواردة في الموازنة العامة تختلف عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات ، فإجازتها للأخيرة تتمثل بترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها ، أما إجازتها للإيرادات

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٧٥) لسنة (١) قضائية ، بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ ، قرار منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع الإلكتروني <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٠ .

(٢)- ينظر الفقرة (ثانياً/ز) من قرار مجلس الوزراء المرقم ٣١٥ لسنة ٢٠١٩ .

فيعني نشوء التزام على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة مبالغ الإيرادات أيا كان نوعها بحيث ليس لها صلاحية تحصيل جزء منها دون الآخر وإنّ القول بخلاف ذلك يعني إنها قد ارتكبت خطأً تُحاسب عليه أمام السلطة التشريعية^(١) ، أي يجب تحصيل مستحقات الدولة حال نشوءها لدى الغير، وقد أعطى المشرع العراقي للحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين ، فضلاً عن منحها الحق في إجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها ، كما ميز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة مثلاً بتقريره إنّ المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها فهي واجبة الدفع ، فيتم الدفع أولاً ثمّ السّتظلم من القرار الإداري فيما بعد^(٢) .

نخلص مما تقدم أنّ محل القرار الإداري يمكن أن يُعلق على شرط واقف وهو توافر المال اللازم لتغطيته ، أي أنّ تنفيذ الأثر المترتب على القرار الإداري من الممكن أن يكون مُعلقاً على توافر التخصيص المالي في الموازنة العامة ، إذا كان يتضمن دين بذمة الدولة أي يُعدّ من قبيل الإنفاق كونه يحتاج إلى تخصيص مالي وسيولة كافية للوفاء به ، أما بالنسبة للقرارات الصادرة باستيفاء مبالغ للدولة في ذمة الغير أي تُعدّ من قبيل الإيرادات فالموازنة العامة تُقدر قيمة تلك الإيرادات المتوقعة للسنة المالية لكنها لا تحول دون تحصيلها فالدولة تستمر في تحصيل مبالغ الضريبة أو الرسم وغيرها من أبواب الإيرادات كون القانون الأساس الذي تجد فيه تلك المصطلحات أساسها لم يُعلق .

فكل ما تقدم دليلٌ على وجود علاقة ما بين الموازنة العامة وركن المحل كأحد الأركان الداخلية للقرار الإداري .

الفرع الثاني

علاقة الموازنة العامة بركني السبب والغاية

نتناول في هذا الفرع العلاقة التي تربط الموازنة العامة ببقية أركان القرار الإداري الداخلية والمتمثلة بركن السبب وركن الغاية .

(١) - د. عادل حشيش ، ضرائب الدخل في التشريع الضريبي المصري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٢ ، ص٢٠٦ .

(٢) - د. سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص٣٨١ .

أولاً - علاقة الموازنة العامة بركن السبب

يقصد بالسبب في القرار الإداري " الحالة الواقعية والقانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته والتي تتم فتوجب عليه التدخل وان يتخذ قراراً ما " (١) ، أياناً من متطلبات القرار الإداري أن يقوم على حالة واقعية وقانونية تسبق صدوره (٢) ، مما يعني وجود أسباب داعية لاتخاذ القرار الإداري ، ففي مجال الوظيفة العامة عند صدور قرار إداري بالترقية أو ترفيع (٣) موظف يترتب عليه مزايا مالية تدخل في باب النفقات العامة تكون أفضل مما يتقاضاه في وظيفته السابقة، فأل استوفى الموظف الشروط الواجبة قانوناً يتوجب على الإدارة إصدار قرارها الإداري.

في فرنسا فأل إحدى الطرق المتبعة في ترقية الموظف هي طريقة الاختيار المسبق عن طريق أداء امتحان مهني حيث يوضع جدول سنوي بترقية الموظفين يستند إلى عناصر منها الكفاءة المهنية للموظف ونتائج الامتحان المهني والتي تلتزم الإدارة باحترامها وفقاً لترتيب الموظفين الناجحين (٤) ، فإذا ما أثبت الموظف كفاءته واجتاز الامتحان المهني كما هو الحال في فرنسا ، أو توافرت في الموظف شروط الترقية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١ لسنة ٢٠١٦) والمتمثلة بوجود درجة شاغرة ، وأن

-
- (١)- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٢٠٠.
- (٢)- الأسباب الواقعية أو الفعلية فهي أما أن تكون على شكل عمل معين أو تتخذ شكل حالة معينة وهي مجموعة الأعمال الحالة أو المستقبلية والتي تعد شرطاً لاتخاذ القرار أو تتخذ شكل صفة معينة في شيء من الأشياء أو فرد من الأفراد ، أما الأسباب القانونية للقرار قد تتخذ شكل قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو مبدأ من مبادئ القانون العام أو حكم قضائي أو قاعدة عرفية ، د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين ألسلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٤٣٤.
- (٣)- لا بد لنا من بيان معنى الترقية والترفييع :في فرنسا تعرف الترقية "إصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومرتببات أعلى" ، يُنظر د. شريف يوسف حلمي ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ص ١٤٧. أما في مصر تعرف الترقية " قرار يصدر عن السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة إلى وظيفة في المستوى والمجموعة التي تنتمي إليها... للمزيد ينظر المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، أما في العراق فان المشرع رتب لكل من الترقية والترفييع زيادة في الراتب والانتقال من درجة وظيفية إلى أخرى فعرف الترفييع " هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أعلى تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي." ينظر المادة (٦/ أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٤) في ٢٠٠٨/٥/١٢.
- (٤)- د. احمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧ ، ص ٤٣٣.

تكون الترقية إلى الوظيفة الأعلى مباشرة ، توافر المؤهلات المطلوبة قانوناً ، مع اجتياز التدريب الذي تقره الإدارة^(١).

أما في العراق فإذا استوفى الموظف شروط الترفيع الواردة في المادة (٦/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٨) المعدل والتي نصت " يشترط لترفيع الموظف توافر شروط منها وجود وظيفة شاغرة ... إكمال المدة المقررة للترفيع ... وأن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة ... ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها ..."^(٢) ، ففي جميع الحالات السابقة نكون أمام حالة قانونية لتوافر الشروط الأساسية التي نص عليها القانون فتكون سلطة الإدارة هنا مقيدة لإصدار القرار الإداري سواء بترقية أو ترفيع الموظف ولا مجال للسلطة التقديرية^(٣) وكل ما يترتب عليه القرار الإداري الصادر بالترقية أو الترفيع من مزايا مالية يدخل في الموازنة العامة ضمن باب النفقات العامة التي تتولى الدولة إنفاقها بوصفها تندرج في عداد الحقوق المالية للموظف ، رغم أن القضاء الإداري في العراق لم يستقر على توجه واحد بصدد استحقاق الموظف للمستحقات المالية الناجمة عن ترفيعه في حال تأخر التخصيص المالي اللازم لتغطيتها تارةً قضى بإلزام الجهة الإدارية مُصدرة القرار بصرف ما يستحقه الموظف من المبالغ المالية المتراكمة^(٤) ، وتارة أخرى عدّ الأوامر الصادرة عن الإدارة بخصوص صرف المبالغ لا تسري بأثر رجعي^(٥) ، ولازلنا بصدد الحديث عن الوظيفة العامة نذكر حالهما إن تسبب موظف بإهماله أو تقصيره أو مخالفتيه للقوانين

(١)- المواد (٢٥، ٢٩، ٣٠، ٣١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، والمواد (٨٨-٩٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٢)- للمزيد ينظر المادة (٦/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، كما أشارت لشروط الترفيع المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٣)- يقصد بالسلطة المقيدة " هي الاختصاص المقيد أو هي السلطة التي يقدر فيها المنظم اختصاصاً معيناً لموظف أو هيئة ويبين من الوهلة الأولى الغرض الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول إلى هذا الغرض ، وتوجد السلطة المقيدة حينما يرسم القانون بادئ ذي بدء القرار الذي يجب على الموظف اتخاذه تجاه حالة معينة "، للمزيد ينظر د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، بدون دار نشر ، ١٩٧٠ ، ص ١٢ . أما السلطة التقديرية للإدارة تكون عندما يترك القانون للإدارة حرية ممارسة نشاطها دون أن يفرض عليها سلوكاً معيناً تلتزم به ، د. فورت فرحات ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص ١٥٤ .

(٤)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (٧٦٩/قضاء موظفين / تمييز/ ٢٠١٨ في ١٠/٥/٢٠١٨) ، غير منشور.

(٥)- حكم المحكمة الإدارية في العراق المرقم (٩٨/قضاء موظفين / تمييز/ ٢٠١٨ في ١٢/٧/٢٠١٨) ، غير منشور.

والأنظمة والتعليمات بضرر تتكبده الخزينة العامة^(١) مما يتوجب على جهة الإدارة تضمينه فان السبب وراء صدور قرار إداري بالتضمين هو قيامه بفعل قد أضر بالمال العام وبالتالي فأن مبلغ التضمين المستحصل ممن تسبب بالضرر بالمال العام يعد إحدى قنوات الإيرادات العامة، فالركن المادي للإيراد العام يتمثل بوجود مصدر من مصادر الحق والتي لا تخرج عن التصرف القانوني والواقعة القانونية^(٢)، فالواقعة القانونية من الممكن أن تكون أعمال ضارة كمن يقوم بفعل يضر بأموال الدولة فيتوجب عليه تعويض الأضرار^(٣)، وهذا ما ينطبق على الحالة التي أشرنا إليها أعلاه والخاصة بتضمين المتسبب بضرر الخزينة العامة للدولة ويصار إلى تطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ المعدل في حال الامتناع عن سداد المبلغ المترتب بذمة من أحيل للتضمين أو عدم تسديده أي قسط خلال (٣٠) يوماً من تاريخ الاستحقاق^(٤) ضمناً لحق الدولة ممن أضر بالمال العام ، وقد تكون الواقعة القانونية أعمال نافعة كقيام الدولة بدفع مبلغ معين لشخص ويتضح لاحقاً عدم استحقاقه للمبلغ فعليه أن يعيده للخزينة العامة كونه قد اثيري على حساب الدولة بموجب أحكام الكسب دون سبب^(٥).

ومما تقدم قد اتضح جلياً العلاقة بين الموازنة العامة وسبب القرار الإداري من خلال كون الأخير بعنصره الواقعي والقانوني قد دفع جهة الإدارة إلى إصدار قرارها بالتضمين الذي يعود إيراد لخزينة الدولة كأحد عناصر الموازنة العامة.

وعلى الرغم من الضمانات التي أحيطت بها ديون الدولة ، لكن يرى الباحث أن هناك تراخياً في تحصيلها لا يرقى إلى مستوى هذه الضمانات ومنها نذكر على سبيل المثال تهاون في إستحصال المبالغ المترتبة جراء إصدار قرارات إدارية بالتضمين في البعض من المؤسسات الحكومية لأسباب (منها تأخر مصادقة الوزير على محاضر لجان التضمين وغيرها من المعوقات التي تواجه العمل الإداري) ؛ لذلك ندعو إلى تشديد الإجراءات القانونية وإستحصال الأموال العامة بدون تراخي وإعادتها إلى خزينة الدولة كإيراد عام عملاً بأحكام المادة (٣) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ .. على أن تستكمل

(١)- ينظر المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ .

(٢)- الواقعة القانونية هي " كل حدث مادي يرتب عليه القانون أثراً معيناً يؤدي إلى تغيير الأوضاع القانونية بالإنشاء أو الإلغاء أو التعديل " د. أحمد خلف حسين الدخيل ، المصدر السابق ، ص ٥٣.

(٣)- د. عبد الباقي البكري ، د. زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، بيت الحكمة ، بغداد ، بلا سنة نشر ص ٣٤٣-٣٤٤.

(٤)- للمزيد ينظر المادة (٧) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ .

(٥)- د. عبد الباقي البكري ، د. زهير البشير ، المصدر السابق ، ص ٣٤٤.

إجراءات التحقيق والمصادقة خلال مدة لا تزيد على (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر".

والسؤال الذي يمكن طرحه بهذا الصدد هل من الممكن أن يكون التخصيص المالي الوارد في قانون الموازنة العامة يشكل بذاته السبب القانوني لإصدار القرار الإداري ؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال يمكن أن نستشفها من فحوى كتاب وزارة المالية / الموازنة / قسم الملاك / ٤٠٣ بالعدد (٩٢٥٤٧) بتاريخ ٢٣/٥/٢٠٢٤، والمعنون إلى محافظة كربلاء المقدسة / الدائرة المالية والإدارية بشأن استفسار صادر عن المحافظة حيث أشار كتاب وزارة المالية إلى أحكام المادة (١٤ - ثانياً/ أ - ١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للدولة للسنوات (٢٠٢٣ - ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥) والمادة (٣٢) من تعليمات رقم (١) تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة والمتضمنة (استثناء الدوائر الخدمية ، أمانة بغداد ومديرية ماء بغداد ومديرية مجاري بغداد والمؤسسات البلدية التابعة لوزارة الأعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة والمؤسسات البلدية التابعة لكل محافظة ودوائر المجاري في المحافظات ودوائر الماء في المحافظات كافة ، على أن تحتفظ كل منها بشواغر حركة الملاك لغرض الاستفادة منها لتثبيت العقود حسب الأسبقية) .

وعلى ضوء ما ورد أعلاه تم إصدار أوامر إدارية بتثبيت العقود على الملاك الدائم وحسب الضوابط ، أي أنَّ الموازنة العامة عُدت السبب القانوني لإصدار القرارات الإدارية الخاصة بالتثبيت على الملاك الدائم .

وتأكيداً للمبدأ القائل بأن وجود التخصيص المالي في قانون الموازنة العامة يمكن أن يشكل الأساس القانوني للإدارة لإصدار قرارها الإداري نقف بهذا الصدد على ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في قرارها الذي جاء فيه " ...إن المدعي يطعن بالأمر الديواني المرقم (١٠٠٧٩) بتاريخ ٢/٩/٢٠١٨ ، والمتضمن إلغاء عدد من الأوامر الإدارية الصادرة سنة ٢٠١٤ ...والخاصة باحتساب مدة العقد لعدد من موظفي ديوان الوقف الشيعي واحتساب المدة للأغراض كافة ... وإعادة تسكينهم حسب الاستحقاق القانوني ، فقضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الأمر المطعون فيه واحتساب مدة العقد خدمة للأغراض كافة ... لكن المحكمة الإدارية العليا وجدت أنَّ احتساب تلك المدة لأغراض وظيفية يكون بموجب نصوص خاصة في قانون الموازنة العامة الاتحادية وفي حال عدم وجود نص فلا مجال قانوني لإصدار أوامر واحتساب تلك المدة للأغراض الوظيفية كافة ؛

كونها تحتاج إلى تخصيص مالي لتغطيتها وبما أن قانون الموازنة العامة الاتحادية لم ينص على ذلك فلا يوجد سند قانوني للاحتساب ... " (١).

تبين لنا من القرار أعلاه أن عدم النص في قانون الموازنة العامة على احتساب مدة العقد لأغراض العلاوة والترفيح والتقاعد حال دون تنفيذ القرار الإداري لعدم وجود التخصيص المالي اللازم لتغطية ما ينجم عن تنفيذ القرار الصادر بالاحتساب من آثار مالية، وبالمفهوم المخالف إن نص قانون الموازنة على توافر التخصيص المالي فإن الإدارة ملزمة بتنفيذ قرارها كونه قد وجد أساسه في القانون .

كذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات التنفيذية والخاصة بتحصيل الإيرادات هي الأخرى قد تجد أساسها القانوني في الموازنة العامة ، نذكر بهذا الجانب القرار الصادر عن الهيئة العامة للضرائب بالعدد (٥٩٢/٧٦١) بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٢١ والمعنون إلى هيئة المنافذ الحدودية / مكتب رئيس الهيئة ، مُشيراً إلى كتاب وزارة المالية بالعدد (٥٥٧٩) بتاريخ ١٣/٤/٢٠٢١) وتنفيذاً لما جاء بالمادة (١٨ /ثالثاً / أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ ، فقد أوعزت الجهة أعلاه بعدم السماح بمرور الشاحنات التي تحمل بعض السلع والبضائع وغير المُرسمة بالطابع الضريبي بمراجعة الهيئة العامة للضرائب / القسم المالي للحصول على الطابع .

يتبين لنا مما سبق ذكره أن السبب القانوني لإصدار الكثير من القرارات الإدارية ذات الطابع المالي سواء كانت داخلية في باب النفقات أو الإيرادات يجد أساسه في قانون الموازنة العامة الاتحادية وما يتضمنه من مواد من الممكن أن تتعزز عليها الإدارة لتبرير السبب في إصدار قرارها الإداري ، إذ يُعد توافر الاعتماد المالي المقرر في قانون الموازنة العامة سبباً قانونياً لتنفيذ القرار، بحيث يترتب على غيابه عدم إمكانية التنفيذ دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى بطلان القرار ما لم يكن وجود الاعتماد شرطاً جوهرياً لصدوره ، فكل ما تقدم دليل على وجود علاقة ما بين الموازنة العامة وركن السبب كأحد الأركان الداخلية للقرار الإداري .

(١)- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٣٨١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٢ ، ص ٢٣٢ .

ثانيا - علاقة الموازنة العامة بركن الغاية

أنَّ المقصود بالغاية من القرار الإداري "النتيجة النهائية التي يسعى لتحقيقها رجل الإدارة عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله" (١) ، فالإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من تصرفها بل عليها أن تلتزم الغرض الذي رسمه المشرع لكل اختصاص يضعه بين أيديها فان تجاوزت هذا الهدف إلى سواه أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة (٢) ، فان انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها وأصدرت قرارات تتعارض مع المصلحة العامة فان قرارها يصبح مشوباً بعيب إساءة السلطة أو الانحراف بها ويعد ذلك من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرارات الإدارية (٣) ، فالغاية من القرار الإداري بما فيه القرار الصادر عن الإدارة والذي يحمل جانباً مالياً يمكن تحديده باعتبارات متعددة تتمثل باستهداف المصلحة العامة ، ومثال على ذلك حالة الطوارئ فالأموال التي تُرصد في قانون الموازنة العامة لمواجهة هكذا حالات يكون الغرض منها تحقيق المصلحة العامة ومن ثم ينبغي على الإدارات الحكومية أنتوظف هذه الأموال في حالات الطوارئ لتحقيق الغاية المبتغاة والمتمثلة بالمصلحة العامة ، ومن تطبيقات تحقيق المصلحة العامة في حالات الطوارئ ما أشار إليه المشرع الفرنسي في القانون النظامي المتعلق بالقوانين المالية حيث نص على " يتم تجميع الاعتمادات المفتوحة بموجب القوانين المالية لتغطية كل أعباء الموازنة وبحسب المهمة المتعلقة بمصلحة عامة أو أكثر في كل وزارة ، بحيث تتضمن تلك المهمة مجموعة برامج تساهم في سياسة عامة محددة ولا يمكن استحداث أي مهمة إلا إذا نصت عليها القوانين المالية وبمبادرة حكومية ، فيحدد لكل منها تخصيص أو أكثر لتحقيق المصلحة العامة كما هو الحال في تخصيص جانب من النفقات للحالات الطارئة كالكوارث وغيرها ... " (٤) ، كذلك الحال بالنسبة للمشرع العراقي فقد نص في المادة (٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ "الرئيس الوزراء الاتحادي ووزير المالية الاتحادي مشتركاً استخدام المبالغ المعتمدة (احتياطي الطوارئ) المنصوص عليها في البند (أولاً/ج) من المادة (٢) من هذا القانون لتسديد النفقات الضرورية بعد نفاذ هذا القانون إذا كانت هناك حاجة ملحة للإنفاق..." .

(١)- د. علي محمد بدير وآخرون ، المصدر السابق ، ص ٤٤٠ .

(٢)- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، المصدر السابق ، ص ٥٨ .

(٣)- د. مازن ليلو ، القانون الإداري ، ط٤ ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ١٧٩ .

(٤)- ينظر المادة (٧) من القانون النظامي المتعلق بالقوانين المالية الفرنسية رقم (٢٠٠١ - ٦٩٢) بتاريخ

لكن إذا سارت الإدارة لتحقيق مصلحة لا صلة لها بالمصلحة العامة أو مُجانبة لها فنكون أمام حالة انحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة والتي تتحقق بصورٍ عديدة^(١) منها الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير بحيث تستعمل الإدارة السلطات الواسعة الممنوحة لها قانوناً للإيقاع بالغير وإلحاق الأذى بهم^(٢)، ففي فرنسا قضى مجلس الدولة الفرنسي بإبطال جملة من القرارات الإدارية الصادرة بباعث الانتقام من الغير نذكر منها القرار الذي تتلخص وقائعه " ... فُقضي بإلغاء القرار الإداري الصادر من احد مجالس البلدية بفصل السيدة " **hermitte** | من الوظيفة التي كانت تشغلها كسكرتير للبلدية نصف الوقت ؛ بحجة أنّ سبب الفصل يعود لظروف اقتصادية في حين تم تكليف سكرتير إحدى البلديات المجاورة بتولي مهامها فقد تبين للقاضي من وقائع القضية إن الفصل جاء بدافع الانتقام وبعيد كل البعد عن تحقيق المصلحة العامة ... " ^(٣).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه "أنّه وإن كان اختيار الوقت الذي تجري فيه الترقية من الملائمات التي تستقل الإدارة بها ولا معقب عليها في ذلك إلا أنّه توضّح إنّ تراخي الوزارة في إجراء الترقّيات لم يكن مبعثه تحقيق المصلحة العامة بل الغرض منه تقويت حق الموظف في الترقية التي يستحقها ، فإن تصرفها على هذا الوجه يخضع لرقابة المحكمة باعتباره تصرفاً غير مشروع" ^(٤) .

ومن التطبيقات القضائية في العراق نذكر قرار المحكمة الإدارية العليا بخصوص مجانبية الإدارة للمصلحة العامة والذي جاء فيه " ... وان حجب المخصصات الهندسية من المدعي

(١)- من أشكال انحراف الإدارة عن المصلحة العامة ، الانحراف لتحقيق مصلحة خاصة لمصدر القرار أو لغيره كأن يقوم رجل الإدارة باستغلال السلطة الممنوحة له لتحقيق منفعة شخصية أو محاباة للغير ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦، ص ٣٦٩ ، أو قد يكون الانحراف بالسلطة لغرض سياسي بما إن طبيعة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية تسمح للموظفين الإداريين الانتماء للأحزاب السياسية مراعاة للحرية الخاصة بالتوجه السياسي لكن قد يعمد رجل الإدارة إلى استغلال الاختصاص الموكّل له مدفوعاً باعتبارات سياسية لا توافق المصلحة العامة بل توافق مصلحته الشخصية ، ينظر د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤، ص ٧٣٣.

(٢)- د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، الانحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧، ص ٢٤.

(٣)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية **hermitte** | بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٥٦ ، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي مُتاح على الموقع الإلكتروني <https://www.damascusbar.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٨ .

(٤)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٣٤٠ / لسنة ٢٨ . ق) بتاريخ ١٨ يناير ١٩٥٤، د.نعيم عطية ، حسن الفكاهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لعام (١٩٤٦ - ١٩٨٥) ، ج ١٩ ، الدار العربية للموسوعات القاهرة ، ١٩٨٧، ص ٤٣٥ .

جرى وفقاً لمجموعة من الإجراءات العقابية المتخذة من قبل المدعي عليه ، مما يكشف تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها عند حجب تلك المخصصات ، وبما إن محكمة قضاء الموظفين لم تراخ ما تقدم حينما أصدرت حكمها ؛ لذا قررت المحكمة نقضه وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمتها ...^(١)

وإنّ الانحراف في استعمال السلطة من قبل الإدارة هو وجه من أوجه الإبطال لعدم المشروعية ويلعب دوره تجاه كافة القرارات الإدارية وبدون استثناء بما فيها القرارات التي تحمل جنبه مالية ، كأن تعمد الإدارة إلى الحرمان من المزايا المالية التي يرتبها القرار الإداري الذي يحمل جانب مالي بدافع الانتقام .

فمن خلال استعراضنا للقرارات القضائية أعلاه وجدنا أنّ الإدارة مُلزّمة بتحقيق الصالح العام في قراراتها وأنّ انحرفت الإدارة عن تحقيقه تكون قراراتها جديرة بالإلغاء ، وقد أشار لذلك المشرع العراقي في القانون رقم (١٧ لسنة ٢٠١٣) "يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي : (٢- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة في استعمال السلطة أو الانحراف عنها " ^(٢) .

أما الاعتبار الآخر في تحديد الغاية من القرار الإداري هو احترام قاعدة تخصيص الأهداف التي تعد من أسس التنظيم الإداري والذي بموجبه يتم منح الموظف اختصاص في إصدار القرار الإداري لتحقيق ما قصده المشرع في مجال معين من المصلحة العامة ^(٣) .

فعلى الرغم من أنّ الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة فيما تتخذ من قرارات إلا أنّه عند تحديد المشرع هدفاً خاصاً فعلى الإدارة أن تنقيد به و تسعى لتحقيقه عند إصدار قرارها الإداري^(٤) ، ففي العراق اعتمد المشرع العراقي التخصيص الوظيفي للنفقات العامة في موضعين احدهما التخصيص الوظيفي المحدد الذي تخصص فيه النفقات العامة على

(١)- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم الطعن (٢٦٤١/قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧) ، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٩ قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩ . ونود أن نبين بهذا الصدد إلى انه تم إلغاء مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٠) بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢ .

(٢)- ينظر المادة (٧/ خامساً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/ تموز/ ٢٠١٣ .

(٣)- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص١٤٢ .

(٤)- د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص١٧٩ .

وظائف محددة أطلق عليها (النفقات الحاكمة) وأوجب صرف تلك النفقات على المرافق العامة الخدمية وعلى سبيل الحصر لإشباع الحاجات العامة التي تلبي مصالح المواطنين ومنها ما ورد في الجدول (هـ) من الموازنة العامة لعام ٢٠١٣ الذي احتوى على عدة بنود منها (البطاقة التموينية ، نفقات الانتخابات ، هيئة الحج والعمرة... الخ) ^(١).

وطالما حدد المشرع الأغراض التي تصرف لأجلها النفقات الحاكمة وعلى سبيل الحصر فلا يجوز صرف الأموال المحددة الغاية في غير ما ورد عليه النص التشريعي .

أما الموضوع الآخر هو التخصيص الوظيفي العام ، الذي تخصص بموجبه النفقات العامة حسب قطاعات الدولة وأنشطتها ومنها ما ورد في موازنة العراق لعام ٢٠١٣ ، حيث خصصت النفقات حسب القطاعات (نفقات الأمن والدفاع ، التربية والتعليم ، الطاقة ... الخ)^(٢) فالجهات التنفيذية محددة بالغرض الذي إبتغاه المشرع في قانون الموازنة العام.

كما أشار المشرع العراقي في قانون الموازنة العامة الاتحادية "يُحصر الصرف من اعتمادات الحسابات الرئيسية للنفقات، تعويضات الموظفين ، المستلزمات الخدمية ، المستلزمات السلعية صيانة الموجودات ... وللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ صلاحية الصرف مباشرة في ضوء الاعتمادات المرصودة ضمن موازنته السنوية وللأغراض المحدد بها ولا يجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد على ما هو مخصص في الموازنة العامة الاتحادية " ^(٣) .

وعلى ضوء ما ورد في قوانين الموازنة العامة أعلاه ليس للإدارة القيام بعمل أو إصدار قرار يحمل جانباً مالياً من شأنه أن يؤدي بالنتيجة إلى إنفاق مال بحيث يخالف الغاية التي خصص الاعتماد المالي لأجلها ^(٤) ، وإن القول بخلاف ذلك يعني أنها قد جانبت قاعدة تخصيص الأهداف وبالتالي حصول خرق في قاعدة غاية في الأهمية إلا وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية^(٥) ، فيكون القرار حينئذ معيب بعيب الغاية.

(١)- الجدول (هـ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ .

(٢)- المادة (٢/أولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٣ .

(٣) - المادة (٤) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ ، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ - ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦ في ٢٦/٦/٢٠٢٣ .

(٤)- نصت الفقرة (٤) من البند (٩) من قانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ "يتحمل منفذو الموازنة المسؤولية عن ضمان الاستخدام القانوني للأموال المخصصة ضمن وحدات الصرف التابعة لهم".

(٥)- تعني قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية " إن كل اعتماد مالي يُخصص لتحقيق غاية معينة ، فإن موافقة السلطة التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة من شأنه أن يقيد من صلاحيات الجهات الإدارية في استعمال الأموال

وفي مصر ذهبت المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن إلى القول " إذا كان الاعتماد المالي المقرر في الموازنة العامة لإنصاف العمال غير كافي فالقرار الصادر بأنصافهم لا يُنفذ إلا بحدود ذلك الاعتماد" (١).

يستشف الباحث من القرار أعلاه أنه لطالما يكون الاعتماد المالي الوارد في الموازنة العامة محدوداً فالقرار الصادر بإنصاف شريحة العمال يجب أن يكون بحدود ذلك الاعتماد دون أن يتجاوزه .

ولا يختلف الحال بالنسبة للإيرادات فإن حدد المشرع في قانون الموازنة العامة الغرض من الإيراد على سبيل الحصر فالجهة التنفيذية ملزمة بتخصيصها للأهداف المحددة قانوناً ولا يجوز تحويلها إلى غير ما نص عليها القانون وإنّ أي تجاوز من شأنه أن يُعرض تلك الجهة للمساءلة القانونية ، في العراق حدد المشرع في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٣ الغرض من الإيرادات المستوفاة من تأشيرة الدخول للعراق لزيارة العتبات المقدسة بأن تُرصد تلك المبالغ إلى خدمات الزائرين والبنى التحتية لهم (٢).

كذلك الحال في مصر فقد فرض المشرع المصري رسم بمقدار (١٥) % من اجور النقل بالسيارات العامة للركاب لكن يخصص مبلغ الرسم لصيانة الطرق العامة (٣).

اتضح لنا إنّ المشرع حدد الغرض الذي توظف له المبالغ المستوفاة من الإيرادات وبالتالي لا يمكن تخصيصها لجوانب أخرى.

وقد يكون الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف لأغراض مالية ، فان سلطة الضبط الإداري مُنحت للإدارة من أجل المحافظة على النظام العام الذي يعتبر هدفاً واسعاً من أهداف المصلحة العامة ، إلا إن الإدارة قد تستخدم هذه السلطة ؛ لكي تتوصل إلى هدف

= العامة لغايات محددة ، وهي ذاتها الأهداف التي يسعى قانون الموازنة العامة لتحقيقها " د. زينب كريم الداودي ، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٨٠ .
(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٢٠٧٤ / ٢٩ ق) ، تاريخ الجلسة ١٩٩٦/٦/٢٩ ، حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، ج١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ص ٦٣٣ .

(٢) - المادة (١٤ / ثامناً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٣ .

(٣) - المادة (١) من القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٧٥ بشأن فرض رسم أجور النقل بالسيارات العامة للركاب في الأقاليم .

آخر كتحقيق مصلحة مالية مثلاً^(١) ، هذا ويعد استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية أخطر صور الانحراف بالسلطة ويصعب على الأفراد اكتشافه ، فتستطيع الإدارة تحت ستار أغراض الضبط الإداري السعي لتحقيق مصالحها المالية^(٢) فلم يتردد مجلس الدولة الفرنسي من الإعلان عن أنّ الدافع المالي البحث لا يبرر ما يصدر عن الإدارة من قرارات تنحرف بها عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وقد استقر هذا المبدأ في الاجتهاد الإداري الفرنسي من خلال حكم شهير تتلخص وقائعه (إن الحكومة أرادت احتكار صناعة عيدان الثقاب والتي كانت تتولاها عدة مصانع ، ولما كان نزع الملكية من هذه المصانع يكلف الحكومة مبالغاً هائلةً ، اصدر وزير المالية أعماماً إلى جميع المحافظين باتخاذ قرارات إغلاق جميع المصانع القائمة بهدف تخفيض مبالغ التعويضات التي يجب دفعها مقابل استملاك هذه المصانع ، وهنا قضى مجلس الدولة الفرنسي بإبطال هذا القرار كونه قصد من وراءه تحقيق المصلحة المالية للإدارة والمتمثلة بتوفير المبالغ الكبيرة التي كانت تستلزمها نزع ملكية هذه المصانع)^(٣).

خلاصة القول أنّ الموازنة العامة تضع برنامج مالي وهذا البرنامج يكون ملزماً للإدارات الحكومية فلا يمكنها تجاوز أاعتمادات المالية المرصودة في الموازنة العامة ما لم تحصل على موافقات مسبقة من السلطة التشريعية ، كما أنها ملزمة بأن توظف هذه الاعتمادات على وفق الأوجه التي خصصت لها في قانون الموازنة العامة، ولا يختلف الحال النسبة للإيرادات فمن الضروري أن توظف وفقاً للغرض المحدد قانوناً، فكل قرار إداري يصدر عن أي جهة إدارية يتضمن جانباً مالياً أياً كان الغرض منه يجب أن تراعى فيه تحقيق المصلحة العامة من جهة وأن لا تحيد عمّا يخصص له من أهداف في قانون الموازنة العامة من جهة أخرى وكل ما تقدم دليل على علاقة الموازنة العامة بركان الغاية كأحد الأركان الداخلية للقرار الإداري .

(١)- احمد عودة الغوييري ، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض) دراسة مقارنة ، ط١ ، مكتبة الحقوق، عمان ١٩٩٧ ، ص٢٠٧ .

(٢)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص٢٣١ .

(٣)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، قضية (Pariset) ، بتاريخ ٢٦ /نوفمبر/ ١٩٧٥ ، حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨ ، ص٣٥ .

المطلب الثاني

علاقة الموازنة العامة بالأركان الخارجية للقرار الإداري

يقصد بالأركان الخارجية للقرار الإداري هي "تلك الأركان التي لا تدخل بمضمون القرار الإداري ، وإنما تتعلق بالجهة مُصدرة القرار وبالإجراءات المتبعة من قبل الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري وبالقواعد المنظمة للشكل الذي يظهر بمقتضاه القرار إلى العالم الخارجي"^(١) ، وبغية الوقوف على العلاقة ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين نبين بالفرع الأول علاقة الموازنة العامة بركن الشكل والإجراء فيما نخصص الفرع الثاني لبيان علاقة الموازنة العامة بركن الاختصاص .

الفرع الأول

علاقة الموازنة العامة بركني الشكل والإجراء

يُعرف الشكل بأنه "المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها"^(٢) ، أما الإجراء فيقصد به "الخطوات التي يوجب المشرع أن تمر بها عملية صنع القرار قبل أن يصدر فعلاً"^(٣) ، فقواعد الشكل والإجراء على جانب كبير من الأهمية فهي تقوم بدور الحافز والموازن لسلطات الإدارة في مجال القرارات الإدارية ، فإن كانت الإدارة تتمتع بحق التنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية وقرينة السلامة فلا بد لها من أن تسلك الطريق الذي ترسمه القوانين لإصدار قراراتها فتلك القواعد إنما يقصد بها حماية المصلحة العامة ومصالحة الأفراد على السواء^(٤)، كما إن الشكليات تقف حائلاً أمام القرارات المتسارعة وغير المدروسة^(٥)، فهناك الشكليات الجوهرية التي يؤثر تخلفها على سلامة القرار الإداري والشكليات الثانوية التي لا يؤثر تخلفها على سلامة القرار الإداري

(١)- د. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، ط١، مطبعة الحوادث ، بغداد، ١٩٧٦، ص٨٩.

(٢)- د. محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص٢٧١.

(٣)- د. إسماعيل بدوي ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، ج٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩، ص٦٣.

(٤)- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط٤، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٩، ص٤٧٨.

(٥)- د. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ج٢، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ٢٠٠٥، ص٥٠٩.

(١) فبالنسبة لموقف المشرع الفرنسي من ضرورة مراعاة قواعد الشكل والإجراء في القرارات المُتخذة من جانب الإدارة والتي تحمل طابعاً مالياً ما أشار إليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل " ... وفي حال لم يُقدم مشروع قانون الموازنة العامة الذي يحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب ، فعند قيام الحكومة بتحصيل الضرائب عليها أن تقدم طلب وبصفة مستعجلة إلى البرلمان لتفويضها بتحصيل تلك الضرائب ... " (٢) ، أي في حال تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة العامة في الوقت المحدد فالإجراء الواجب الإلتباع هو تقديم طلباً إلى البرلمان من جانب الحكومة لغرض تحصيل الضرائب التي تعد أحد أبواب الإيرادات العامة في الموازنة ، ومن ثم يعد هذا الإجراء بمثابة قيد استلزم القانون تحققه قبل إصدار القرار بفرض الضرائب .

أما بالنسبة لموقف المشرع المصري فقد ألزم الجهات التنفيذية وقبل الإقدام على اتخاذ أي قرار يخص شغل الوظائف بمختلف مستوياتها إلتباع مجموعة من الإجراءات ومنها التأكد من كون هذه الوظائف واردة بذات المسمى والدرجة في جداول ترتيبها ، كذلك التأكد من كونها وظائف شاغرة في موازنة الجهة المعنية للسنة المالية ذاتها مع استيفائها لبقية الإجراءات والقواعد التي تنص عليها أحكام القوانين والقرارات المعمول بها في تلك الجهة (٣) .

وفي الاتجاه ذاته سار المشرع العراقي فقد أوجب على الجهات الإدارية عند تنفيذها للقانون سواء كان قانون الموازنة العامة أو غيره بإتباع سلسلة من الإجراءات بحيث يؤثر تخلفها على سلامة القرار الإداري الصادر، نذكر ما أشار إليه قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٩ " للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم وبناءً على طلب من الموظف منح من أكمل أربع سنوات فعالية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات ... " (٤) .

(١) - د. غازي فيصل مهدي ، القضاء الإداري ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف ، ٢٠١٣ ، ص ١٩٧ .

(٢) - المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل .

(٣) - المادة الرابعة والعشرون من القانون رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٩ ، قانون ربط الموازنة العامة للدولة المصرية للسنة المالية ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ .

(٤) - المادة (٣١/أولا) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٩ ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٢٩) بتاريخ ٢٠١٩/٢/١١ .

فالتطبيق العملي للمادة المشار إليها ولكي يكون قرار الإدارة بمنح إجازة الخمس سنوات موافقاً للإجراءات المطلوبة قانوناً يستوجب أن يتقدم طالب الإجازة بطلب للرئيس الإداري يبين فيه رغبته للتمتع بها مع حصول عدم ممانعة الأخير لغرض منحها بعد التأكد من أكماله أربع سنوات خدمة فعلية .

أما على صعيد القضاء الإداري نجد أنّ كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي أكد على ضرورة مراعاة قواعد الشكل والإجراء المنصوص عليها في القانون، ومن ثم يترتب البطلان على مخالفتها أو إغفالها^(١)، في فرنسا إن القضاء الإداري استقر على اعتبار مخالفة الشكلية من العيوب الجوهرية في القرار الإداري إلا إذا لم يكن لمخالفتها إي تأثير على حقوق ومراكز الأفراد^(٢)، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي جاء فيه " ... إن استناد القرار الإداري إلى أسبابه القانونية والواقعية، دون احترامه للشكلية المفروضة قانوناً من شأنه أنّ يثير مسؤولية الإدارة ..."^(٣)، أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في مصر نذكر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي تتلخص وقائعه " ... لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته، بحيث يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها..."^(٤).

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري العراقي فلا يختلف عن نظيره الفرنسي والمصري فقد أوجب مراعاة قواعد الشكل والإجراء المنصوص عليها قانوناً، نقف بهذا الصدد على القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي تتلخص وقائعه " ... وقد وجدت المحكمة الإدارية العليا أنّ البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ قد قضت بأنّ اللجنة المشكلة من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة تختص بالنظر في طلبات الترفيع خلال مدة لا تزيد على (٦٠) يوماً من تاريخ تسلم الطلب ومن ثم ترشيح الموظف للترفيع بعد استيفاءه للشروط المقررة ... مما

(١)- د. أدوار عيد، القضاء الإداري (دعوى الإبطال - دعوى القضاء الشامل) ج ٢، مطبعة البيان، بيروت، ١٩٧٥، ص ١٢٢.

(٢)- د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص ١٢٢.

(٣)- حكم مجلس الدولة الفرنسي، القضية (PatureauMirand)، بتاريخ ٣٠ / يوليو / ١٩٦٥، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي مُتاح على الموقع الإلكتروني <https://www.damascusbar.org>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/١٠.

(٤)- حكم المحكمة الإدارية المصرية، رقم الطعن (٢١١٨ لسنة ٣١ ق . عليا)، تاريخ الجلسة ١٢/٢٢/١٩٨٧ البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، رقم القاعدة ٧٣، ص ٤٨٧.

يعني أنّ على الموظف تقديم طلب للترفيه قبل (٦٠) يوم من تاريخ استحقاقه ، وحيث انه لم يتأيد تقديم المدعي هذا الطلب فإنّ دعواه تكون واجبة الرد لعدم وجود سند لها من القانون ... (١)

تبين للباحث من القرار أعلاه بوجوب إتباع إجراء معين ألا وهو تقديم طلب من قبل الموظف المستحق للترفيه للجهة الإدارية التي يعمل لديها لتتولى لجنة الترفيعات النظر في طلبه ومن ثم ترشيحه كخطوة لإصدار قرار إداري بالترفيه وتمتعه بكافة الامتيازات المالية فان قواعد الشكل والإجراء التي ينص القانون على مراعاتها تكون شرطاً لصحة القرارات الإدارية بما فيها القرارات ذات الجنبه المالية.

ونود أنّ نشير بهذا الصدد إلى تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ التي أكدت على جملة من الإجراءات واجبة الإتباع من قبل اللجان التي تنظر في طلبات التعيين سواء كانت الدرجات الوظيفية مُستحدثة أو ناتجة عن حركة الملاك وتكون سابقة على إصدار القرار الإداري من قبل الجهات المختصة (٢).

علماً أنّ وزارة المالية تقوم بإدراج الدرجات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة العامة بغية توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيتها ومن ثم يكون ذلك الاعتماد للدرجة الوظيفية قد استوفى شكله القانوني (٣)، وأنّ ما يصدر عن الجهات الإدارية من قرارات ومنها قرارات التعيين فإنها تجعل الدولة مدينة للغير بحيث تنشأ أو تثبت التزام على عاتق الدولة يكون ذا

(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٦٠٩/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٥) ، بتاريخ ٢٠١٨/١/١١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨ ، ص ٤٧٠ - ٤٧١ .
(٢) - أشارت تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ (القسم الثالث / الملاكات / التعيين / أولاً- ٤) على اللجنة المشكلة بموجب الفقرة (أ) إتباع الإجراءات التالية :

- الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الموقع الالكتروني ولوحة إعلانات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على أن يتضمن عنوان الوظيفة ، راتبها، الدائرة التي تتوفر فيها الوظائف ، المؤهلات المطلوبة ...

- تقبل طلبات التعيين لشغل الوظائف الشاغرة التي سبق وان أعلن عنها وفق نموذج استمارة طلب الدخول للخدمة خلال (٢٠) يوم بدء من تاريخ نشر الإعلان .

- إذا كان من ضمن المؤهلات المطلوبة إجادة مهنة معينة مثل الترجمة فللوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إجراء اختبار تحريري بعد أن يجري الترشيح للتعين من بين الناجحين .

(٣) - ينظر قرار مجلس الوزراء المرقم (٣١٣) لسنة ٢٠١٨ .

طبيعة من شأنها ترتيب عبء مالي^(١)، بعد إتباع الجهات الإدارية للإجراءات الواجبة وتوافر المؤهلات المطلوبة في المتقدم للتعيين.

وأما يدخل في ذمة الدولة من باب النفقات العامة يمرُّ تنفيذه بعدة مراحل وإجراءات ولا يكون بشكل مباشر، بعبارة أخرى إن تنفيذ الصرف من الموازنة العامة يخضع هو الآخر لعدة مراحل متتالية^(٢) سنتناولها تباعاً :

أولاً- الارتباط بالنفقة : وتعني الالتزام الناشئ في ذمة الدولة نتيجة لإصدار السلطة التنفيذية قراراً ما أو نتيجة لتحقيق واقعة معينة ، الحالة الأولى مثالها صدور قرار بإرساء مناقصة أو صدور قرار إداري بتعيين موظف ، ومثال الحالة الثانية إذا ما تسببت سيارة حكومية في إصابة مواطن يترتب عليها دفع تعويض ، وعندما يصدر قرار من السلطة التنفيذية من شأنه ترتيب عبء مالي على خزانة الدولة فيجب أن تتأكد من توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة وان لا تتجاوز عند ارتباطها بالنفقة الاعتمادات المخصصة بالموازنة^(٣).

ثانياً - تحديد مبلغ الالتزام بالنفقة : ويتم ذلك بقرار يصدر عن السلطة التنفيذية تقرر فيه المبلغ المستحق للدائن ثم خصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة العامة^(٤)، ومن التطبيقات العملية بهذا الجانب قيام الجهات الإدارية بتسجيل الاعتمادات المقدرة لها بالموازنة العامة في دفاتر الحسابات بعد إبلاغها من قبل وزارة المالية بتلك الاعتمادات ، ثم تستنزل منها المبالغ المقرر صرفها، وهذا النظام يفسح المجال للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة العامة^(٥).

ثالثاً - الأمر بالصرف : يصدر قرار من الجهة المخولة بالصرف بصرف المبلغ المحدد بعد التأكد من توافر الاعتماد الكافي في قانون الموازنة العامة، والتأكد من عدم صرف المبلغ سابقاً^(٦) ، وقد أشارت المادة (١٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة

(١)- د.علي شفيق ، محمد عبد العزيز المعارك ، أصول وقواعد الموازنة العامة ، جامعة الملك سعود للنشر العلمي ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٣٩ .

(٢)- أحمد السيد عطا الله ، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٩ .

(٣)- د. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٢ ، ص ٣٤٨ .

(٤)- فهد مرزوق العنزي ، النظام القانوني لإبرام عقد الإشغال في دولة الكويت (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١١٨ .

(٥)- أحمد السيد عطا الله، المصدر سابق ، ص ١١٠ .

(٦)- د. أحمد خلف حسين الدخيل ، المصدر السابق ، ص ٢١٨ .

٢٠١٩ المعدل بعدم جواز صرف أي مبلغ دون أن يستند إلى أمر بالصرف من قبل الرئيس الأعلى أو رئيس وحدة الإنفاق أو من يخوله.

رابعاً - دفع مبلغ النفقة (الصرف) : يعني دفع مبلغ النفقة الصادر بها الترخيص بالصرف من قبل السلطة المختصة ، ويتم الصرف أما من خلال موظفي الصرف أو بطريقة الشيكات المسحوبة على البنك المركزي باعتباره الجهة التي تودع فيه الحكومة أموالها^(١).

كذلك الحال بالنسبة للإيرادات العامة فهي الأخرى يعتمد تنفيذها على نصوص قانون الموازنة العامة والقوانين الأخرى التي أقرت بموجبها تلك الإيرادات ، حيث تضع هذه القوانين آليات وإجراءات تحدد زمان ومكان الوفاء بتلك الأموال وتسديدها لخزينة الدولة^(٢) فيتوجب على الجهة الإدارية المختصة تحصيلها مراعية بذلك القواعد الإجرائية الواجبة قانوناً.

أما في حال إغفال قواعد الشكل والإجراء المنصوص عليها في القانون فهي تجعل من القرار الإداري عرضةً للطعن أمام القضاء وجديراً بالإلغاء ، ففي قرار لمحكمة القضاء الإداري في العراق قضت بموجبه إلغاء قرار إداري صادر عن إحدى البلديات خالفت فيه الإجراءات الواجبة للإتباع قانوناً عند إصدار القرار الخاص بإحدى المزايدات جاء فيه "... وإن عدم مراعاة القواعد القانونية الخاصة بعملية المزايدة والتي ورد النص عليها في قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ يعني مخالفة الإدارة للإجراءات القانونية الواجبة للإتباع من قبلها ومن ثم كان القرار الإداري الصادر بإرساء المزايدة مشوباً بعيب الشكل عند إصداره من قبل الجهة المختصة مما يوجب إلغاءه..."^(٣)

تبين للباحث من القرار أعلاه أنّ المحكمة ألغت قرار إرساء المزايدة رغم العائد المالي الذي يرجع لخزينة الدولة من بيع وإيجار أموالها بطريق المزايدة لمخالفته الشكلية المطلوبة قانوناً ، كما أنّ هذا القرار قد رسخ مبدأ غاية في الأهمية وهو أنّ الإيراد المالي لا يبرر مخالفة الجهات الإدارية للقواعد الشكلية الواجبة للإتباع ، فعلى تلك الجهات عند إصدار

(١)- د. علي لطيف ، د. محمد رضا العدل، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص٢٨٦.

(٢)- د. رائد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط١ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٢ ، ص١٢٤.

(٣)- قرار محكمة القضاء الإداري العراقي ، الطعن رقم (١٢١/ قضاء إداري) بتاريخ ١١/٢٨/١٩٩٠ ، أشار إليه حبيب إبراهيم جمال ، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقد الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص٦٤.

قرار يحمل جانباً مالياً سواء كان يعود لخزينة الدولة (إيرادات) ، أو يرتب عبئاً مالياً على عاتق الدولة (نفقات) أن تراعي فيه الشكالية والإجراءات التي ألزم المشرع إتباعها ، وكل ما تقدم دليل على وجود علاقة ما بين الموازنة العامة وركن الشكل والإجراء كأحد الأركان الخارجية للقرار الإداري .

الفرع الثاني

علاقة الموازنة العامة بركن الاختصاص

يعد ركن الاختصاص كأحد الأركان الخارجية للقرار الإداري ضماناً أساسية لمشروعية أعمال الإدارة واحترامها لمبدأ سيادة القانون ؛ كونه يحدد صلاحية الجهة الإدارية عند إصدار القرارات بما فيها القرارات التي تحمل طابع مالي ، لذا يكون القرار غير مشروع وقابل للطعن به أمام القضاء إن صدر عن جهة غير مختصة قانوناً بإصداره .

فالاختصاص يعني " السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها مُتخذ القرار عند إصدار قراره من النواحي النوعية والزمنية والمكانية والشخصية " (١) .

أي أنّ ممارسة الاختصاص لا يقتصر فقط على الشخص الذي له السلطة في إصدار القرار الإداري وإنما تعداه إلى الاختصاص في الموضوع أو السقف الزمني الذي تصدر خلاله القرارات الإدارية فضلاً عن المكان الذي يُباشِر به الموظف الإداري اختصاصه ، وإن ركن الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري يتعلق بالنظام العام أي إن القاضي الإداري له الحق في التعرض له من تلقاء نفسه عند الطعن بالقرار أمامه حتى وإن لم يقيم المدعي بآثارته في عريضة الدعوى (٢) ، ولا يختلف الحال بالنسبة للقرارات الإدارية التي تحمل طابعاً مالياً فهي الأخرى يجب أن تصدر عن جهة مختصة سواء تعلقت بالجهة المختصة بصرف النفقات أو جباية الإيرادات وفقاً لقاعدة الاختصاص التي تعد من الركائز الأساسية للحيلولة دون تجاوز الصلاحيات أو سوء استخدام الأموال العامة ، وإن القول بخلاف ذلك وتجاوز الاختصاص عند إجراء التصرف المالي أو الإداري في سياق تنفيذ الموازنة العامة للدولة يجعل من القرار الإداري عرضة للطعن ومن ثم الإلغاء ؛ كونه قد صدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي يُقصد به " عدم القدرة على مباشرة عمل

(١)- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٩ .

(٢)- د. سامي جمال الدين ، نظرية العمل الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٧٠ .

قانوني مُعين ؛ لأنَّ المشرِّع جعلهُ من اختصاص هيئة أو فرد آخر " (١)، وإن عيب عدم الاختصاص يأخذ إحدى صورتين هما عدم الاختصاص الايجابي بأن يتجاوز مصدر القرار الاختصاص الممنوح له كون إصداره من صلاحيات جهة أخرى ، نقف بهذا الخصوص على الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية تتلخص حيثياتها " ... فقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الصادر عن مقاطعة (Departement) والخاص بفرض رسوم على استخدام الطرق العامة كون فرضها يدخل ضمن صلاحيات وزارة المالية وفقاً للقواعد الضريبية ... " (٢).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبدأ المتقدم في أحد أحكامها والذي جاء فيه " ... مما أدى إلى إلغاء القرار الصادر عن المحافظ بفرض غرامات على تراخيص البناء لتجاوز الصلاحيات المحددة قانوناً ... " (٣).

ومن التطبيقات القضائية على صعيد القضاء العراقي حول عيب عدم الاختصاص الايجابي نجد حكم للمحكمة الاتحادية العليا جاء فيه " ... لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أنَّ القرار المرقم (١٩ / ٣٤ / موحدة / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦ تضمن الحكم بعدم دستورية المادة (٤١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية /٢٠١٥ ... وذلك بتحديد نسبة (٥,٥%) من قبل مجلس النواب لصرف تخصيصات هيئة الحشد الشعبي وفق ما ورد فيها دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص في تحديد نسب الصرف من المبالغ المخصصة لهيئة الحشد الشعبي... " (٤) .

يستشف الباحث من الحكم أعلاه إن المحكمة الاتحادية العليا وإن كان قرارها مُقيِّد لدور مجلس النواب لكنَّه في الوقت ذاته يعد ضماناً أساسية لمنع تجاوز الاختصاص الممنوح له

(١)- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، ط٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٥٩٢ .

(٢)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، القضية (Association des contribuables) ، تاريخ الجلسة ٢١ /يناير/ ١٩٩٦ منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط . <https://sub.eastlaws.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/١ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (٣٤١٣ لسنة ٤٤ ق) ، بتاريخ ١٧/١٢/٢٠٠٥ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع الإلكتروني <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٣ .

(٤)- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، بالعدد (١٠٥ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥) ، تاريخ الجلسة ١٠/٦ /٢٠١٥ ، قرار غير منشور .

بموجب الدستور ، فضلاً عن الحيولة دون التعسف في استخدام السلطة والوقوف بوجه المخالفات المالية والإدارية الناشئة عن تجاوز الاختصاص .

أما الصورة الثانية لعيب عدم الاختصاص تتمثل بعدم الاختصاص السلبي وبمقتضاه يتمتع صاحب السلطة من إصدار قرار في حين أنه مختص به ^(١) ، نذكر على سبيل المثال (امتناع وزارة المالية عن إصدار قرار بإنفاق مبلغ لجهة معينة رغم اختصاصها ، أو امتناعها عن إصدار قرار بتحصيل ضريبة من إحدى الجهات مخالفة بذلك القوانين الناظمة لفرضها بسبب ضغوطات سياسية أدت إلى امتناع الوزارة من ممارسة اختصاصها فتكون في هذه الحالة مسؤولة أمام الجهات المختصة عن ذلك الامتناع) .

لكن السؤال الذي يتبادر لأذهاننا ما مدى مسؤولية الشخص الذي يتجاوز اختصاصه ويترتب على عاتق الدولة التزام مالي يتعدى به التخصيصات المالية المعتمدة في قانون الموازنة العامة ، وما هو الموقف القانوني من الأمر بالصرف الصادر بشأن هذا التجاوز ؟

الجواب : يتوقف الحكم على مشروعية التصرف الذي يترتب التزاماً مالياً على عاتق الدولة ومدى ما يترتب عليه من مسؤولية ، على تكييف الأساس القانوني لتنفيذ الإنفاق فإذا قيل إن الأمر بالصرف قد أقدم على هذا التصرف استناداً إلى وكالة من قبل الجهة التي أقرت الموازنة العامة فإن التصرف باطل وفقاً لإحكام الوكالة في القانون المدني التي تقضي بعدم مسؤولية الموكل عن تصرفات الوكيل إلا في حدود الوكالة الممنوحة له ^(٢) ، أما في حال نفي صفة الوكالة عن الأمر بالصرف فإن التكييف القانوني للتصرف ينتقل إلى إطار ممارسة الاختصاص الإداري وتجاوزه ، في ظل إن العلاقة بين الأمر بالصرف والجهة المشرعة لقانون الموازنة العامة فهي لا تُنظم بموجب القانون المدني ومن ثم ليس هناك وكالة في ممارسة الاختصاص ، وإنما تعد علاقة إدارية تحكمها قواعد القانون العام وتندرج ضمن تنظيم العلاقات بين الجهات والهيئات الإدارية في الدولة ، وبالتالي فإن نفي صفة الوكالة يدفع إلى البحث فيما إذا كان التصرف الصادر عن الموظف ملزماً للدولة من عدمه عند تجاوز اختصاصه ، وهنا تبرز نظرية تجاوز الاختصاص في القانون الإداري ^(٣) والتي يُبنى عليها الموقف القانوني من أمر الصرف الذي صدر خلافاً للاعتمادات المالية

(١)- د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص١٥٨ .

(٢)- د . هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ، ١٩٦١ ، ص١٤٣ .

(٣)- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، المصدر السابق ، ص٣١١ .

المحددة في قانون الموازنة العامة ، واستنادا إلى نظرية الموظف الفعلي يذهب جانب من الفقه إلى أن التصرفات التي ترتب التزاماً مالياً يتجاوز سقف الموازنة قد لا تكون باطلة بوجه مطلق إذا صدرت عن موظف فعلي حسن النية ، فتصرفات الموظف الفعلي في هذه الحالة تنتج آثارها القانونية رغم شبهة عدم المشروعية ، دعماً لاستقرار المعاملات الإدارية والمالية ، أما إذا كان الموظف سيء النية فان تصرفاته لا يُعترف بها قانوناً وتعد باطلة ولا تترتب عليها أي آثار^(١).

وعليه فإن الموظف الذي يتجاوز اختصاصه بإنفاق ما يزيد على حدود الاعتمادات المالية المقررة في قانون الموازنة العامة ويرتب التزامات مالية على عاتق الدولة دون غطاء قانوني يعد مخالفاً لقواعد القانون العام وتحديدًا لقانون الموازنة العامة ويُعرض نفسه للمساءلة الانضباطية ، وقد حسم المشرع العراقي موقفه بشكل واضح فأكد بطلان أي تصرف يخالف أحكام قانون الموازنة العامة ، فضلا عن خضوع مرتكب المخالفة للعقوبات الجنائية والإدارية ، كما أجاز للجهات والأفراد المتضررين من جراء تلك التصرفات أن يطالبوا الإدارة بالتعويض استنادا إلى نظرية المسؤولية التقصيرية أو نظرية الإثراء بلا سبب^(٢).

لكن بالعودة إلى بعض نصوص قوانين الموازنة العامة يرى الباحث أن هناك تفويضاً للجهات التنفيذية من قبل البرلمان العراقي بشأن فرض وتعديل الرسوم التي تعد أحد أبواب الإيرادات العامة ولسنوات متعاقبة^(٣) ، فالسؤال الذي يُطرح في هذا المجال ، إلى أي مدى يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية فرض رسوم جديدة أو تعديل رسوم قائمة وهل في ذلك التفويض خرقاً لمبدأ شرعية الضرائب والرسوم المنصوص عليه دستوريا والذي يوجب عدم فرضها إلا بقانون ؟ وما هو موقف القضاء الدستوري من هذه المسألة ؟

(١)- د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة والضرائب والرسوم (دراسة مقارنة) ، دار الخلود للطباعة ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ١١٦ .

(٢)- أورد المشرع العراقي بموجب المادة (١٠ / القسم الرابع) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ نصاً صريحاً بهذا الجانب " ... لا يجوز للشخص المخول أن يخفق باستعمال أموال الحكومة أو التصرف بها على نحو غير ملائم ومخالف للقانون ؛ كون مخالفة القانون تخضع للعقوبات الجنائية والإدارية بموجب التشريعات العراقية ... " ، كما أشارت تعليمات تنفيذ الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١ الفقرة (ي) " لا يعمل بأي قرار مخالف لقانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١١ ولا تتحمل الخزينة العامة أي أعباء مالية لهذا القرار ما لم يكتسب الشرعية القانونية بإقراره من مجلس النواب العراقي " .

(٣)- قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠١٦ ، ٢٠١٧ ، ٢٠١٨ ، ٢٠١٩ ، ٢٠٢١) .

للإجابة على السؤال أعلاه ومن خلال استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصل إلى نتيجة مفادها عدم وجود تفويض بالأمر المالي المتعلقة بفرض الرسوم والضرائب ، إذ إن فرضها وتعديلها لا يتم إلا بقانون ومن ثم لا يجوز تنظيمها بأداة أقل من القانون ، ألا أننا نرى وعلى مستوى الواقع العملي أنّ السلطة التنفيذية قد مُنحت صلاحية فرض وتعديل الرسوم وبشكل متواتر في قوانين الموازنة العامة السنوية مخالفة بذلك أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي في المادة (٢٨/أولاً) بعدم جواز فرض أي رسم أو ضريبة إلا بقانون ، فنجد على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم (٣) لسنة ٢٠٢٠ الخاص بالأجهزة الطبية (شمول الأجهزة الطبية المستوردة من القطاعين العام والخاص بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٥) لسنة ٢٠١٩ بشأن فرض رسم كمركي بنسبة ٥٠% استناداً لإحكام المادة (٢) من قانون التعرف الكمركية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٠.

نستشف من قرار مجلس الوزراء أعلاه أنّه صورة حقيقية وصرحة لانتهاك أحكام الدستور، ولا يقتصر الأمر على منح السلطة التشريعية في قانون الموازنة العامة التفويض للسلطة التنفيذية بشأن فرض أو تعديل الرسوم الذي يعد بحد ذاته غير دستوري بل الأكثر من ذلك إن السلطة التنفيذية في بعض الأحيان قد تجاوزت حدود ذلك التفويض من خلال الكثير من القرارات التي مثلت اقتحام لميدان الصلاحيات الممنوحة لمجلس النواب وهذا ما يطلق عليه بـ (اغتصاب السلطة) من خلال تقرير الإعفاءات من الرسوم خارج اختصاصها ومن ثم تكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص ، كما هو الحال في القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم ٩٠ لسنة ٢٠١٢ الذي بموجبه تم إلزام المنافذ الحدودية بعدم استيفاء الرسوم بشأن بعض المواد الداخلة للعراق خارج التعليمات المعتمدة من قبل وزارة المالية.

أما بالنسبة لموقف القضاء الدستوري فنجد أنّه يؤكد في الكثير من الأحكام الصادرة عنه على عدم إمكانية التصرف بالأموال العامة دون الرجوع للسلطة التشريعية ، وإن السلطة التنفيذية لا تمتلك إصدار قرارات مالية تشريعية دون تفويض قانوني من قبل البرلمان ، ونجد ذلك في حكمها الذي جاء فيه " ... لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتخذ

قرارات من شأنها ترتيب التزامات مالية أو تخصيص أموال عامة إلا بقانون صادر عن مجلس النواب أو بتفويض تشريعي صريح ومحدد ... " (١).

تبين لنا من الحكم أعلاه بعدم جواز التصرف بالمال العام إلا بإذن تشريعي ولا يمكن تفويض ذلك إلا في حدود ضيقة وموافقة للدستور، وإن القول بخلاف ذلك من شأنه أن يُبطل الآثار المالية غير الدستورية المترتبة على أعمال السلطة التنفيذية .

لكن يرى الباحث أن التفويض التشريعي في مجال فرض الرسوم والإعفاء منها ضرورة تفرضها المتغيرات على الوضع الاقتصادي ، لذا ندعو المشرع الدستوري تعديل النص الدستوري الوارد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ليكون منع التفويض بالنسبة للضرائب دون الرسوم .

فكل ما تقدم دليل على وجود علاقة ما بين الموازنة العامة وركن الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري ، فكل تصرف صادر عن أي جهة حكومية سواء تمثل بإيراد مالي أو إنفاق يجب أن يكون ضمن حدود الاختصاصات الممنوحة لها ، وإن أي تصرف خارج ضوابط الاختصاص يعني انتهاك لمبدأ المشروعية وتجاوز الصلاحيات القانونية الممنوحة لها وهذا بدوره يجعل القرار الإداري عرضة للطعن ومن ثم الإلغاء .

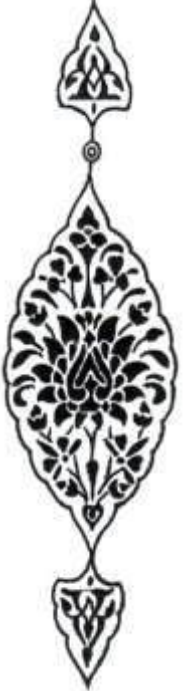
وبعد أن استعرضنا علاقة الموازنة العامة بآركان القرار الإداري ، يرى الباحث أن الموازنة العامة اقرب إلى ركن المحل مقارنةً بآركان القرار الإداري الأخرى ، فتحقق المراكز القانونية التي يرتبها القرار الإداري الذي يحمل جانباً مالياً وثيق الصلة بتوافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة ، بمعنى آخر أن القرارات الإدارية ذات الجنبه المالية والتي عُلق تنفيذها على توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيتها لا ترتب آثارها إلا إذا توافر لها ذلك الاعتماد في الموازنة العامة ، ولذلك يمكن القول أن أي عجز أو تأخير في إقرار الموازنة العامة من شأنه أن يؤثر على الاستقرار في المراكز القانونية من جهة ويزعزع الثقة بالدولة من جهة أخرى .

(١) - حكم المحكمة الاتحادية العليا ، المرقم (٦٦ / اتحادية / ٢٠١٩) ، بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥ /٤/١٨ .

الفصل الأول

تأثير الموازنة العامة على

تنفيذ القرارات الإدارية



الفصل الأول

تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الإدارية

تمثل الموازنة العامة البرنامج المالي والاقتصادي السنوي للدولة فهي وثيقة تتضمن تقديراً للنفقات العامة والإيرادات العامة خلال مدة محددة سنة في الغالب ، فتقوم الإدارات العامة بدور المُنفذ لهذا البرنامج المالي من خلال إصدار القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية لتنتقل الموازنة العامة من الواقع النظري إلى حيز التطبيق العملي والفعلي، سواء تعلقت تلك القرارات باقتضاء الأموال كإيرادات أو إنفاقها ، وبما أنّ القرار الإداري يمثل إفصاح عن إرادة السلطة الإدارية بمقتضى القوانين فهو لا يصدر من فراغ لكن يصدر في بيئة تحكمها قيود واعتبارات مالية يفرضها قانون الموازنة العامة ، فيجب أن تتصرف الهيئات الإدارية وفقاً لتلك القيود المقررة تحقيقاً للمصلحة العامة ، ففي هذه الحالة تكون الموازنة العامة أداة تحدد فاعلية العمل الإداري وتضمن حسن التصرف بالمال العام ، ومن هنا تبرز العلاقة بين قانون الموازنة العامة مع القرار الإداري فهي من ناحية تمثل الإطار المالي الممول لتنفيذ القرار الإداري ومن ناحية أخرى قد تشكل قيوداً عليه في حال عدم توافر أو عدم كفاية الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذه ، وقد تناول كل من الفقه والقضاء الإداريين هذه المسألة بتوجهات متعددة ، فبينما يرى فريق منهم أنّ الموازنة العامة شرط لصحة القرار الإداري يرى الجانب الآخر أنه شرط لتنفيذه فقط دون أن يؤثر على وجوده القانوني ، لكن تأثير الموازنة العامة على القرارات الإدارية يمتد ليشمل قدرة الإدارة على الاستجابة للمتغيرات التي تطرأ أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، سواء كانت تلك المتغيرات قانونية تتمثل بصدور تشريع جديد أو إلغاء تشريع قائم ، أو قد تكون واقعية كالأزمات التي لم تدخل في حسابان الإدارة عند إصدارها القرار الإداري الذي يمثل الوسيلة الأساسية التي تستعملها الإدارة في تسيير المرافق العامة سداً لمتطلبات الحياة الإدارية التي تتسم بالتجدد والتطور وتأبى الثبات والجمود ، وهذا يتطلب من الإدارة مرونة عند اتخاذ قراراتها استجابة مع متطلبات التغيير في الظروف سواء تمثلت بالسبب القانوني وهي الظروف القانونية أو تتخذ في القرار مكانة السبب الواقعي وهي الظروف الواقعية ، ولغرض تغطية ما تقدم ارتأينا تقسيم الفصل على مبحثين سنتناول بالمبحث الأول موقف الفقه والقضاء من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري ، وسنخصص المبحث الثاني لبيان تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري في ضوء تغير الظروف .

المبحث الأول

موقف الفقه والقضاء من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري

القاعدة المُستقرة فقهاً وقضاً هي أن القرار الإداري متى ما استجمع كافة مقوماته وصدر مستوفياً لأركان القانونية يعد نافذاً من تاريخ صدوره ، فالقرار الإداري يمثل الأداة القانونية التي تباشر بواسطتها الإدارة نشاطها ومن ثم فإن علاقته بالموازنة العامة قد تثير إشكالية جوهرية تتمثل في مدى تأثير توافر أو عدم توافر الاعتماد المالي على صحة القرار الإداري وإمكانية تنفيذه ، فبعض القرارات الإدارية ترتبط بجانب النفقات نذكر على سبيل المثال صرف الرواتب ومنح المكافآت وغيرها والتي تتطلب وجود ذلك الاعتماد اللازم لتنفيذها ، ومن جهة أخرى تتعلق بعض القرارات بجانب الإيرادات كقرارات فرض الرسوم والضرائب وغيرها والتي تتطلب سنداً تشريعياً لتحصيلها ، فالسؤال الذي يُطرح ماذا لو بادرت الإدارة إلى إصدار قرار إداري دون توافر الغطاء المالي اللازم لتنفيذه ، هل يعد ذلك سبباً من أسباب بطلان القرار الإداري أم فقط يحول دون إمكانية تنفيذه ؟ وهل تؤثر الموازنة العامة على القرارات التي تتضمن تحصيل أموال الدولة ؟ قد تناول كل من الفقه والقضاء هذه الإشكالية ، ولغرض الاستزادة في فهم التوازن بين متطلبات المشروعية القانونية والقيود المالية التي تفرضها الموازنة العامة يقتضي علينا معرفة موقف الفقه الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري بالمطلب الأول فيما نتطرق بالمطلب الثاني إلى موقف القضاء الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري .

المطلب الأول

موقف الفقه الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري

لقد ثار نقاش بين فقهاء القانون الإداري حول مدى تأثير القرارات الإدارية سواء كانت قرارات إدارية تنظيمية أو قرارات إدارية فردية بشرط توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذها ، وهل عدم توافره يؤثر على سلامة القرارات الإدارية ؟ أم مجرد سبب من أسباب عدم القدرة على تنفيذها ، وعليه ارتأينا تقسيم المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول للتطرق لموقف الفقه من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية فيما نستعرض بالفرع الثاني موقفه بخصوص أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية.

الفرع الأول

موقف الفقه من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية

قبل بيان مدى أهمية توافر الاعتماد المالي^(١) وتأثيره في القرارات الإدارية أثرنا معرفة فيما إذا كانت الموازنة العامة ترتب بذاتها حقوق للأفراد في مواجهة الإدارة أم يتم ذلك بإجراء خارج الموازنة العامة ، وكذلك الوقوف على التكييف السليم للأداة التي تُربط بها الموازنة العامة ، بالنسبة للموقف الدستوري نجد أنّ كل من دستور فرنسا ومصر والعراق قد أشار إلى أنّ الموازنة العامة تصدر بقانون^(٢) ، أي إن هذه الدساتير قد أسندت صلاحية إقرار الموازنة العامة للسلطة التشريعية ، أما بالنسبة لموقف الفقه في فرنسا فقد اتفق من ناحية تكييفه لقانون الموازنة العامة على أنّه قانون من الناحية الشكلية ؛ لصدوره عن السلطة التشريعية وعمل إداري من الناحية الموضوعية كونه يرمي إلى تنفيذ قوانين معتمدة مسبقاً^(٣) ولم يختلف الفقه في مصر عن نظيره الفرنسي بهذا الشأن ، فالموازنة لا تُنشأ الضرائب وغيرها من إيرادات الدولة و لا تنشئ المصالح الحكومية ولكنها تجبز خلال مدة محددة - سنة عادة - تحصيل الإيرادات والإنفاق منها على المرافق العامة التي أنشأتها القوانين السابقة^(٤) فالموازنة العامة في مصر عمل إداري يتخذ شكل قانون ، كذلك الحال بالنسبة للعراق فقد ذهب أغلب الباحثين في القانون الإداري عند تكييفهم لقانون الموازنة العامة على أنّه قانون من الوجهة الشكلية كون إقرارها من قبل البرلمان ، وعمل إداري من الناحية الموضوعية يُدرج بها تقديرات احتمالية للنفقات والإيرادات بقصد تأمين سير الخدمات العامة وتنظيم مصالح الدولة طبقاً للقوانين المرعية وليس ذلك في الواقع

(١)- المقصود بالاعتماد المالي " إقرار السلطة التشريعية للموازنة العامة ، أي إقرارها لتوقعات الحكومة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبله والموافقة عليها " ، د. عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٧ .

(٢)- المادة (٤٧) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل ، والمادة (١٢٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل ، والمادة (٦٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣)- د. محمد عبد العال السناري ، نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الإسراء للطباعة ، مصر ، ١٩٨١ ، ص ٢٩٥ ، ونشير بهذا الصدد إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي أشار إلى إن إقرار الاعتماد المالي في الموازنة العامة لا يكفي بحد ذاته لإنشاء المرافق العامة جاء فيه " ...إن إدراج الاعتمادات في الموازنة ليس من شأنه - دون وجود أداة تشريعية - أن ينشئ المرافق العامة قانوناً فإن إقرار الاعتماد في الموازنة العامة لا يكفي لإنشاء المرافق العامة بل يشترط لصحة الإنشاء أن يكون بنص في قانون أو بناء على قانون.. " ، حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية **Recueil** ، تاريخ الجلسة ١١/١٣/١٩٥٣ ، مجموعة دالوز ١٩٥٤ ، على الموقع الإلكتروني <https://ww.dalloz-bibliotheque.fr> . تاريخ الزيارة ٢٥/١/٢٥٠٢٥ .

(٤)- د. منيس أسعد عبد الملك ، ميزانية الدولة والسياسة المالية ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٤ .

سوى عمل إداري^(١)، هذا ويترتب على تكييف الموازنة على أنها عمل إداري من جهة، وقانون من جهة أخرى نتائج عديدة منها:

- لا يجوز للبرلمان عند إصدار قانون الموازنة العامة مخالفة قانون قائم فعلاً.

- الموازنة العامة باعتبارها عمل إداري تتضمن قواعد تنظيمية عامة لذا تستطيع تعديل قواعد سابقة (لوائح) دون مخالفة قانون قائم^(٢).

- الموازنة تربط بقانون وهي بذلك لا تنطوي على قرارات إدارية فردية ترتب حقوقاً خاصة لأفراد معينين بذواتهم، بل هي مجرد إذن من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بصرف الاعتمادات الواردة في جداول المصروفات، وان كانت الموازنة تعد قانوناً من الناحية الشكلية إلا أنها لا تعدل المراكز القانونية المقررة للغير من دائنين للإدارة أو موظفين لكنها تسمح بتحقيق المراكز القانونية التي نشأت بعيداً عنها عن طريق توفيرها للاعتمادات المالية اللازمة لتغطيتها^(٣).

أنَّ القول بأنَّ الموازنة العامة قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية هو رأي مقبول في إطار الدراسات المالية والاقتصادية لا بل حتى المحاسبية لكن مؤيدي هذا الرأي من الباحثين في القانون الإداري العراقي لم يبينوا الإجابة عن أسئلة عديدة أثّرت بخصوص هذا الموضوع، كيف يستطيع كل ذي مصلحة أن يطعن بالموازنة العامة إذا ما تضرر منها؟ ومن هي جهة الطعن؟ يا ترى هل يُصار إلى التفرقة بين الجانب الشكلي ويتم الطعن به أمام القضاء الدستوري بَعده قانوناً والجانب الموضوعي الذي يطعن به أمام القضاء سواء أكان إدارياً أم عادياً باعتباره عملاً إدارياً وبحسب الأحوال؟^(٤)

كل هذه التساؤلات لا يوجد لها جواب سوى القول بان الموازنة العامة بما إنها تصدر بقانون فان الجهة المختصة بنظر الطعون الموجهة إليها هي القضاء الدستوري (والممثل بالمحكمة الاتحادية العليا) كعمل مستقل عن الجهة التي صدر عنها، إذ نقف بهذا الصدد على الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بخصوص الطعن المقدم من

(١)- د. سعد بسيسو، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٢)- إبراهيم مشيمش إبراهيم، المصدر السابق، ص ١٨١.

(٣)- د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٢٩٧.

(٤)- د. أحمد خلف حسين الدخيل، المصدر السابق، ص ٢٠٠.

قبل كل من المُدعيين (وزير الصناعة والمعادن إضافة لوظيفته ، رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته) والمدعى عليه (رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته) القاضي بعدم دستورية نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ ، إذ جاء فيه " ... تجد المحكمة الاتحادية العليا أنّ نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ المطعون بعدم دستوريته... والتي وضعها مجلس النواب العراقي عند تشريعه لقانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٥ لم تكن في الأصل موجودة في مشروع القانون المُرسَل من قبل مجلس الوزراء فأَنَّ هذا الإجراء يتعارض مع نص المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تقضي بمبدأ الفصل بين السلطات ، وقد أناط الدستور مهام تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ... اختصاص حصري بمجلس الوزراء... وأنَّ كان هناك ما يوجب نزع ذلك الاختصاص من وزارة الصناعة والمعادن ومنحه إلى اتحاد الصناعات العراقي فيلزم أن يتم بالطرق الدستورية... وبناءً عليه قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٥ ... " (١) .

تبين للباحث من الحكم أعلاه أنّ المدعي بعدم دستورية المادة المطعون بها في قانون الموازنة العامة الاتحادية قد لجأ في دعواه إلى القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا وهي الجهة المختصة بالنظر في دستورية القوانين ، كون الموازنة العامة تصدر بقانون ، وبالتالي فإنَّ المدعي لم يلجأ إلى أي جهة قضائية أخرى تنظر دعواه ، ويؤيد الباحث اعتبار الموازنة العامة قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، فلو تمعنا في الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا أعلاه لوجدنا أنّ الموازنة العامة قد تضمنت قواعداً عامة مجردة فضلاً عن عنصري الإلزام والجزاء : الأول تمثل بعدم تجاوز مجلس النواب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فيما تمثل الثاني بالحكم بعدم دستورية نص المادة (٤٣) منه ، كما لو أخذنا على سبيل المثال المادة (١/١ ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٧ لسنة ٢٠١٣) والتي تنص " تُقيد مبالغ التبرعات الممنوحة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعد قبولها من وزير المالية الاتحادي إيراداً نهائياً للخزينة العامة ، على أن يقوم وزير المالية بتخصيصها إلى اعتمادات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة للصرف وفقاً للإغراض التي مُنحت لأجلها" ، نلاحظ أنّ هذه المادة قد تضمنت عنصرَ الإلزام الذي تمثل بقيام وزير المالية بتخصيص مبالغ التبرعات

(١)- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، بالعدد (٤٣/ اتحادية / ٢٠١٥) وموحدتها (٦١/ اتحادية / ٢٠١٥) بتاريخ ٦/ ٧/ ٢٠١٥ قرار غير منشور .

الممنوحة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إلى اعتمادات الجهات ذاتها ووفقاً للإغراض التي مُنحت لأجلها تلك التبرعات ، وبخلاف ذلك تُثار بحقه المسؤولية القانونية.

ومن جهة أخرى فإنّ فقه القانون الإداري عادة يسعى للترجيح بين المعيار الشكلي والموضوعي عند الحكم على الأعمال الصادرة عن السلطتين التشريعية أو التنفيذية ولا يراوح بينهما إلا في حال تطابق نتائج الحكم فيهما على آثار موحدة (١) .

تبين لنا من خلال ما تم ذكره أنّ الموازنة العامة تسمح فقط بتحقيق المراكز القانونية التي نشأت بعيداً عنها من خلال توفير المال اللازم لتغطية ما ينجم عنها من آثار مالية ، ومن ثم فإن الحقوق تنشأ وتلغى لأسباب خارجة عن الموازنة ، سابقة أو لاحقة لها فعلى سبيل المثال حقوق الدائنين قبل الحكومة ، سببها دين مُقرر قانوناً في ذمتها قبل إعداد الموازنة وحتى قبل إدراج الاعتماد المُخصص لخدمة ذلك الدين ، وحقوق الموظفين في رواتبهم سببها ما يؤديه من خدمات للدولة (٢) .

أما بخصوص موقف الفقه من مدى تعلق تنفيذ القرار الإداري التنظيمي (٣) على شرط توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، فقد يصدر عن الإدارة قرارات تنظيمية من شأنها ترتيب أعباء مالية على خزانة الدولة أو تزيد من أعباءها، وهذه القرارات الصادرة يمكن أن تكون مصدراً للحقوق (٤) ، فما مدى تأثير الموازنة العامة على تنفيذ تلك القرارات ، أو بعبارة أخرى ما مدى تعلق تلك القرارات بشرط (٥) توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذها في قانون الموازنة العامة ؟

(١)- د. أحمد خلف حسين الدخيل ، المصدر السابق ، ص ٢٠٠.

(٢)- د. محمد فؤاد مهنا ، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي ، بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني ، المصدر السابق ، ص ٧١.

(٣)- القرارات الإدارية التنظيمية هي " القرارات الصادرة عن الإدارة والتي تحتوي على قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد " ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٨ ، ومن الأهمية أن نشير إلى انه هناك ثمة فارق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فنفاذ القرار الإداري يقصد به " سريان القرار قانوناً وإنشاء الحقوق والالتزامات التي يترتبها القرار الإداري " ، د. عبد الرزاق ألباز ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ . أما تنفيذ القرار الإداري يعني " انه عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار ، أو انه يتراخى إلى ما بعد لحظة إصدار القرار " د. مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، الكتاب الثاني ، ط ٤ ، مطبعة جامعة طنطا ، ١٩٨٨ ، ص ٣١٢

(٤)- د. هشام محمد محمود الحلفي ، نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد ، ط ١ ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٢١ ، ص ١٢٥.

(٥)- الشرط في فقه القانون الخاص يعرف على انه "أمر مستقبلي غير متحقق الوقوع يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله" ، ينظر د. عبد الودود يحي ، الموجز في النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الثاني، أحكام الالتزام، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٦ ، ص ١٦٣ . والشرط يكون أما واقفاً في حال كان القرار الإداري

في فرنسا نجد إنَّ جانباً من الفقه ذهب إلى القول بأنه لا يوجد ارتباط بين ما يصدر عن الإدارة من أعمال إدارية وبين الموازنة العامة ، فعدم وجود الاعتماد المالي لا يبطل العمل القانوني الصادر عن الإدارة إن كان مستوفياً لشروط صحته من حيث المشروعية، فالموازنة العامة بطبيعتها لا تنشئ مركزاً قانونياً لكن تسمح بتحقيق مراكز قانونية ناشئة خارج عنها^(١) فإن صدر قرار إداري قبل حصول السلطة التنفيذية على الأذن من السلطة التشريعية بكفاية المال اللازم لتمويل ذلك القرار، فالقرار صحيح طالما صدر عن الجهة المختصة وعدم توافر المال الكافي لا يؤثر على الحقوق المتولدة عنه وبخلاف ذلك يمكن الرجوع على الجهة الإدارية مُصدرة القرار في نطاق المسؤولية الوزارية^(٢) .

أما في مصر فهناك اتجاهات عديدة للفقه فيما يتعلق بمدى تأثير القرار الإداري التنظيمي بالاعتماد المالي اللازم لتغطيته ، فقد ذهب اتجاه إلى القول إن القرارات الإدارية التنظيمية لا تولد أثرها بمجرد صدورها إلا بعد استكمال جميع مقوماتها^(٣) ، ويرى أصحاب هذا الاتجاه إن القرارات التنظيمية الصادرة عن الإدارة وغير المصحوبة بالاعتماد المالي اللازم لتغطيتها تعد قرارات معدومة^(٤) ، بُني هذا الرأي على الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا (في بداية قضائها) بخصوص قرار مجلس الوزراء المتعلق بأنصاف حملة شهادة المعلمين الثانوية إذ انتهت المحكمة إلى أنَّ قرار مجلس الوزراء لم يولد أثره حالاً لمجرد صدوره ؛ كونه لم يستكمل جميع المقومات التي تجعله منتجاً لأثره ، ومن ثم لا يمكن أن يترتب للمدعين مراكز قانونية^(٥) ، فالاتجاه أعلاه عد هذه القرارات مجرد أعمال تمهيدية لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري الذي يولد آثار

=متوقف على أمر متحقق الوقوع ، ويكون فاسخاً إن كان زوال القرار متوقفاً على أملا غير متحقق، للمزيد ينظر د.عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني نظرية الالتزام، ج١، بلا مكان طبع ، ١٩٥٢، ص١٢ ، وللشرط ثلاث مقومات وهي ، إن الشرط أمر مستقبلي ، أمر غير محقق الوقوع ، أمر عارض يمكن وجود الالتزام بدونه ، للمزيد ينظر. د.محمد عبد العال السناري نفاذ القرارات الإدارية ، المصدر السابق، ص٢٧٧ .

(1)-Jeze ,G ,les principes generaux du droit administrative ,I livre II 3 eme edition, paris, 1930, p 808. .

(٢)- إبراهيم مشيمش إبراهيم ، المصدر السابق ، ص١٧٧ .

(٣)- د. حسني درويش عبد الحميد ، نفاذ وسريان القرار الإداري ، الكتاب الثالث ، ط١ ، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية ، الكويت ، ٢٠٢٠ ، ص١٢٩ .

(٤)- القرار المعدوم هو" القرار الذي لا يجد له سنداً من قانون أو لائحة ، أو هو القرار الذي لا يعد مظهراً لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة" ، يُنظر د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، ط٤ ، نصر الوحدة للطباعة والنشر ، القاهرة، ٢٠١٦ ، ص٢٥٦ .

(٥)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٧٥) سنة ١ قضائية ، بتاريخ ١١ / ٢ / ١٩٥٦ ، سبقت الإشارة إليه .

قانونية ، إلا أنّ هذا الاتجاه لم يسلم من سهام النقد التي وجهت إليه من جانب آخر من الفقه على أساس إن المحكمة الإدارية العليا في القرار أعلاه عدت الاعتماد المالي ركناً من أركان القرار الإداري ، فالقرار الإداري لا يولد أثره إلا بعد استكمال هذا الركن^(١) ، إذ لا يمكن عدّ الاعتماد المالي عنصراً من عناصر المشروعية ومن ثم لا علاقة له بوجود أو مشروعية القرار الصادر عن الإدارة متى ما صدر مستوفياً لجميع مقوماته ، وان عدم توافر الغطاء المالي للقرار الإداري لا يمكن أن يحرم أحداً من حقٍ مقرر له بالطريق القانوني^(٢) ، كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول : إن تفسير المحكمة الذي علقت به القرار الإداري على توافر الاعتماد المالي إنما كان مُستوحىً من ظروف الزمان والمكان في مصر ، رغبةً في تحقيق مصلحة الإدارة المالية وتخليصها من الحرج لإصدار قرارات إدارية تنظيمية ترهق الخزانة العامة للدولة لتغطية تكاليف هذه القرارات^(٣) .

أما الاتجاه الآخر ذهب جانب منه إلى عدّ القرار الإداري التنظيمي المفترق إلى الاعتماد المالي في الموازنة العامة قراراً إدارياً صحيحاً من الناحية القانونية رغم أنه يرتب أعباءً ماليةً على عاتق الدولة لاعتبارات تتعلق بالثقة بالحكومة فذلك يعد من الغايات التي من الممكن أن تهون لأجلها كل التضحيات المالية^(٤) ، ويستندون في ذلك على الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه " ...قرار مجلس الوزراء الصادر دون وجود الاعتماد المالي قرار صحيح ونافذ طالما أنّ التصرف صادر عن السلطة التنفيذية... " ^(٥) والجانب الآخر ذهب إلى القول أنّ القرار الإداري التنظيمي الصادر مفترق للمال في الموازنة العامة يوقف إحداث الأثر القانوني للقرار حتى تاريخ توافر ذلك الاعتماد اللازم لترتيبه^(٦) .

(١)- د. محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير ، ج٢ ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص٦٨ .

(٢)- د. محمد فؤاد مهنا ، القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي ، بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونطاقها القانوني ، المصدر السابق ، ص١١٧ .

(٣)- د. داود عبد الرزاق ألباز ، المصدر السابق ، ص١٧٢-١٧٣ .

(٤)- د. هشام محمد محمود الحلفي ، المصدر السابق ، ص١٢٥ .

(٥)- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، رقم الطعن (١٤٤٣) ، بتاريخ ٢ / حزيران / ١٩٥٣ ، قرار منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org> تاريخ الزيارة ٢٣/٣/٢٠٢٥ .

(٦)- محمد السيد عبد المجيد البيديق ، نفاذ القرارات الإدارية وسريتها في حق الأفراد ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ ص١٩٩ .

أمَّا بعض الباحثين في العراق فقد ذهبوا إلى القول إن القرار التنظيمي المرتبط بالاعتماد المالي يُعدّ قراراً صحيحاً إلا أنه يبقى مُعلقاً لحين توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه لكي تترتب الآثار الناجمة عنه^(١) ، أي أنّ القرار الإداري التنظيمي الذي يحمل جنبه مالية يبقى مُعلقاً على شرط توافر المال اللازم لتنفيذه، ويعد هذا الشرط واقفاً بتحقيقه تستطيع الإدارة تنفيذ القرار الصادر عنها ، ومن ثم لا يعد ركناً من أركان القرار الإداري بل هو وصف يمكن أن يلحق بالقرار وان أثره يبرز في تحديد وقت تنفيذه.

الفرع الثاني

موقف الفقه من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية

يُقصد بالقرار الإداري الفردي بأنه " قرار إداري يتعلق بشخص معين بذاته أو أشخاص معينين بالذات ، أو هو القرار الذي يصدر لتنظيم حالة معينة أو حالات محددة تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها " ^(٢) ، فان أصدرت الإدارة قراراً إدارياً فردياً يحمل طابعاً مالياً فما مدى تعلق ذلك القرار بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه في الموازنة العامة ؟ وهل يحول عدم كفاية أو عدم توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة دون تنفيذه ؟

سنقف بهذا الصدد على توجه الفقه في فرنسا الذي ذهب إلى القول بما أنّ مركز الموظف بالنسبة لمرتبته في المستقبل يعتبر مركزاً قانونياً عام (**situation juridique generale**) فيجوز تغييره في أي وقت، فمركزه بالنسبة لمرتبته الذي حل فعلاً هو مركز قانوني ذاتي تولد عنه حق مكتسب واجب الأداء لا يجوز المساس به إلا بموجب نص خاص في قانون وليس بأداة أدنى منه كلائحة ، ولا يحول دون استيفاء هذا الحق تعطل الإدارة بنفاذ الاعتمادات المالية المقررة من قبل أو عدم كفايتها أو عدم التأشير من قبل المرجع المختص بمراقبة الصرف ^(٣) ، أما إذا كانت العلاقة بين الدولة والموظف يُنظمها قانون ففي هذه الحالة إذا أصدرت السلطة التشريعية قانوناً يُرتب حقوقاً للموظفين أو تصدر السلطة التنفيذية قرارات تنظيمية عامة تقرر تلك الحقوق ، ففي هذه الحالة طالما أنّ القانون أعتبر نافذ المفعول من تاريخ معين فإنّ الآثار القانونية المترتبة لصالح الموظف تعد نافذة من ذلك التاريخ مادامت غير معلقة على واقعة معينة بل كانت مُنجزه ، حتى ولو لم يفتح

(١)-د. مازن ليلو راضي ، المصدر السابق ، ص٢٥٧.

(٢)-د. محمود محمد حافظ ، المصدر السابق ، ص١٦٧.

(٣)-د. حسني درويش عبد الحميد ، نفاذ وسريان القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص١٢٢.

الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ ذلك القانون إلا بعد حين ، أو رفض البرلمان إقرار ذلك الاعتماد المالي وهو لا يملك ذلك الحق ؛ طالما أن القانون الذي أصدره نافذ المفعول، فالقاعدة المقررة تقضي بأنه لا يجوز لشخص أن يسعى إلى نقض ما التزم به (١) ، كما لا يحق للأفراد قانوناً إجبار السلطة العامة على إدراج الاعتماد المالي اللازم لسداد ما يترتب لهم من حقوق تجاه الدولة فهي مسألة تتعلق بالتنفيذ وإنّ عدم التنفيذ يُحمل الوزارة مسؤولية سياسية (٢) .

خلاصة القول إذا ما تقرر حق مُكتسب للموظف وبأداة قانونية صحيحة لا يحول دون استيفاء هذا الحق عدم توافر أو عدم كفاية الاعتماد المالي في الموازنة العامة ، ويمكن الرجوع إلى جهة الإدارة من باب المسؤولية السياسية التي ستلقى على عاتقها في حال عدم التنفيذ .

أما في مصر فقد انقسم الفقهاء إلى اتجاهين بخصوص مدى ارتباط القرار الإداري الفردي بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، ذهب الاتجاه الأول إلى القول أنّ القرارات الإدارية الفردية تعد نافذة من تاريخ صدورها بغض النظر عن وجود أو عدم وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذها ، فالقرار الإداري الفردي يكون صحيحاً منتجاً لآثاره متى ما توافرت شروط صحته ولا يجوز إرجاء آثاره للمستقبل ما لم يستلزم ذلك ضرورات سير المرفق العام (٣) ولا يكون عدم توافر الاعتماد المالي مؤثراً على القرار الإداري الفردي إلا في حالة القرارات التنظيمية التي يتولد عنها مراكز نظامية عامة (٤) .

أمّا الاتجاه الثاني يرى أنّ القرار الإداري الفردي المتضمن جانباً مالياً يصدر مُعلقاً على شرط واقف ألا وهو توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيته في الموازنة العامة (٥) ، (مثلاً صدور قرار إداري بالتعيين في وظيفة ما موجودة لكن تمويلها مالياً معلق على شرط توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة) فقرار التعيين يكون مُعلقاً لأنّ محل القرار الإداري أو المركز القانوني الذي اتجه إليه القرار ممكن لكن تحقيق آثاره تؤجل إلى ما بعد وجود المال اللازم للوفاء به.

(1) Laferriere (E) , *jurisdiction administrative et recourscontentieux* 2 eme edition , II, 1896 , P. 197

(٢)- إبراهيم مشيمش إبراهيم ، المصدر السابق ، ص ١٧٧ .

(٣)- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٥٥٤ .

(٤)- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٥٣٤ .

(٥)- د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط ١ ، دار الاتحاد العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٥ ، ص ١١٤ .

أمّا في العراق فنجد جانباً من الباحثين قد ذهبوا إلى القول أنّ القرار الإداري الفردي يُعدّ نافذاً وصحيحاً من تاريخ صدوره إلا أنّ تنفيذه يشترط توافر الاعتماد المالي اللازم له وبالتالي فالقرار الإداري لا يُنفذ إلا من تاريخ استيفاء ذلك الإجراء^(١).

وفي رأي معظم شراح القانون الإداري إن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط واقفة فيؤجل أثرها حتى يتحقق الشرط الذي عُلق عليه القرار^(٢) ، نذكر على سبيل المثال (صدور قرار من جهة الإدارة بترقية موظف مستوفي للشروط الواجبة للترقية مع عدم توافر الاعتماد المالي) فشروط الترقية مُستوفية إلا أنّ المستحقات المالية التي يرتبها القرار الإداري بالترقية تبقى مُعلقة لحين توافر التخصيص المالي مع بقاء القرار صحيحاً مادام قد استوفى لشروط صحته ، أي أنّ توافر الاعتماد المالي يعد شرطاً واقفاً وفي الوقت ذاته لا يؤثر على صحة القرار الفردي بل على تنفيذه فقط .

لكل ما تقدم ووفقاً لما تم استعراضه من آراء فقهية حول مدى تأثير القرار الإداري سواء كان تنظيمياً أو فردياً بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، يرى الباحث بما أنّ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي وقبل إصدارها تمرّ بسلسلة من المراحل و الإجراءات بما فيها القرارات الإدارية التي تتضمن إنفاقاً مُعيناً ، فإنّ كفاية وجود الاعتمادات المالية يجب أن لا تبارح مُصدر القرار وأن يسعى إلى توفيرها من أجل تنفيذ تلك القرارات حال صدورها ، ويتم ذلك من خلال التنسيق مع الجهات المعنية بالأمر ابتداءً وأن لا يقدم على إصدار إي قرار يحمل طابعاً مالياً إلا بعد الاستيثاق من توافر الغطاء المالي اللازم له ، ومن ثم يجب أن لا يؤثر عدم توافر أو عدم كفاية الاعتماد المالي في الموازنة العامة على القوة التنفيذية للقرار الإداري طالما قد استجمع كافة الأركان والشروط القانونية من أجل استقرار لأوضاع الوظيفية وعدم تعرضها للاضطراب .

(١)- شيماء طلال عزيز ، الاعتماد المالي في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ، ٢٠٢١ ، ص ٩٢ .

(٢)- د. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨١ ص ٨٣ .

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري من أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري

لقد ثار تعلق تنفيذ القرار الإداري الذي يتضمن جنية مالية بمدى توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيته في الموازنة العامة خلافاً في مجال القضاء الإداري سواء كان القرار تنظيمياً أو فردياً ، ولإبراز هذه العلاقة ومدى تأثير الاعتماد المالي على تنفيذ تلك القرارات من وجهة نظر القضاء الإداري ارتأينا تقسيم المطلب على فرعين ، نخصص الفرع الأول لمعرفة موقف القضاء الإداري من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية ، فيما نستعرض موقفه بخصوص أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية بالفرع الثاني .

الفرع الأول

موقف القضاء الإداري من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات التنظيمية

لقد تعددت أحكام القضاء الإداري حول مدى إرتباط القرار الإداري التنظيمي بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، لكنّها لم تسرّ باتجاه واحد ، ففي فرنسا فإنّ موقف القضاء لا يختلف عن موقف الفقه بهذا الشأن ، وهذا ما نستخلصه من الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي قضى " ... أنّ الموازنة ليست بطبيعتها سوى عمل يتضمن الموافقة مقدماً على الإيرادات والمصروفات العامة فهي لا تنشئ ولا تلغي حقاً ولا تعدل من المراكز القانونية ... فعدم وجود الاعتماد المالي لا يبطل العمل القانوني ... " (١) .

نستشف من الحكم أعلاه إن عدم وجود الاعتماد المالي لا يمكن أن يؤثر على مشروعية التصرف القانوني الصادر عن الإدارة بما في ذلك القرار الإداري التنظيمي طالما صدر بأداة قانونية صحيحة مستوفياً لأركانه وشروط صحته ؛ كون الموازنة العامة لا تتعدى القول بأنّها عملٌ يتضمن الموافقة مقدماً على الإيرادات العامة والنفقات العامة ومن ثم لا أثر لعدم وجود الاعتماد المالي على ما يصدر عن الإدارة من قرارات بشكل سليم ولكن من الممكن أن ينصب تأثير شرط توافر المال على تنفيذ تلك القرارات .

(١)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، بتاريخ ١٣/١١/١٩٥٣ ، في قضية **Recueil** ، سبقت الإشارة إليه.

أما موقف القضاء الإداري المصري في هذا الجانب فقد اعتنقت المحكمة الإدارية العليا منذ بداية قضاءها فكرة ارتباط القرار الإداري بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، إذ إنَّه عدَّ القرار الإداري في حال عدم توافر الاعتماد المالي في قانون الموازنة العامة قرار موقوف على شرط توافر ذلك الاعتماد^(١) ، نقف بهذا الصدد على حكمها الذي تتلخص وقائعه " ... يستلزم لاستكمال تطبيق جداول توصيف وتقييم الوظائف أن تتضمن الموازنة تمويل لفئات الوظائف الجديدة أو المعدلة التي يستلزمها تطبيق تلك الجداول ؛ لكي يكون نافذاً ومنتجاً لأثره إذ لم يتم اعتماد المال اللازم لمواجهة تنفيذه من قبل الجهة المختصة باعتماد الموازنة ... والتي تستوجب اشتراك الهيئة النيابية في ذلك التنظيم باعتماد المال اللازم لتغطية تكاليف تنفيذه ؛ لمقابلة الفرق بين المقررات المالية للوظائف على مقتضاه وبين مقرراتها قبله حيث لا يكفي اعتماد السلطة التنفيذية للقرارات التنظيمية العامة الخاصة بالموظفين لإنتاج آثارها على الجهة التي تقتضيها ، إلا إذا كان ذلك ممكناً قانوناً أو متى أصبح كذلك ، فإن كان من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزنة العامة للدولة وجب اعتماد المال اللازم لذلك ... " (٢) .

وفي حكم آخر لها جاء فيه " ... إنَّ المشرع خول الهيئة العامة للسد العالي وخزان أسوان إسكان العاملين بها في محافظة أسوان بالمجان ويشمل الإسكان استهلاك الكهرباء والمياه ومقابل استهلاك الأثاث على أن يكون في حدود إمكانيات الهيئة المالية والإنشائية ... وأنَّ سلطة رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للسد العالي وخزان أسوان في تقدير بدل السكن ... معقودة بتوافر الاعتماد المالي اللازم في الموازنة للصرف منه على بدل السكن ، وبدون توافر الاعتماد المالي اللازم يكون تقدير رئيس مجلس الإدارة لبديل السكن للعاملين غير ممكن التنفيذ وغير جائز قانوناً وينطوي على تحميل الموازنة أعباء مالية لم يدرج لها الاعتماد اللازم ... " (٣) .

يستشف الباحث من الأحكام القضائية إنَّ ما يصدر عن الإدارة من قرارات إدارية تنظيمية تحمل جنبة مالية لكي تولد آثارها لا بد أن تكون جائزة قانوناً ، أو تصبح كذلك بوجود المال

(١)- للمزيد ينظر د. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، المصدر السابق ص ١٢٤ .

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٦١٧ / ٢٨ ق.ع) ، تاريخ الجلسة ١١/٢١ / ١٩٨٢ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٢ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٢٧٥٠) لسنة ٤٩ ق.ع ، جلسة ٢٠٠٨/٥/٨ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٢ ، المصدر السابق ص ١٦١ .

الكافي لتغطية ما ينجم عنها من آثار مالية ، فإن لم يتوافر ذلك الاعتماد المالي كان تحقيق الأثر غير ممكن قانوناً ، والأحكام أعلاه دليل على تعلق تنفيذ القرار التنظيمي بالاعتماد المالي اللازم لتغطيته.

إلا أنه نجد توجه المحكمة الإدارية العليا في مصر في الوقت الحالي قد استقر على إن القرار الإداري مُنتجاً لآثاره بمجرد صدوره بغض النظر عن توافر الاعتماد المالي اللازم من عدمه مُعللة وجوب تأكد الإدارة من توافر المال الكافي قبل إصدار قرارها^(١).

أما على صعيد القضاء العراقي فقد سار بالاتجاه الذي علق القرار الإداري التنظيمي على شرط توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، وهذا ما نستخلصه من حيثيات الأحكام المتواترة التي أخذت بفكرة إرتباط القرار الصادر عن الإدارة والذي يحمل جانباً مالياً بوجود المخصصات المالية اللازمة لتنفيذه في الموازنة العامة ، نذكر بهذا الصدد الحكم الصادر عن محكمة التمييز والذي يقضي " ... إن تصديق الموازنة بحد ذاته يقرر مصير الوظائف ... كما يقرر مصير الموظفين ... " ^(٢).

تبين لنا من الحكم أعلاه إن ترتيب الأثر القانوني للقرارات الصادرة بشأن الوظائف والموظفين والتي تتضمن جانباً مالياً يُعلق على توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة.

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري من بيان أثر الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الفردية

تباين اتجاه القضاء الإداري حول مدى تعلق القرار الإداري الفردي بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، فبالنسبة للقضاء الإداري في فرنسا فقد عدّ القرار الفردي الصادر عن الإدارة وغير المصحوب بالاعتماد المالي كصدور قرار بتعيين شخص في وظيفة موجودة أصلاً ولكنها غير ممولة مالياً ، فالقرار غير صحيح من الناحية القانونية ؛ لأنّ المركز القانوني الذي اتجه قرار التعيين لإحداثه ممكن بحد ذاته لكن يُعلق نشوئه أو تحقيق أثره

(١)- ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٩٢٠٦ لسنة ٤٨ ق) تاريخ الجلسة ٢٠٠٧/٤/١٢ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٢ ، المصدر السابق ، ص ١٣١.

(٢)- ينظر حكم محكمة التمييز العراقية ، الطعن رقم (١٩٥٤ / ٤٨) ، مجلة نقابة المحامين العراقيين لسنة ١٩٥٥ ، ص ١١.

على توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيته^(١)، وهذا معناه أن عدم توافر الاعتماد المالي يؤثر في وقت تنفيذ القرار الإداري لا في وجوده؛ كونه يطرح وقت التنفيذ إلى الوقت الذي يصبح به المحل ممكن^(٢)، فالعلة تكون وقت التنفيذ وخاصة أن القرارات الإدارية الفردية ينشأ عنها حقوق مكتسبة^(٣)، أما في مصر فقد خلت الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري بما يفيد عد القرارات الإدارية الفردية التي ترتب أعباء مالية على عاتق الخزينة العامة للدولة مُعلقاً نفاذها على وجود الاعتماد المالي إلا إذا عمدت الإدارة وبشكل صريح تعليق تلك القرارات على وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذها^(٤)، ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا بهذا الجانب حكمها الذي جاء به " ...ومن حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن القرار الإداري الصادر بمنح العامل حقاً معيناً ينتج أثره حالاً ومباشرة بمجرد صدوره لطلما صدر بأداة قانونية سليمة واستقام على صحيح سنده مستكملاً كافة أركانه ومقوماته فتحقق بشأن العامل مناط الاستحقاق فظلت الأداة التي أنشأت هذا الحق قائمة ومتمتعة بكامل وجودها القانوني ... وأن الوزير عند إصداره مثل هكذا قرار إنما يستمد حقه من القانون مباشرة ... فيتعين إعمال اثر ذلك القرار دون أن تتعلل الإدارة بعدم توافر الاعتماد المالي اللازم للصرف، ذلك أنه كان من الأولى بوزير الأشغال العامة والموارد المائية قبل إصداره القرار وما يرتبه من أعباء مالية إضافية على الموازنة العامة أن يستوضح من مدى توافر الاعتماد المالي اللازم للصرف من عدمه ..."^(٥).

يستشف الباحث من الحكم أعلاه أن القرار الإداري يُعدّ قراراً صحيحاً حتى في حال لم يتوافر الاعتماد المالي اللازم لتغطيته في قانون الموازنة العامة .

وفيما يخص القضاء الإداري في العراق فقد عدّ توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة ضرورة لتنفيذ القرار الإداري الفردي إذا ما صدر الأخير مُعلقاً على توافره؛

(١)- كوران إبراهيم محمد، إرجاء نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠١٩، ص ١٠٧.

(٢)- عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٩٨.

(٣)- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٢٩٥.

(٤)- د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٣٠٣.

(٥)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (٥٧٢١) سنة ٤٦ ق، إدارية عليا، تاريخ الجلسة ٢٠٠٥/٣/٢٤ أشرف أحمد عبد الوهاب، إبراهيم سيد أحمد موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، ج ٣، ط١، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر ٢٠١٨، ص ١٣١.

لتغطية ما ينجم عنه من أثار مالية ، وهذا ما نستخلصه من الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي يقضي " ... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أنّ المميز عليها تطعن بالأمر الوزاري المرقم (٣٧) في ٢٤/٥/٢٠١٧ والذي تضمن نقلها من مجلس الدولة إلى دائرة الإصلاح العراقية مع الدرجة والتخصيص المالي ، وقد حكمت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الأمر المطعون فيه ، للأسباب التي استندت إليها... إن الحكم بإلغاء قرار النقل صحيح ؛ كونه لا يصح نقل الموظف من مكان عمله إلى آخر بدون وجود وظيفة شاغرة ... وأراد المدعي عليه تهيئة وظيفة شاغرة في المكان الذي نُقلت إليه المدعية ، وذلك بنقل الوظيفة والتخصيص المالي فلم تحصل موافقة وزارة المالية على الحذف والاستحداث بموجب كتابها المرقم (١٠٥٩٩١) في ٢٠١٧/٦/١٨ وبالتالي فإنّ قرار النقل يُعد غير صحيح... " (١) .

تبين لنا أنّ قرار المحكمة الإدارية العليا المشار إليه في أعلاه قد اعتبر التخصيص المالي مؤثراً على صحة (مشروعية القرار)، ومن ثم فإنّ قرار النقل غير مشروع أصلاً لعدم توافر الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي اللازمين لتنفيذه، وبالتالي فإنّ مشروعية القرار مُتعلقة بشروط توافر المال اللازم لتغطيته ، بخلاف القضاء المصري الذي لم يجعل عدم توافر التخصيص المالي مؤثراً على صحة القرار الإداري الفردي وهذا ما يؤيده الباحث .

كما نود الإشارة بهذا الخصوص إلى أنّ تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ ، قد منحت صلاحية لوزير المالية نقل الدرجات الوظيفية مع التخصيص المالي لكل من يرغب من حملة الشهادات الجامعية في الأقل من منتسبي وزارة الداخلية إلى الوزارات والدوائر الأخرى عدا الرئاسات الثلاثة ، لكن هذه الصلاحية مشروطة بعدم التأثير على الملاك العسكري نتيجة النقل إلى الملاك المدني وبالتالي قيام وزارة الداخلية بطلب درجات وعناوين وظيفية تحتاج إلى مُخصصات مالية تؤثر على الخزينة العامة للدولة ، أي أنّ وجود الاعتماد المالي شرط لقيام الوزارات بتنفيذ قراراتها الإدارية (٢) .

(١) - قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، رقم (١٨٨٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٣١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ ، ص ٥٢٣-٥٢٤ .

(٢) - للمزيد ينظر (القسم الثالث / الملاكات / النقل / ح) ، من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٧ .

ولابد أن نبين في نهاية المطاف أنّ حالات تأخر توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة واللازم لتنفيذ القرار الإداري سواء كان تنظيمياً أو فردياً ، ترجع لأسباب متعددة بعضها يعود للسلطة التنفيذية والأخرى تتعلق بالسلطة التشريعية ، فالأولى ألا وهي المتعلقة بالسلطة التنفيذية قد تتمثل بسحب الثقة من الحكومة وتأخير تشكيل حكومة جديدة ، ففي النظم البرلمانية تُباشِر الحكومة سلطات فعلية وتكون بيد رئيس مجلس الوزراء وتتم مراقبة أعمالها من قبل البرلمان^(١) ، ويعد سحب الثقة من الحكومة من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية وهناك أسباب أخرى تتمثل باستقالة الحكومة وتحويلها إلى حكومة تصريف أعمال فهذه الأسباب تؤدي إلى تأخر إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وهذا ما حدث في العراق سنة (٢٠١٩) عندما قدم رئيس مجلس الوزراء استقالته في حينها^(٢) أما الأسباب التي تعود للسلطة التشريعية والتي يترتب عليها تأخر إقرار الموازنة العامة ومن ثم تأخر تنفيذ القرارات التي تحتاج إلى المال الكافي لتغطيتها فقد تتمثل بحل البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة له أي قبل نهاية الفصل التشريعي ، فالسلطة التنفيذية عندئذ لا تتمكن من تحويل مشروع الموازنة إلى البرلمان لغرض الإقرار كونه فاقداً لصفته بمجرد صدور قرار الحل ، وفي حالات أخرى على الرغم من وجود البرلمان لكن يتأخر الإقرار نتيجة صراعات وتوافقات سياسية بين الأحزاب خاصة وأنّ المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لن يحدد المدة الزمنية للتصويت على الموازنة وإنما جاءت مطلقة ومتروك تحديدها لمجلس النواب^(٣) ، كما أنّ هناك أسباباً أخرى لا بد من ذكرها والتي يترتب عليها تأخر الاعتماد المالي منها تراجع إيرادات الدولة بسبب انخفاض أسعار النفط في الدول ذات الاقتصاد الريعي المعتمدة على النفط أو انخفاض الضرائب والرسوم ، كذلك الأزمات الاقتصادية المتمثلة بالتضخم والركود الأمر الذي يجعل معه تقدير الموازنة صعباً كما أنّ الدين العام وعدم قدرة الدولة على تمويل النفقات المُخطط لها كلها أسباب

(١)- د. يحيى محسن ناصر السوروي ، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري ، دار الكتب والدراسات العربية ، الإسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ٢٧٤.

(٢)- د. حيدر وهاب عبود ، دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية العدد (٣٥) ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٣.

(٣)- د. علي مجيد العكيلي ، تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة وأثرها على مبدأ الأمن القانوني ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، سنة ٢٠٢٠ ، ص ٨٣.

يترتب عليها توقف تنفيذ أثر القرارات الإدارية منها على سبيل المثال تأخر صرف رواتب الموظفين والمستحقات المالية الأخرى^(١).

وبعد استعراضنا لموقف الفقه والقضاء الإداريين من مدى تأثر القرارات الإدارية التنظيمية والفردية بالاعتماد المالي اللازم توافره في الموازنة العامة لغرض تنفيذها تبين لنا أن عدم توافر الاعتماد المالي لا يؤثر في صحة (مشروعية) القرار الإداري الذي صدر مستكملاً لشروطه القانونية لكن تأثير ذلك يكون على تنفيذ القرار إذا ما صدر مُعلقاً على شرط توافر ذلك الاعتماد ، وبات حُرِّياً بنا أن نطرح السؤال الآتي:

ما هو الوقت الذي يبدأ به تنفيذ القرار الإداري الذي يحمل جانباً مالياً في حال إذا ما عُلق على شرط توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة واللازم لتغطيته ؟

نشير بهذا الصدد إلى القرار الصادر عن محكمة قضاء الموظفين بخصوص احتساب المخصصات الهندسية للتدريسي الذي يمارس العمل الهندسي والذي قضت به " ... لاحظت المحكمة إن المدعي بعنوان مدرس ويمارس العمل الهندسي وغير مُتفرغ للعمل التربوي بشكل تام ... فتكون دعواه لها سند من القانون لذا قررت المحكمة شموله بالمخصصات الهندسية والبالغة ٣٥% من الراتب الاسمي وبأثر رجعي واعتباراً من تاريخ الاستحقاق (٢٠١٨/١١/٢٧) ..."^(٢) ، وقد تم تمييز القرار لدى المحكمة الإدارية العليا لعدم قناعة المميز بالقرار انف الذكر والتي قضت " ...لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ..."^(٣) ، بينما نجد في حكم آخر لها والذي قضت به " ... بأنَّ صرف مخصصات الخطورة المهنية للقانونيين سلطة تقديرية للرئيس الأعلى ..."^(٤) ، وتم أيضاً التصدي للقرار تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا لعدم قناعة المميز بالقرار أعلاه حيث قضت بشأنه المحكمة " .. لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ..."^(٥) .

(١)- د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح ، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ٢٥.

(٢)- قرار محكمة قضاء الموظفين ، الطعن رقم (٢٠٢٣/١٨٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٤ ، قرار غير منشور
(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٨٦٩/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٣) ، بتاريخ ٢٠٢٣/٧/١٢ ، غير منشور

(٤)- قرار محكمة قضاء الموظفين ، الطعن رقم (٢٠٢٣/٤٩٢٩) بتاريخ ٢٠٢٣/١١/٢٦ ، قرار غير منشور .

(٥)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١١/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٤) ، بتاريخ ٢٠٢٤/١/٢٥ . غير منشور .

نستشف من الأحكام القضائية المشار إليها في أعلاه أنّ القضاء لم يسر على وتيرة واحدة تارة في الحكم الأول نجده قضى بصرف المخصصات من تاريخ الاستحقاق ، بينما نجده في الحكم الآخر جعل الأمر سلطة تقديرية للرئيس الإداري، فنجد بالواقع العملي أنّ الإدارة قامت بالصرف من تاريخ صدور الحكم أعلاه وليس من تاريخ الاستحقاق الفعلي وهناك العديد من القرارات المتعلقة بذات الموضوع والتي تباينت وجهات القضاء الإداري بشأنها ، لذا نقترح على المشرع إضافة نص قانوني في قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل يقتضي تحديد تاريخ صرف المخصصات الهندسية ومخصصات الخطورة المهنية للتدريسي الذي يمارس العمل الهندسي أو العمل القانوني وغير متفرغ بصورة تامة للعمل التربوي ، لكي لا يُترك الباب مُشرعاً أمام الاجتهادات الفقهية والقضائية .

ويرى الباحث أنّ صرف المخصصات وما يترتب عليها من مبالغ مالية سواء لمن يحمل لقب علمي أو موظف يمارس العمل الهندسي أو القانوني في دوائر الدولة ومؤسساتها لا بد من أنّ يكون من تاريخ الاستحقاق ، خصوصاً وأنّ تلك المخصصات مُقررة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٨ ، فلا يوجد مانع من صرفها متى ما تحققت شروطها ومتى ما توافر الاعتماد المالي اللازم لتغطية ما ينجم عنها من آثار مالية ، وإن كان ذلك يُحمل ميزانية الدولة أعباءً إضافية لكنّها تُعد في الوقت ذاته حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها طالما أُقررت بالطريق القانوني الصحيح .

أما بالنسبة لتأثير الموازنة العامة على الشق الثاني منها والمتمثل بالإيرادات فإنّ إقرار الموازنة العامة للدولة في الوقت المحدد ونشرها في الجريدة الرسمية يجعل تنفيذ القرارات المتعلقة بتحصيل الإيرادات من مختلف مصادرها من قبل موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية لا يواجه أي معوقات^(١) لكن إذا حلت السنة المالية الجديدة دون إقرار قانون الموازنة العامة لأي سبب كان فما هو تأثير ذلك التأخير على تحصيل الإيرادات وإيداعها في خزانة الدولة ؟

للإجابة على التساؤل أعلاه وعند الرجوع إلى دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل نجد أنّه قد عالج مسألة تأخر إقرار الموازنة العامة من حيث أثرها على تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بتحصيل الضرائب كأحد أبواب الإيرادات العامة فقد نصت المادة (٤٧) منه " ...

(١)-د. سوزي عدلي ناشد ، المصدر السابق ، ص ٣٨١.

وفي حال لم يُقدّم مشروع قانون الموازنة العامة الذي يُحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب بما يسمح بإصداره قبل بداية تلك السنة المالية ، تطلب الحكومة وبصيغة مستعجلة من البرلمان أن يفوضها بتحصيل الضرائب ..."

أما بالنسبة للوضع في العراق وعند الرجوع إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل (القسم ٧/ المادة ٤) التي نصت " إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الأول فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة ١٢/١ من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الميزانية وتلك الأموال يُمكن أن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون ."

يرى الباحث أنّ المشرع قد عالج مسألة النفقات عند تأخر إقرار الموازنة العامة لكنّه سكت عن كيفية تحصيل الإيرادات ، لذا ندعو المشرع العراقي أن يحدد موقفه من أثر تأخر إقرار الموازنة العامة على تنفيذ القرارات الإدارية التي تتضمن تحصيل الإيرادات العامة وذلك بمنح السلطة التنفيذية صلاحية تحصيل الإيرادات استناداً لنصوص القوانين الناظمة لها وضمن إطار رقابة السلطة التشريعية لضمان الشفافية في التحصيل ، أو من خلال تضمين قانون الموازنة العامة السنوية بنود تنظم آلية العمل بتحصيل الإيرادات في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة أو حدوث أي ظرف طارئ ، لكن يرى الباحث أنّ من أفضل الحلول لمعالجة المشاكل الناجمة عن تأخر إقرار قانون الموازنة العامة خاصة إذا تضمن القانون فرض ضرائب ورسوم جديدة أو زيادة في مبالغها القائمة ، أن تسعى الجهات المختصة بإعداد وإقرار القانون قبل بداية السنة المالية على الأقل بثلاثة أشهر .

أما بالنسبة لموقف الفقه فمنهم من يرى أنّ الكثير من الإيرادات لا يتم تحصيلها إلا بعد إقرار الموازنة العامة مباشرة^(١) ، في حين ذهب اتجاه آخر إلى القول أنّ تقديرات النفقات العامة وحدها تحتاج إلى إجازة السلطة التشريعية أي الترخيص للحكومة بالإنفاق بحدود المبالغ التي تم اعتمادها في الموازنة العامة ، أما إجازة الإيرادات فهي تنشأ التزاماً على

(١)-د. محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، ط١، دار المسيرة للطباعة ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص١٠٤.

عائق الحكومة بضرورة تحصيلها دون تراخي أو تحصيل جزء منها وإلا عدت مسؤولة أمام السلطة التشريعية^(١).

المبحث الثاني

تأثير الموازنة العامة على تنفيذ القرار الإداري في ضوء تغير الظروف

مواكبةً مع تطور الحياة الإدارية التي تتميز بالتجدد والتغيير والذي يمكن أن ينعكس على القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية ، وتحقيقاً للصالح العام ومبدأ المشروعية فان حصول أي تغيير في الأساس القانوني أو الواقعي الذي استندت إليه الإدارة عند إصدارها القرار الإداري بما فيها القرارات ذات الطابع المالي ، سواء كانت قرارات داخلية في باب النفقات من الموازنة العامة والتي تتولى الدولة إنفاقها لتغطية ما يترتب عليها من آثار مالية أو تدخل في عداد الإيرادات العامة للدولة ، فعلى الإدارة إعادة النظر بقراراتها كونها ليست مؤبدة بل أنها أيضاً تخضع لسنة التغيير؛ من أجل موائمتها للظروف القانونية أو الواقعية المستجدة ، فالسؤال الذي يُطرح ماذا لو صدر عن الإدارة قرار إداري يحمل جنبة مالية إنفاقاً أو إيراداً ثم تغيرت الظروف القانونية أو الواقعية التي استندت إليها الإدارة عند إصدارها القرار الإداري فهل تبقى الإدارة مكثوفة الأيدي إزاء هذا التغيير؟ ما هي سبل المعالجة التي تلجأ لها الإدارة لترجع بقرارها إلى حاضرة المشروعية ؟ وان حصل تغيير بالظروف القانونية أو الواقعية فهل يؤثر التغيير على تنفيذ القرار الإداري الذي يحمل جانباً مالياً من تاريخ حصول التغيير في تلك الظروف أو يرجع بالقرار الإداري من تاريخ صدوره؟ كل هذه التساؤلات سنحاول الإجابة عنها ومن أجل الاستزادة عن الموضوع سنقسمه على مطلبين نخصص المطلب الأول لبيان تأثير تغير الظروف القانونية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي فيما نستعرض تأثير تغير الظروف الواقعية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي بالمطلب الثاني .

المطلب الأول

تأثير تغير الظروف القانونية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي

إنَّ الإدارة حينما تصدر قراراً إدارياً تطبيقاً للقواعد القانونية القائمة وقت صدوره وإن اختلفت مصادرها ، فلكي يكون قرارها مشروعاً سواء كان القرار تنظيمياً أو فردياً لا بد أن

(١)-د. سوزي عدلي ناشد ، المصدر السابق ، ص ٣٨١.

يكون مُنْسَجَمًا مع تلك القواعد وان يضل كذلك طيلة مدة سريان القانون ، وبما أنّ القواعد القانونية قد تتعرض للتغير سواء تمثل ذلك بتغير التشريع أو تعديله فقد يترتب على هذا الأمر إنهاء أو تعديل القرارات الإدارية بما فيها القرارات التي تحمل في طياتها طابعاً مالياً والتي تحتاج إلى تمويل لاستمرار إنتاج أثرها إن كانت تلك القرارات داخلية في باب النفقات العامة للدولة ، أو قد تكون داخلية في باب الإيرادات العامة كعوائد لخزينة الدولة ، ولبيان تأثير الموازنة العامة على القرارات الإدارية التنظيمية والفردية في ضوء تغير الظروف القانونية ارتأت الدراسة تقسيم هذا المطلب على فرعين ، الأول سنبين فيه أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي ، أما الثاني سيبين أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي .

الفرع الأول

أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي

قبل أن نعرض في بيان أثر تغير الظروف القانونية على القرار الإداري التنظيمي لابد من بيان المبدأ الأساس في سريان أثر القرار الإداري التنظيمي أو الفردي ، سواء كان القرار يحمل جنبه مالية أو لا . إنَّ مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً ، ويقصد بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية " عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع التي حدثت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه ، وإنما ينحصر سريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان " (١) .

نستشف من التعريف أعلاه إنَّ آثار القرارات الإدارية تسري على المستقبل احتراماً للحقوق المكتسبة واستقراراً للمراكز القانونية ، وهذه القاعدة من القواعد المُسلم بها في القضاء الإداري ، ومن التطبيقات القضائية بخصوص مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قرار تلخص وقائعه " ... في أنّ رئيس بلدية **haubourdin** قد عَين السيدة ...مساعد تربوي عام ٢٠٠٥ وفيما بعد قام رئيس البلدية بسحب القرار الخاص بتعيينها مما دفع السيدة ... بإقامة دعواها أمام مجلس الدولة

(١)-د. كنعان نواف ، المصدر السابق ، ص ٢٩٤ .

مطالبة بإلغاء قرار السحب الصادر من قبل رئيس البلدية ... فقرر مجلس الدولة إلغاء القرار وقضى بتعيينها استناداً إلى مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ...^(١) .

يُلاحظ من القرار أعلاه إن المدعية قد اكتسبت في قرار التعيين الملغي من قبل رئيس البلدية حقاً وهو غير قابل للمساس به إلا وفقاً لحالات ترد في التشريع هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى إن تمويل الدرجة الوظيفية للمدعية إنما يجد أساسه في قانون الموازنة العامة للدولة ، وإن كان القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الذي قُضي بتعيينها قد أورد عبئاً على ميزانية الدولة لكن قرار سحب تعيينها قد جاء مخالفاً للمبدأ العام الذي يقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية.

وقد سار بالاتجاه نفسه القضاء الإداري في مصر إذ نجد حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه "لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية ... على القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات ... لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي..."^(٢) .

أما على صعيد القضاء العراقي فقد سار على نهج نظيره الفرنسي والمصري بهذا الخصوص ففي قرار للمحكمة الإدارية العليا والذي تتلخص حيثياته " ... وترى المحكمة الإدارية العليا أن صرف الأرباح والحوافز والراتب الإضافي يكون وفقاً للقواعد المطبقة في دائرة المدعي عليه ، وإذا توافرت شروط الاستحقاق ولا تمتلك الإدارة سلطة تقديرية في صرفها من عدمه ، وإن المدعي مُعاقب بعقوبة التوبيخ التي توجب حرمانه من الأرباح والحوافز والراتب الإضافي ... وإلغاء العقوبة كان بأمر إداري يترتب آثاره منذ لحظة صدوره ولا يسري على الآثار التي ترتبت قبل صدوره ، وأن قرار الإدارة بعدم صرف المستحقات المالية قد اقتصر على المدة التي كانت عقوبة التوبيخ قائمة قبل إلغاءها ..."^(٣) ، وفي حكم آخر لها يقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية تتلخص حيثياته " ... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المعارض يطعن بالقرار الصادر باعفاءه من مهام رئاسة

(١)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، بتاريخ ٣٠ / أيلول / ٢٠٠٥ ، أشار إليه نجم عليوي خلف ، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٤٤ .

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٢٣٦١ سنة ٣٥ ق ، إدارية عليا) ، تاريخ الجلسة ٣١ / ٣ / ١٩٩١ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج ٤ ، ط ١ دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ٢٠١٨ ، ص ٦٩ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، المرقم (٩٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٥) بتاريخ ١٩ / ١ / ٢٠١٧ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ ، ص ٣٨١-٣٨٢ .

قسم التقويم العلمي في جهاز الإشراف والتقويم العلمي في وزارة التعليم العالي المرقم ... والذي حدد تاريخ نفاذه بأثر رجعي ومن تاريخ ٢٠١٨/٩/٣٠ ، وإن محكمة قضاء الموظفين قررت ردّ دعوى المدعي على أساس إن قرار الإغفاء صدر بالاستناد للسلطة التقديرية للإدارة ... إلا إن المحكمة لم تتعرض إلى سريان الأمر الإداري محل الطعن بأثر رجعي وكان لزاماً عليها أن تقرر تعديل الأمر المطعون فيه وجعله نافذاً من تاريخ صدوره؛ وذلك لعدم جواز سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي ... " (١).

تبين من القرار أعلاه إن مضت الإدارة بتسيير قرارها بأثر رجعي دون إعتراض من قبل المعني بموضوع القرار (رئيس قسم التقويم العلمي في جهاز الإشراف في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حينها) تكون قد أثرت على المستحقات المالية التي يتقاضاها كرئيس قسم والتي سبق وأن توافر لها التخصيص المالي اللازم لتغطيتها.

يتبين لنا من الأحكام القضائية أعلاه الأصل إن القرار الإداري لا يسري بأثر رجعي حتى وإن كان يتضمن جنبة مالية ، وسواء دخل في عداد القرارات التي ترتب أعباءً ماليةً على عاتق الدولة من باب النفقات العامة أو أنها تعود بإيرادات مالية للخزينة العامة للدولة . ولمبدأ عدم الرجعية اعتباراته ودواعيه المتمثلة باحترام الحقوق المكتسبة وضمناً لاستقرار المراكز القانونية (٢).

لكن السؤال الذي يُطرح بهذا الصدد هل مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية التنظيمية محور بحثنا مبدأ جامد أو أنه يمتاز بشيء من المرونة تخفف من حدته توافقاً مع ما يستجد من ظروف قانونية ربما تؤثر على مشروعية تلك القرارات ؟

قبل الإجابة على السؤال أثرنا بيان المقصود بالظروف القانونية " هي القواعد القانونية التي تشكل الأساس القانوني للقرار الإداري كما وتشكل الشرط الأساس في ممارسة الإدارة لنشاطها " (٣) ، نذكر على سبيل المثال (قيام وزارة الكهرباء والاتصالات والبلديات والأشغال العامة بجباية الأجور المترتبة على استهلاك الكهرباء والهاتف والماء من المواطنين والمصانع والجهات الحكومية وغيرها ، وقد شدد المشرع العراقي في قانون

(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، المرقم الطعن (٩٦٧/قضاء موظفين /تمميز/٢٠١٩) ، بتاريخ

٢٠٢١/٣/٣١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١ ، ص ٣٥١ - ٣٥٢ .

(٢) - د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة عليها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ١٩٨٢ ، ص ٧٩ .

(٣) - د. علي محمد بدير وآخرون ، المصدر السابق ، ص ٤٣٣ .

الموازنة العامة على تحصيل تلك الرسوم وفقاً للقوانين الخاصة بها بحيث ألزم وزارة المالية في حال عدم قيام الوزارات أعلاه بالجباية يجب استقطاع مبالغها من الموازنة الجارية الخاصة بتلك الجهات فالقرارات الصادرة بتحصيل تلك الإيرادات إنما وجدت أساسها في قانون الموازنة العامة الاتحادية (١) ، أو قيام الإدارة بإصدار قرار إداري يقضي بتضمين موظف بسبب قيامه بعمل كبد الخزينة العامة للدولة أضراراً مالية ففي مثل هذه الحالة يكون النص القانوني الوارد في قانون التضمين المرقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ هو السند القانوني لقرار الإدارة الصادر بالتضمين بعد اتخاذها لكافة الإجراءات القانونية وإعادة المبالغ من المتسبب بالضرر كإيراد للخزينة العامة للدولة .

وإنّ القواعد القانونية التي يرد بشأنها التغيير والتي يصدر القرار الإداري مستنداً إليها هي القواعد التي تعلق القرار الإداري في التدرج سواء تمثلت (بنص دستوري أو تشريع صادر عن السلطة التشريعية... الخ) (٢) ، فيجب أن تكون القرارات الإدارية متفقة مع القانون عند إصدارها وتضل كذلك طيلة مدة سريانها (٣).

وبالعودة إلى الإجابة عن سؤالنا ، الأصل عدم الرجعية في القرارات الإدارية إلا أنّ هذا المبدأ قد يتميز بشيء من المرونة ، تلتطف من حدته بما لا يخرج عن جوهره من جهة ولا يعوق الإدارة عن أداء رسالتها من جهة أخرى (٤) .

فبالنسبة للقرارات التنظيمية المشروعة، نجد أنّ القضاء الإداري الفرنسي متمثلاً بمجلس الدولة الفرنسي قد أجاز سحبها (٥) بأثر رجعي إذا كانت غير مطبقة (١) والمفهوم المخالف

(١)- المادة (٢٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٤) بتاريخ ٢٠١٦/١/١٨ ، والمادة (٣٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٠ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٥) بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٢ .

(٢)- محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والظن فيه في ضوء تغير الظروف (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٩ .

(٣)- د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص ٣٣٢ .

(٤) - د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٣٩٥ .

(٥)- يُقصد بسحب القرار الإداري " إلغاء القرار بأثر رجعي " د. حسني درويش عبد الحميد ، نفاذ وسريان القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص ١٨٢ . ونود الإشارة إلى إن سحب القرار الإداري يُشابه الإلغاء القضائي من حيث الأثر بحيث يترتب على كل منهما زوال آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل ، فبموجب الإلغاء القضائي يقوم القضاء بإزالة الآثار المترتبة على القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والمستقبل ، فعندما يطعن صاحب الشأن بالقرار الإداري أمام القضاء عن طريق دعوى الإلغاء فإن القرار الإداري غير المشروع يحكم القضاء بإلغائه فيعتبر القرار كأن لم يكن ومن لحظة صدوره ، سواء في مواجهة أطراف الدعوى أو في مواجهة الكافة ؛ لتمتع حكم الإلغاء بالحجية المطلقة ، زينب عباس حسن ، التظلم الإداري باعتباره شرط من شروط قبول الدعوى أمام القضاء الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٢ ، ونقف بهذا الجانب على القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي تتلخص وقائعه " ... وبناء على ذلك قام الوزير من أجل تنفيذ القرار

إن القرار الإداري التنظيمي إذا كان مشروعاً وتم تطبيقه لا يجوز سحبه ، نذكر بهذا الصدد حكمه والذي جاء فيه " ... وإن حصل تعديل أو استبدال للقرار اللائحي فلا يكون إلا إذا أثير في المستقبل ... " (٢) .

نستشف من القرار أعلاه أنّ مجلس الدولة الفرنسي لا يجيز سحب القرار التنظيمي المشروع بأثر رجعي لكن أجاز إلغائه بالنسبة للمستقبل ، أي إيقاف مفعوله عند التعديل أو الاستبدال يكون للمستقبل لا للماضي إلا في حال عدم تطبيق القرار التنظيمي فبالإمكان سحبه .

أما موقف القضاء الإداري في مصر من مدى سلطة الإدارة في سحب قرارها التنظيمي المشروع فمجلس الدولة المصري أجاز سحب تلك القرارات ، نقف بهذا الجانب على القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه " ... يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية ، بينما يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية سواء بالإلغاء أو التعديل ... حسب ما تقتضيه المصلحة العامة ... " (٣) .

أما بالنسبة للعراق فلم يشرّ القضاء الإداري إلى حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية التنظيمية متى ما صدرت مستوفية لكافة مقوماتها ، وأن دخلت تلك القرارات في

= لإعادة تشكيل المسار الوظيفي للموظفين على أساس إنهم غير مُسجلين ضمن قائمة الترقيات ... فوجد السيد **Rodiere** إن الوزير لم يُنفذ أمر الإلغاء على الوجه الصحيح وخاصة انه لا يستطيع إعادة تشكيل المسار الوظيفي للمعنيين ، فطرح الموضوع أمام مجلس الدولة ... وبما إن القرارات الإدارية ليس لها أثر رجعي غير إن هذه القاعدة لها استثناءات منها إن كانت هذه القرارات ناجمة عن تنفيذ قرار صادر عن مجلس الدولة الذي يقضي بإلغاء القرار فيتربط على ذلك إن القرار الملغي يعتبر لم يصدر أصلاً ... " ، قرار مجلس الدولة الفرنسي ، قضية **Rodiere** ، تاريخ الجلسة ٢٦ / ديسمبر / ١٩٦٢ منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.damascusbar.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٤ ، ومن التطبيقات القضائية للقضاء الإداري العراقي بهذا الجانب نذكر حكم المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه " ... وترى المحكمة الإدارية العليا إن الحكم بالفقرة الأولى والمتعلقة باحتساب التعويض عن الرواتب التي يستحقها الموظف أثناء فترة الإبعاد صحيح لما استند إليه من أسباب ، أما الفقرة الثانية من الحكم المتعلقة باحتساب فترة الإبعاد لكافة الأعراض غير صحيحة لان إلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة المدعي عن طريق القضاء يعني زوال أثر القرار كأنه لم يكن ... " ، يُنظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن (٣١٣٤ / ٣١٣٥ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) ، بتاريخ ٢٢ / ٧ / ٢٠٢٠ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ، ص ٣٨٤ - ٣٨٥ .

- (١) - د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٣٥ .
- (٢) - حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (**Dames Dol et Jeanne Laurent**) ، بتاريخ 28 / fevrier / 1919 ، مارسون لون ، بروسبير في ، جي برييان ، ترجمة د. أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ١٨٧ .
- (٣) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، بتاريخ ٣١ / ١ / ١٩٤٨ ، أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٤٧٤ .

عداد النفقات التي تتولى الدولة إنفاقها من موازنتها العامة وحماتها عبئاً مالياً ، وهذا ما نستشفه من التطبيقات القضائية بخصوص الموضوع ومنها القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي تتلخص وقائعه " ...أنّ الوزارة قد منحت الحوافز بناءً على تفسيرها للمادة (١٦) من قانون وزارة الإسكان والأعمار المرقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ والتي نصت (تؤول نسبة ٥٠%) من واردات المركز الوطني للاستشارات الهندسية والمركز الوطني للمختبرات الإنشائية إلى المركزين وله أن يتصرف بها وفق تعليمات وأنظمة يصدرها الوزير أو من يخوله ؛ لغرض تطوير المركزين ودعم الكوادر الفنية والإدارية ... وبناءً على ذلك أصدر وزير الأعمار والإسكان تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ وتم إصدار نظام للحوافز مع ضوابط ... فلا يجوز بهذه الحالة مطالبة الموظفين بإعادة المبالغ التي تسلموها بأثر رجعي وإنما على الإدارة أن تكتفي بإيقاف صرف تلك المخصصات ..."^(١).

يتبين لنا من القرار أنّ ما تم إنفاقه من مبالغ الحوافز للعاملين كان في أوضاع قانونية سليمة بناءً على تفسير المادة (١٦) من قانون وزارة الأعمار والإسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ والتي تضمنت إمكانية منح نسبة ٥٠% من الإيرادات العائدة لكل من المركزين الوطني للاستشارات الهندسية ، والمختبرات الإنشائية وإلى ذات المركزين ؛ دعماً للكوادر الفنية والإدارية ، ووفقاً لأنظمة محددة صادرة عن وزير الأعمار والإسكان ؛ لذا لا يمكن للإدارة إعادة مبالغ الحوافز المستلمة من قبل العاملين من تاريخ تسلمها وأن حصل أي تعديل تكتفي الإدارة بإيقاف صرفها مستقبلاً ، وهذا دليل واضح على أنّ القضاء الإداري في العراق أخذ بمبدأ عدم جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية التي تتضمن جانباً مالياً طالما صدرت مستوفيه لأركانها القانونية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

ونود الإشارة بهذا الصدد إلى أنّ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ قد أفرد بين طياته نصاً خاصاً تضمن زيادة الاعتمادات المصدقة واللازمة لتغطية كُلف الأعمال التي يقوم بها كل من المركز الوطني للمختبرات الإنشائية والمركز الوطني للاستشارات الهندسية التابعين لوزارة الأعمار والإسكان وبحدود (٥٠%) من إيرادات الأعمال لكلا

(١) - قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، رقم الطعن (١١٠٦/قضاء موظفين /تميز/٢٠١٥) بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨ ، ص ٤٢٨-٤٢٩ .

المركزين وذلك استثناءً من القسم الأول من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ لغرض تطوير المركزيين ودعم الكوادر الإدارية والفنية التابعة لها^(١).

إنّ مفهوم مبدأ رجعية القرارات الإدارية يجد ميدانه الواسع وتطبيقه الحيوي في مجال القرارات الإدارية التنظيمية المعيبة، فمن واجب الإدارة التدخل أما بإلغائها أو سحبها بأثر رجعي^(٢)، كجزء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون، وأساس هذه القاعدة هي أنّ القرارات غير المشروعة لا ينشأ عنها حقوقاً مكتسبة، ومن ثم يجوز إعدام الآثار المترتبة عليها بالنسبة للماضي والمستقبل^(٣)، فيجوز سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة بأثر رجعي خلال مدد التقاضي فإذا انقضت تلك المدد وطُبقت اللوائح تطبيقاً فردياً يسري عليها ما يسري على اللوائح السليمة، من حيث إمكانية إلغائها للمستقبل دون الماضي وحسب مقتضيات المصلحة العامة^(٤)، فإن الغاية المبتغاة من منح المشرع لجهة الإدارة مُصدرة القرار في سحبه التوفيق بين اعتبارين هما تمكين الإدارة من إصلاح ما ينطوي على قرارها من مخالفة للقانون، واستقرار الأوضاع القانونية التي رتبها القرار، فالسحب في مثل هذه الحالة يحفظ قوة وفاعلية مبدأ المشروعية من خلال إذلاله للقرارات الإدارية التي تصدر خلافاً له^(٥).

وإنّ سحب القرارات الإدارية من المسائل المُعقدة وفي الوقت ذاته من أخطر أساليب إنهاء القرار الإداري، لما يترتب عليه من نتائج لها أثر على استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة؛ كون السحب يعدم القرار الإداري من جذوره وكأنّه لم يكن بمعنى آخر مجرد القرار من قوته الإلزامية بالنسبة للماضي والمستقبل.

ففيما يتعلق بتغيير الظروف القانونية وكيفية مجابهة الإدارة لتلك الظروف حينما يطرأ عليها تغيير بحيث يصبح معها الاستمرار بتطبيق القرارات التنظيمية غير مشروع أو غير ملائم للظروف المستجدة، فتغيير الظروف القانونية يُقصد به " المتغيرات اللاحقة للقواعد القانونية المعاصرة لصدور القرار والتي لها علاقة به مما يشكل تناقضاً بين النظام القانوني

(١)- للمزيد يُنظر المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥) بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢.

(٢)- د. علي محمد بديروآخرون، المصدر السابق، ص٤٦٧ وما تلاها.

(٣)- د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص٣١٠-٣١١.

(٤)- د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المصدر السابق، ص٢٤٣-٢٤٤.

(٥)- د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، ج٢، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨١، ص٥١.

الجديد والقرار الصادر " (١) ، فمشروعية القرار الإداري تستلزم الاحتكام إلى وقت صدوره والاعتداد بما لا يسه من ظروف قانونية كانت الدافع للإدارة إلى إصداره ، لكن تغير هذه الظروف قادر على إحداث بعض الآثار في مشروعية القرار الإداري ، وبالتالي فإن هذه القاعدة لم تكن مطلقة من كل قيد لا بل هناك أثر للظروف على تلك القرارات ، إذا ما تعرضت هذه الظروف للتغيير كإلغاء تشريع قائم أو تعديله مثلاً وهي من صور التغيير في الظروف القانونية ، فكيف يتم التعامل مع القرارات الإدارية من جانب الإدارة إزاء هذا التغيير ، وما هي سبل المعالجة لترجع بتلك القرارات إلى حاضرة المشروعية هل تتبع طريقة سحب القرارات التي بدت غير ملائمة أو متعارضة مع القاعدة القانونية المستجدة أو تتبع طريق الإلغاء كسبيل آخر للمعالجة ؟

قد يتمثل تغيير الظروف القانونية بصدور تشريع جديد فالقاعدة العامة بشأن تأثير التشريع اللاحق (التشريع الجديد) على القرارات الإدارية التي صدرت مُستندة لقانون سابق تقضي بأنه لا تأثير للقانون اللاحق ما لم يتضمن ذلك القانون أثراً رجعياً ، ففي هذه الحالة يؤثر القانون اللاحق ذو الأثر الرجعي في مشروعية القرارات السابقة (٢) .

بالنسبة للوضع في فرنسا فإنَّ المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه يترتب على إلغاء القاعدة القانونية التي صدرت اللائحة تطبيقاً لها زوال الأساس القانوني التي تستند إليه هذه اللائحة ، وبالتالي انتهاءها ووقف آثارها بالنسبة للمستقبل فقط ، بشرط أن لا تجد تلك اللائحة أساساً لها في القاعدة القانونية الجديدة (٣) ، نذكر بهذا الجانب الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي قضى به " ... وإن حصل تعديل أو استبدال للقرار اللاحق فلا يكون إلا ذا أثر في المستقبل ... " (٤) ، فإن وجود تعارض ما بين الوضع القانوني الجديد والقرارات السابقة لصدوره يؤدي إلى فقدان تلك القرارات مشروعيتها ، فيضحي لزاماً على الإدارة التدخل بالتعديل أو الإلغاء أي انتهاء آثار تلك القرارات بالنسبة للمستقبل ، فالظروف القانونية التي استجبت وأثرت في مشروعية القرار التنظيمي رغم صدوره سليماً كونه استند إلى أسباب صحيحة ، لكنّه فقد تلك المبررات بزوال الظروف القانونية التي مثلت ركن السبب فيه ، ففي مثل هذا الفرض يُثار تساؤل حول مدى حق

(١)- عبد الله سعيد خضير ، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص١٠٧ .

(٢)- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٣٧١ .

(٣)- محمود حمدي عباس عطية ، المصدر السابق ، ص ٢٥٤ .

(٤)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية (Dames Dol et Jeanne Laurent) ، سبقت الإشارة إليه .

صاحب الشأن في طلب إلغاء اللائحة كون الظروف لم تكن ملائمة الآن إذا ما تضرر منها كأن يكون الضرر قد تمثل بزيادة العبء المالي المُلقى على عاتقه والذي يعود كإيراد لخزينة الدولة ؟

إنَّ مجلس الدولة الفرنسي قد منح أصحاب الشأن الحق في إثارة مسألة مشروعية القرارات التنظيمية ومدى انسجامها مع المتغيرات ، وبدأ يُعين للظروف الجديدة أثرها على مشروعية القرارات التنظيمية ، ومن تطبيقات القضاء الإداري في فرنسا بهذا الشأن نذكر الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي تتلخص حيثياته " ولغرض تنظيم حركة المرور ... يتعين على المشرع إجراء تعديلات على القواعد القانونية ... بزيادة مبالغ الضريبة إذا زادت مدة انتظار سيارات السائحين عن خمسة عشر دقيقة ؛ لضيق مداخل البلدة ... فطالبت البلدية السيد (Despujol) بتسديد مبلغ مستحق بذمته مقابل الانتظار لمدة أطول وحسب ما نص عليه قرار البلدية ، فقام برفع دعواه ضد البلدية على أساس أنَّ القرار الذي تضمن رفع رسوم الانتظار غير قانوني ... وبالرغم من أنَّ المجلس قضى برفض الدعوى إلا أنَّه جاء بمبدأ جديد يتعلق بشرط المدة المحددة لقبول الطعن القضائي أثر تغير الظروف ، وجاء في حيثيات الحكم الصادر إنَّ لكل ذي مصلحة في حال زوال الظروف التي سوغت قانونياً إصدار اللائحة البلدية أن يقدم طلباً في أي وقت إلى العمدة يطلب تعديلها أو إلغائها ، أما في حال رفض طلبه يطعن أمام المجلس ، لكن إذا قدم الطلب مباشرة بإلغاء اللائحة فيجب أن يقدم خلال الميعاد القانوني لطلب الإلغاء ومن تاريخ إصدار اللائحة أو القانون الذي غير الظروف " (١) .

تبين للباحث من القرار أعلاه صدور تعديل لتشريع قائم أوجب على جهة الإدارة التدخل لإجراء التعديلات على القرار التنظيمي وفقاً للتشريع الجديد ، كون القرار يجب أن يكون وباستمرار مطابقاً للتشريعات القائمة واللاحقة على حدٍ سواء ، ولكل ذي مصلحة في حال تغير الظروف القانونية التي بررت إصدار اللائحة أن يقدم طلباً إلى الجهة مُصدرة القرار لغرض تعديله أو إلغائه بالنسبة للمستقبل ، لكن إذا قدم الطلب مباشرة أمام مجلس الدولة فيتقيد بالميعاد القانوني لطلب الإلغاء ابتداءً من تاريخ نشر القانون الذي غير الظروف ، فبالرغم من أنَّ القرار التنظيمي الصادر عن البلدية والذي يقضي بزيادة الرسوم

(١) - حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Despujol) ، الطعن رقم (٩٧٦٢٣) ، تاريخ الجلسة ١/٣٠ / ١٩٣٠ مارسون لون ، بروسبير في ، جي برييان ، ترجمة د. أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي المصدر السابق ، ص ٢٣٥ .

التي تدخل ضمن باب الإيرادات في الموازنة العامة للدولة ، لكن بالوقت نفسه شُئ التطبيق الفعلي لتلك القرارات عن طريق الإجراءات الفردية المُتخذة بمجرد الطعن القضائي بعدم مشروعيتها .

أمَّا بالنسبة لموقف القضاء الإداري في مصر بخصوص تأثير تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية التنظيمية فقد قضى بتأثر تلك القرارات بذلك التغيير، وهذا ما اتضح لنا من خلال التطبيقات القضائية ومنها الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه " ... إن اللوائح التنفيذية تستمد وجودها وقوتها من القانون التي صدرت تنفيذًا لأحكامه فإن ألغي هذا القانون ولم ينص القانون الجديد على بقاء تلك اللوائح الصادرة تنفيذًا للقانون السابق قائمة ومعمولاً بها إلى أن يلغىها القانون الجديد ، فذلك يستتبع بالضرورة اعتبار تلك اللوائح مُلغاة دون أن يحل محلها أي شيء ؛ كونها منبثقة عن القانون ويتوقف مصيرها عليه وجوداً وعدمًا ... " (١) .

يُلاحظ من القرار أن مصير القرارات الإدارية التنظيمية هو الإلغاء ، طالما ألغي القانون الذي ترتكز عليه تلك القرارات .

وفي قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري المصري تتلخص حيثياته " ... من المتفق عليه أن القرارات التي تصدر في ظل نظام معين تظل منتجة لآثارها وقائمة ... حتى ولو تغير القانون المُبين لمعالم ذلك النظام وأحكامه بصدور قانون جديد ، ما دام لم ينص هذا القانون الجديد على إلغائها وطالما إنها لا تتعارض مع تلك القوانين ... " (٢) .

إنَّ القرار أعلاه أثار لدينا مسألة عدم النص صراحة في القانون الجديد على إلغاء القرارات التنظيمية السابقة إذا ما تغيرت الظروف القانونية ، فتبين لنا من القرار أنَّ القواعد السابقة إن لم تكن متعارضة مع ما يستجد من ظروف قانونية سواء تمثلت بتعديل التشريع القائم أو إلغائه ، فإنَّها تبقى سارية المفعول ومنتجة لآثارها حتى يتدخل المشرع ويتم إصدار لوائح وقرارات تحل محلها تطبيقاً للقانون الجديد ، أي أنَّ المسألة يُنظر إليها

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٩٥٧) لسنة ١٦ قضائية) ، تاريخ الجلسة ١٩٦٥/١/٢٦ د. نعيم عطية ، حسن الفكاهي ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لعام (١٩٤٦ - ١٩٨٥) ، ج ١٩ ، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٤١١ .

(٢)- قرار محكمة القضاء الإداري المصرية ، رقم الطعن (٢٨١٢٠) ، لسنة ٥٤ قضائية ، تاريخ الجلسة ٧/يوليو/٢٠٠٨ منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري [/https://search.auaj.org](https://search.auaj.org) تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/١٧ .

من زاوية التناسب أو عدم التناسب للأوضاع الجديدة ، أما إذا نص القانون صراحة على الإلغاء فتلغى وينتهي وجودها .

أما بالنسبة للوضع في العراق اتضح من خلال التطبيقات القضائية أنّ القرارات الإدارية تتأثر بما يستجد من ظروف قانونية سواء تمخض عنها تعديل التشريع أو إلغاءه نذكر بهذا الجانب إلغاء المادة (٥٨) الواردة في قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ ، والتي تعدّ خطوة نحو تنظيم العمل الإداري في المؤسسات الحكومية ، كما أنّ هذا التغيير في شغل المناصب القيادية يعد أكثر انسجاماً مع متطلبات الإصلاح الإداري والمالي ، ومن تطبيقات القضاء العراقي بهذا الخصوص نذكر القرار الصادر عن مجلس الدولة والذي تتلخص وقائعه " ... وحيث أنّ المادة ٥٨ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المعدلة بالقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ والتي نصت على (... تلتزم الحكومة بإنهاء إدارة مؤسسات الدولة بالوكالة ... في موعد أقصاه ٢٤/١٠/٢٠١٩ وأي إجراء يقوم به المعينين بالوكالة بعد هذا التاريخ باطل ولا يترتب عليه أي أثر قانوني ، وتقوم الدائرة المعنية بإيقاف جميع المخصصات المالية والصلاحيات الإدارية في حال استمرارها بعد التاريخ المذكور ... وهذا يعني إلغاء الوكالات الصادرة ودون الحاجة إلى صدور قرار إداري ... وكون قانون الموازنة قانون ذو طبيعة خاصة وهو قانون سنوي انتهى العمل به يوم ٣١/١٢/٢٠١٩ فبالإمكان إشغال الوظائف بالوكالة بعد انتهاء نفاذ القانون إن كان ذلك جائزاً قانوناً ومن قبل الجهة المختصة بقرار إداري جديد " (١) .

نستخلص من القرار أعلاه أنّ ملف التكليف بالوكالة قد انطوى وانتهى العمل به استجابة للتعديل الذي طال المادة (٥٨) بموجب قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ ، حيث أنّ القرارات التنظيمية الصادرة تنفيذاً للقانون القديم قد استجابت لتغير الظروف القانونية التي استجدت ، ولا أدل على ذلك ما أشارت إليه المادة أعلاه بأنّ أي إجراء يقوم به المعينين بالوكالة بعد التاريخ المحدد قانوناً لانتهاءها يُعدّ باطلاً ولا يترتب عليه أي أثر قانوني ، وبما أنّ قانون الموازنة العامة هو قانون سنوي ينتهي العمل به بانتهاء السنة المالية فبالإمكان إشغال الوظائف بالوكالة إن أجاز ذلك قانون الموازنة اللاحق ومن قبل الجهة المختصة .

(١)- فتوى مجلس الدولة العراقي ، بالعدد (٢٠٢٠/٤٦) ، بتاريخ ١٥/٧/٢٠٢٠ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ، ص ١٤٤ - ١٤٥ .

ومن الأمثلة على الظروف القانونية التي ترتب على تغييرها إلغاء القرارات التنظيمية وزوالها بالنسبة للمستقبل نذكر حالة (إلغاء قانون وزارة العلوم والتكنولوجيا رقم (٧٥) لسنة ٢٠١٢ بموجب المادة (٢٧) من قانون التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي^(١) ، وبموجبه تم دمج تلك الوزارة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بشكل رسمي، ولهذا الترشيح الوزاري تأثير إيجابي على الموازنة العامة للدولة من حيث تقليص الإنفاق على المكاتب والسيارات والمشاريع المتكررة فضلاً عن مخصصات المناصب وغيرها من أوجه الإنفاق في وقت تحتاج فيه الموازنة العامة في العراق إلى سياسة ترشيد الإنفاق الحكومي بسبب ما تعاني منه من عجز مالي كبير، وبالفعل فإن موظفي وزارة العلوم والتكنولوجيا قد صدرت لهم أوامر إدارية بالنقل وتمت مباشرة بعضهم على ملاك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والمؤسسات التابعة لها وبما إن الأساس القانوني للأوامر الإدارية وجب أن يستمر طيلة مدة سريانها ، فإن تدخل قانون صادر عن السلطة التشريعية تضمن الإلغاء لتشريع قائم ، وبما أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية وهي قابلة للتغيير في أي وقت فالقرارات التنظيمية الصادرة بموجب القانون الملغى قد فقدت قيمتها القانونية وسندها القانوني، فإن الإلغاء الذي طال القانون رقم (٧٥) لسنة ٢٠١٢ جعل من الأوامر الإدارية مسايرة للتغيير لكي تكون متفقة مع الأوضاع القانونية المستجدة ، فباتت الأوامر الإدارية المتعلقة بموظفي وزارة العلوم والتكنولوجيا من اختصاص وزارة التعليم العالي والبحث العلمي^(٢) .

ويؤيد الباحث قرار الدمج ؛ كونه خطوة نحو الإصلاح الإداري والمالي وموقف يُحسب للمشرع للتخفيف عن كاهل الخزينة العامة للدولة من حيث التقليل من باب الإنفاق الذي كان تستلزمه الوزارة سابقاً.

ونذكر أيضاً بهذا الخصوص مثال على تعديل التشريع الذي يعد أحد صور التغيير في الظروف القانونية ما أشارت إليه المادة (٩) من قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ ، حينما عدل بموجبها نص المادة (١٨ / د) من القانون

(١)- للمزيد يُنظر قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٤ ، التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٨٥) ، بتاريخ ٢٢/٧/٢٠٢٤ .

(٢)- أشارت المادة (١٣) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٤ "تؤول حقوق والتزامات وزارة العلوم والتكنولوجيا ... إلى هيئة البحث العلمي ..." بما في ذلك الحقوق المالية من رواتب وغيرها من المستحقات المالية والتي آل إنفاقها لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وان الأوامر الخاصة بالنقل كانت مع الدرجة والتخصيص المالي، ومن ثم فإن الحقوق المكتسبة غير قابلة للمساس بها .

ذاته ، حيث نصت " على وزارة المالية نقل الدرجات الوظيفية والتخصيص المالي للراغبين من حملة الشهادات الجامعية من منتسبي وزارة الداخلية وموظفي وزارة الدفاع إلى الوزارات والدوائر الأخرى عدا الرئاسات الثلاثة بعد موافقة الجهة المنقول إليها بشرط أن لا يترتب على ذلك أي تبعات مالية " (١) .

إن الاختلاف بين المادتين الواردتين في قانون الموازنة العامة وتعديله هو إضافة موظفي وزارة الدفاع الراغبين بالنقل إلى باقي الوزارات بعد أن كانت المادة (١٨ / د) قد حصرت ذلك الحق بموظفي وزارة الداخلية فقط ، ومن ثم قيام وزارة المالية بنقل الدرجات الوظيفية والتخصيص المالي تنفيذاً لما ورد في قانون الموازنة أعلاه .

من خلال ما تقدم تبين أن سلطة الإدارة تكون أكثر إطلافاً في ترتيب تصرفاتها تبعاً لتغير الظروف القانونية في اللوائح التنظيمية ، حيث ينظر لمشروعية القرارات التنظيمية ليس فقط من خلال القواعد والظروف القانونية التي كانت قائمة وقت صدورها ، وإنما في ظل القواعد والظروف المستجدة كونها تهدف إلى تنظيم حالات مستقبلية (٢) ، بمعنى آخر أن مشروعية القرارات التنظيمية تقتضي بالضرورة أن تكون متوافقة وباستمرار ليس فقط للتشريعات القائمة وقت صدورها وإنما للتشريعات اللاحقة أيضاً ، أي أن تغير الظروف تؤثر على مشروعية القرارات التنظيمية بما فيها القرارات التي تحمل في طياتها طابعاً مالياً ، فيتعين على الإدارة أن تتدخل لمواجهة ذلك التغيير وتحقيق التوازن ما بين القرار التنظيمي من جهة والظروف الجديدة من جهة أخرى (٣) ، لكن أثر تغير الظروف القانونية على تلك القرارات يكون على المستقبل دون الرجوع إلى الماضي إلا في حالة إذا نص التشريع على سريان أحكامه بأثر رجعي (٤) .

نذكر بهذا الخصوص قوانين الموازنة العامة في العراق التي عانت من التأخير في إصدارها ونشرها ، حيث أن نشر قوانين الموازنة العامة في الجريدة الرسمية غالباً ما يتم

(١) - نصت المادة (١٨ / د) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٧ " على وزارة المالية نقل الدرجات الوظيفية والتخصيص المالي للراغبين من حملة الشهادات الجامعية في الأقل من منتسبي وزارة الداخلية إلى الوزارات والدوائر الأخرى عدا الرئاسات الثلاثة بعد موافقة الجهة المنقول إليها بشرط أن لا يترتب على ذلك أي تبعات مالية " .

(٢) - د. محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥ .

(٣) - د. حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، المصدر السابق ، ص ٨٠ .

(٤) - محمود عبد علي حميد ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٦ .

بعد بدء السنة المالية وإن المشرع العراقي اعتاد أن ينص في قانون الموازنة العامة أن يُنفذ اعتباراً من بداية السنة المالية أي (بأثر رجعي) ، لكن يرى الباحث أن لذلك تأثير على النفقات العامة والإيرادات العامة ، فأما تأثير تنفيذ قانون الموازنة العامة اعتباراً من بداية السنة المالية رغم نشره بالجريدة الرسمية في وقت لاحق ، على النفقات العامة يبرز من خلال تراكم ما يترتب بذمة الدولة من أموال لمستحقها وبالتالي زيادة العبء على الخزينة العامة للدولة ، أما بالنسبة لتأثيره على الإيرادات العامة كالضرائب مثلاً، فقد سار المشرع العراقي على نهج معين في أغلب قوانين الموازنة العامة ألا وهو إدراج نصوص تتضمن استحداث ضرائب جديدة أو زيادة ضرائب قائمة بشكل يتجاوز توقعات الأفراد الذين قد رتبوا أوضاعهم في ضوء القواعد القانونية النافذة لكنهم تعرضوا لقرارات مباغته صادرة عن السلطات العامة في الدولة وهذا بدوره يزعزع الثقة بقوانين الدولة المالية من جهة ويؤثر على استقرار المراكز القانونية من جهة أخرى ، نذكر على سبيل المثال التظاهرات التي قام بها العشرات من التجار والمستوردين للبضائع والسلع ووكلاء الإخراج الكمركي قرب ميناء أم قصر التجاري في محافظة البصرة بتاريخ ٨ / شباط / ٢٠١٦ ، بسبب ما تضمنه قانون الموازنة العامة الاتحادية بموجب المادة (٢٤ / ب) للسنة المالية ٢٠١٦ حيث تم بموجبها فرض ضرائب مبيعات جديدة على أنواع من البضائع المستوردة منها السيارات بأنواعها بنسبة (٥%) تستوفى عند تسجيلها في دوائر المرور ، وفرض ضريبة على التبوغ والكافور بنسبة (١٠٠%) تستوفى من الهيئة العامة للضرائب مما أثار موجة من التذمر والغضب الشعبي تجاه السياسات الاقتصادية في العراق ، ولغرض معالجة ذلك الإشكال ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تحديد تاريخ معين قبل نهاية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل يلزم من خلاله السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لغرض قراءته والتصويت النهائي عليه ، ثم تبدأ بعد ذلك إجراءات المصادقة على القانون والنشر في الجريدة الرسمية لكي ينتقل إلى واقع التنفيذ الفعلي والتطبيق العملي مع بداية السنة المالية الجديدة .

كذلك الحال بالنسبة لقانون إعادة المفسولين السياسيين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ حيث أشارت (المادة ١ / أ) منه " يعاد إلى الوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام والمختلط من المدنيين والعسكريين ... المفسولين لأسباب سياسية أو عرقية ... للفترة من ١٩٦٨/٧/١٧ ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩ ... " ، وعلى صعيد الواقع العملي قد تشكلت لجان مركزية في مختلف مؤسسات الدولة للنظر في طلبات المفسولين السياسيين تقدم توصياتها

بعد اتخاذها كافة الإجراءات القانونية الواجبة الإلتباع ، وإصدار أوامر إدارية بإعادة التعيين لمن استوفى كافة الشروط المطلوبة قانوناً ، ومنحهم كافة المستحقات المالية من رواتب ومكافآت وامتيازات كلها تدخل في باب النفقات في الموازنة العامة ، واحتساب مدة الفصل السياسي لأي سبب كان خدمة لأغراض العلاوة والترفيح والتقاعد لمن لديه خدمة فعلية لا تقل عن سنة وحسب ما نص عليه القانون ، أي أنّ فترة الإبعاد تم احتسابها لكافة الأغراض ، وقد أشارت تعليمات قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٧ " تخويل وزير المالية الاتحادي استحداث الدرجات والعناوين الوظيفية للمفصولين السياسيين التي صدرت بشأنهم قرارات من لجنة التحقق الصادرة عن لجنة إعادة المفصولين السياسيين المشكلة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء مع مراعاة محاور عديدة منها، تكون إضافة مدة الفصل السياسي على آخر عنوان وظيفي ترك فيه المفصول وظيفته ، وإذا حصل من فصل سياسياً على شهادة أعلى بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ فيتم احتسابها وفقاً للمادة (١/ثالثاً/د) من القانون رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٢ قانون تعديل قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وتحتسب فروقات الرواتب على أساس الشهادة التي عُين عليها قبل فصله من الوظيفة أو التي حصل عليها أثناء مدة الفصل السياسي ... " الخ من المحاور التي اقتضتها تلك التعليمات (١) .

والوضع في مصر لا يختلف كثيراً عن الوضع في العراق إذ صدرت العديد من الفتاوى والقرارات عن مجلس الدولة المصري التي تقضي بإعادة من فصل لأسباب سياسية إلى الخدمة ومنها الفتوى التي قضت " ... إعادة المفصولين سياسياً إلى الخدمة ... واعتبار مدة الخدمة متصلة بالنسبة للعاملين بعد إعادتهم للخدمة ... وأحقّيته بالعلوة التي استحققت خلال مدة الفصل والترقيات التي نالها بالاقدمية المطلقة خلال هذه المدة ... " (٢) .

خلاصة القول أنّ الظروف القانونية التي كانت الأساس الذي ارتكزت عليه الإدارة في اتخاذ قرارها وما يتضمنه من جنبه مالية سواء كانت داخلة في باب النفقات العامة أو في باب الإيرادات العامة من الموازنة ، إذ ما شاب تلك الظروف أي تغيير فإنّه يستلزم معه

(١)- للمزيد يُنظر تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٧ (القسم الثالث / الملاكات / التعيين / رابعاً) .

(٢)- ينظر فتوى مجلس الدولة المصري ، العدد(٩٢٢-١٢٦٢) سنة ١٤٤٠ ، جلسة ١١/٣/١٩٧٢ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج١ ، ط١ ، دار العدالة للنشر والتوزيع القاهرة ، مصر ، ٢٠١٨ ، ص٢١١ .

تدخل الإدارة لإعادة النظر بقراراتها لمواكبة التجدد والتغير الذي طرأ على الواقع الإداري وتحقيقاً للمصلحة العامة .

الفرع الثاني

أثر تغير الظروف القانونية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي

إن لكل قرار إداري فردي صادر عن جهة الإدارة سبب دافع لاتخاذِهِ ، وعندما تتراجع الإدارة عن ذلك القرار سواء بسحبه أو إلغائه كسُبل معالجة لأبد من أن تكون هناك أسباب وراء ذلك الإجراء ومن هذه الأسباب تغير الظروف القانونية التي صدر القرار مُستندا إليها بما أن القرارات الإدارية الفردية منها ما يتولد عنها حقوق مكتسبة بضمنها الحقوق المالية نذكر على سبيل المثال الحق في الراتب أو المُستحقات المالية المُترتبة على صدور قرار بعد مُصادقة لجنة التحقق من إعادة المفصولين السياسيين أو صدور قرار بالترفيه... الخ من القرارات التي تحتاج إلى المال الكافي لتغطيتها من موازنة الدولة ، وفي الوقت ذاته هناك قرارات فردية لا تولد تلك الحقوق ، فان المُقرر كقاعدة عامة بشأن تغير الظروف القانونية سواء تمثلت بإلغاء أو تعديل تشريع أو قرار تنظيمي صدر القرار الفردي مستندا إليه وتأثيرها على القرارات الإدارية التي يتولد عنها حقوق مُكتسبة فان ذلك التغيير لا يمس الحقوق الناشئة عن القرار الفردي الذي صدر تنفيذاً للقاعدة القانونية القديمة ، ما لم ينص القانون الجديد على خلاف ذلك ، ومن ثم فإن تغير الظروف القانونية التي يترتب عليها صدور قاعدة قانونية جديدة لا يمكنها التعدي على الحقوق المكتسبة المتولدة عن القرارات الفردية (١) .

في فرنسا القاعدة المُسلم بها في الفقه والقضاء الفرنسي ، أن تغير الظروف القانونية لا يؤثر على مشروعية القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق فهي تظل قرارات قابلة للتطبيق (٢) ومن ثم فان القرارات الفردية تُقدر مشروعيتها كأصل عام في ضوء القواعد القانونية القائمة وقت صدورها ، وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي تطبيقات قضائية بهذا الصدد نقف على أحد هذه التطبيقات والذي تتلخص حيثياته " ... إن المُدعي بلغ سن الإحالة إلى التقاعد وفقاً للقانون النافذ في حينه ، وفيما بعد صدر قرار عن وزير المالية في (٨ / فبراير / ١٩٤٦) بإحالاته إلى التقاعد لكن هذا القرار لم يتم تبليغ المُدعي بمضمونه ،

(١)- محمود حمدي عباس ، المصدر السابق ، ص ٢٧٠.

(٢)- د. حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، المصدر السابق ، ص ١٥٩.

بعد ذلك صدر قانون جديد بتاريخ (١٥ / فبراير / ١٩٤٦) يقضي برفع سن الإحالة إلى التقاعد وان المدعي ضل يمارس أعمال وظيفته تحت ذريعة عدم تبلغه بقرار الإحالة على التقاعد إلا بعد صدور القانون الجديد القاضي برفع السن القانوني ، لكن مجلس الدولة الفرنسي قضى بعدم أحقية المدعي في الاستمرار بالوظيفة من اليوم التالي لبلوغه سن الإحالة للتقاعد وطبقاً للقانون القديم ؛ كون القرار الصادر بإحالاته إلى التقاعد صدر صحيحاً في ظل القانون القديم بغض النظر عن تاريخ إعلانه بالقرار...^(١) .

يُلاحظ من القرار أعلاه أنَّ القانون المُعول عليه هو القانون القديم والذي إعتكزَ عليه القرار الإداري ابتداءً عند البحث عن مشروعية ذلك القرار لظالما قد صدر صحيحاً في ضل الأوضاع القانونية السابقة ، ولا أثر لما أستجد من ظروف على الرغم من إن القانون الجديد قد رفع سن الإحالة للتقاعد وبإمكان ذلك أن يعود على المعني بالقرار بمستحققات مالية وهذه الأخيرة تدخل في عداد النفقات العامة التي تقع على عاتق الخزينة العامة للدولة مقارنة بالمستحققات التي يتقاضاها عند إحالاته للتقاعد ، لكن تبين لنا من القرار أعلاه عدم استفادة المُدعي من ذلك ، ولزاما على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الحالات التي يترتب عليها فروقات مالية للفترة التي بقي فيها المُدعي مُستمرّاً بالوظيفة بينما هو مُستحق الإحالة للتقاعد ، وأن يتم تحصيل تلك الفروقات وفقاً للقوانين والتعليمات السارية وإعادتها كإيراد للخزينة العامة للدولة .

أما بالنسبة لمدى تأثير تغير الظروف القانونية على القرار الفردي المولد لحق على صعيد القضاء الإداري في مصر، نجد أنَّ القضاء الإداري المصري لم يسرِ على وتيرة واحدة بخصوص تأثير تلك القرارات بفكرة التغير في الظروف القانونية ، تارة قضى بتأثر تلك القرارات بالظروف المستجدة وان رتبت حق مُكتسب ، وتارة أخرى لم يجعل للظروف المستجدة أثراً على القرار المولد لحق مُكتسب ، نقف بهذا الجانب على ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في قضية تتلخص وقائعها " ... إن وزارة المعارف أصدرت قرار بمنح علاوة الماجستير للسيد ... مقدارها ... واستمر صرفها لفترة معينة ، وفيما بعد صدر قرار بسحب القرار الصادر بالعلاوة وتحصيل المبالغ التي تم صرفها بأثر رجعي ، بعد إن تبين للوزارة إن المدعي قد رُقّي إلى الدرجة الخامسة ، وأصبح معدوداً من وقت حصوله على شهادة الماجستير بتاريخ ... وبدرجة أعلى من الدرجة المقررة لمؤهله طبقاً

(١)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، قضية (Henrique) ، تاريخ الجلسة ٢٣/١٢/١٩٤٩ ، مارسون لون ، بروسيير في ، جي بريبان ، ترجمة د. أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، المصدر السابق ، ص١٥٦.

لما ورد في القواعد التي تضمنها كتاب وزارة المالية الدوري والذي نص على أنه إذا حصل الموظف على دبلوم ممتاز أو شهادة إضافية وهو في درجة أعلى من الدرجة المقررة لشهادته فلا تمنح له العلاوة الإضافية... " (١) .

تبين لنا من القرار أعلاه أن المتغيرات القانونية قد ألزمت الوزارة بسحب القرار الإداري الصادر عنها وإن كان قد رتب مستحقات مالية لصاحب الشأن توافر لها المال الكافي لتغطيتها وإلا ما قامت الإدارة بصرفها ، لكنّها لجأت لإجراء السحب كسبيل للمعالجة المواكبة ما استجد من أوضاع لاحقة على صدور القرار الإداري بمنح العلاوة وأنّ المبالغ التي تم استيفاءها تنفيذاً لقرار السحب تدخل كإيراد للخزينة العامة للدولة .

وفي حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضى بعدم تأثر القرار الفردي الذي أنشأ حق مكتسب لصاحب الشأن بالمستجدات القانونية ، جاء فيه "...إن العبرة في تقدير صحة القرار الإداري الفردي هي وقت صدوره دون أثر للظروف اللاحقة المستجدة فلا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته ، جعل أثر الظروف ينعطف على الماضي لإبطال قرار صحيح أو تصحيح قرار صدر باطلاً في حينه..." (٢) .

وفي حكم آخر لها تلخص وقائعه "... فرصة الترقيّة كانت مُتاحة ... وإنّ بعض الزملاء في وزارة الخارجية الذين يلون المُدعي في ترتيب الأقدمية قد رقوا وحصلوا على زيادة في الراتب نتيجة تسوية حالتهم وفقاً للكادر الجديد المُطبق على موظفي السلك الدبلوماسي والقمصلي اعتباراً من (١/يوليو/١٩٦٤) ، فليس من شأن ذلك كله أن ينال من صحة وسلامة القرار المطعون فيه ؛ كون مشروعية القرار تُبحث على أساس الأحكام القانونية المعول بها وقت صدوره وعلى ضوء الظروف التي كانت قائمة آنذاك دون أن يُؤخذ بالاعتبار ما يستجد منها بعد ذلك ..." (٣) .

تبين لنا من خلال ما تقدم أنّ القرارات القضائية التي تقضي بعدم تأثر القرار الفردي بالظروف القانونية المُستجدة يستوي فيها القرارات التي تحمل جنبه مالية لصاحب الشأن

(١)- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، القضية رقم (٥٠٦) ، تاريخ الجلسة ١٥/٦/١٩٥٠ ، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط <https://sub.eastlaws.com> . تاريخ الزيارة ٢٦/٢/٢٠٢٥ .

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٠٦٠) ، لسنة ٢٧ق) ، تاريخ الجلسة ٤/٤/١٩٧٨ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٥/٣/٢٠٢٥ .

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٨٠) ، تاريخ الجلسة ١١/١١/١٩٦٧ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٥/٣/٢٠٢٥ .

والتي تُرجمت الإدارة على إنفاقها وتوافر المال الكافي لتغطيتها وان دخلت من باب النفقات العامة ، فلا ينال من صحة هذه القرارات أي متغيرات لاحقة مادامت هذه القرارات قد صدرت مشروعة وفقاً للأحكام القانونية التي كانت قائمة وقت إصدارها .

أما بالنسبة للوضع في العراق فعند تعديل تشريع قائم دون التعرض لإلغائه من قبل السلطة التشريعية لدواعي توجب الحفاظ على أجزاء القانون الأخرى^(١) ، فإنَّ القرار الإداري الفردي الصادر في ظل القانون القديم يتأثر بما يستجد من تغيير، نذكر على سبيل المثال (تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ بالقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩) ، فعلى صعيد الواقع العملي نذكر حالة موظف كان خاضعاً للمادة (١/أولا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ في حينها ، وكان لديه خدمة فصل سياسي وقد حصل على قرار سنة ٢٠١٥ ، واستناداً للمادة (٤/ثالثاً) من قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ حدد سن الإحالة للتقاعد (٦٨) سنة وقبل إكمال الموظف المعني بالموضوع (٦٥) سنة ، وفي سنة ٢٠١٩ صدر التعديل الأول رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، وأوضحت المادة (٢/أولاً /ثانياً) الاستثناءات من أحكام السن القانونية للإحالة إلى التقاعد للمفصولين السياسيين فأصبح لا يزيد على (٦٥) سنة من العمر وليس (٦٨) سنة ، وهو السن الذي يروم بلوغه من خلال استمراره بالخدمة ، فردت هيئة التقاعد الوطنية طلبه ببادر بالاعتراض أمام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين فاصدر قرار جاء فيه " ...ولدى عطف النظر على القرار المطعون فيه وجد أنه صحيح وموافق للقانون ... تم منحه الحقوق التقاعدية ... وصدور للمعتراض أمر جامعي ... يقضي بتمديد خدمته لمدة ثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ بلوغه السن القانوني للإحالة إلى التقاعد ... وبما أنَّ المعتراض مشمول بقانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥) المعدل فيكون سن الإحالة للتقاعد (٦٥) سنة ... وبما أنَّ المعتراض قد بلغ هذا السن بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١ فيكون طلبه فاقداً لسنده القانوني ... " (٢) .

تبين من القرار أعلاه كيف أنَّ تعديل القانون الذي يعد احد الصور المتأثية من تغيير الظروف القانونية قد حال دون قيام الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري وتمديد مدة الخدمة لحين بلوغ الموظف المعني بالقرار أعلاه سن (٦٨) سنة ؛ كون القانون قد حدد سن الإحالة

(١)- أحمد قيس مجيد ، مفهوم وصور تغيير الظروف القانونية للقرار الإداري (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة حمو رابي للدراسات ، العدد (٣٩) ، السنة التاسعة ، ٢٠٢١ ، ص ١٨١ .

(٢)- قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ، المرقم (٨٣٤ / مجلس تدقيق) ، بتاريخ ٢٠٢٤ / ٦ / ١٠ ، قرار غير منشور .

للتقاعد ممن هو مشمول بقانون الفصل السياسي ، فهذا دليلٌ واضح على وجوب موافقة القرار الإداري للظروف القانونية الجديدة ، حتى وإن كان القرار الإداري يحمل في طياته مزايا ومستحقات مالية لصاحب الشأن .

أما بالنسبة لموقف القضاء العراقي فقد سار على نهج نضيره الفرنسي ولاحظنا من خلال التطبيقات القضائية أنّ القرار الإداري الفردي طالما ولّد حق مكتسب فهو لا يتأثر بالتغيير اللاحق للظروف ، نقف بهذا الجانب على القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري حول قيام أحد المواطنين بتقديم طلب إلى دائرة بلدية ... يروم من خلاله الحصول على رخصة بناء سكني داخل حدود التصميم الأساس للمدينة بعد استيفاءه لكافة الإجراءات المطلوبة ، وعندما صدر قرار إداري بمنح الرخصة إلا أنّ الدائرة امتنعت عن تسليمه للمعني بالقرار بحجة عدم دفع رسوم أقرها قانون الموازنة العامة الذي تم تنفيذه بعد صدور القرار الإداري من البلدية وفي السنة المالية ذاتها ، فقدّم المواطن طعناً أمام محكمة القضاء الإداري كون الرسم الجديد لم يكن منصوصاً عليه في القانون عند تقديم الطلب وحتى عند صدور القرار الإداري بمنح رخصة البناء كونه قد صدر قبل سريان قانون الموازنة العامة لذا قضت المحكمة " ... إن القرار الإداري بالموافقة على إصدار رخصة البناء قد صدر مشروعاً ومستكماً لشروطه وبذلك أصبح قابلاً للتنفيذ ، وإن فرض رسوم لاحقة لا يسري على قرارات صدرت قبل نفاذ قانون الموازنة العامة ؛ احتراماً لمبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات المالية ومبدأ استقرار المركز القانوني للمواطن ... " (١).

يستشف الباحث من القرار أعلاه حرص القضاء على الحيولة دون تغليب الاعتبارات المالية على المبادئ الإدارية الأساسية خاصة عندما تؤدي تلك الاعتبارات المساس بالحقوق المكتسبة المتولدة جراء قرارات إدارية صدرت مشروعاً أو تحاول تعطيلها.

وفي حالات أخرى قد يصدر القرار الإداري الفردي مخالفاً لقرارات تنظيمية ، فالواقع العملي أثبت وجود العديد من الحالات التي صدرت فيها تلك القرارات مخالفة وغير متوافقة مع القرارات التنظيمية (٢) نذكر على سبيل المثال القرار الإداري الصادر عن جهة

(١) - قرار محكمة القضاء الإداري ، رقم (١٤٢) ، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٧ ، قرارات مجلس الدولة وقتناواه لعام ٢٠٠٨ .

(٢) - ومن هذه الحالات أيضاً نذكر القرار الصادر عن وزير الإعلام المصري ... الذي خالف فيه تعليمات تنفيذ الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢١ ، التي توجب ترشيده الإنفاق ، فتم استجوابه من قبل مجلس النواب المصري كونه تجاوز حدود الصرف فضلاً عن وجود مخالفات مالية أثبتتها الجهات الرقابية بعد تدقيق الحسابات الختامية لوزارة الإعلام لسنة (٢٠١٩ - ٢٠٢٠) ، حيث أصدر الوزير أعلاه قراراً بصرف مبلغ تجاوز (خمسة

الإدارة بحق موظف تغير عنوانه الوظيفي إلى (ر/ أبحاث أقدم) إلا أنّ جهة الإدارة قد منحتة مخصصات العنوان الفني ونسبتها ١٠٠% وليس عنوان إداري ، وفيما بعد تم تشكيل لجنة تدقيقية بخصوص هذا الموضوع والتي أوصت بأن العنوان الوظيفي للمعني بالموضوع هو إداري وليس فني واستنادا للأمر الوزاري الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الدائرة القانونية والإدارية المرقم (ق /٤/٢/٤٦٢ ، في ٢٠١٢/٢/٢١) والذي بموجبه تم منح مخصصات ١٠٠% إلى خريجي قسم الرياضيات حصراً وهذا ما لا يسري على الحالة أعلاه فقامت الإدارة بإصدار قرار إداري قضى بسحب تلك المبالغ المستوفاة وبأثر رجعي كسبيل لمعالجة الحالة ، ووفقاً للقوانين والتعليمات الخاصة باستحصال أموال الدولة وإعادتها كإيراد للخزينة العامة وكذلك تعديل العنوان الوظيفي إلى عنوان إداري^(١) .

أما إذا كان القرار الإداري الفردي غير منشأ لحق مكتسب ، فالمنطق القانوني يقضي بإمكانية تدخل الإدارة لتعديل القرار ؛ كون الحجر الأساس الذي يستند إليه مبدأ عدم جواز سحب أو إلغاء القرار الإداري المشروع هو احترام الحقوق المكتسبة ونظراً لعدم وجود تلك الحقوق فبإمكان الإدارة التدخل^(٢) ، أي أنّ الإدارة تستطيع سحب القرار أو إلغاءه كسبيل تلجأ إليها لمعالجة الأوضاع وفقاً لما يُستجد من ظروف قانونية .

=ملايين جنيه مصري) لغرض شراء سيارات له ولمرافقيه مما تسبب في إهدار خزينة الدولة وعدم تعامله مع الفقرة التي تقضي بترشيد الإنفاق الواردة في تعليمات تنفيذ الموازنة العامة ، التقرير الصادر عن لجنة الإعلام والثقافة المصرية في مجلس النواب حول المخالفات المالية لوزير الإعلام المصري ، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المصري <https://www.parliament.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/١٥ .

(١)- للمزيد ينظر كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية والإدارية ، بالعدد (١٤٥٢٩) بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٦ .

(٢)- د. انس جعفر ، مصدر سابق ، ص ٢١١ .

المطلب الثاني

تأثير تغير الظروف الواقعية على تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي

تمارس الإدارة مجموعة من التصرفات القانونية منها إصدار القرارات الإدارية سواء كانت قرارات تنظيمية أو قرارات فردية تحمل طابعاً مالياً وسواء كانت داخلية في باب النفقات العامة أو الإيرادات العامة من موازنة الدولة ومُستندة في إصدارها إلى أساس قد يكون قانونياً وقد يكون واقعياً ، وقد سبق وإن بينا في المطلب الأول ضرورة موافقة تلك القرارات للقواعد القانونية ليست فقط القائمة وقت صدورها بل تضل مواكبة للتغيير اللاحق الذي يطرأ على تلك القواعد طيلة فترة سريانها ، كذلك الحال بالنسبة للظروف الواقعية فقد تكون في حالات مُعينة شرطاً لاستمرار القرار الإداري وسلامته ، فلا بد من مواكبة الإدارة للتغيير الذي يطرأ على الظروف الواقعية ؛ من أجل موائمة القرارات الصادرة عنها لتلك الظروف وان تسعى للتدخل سواء بإلغاء القرار أو سحبه ؛ من أجل أن يكون قرارها ملائماً للظروف الواقعية الجديدة ، وبغية الوقوف على أثر الظروف الواقعية على القرارات الإدارية التي تحمل في طياتها جنباً مالياً سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية أشرنا تقسيم المطلب على فرعين سنيين بالفرع الأول أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي فيما نستعرض بالفرع الثاني أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي .

الفرع الأول

أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية التنظيمية ذات الطابع المالي

إنَّ للقرار الإداري التنظيمي الصادر عن الإدارة سواء كان يحمل طابعاً مالياً أو لا سبباً واقعياً يكون الأساس الذي يدفع الإدارة إلى إصداره ، وان المقصود بالظروف الواقعية " الواقعة أو الوقائع المادية الحالة والتي تمثل شرطاً لصدور القرار الإداري إذ تمثل السبب الدافع لتدخل الإدارة وإصدار القرار الإداري " (١).

(١) - محمود عبد علي الزبيدي ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٢ .

كما تعرف بأنها " مجموعة الأعمال المادية أو الواقعية الحالة أو المستقبلية التي يشترط القانون توافرها حتى تتمكن الإدارة من إصدار القرار الإداري ؛ ليكون ملائماً للظروف المحيطة به " (١) .

وبصدد التعريف أعلاه نود بيان مسألة ألا وهي أنّ النص على الظروف الواقعية قد يرد ابتداءً في القاعدة القانونية ومن ثم تصبح سلطة الإدارة مُقيدة بإصدار القرار الإداري عند تحقق تلك الظروف ، كحالة منح التراخيص فقد يحدد القانون الشروط الواجب توافرها لمنح الترخيص فان توافرت تلك الشروط وجب على الإدارة منحه ، وهذه الحالة توصف بموجبها الظروف الواقعية بأنها ظروف واقعية قانونية (٢) ، ونذكر بهذا الصدد وعلى سبيل المثال عندما تعرض العالم إلى أزمة اقتصادية تمثلت بانتشار جائحة كورونا على رقعة الخريطة العالمية وبدون تمييز ، وعلى أثر تلك الظروف أشار قانون الموازنة العامة الاتحادية في العراق لسنة ٢٠٢١ إلى برنامج دعم جائحة كورونا (٣) وهو ظرف غير متوقع الحصول وهدد سلامة الإنسان في حينه ، وبمقتضى ذلك فقد صدرت حزمة من القرارات من قبل الحكومة العراقية توخت من خلالها تقويض انتشار الوباء ومن هذه القرارات (قيام وزارة المالية بتخصيص مبالغ مالية لوزارة الصحة / دائرة صحة الرصافة ، يعد من باب الطوارئ من اجل تسديد أجور الفنادق التي خصصت لحجر الوافدين من السفر ؛ لمنع انتشار الفيروس وتسديد مستحقات الأوكسجين المستلمة إلى دوائر العيادات الطبية الشعبية) (٤) ، وكذلك صدور الأمر الديواني الذي تضمن قيام وزارة المالية بتحويل مبلغ مقداره (٥٠ مليون دولار) إلى حسابات وزارة الصحة ؛ لغرض شراء الأدوية والمستلزمات الصحية (٥) ، فعلى الرغم من الأعباء المالية التي أرهقت الخزينة العامة للدولة ، إضافة إلى الآثار السلبية التي خلفتها تلك الظروف من أهمها انخفاض غير مسبوق بأسعار النفط الخام وحدوث تدهور في عائدات العراق من الصادرات النفطية والتي يعول عليها في تمويل موازنته العامة وهذا بدوره انعكس حتى على تنفيذ المشاريع المدرجة

(١)- د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠٧ .

(٢)- محمود حمدي عباس ، المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٣)- للمزيد يُنظر المادة (١٠/ثانياً) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ ، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية السنة المالية ٢٠٢١ ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) ، بتاريخ ٢٠٢١/٤/١٢ .

(٤)- قرارات صادرة عن رئاسة الوزراء ، بجلسته الاعتيادية الحادية والعشرين ، بتاريخ ١/يونيو / ٢٠٢١ ، منشورة على الموقع الإلكتروني <https://shafaq.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/١٥ .

(٥)- ينظر المادة (٦ فقرة ١٢) من الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢١ .

في خطة الموازنة الاستثمارية^(١) ، لكن القرارات المتخذة لمواجهة تلك الظروف التي لم تدخل في حسابان وتوقع الإدارة وتعد خارجة عن إرادتها إنما وجدت أساسها في قانون الموازنة العامة ، في حين إن لم ترد الظروف الواقعية للقرار الإداري في قاعدة قانونية وهذا هو الغالب الأعم فإن الإدارة تتدخل بالوقت والوسيلة التي تراها مناسبة ؛ لمجابهة تلك الظروف تحقيقاً للمصالح العام وضماناً لحسن سير العمل بالمرفق العام .

فعند تعرض الظروف الواقعية التي استند عليها القرار الإداري التنظيمي للتغيير فلا بد من تدخل الإدارة لتعديل قرارها^(٢) ، كسبيل للمعالجة لملائمته لما يستجد من ظروف واقعية كون التغيير الذي يطرأ على هذه الظروف قد يؤدي إلى إصابة القرار بعيب عدم الملائمة اللاحق وبالتالي يكون موجباً لتدخل الإدارة ، وإن المقصود بالتغيير في الظروف الواقعية "إن الوقائع التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ قرارها قد تغيرت عما كانت عليه عند اتخاذ القرار"^(٣) . نقف بهذا الصدد على القرار الصادر عن أمانة بغداد الذي منع بموجبه المواطنين من تشييد الأبنية في مناطق معينة للاعتقاد الذي ساد لدى بعض المؤسسات من وجود النفط في تلك المناطق لكن بعد إجراء الحفر والتنقيب تبين عكس ذلك ، الأمر الذي جعل القرار الصادر عن أمانة بغداد غير ملائم للظروف مما استوجب إلغائه^(٤) .

تبين للباحث من القرار أعلاه أن الاعتقاد الذي خطر في حسابان بعض المؤسسات من وجود النفط في بعض المناطق والتي منعت وفقاً للقرار الأول من تشييد الأبنية ، لما للنفط من أهمية كبيرة حيث تمثل إيراداته الشطر الأعظم من إيرادات الخزينة العامة للدولة العراقية ، لكن تبين عدم وجوده مما دفع الجهة الإدارية مُصدرة القرار إلى إلغائه .

وحرى بنا بعد استعراضنا لفكرة التغيير في الظروف الواقعية أن نميزها عن الظروف القانونية ومن محاور عديدة وكما يلي :

-
- (١) - صفاء نعمة حواري ، سلطة الإدارة في مواجهة أثر الأزمة المالية على مشاريع الموازنة الاستثمارية في العراق رسالة ماجستير ، كلية القانون ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢٠ ، ص ١٦ .
(٢) - د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٩٧ .
(٣) - د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص ٢٤٩ .
(٤) - د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٩٣ .

أولا - من حيث تنبئ الإدارة بحصول التغيير في الظروف

بالنسبة للتغيير في الظروف القانونية فإنَّ الإدارة تتنبأ بذلك التغيير وتكون على علم به ، أما التغيير في الظروف الواقعية ففي الغالب الأعم غير وارد في حسابان وتوقع الإدارة بل قد يرد فجأة^(١) .

ثانيا - من حيث سلطة الإدارة في مجابهة التغيير في الظروف

بالنسبة للتغيير في الظروف القانونية تكون سلطة الإدارة مُقيدة في مواجهة التغيير الحاصل بتلك الظروف ، أما بالنسبة للتغيير في الظروف الواقعية إنَّ لم ينص عليها القانون ، فإنَّ سلطة الإدارة تكون تقديرية لكي تتخذ الإجراءات المناسبة لمجابهة ذلك التغيير بما يحقق الصالح العام^(٢) .

ثالثا - من حيث الأسلوب المُتبع في إلغاء القرار الإداري استجابةً للتغيير في الظروف

إنَّ تدخل الإدارة وإلغاء القرار الإداري استجابةً للتغيير في الظروف القانونية قد يكون صريحاَ كأن يصدر قرار جديد ينص صراحة على إلغاء القرار السابق ، أو يكون ضمنياً حينما يُنظم القرار الجديد موضوع سبق وإنَّ نضمه القرار القديم ، بمعنى آخر: إنَّ الإلغاء في حال تغيير الظروف القانونية أما صريح أو ضمني ، أما إلغاء القرار الإداري استجابةً لتغيير الظروف الواقعية فهو أسلوب الإلغاء الصريح^(٣) .

فعندما تستجد ظروف واقعية تقتضي تدخل الإدارة وإعادة النظر بقراراتها الإدارية التنظيمية لموائمة تلك القرارات للمتغيرات ، فهذه القرارات قد تجد أساسها في قانون الموازنة العامة سواء دخلت في عداد النفقات العامة التي تتولى الدولة إنفاقها أو دخلت في عداد الإيرادات العامة كعوائد للخزينة العامة للدولة ، وإزاء هذا التغيير لا تستطيع الإدارة أن تقف موقف المُتفرج لأنَّ القول بخلاف ذلك يُعرضها للمسألة وتترتب نتائج لا يُحمد عقباها ، لكن بالمقابل هناك شروط عديدة يقتضي تزامنها مع تدخل الإدارة عند إعادة النظر بقراراتها ومن هذه الشروط :

(١)- د. محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثاني ، مطبعة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٥ .

(٢)- ميثاق قحطان حامد ، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري (دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي) رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الشرق الأوسط ، ص ١٥٤ .

(٣)- د. محمد طاهر عبد الحميد ، اتجاهات جديدة في القضاء الإداري الفرنسي ، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة ، ١٩٧٤ ، ص ١٧٦ .

– حدوث تغيير مهم في الظروف الواقعية والتي تُعدّ الأساس في إصدار الإدارة لقرارها الإداري^(١).

- أن تكون الظروف الواقعية خارجة عن إرادة الإدارة^(٢).

– أن يكون التغيير في ظرف الواقعي هو السبب الباعث الذي يدفع الإدارة لإصدار قرارها الإداري^(٣).

وبما أنّ القرارات الإدارية التنظيمية بما فيها القرارات التي تحمل جنبه مالية، تُقدر مشروعيتها ليس فقط في ظل الظروف التي كانت قائمة وقت إصدارها، لكن حتى في ضوء ما يستجد من تلك الظروف؛ كون القرارات التنظيمية تصرفاً دائماً ومستمر، وهي بذات الوقت تستهدف التنظيم للمستقبل، فيجب أن تتلون وتتوافق مع الظروف الجديدة وإن تدخل الإدارة يعمل على تحقيق التوازن ما بين القرار التنظيمي والظرف الواقعي اللاحق^(٤)، وإن تأخر الإدارة في التدخل وإعادة النظر بقراراتها يدل على تأخرها في الاستفادة من هذا التغيير لتحقيق أهدافها^(٥).

في فرنسا فقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي القرارات اللائحية مجالاً خصباً تُطبق عليه فكرة تغيير الظروف الواقعية، وبالوقت نفسه إن اعتبارات الشرعية والقانونية تحول دون الاعتداد بأي تأثير لتغير ظروف الواقع على ما رتبته اللائحة من آثار في الماضي، لكن يبدو أنّ القرارات اللائحية أكثر حساسية لهذا التغيير بالنسبة للمستقبل^(٦)، وان الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Despujol)^(٧)، قد تضمن في شفه الأول إشارة إلى الظروف الواقعية تمثلت في تنظيم حركة المرور لكثرة السواح الوافدين لزيارة القلعة الكائنة في قرية شومون - سير - لورا (Chaumont surloire)، وشفه الثاني تعلق بالظروف القانونية كما سبق وأن أوضحنا ذلك في المطلب الأول، وقد أفاد الحل القضائي

(١) - د. عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب بيروت، ٢٠٠٣، ص ١١٧.

(٢) - د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار المهنا للطباعة، القاهرة، مصر، ١٩٦٨، ص ١٣٩.

(٣) - ميثاق قحطان حامد، المصدر السابق، ص ١٥٩.

(٤) - د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٥) - د. محمد طاهر عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١٧٦.

(٦) - محمود حمدي عباس، المصدر السابق، ص ١١٨.

(٧) - ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Despujol)، الطعن رقم (٩٧٦٢٣)، تاريخ الجلسة ١٩٣٠/١/٣٠ سبقت الإشارة إليه.

الذي جاء به القرار أعلاه إنَّ المستفيدين يمكنهم مطالبة مُصدر النظام التدخّل لإلغائه أو تعديله حتى بعد انقضاء مدة الطعن متذرعين بطلبهم بتغيير الظروف التي حصلت في حينها لكنَّهم لا يستطيعون أن يؤسسوا طعنهم على أسباب أخرى غير التغيير في الظروف كون مدة الطعن قد انقضت قطعاً بالنسبة لتلك الحالة^(١).

وعلى الرغم من أنَّ القرار التنظيمي أعلاه الصادر عن البلدية والذي قضى برفع رسوم الانتظار يعود بإيرادات مالية لخزينة الدولة لكنه قد يُشَل تطبيقه ويصبح ساري المفعول من الناحية النظرية فقط طالما مُنح أصحاب الشأن الحق في الطعن بعدم مشروعيته أو عدم ملائمته للظروف المُستجدة سواء أمام الجهة مُصدرة القرار أو عن طريق الطعن المباشر أمام مجلس الدولة.

أي أنَّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد تطور بصدد تأثير الظروف الواقعية والقانونية على القرارات الإدارية التنظيمية حيث أعطى للأفراد مكنة إثارة مسألة شرعية اللوائح أمام قضاء مجلس الدولة حتى وأن انقضت مدة الطعن القضائية، بعد إن كان يقضي بأن مسألة تغيير الظروف تتيح للأفراد أصحاب الشأن مطالبة الجهة مُصدرة اللائحة التدخّل لإلغائها أو تعديلها لكن لم يبسر لهم طريقاً قضائياً^(٢)، أي أنه فيما بعد عوّض المسلك القضائي بدلاً من الاقتصار على المسلك الإداري بحيث أصبح بإمكان صاحب الشأن أن يطعن باللائحة رغم فوات ميعاد الطعن بالإلغاء عند تغيير الظروف الواقعية عن طريق تقديم الطعن إلى الجهة ذاتها التي أصدرت القرار التنظيمي، وإنَّ موقف الإدارة لا يخرج عن أحد الحلين أما أن تستجيب للطاعن وهذا أقصى ما يسعى إلى تحقيقه أو تقضي برفض الطلب المُقدم صراحةً أو ضمناً فيلجأ للطعن أمام مجلس الدولة^(٣).

كما نود الإشارة بهذا الجانب إلى إن نظرية الظروف الاستثنائية تجد لها تطبيق حيوي في ميدان تغيير الظروف الواقعية فتتخذ القرارات الإدارية ضمناً لسير المرفق العام^(٤)، وقد ذهب الفقه مؤيده القضاء الفرنسي إنَّ اللائحة التي صدرت لمواجهة ظروف استثنائية

(١)- د. خالد أحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية، المجلد ٣٣، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٢٠٥.

(٢)- سلمى طلال عبد الحميد، القرارات التي يجوز سحبها وإلغائها دون التقيد بميعاد الطعن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين ٢٠١٠، ص ١١٠.

(٣)- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المصدر السابق، ص ١٠٨.

(٤)- سندس محسن محمود، أثر تغيير الوقائع على مشروعية القرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٤، ص ٢٥.

فالإدارة مُلزَمة بعدم تطبيقها بعد زوال تلك الظروف وان أثر الإلغاء يقتصر على المستقبل فقط (١) .

خلاصة القول أنّ الاتجاه العام في القضاء الإداري الفرنسي بالنسبة لأثر الظروف الواقعية العادية على القرارات الإدارية التنظيمية هو أنّ زوال هذه الظروف يؤدي إلى فقدان السبب الذي استندت عليه الإدارة في إصدار اللائحة وبالتالي عدم مشروعيتها ، إلا أنّ مجلس الدولة لم يعتبر زوال تلك الظروف مؤثراً على مشروعية القرار التنظيمي إذا كان في بقاءه ما تستوجبه المصلحة العامة (٢) .

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في مصر فقد اتضح من خلال التطبيقات القضائية على الرغم من قلتها في هذا المجال وعدم الإشارة الصريحة إلى أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية التنظيمية ، لكن لم تكن فكرة تأثر القرار التنظيمي بالطرف الواقعي غائبة عن القضاء المصري (٣) ، تشير بهذا الجانب إلى الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري والذي جاء فيه " ... إن اللوائح كالقوانين يبقى العمل بها مُستمرّاً ما دام لم تلغ صراحةً أو ضمناً ، إلا إذا نصت اللائحة على أنّ يكون العمل بها خلال مُدة معينة أو زال السبب الذي أدى إلى إصدارها أو العمل بها ، لكن بشرط أنّ يثبت في هذه الحالة أنّ السبب المذكور يُعدّ الأساس في إصدار اللائحة ... " (٤) .

نستشف من القرار أعلاه وان لم يتضمن صراحة ذكر السبب سواء كان واقعياً أو قانونياً لكن تبين من مضمونه إنّ كان السبب هو الأساس الذي أوجب إصدار القرار التنظيمي فإنّ زواله يؤثر على بقاء القرار واستمرار العمل به ومن ثم يستوجب تدخل الإدارة لإلغائه .

وقد سبق وأن اشرنا إلى أنّ نظرية الظروف الاستثنائية تتموضع في ميدان تغير الظروف الواقعية وذكرنا على سبيل المثال الأزمة العالمية التي اجتاحت دول العالم وهي أزمة وباء كورونا ، الذي يُعدّ من الأحداث غير المتوقعة ، والتي أثرت على الإيرادات

(١) - إسراء سعدون لفتة ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية على مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٠ ، ص ٩٧ .

(٢) - محمود حمدي عباس ، المصدر السابق ، ص ١٢٠ .

(٣) - سلمى طلال عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٤) - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر ، الطعن رقم (٧٢ سنة ١ قضائية) ، بتاريخ ١٩٥٣/١٢/٢١ ، حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٣٧٠ .

والنفقات الواردة في الموازنة العامة لجمهورية مصر والتي سبق وإن وافق عليها البرلمان ليتسنى للحكومة تنفيذها من خلال إصدار القرارات الإدارية^(١) بالإضافة إلى الآثار السلبية لذلك الظرف الاستثنائي تمثل أهمها بعجز الموازنة العامة لأغلب الدول ومنها مصر ، نتيجة زيادة الإنفاق العام على الخدمات الصحية^(٢)، وفي ضل تلك الظروف الاستثنائية ولغرض مجابتهها فإن الحكومة المصرية قد اتخذت العديد من القرارات المؤقتة التي استهدفت من وراءها تقديم المساندة للقطاعات الأكثر تضرراً ومن هذه القرارات (تأجيل دفع الضرائب العقارية لبعض القطاعات المتضررة ولمدة ٣ شهور ، إسقاط الضريبة العقارية لمدة ٦ أشهر على كافة المنشآت السياحية والفندقية ، زيادة بدل أعضاء المهن الطبية ٧٥% عما هو قائم ، رفع مكافأة أطباء الامتياز لكافة العاملين في المستشفيات الجامعية ... الخ)^(٣) وغيرها من القرارات التي انتهى العمل بها بانتهاء الظروف المستجدة ، ويرى جانب من الفقه في مصر أن القرارات اللائحية التي صدرت في ضل الظروف الاستثنائية تفقد سبب وجودها ومشروعيتها إذا زالت الظروف وإن تطبيقها خارج تلك الظروف أمر غير معقول^(٤) .

وتأسيساً على ما تقدم يمكن طرح تساؤل: هل يقتضي زوال الأساس الواقعي الذي استند عليه القرار التنظيمي ابتداءً تدخل الإدارة مُصدرة القرار باتخاذ إجراء مُعين أم يُلغى القرار تلقائياً بمجرد زوال ذلك الأساس ؟

للإجابة على التساؤل أعلاه : إن كل من القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد سار على وتيرة واحدة بهذا الشأن حيث إن تغير الظروف الواقعية والتي يتم ترجمتها بزوال سبب صدور القرار اللائحي يقتضي تدخل الجهة الإدارية مُصدرة القرار لعدم الزوال التلقائي لذلك القرار ، إلا في حالة تغير الظروف الواقعية الاستثنائية في القرارات اللائحية

(١) - د. منى حسين الفوردي ، القبول المالي للاقتراحات البرلمانية لتفادي تداعيات (OVID 19 C) على الموازنة العامة ص ١٠٧١ .

(٢) - د. وليد فتحي حافظ ، دور التكنولوجيا المالية في مواجهة جائحة كورونا ، دراسة تطبيقية على الحالة المصرية ، بحث مقدم إلى مؤتمر الجوانب القانونية والاقتصادية للأوبئة ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ٢٠٢١ ، ص٧ .

(٣) - للمزيد يُنظر البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة المصرية لسنة ٢٠٢٠ - ٢٠٢١ ، والمقدم من قبل د. محمد مُعيط وزير المالية المصري ، منشور على الموقع الإلكتروني - <https://budget.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/١٧ .

(٤) - سندس محسن محمود ، المصدر السابق ، ص٣١ .

التي تُتخذ في مجال القانون ، فيؤدي زوال تلك الظروف التي صدر القرار اللائحي مُستندا إليها زوال ذلك القرار بصورة تلقائية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك^(١).

أما بالنسبة لمدى تأثير تغير الظروف الواقعية على القرارات التنظيمية على صعيد القضاء الإداري في العراق فلن تجد هذه النظرية صدىً واسعاً في مجال التطبيقات القضائية ، لكن على صعيد الواقع العملي ، وبما أنّ الظروف الواقعية التي يستند عليها إصدار القرار الإداري قد تتمثل بحصول ما يُهدد النظام والأمن العاميين كحالة الحرب مثلاً فقوانين الموازنة العامة تضمنت نصوصاً خاصة خولت بموجبها رئيس الوزراء ووزير المالية الاتحادي مشتركاً استخدام مبالغ تُدرج تحت مُسمى احتياطي الطوارئ إذا وجدت حاجة ضرورية تقتضي ذلك تُستجد بعد نفاذ قانون الموازنة العامة ، مما يقتضي تدخل الإدارة لمواجهةها ، وهذا فعلاً مر به العراق سنة ٢٠١٤ حينما تمكن ما يسمى بالتنظيمات الإرهابية من السيطرة على بعض المناطق الشمالية ، وأدى ذلك إلى قيام القوات الحكومية العراقية بشن عملياتها العسكرية بمساندة الحشد الشعبي ضد التنظيم ، وما رافق ذلك من هجرة الآلاف من السكان من مناطقهم وإنّ تلك الظروف غير المتوقعة انعكست بسلبياتها على كافة بنود الموازنة العامة فتسببت بشل بعض مفاصل الدولة فواجهت الإدارات وضعاً مالياً متدهوراً لجأت جرائه إلى اتخاذ جملة من الإجراءات التي تهدف من وراءها ترشيد الإنفاق في عموم الوزارات والهيئات وإيجاد حلول إيرادية من أجل التقليل من آثار العجز الذي أصاب الموازنة العامة خاصة بعد انهيار أسعار النفط بسبب سيطرة التنظيم الإرهابي ، الذي أثر على الحياة الاقتصادية بشكل عام والموازنة العامة بشكل خاص ، فمن القرارات الإدارية التي اتخذتها الحكومة في مجال الإيرادات العامة نذكر منها :

١- القرار التنظيمي الصادر عن وزارة المالية بالعدد (٤٥٧٩) بتاريخ ٢٠١٦/١/١١ والمعنون إلى الوزارات كافة ، البنك المركزي مكتب السيد المحافظ والذي وجد أساسه في قانون الموازنة العامة الاتحادية^(٢) وقد تضمن القرار أعلاه محاور عديدة منها " تلتزم الحكومة بدعم هيئة الحشد الشعبي والنازحين مما يرتب قيامكم باستقطاع نسبة ٣% من مجموع الرواتب والمخصصات لجميع موظفي الدولة والمتقاعدين كافة وتتناقل منها ٦٠% إلى هيئة الحشد الشعبي ، ٤٠% لإغاثة النازحين يتم مناقشتها إلى وزارة الهجرة والمهجرين

(١)- محمود حمدي عباس ، المصدر السابق ، ص ٢٢٤.

(٢)- يُنظر نص المادة (٣٩) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦ ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٤) ، بتاريخ ٢٠١٦/١/١٨ .

... " ونود الإشارة إلى أنّ هذا القرار الغي وتوقف العمل به بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ حيث تضمن إلغاء الاستقطاع المقرر من مجموع رواتب موظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة (١) .

٢- تحويل جميع إيرادات هيئة الإعلام والاتصالات لعام ٢٠١٥ إلى خزينة الدولة فضلا عن المبالغ غير المصروفة للسنوات السابقة بعد استقطاع مبلغ الموازنة الخاصة بهم ، وإلزام شركات الهاتف النقال بتسديد ما عليها من غرامات ومبالغ والتزامات مالية خلال النص الأول من عام ٢٠١٥ (٢) .

٣- قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ إصدار قرارات إدارية بمنح من أكمل أربع سنوات فعلية إجازة براتب اسمي لمدة أربع سنوات بناءً على طلب الموظف وتلك القرارات قد وجدت أساسها في قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ (٣) .

وفي مجال النفقات العامة فقد اتبعت الحكومة سياسة انكماشية من أجل ترشيد الإنفاق لمواجهة الأزمة التي حلت بسبب الظروف الواقعي وقد وجدت القرارات المتخذة من قبل الجهات التنفيذية أساسها في قانون الموازنة العامة نذكر منها :

- ١- ضغط الايفادات وحصرها بتلك التي تعود بالنفع العام للبلاد (٤) .
- ٢- دمج الوزارات (الترشيح الوزاري) من أجل ضغط وترشيد الإنفاق (٥) .
- ٣- يتحمل الموظف الذي يستخدم سيارة حكومية نفقات الوقود والصيانة باستثناء السيارات التشغيلية والحقلية (٦) .

خلاصة القول أنّ زوال السبب الواقعي الذي يُعدّ الأساس في صدور القرار الإداري التنظيمي وان كان يحمل طابعاً مالياً يعني وقف العمل بهذا القرار وعدم استمراره .

(١)- المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥) بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢ .

(٢)- المادة (٢٣) أولاً / ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٥٢) بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦ .

(٣)- المادة (٣٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) بتاريخ ٢٠١٧/١/٩ .

(٤)- المادة (٣٧) خامساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٦ .

(٥)- المادة (٢١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٥ .

(٦)- المادة (٣٧) ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٦ .

الفرع الثاني

أثر تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي

إنَّ القاعدة العامة المُقررة عند بحث مشروعية القرارات الإدارية الفردية تكون وفقاً للقواعد والظروف التي لابتستها عند إصدارها ، ومن ثم لا عبرة بتغير الظروف الواقعية التي تنشأ بعد صيرورة تلك القرارات الإدارية نهائياً^(١)، خاصة وأنَّ تلك القرارات قد يتولد عنها حقوق مُكتسبة غير قابلة للمساس بها ، لكن هذا لا يعني جمود هذه القاعدة وعدم اتسامها بالمرونة وهذا ما سنقف عليه عند بحثنا لهذا الموضوع لذا سنتتبع أثرَ تغير الظروف الواقعية في محيط القرارات الإدارية الفردية بما فيها القرارات ذات الطابع المالي في كل من العراق والدول محل المقارنة .

في فرنسا لم تكن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي بشأن تأثير تغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية واسعة النطاق ، ربما يرد ذلك إلى حرص القضاء الفرنسي على الحقوق المُكتسبة المتولدة عن تلك القرارات ، وقد اتسم موقفه بالقاطع من حيث بحث مشروعية تلك القرارات بوقت إصدارها^(٢) ، ومن ثم - كأصل عام - لا أثر لتغير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية ما دام قد صدرت طبقاً للقوانين أو صدرت تطبيقاً للوائح وتولدت عنها حقوق ومراكز قانونية مشروعة^(٣) ، لكن هذه القاعدة لم تسر على إطلاقها بحيث لا يمكن سحب القرار الإداري المولد لحق أو إلغائه كسبيل للمعالجة استجابةً للتغير في الظروف الواقعية التي تطرأ لاحقاً على القرار الإداري ، فإنَّ هناك عدة حالات اتخذ فيها قضاء مجلس الدولة الفرنسي توجهاً مُغايراً للأصل العام أضحى فيه إمكانية تأثير القرار الإداري الفردي المشروع بالظروف اللاحقة ، ومن ثم إعادة النظر بالقرار المولد للحق سواء بسحبه أو إلغائه بسبب المُتغيرات التي تطرأ على الظروف الواقعية لاحقاً^(٤) .

(١)- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢٥١ .

(٢)- محمود حمدي عباس ، المصدر السابق ، ص ١٣٣ .

(٣)- محمد سعيد أحمد إسماعيل ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة القضاء الإداري ، العدد (٦) المجلد (٣) ، ٢٠١٥ ، ص ١٥ .

(٤)- رحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ٢٠٠٠ ، ص ٢٦٣ .

ومن هذه الحالات وجود نص يُخضع القرار لديمومة عِلته (الباعث على اتخاذه) ، بمعنى آخر استمرار توافر الظروف الواقعية التي صدر القرار الإداري مُستندا إليها^(١) ، كذلك حالة القرارات الإدارية الفردية التي تصدر في المجال الاقتصادي نقف بهذا الصدد على القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي تتلخص وقائعه " ... يشترك جميع مالكي المصانع المقامة على مجاري المياه الصالحة للملاحة في النفقات اللازمة لصيانة المجرى المائي ، وبناءً على ذلك فقد تحدد نصيب السيد (Pechdo) من هذه النفقات بمبلغ قدره (١٥٠) فرنك فرنسي في السنة ، على أن يُعاد النظر في ذلك التقدير كل ثلاثين سنة بموجب المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٠٧/١٢/٣ ، وما إن قامت الحرب العالمية الأولى تدهورت قيمة الفرنك الفرنسي ، فأصدرت الحكومة مرسوماً آخر بتاريخ ١٩٢٤/١٢/٤ أعادت بموجبه النظر بقيمة ما يدفعه السيد ... من نفقات وأن يُعاد النظر بتلك القيمة كل خمس سنوات ... وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالقول : إنَّ صدور القرار قبل اشتعال الحرب لا يعني عدم احتفاظ الحكومة بحقها في التعديل إذا ما ظهرت حالة جديدة تُبرر إجراءه وهذا ما تحقق بظروف الحرب... " (٢)

تبين لنا من القرار أعلاه وأن كان القرار الفردي قد صدر سليماً ومستوفياً لكافة مقوماته لكن تأثر بالظروف الواقعية التي استجدت لاحقاً والتي تمثلت بظروف الحرب وهي ظروف خارجة عن إرادة الإدارة وغير متوقعة في الوقت ذاته ، بحيث أنَّ المبالغ المُتحصلة قد أعيد النظر بها بسبب تدهور العُملة آنذاك ، هذا يعني إنَّ للإدارة الحق في إعادة النظر بالقرار الفردي وتعديله وفقاً للمُتغيرات الجديدة لكي تكون المبالغ المستوفاة متناسبة مع القيمة الحقيقية للعُملة التي تأثرت باشتعال الحرب كظرف واقعي .

وقد ذهب الفقه الفرنسي عند تحليله لهذا الاتجاه إن القرار أعلاه تمثل بإمكانية حصول التعديل للقرار الإداري الفردي الذي رتب حق مُكتسب لصالح السيد (Pechdo) ، ما هو إلا استثناءً من القاعدة العامة التي تقضي بعدم المساس بالآثار المُترتبة على القرارات الفردية سواء بالتعديل أو السحب (٣) .

(١) - محمد سعيد أحمد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص ١٨ .

(٢) - حكم مجلس الدولة الفرنسي ، قضية السيد (Pechdo) الطعن رقم (٣٩٢٩٩٨) تاريخ النطق بالحكم ١٠/٢/١٩٢٨ ، حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٦ - ٢٢٧ .

(٣) - د. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، المصدر السابق ، ص ١٥٣ .

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في مصر من مدى تأثير الظرف الواقعي على القرار الإداري الفردي المنشأ لحق مكتسب ، فالقاعدة المُستقرة إنّ القرارات الإدارية الفردية متى ما صدرت طبقاً للقوانين وأنشأت لأصحابها حقوق مكتسبة ومراكز قانونية مشروعة فلا تمتد إليها يد التغيير من جانب الإدارة^(١) ، إلا أنه نجد القانون رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٥٥^(٢) قد أفرد نصاً خاصاً بين طياته يقضي بجواز سحب القرارات الإدارية الفردية إذا ما طرأت ظروف جديدة يصبح معها القرار الفردي الصادر غير ملائم للتطبيق ، وترك تحديد تلك الظروف للسلطة التقديرية للإدارة وقد سُحبت استناداً لهذا النص العديد من القرارات الإدارية كونها غير ملائمة للمتغيرات ، كما تصدى القضاء الإداري المصري لحالات يؤثر فيها تغير الظروف الواقعية على القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً ، ومنها قرارات منح التراخيص حيث يستلزم القضاء المصري لترتيب أثر ظروف الواقع على تلك القرارات أن يكون التغيير جدياً ، أي من شأنه أن يُنشأ وضعاً مادياً أو قانونياً يتعارض مع الأساس الذي بُني عليه القرار وقت صدوره^(٣) .

خُلاصة ما تقدم إنّ القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر لم يجعل لتغير الظروف الواقعية أثراً على القرارات الإدارية الفردية التي نشأ عنها حق مكتسب ومن ثم لا مجال لسحب تلك القرارات أو إلغائها إلا في حال نص التشريع أو ورود حالات استثنائية تقضي بذلك .

أما بالنسبة للوضع في القضاء العراقي نجد أنّ هناك تباين في الاتجاهات القضائية وعدم السير على وتيرة واحدة بشأن أثر الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع المالي ، وهذا ما نستنتجه من جملة من القرارات القضائية والتي قضت بعضها بتأثر القرارات الفردية بتغير الظروف الواقعية بينما قضت الأخرى بخلاف ذلك ، ففي قرار لمحكمة التمييز (سابقاً) تتلخص وقائعه " ...إذا ما تغيرت الظروف وصدر تصميم جديد يؤدي إلى تجميل المدينة فمن حق الإدارة سحب قرارها بإجازة البناء مع تعويض صاحب

(١) - د. محمد طاهر عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ .

(٢) - نصت المادة (٩) من القانون رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٥٥ ، قانون الرقابة على الأشرطة السينمائية " يجوز للسلطة القائمة على الرقابة أن تسحب بقرار مسبب الترخيص السابق إصداره ، وفي أي وقت إذا ما طرأت ظروف جديدة تستدعي ذلك ولها في هذه الحالة إعادة الترخيص بالمصنف بعد إجراء ما تراه من حذف أو إضافة أو تعديل دون تحصيل رسوم " .

(٣) - د. فاروق عبد البر ، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، ج ١ ، مطبعة سجل العرب القاهرة ١٩٨٨ ص ٦٣ .

الشأن نتيجة تصرفها .." (١) ، بينما نجد في قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا جاء فيه " ... أن أحد منتسبي وزارة الداخلية قطاع نجدة بغداد الجديدة قد تعرض لحادث إرهابي بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩ تسبب بإصابته ونُقل إلى المستشفى وبعد خروجه تعرض مرة أخرى إلى تهديد من قبل جماعات إرهابية فاضطر إلى الهجرة ولم يستطع مراجعة دائرته ، فأصدرت دائرته قراراً باستقالته عن الوظيفة لتجاوزه المدة القانونية المسموح بها، وبعد عودته من المهجر قدم طلباً يروم فيه إعادته للخدمة إلا أن طلبه رُفض فقدم تظلم من القرار دون نتيجة ... فوجدت المحكمة أن المدعي غاب عن مقر عمله واطلعت على مجالس التحقيق التي ثبتت غيابه وعلى مبررات التهديد من قبل المجاميع الإرهابية كما اطلعت المحكمة على الاعمامات الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومنها الاعمام الذي يقضي باعتبار الفترة من ٢٠٠٦/١/١ ولغاية ٢٠٠٨/١/١ إجازة براتب وما زاد فبدون راتب... كما ظهر اسمه ضمن المُنح المقدمة من مصرف الرافدين / فرع الرافعي ... ولكل تلك الأسباب تقرر إلغاء القرار الصادر بالاستقالة وإلزام المدعي عليه بإعادته إلى الوظيفة ..." (٢) .

نستشف من القرار الأول أن القرار الإداري الفردي قد تأثر بتغير الظرف الواقعي وأن قامت الإدارة بتعويض صاحب الحق ، علاوة على ذلك في الوقت الحالي أن إجازة البناء لا تُمنح لطلابها إلا مقابل رسوم تُستوفى كإيراد للخرينة العامة للدولة وبالاستناد إلى القرار رقم (١٩) لسنة ١٩٩٧ والمعمول به حالياً^(٣) فإن عمدة الإدارة إلى سحب قرارها دون تعويض تكون قد أثرت مالياً على حساب صاحب الشأن ، أما فيما يتعلق بالقرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا نجد أنه يختلف عن سابقه ، فعلى الرغم من أن الإدارة قد أصدرت قرارها بالاستقالة نتيجة لتغيير المعنى بالقرار لكن رأت المحكمة أن الظرف الواقعي الذي كان قائماً حال دون قدرته على المباشرة بمهام وظيفته ؛ لذا قضت بإلزام الجهة مُصدرة القرار بإلغاء قرار الاستقالة وإعادته إلى الوظيفة ، ونود أن نبين مسألة في هذا الصدد ألا وهي: إن هناك بنوداً تضمنتها قوانين الموازنة العامة خاصة بمن فصل لأسباب أمنية أو وقع تحت طائلة التهديد الإرهابي ومنها نص المادة (١٢/ سابعاً/ ٣) من

(١)- حكم محكمة التمييز ، الطعن رقم (٨٠٧ / حقوقية/ ١٩٦٥) ، تاريخ الجلسة ١٩٦٥/١٢/١٩ ، مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد الأول ، ١٩٧٦ ، ص ١٦٣ .

(٢)- قرار المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (٤٢٣ / قضاء إداري / ٢٠١٠) ، تاريخ الجلسة ٢٠١٢/٦/١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٢ ، ص ٢٧٦ .

(٣)- للمزيد ينظر المادة (١/أولاً) من القرار رقم (١٩ لسنة ١٩٩٧) والذي بموجبها تم تعديل مبالغ منح إجازات البناء في بغداد ومراكز المحافظات والاقضية والنواحي .

قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٣ والذي جاء فيه " استحداث الدرجات اللازمة والتخصيص المالي لإعادة المفسولين لأسباب أمنية أو تهديد بالإرهاب من الموظفين والعسكريين والشرطة في وزارتي الداخلية والدفاع منذ عام ٢٠٠٣ " .

إنَّ النصَّ أعلاه أشار وبشكل واضح وصريح على أنه ليس من شأن الظروف الواقعية أن تؤثر على حقوق سبق وأن اكتسبها صاحب الشأن ، والدليل على ذلك أنَّ المشرع أشار في المادة أعلاه الواردة في قانون الموازنة العامة الاتحادية إلى إمكانية استحداث الدرجات اللازمة مع التخصيص المالي اللازم لتمويلها ؛ لإعادة كل من حال بينه وبين ممارسة مهام وظيفته من موظفين وعسكريين وشرطة تابعين لوزارة الدفاع والداخلية أسباب أمنية أو تعرض للتهديد الإرهابي ، وإنَّ الإدارة جهةً تنفيذيةً مُلزَمةً بتنفيذ ما تقضي به الإرادة التشريعية .

وفي ختام القول لابد من أن نعرِّج على مسألة في غاية الأهمية ألا وهي : إنَّ الإدارة عند إصدارها لقرارات فردية قد تقع في مغالطات وينجم عن هذه القرارات حقوقاً مكتسبة تتمثل بمبالغ مالية ، وفي هذا المجال نذكر القرار الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء والذي أشار إلى إطفاء المبالغ المترتبة بذمة الموظفين والناجمة عن الأخطاء الإدارية قبل سنة ٢٠١٠ كما أشار إلى عدم سريانه على المستقبل^(١) ، أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري العراقي لم يستقر على رأي ثابت بشأن موقفه من القرارات الإدارية الصادرة نتيجة وقوع الإدارة في خطأ بعد عام ٢٠١٠ ، فتارة يقضي بأنَّ الإدارة هي من تتحمل تبعه خطأها ولا شأن للموظف في ذلك لكن قيدها بشرطين :الأول :أن لا يكون هو من ضلل الإدارة وأصدرت قرارها تبعاً لذلك ، والثاني ، أن يجري سحب قرارها خلال مدة معقولة^(٢) .

وهذا ما يؤيده الباحث من أجل استقرار الحقوق والمراكز القانونية باعتبارها حجر الزاوية في البنيان القانوني ، وعدم المساس بها إلا في أضيق الحدود وطبقاً للقانون ، لكي لا يكون

(١)- للمزيد يُنظر القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم (٨١) لسنة ٢٠١٠ .

(٢)- نشير إلى القرار الصادر عن محكمة قضاء الموظفين والذي قضى بتحمل الإدارة تبعات وقوعها في خطأ إداري جاء فيه " ... لاحظت المحكمة انه ولئن كان من حق الإدارة تصحيح الأخطاء التي تقع في أوامرها الإدارية إلا انه ينبغي أن يجري خلال مدة معقولة وإلا كان في ذلك تهديد للمراكز القانونية وعدم تحقيق الأمن القانوني للأفراد ... " قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢٥/٩٤٠) ، بتاريخ ٢٠٢٥/٣/١٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني <https://council-state.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٢ .

السحب والإلغاء وسائل مُتاحة تتخذها الإدارة كيفما تشاء ومتى ما تشاء عند وقوعها في مثل تلك الأخطاء .

وفي قرارات أخرى نجده قد أُيد سحب القرارات بأثر رجعي وبدون شرط أو قيد متناسياً الاستقرار القانوني والحقوق المكتسبة للموظف (١) .

فالقرار القضائي الذي تضمن إلغاء قرار الإدارة بسحب المبالغ المُستلمة نتيجة وقوعها في خطأ يكون قد حمل ميزانية الدولة مبالغ مالية لم تكن تُصرف لو أنّ الإدارة توخت الدقة في عملها ، أما القرار الذي أُيد قرار السحب فسيعود بالمبالغ كإيراد للخزينة العامة للدولة . وقطعا للنزاع لا بد من وضع نص قانوني صريح في صلب قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥ لسنة ١٩٦٠) المعدل يتضمن معالجة أخطاء الإدارة ؛ كون الواقع العملي قد أثبت وقوع الكثير من الأخطاء الإدارية منها خاصة بالتسكين الوظيفي أو تلك المتعلقة بالوصف الوظيفي ... الخ وأنّ لا يُترك الباب مُشرعاً لاجتهادات القضاء .

خلاصة القول أنّ الموازنة العامة لا تؤثر في وجود القرار الإداري ولا في مشروعيته عند تغير الظروف القانونية أو الواقعية ، وأنّما يقتصر دورها - إن وجد - على حدود التنفيذ من حيث الزمان والوسيلة دون المساس بالأثر القانوني للقرار .

(١)- ومن القرارات القضائية التي أُيدت سحب القرار الإداري نتيجة وقوع الإدارة في خطأ وان كان قد ترتب عليه مبالغ مالية مستوفاة من قبل من صدر بحقه القرار الإداري ، القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه " ... ترى المحكمة الإدارية العليا إن قرار استرداد المبالغ صحيح ؛ كون الدائرة قد وقعت في خطأ عند صرف الزيادة في الراتب والمخصصات عن فترة الفصل السياسي قبل أن يصبح القرار الصادر فيها نهائياً ... " ينظر قرار المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (١٤٩٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٩ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩ ، ص ٤٥٣ - ٤٥٤ .

الفصل الثاني

الرقابة على القرارات الإدارية

الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة



الفصل الثاني

الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة

تُعدّ الموازنة العامة أداةً أساسية في تحقيق السياسة المالية للدولة ، فلكي تتحقق الأهداف المرسومة فيها تُمنح الجهات الإدارية صلاحيات واسعة لاتخاذ قرارات تنفيذية تتعلق بجباية الإيرادات وصرف النفقات ، ضمن الإطار الذي رسمته القوانين والأنظمة المالية ، فالقرارات الإدارية على الرغم من أهميتها لتسيير المرافق العامة لكنّها يجب أن تخضع لرقابة دقيقة تضمن احترام قواعد المشروعية المالية من جهة وتمنع الانحراف والإسراف عند استخدام المال العام من جهة أخرى ، فبرزت أهمية الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة لضمان حُسن الأداء المالي والإداري ، وتحقيق الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام فقد تخرج السلطة التنفيذية عن الحدود التي رسمها قانون الموازنة العامة ، فتأتي أهمية الرقابة كوسيلة ضبط لمنع المخالفات والتجاوزات والتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة مع ما تحقق منها بالفعل ، ومن أجل المحافظة على حرمة الأموال العامة التي تتضمنها موازنة الدولة سواء تمثل ذلك بتحصيل الإيرادات أو بإنفاقها والوقوف على مكامن الخلل ومحاولة إيجاد السبل الكفيلة لمعالجته ، الأمر الذي يقتضي ضرورة وجود رقابة فعّالة وتلك الرقابة تختلف باختلاف الجهات التي تمارسها فقد تكون رقابة إدارية تُمارسها ذات الجهات الإدارية مُصدرة القرار ، أو قد تكون الرقابة قضائية تمارسها المحاكم تراقب تنفيذ سياسة الدولة المالية ؛ لتحقيق الأهداف المرجوة من تنفيذ الموازنة العامة من قبل الجهات الإدارية ، وهي جميعها تهدف إلى التأكيد من أنّ تنفيذ الموازنة العامة يجري ضمن حدود القوانين والتعليمات ، ومن هذا المنطلق تأتي دراسة الرقابة على القرارات الإدارية المنفذة للموازنة العامة كأحد المواضيع الحيوية في مجال القانون الإداري والمالي ؛ لما لها من أثرٍ مباشر في صيانة المال العام ، ولغرض الاستزادة حول الموضوع ارتأينا تقسيم الفصل على مبحثين الأول سنتناول من خلاله الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة وسنخصص الثاني للرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة .

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة

نظراً لاتساع نطاق ومجالات عمل الإدارة وتضخم الجهاز الإداري وتعدد أجهزته ، فإن الوقوع بالأخطاء والمخالفات فيما يُتخذ من قرارات إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية وخاصة فيما يتعلق بالجانب المالي أمرٌ مُحتمل ومن ثم لا تتحقق الغاية المُبتغاة من إصدارها، ومن أجل تجنب تلك الأخطاء والانحرافات وعدم ضياع واردات الدولة إلا ضمن الأهداف المخصصة لها وتوجيه النفقات ضمن الأبواب المرصودة لها في قانون الموازنة العامة فالحاجة تقتضي وجود جهاز إداري كفوء يتولى عملية مراقبة تنفيذ القواعد المالية الواردة في موازنة الدولة ، وهذا يُعدّ عملاً قانونياً التزم به السلطة التنفيذية كونها الجهة المسؤولة عن تنفيذ جميع الخطط الاقتصادية والمالية ، كذلك تنفيذ القوانين وإدارة أموال العامة عن طريق الأجهزة المختلفة ؛ لذا كان لها حق مُتابعة ورقابة الخطوات التي تقوم بها الجهات الإدارية في مختلف مؤسسات الدولة ، لكن هذا يتطلب وجود وسائل شتى تُكتشف من خلالها المخالفات المالية لغرض الوقوف عليها وإمكانية معالجة ما يشوبها من خلل أو إتياع إجراءات معينة تصل بها إلى تلك المعالجات ، ومن أجل الإحاطة بما تم ذكره على شيء من التفصيل سنتولى تقسيم هذا المبحث على مطلبين نتناول بالمطلب الأول الجهات المختصة بالرقابة الإدارية على قرارات تنفيذ الموازنة العامة ، أما المطلب الثاني يتضمن الحديث عن وسائل الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة .

المطلب الأول

الجهات المختصة بالرقابة الإدارية على قرارات تنفيذ الموازنة العامة

إنَّ حماية الأموال العامة وضمان حُسن تحصيلها وإنفاقها من أسمى الأهداف التي تسعى إليها الدولة القانونية ، ولغرض تحقيق هذه المهمة يتطلب سلامة الإجراءات المتخذة عند التصرف بالمال العام إنفاقاً أو إيراداً من شبهة الخطأ والزلل ، وهذا لا يتأتى إلا من خلال منح جهات متخصصة حق الرقابة على سلامة القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ، فقد لا تكون جميعها مُطابقة للقواعد الواردة في قوانين الدولة المالية وبضمنها قانون الموازنة العامة ، فوجود تلك الرقابة أمر ضروري لتنقية تلك القرارات من الشوائب والمخالفات ووضع سبل كفيلة لغرض المعالجة ، ومن أجل معرفة الأجهزة التي تباشر

الرقابة الإدارية ارتأينا تقسيم المطلب على فرعين نتناول بالفرع الأول الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة في الدول المقارنة فيما نستعرض بالفرع الثاني الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة في العراق.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذا للموازنة العامة في الدول المقارنة

تمارس الرقابة^(١) دوراً مهماً في المحافظة على سير العمل من خلال مراقبة تنفيذ الموازنة العامة من قبل المؤسسات التابعة للدولة للتأكد من مدى مشروعية إجراءات التنفيذ وفقاً للخطط المرسومة في قانون الموازنة العامة لكي لا تصبح الأخيرة عرضةً للتلاعب ، حيثُ تعتبر مرحلة التنفيذ من المراحل المهمة ؛ كونها تنقل الموازنة العامة من الجانب النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس ، فتقوم الإدارات الحكومية بتحصيل الإيرادات والإنفاق على الأوجه المُدرجة في الموازنة العامة ، ولأجل حماية المال العام والتأكد من مراعاة واحترام المكلفين في تنفيذ كافة القواعد المالية عند ممارسة وظائفهم في إصدار الأوامر التي تحمل جانباً مالياً تبنت الدول ما يُعرف بالرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة^(٢)، فالمقصود بالرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة "هي الرقابة التي تُمارس داخل الوحدة الإدارية من قبل السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة أو من قبل وزارة المالية عن طريق مديرياتها أو عن طريق موظفيها التابعين لها ، وأنَّ الهدف منها

(١)- وردت عدة تعاريف للرقابة من قبل جانب من الفقهاء لكنها اختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها للرقابة ، اتجه اهتم بالجانب الوظيفي مُركزا على الأهداف التي تسعى لها العملية الرقابية فعرّفها بأنها " التحقق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفقاً للقواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر الصادرة عن المستويات المختلفة في التنظيم ؛ لغرض تحقيق ما تقدم " د. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، مصر ، ١٩٧٥ ، ص ٥٧٢ . أما الاتجاه الثاني فقد ركز في تعريفه على الخطوات اللازمة لتنفيذ العملية الرقابية فعرّفها بأنها " مجموعة من الإجراءات التي توضع لأجل التأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية وتحليل أسباب الانحراف في عملية التنفيذ ومعالجة نقاط الضعف وتلافي تكرار الأخطاء " عبد الله العودان ، د. عبد العزيز الإمام ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، ١٩٨٥ ، ص ٩٥ . أما الاتجاه الثالث فقد اهتم بالأجهزة التي تمارس الرقابة فعرّفها بأنها " أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه مع إعطاء تلك الأجهزة سلطة اتخاذ القرارات المناسبة " د. قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، ط ٤ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧ ، ص ١٩٤ .

(٢)- د. جلال عبد القادر ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية دراسات اقتصادية ، جامعة زيان عاشور ، الجزائر ، المجلد (١١) ، العدد (٢٢) ، ٢٠١٤ ، ص ١٥ .

التنبية لجميع المخالفات للقواعد المالية في القرارات الإدارية واكتشاف الأخطاء المرتكبة من قبل مصدريها" (١) ويمارس هذا النوع من الرقابة جهات ذات اختصاص إداري متمثلة بالوزارات والدوائر الحكومية المختلفة ؛ لذا أطلق على هذا النوع من الرقابة اسم (الرقابة الحكومية) وتعدّ جزءاً لا يتجزأ من العملية الإدارية بوساطتها تستطيع الإدارة التأكد من أنّ الأهداف المنوطة بها قد تحققت وفقاً للقواعد المالية في قانون الموازنة العامة وفي الوقت المحدد لها (٢) وتتغلغل هذه الرقابة لبيان مدى اتفاق القرارات الإدارية مع القوانين المالية السائدة في الدولة (٣) ، وأنّ الغاية من هذه الرقابة هي التأكيد من أنّ المنهاج المرسوم من قبل السلطة التشريعية يسير وفقاً للخطط السياسية والاقتصادية والاجتماعية المبتغاة ؛ لتفادي مُساءلة السلطة التشريعية وجهات الرأي العام ، كما وتحقق الإشراف والمتابعة من قبل الجهات الإدارية الأعلى تجاه جهات إدارية أخرى بحيث يكون الدقة والتنظيم أساس عملها لغرض تفادي الأخطاء فيما يصدر عنها من قرارات إدارية ، وضمان حسن سير العمل بالمرفق العام (٤) ، كونها تكشف المخالفات المتعلقة بعملية جباية الأموال العامة وإنفاقها (٥) ، لذلك اتجهت الأنظار وزاد دعم هذا النوع من الرقابة ؛ لزيادة اهتمام الإدارات العليا بمراجعة كفاءة وفاعلية الموظفين في الوحدات الإدارية لتحقيق الاستفادة منهم ومن كل الموارد المتاحة أمامهم حيث تقوم الجهات الرقابية بفحص وتقييم الأداء وتقديم التوصيات اللازمة (٦) .

ولكل ما تقدم لا بد من الوقوف وبيان الجهات المختصة بمراقبة القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة في الدول المقارنة (فرنسا ومصر) والمتمثلة برقابة الجهات الداخلية ورقابة الهيئات المستقلة ؛ كون الأخيرة تمارس رقابة إدارية هدفها تحسين الأداء الحكومي وضمان الامتثال للقوانين ، والرقابة على كافة الجهات التابعة للدولة فهي تركز على

(١)- د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ٢٠٠٢ ، ص٦٣٧ .

(٢)- ضرغام هادي كيكو ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجامعة الإسلامية اللبنانية ، ٢٠١٨ ، ص٤١ .

(٣)- د. أحمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٦ .

(٤)- د. حيدر وهاب عبود ، صياغة الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، المجلد (٤) ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٣٤٢ .

(٥)- سليمان إبراهيم الحسن ، الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٩ ، ص٤٠ .

(٦)- عبد مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين الشمس ، ١٩٨٣ ، ص٤٨ .

الجانب التنفيذي والإداري وفحص القرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة ، وإنّ الهيئات الرقابية تختلف من دولة إلى أخرى ، وفقا للنظام القانوني والسياسي ، الأمر الذي يقتضي توضيحها بشيء من التفصيل :

أولا - الرقابة الإدارية في فرنسا

نجد أنّ الرقابة الإدارية في فرنسا قد نشأت في كنف الوظيفة العامة ، حيث أناط قانون الوظيفة العامة لبعض الهيئات دوراً رقابياً حظي بأهمية كبيرة ومنها (لجنة شؤون الخدمة المدنية)^(١) ؛ نظراً لعدم وجود الخبرة الكافية لدى موظفي وزارة المالية فيما يتعلق بإدارة شؤون الوظيفة العامة ، حيث تقسم تلك اللجنة إلى إدارتين تتمثل الأولى بإدارة الموازنة وتُتبع وزارة المالية وهي المسؤولة عن رقابة الجانب المالي في الوظيفة العامة ، أما الإدارة الثانية فمن مهامها توحيد المعاملة الإدارية والمالية بالاشتراك مع الجهات الخاصة بتنفيذ الموازنة لكافة موظفي الحكومة ووضع القواعد الخاصة بالتعيين ونظم الترقيات وكل ما يخص الوظيفة العامة ، ثم بعدها امتدت أيدي الرقابة الإدارية إلى كافة الجهات الإدارية المعنية في فرنسا^(٢) وتلك الرقابة تباشرها جهات مختلفة^(٣) ، وكما يأتي :

١- رقابة الجهات الداخلية

تتمثل برقابة المراقب المالي ، هيئة التفتيش العام على الأموال العامة ، المحاسبين العموميين والتي سنتناولها تباغاً :

أ - **المراقب المالي** : يُمارس المراقب المالي في فرنسا مهاماً متعددة حيث يتدخل في مرحلة الرقابة على الارتباط بالنفقة للتأكد من سلامة القرارات الإدارية و مطابقتها للقوانين واللوائح المالية المقررة ، وكذلك القرارات الصادرة باستخدام الاعتمادات المالية المُنفذة داخل الوزارة محل رقابته ، سواء تعلق الأمر بالقرارات الإدارية التنظيمية أو القرارات

(١)- ينظر قانون الوظيفة العامة رقم (٥٩ - ٢٤٤) في ٤/ فبراير/ ١٩٥٩ المعدل ، منشور في **Journal official**

(JO / JORF - République française) (de la) بتاريخ ٨ فبراير ١٩٥٩ .

(٢)- د. أحمد مصطفى صبيح ، المصدر السابق ، ص ٤٥٣ .

(٣)- تتخذ الرقابة الإدارية في فرنسا أشكالاً متعددة منها الرقابة الرئاسية التي تُمارس من قبل الرئيس الإداري على تابعيه ويمارسها رئيس الوزراء والمدبر للمرفق ومدير المؤسسات بالنسبة للأشخاص والأعمال ، من خلال إصدار التوجيهات والأوامر والتعليمات ويطلق عليها اسم الرقابة الرئاسية ، أما الرقابة المالية فتتأط مهامها بوزير المالية الذي يمارس هذا النوع من الرقابة على تنفيذ النفقات العامة داخل الوزارة عن طريق ممثليه ، د. أشرف السيد حامد قبال دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، مكتبة كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، ٢٠٠٠ ص ٣٨٤ .

الفردية الصادرة عن الوزير لطالما لها صلة بالأموال العامة ، كما ويُستدعى المراقب المالي للتأكد من أوامر الصرف فيتحقق من أنه سبق وأن أعطى مؤشراً عند اقتراح الالتزام ويستطيع في الوقت ذاته رفض إعطاء تلك التأشيرة لأسباب مُبررة ، وهناك مهام أخرى يُباشرها ، منها إبداء رأي استشاري للجهة الإدارية التي يعمل فيها عند إصدار القرارات التي تتضمن طابعاً مالياً^(١) أما أثر هذه الرقابة فيتمثل برفع التقارير الدورية إلى الوزير المعني كما أن رقابته لا تقتصر على الارتباط بالنفقة فحسب وإنما تشمل كافة بنود النفقات فهو يقوم بأدوار متعددة وفي حال اكتشافه مخالفات خطيرة فيحيل الموضوع إلى هيئات رقابية أعلى متمثلة بمحكمة الحسابات أو هيئة التفتيش العام فيدفع الجهات الإدارية مصدرة القرار نحو اختيار أنجع الوسائل والبدائل المالية التي تضمن سلامة تلك القرارات وموافقتها للقواعد المالية^(٢) .

ب . هيئة التفتيش العام : تُمارس هذه الهيئة الرقابة على القرارات ذات الجانب المالي الصادرة عن الجهات الإدارية أثناء عملية التنفيذ ، كما وتمارس الرقابة على جميع المنظمات الخاصة أو شبه العامة التي تستفيد من المساعدات المالية من قبل الدولة أو المؤسسات العامة كما هو الحال بالنسبة للمنظمات المؤهلة لتقاضي الرسوم شبه الضريبية وهذا الجهاز يرتبط مباشرة بوزير المالية ، كما ويعد المسؤول عن فحص إدارات المحاسبين العموميين الخاضعة لوزير الاقتصاد والمالية^(٣) ، وتعد تلك الهيئة وسيلة تؤدي إلى تقدم السلك الوظيفي نحو الأفضل وتتميز باختصار ملاكها وتوسع مهامها^(٤) .

ج . المحاسب العام : تُعدّ رقابة المحاسب العام بمثابة الأداة الأساسية للرقابة على القائم بالصرف كما وتعد رقابة مُكملة لعمل المراقب المالي ، فالمحاسب عندما يُكلف بإسم الجهة الإدارية بتنفيذ القرارات الإدارية المتضمنة إيرادات أو نفقات فإنّ مركزه يُعتبر مركزاً متميزاً فهو يمثل الجهة الإدارية التي عليها أنّ تأخذ القرارات استناداً لمسؤوليتها الخاصة^(٥) فالمحاسب لا يستطيع دفع إحدى النفقات أو تحصيل إحدى الإيرادات إلا إذا حصل على أمرٍ

(١)- أحمد السيد عوضين ، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ٣٥٧ .

(٢)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، الرقابة على الموازنة العامة للدولة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق / قسم الاقتصاد ، جامعة طنطا ، ٢٠١٠ ، ص ٦٠ .

(٣)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، المصدر نفسه ، ص ٦٨ .

(٤)- د. عبد الباسط علي جاسم ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (١٢) العدد (٤٦) ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠١ .

(٥)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، المصدر السابق ، ص ٦٥ .

أو ترخيص ، وتمتد رقابته لتشمل مدى صحة وسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية فهو يتأكد من كفاءة الأمر بالصرف ، السلامة القانونية للاعتماد المالي ، وجود مؤشر من قبل المراقب المالي ... الخ فإن لم يجد ذلك مُتحققاً وجبَ عليه رفض دفع النفقة^(١) كما ويستطيع الإغفال عن ذلك الرفض في حالة تقدم الأمر بالصرف بطلب تحريري يحمل توقيع طالباً صرف النفقة على مسؤوليته فهنا تحل مسؤولية الأمر بالصرف محل مسؤولية المحاسب^(٢) .

٢- رقابة الهيئات المستقلة

تمارس الجهات الرقابية المستقلة دوراً فاعلاً للتأكد من أن القرارات الإدارية ذات الطابع المالي موافقة لقانون وتعليمات الموازنة العامة ، فإن المقصود برقابة الهيئات المستقلة "عملية فحص وتقييم ومراجعة الأعمال الإدارية من قبل أجهزة رقابية مُنحصصة تخرج عن تنظيم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بحيث تستقل إدارياً ومالياً عنها ، وتعمل على التأكد من مدى موافقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون"^(٣) ، فالتدقيق الذي تمارسه الهيئات المستقلة يؤدي إلى إضفاء الثقة بالبيانات المالية الخاصة بخزينة الدولة ، حيث تقوم تلك الجهات بإعداد تقارير تستهدف من خلالها اكتشاف الأخطاء في القرارات التي تحمل جنباً مالياً ؛ للوقوف بوجه حالات الفساد والتزوير والانحرافات من خلال الملاحظات الواردة في التقرير والتي يتم رفعها للجهات المختصة لاتخاذ السبل الكفيلة بمعالجتها ، وتتمثل الهيئات المستقلة في فرنسا بمحكمة المحاسبات الفرنسية التي تُعدّ محكمة إدارية تم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية ، حيث بدأت محكمة المحاسبات الفرنسية باختصاص ذات طابع مالي صرف في بادئ الأمر^(٤) ، ثم بعد ذلك بدأ التحول التدريجي لذلك الاختصاص إلى مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح دون أن يكون لها سلطة توقيع العقوبات بحق

(١)- فتحي محمد أحمد الأحول ، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، ٢٠١١-٢٠١٠ ، ص١٤٩ .

(٢)- د. عبد المحيد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية المصرية ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص١٣٥ .

(٣)- د.غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي) ط٤ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص١٠١ .

(٤)- نصت المادة (١) من قانون محكمة المحاسبات الفرنسية الصادر بتاريخ ١٦/سبتمبر / ١٨٠٧ " تمارس محكمة المحاسبات وظائف المحاسبة القومية ... "

المخالف^(١) ، وإنّ تلك المحكمة تمارس مهاماً مزدوجة فهي تمارس إلى جانب الاختصاص القضائي اختصاص إداري في حالات معينة وترفع تقاريرها للبرلمان والحكومة وتنتشر تلك التقارير بالجريدة الرسمية^(٢) .

فالاختصاص القضائي للمحكمة يتمثل بحكمها على الحسابات وليس على المحاسبين العموميين فالمحكمة لا تنظر إلى الملبسات التي أحاطت بالمحاسب مرتكب المخالفة بل هدفها الأساسي استرداد الأموال المفقودة للخرينة العامة للدولة ، أي أنّ رقابتها من الناحية القضائية تنصب على فحص حسابات المحاسبين العموميين التي تُقدّم سنوياً إلى وزير المالية الذي بدوره يقوم بإرسالها إلى المحكمة وتلك الأخيرة تعمل على توزيعها على إداراتها المختلفة لتراقب مدى مطابقتها مع القواعد الواردة في الموازنة العامة ، واختصاص المحكمة مطلق على جميع المحاسبين العموميين وهم من يوكل إليهم أمر جباية الأموال العامة وإنفاقها أي أنّ المحكمة تتلقى وبشكل دوري مستندات الإيرادات والنفقات الحكومية للتحقيق فيها ، فإنّ وَجَدت أنّها مطابقة للموازنة العامة حكمت ببراءة ذمة المحاسب المالي، أما بخلاف ذلك فترسل حكمها إلى وزارة المالية لغرض تنفيذه من خلال استعادة ما ترتب بذمة المحاسب من مبالغ قد تسبب بضياعها إلى الخزينة العامة^(٣) ، أما معاقبة المحاسب نتيجة لمخالفته القواعد المالية في قانون الموازنة العامة فهي من اختصاص المحكمة التأديبية لمخالفات الموازنة والمخالفات المالية ، التي تعمل على مساندة محكمة المحاسبات في إتمام أداء مهامها ، فعلى الرغم من الاختصاصات الواسعة التي تقوم بها محكمة المحاسبات لكن لا يدخل ضمن مهامها فرض العقوبات على الرؤساء الإداريين ؛ لذا يحال الموضوع إلى المحكمة التأديبية فتوقع جزاءها على كل موظف يصدر عنه مخالفة للقوانين والتعليمات أو القواعد المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة^(٤) ، بالإضافة إلى استقبالها للدعاوي التي ترفع من قبل الرؤساء الإداريين على الموظفين الذين سُجلت ضدّهم

(١)- نصت المادة (١) من قانون إنشاء المحكمة المعدل بالقانون رقم (٤٨٣) لسنة ١٩٦٧ " تباشر محكمة المحاسبة الرقابة على الحسابات العامة ، كما تساعد البرلمان والحكومة في الرقابة على تنفيذ القوانين والتحقق من مدى مطابقة النفقات والإيرادات الواردة في الحسابات العامة"

(٢)- د. طارق الساطي ، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٦١ .

(٣)- د. علي غني عباس الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠٢ .

(٤)- صلاح العطيبي ، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٥٠ .

مخالفات مالية^(١)، وإنَّ القرار الصادر عن المحكمة قابل للنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي أما عن طريق المحاسب الذي صدر ضده القرار أو وزير المالية أو الوزراء الآخرين أصحاب المصلحة أو أي جهة إدارية أخرى صدر الحكم على حساباتها^(٢) .

أما الاختصاص الإداري لمحكمة المحاسبات الفرنسية فيتجسد بفحص وتدقيق القرارات المالية الصادرة عن الوزراء باعتبارهم أمرو صرف ، بالإضافة إلى محصلي الإيرادات وكل موظف يتصف بتلك الصفة ، فإذا ما خالف أي منهم القواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة فإنَّ المحكمة تبين رأيها بشأن تصرفات المخالفين لتلك القواعد سواء كانوا وزراءً أو موظفين عامين في التقرير السنوي الذي يتم رفعه لرئيس الجمهورية والرئيس الإداري للموظف المخالف مع بيان الحلو الواجبة الإتياع لمنع تكرار تلك التجاوزات^(٣) ، أي أنَّ الاختصاص الإداري للمحكمة ينصب بالرقابة على كل قرار صادر عن موظف إداري سواء كانت المخالفة تدخل عند صرف النفقة أو تحصيل الأموال العامة وفي الوقت ذاته لا يخضع لسلطتها القضائية ؛ كونه لا يتمتع بصفة المحاسب العام^(٤) .

ومن التقارير الصادرة عن الغرف التابعة لمحكمة المحاسبات الفرنسية ، والذي يُعدّ مثلاً تطبيقياً على مدى قدرة محكمة المحاسبات على اتخاذ إجراءات ضد المسؤول الإداري عند ثبوت سوء إدارته من الناحية المالية أو مخالفة القانون، نذكر التقرير الصادر عن الغرفة الجهوية للمحاسبة حيث تبين من خلاله أنَّ رئيس بلدية (Saint Julien de Conelles) كان يمارس صلاحيات واسعة في إبرام صفقات البلدية وبدون وجود أي رقابة مناسبة ، بما في ذلك توقيع على عقود تنفذت بصورة جزئية من شركة يملكها هو نفسه ، بدون إجراء مناقصة قانونية أو إعفاءات رسمية ، مما أدى إلى تجاوز الحدود القانونية ، فالتقرير الصادر عن المحكمة قد ألزم البلدية بإصلاح إجراءات المناقصة وأوصت بتطبيق آلية إفصاح مسبق ، وإنَّ توقيع المسؤول على عقود لصالح شركات مرتبطة بهم دون منافسة قانونية دليلٌ على سوء الإدارة المالي ، فبالتالي يؤدي إلى مسؤولية شخصية ومحاسبة

(١)- د. علي غني عباس الجنابي ، المصدر السابق ، ص ٢٠٦-٢٠٧ .

(٢)- د. تغريد محمد دوري ، سيف محمد محسن ، سلطات وإجراءات الكشف عن المخالفة المالية ، دراسة في التشريع الفرنسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد (٣٧) ، ٢٠٢٣ ، ص ٦٦٣ .

(٣)- د. علي غني عباس الجنابي ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤ .

(٤)- د. فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العامة ، دار مجدلاوي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٤ ، ص ١٦٥ .

مالية^(١) ، فهذا التقرير قد أوضح لنا أنّ سلطة الرقابة التي تمارسها محكمة المحاسبات قد تمتد للعقود التي تبرمها الجهات العامة للتأكد من عدم وجود انحرافات في الإجراءات المتبعة في هذا المجال .

ثانيا - الرقابة الإدارية في مصر

ومن الجهات التي تمارس الرقابة الإدارية في مصر والتي قد تكون رقابةً سابقة على اتخاذ القرارات الإدارية التي تحمّل بإصدارها خزينة الدولة عبئاً مالياً نذكر منها الرقابة التي تُمارس على شروط التعيين، حيث وردت شروط التعيين محددة بموجب القانون ، فتقوم جهات رقابية مختصة بالموضوع بمراجعة كافة الشروط بحيث لا يسمح بإصدار قرار التعيين إلا لمن استوفى تلك الشروط كذلك الحال بالنسبة للترقية فتقوم الجهات الرقابية بالتأكد من مدى استيفاء الموظف المراد ترقيته للشروط الواجبة قانوناً^(٢) أو قد تكون الرقابة لاحقة منها الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري عند تقييم أداء المرؤوسين عن فترة معينة فالوظيفة العامة تفرض على شاغليها مسؤوليات وواجبات تقضي بأن يكونوا أهلاً لتحمل تبعاتها ، ومن ثم لا بد من وضع معايير تُقدر من خلالها كفاءة الموظف للوقوف على مدى صلاحية الوظيفة ، وإن التقرير الرقابي المقدم بهذا الشأن يكون موضع اعتبار عند التقييم المالي للموظف سواء في الترقية أو العلاوة أو حتى استمراره بالوظيفة^(٣)، أي تُبسّط تلك الرقابة للتأكد من أنّ تنفيذ القرارات الإدارية التي تتضمن طابعاً مالياً قد صدرت موافقة للقواعد القانونية وذلك من خلال الإشراف على الموظفين والعاملين فيها^(٤) .

١- رقابة الجهات الداخلية : تتمثل هذه الجهات بالاتي :

أ - **الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة** : يُمارس هذا الجهاز اختصاصه بموجب المادة (٥) من القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤^(٥) ، حيث يتابع تنفيذ الخطة التي التزمت بها الجهات

(١) — التقرير الصادر عن الغرفة الجهوية للمحاسبة ، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://fr.scribd.com/document> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٦ .

(٢) - أحمد مصطفى صبيح ، المصدر السابق ، ص ٤٧٦ .

(٣) - د. حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٦ ، ص ٥٥٨ .

(٤) - ومن الجهات التي تمارس الرقابة الإدارية في مصر تتمثل برقابة الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية حيث تمارس هذه الجهات الرقابة على أعمال الإدارات التابعة لها ومنها ما يتعلق بالقرارات التي تحمل طابع مالي على إنها تمت وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية السائدة في الدولة ، سناء محمد سد خان ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٠ ، ص ١٠٠ .

(٥) - أشارت المادة (٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ " يلحق بالجهاز كل من النيابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، والرقابة الإدارية المنصوص عليها في

الإدارية ويشرف على تنفيذ القوانين ومدى صحة القرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بالتعيين والترقية ، والتأكد من سلامة القرارات الإدارية المتضمنة إيعازا بالصراف فيما يتعلق بالرواتب والأجور وفي حدود الاعتمادات المقررة^(١) ، وله حق إجراء تفتيش الجهات الإدارية لغرض التأكد من سلامة القرارات المتخذة من الناحيتين المالية والقانونية والخاصة بشؤون العاملين ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح^(٢) .

ب - **رقابة هيئة الرقابة الإدارية** : تتبع هذه الهيئة رئيس الوزراء ، وتعد من أكبر الأجهزة الرقابية في مصر فهي تختص بمكافحة حالات الفساد بكافة مظاهره التي يرتكبها الموظفين في الدولة سواء كان الفساد مالياً أو إدارياً ؛ لغرض حماية المال العام واسترداد ما تم الاستيلاء عليه إلى الخزينة العامة للدولة ، والوقوف أمام انحراف الموظف العام فيما يصدره من قرارات إدارية لا تتفق مع ما ورد في القوانين المالية ، ولهيئة الرقابة الإدارية التحري والكشف عن حالات الكسب غير المشروع بين موظفي الدولة ، وكذلك التحري عن عناصر الذمة المالية لكبار الموظفين^(٣) ، كما تعمل تلك الهيئة على مراقبة وصحة الأداء الإداري داخل مؤسسات الدولة ومتابعة مدى التزام الدوائر الحكومية فيما يصدر عنها من قرارات تنفيذاً للقوانين واللوائح وضمان حسن سير العمل بموجبها^(٤) .

ج - **رقابة وزارة التنمية الاقتصادية (وزارة التخطيط سابقاً)** : تُمارس تلك الجهة الرقابة على مدى تنفيذ الأهداف وما ترتب على عملية التنفيذ من نتائج عن طريق مكاتب التخطيط والمتابعة في الوزارات والمؤسسات الإدارية بأنواعها ، ومن ثم الوقوف على سير عملية التنفيذ وفقاً لما ورد في قانون الموازنة العامة ومعرفة المعوقات التي تواجه تلك العملية ومحاولة وضع الحلول الملائمة^(٥) ، أي أنّ وزارة التنمية الاقتصادية تقوم بمتابعة تنفيذ

= القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ويكون لرئيس الجهاز سلطات الوزير المختص بالنسبة لهما ، بما في ذلك سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة " .

(١)- د. عوف الكفراوي ، الرقابة المالية (النظرية والتطبيق) ، مطبعة الانتصار ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٣٧ .

(٢)- خالد ياسين كاظم القيسي ، وحدة الموازنة العامة للدولة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ١٨٠ .

(٣)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، المصدر السابق ، ص ٨٦ .

(٤)- كريم نبيل مدحت ، تقويم وزارة المالية المصرية للتحويل نحو موازنة الأداء ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦٨ .

(٥)- سناء محمد سد خان ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ .

الموازنة العامة بشقيها الإيرادات والنفقات ؛ لغرض التأكد من مراعاة أهداف الخطة السنوية بما يحقق الموافقة ما بين الموازنة العامة والخطة الاقتصادية^(١) .

د - **وزارة المالية** : تمارس وزارة المالية رقابة سابقة على الارتباط بالنفقات بحيث لا يجوز للجهات الإدارية القيام بإصدار أي قرار إداري يتضمن إنفاقاً مالياً إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية^(٢) ، كما وتمارس رقابتها السابقة على الإيرادات العامة سواء من حيث مراجعة دفاتر التحصيل للتأكد من إتمام توريدها أو القيام بجرد محتويات مخازن الجهات الإدارية^(٣) ، أما بالنسبة لرقابتها اللاحقة فتتمثل في متابعة الإجراءات المالية والتنفيذية للموازنة العامة وفقاً للخطط المقررة وذلك من خلال كشف الحساب الشهري والتقريبي الذي يشمل الإيرادات والمصروفات الفعلية وأرصدة الحسابات المدينة وحسابات التسوية^(٤) .

٢- رقابة الهيئات المستقلة

فهي تتمثل برقابة الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يُعدّ هيئةً مستقلةً عن السلطة التنفيذية ويتبع رئيس الجمهورية ، ويعاون بعمله الرقابي السلطة التشريعية على تادية مهامها الدستورية ، فهو يمارس رقابةً لاحقةً تنصب على مختلف التصرفات المالية والتحقق من سلامة المستندات والسجلات المحاسبية للوزارات والمصالح والهيئات العامة وأي جهة أخرى يُعهد للجهاز بمراقبتها^(٥) ، فالإتجاه السائد بالنسبة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات تتمثل بمراقبة أي جهة يدخل المال العام طرفاً فيها حتى وإن كان بنسبة قليلة^(٦) ، فالجهاز يمارس رقابته على القرارات الإدارية المتضمنة تحصيلاً للإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالتفتيش والمراجعة للجهات الإدارية والإطلاع على دفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة على أنها تمت بطريقة منتظمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية الواردة في قانون الموازنة العامة ، كذلك قيامه

(١)- السيد عبد المولى ، المالية العامة المصرية ، دراسة للاقتصاد العام المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٦٧٨ .

(٢)- أشرف السيد حامد ، دور الأجهزة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٧٦ .

(٣)- د. عوف الكفراوي ، المصدر السابق ، ص ٣٨٢ .

(٤)- د. قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، ط٤ ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ١٨٩ .

(٥)- فتحي محمد محمد الأحول ، المصدر السابق ، ص ٤٤٧ .

(٦)- محمد جاسم حمادي ، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص ٣٣٤ .

بمراجعة السلف والقروض والتأكد من توريد أصل السلف مع فوائدها لخزينة الدولة ،
والتحقق من إن القرارات الصادرة بالهبات والتبرعات موافقة للقوانين واللوائح المالية^(١)،
كما ويمارس الجهاز رقابته على القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية بشأن المخالفات
المالية التي يرتكبها الموظف للتأكد من أنها قد اتخذت الإجراءات الكفيلة بمعاينة المسؤول
عن ارتكابها^(٢) ، لكنَّ الجهاز المركزي لا يُعدُّ سلطةً تأديبيَّةً^(٣) ، أي أنَّ فرض العقوبات
بحق الموظف المخالف لقوانين الدولة المالية لا يدخل ضمن المهام الموكولة له ، لكن له
حق الاعتراض على القرارات الإدارية الصادرة بحق الموظف المخالف على أن يتم
موافاته بها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها ، وحرصاً من المشرع المصري على
الاستقرار الوظيفي فقد حدد ميعاد معين لاعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات على تلك
القرارات بمدة شهر حيث يطلب من الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف إعادة النظر
بقرارها وبخلافه لا يستطيع الاعتراض^(٤) ، كما مُنحَ حق الطلب من الجهة الإدارية التي
يتبعها الموظف بتقديمه إلى المحكمة التأديبية إذا كانت المخالفة جسيمة أو يقوم بذلك
الإجراء بنفسه^(٥) .

ومن التطبيقات العملية التي أوضحت الدور الرقابي الذي يمارسه الجهاز المركزي
للمحاسبات حفاظاً على المال العام ، ما أُسند إلى رئيس شبك التذاكر في حينها بإحدى
المستشفيات التعليمية في مصر من تلاعب في تذاكر العلاج الاقتصادي في المستشفى
واختلاسه مبلغاً مالياً ، أبلغت النيابة العامة بالمخالفة وحرصاً منها على مستقبله الوظيفي
فقد اكتفت بمعاقبته إدارياً ؛ لقيامه بسداد المبلغ المترتب بذمته ، طلب الجهاز المركزي
للمحاسبات إعادة النظر في القرار كونه لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة لكن لم يرَ أي
استجابة لطلبه لذا قرر رئيس الجهاز تقديم المخالف إلى المحكمة التأديبية بتاريخ

(١)- فتحي محمد أحمد الأحول ، المصدر السابق ، ص٣٣٧.

(٢)- نصت المادة (٥/٥) ثالثاً) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المرقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل " في مجال
الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية يقوم الجهاز بفحص ومراقبة القرارات الصادرة عن
الجهات الخاضعة لرقابته للتأكد من إن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بحق المخالفين وان المسؤولية قد حُددت ..."
(٣)- د. عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ ،
ص٩٩.

(٤)- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة ، رقم الملف ٣٢/٢/٣٨٧٤ ، تاريخ الجلسة ،
٤/مارس/ ٢٠٠٩ ، منشور على الموقع الإلكتروني <https://lawhub.info/eg> تاريخ الزيارة ١٢/٦/٢٠٢٥ .

(٥)- ينظر المادة (٥/٥) ثالثاً (٢) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المرقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل .

٢٠٠٥/٢/١٤ ، و بجلسة ٢٢/١٠/٢٠٠٧ ، صدر حكم المحكمة التأديبية بمعاقبته بالفصل من الخدمة^(١).

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذا للموازنة العامة في العراق

تعدّ الرقابة الإدارية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة من أجل سلامة الأداء الحكومي وحسن تنفيذ السياسات العامة ، فهي تهدف إلى مراقبة مدى التزام الإدارات الحكومية بالقوانين والتعليمات وتمثل بجهات الرقابة الداخلية ورقابة الهيئات المستقلة .

أولا - رقابة الجهات الداخلية

إنّ الجهات المختصة بالرقابة الإدارية الداخلية تُمارس من قبل جهات تابعة للسلطة التنفيذية التي تُعدّ مسؤولةً عن تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية في الدولة والتي تتمثل بالاتي :

١- **مجلس الوزراء** : يُمارس مجلس الوزراء بواسطة رئيسه اختصاصات وفقاً لأحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فرئيس مجلس الوزراء يُعدّ المسؤول المباشر عن السياسة العامة للدولة وله الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٢) ، كما ويقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين ومنها قانون الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ، وكذلك إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية التي تنظم أمور المؤسسات العامة وتهدف إلى تنفيذ القوانين (رقابة سابقة)^(٣) ، كما أنه يعمل على توزيع الاعتمادات المالية الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة ومراقبة حسن

(١) - فتحي محمد محمد الأحول ، المصدر السابق ، ص ٧٣٤.

(٢) - نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب " .

(٣) - نصت المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية "أولا تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانيا: اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثا: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.

رابعا: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامسا: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادسا: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.

استخدام الأموال العامة بما يضمن توجيه تلك الأموال وخدمة الاقتصاد الوطني بكفاءة وفعالية عالية (رقابة معاصرة) ^(١) ، وقد منح النظام الداخلي لمجلس الوزراء مهام متعددة للمجلس منها مراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بما فيها القرارات الصادرة عن تلك الجهات تنفيذاً للقواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة ، إذ يمارس رقابته عليها من ناحية الأداء الوظيفي وحسن تطبيق القوانين والأنظمة ^(٢) ، خاصة وأنّ رئيس مجلس الوزراء يُعدُّ المرجع الأعلى للوزراء فيقوم بتوجيههم ومتابعة حسن سير العمل داخل وزاراتهم ، فالجهات الإدارية عند قيامها بمهام وظائفها خصوصاً ما يتعلق بالجوانب المالية مُلزّمة بأنّ تسير وفقاً للخطط المحددة لها ، فرقابة مجلس الوزراء تنصب عند قيامه بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين ^(٣) ، كما ويمارس دوره الرقابي بعد إطلاعه على تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي تتضمن مواطن الخلل والتلاعب بالمال العام في المؤسسات العامة والوزارات والأداء المالي للجهات الحكومية ، وتدقيق الإيرادات والنفقات وسوء استخدام المال العام وغير ذلك من الملاحظات التي ترد في تلك التقارير (رقابة لاحقة) فإنّ ما يُعد من قبل ديوان الرقابة المالية الهدف منه تزويد الجهاز الإداري في الدولة بحزمة من الملاحظات والتوصيات مع السبل الكفيلة لتحسين واقع استخدام وتوظيف المال العام ، كما وتشد انتباه مجلس الوزراء إلى ما يجري من مخالفات مالية في الجهات الإدارية التابعة للدولة سواء تعلق الأمر بالنفقات أو جباية الإيرادات ، فلكي تأتي تلك التقارير ثمارها فلا بد من مناقشتها بشكل جدي داخل مجلس الوزراء والأخذ بالتوصيات مأخذ التنفيذ وبخلاف ذلك ستُحرك المسؤولية الوزارية ضد الجهات الإدارية استناداً إلى نتائج المؤشرات المالية الواردة في صُلب التقارير المقدمة من قبل ديوان الرقابة المالية لمجلس النواب ^(٤) فيقوم مجلس الوزراء باتخاذ جملة من الإجراءات منها التحقيق في حالات الفساد أو اتخاذ إجراءات تصحيحية في الأداء المالي للجهات الإدارية فيما تتخذ من قرارات إنفاقاً أو جبايةً ، نذكر على سبيل المثال الدور الرقابي لمجلس الوزراء على أهم مورد من موارد الخزينة العامة للدولة والمتمثل برقابته على التقارير الخاصة بحساب عائدات النفط والغاز ومن ضمنها الرصيد الافتتاحي ورصيد

(١)- محمد جاسم حمادي ،المصدر السابق ، ص٢٤٩.

(٢)- المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم (٢) لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) في ٢٥/٣/٢٠١٩.

(٣)- فلاح حسن عطية ، الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة في ضوء القانون العراقي) بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد (٢) ، ٢٠١٨ ص١٦.

(٤)- محمد جاسم حمادي ، المصدر السابق ، ص٢٥١-٢٥٢.

الغلق للحساب المذكور المقدمة من قبل وزير المالية وكذلك الواردة في التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية الاتحادي (١) .

٢- وزارة المالية : تسعى وزارة المالية إلى إدارة وتنظيم أموال الدولة ومراقبة التصرف بها من قبل الجهات الإدارية لتحقيق الأستخدام الأمثل لتلك الأموال (٢) ، وقد أشار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ إلى أهمية الدور الرقابي الذي تمارسه وزارة المالية حيث نص "تكون وزارة المالية مسؤولة عن تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة الموازنة والإشراف على الخزينة في الأمور المنصوص في هذا القانون" (٣) ومما يعزز الدور الرقابي لوزير المالية أنّ المشرع العراقي قد ألقى على عاتقه مسؤولية ذات أهمية كبيرة تمثلت بمراقبة الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تتم في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم العائدة إلى الموازنة العامة الاتحادية ومراقبة معاملاتها المالية والمحاسبية (٤) وتتمارس وزارة المالية رقابتها من خلال دوائر تابعة لها تتمثل بالآتي :

- دائرة الموازنة : يتمثل الدور الرقابي لتلك الدائرة في رقابة الأعمال والقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية عند القيام بعمليات الصرف والتحصيل وتنسيقها في ضوء الاتجاهات المحددة لها ، كما وتساهم دائرة الموازنة في إبداء الرأي في الجوانب المالية للتشريعات المختلفة (٥) ، كما ويبرز دورها الرقابي من خلال تعليمات تنفيذ الموازنة العامة حيث تراقب قيام الدوائر التابعة للدولة بتنفيذ الموازنة بالشكل الذي تم إقراره ، فتقوم تلك الجهة بإعداد التعليمات والضوابط الخاصة بالتصرف بالمبالغ المعتمدة في الموازنة العامة في ضوء الحدود المرسومة ، وتتابع دائرة الموازنة عملية تسديد الديون المترتبة جراء الضرائب والرسوم وأقساط القروض وفوائدها كإيرادات لخزينة الدولة وفي الأوقات المحددة وبخلاف ذلك فتتحمل تلك الجهات الفوائد التأخيرية أو سحب المبالغ المترتبة بذمتها (٦) ، وقد ألزم المشرع العراقي في قانون الموازنة العامة الاتحادية الوزراء ورؤساء

(١)- المادة (٣٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٥ .

(٢)- المادة (١/ثانياً / أ) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤٧) بتاريخ ١٩٨١/٨/٣١ .

(٣)- المادة (٣٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(٤)- المادة (٣٠) من قانون الإدارة المالية الاتحادية ، رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(٥)- المادة (٧ / ثانياً) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ المعدل .

(٦)- الموقع الرسمي لوزارة المالية / دائرة الموازنة <https://mof.gov.iq> . تاريخ الزيارة ٢٥/٥/٢٠٢٦ .

الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظون ورؤساء مجالس المحافظات غير المرتبطة بوزارة عند إصدار قرار إداري بإجراء مناقلة بين إعمادات فصول النفقات الجارية (الخدمية ، السلعية ، صيانة الموجودات) ضمن موازنتها السنوية المصادق عليها في قانون الموازنة الاتحادية السنوية إشعار وزارة المالية / دائرة الموازنة بقرار المناقلة لغرض تأشيرها لديها^(١).

– دائرة المحاسبة : تُعدُّ هذه الدائرة بوصفها إحدى الدوائر التابعة لوزارة المالية المسؤول المباشر عن حسابات الدولة وكيفية التعامل معها من حيث التنظيم والإشراف والتمويل ويتمثل الدور الرقابي لها من خلال إشرافها على السيولة النقدية للخزانة العامة وكيفية التصرف بها من قبل الجهات الإدارية تنفيذاً للموازنة العامة ، كما تعمل على تطوير أنظمة الرقابة الداخلية عند التصرف بالمال العام ، والتحقيق بالمخالفات المالية التي تتضمنها القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات التنفيذية داخل الوزارة^(٢) ، فضلاً عن قيامها بمراقبة التخصيصات والمبالغ التي تمول بها وزارات الدولة وتجنب حدوث تجاوزات عليها والتأكد من صحة القرارات الإدارية التي تتضمن صرف المبالغ وفقاً للأغراض المخصصة لأجلها وعدم التصرف بالإيرادات إلا في حدود القوانين والتعليمات^(٣).

٣- رقابة الوزارة المختصة : إنّ الرقابة الوزارية التي تُمارس على الجهات الإدارية التابعة للوزارة باتت مبدأً مقبولاً بشكلٍ واسع ، ويقوم بتلك الرقابة الوزير المختص في كل وزارة بعده المرجع الأعلى فيها أو من يخوله بممارستها ، وهذا النوع من الرقابة الوزارية يُطلق عليه الرقابة الرئاسية ، فوفقاً للنظام الرئاسي في المسؤولية والإدارة فللوزير حق الإشراف والتوجيه والرقابة^(٤) ، وتهدف هذه الرقابة إلى سلامة تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل المؤسسات التابعة لها بما فيها القواعد الواردة في قوانين الدولة المالية حيث يُمارس الوزير رقابة سابقة على حسن تنفيذ الموازنة العامة فيما يصدر من الجهات التابعة للوزارة من قرارات تحمل طابعاً مالياً ، نشير بهذا الصدد إلى المادة (١٩/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ والتي نصت "لا يجري صرف أي مبلغ ما لم يستند إلى

(١)- المادة (٤/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٢٩) بتاريخ ٢٠١٩/٢/١١.

(٢)- المادة (٧/ثالثاً) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ المعدل .

(٣)- المادة (١) من النظام الداخلي رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ ، التعديل الثاني للنظام الداخلي لوزارة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٠ .

(٤)- علي نور الدين ، مفهوم الرقابة في المجتمع الاشتراكي ، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة ، العدد (٣٢٩) ، ١٩٦٧ ، ص١٨٨ .

أمر بالصرف صادر من الرئيس الأعلى أو من رئيس وحدة الإنفاق أو من يخوله" حيث إن الغاية المبتغاة هي التأكد من توافر الاعتماد المالي الكافي قبل الارتباط بالنفقات ، كما ويمارس الوزير المختص رقابة لاحقة من خلال قسم الرقابة والتدقيق الموجود في مركز الوزارة ، ويقع على عاتق هذه الأقسام رفع تقارير شهرية عن طريق المدراء إلى الوزير المختص تحدد بموجبها المخالفة المالية والإدارية التي تسببت بها التشكيلات التابعة للوزارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بصددها ، ولغرض رفع مستوى أقسام الرقابة والتدقيق الداخلي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة فقد وجهت لأمانة العامة لمجلس الوزراء بتشكيل (مديرية التدقيق والرقابة الداخلية) ترتبط مباشرة بالوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ وبدأت وزارات عديدة باستحداثها كوزارة المالية وغيرها من الوزارات^(١) فضلاً عن وجود أجهزة التدقيق والرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية التي تقوم بفحص أوجه نشاط الدائرة المالي والإداري وتدقيق مستندات الصرف وعدم قبول صرف أي مبلغ لا تتوافر فيه الشروط المحددة قانوناً^(٢) ، كذلك الحال بالنسبة لمراقبتها للإيرادات التي تقبضها الدائرة دون سند من القانون نذكر على سبيل المثال الهبات والتبرعات التي يجب أن تكون وفقاً للقواعد الواردة في قوانين الدولة المالية^(٣) وترتبط دوائر الرقابة والتدقيق الداخلي فنياً بوزارة المالية^(٤) ، فرقابة التدقيق الداخلي تمارس فحصاً وتدقيق المعاملات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة وتأشير التجاوزات المالية الواردة فيها^(٥) وحرصاً من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على تعزيز مبدأ الشفافية والمحاسبة على فُدية الأموال العامة وضمان إعادتها من قبل المتسببين بضرر الخزينة العامة للدولة ، فقد تم استحداث وحدة التنفيذ في قسم الشؤون القانونية / شعبة الحقوق والدعوى في الجامعات كافة ، الغرض منها متابعة تنفيذ أوامر التضمين لحين إستحصال المبالغ الواجبة الاستيفاء نتيجة مخالفة القوانين

(١)- للمزيد ينظر كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء - دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان المرقم (ش . ز . ل

/١/١٠ / إعمام /١٠١٠٣/ بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٧ .

(٢)- سناء محمد سد خان ، المصدر السابق ، ص١٥٨ وما تلاها .

(٣)- المادة (٢٧/ رابعا) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤)- المادة (٣١/ ثانيا) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٥)- المادة (١١) النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ .

المالية والأنظمة والتعليمات ، أو نتيجة حصول حالات سرقة أو اختلاس أو تزوير بعد تشكيل لجان للتحقق من الحالة والوقوف على أسبابها الفعلية^(١).

ثانيا. رقابة الهيئات المستقلة

إنّ الهيئات المستقلة في العراق أجهزة أنشأها القانون وحدد نظامها ومنحها الاستقلال الحقيقي في تصريف شؤونها الإدارية والمالية بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية التدخل في شؤونها وتمارس تلك الهيئات رقابتها بصورة مستقلة عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٢). وتتمثل بديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة ، والتي سننتاولها تباعا:

١- ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً يتمتع بشخصية معنوية ويكون ارتباطه بمجلس النواب^(٣) ، فهو أحد الأعمدة الأساسية التي تتمثل بالنزاهة ويعمل على اكتشاف سوء استخدام المال العام من قبل الجهات الخاضعة لرقابته^(٤) ، فهو يمارس الرقابة في ضوء النصوص التشريعية الناظمة لعمله ، فقد منحهُ المشرع العراقي اختصاصات تمكنه من كشف أوجه الانحراف المالي والإداري والتحقق من حُسن تطبيق القوانين والتعليمات المالية ، وذلك من خلال التأكد من سلامة الإنفاق العام واستخدام الأموال العامة للأغراض التي خصصت لأجلها، وعدم تجاوز الاعتمادات المالية المقررة في قانون الموازنة العامة ، والتأكد من عدم وجود سوء التصرف بها من قبل موظفي الجهات الخاضعة لرقابته^(٥) ويستطيع الديوان إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها^(٦) كما ويمارس رقابته من خلال فحص وتدقيق معاملات تخمين وجباية الموارد العامة للتأكد من مدى ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة

(١)- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية / قسم الحقوق والدعاوى ، المرقم (٣٦٩٧) بتاريخ ٢٠٢٥/٦/١٧.

(٢)- سناء محمد سد خان ، المصدر السابق ، ص٢٠٩.

(٣)- المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٤)- حددت المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي "أولا : مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف بالأموال العامة جباية أو إنفاقا أو تخطيطا أو تمويلا أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات ، ثانيا : أية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان" .

(٥)- المادة (٦/أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٦)- المادة (٦ / خامسا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

تطبيقها^(١) ، كما يقوم بتدقيق المعاملات والتصرفات الخاصة بالإيرادات ، أي أنه يعمل على فحص الالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو جباية أو إنفاقاً وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية^(٢)

فالسؤال الذي يتبادر لأذهاننا ما هو النطاق العملي الذي منحه المشرع العراقي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لغرض تحقيق الأهداف المرجوة من رقابته ؟

الجواب : لديوان الرقابة المالية الاتحادي نطاقٌ موضوعي ونطاق زمني لممارسة عمله الرقابي.

فالنطاق الموضوعي يتمثل بتأكد الديوان من أن القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته والتي تحمل جانباً مالياً قد صدرت مطابقة للقواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة ، فهو يبسط رقابته على كل مرحلة من المراحل التي تمر بها تلك القرارات ابتداءً من وجود التخصيص المالي اللازم لتغطيتها ولغاية صدور أمر الصرف والإنفاق الفعلي^(٣) ، وتسمى تلك الرقابة برقابة المشروعية ، وقد تبين لنا ضمناً من أن المشرع العراقي قد أخذ برقابة المشروعية في صلب قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي من خلال النص على أن خرق القوانين والأنظمة والتعليمات يُشكّل مخالفةً ماليةً يحول الديوان دون وقوعها^(٤) ، كما منح المشرع الديوان صلاحية إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية المتصلة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية والتأكد فيما إذا كانت مطابقة للمتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية وإنها تعكس حقيقة المركز المالي للجهة الخاضعة لرقابته^(٥) ، وتسمى تلك الرقابة بالمحاسبية ، وان القرارات التي تتضمن جانباً مالياً الصادرة عن الإدارة قد تكون صحيحةً من حيث توافقها لقانون الموازنة العامة أو للقوانين المالية الأخرى والأنظمة والتعليمات لكنّها على الرغم من ذلك تتصف بالتبذير أو سوء استعمال أو عدم وضوح الهدف الذي تسعى له الإدارة من خلالها فهنا يبرز دور ديوان

(١)- المادة (٦/أولا / أ / ب) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢)- المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣)- محمد جاسم حمادي ، المصدر السابق ، ص ٢٥٨ .

(٤)- ينظر المادة (٢ / أولا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٥)- ينظر المادة (٦ / أولا / ج) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

الرقابة المالية من أجل استخدام الموارد المالية بأقصى كفاءة وبدون أي تبذير أو ضياع ويسمى هذا النوع برقابة الأداء^(١).

أما النطاق الآخر لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي فيتمثل بالنطاق الزمني ، أي الوقت الذي يمارس فيه الديوان رقابته ، فأما أن تكون رقابته سابقة يهدف من خلالها ضمان حسن الأداء والتأكد من مدى الالتزام بقوانين الدولة المالية بما فيها قانون الموازنة العامة عند إصدار القرارات كما ويهدف إلى ترشيد تلك القرارات لكي تُنفذ بصورة سليمة وفعالة^(٢) ، أو تكون الرقابة مصاحبة لتنفيذ القرارات الإدارية وتأخذ شكل تفتيش أو جرد أو تدقيق أو متابعة تنفيذ^(٣) ، ومن التطبيقات العملية لهذا النوع من الرقابة ما أورده الديوان في تقريره على إحدى الجهات التابعة لرقابته حينما قام بإجراء الجرد الميداني على المخازن التابعة لتلك الجهة فإكتشف الديوان وجود نقص بين ما وجد في تلك المخازن وبين نتائج الجرد والسجلات ، مما دعا الديوان بالتوصية إلى إجراء التحقيق وتحديد مسؤولية المقصر ومعاقبته^(٤) ، أو تكون الرقابة لاحقة أي تُمارس بعد إنجاز المعاملات المالية والأعمال واكتمال إجراءاتها الإدارية والقانونية وتم تثبيتها في المستندات والسجلات^(٥) ، يرسل ديوان الرقابة المالية الاتحادي التقرير المُعد من قبله إلى رئيس الدائرة أو المؤسسة المعنية؛ لغرض الإجابة على التقرير وتصفية الملاحظات الواردة فيه خلال مدد محددة مبيّناً أخطاء الجهة الإدارية فيما تتخذه من قرارات لغرض اتخاذ اللازم بصددّها ، وفي حال عدم استجابة الجهة المعنية يقوم الديوان بإعلام رئيس الوزراء بذلك ، وإذا ما اكتشف التقرير شبهة فساد مالي تُرسل نسخة من التقارير إلى الجهات التحقيقية المعنية بالموضوع .

ومن التطبيقات العملية لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي ما تضمنه التقرير الصادر عن الديوان بخصوص الرسوم أو إجور الخدمات المستحصلة للسنوات (٢٠١٦ لغاية ٢٠٢٢) لدائرة صحة بابل وقد أورد الديوان في تقريره ملاحظات عديدة منها مخالفة بعض المؤسسات الصحية التابعة لدائرة صحة بابل ما ورد بالمادة (١٩ / ثانياً) من تعليمات تنفيذ

(١)- د. كاظم السعدي ، محاضرات أُلقيت على مسامع طلبة الدراسات العليا في جامعة بغداد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨ .

(٢)- إنصاف محمود رشيد ، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق (دراسة تطبيقية) ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد (٤) ، العدد(٨) ، ٢٠١٢ ، ص ٣٢١ .

(٣)- المادة (١٣ / أولاً) من قانون الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٤)- تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، منشور على الموقع الرسمي للديوان <https://fbsa.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥ / ٦ / ١٢ .

(٥)- محمد جاسم حمادي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٩ .

الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ والتي نصت "على وزارة المالية تخصيص المبالغ الناجمة عن تنفيذ البند (أولا) من هذه المادة بنسبة (٧٠%) للجهة المستفيدة و(٣٠%) إيراد للخرينة" إذ تم صرف مبلغ إيراد التمويل الصحي بالكامل لتغطية نفقات رواتب موظفي الدائرة وحسب إجابة دائرة صحة بابل بالكتاب المرقم (٣٥٦) بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٧ مبررة ذلك بقلّة السيولة النقدية وعدم إعادة تخصيص أي مبلغ لعام ٢٠١٩ ووجود عجز بالتمويل من قبل وزارة المالية ، وقد أوصى الديوان بإجراء التحقيق بالموضوع (١) .

٢- هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة إحدى الهيئات المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب (٢) يتمثل دورها الرقابي في متابعة قضايا الفساد المالي والإداري في مختلف أجهزة الدولة استناداً لما يرد إليها من إخبار من قبل الجهات ذات العلاقة (٣) ، وتمارس هيئة النزاهة عملاً تكميلياً مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ؛ من أجل الوصول إلى النتائج المتوخاة في كشف حالات الفساد ومن ثم القضاء عليه ، حيث تقوم بدراسة التقارير المرفوعة إليها لتقرر بعد ذلك إحالة المقصرين والمفسدين للمحاكم المختصة ، وبالتالي فهي تعد وسيلة ضغط على الجهات الخاضعة لرقابتها للالتزام بتطبيق القوانين المالية وحسن إدارة المال العام (٤) ، وقد منح المشرع العراقي صلاحيات واسعة لهيئة النزاهة تمكنها من أداء عملها الرقابي فقد ألزم جميع دوائر الدولة ومؤسساتها بتزويد هيئة النزاهة بجميع الوثائق والأوليات والقرارات المتعلقة بالقضية محل التحقيق (٥) ، حيث يتم التحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري بواسطة محققين على أن يكون تحت إشراف قاضي التحقيق المختص (٦) .

ومن التطبيقات العملية لحالات الفساد المكتشفة من قبل هيئة النزاهة ، حالة تنظيم عمليات شراء وهمية بلغت مئات الملايين في مستشفى للأطفال تابع لدائرة صحة محافظة... حيث تضمنت شراء أدوية ومستلزمات طبية ومواد تنظيف ، وقد تم سحب

(١)- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي ، الفصل السادس نتائج تنفيذ رقابة المشروعية / القسم الثاني / الوزارات ، ٢٠٢٣ ، ص ١٧٧ .

(٢)- المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣)- احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ١١٤ .

(٤)- مثال طاهر مسلم ، شفافية الموازنة العامة في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل وأثرها في الحفاظ على المال العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢٢ ، ص ١٢٢ .

(٥)- المادة (١٥ /أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٦)- المادة (١١ /أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل .

المبالغ بموجب صك مُحرر من قبل لجنة المشتريات في المستشفى ومن حساب المستشفى ذاتها ومن أحد فروع مصرف الرافدين في المحافظة فقد تم فتح التحقيق بالموضوع واتخاذ الإجراءات الكفيلة في المحافظة على المال العام^(١) .

وفي تقرير آخر صادر عن هيئة النزاهة حول قيام عدد من موظفي بلدية (س) بتزوير بطاقات السكن المبرزة من قبلهم إلى لجنة تخصيص قطع الأراضي السكنية في البلدية المعنية فضلا عن قيام مدير البلدية (س) باستغلال منصبه وإدراج اسم زوجته الثانية في محضر التخصيص للحصول على قطعة أرض على الرغم من استفادة زوجته الأولى ، فقد تم فتح قضية جزائية انتهت بمعاقبتهم واتخاذ الإجراءات اللازمة بحقهم^(٢) .

نستشف من ذلك أنّ هيئة النزاهة تُعدُّ عنصراً حيوياً يدفع الإدارات العامة إلى تحسين كفاءة الأداء وإتباع الإجراءات السليمة عند إصدار القرارات الإدارية تنفيذاً للموازنة العامة الأمر الذي ينعكس بدوره على حماية الأموال العامة وتقرير مبدأ المساءلة من خلال إحالة المخالفين إلى الجهات القضائية المختصة .

خلاصة القول أنّ جهات الرقابة الإدارية تمارس دوراً محورياً للتأكد من مدى مطابقة القرارات الصادرة لتنفيذ قانون الموازنة العامة مع القواعد المالية الواردة فيه ، أي كون تلك القرارات تسيير وفقاً للإجازة الممنوحة للسلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية ، واكتشاف المخالفات المالية والعمل على تصويبها وتقديم الملاحظات اللازمة حول تلك القرارات لسد الثغرات التي تعترئها.

المطلب الثاني

وسائل الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة

لكي تتمكن الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية من تحقيق الأهداف المتوخاة من تلك الرقابة والوقوف على المخالفات المالية ومكامن الخلل في القرارات الصادرة تنفيذاً لقانون الموازنة العامة ، فلا بد لتلك الجهات من الاستعانة بوسائل تمكنها من القيام بالمهام المكلفة بها لكي تستطيع فيما بعد وضع معالجة تكفل تصحيح الأوضاع ومحاسبة المقصرين أما

(١)- التقرير الصادر عن هيئة النزاهة / دائرة التحقيقات بتاريخ ٢٠٢٢/٤/٢٨ ، منشور على الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة <https://nazaha.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/١٣ .

(٢)- التقرير الصادر عن هيئة النزاهة / دائرة التحقيقات بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة <https://nazaha.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/١٣ .

بشكل مباشر أو اتخاذ جملة من الإجراءات تستطيع من خلالها الوصول لتلك المعالجة ، كون الكشف عن المخالفات المالية يُعدُّ ركيزة أساسية لحماية المال العام وتعزيز الثقة بالمؤسسات العامة ، ولغرض معرفة ما هي الوسائل التي تمارسها تلك الجهات للوقوف على أصل المخالفة المالية ، ارتأينا تقسيم المطلب على فرعين نستعرض بالفرع الأول الوسائل السابقة على صدور القرار الإداري وفي الفرع الثاني نبين الوسائل اللاحقة على صدور القرار الإداري .

الفرع الأول

الوسائل السابقة على صدور القرار الإداري

تعد عملية الإصلاح المالي والإداري من خلال الكشف عن المخالفات هدف أساس إذ لا يمكن الشروع بأي معالجة ما لم يتم تحديد مواطن الخلل وتشخيصها بدقة ، فالوسائل السابقة المعتمدة للكشف عن المخالفات متنوعة ، وقبل أن نبين أهم تلك الوسائل لابد من التطرق إلى المقصود بالمخالفات المالية فهي "كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"^(١).

ويمكننا تعريف المخالفة المالية بأنها "كل تصرف من شأنه أن يؤدي إلى هدر المال العام أو التصرف به في غير الأوجه المحددة أو تجاوزه للقيود والتعليمات المالية النافذة مثل الصرف خارج الاعتمادات المقررة" ، وهناك وسائل عديدة تستطيع بواسطتها أجهزة الرقابة الإدارية من كشف المخالفات المالية في القرارات الإدارية قبل إصدارها ومن هذه الوسائل:

أولا - الإشراف على إعداد القرار الإداري

يعتبر الإشراف في مقدمة الوسائل الرقابية الإدارية السابقة التي تهدف إلى ضمان ملائمة القرار الإداري قبل صدوره ، أي ملاحظة الجهود المبذولة من قبل الموظفين لتوجيهها إلى الطرق الكفيلة للقيام بالعمل الإداري على أكمل وجه^(٢) ، فالإشراف على إعداد القرار هو خطوة مهمة لمراجعة الإجراءات والخطوات المتخذة لإعداد القرار قبل اعتماده رسمياً للتأكد من مدى مطابقته مع القوانين واللوائح وبكونه لا يتضمن تجاوزاً مالياً

(١)- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٧٦ .

(٢)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، المصدر السابق ، ص ٥٢ .

أو إدارياً ، فمثلاً لغرض إصدار قرار لإنشاء مشروع جديد الأمر يتطلب فحص مدى توافر المال الكافي وخطة التنفيذ القانونية قبل إصدار هذا القرار، وتعتبر الملاحظة الشخصية من وسائل الإشراف الهامة ؛ نظراً لوجود ارتباط مباشر بين المشرف وبين الجهة الإدارية الخاضعة لإشرافه^(١)، وفي حالة الحصول على معلومات من قبل بعض الأشخاص غير متواجدين في مكان البحث أو أن الوقت غير كافي لإجراء المقابلة مع من لديهم بيانات أو معلومات فتلجأ الجهات الرقابية إلى الاستقصاء ؛ كونه يهيئ الفرصة للطرف الآخر لكي يجيب بالتفصيل على كل الأسئلة الواردة في استمارة الأسئلة الموجهة له من قبل الجهات الرقابية وبكل حرية^(٢) .

ثانياً - فحص الحسابات والتفتيش

تباشر أجهزة الرقابة الإدارية تلك الوسيلة عن طريق مراجعة وفحص إجراءات إصدار القرارات المالية فضلاً عن الدفاتر والمستندات الخاصة بتحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها بحيث يتم التحقق من صحة الأوضاع المالية والتأكد من مشروعية تلك القرارات^(٣) ، أما بالنسبة للتفتيش الإداري فهو يصلح أن يكون وسيلة رقابية سابقة أو لاحقة ويقصد به "إجراء تقوم به الجهة الإدارية وفقاً لما ورد في القوانين والأنظمة بقصد التحقق من تنفيذ الأوامر وتجنب النواهي في جميع مجالات العمل الإداري"^(٤) فيتمثل بمراجعة القرارات الإدارية والكشف عن الأخطاء التي تعترض تحقيق الأهداف ، والتفتيش يُعدُّ من الوسائل الفعالة التي تتخذها الجهات الرقابية التي تمارس الرقابة الإدارية للوقوف على مدى سلامة سير الأعمال واتخاذ الإجراء التصحيحي الذي ينبغي اتخاذه في حال وجود نتائج سلبية^(٥)، فالتفتيش إجراء رقابي قد يُمارس قبل صدور القرار الإداري أو قبل صرف الأموال لغرض منع المخالفات قبل حدوثها والتأكد من مطابقة الإجراءات القانونية والمالية للمعايير المطلوبة ، فالتفتيش الوقائي (التفتيش السابق) هو خط الدفاع الأول لضمان سلامة القرارات الإدارية والمالية قبل صدورها وحماية المال العام من الإنفاق غير المشروع فمثلاً (أرادت إحدى الوزارات التخطيط لإنشاء جسر فقبل التوقيع على العقد لا بد من إجراء تفتيش على المشروع للتحقق من مدى موافقته لقانون الموازنة والاعتمادات المالية

(١)- د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٣٩٤ .

(٢)- د. عبد الغفور يونس ، دراسات في الإدارة العامة ، الدار المصرية للطباعة ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣٨٧ .

(٣)- د. عوف الكفراوي ، المصدر السابق ، ص ٧٩ .

(٤)- سردار كامه أمين ، الرقابة والتفتيش الإداري ، ط ١ ، المؤسسة الحديثة ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٤ .

(٥)- فتحي محمد محمد الأحول ، المصدر السابق ، ص ١٢٨ .

لتتخذ الدائرة قرار أما بإبرام العقد أو تعديل بعض بنوده ليكون ملائماً أكثر مع إمكانياتها القانونية والمالية) بالإضافة إلى رصد أي ممارسات خاطئة أو تعسفية تؤثر على كفاءة الجهاز الإداري ، فالتفتيش لا يقتصر على كشف المخالفات بل يسهم في الوقاية منها عبر الردع والمتابعة المستمرة لضمان نزاهة الأداء الإداري في مؤسسات الدولة كافة .

ثالثاً - الاطلاع الوقائي

يعد الاطلاع الوقائي وسيلة رقابية سابقة تُمارس قبل صدور القرار الإداري فالمسؤول الإداري أو الجهة الرقابية تتولى مراجعة المستندات والبيانات الخاصة بالقرارات الإدارية لغرض التأكد من مدى مطابقة القرار لقانون الموازنة العامة والتعليمات ، وكذلك موافقته للاعتمادات المالية الواردة في القانون ، فالإطلاع الوقائي يتمثل بقيام الهيئات الرقابية بفحص كافة الوثائق والمعاملات والقرارات ، في فرنسا فإن حق الاطلاع بالنسبة لمحكمة المحاسبات وهي هيئة مستقلة حق مصون ، وان تقديم ما تحت اليد من أوراق ومستندات وإبداء الإيضاحات أمر ضروري من قبل الجهات الخاضعة لرقابة المحكمة^(١) وبخلاف ذلك ستكون الغرامة جزاءً للامتناع^(٢) ، كما أخذ المشرع المصري بتلك الوسيلة الرقابية التي تنصرف إلى إجراء الجرد الميداني للجهات الخاضعة للرقابة ويتم بصورة فجائية على الخزائن والسجلات وشؤون العاملين^(٣) ، أما بالنسبة للوضع في العراق فللجهات الرقابية ومنها ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة في سبيل مباشرة حق الاطلاع الوقائي على البيانات والمستندات تقوم بالجرد الميداني وفحص التقارير الفنية الخاصة بالقرارات للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين المالية^(٤) ، فإن ذلك يضمن جودة القرار الإداري عن طريق اكتشاف أي نقص أو خطأ قبل إصداره .

الفرع الثاني

الوسائل اللاحقة على صدور القرار الإداري

تُمارس الرقابة اللاحقة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة من خلال وسائل عديدة تهدف لضمان مبدأ المشروعية وصون المصلحة العامة فضلاً عن فحص الأداء وكشف أوجه

(١)- علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئة الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٢٣٦ .

(٢)- عطا الله سالم جويعد ، تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردني (دراسة مقارنة مع النظام المصري) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، مصر ، ١٩٩٩ ، ص ٣٣٦ .

(٣)- علي عبد العباس نعيم ، المصدر السابق ، ص ٢٣٧ .

(٤)- المادة (٤ / ب/ ثانياً) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ .

الخلل في تلك القرارات والتي سنتناولها تباعا :

أولا - التقارير

يقصد بها تلك " التقارير التي تُعد لبيان كيفية سير الأعمال والقرارات المُتخذة داخل الجهة الإدارية الخاضعة للرقابة ، والتي تُقدر كفاءة موظفي الجهات الإدارية ، وتعد التقارير أهم وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة خاصة إذا كانت تتسم بالموضوعية " (١) ، وتتضمن التقارير معلومات مرفق معها الإحصائيات والبيانات اللازمة (٢) ، حيث يتم الحصول على تلك المعلومات والبيانات من خلال الرجوع للسجلات المالية والاستعانة بالمراجع والتقارير السابقة ، وإن الهدف من إعداد تلك التقارير أما لحل مشكلة تواجه العمل أو نقل المعلومات لتسهيل عمل الإدارات في اتخاذ القرارات الصادرة تنفيذا للموازنة العامة (٣) ، فالتقارير مؤشرات مهمة على وجود الخلل في القرارات الإدارية ذات الجنبه المالية ، ومن ثم تُعد أساساً في فتح التحقيقات واتخاذ الإجراءات الانضباطية والتصحيحية ، وهذه التقارير قد تكون مالية إذا كانت متعلقة بالقرارات الإدارية الخاصة بالصرف أو الإنفاق ، أو تكون فنية أن كانت تتعلق بمسائل فنية، وإن التقارير على مختلف أنواعها تمكن الرئيس الإداري من التعرف على أوجه الضعف ومكامن القصور في القرارات الإدارية ومقارنة الانجاز طبقاً لما ورد فيها (٤) .

ثانيا - تدقيق الشكاوى

تتمثل تلك الوسيلة من وسائل الرقابة اللاحقة التي تهدف للكشف عن المخالفات المالية من خلال تدقيق الشكاوى التي يتقدم بها المواطن ضد الموظف في الجهات الإدارية ، أو يتقدم بها موظف إذا وجد أن هناك انحرافات مالية داخل موقع عمله ، وتبرز أهميتها من خلال تمكينها المواطن من رقابة أعمال الجهات الإدارية (٥) ، ولكي تكون تلك الوسيلة مجدية وفعالة فعلى مقدم الشكاوى الابتعاد عن الشكاوي الكيدية والكاذبة ، ففي ذلك ضياع لوقت وجهد الجهات الرقابية في فحص شكاوى ليس لها أساس على أرض الواقع (٦) ، وقد

(١)- د. بكر القباني ، الوجيز في الإدارة العامة ، ج٢ ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٠ ، ص ١٧٨ .

(٢)- عبد مسعود الجهني ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨ .

(٣)- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، المصدر السابق ، ص ٥٤ .

(٤)- د. بكر القباني ، المصدر السابق ، ص ١٨٠ .

(٥)- د. بكر القباني ، المصدر نفسه ، ص ١٨٢ .

(٦)- د. أنور أحمد رسلان ، مبادئ الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٦٦٣ .

حرصت أغلب الدول التي أخذت بتلك الوسيلة إنشاء مكاتب تتلقى الشكاوى داخل الجهات التنفيذية^(١) ، ففي العراق وجدت وسيلة حديثة لتلقي الشكاوى والبلاغات تمثلت بحكومة المواطن الالكترونية ، بهدف مكافحة الفساد فهي تتيح لمقدم الشكاوى رفعها الكترونياً عبر المنصة الخاصة بها دون الحاجة إلى مراجعة الجهة المشكو منها ، لتقوم بناءً على ذلك الجهات المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة .

ثالثاً - الاعتراض

يُعدُّ من أبرز وسائل الرقابة اللاحقة التي تُمكن هيئات الرقابة المستقلة كإحدى جهات الرقابة الإدارية من مواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة أو التي يشوبها خلل قانوني، فهو وسيلة فعالة في الكشف عن مواطن الخلل والانحراف في الأداء الوظيفي ، الأمر الذي يفسح المجال أمام مراجعة القرارات المتخذة تنفيذاً لقانون الموازنة العامة خاصة إذا تعلق موضوع الاعتراض بسوء استخدام السلطة ومخالفة القوانين والأنظمة .

وإنَّ المقصود بالاعتراض "أن تبدي جهات الرقابة المستقلة رأياً معارضاً للإجراءات الصادرة عن الجهات الخاضعة لرقابتها ؛ كون تلك الإجراءات أدت أو ستؤدي إلى الهدر بالمال العام"^(٢) .

فالسؤال الذي نود طرحه ، ماذا لو أبدت الجهات الرقابية اعتراضها لكن الجهات الخاضعة للرقابة قد أصرت على مخالفة القانون وعدم الامتثال للملاحظات الواردة في تقارير الجهات الرقابية المستقلة فما هو الإجراء المُتبع لحل هذا الخلاف ؟

وبصدد الإجابة على التساؤل أعلاه نشير إلى أنَّ فرنسا في حال عدم تعاون الجهات الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبات الفرنسية وعدم امتثالها للاعتراض المقدم من قبلها ، فالمحكمة تعطي مدة ثلاثة أشهر لتلك الجهات لغرض الرد على الاعتراض ، لكن توجه المحكمة اللاحق تمثل بفرض غرامة مالية في حال عدم الاستجابة^(٣) ، أما في مصر فلم ينظم المشرع مسألة عدم استجابة الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات لمتطلباته ، لكن أجاز في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات أن يرفع الجهاز تقريراً بكل ما

(١)- عبد مسعود الجهني ، المصدر السابق ، ص٤٢٦ .

(٢)- علي عبد العباس نعيم ، المصدر السابق ، ص٢٣٨ .

(٣)- د. باسم نعيم عوض ، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص٢٢٤ .

يعدده إلى مجلس النواب^(١) ، أما بالنسبة للوضع في العراق فقد منح قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل الحق للديوان في الاعتراض على عدم استجابة الجهات الخاضعة لرقابته لما يورده من ملاحظات لدى مجلس الوزراء بحدود الخلاف بينه وبين تلك الجهات ، ليتخذ مجلس الوزراء الإجراءات الكفيلة لمعالجته وإن أخفق الأخير في وضع حدٍ للخلاف فللديوان الانتجاع إلى مجلس النواب لحل الإشكال^(٢) ، أما إذا كان الدور الرقابي للسلطة التشريعية معطلاً فإن الامتياز الممنوح للديوان في مواجهة المخالفات المالية يصبح عديم الفائدة ، فإن خالفت السلطة التشريعية واجبتها في المحافظة على المال العام فما هو موقف الديوان ؟ ومن هي الجهة التي تعمل على حل ذلك الخلاف ؟ أو أصدر مجلس الوزراء قرار يجانب القواعد القانونية من خلال إقرار مشروعية المخالفات المرتكبة من قبل الجهة محل الرقابة فما هو مصير ذلك ؟ كل هذه التساؤلات لن نجد لها جواب في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي ولا في نظامه الداخلي ، لذا ندعو المشرع العراقي لتعديل قانون الديوان لغرض معالجة الثغرات التي واكبت تشريعه من خلال إضافة نص يتضمن إلزامية تقارير الديوان وبخلاف ذلك تتعرض الجهات المسؤولة عن حسم المخالفات الواردة في تقارير الديوان للمساءلة القضائية .

رابعاً - التدقيق

إنَّ المقصود بالتدقيق كإحدى وسائل الرقابة اللاحقة "فحص موضوعي للبيانات المالية والتحقق فيما إذا كانت تعكس حقيقة الوضع المالي للجهة الخاضعة للرقابة المالية أو لا"^(٣) فإنَّ الغاية من التدقيق هو فحص أعمال الإدارة للتأكد من أنَّ المعلومات التي تبديها صادقة وشفافة ، ففي فرنسا إنَّ الجهة التي تمارس التدقيق على مهمة التصديق على حسابات الدولة يقوم بها كل عام محكمة المحاسبات الفرنسية بموجب القضاء المالي ، ويمثل التدقيق الإجراء الأهم في الكشف عن المخالفات المالية في فرنسا^(٤) ، أما بالنسبة للعراق فإنَّ لديوان الرقابة المالية الاتحادي صلاحية تدقيق الإيرادات من حيث فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جبايتها ، كذلك تدقيق النفقات العامة للتأكد من عدم تجاوزها للاعتمادات المالية المقررة في قانون الموازنة العامة واستخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة

(١)- المادة (١٨) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل .

(٢)- المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣)- علي عبد العباس نعيم ، المصدر السابق ، ص٢٣٧ .

(٤)- سيف محمد محسن ، سلطات وإجراءات الكشف عن المخالفة المالية ، دراسة في التشريع الفرنسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٣٧) ، ج ١ ، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٢٣ ، ص ١٨ .

لها بعيدا عن الهدر والتبذير وتقويم مردوداتها^(١) ، كما ويتمتع بمكنة تدقيق الوثائق العلنية والسرية ، وفحص القرارات الإدارية المتعلقة بالمنح والإعانات والامتيازات والقروض فيما إذا كانت جميعها موظفة للأغراض التي مُنحت لأجلها لمؤسسات الدولة^(٢) ، فقد جاءت المواد الخاصة بالقرارات أعلاه لتؤكد إن التدقيق جزء جوهري من ولاية الديوان تمكنه من كشف حالات الفساد والمخالفات سواء كانت مالية أو إدارية ، فهو وسيلة ناجعة لضمان الشفافية والمساءلة في العمل الإداري .

نذكر على صعيد الجانب العملي قيام ديوان الرقابة المالية بزيارة ميدانية لمديرية التسجيل العقاري في محافظة نينوى لغرض اتخاذ بعض الإجراءات التدقيقية للتأكد من عدم وجود عمليات بيع أو نقل غير قانونية لأموال الإرهابيين ، وقد أسفرت الزيارة إلى إعداد الديوان تقريره الذي تضمن مجموعة من الملاحظات ، منها عدم تفعيل الدائرة القرارات الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء والخاصة بلجنة تجميد أموال الإرهابيين مما أدى إلى التلاعب بالعقارات والأموال التابعة لهم ولم تقدم للديوان الوثائق والسجلات اللازمة ؛ لذا أوصى الديوان في تقريره بمفاتحة الجهات المعنية لغرض فتح تحقيق بالموضوع^(٣) .

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة

إنَّ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من قبل الجهات الإدارية فيما تصدره من قرارات إدارية تُعدُّ اختباراً حقيقياً لمدى فاعليتها ، فلا يكون لتلك الخطة المحكمة أي قيمة ما لم تُنفذ بالشكل الصحيح ، وهنا يبرز دور القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة والتي يجب أن تكون متوافقة لهرم القواعد القانونية والذي يتربع على قمته الدستور كأسمى قانون في الدولة مروراً بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، وبموجب السلطات الواسعة الممنوحة للإدارة في هذا المجال فإنَّ القرارات الصادرة عنها قد تكون عرضة للانحراف كالإسراف خارج حدود الأهداف المحددة لها أو سوء توزيع الموارد وقد يصل الأمر إلى

(١)- المادة (٦/ أ / ب) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢)- المادة (١٣/ثانياً / ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣)- الزيارة الميدانية لديوان الرقابة المالية الاتحادي لمديرية التسجيل العقاري في محافظة نينوى / الزهور ، للفترة من ٢٠٢٢/٨/١٥ لغاية ٢٠٢٢/١١/٣ ، منشور على الموقع الإلكتروني للديوان <https://fbsa.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٢٣ .

إرتكاب المخالفات المالية ، وهذا بدوره يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة وتعطيل تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية التنفيذ ، ومن ثم إخضاع تلك القرارات لجهة رقابية فعّالة تضمن سلامة التنفيذ بات ضرورة قانونية واقتصادية لكي يشعر من ينتجاً إليها بالاطمئنان بقدرتها للحيلولة دون تحكم الإدارة بالمال العام تحكما مطلقا سواء تعلقت القرارات بالصرف أو التحصيل ، ومن أجل الإحاطة بما تم ذكره على شيء من التفصيل سنتولى تقسيم المبحث على مطلبين نتناول بالمطلب الأول رقابة القضاء الدستوري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ، وأما المطلب الثاني يتضمن الحديث عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة .

المطلب الأول

رقابة القضاء الدستوري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة

إنّ الرقابة الدستورية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة يُعدّ مظهراً من مظاهر الدولة القانونية ؛ كونها تعد الأداة التي تمنع انحراف السلطة التنفيذية في استعمال صلاحياتها كما إنّها تضمن انسجام اللوائح أو الأنظمة مع أحكام الدستور الذي يُعدّ القانون الأسمى شكلاً وموضوعاً ، ونود أنّ نبين إن القرارات الإدارية الفردية تخرج عن نطاق رقابة القضاء الدستوري وتدخل في نطاق رقابة المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري فالقرار التنظيمي ليس فقط وسيلة لتنفيذ القوانين بما فيها قانون الموازنة العامة لكن في حقيقته قد يلامس الحقوق الدستورية للأفراد أو يفرض قيوداً على حرياتهم ، ومن ثم تأتي الرقابة لتضع حداً لأي تعارض بين النصوص التنظيمية التي تتضمن طابع مالي والقاعدة الدستورية العليا ؛ لأنّ سوء إدارة أو تنفيذ الموازنة العامة يمكن أن يهدد الاستقرار المالي ويقوض مبدأ سيادة القانون ويحول دون حفظ وحدة النظام القانوني ، وفي إطار البحث عن رقابة القضاء الدستوري ارتأت الدراسة تقسيم المطلب على فرعين نستعرض بالفرع الأول رقابة القضاء الدستوري في الدول المقارنة ، وسنخصص الفرع الثاني لرقابة القضاء الدستوري في العراق .

الفرع الأول

رقابة القضاء الدستوري في الدول المقارنة

تختلف الجهات التي تمارس الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح^(١) فقد يعهد المشرع الدستوري تلك الرقابة لهيئة سياسية نص عليها بشكل صريح في الدستور ومنحها ذلك الاختصاص أو تُسند لجهة قضائية ، وسوف نتطرق لتلك الرقابة من خلال نقطتين مستقلتين وكما يأتي .

أولا- فرنسا

أخذت فرنسا بالرقابة السياسية على دستورية القوانين^(٢) ، وهي رقابة وقائية وسابقة على إصدار القانون تُمارس من قبل هيئة سياسية خاصة أنشأها الدستور الفرنسي تمثلت بالمجلس الدستوري^(٣) ، لكن التعديل الذي طال الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٣/ يوليو/٢٠٠٨ جاء بمعالم بارزة كونه سمح للأفراد الطعن أمام المجلس الدستوري في حالات الاعتداء على حقوقهم وحررياتهم التي كفلها الدستور ، بعد إتباع سلسلة من الإجراءات أمام الجهات القضائية التي تنظر الدعوى أي أنه قد أدخل الرقابة اللاحقة ضمن اختصاصات المجلس الدستوري^(٤) وقد أشار إلى ذلك الدستور الفرنسي بالنص " إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية إنَّ نصًا تشريعياً يخرق الحقوق والحرريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري - بناء على إحالة من محكمة الموضوع - بهذه المسألة ضمن أجل محدد ... " ^(٥) .

(١)- يقصد بالرقابة الدستورية على القوانين " منع صدور أي قانون يخالف الدستور وحمايته من أي تدخل قد يحدث ، وتناط هذه الرقابة إلى هيئة معينة مهمتها مراقبة كل تشريع يصدر من الدولة لمعرفة مدى مطابقته للدستور من عدمه " د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤٢ .

(٢)- يقصد بالرقابة السياسية على دستورية القوانين " هي الرقابة التي تمارسها هيئة سياسية لفحص القوانين والتأكد من مطابقتها للقانون الدستوري وأحكامه " د. محمد الرضواني ، مدخل إلى القانون الدستوري ، ط٢ ، مطبعة المعارف الجديدة ، المغرب ، ٢٠١٤ ، ص ١٠٥ .

(٣)- نصت المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل " يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة (١١) قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي والقواعد الإجرائية لمجلسي البرلمان قبل تطبيقها على المجلس الدستوري الذي سيفصل في مدى مطابقتها للدستور ... " .

(٤)- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري ، ط١١ ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠١٧ ، ص ٢٣ .

(٥)- المادة (٦١-١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

لكن السؤال الذي يُثار هل رقابة المجلس الدستوري تقتصر على مدى مطابقة القانون للدستور أو تمتد رقابته إلى دستورية القرارات التنظيمية (اللوائح) ؟

على حد إطلاع الباحث لاختصاصات المجلس الدستوري حتى ضمن التعديل للدستور الفرنسي لسنة ٢٠٠٨ لم نجد ما يشير إلى رقابة المجلس على دستورية القرارات التنظيمية بما فيها القرارات التي تحمل جانباً مالياً سواء كانت تلك القرارات تتضمن إنفاقاً أو إيراداً تاركا الرقابة على مشروعيتها للقضاء الإداري وهذا ما سنتناوله فيما بعد ، وقد أكد المجلس الدستوري ذلك المبدأ في أحد قراراته الذي جاء فيه " ... اللوائح (المراسيم) تعد نصوصاً ذات طبيعة إدارية ومن ثم فإن المجلس الدستوري لا يختص برقابة شرعيتها الدستورية ... فهو يقوم بحماية النطاق اللائحي من اعتداءات السلطة التشريعية ... " (١) .

نستشف من القرار أعلاه بعدم اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية اللوائح لكن هذه الأخيرة قد تتعرض إلى اعتداء من جانب القانون ، فهنا يبرز دور المجلس في حماية النطاق اللائحي من اعتداء السلطة التشريعية (٢) ، نذكر على سبيل المثال (إذا صدر عن البرلمان قانون ينص على الكيفية التي تُمنح بها رخصة البناء للمواطن من حيث آلية تقديم الطلب ، الإجراءات الإدارية اللازمة لمنح الرخصة ، الكيفية التي تدفع بها رسوم منح الرخصة ... الخ) على الرغم من أن تلك الإجراءات من صميم النطاق اللائحي للجهات التنفيذية فالقانون يضع المبادئ العامة تاركاً التفاصيل للأنظمة والتعليمات ، ففي مثل هذه الحالة بالإمكان الطعن أمام المجلس الدستوري ؛ كون ذلك اعتداء على النطاق اللائحي للحكومة .

ثانيا- مصر

أنشأ المشرع الدستوري المصري جهة قضائية مستقلة أوكل إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح تمثلت بالمحكمة الدستورية العليا (٣) ، وقد أشار القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل بشأن المحكمة الدستورية العليا بأنها تمارس الرقابة على دستورية القوانين واللوائح سواء تم إثارة عدم الدستورية من قبل أحد الخصوم في الدعوى

(١) - حكم المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٢٦) بتاريخ ٨ / آب / ١٩٨٥ ، أشار إليه د. عصام الدبس ، رقابة دستورية الأنظمة المستقلة (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد (٢٤) ، ٢٠١٠ ، ص ٢٩٣ .

(٢) - المواد (٣٧-٤١-٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) - المادة (١٩٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

المنظورة أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أو من قبل محكمة الموضوع (١) .

يتضح مما تقدم أنّ نطاق رقابة المحكمة الدستورية العليا في مصر أوسع وأشمل من رقابة المجلس الدستوري في فرنسا ، كون الأخير يراقب مدى انطباق القانون للقواعد الدستورية دون أن تمتد رقابته على دستورية اللوائح إلا في مجال حمايتها من اعتداء القانون ، ففي حكم للمحكمة الدستورية العليا بينت فيه مجال الرقابة التي تمارسها جاء فيه " ... إنّ محل الرقابة القضائية على الدستورية - وفقا لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - إنما يتمثل بالقانون بمعناه الموضوعي الأعم محددًا على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة ، سواء وردت في التشريعات الأصلية التي تقرها السلطة التشريعية أو في التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها التي أناطها الدستور ... " (٢) .

وفي إطار مباشرة المحكمة الدستورية العليا للرقابة على دستورية اللوائح الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة حيث قضت " ... إنّ الأصل في اللوائح التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية - وفقا لما نص عليه الدستور - إنّها تُفصل ما ورد إجمالاً في النصوص القانونية بما ليس فيه تعديل أو فرض أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها " (٣) .

يستشف الباحث من الحكم أعلاه أنّ السلطة التنفيذية عندما تصدر لوائح تبتغي منها تنفيذ القوانين بما فيها قانون الموازنة العامة الذي يسنّه البرلمان فإنّ أي تدخل من قبلها بتعديل تلك النصوص أو إصدار قرارات إدارية من شأنها فرض التزام غير وارد في القانون يعني أنّها تجاوزت مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه دستورياً والذي يُعدّ من الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون ، وفي الوقت ذاته إنّ تدخل السلطة التنفيذية بإصدار هكذا قرارات يعني أنّها جمعت بين سلطة صنع القانون وتنفيذه وبالتالي يكون القرار عرضةً للطعن القضائي .

(١)- المادة (٢٩ / أ / ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٢)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، الطعن رقم (٦٧ ، سنة ١٣ ق. دستورية) بتاريخ ٣ / أبريل / ١٩٩٣ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٩/١٠ .
(٣)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (١٣ ، لسنة ٨ ق. دستورية) بتاريخ الجلسة ٣ / فبراير / ١٩٩٦ القاعدة رقم (٨ / ٣٣) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية ، ج٧ ، ص٤٢٦ .

ففي حكم للمحكمة الدستورية العليا قضت فيه بعدم دستورية البند (رابعاً / سابعاً من المادة ٢) من اللائحة الصادرة عن وزير الموارد المائية والري بالعدد (٢٩٤) لسنة ٢٠١٨ المعدلة باللائحة المرقمة (٣٥٧) لسنة ٢٠١٩ ، والخاص بفرض رسوم على العائمات السياحية في المراسي العامة تتلخص وقائعه " ... إنَّ الفريضة المالية المقررة بموجبها تقابلها خدمة فعالية من طبيعة إدارية لمن يطلبها ، وهي رُسو العائمات السياحية في المراسي التي تنشأها وزارة الموارد المائية والري واستغلال المياه لها بالفئات المحددة بهذا القرار ولا تختلف باختلاف المحملين بها ، وتدخل بهذه المثابة في عدّاد الرسوم وتستقيم صحتها إذا كان تقريرها بحدود القانون ، مما يُباعد بين هذه الفريضة وبين مفهوم مقابل الانتفاع الذي أطلقه النصين المطعون بهما ، وإن صدرَ القرار المطعون به مستنداً إلى قانون الري والصرف رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ فقد خلا من أي نص يخول وزير الموارد المائية والري فرض مثل هكذا رسوم ، ومن ثم يُعدُّ انتحال للاختصاصات المخولة للسلطة التشريعية فضلاً عن مخالفته للمواد (٣٨ ، ١٠١ ، ١٧١) من الدستور ، ونظراً لكون إلغاء هذين النصين من قبل المحكمة يرتب أعباءً ماليةً على الخزينة العامة للدولة من خلال رد المبالغ التي سبق تحصيلها فقد استعملت المحكمة الرخصة المخولة لها بموجب المادة (٤٩) من قانونها وحددت أعمال أثر حكمها من اليوم التالي لنشره...^(١) .

يستشف الباحث من الحكم أعلاه أنَّ القرار التنظيمي الصادر عن وزير الموارد المائية والري جاء مستنداً إلى قانون خلا من النص الذي يخول الوزير إصدار هذه الرسوم ، فضلاً عن مخالفته مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه بموجب الدستور ، وحرصاً من المحكمة الدستورية العليا في عدم تحمل خزينة الدولة أعباءً مالية لغرض رد الرسوم المتحصلة فقد استعملت الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانونها بإعمال آثار حكمها الصادر بإلغاء القرار من اليوم التالي لنشر الحكم .

لكن السؤال الذي يُطرح هنا ما هي الوسائل التي من خلالها تمارس المحكمة الدستورية العليا رقابتها على القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة تنفيذاً للقوانين بما فيها قانون الموازنة العامة ؟ وهل بالإمكان الطعن بعدم دستورية قرار تنظيمي يحمل جانباً مالياً مباشرة أمام المحكمة من قبل أحد الأفراد ؟

(١)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٥٠٦) ، تاريخ الجلسة ٢٠٢٥ / ٨ / ٣ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥ / ٩ / ١٠ .

للإجابة على السؤال ، هناك ثلاثة طرق لتحريك رقابة المحكمة الدستورية العليا وهي كالتالي :

١- الدفع الفرعي

بموجب تلك الوسيلة يستطيع أحد الخصوم بمناسبة دعوى مرفوعة أمام محكمة الموضوع سواء كان (مدعي أو مدعي عليه) الدفع بعد دستورية نص في قانون أو لائحة يخص الدعوى المنظورة ويتعلق حكمها به ، ففي تلك الحالة تبحث محكمة الموضوع في مدى جدية ذلك الدفع فإن وجدت أن الدفع جدي تؤجل الدعوى وتكلف الطاعن برفع دعواه أمام المحكمة الدستورية العليا^(١) ، ففي قرار صادر عن المحكمة أعلاه جاء فيه " ... إنَّ المشرع المصري لم يجرِّ الدعوى الأصلية سبيلاً للطعن بعدم دستورية النصوص التشريعية واللوائح وإنما اشترط قيام دعوى موضوعية أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ... " ^(٢) .

يجد الباحث أنَّ مضمون القرار أعلاه يُعدُّ إجابة على سؤالنا الذي يتضمن مدى إمكانية الطعن بعدم دستورية اللائحة مباشرةً أمام المحكمة الدستورية العليا ، حيثُ تبين لنا أنَّ طريق الطعن المباشر بعدم الدستورية مُغلق أمام الأشخاص بحيث لا يجوز رفع الدعوى مباشرة أمام المحكمة ، وإنما يكون ذلك بطريق غير مباشر من خلال إثارة الدفع بعدم الدستورية بمناسبة الدعوى الأصلية المنظورة أمام محكمة الموضوع .

٢- الإحالة عن طريق محكمة الموضوع

إذا وجدت إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي من خلال دعوى منظورة أمامها عدم دستورية نص في قانون أو لائحة توقف النظر فيها وتحيل الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا لكي تفصل بالمسألة الدستورية^(٣) .

٣- التصدي

يُقصد بالتصدي في مجال القضاء الدستوري "الجوء المحاكم الدستورية من تلقاء نفسها إلى البت في دستورية القوانين واللوائح والتي تكون متصلة مع القانون المطعون

(١)- المادة (٢٩ / ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٩٢ لسنة ١٥ ق . دستورية) ، تاريخ الجلسة ٥/٧/١٩٩٤ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ١١ / ٩ / ٢٠٢٥ .

(٣)- المادة (٢٩ / أ) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

بعدم دستوريته ، وبيان مدى مطابقتها للدستور مستندة في ذلك على اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين" (١) فالمحكمة الدستورية العليا لها أن تقضي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة بشرط أن يتصل بالنزاع اتصالاً وثيقاً ولا تمتد رقابة التصدي لأي نص في قانون أو قرار لائحي لا يمت بصلة للنزاع المعروض ، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في قرارها الذي جاء فيه " ... بشرط أن يكون النص الذي يرد عليه التصدي متصلاً بنزاع مطروح عليها ، فإذا انتفى قيام النزاع فلا يكون لرخصة التصدي سنداً يُسوغ أعمالها ... " (٢) .

أما بالنسبة لحجية الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا فقد نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل على أنها ملزمة للكافة ولجميع السلطات ، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم (٣) ، وفي هذا المجال نقف على القرار الصادر عن المحكمة أعلاه الذي جاء فيه " ... إن أحكامها تتمتع بحجية مطلقة ، بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعوى التي صدرت فيها ، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة وتلتزم بها جميع السلطات في الدولة سواء كانت هذه الأحكام قد انتهت إلى عدم دستورية النص التشريعي أو النظام المطعون فيه أو قضت بدستوريته ورفض الدعوى ... " (٤) ، وهذا يعني أن ما يصدر عن المحكمة من قرارات سواء قضت بدستورية أو عدم دستورية نص القانون أو اللائحة لا يقتصر أثره على أطراف الدعوى إنما يمتد إلى الكافة .

ويؤيد الباحث اتجاه المشرع الدستوري المصري بشأن منح المحكمة الدستورية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح دون اقتصار تلك الرقابة على القوانين فقط كما في فرنسا ؛ كون القوانين تمر بمراحل متعددة ابتداءً من الاقتراح ولغاية المصادقة فكل مرحلة من المراحل التي تمرُّ بها تمثل فرصة للكشف عن أوجه القصور والمخالفات الدستورية المحتملة ، أما اللوائح فصدورها بإجراءات عن طريق السلطة التنفيذية تجعلها

(١)- د. يسري محمد العصار ، التصدي في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة لسلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق الدعوى) دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٩ ، ص ١٣ .

(٢)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٦ لسنة ١٢ ق . دستورية) ، تاريخ الجلسة ٦/٢ / ١٩٩١ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ١١ / ٩ / ٢٠٢٥ .

(٣)- المادة (١٩٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٤)- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٤٨ لسنة ٣ ، ق . دستورية) تاريخ الجلسة ١٢ / ٦ / ١٩٨٣ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> تاريخ الزيارة ١٤ / ٩ / ٢٠٢٥ .

عرضةً لاحتمال وجود المخالفات الدستورية كأن تصدر الحكومة لوائح تنفيذية لقانون الموازنة العامة من شأنها أن تغير الخريطة المالية التي وافق عليها البرلمان سواء تعلقت بالصرف أو التحصيل ، فمن باب أولى إخضاعها لرقابة القضاء الدستوري ، ضماناً لسلامة وحماية الدستور من أي خرق وحمايةً لحقوق المواطن من المساس بها تحت ذريعة التنفيذ المالي .

الفرع الثاني

رقابة القضاء الدستوري في العراق

لقد أوكل المشرع الدستوري العراقي مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة للمحكمة الاتحادية العليا^(١) التي تعدُّ هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً^(٢) ، بما فيها القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ، حيث تعمل المحكمة على ضمان سيادة الدستور والحيلولة دون الخروج عن روحه ومقتضاه ، وهذه الغاية لا تتحقق إلا إذا بسطت تلك الجهة القضائية رقابتها على التشريعات كافة سواء كانت تلك التشريعات عادية أم فرعية صادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصاتها الدستورية^(٣) ، كما جاء قانون المحكمة الاتحادية العليا مُتفقاً مع أحكام الدستور حيث أناط بالمحكمة مهمة الفصل في دستورية القوانين والأنظمة النافذة^(٤) ، وهذا يعني ليس هناك أي جهة قضائية أخرى يمكن أن تنازعها ذلك الاختصاص^(٥) ، ومن ثم لا تستطيع محكمة الموضوع أن تفصل في مسألة دستورية أي قرار تنظيمي صدر تنفيذاً للموازنة العامة أثيرَ بمناسبة نزاع مطروح أمامها، فيتعين في مثل هذه الحالة رفع المسألة للبحث في مدى دستوريته للمحكمة الاتحادية العليا ، وأنّ القول بخلاف ذلك يؤدي إلى جعل مصير القرار الصادر عن تلك المحكمة الانعدام ، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها جاء فيه " ... اعتبار القرار الصادر عن محكمة قضاء الموظفين في الدعوى المرقمة (٨١٩ / م / ٢٠٢٢) بتاريخ ٢٢ / ٥ / ٢٠٢٢ بموجب القرار المرقم (١٧٦ / ٢٠٢٢) معدوماً ؛ لصدوره خلافاً لاختصاص

(١)- المادة (٩٣ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢)- المادة (٩٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣)- مها بهجت يونس ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٩ .

(٤)- المادة (٤ / أولاً) من القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ ، التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق .

(٥)- مها بهجت يونس ، إجراءات إصدار الحكم الدستوري (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية - قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، بغداد ، العدد (٢٣) ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦١ .

المحكمة المذكورة آنفاً ؛ كونه يدخل ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا استناداً لنص المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥...^(١) ، وان الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الاتحادية العليا على القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة سواء تضمنت إنفاقاً أو إيراداً تكون بعد إصدارها ودخولها حيز التطبيق بعد اكتمال جميع الإجراءات المطلوبة لصدورها وهذا يعني عدم توقف إصدار أو نفاذ القانون أو القرار الإداري على تدخل مسبق من قبل القاضي الدستوري لغرض تقرير سلامتها من العيوب الدستورية^(٢) ، ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا التي جاءت مؤكدة لمبدأ الرقابة اللاحقة قرارها الذي تتلخص وقائعه " ... قيام إحدى النائبات في البرلمان العراقي بالطعن ضد القرار الصادر عن مجلس الوزراء المرقم (٩٥) لسنة ٢٠٢٢ ... حول إحالة مشروع يتعلق بمد انبوب نفط بين محافظة البصرة وميناء العقبة في الأردن ، وإن المشروع لم يتم عرضه على وزارة التخطيط ولا على مجلس النواب وبما أنه مشروع استراتيجي ويمس أهم مصدر من مصادر الثروة وأهم أبواب الإيرادات العامة في العراق ، فإن تنفيذه بهذه السرعة يكلف الخزينة العامة للدولة مبالغاً طائلة فضلاً عن الالتزامات القانونية المترتبة عليه ، وانه عُرض بصورة طارئة في اجتماع مجلس الوزراء حتى لم يكن مُدرج ضمن جدول أعماله ولم يُدقق من قبل الدائرة القانونية للأمانة العامة لمجلس الوزراء وهذا مخالف لما يقضي به النظام الداخلي للمجلس ... لكن تبين للمحكمة من خلال مجريات الدعوى أنّ القرار تضمن الموافقة على تنفيذ المشروع المعني لكن تلك الموافقة مُعلقة على إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٢ ، وبما إنّ القانون لم يُقر بعد من قبل مجلس النواب فدعوى المدعية مقامة قبل أوانها ويفترض لصحتها وتوافر شرائطها الدستورية والقانونية أن تقام ضد القرار الصادر عن مجلس الوزراء بعد إقرار قانون الموازنة العامة وأن رفع الدعوى قبل أوانها أي (بصورة مسبقة) مُدعاة لردّها...^(٣) .

لكل ما تقدم يمكن القول أنّ صدور قرار تنظيمي مخالف للدستور وفي الوقت ذاته يحمل جنبه مالية سواء كان يتضمن إنفاقاً من الخزينة العامة للدولة أو يرجع بإيراد مالي لها

(١)- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) بتاريخ ١٥ / ١١ / ٢٠٢٢ ،

منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ١٢ / ٩ / ٢٠٢٥ .

(٢)- د. جواد الهنداوي ، الرقابة على الدستورية وضرورة ممارستها من قبل مجلس دستوري ، المؤسسة الوطنية للتنمية والتطوير ، عمان ، الأردن ، بدون سنة نشر ، ص ٣١ وما تلاها .

(٣)- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٠٧ / اتحادية / ٢٠٢٢) ، بتاريخ ٨ / ٢ / ٢٠٢٢ ،

منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ١٢ / ٩ / ٢٠٢٥ .

فإن الطعن بعدم دستورية ذلك القرار يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا ، وقد أشارت التطبيقات القضائية إلى إلغاء المحكمة لعدد ليس بالقليل من تلك القرارات بسبب مخالفتها للقواعد الدستورية ، نقف بهذا الصدد على القرار الذي تتلخص حيثياته " ... ولدى التأمل بالدعوى قضت المحكمة بعدم دستورية القرار الصادر عن مجلس الوزراء المرقم (٨٠٠) لسنة ١٩٨٩ ... كونه جعل تقدير التعويض بنزع الملكية إما بتاريخ وضع اليد أو طلب الإستملاك ، وأي من التاريخين أسبق فإن التقدير يكون بموجبه ، وقد وجدت المحكمة أنَّ القرار مخالف لأحكام نص المادة (٢٣ / ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على أنه لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل ينظم بقانون ، وأنَّ المادة (١٣ / رابعاً) من قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ أكدت على أنَّ الإدارات الحكومية القائمة بنزع الملكية لأغراض المنفعة العامة يتعين عليها أن تسترشد بالقواعد القانونية للتوصل للتعويض العادل من تاريخ الكشف والتقدير واتخاذ الكشف الأول أساساً للتقدير ... " (١) .

تبين لنا من القرار أعلاه مسألتين تمثلت الأولى بشمول الرقابة الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا على التشريعات والقرارات الصادرة حتى قبل نفاذ دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ طالما لم يتم إلغاؤها ، أما الثانية تمثلت بأخذ المحكمة الاتحادية العليا في رقابة الموازنة بين المنافع والأضرار التي من الممكن أن يخلفها قرار الإدارة بنزع الملكية من الطرف الأضعف في العلاقة ، وإن كان ذلك القرار (نزع الملكية) يمثل اعتداءً على الملكية الفردية لكن ما يبرره هو تفضيل المصلحة العامة مقابل تعويض المالك تعويضاً عادلاً وفقاً للإجراءات المحددة في القوانين النازمة للاستملاك كما ذهبت إليه المحكمة في قرارها أعلاه وإن كان التعويض يُحمل ميزانية الدولة أعباء إضافية لكنه بالوقت ذاته حق دستوري لا يمكن الاعتداء عليه وإن كان الرائد في ذلك المنفعة العامة .

وفي قرار آخر لها قضت به إلغاء القرار الصادر عن مجلس محافظة ميسان الذي أوجب من خلاله فرض رسوم بمقدار (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار عن كل جواز يصدر عن مديرية جوازات محافظة ميسان جاء فيه " ... ولأنَّ مجالس المحافظات ملزمة عند ممارسة صلاحياتها المنصوص عليه في المادة (٢ / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ التي تلزم بأن لا تخرق ولا تعارض التشريعات الاتحادية أو

(١) - حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٢١ / اتحادية / ٢٠٠٨) بتاريخ ٢٦ / ٥ / ٢٠٠٨ ، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) المجموعة الثانية ، ص ٤٧ - ٥٠ .

الدستور، وبما إن مجلس المحافظة قد تجاوز صلاحياته عند فرض رسوم خلافاً للدستور... عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القرار للأسباب أعلاه وإلغاءه...^(١).

أما بالنسبة لوسائل تحريك الدعوى الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا فقد نظمت مواد النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية تلك الوسائل^(٢) وهي كالآتي :

١- الإحالة المباشرة من محكمة الموضوع

إن هذه الوسيلة من وسائل تحريك الدعوى الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا تُمارس بطريقتين أما أن تكون عن طريق محكمة الموضوع من تلقاء نفسها ، أو بناءً على طلب أحد أطراف الدعوى المنظورة أمامها ، فبالنسبة للطريقة الأولى فإن محكمة الموضوع إذا رأت أثناء نظر الدعوى الماثلة أمامها أي نص في قانون أو نظام يتعلق بالدعوى مشكوك في دستوريته ، فتلجأ إلى المحكمة المختصة بنظر دستورية القوانين والأنظمة (المحكمة الاتحادية العليا) بغض النظر عن مصلحة الخصوم فقد لا يرد في أذهان الخصوم مثل هذا الموضوع أما بسبب الجهل بالقانون أو بدافع السرعة في إنجاز الدعوى^(٣) ، وفي هذه الحالة على المحكمة إستئثار الدعوى الأصلية لحين البت بمسألة الدستورية^(٤) ، ومن تطبيقات الإحالة المباشرة من قبل محكمة الموضوع الطلب المقدم من محكمة بداءة الكرخ بموجب الكتاب المرقم (١٤٥٨ / ب / ٢٠١٤) للبت بمدى دستورية المادة (٤ / أولاً / ج) من تعليمات رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بحجة تعارضها مع أحكام المادة (١٩ / سادساً) من الدستور^(٥) ، أما الطريقة الثانية فهي طريقة الدفع الفرعي التي تفترض أن هناك قضية منظورة أمام إحدى المحاكم أياً كان نوعها ودرجتها فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية نص في قانون أو نظام ، ففي هذه الحالة يُكلف بإقامة الدعوى ويدفع الرسم القانوني عنها ، ويقدم إلى محكمة الموضوع للبت أما بقبول الدعوى أو رفضها خلال (٣) أيام من تاريخ

(١)- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٨٢ / اتحادية / ٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣ / ٧ / ٨ ، سبقت الإشارة إليه.

(٢)- المادة (١٨ ، ٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٧٩) ، بتاريخ ١٣ / ٦ / ٢٠٢٢ .

(٣)- فاطمة درو ، أساليب تحريك الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، بغداد ، العدد (٢) المجلد (١١) ، ٢٠١٤ ، ص ٢٦٠.

(٤)- المادة (١٨ / أولاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

(٥)- ينظر - حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٦ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٠) بتاريخ ٨ / ٢ / ٢٠١٠ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ١٣ / ٩ / ٢٠٢١٥ .

تقديمها ، ويخضع قرار محكمة الموضوع سواء بالرفض أو عدم البت فيها للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال (٧) أيام من تاريخ الرفض أو تاريخ انتهاء مدة الـ (٣) أيام المحددة لقبول الدعوى أو رفضها^(١) .

٢- الدعوى المباشرة

حدد النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا لكل من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة أو منظمات المجتمع المدني المعترف بها قانوناً إقامة الدعوى مباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا للبت بعدم دستورية نص في قانون أو نظام ، بشرط أن تستوفي الشروط المنصوص عليها في المواد (٤٧، ٤٦، ٤٥، ٤٤) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وأن تُقدم أما من قبل المدعي نفسه أو بوساطة محامي بصلاحيته مطلقاً وأن تتوافر مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في المركز القانوني أو المالي أو الاجتماعي لرافعها وان تستمر لحين صدور الحكم في الدعوى^(٢) .

٣- التصدي

لقد منح النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا الحق عند النظر بالطعن المقدم بعدم دستورية نص تشريعي أن تتصدي لعدم دستورية أي نص آخر متعلق بالنص التشريعي محل الطعن^(٣) ، سواء كان ذلك من خلال الدعوى المباشرة أو عن طريق الدفع بعدم الدستورية نذكر على سبيل المثال ما تم عرضه سابقاً بخصوص قرار مجلس الوزراء رقم (٨٠٠) لسنة ١٩٨٩ حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القرار لكون مجلس الوزراء خالف الدستور والقواعد القانونية التي نظمت مسألة التعويض ، وقد جاء حكمها بتصدي ذاتي فلم تقتصر على دفع الخصوم المتضمنة بأن القرار تضمن فرض التزامات بحقهم دون أن يستند إلى قانون صادر عن السلطة التشريعية ، وإنما أثارته بنفسها مسألة مخالفة القرار الصادر عن مجلس الوزراء مما أدى إلى إلغائه تأكيداً لمبدأ احترام الدستور وحماية للقواعد القانونية من أي تصرف مخالف لها ورتب بالوقت ذاته أثراً مالياً تعلق بالكيفية التي تقدر فيها قيمة التعويض كما ورد في أعلاه .

كل ما تقدم بيّن لنا أنّ المحكمة الاتحادية العليا لا تكتفي بدور المراقب لطلبات الخصوم فحسب ، بل تتدخل في مسائل جوهرية تراها مرتبطة بالنظام العام والدستور ، فالمحكمة

(١)- المادة (١٨ / ثانياً / ثالثاً / خامساً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

(٢)- للمزيد ينظر المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

(٣)- المادة (٤٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

الاتحادية تتمتع وبموجب الدستور بصلاحيات واسعة فهي تعد الحارس الأمين له ، فإذا تبين لها أثناء نظرها في طعن أن نصاً تشريعياً أو قراراً تنظيمياً يتعارض وأحكام الدستور فلها أن تحكم بعدم دستوريته حتى ولو لم يطلبه الخصوم صراحةً.

أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة^(١).

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة

إن تنفيذ الموازنة العامة عن طريق القرارات الإدارية سواء تعلق بالإنفاق أو الجباية قد تثير إشكالات قانونية تمس مبدأ المشروعية ولاسيما عندما تتجاوز الإدارة الحدود التي يُفترض أن تتصرف بمقتضاها أو تخل بحقوق وحريات الأفراد ، فهنا يبرز دور القضاء الإداري باعتباره الحارس الأمين لمبدأ المشروعية إذ يباشر رقابته على القرارات الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة لضمان اتساقها مع القواعد القانونية وحماية المال العام من أي تلاعب وتكتسب هذه الرقابة سواء كانت رقابة إلغاء أو رقابة تعويض أهمية خاصة ؛ كونها تحقق التوازن بين اعتبارات المصلحة العامة في حسن تنفيذ الموازنة العامة وبين حماية الحقوق الفردية من أي تجاوز إداري يقع ضمن إطارها ، ولغرض بيان تفاصيل أكثر حول الموضوع أثرتنا تقسيم المطلب على فرعين نبين بالفرع الأول قضاء الإلغاء فيما نتطرق لقضاء التعويض بالفرع الثاني .

الفرع الأول

قضاء الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء^(٢) من أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية فهي دعوى إدارية تُرفع بعريضة تتضمن جميع الشروط القانونية وماهية القرار الإداري المطلوب إلغاؤه ووجه المخالفة ، فيأتي دور القاضي الإداري في فحص مدى مشروعية ذلك القرار فيقرر أما

(١) - المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) - يقصد بدعوى الإلغاء "بأنها دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون ، وتعد أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون". د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٦٩ .

إلغائه إذا ثبت أمامه وجود عيب يعتريه أو رفض الدعوى وتأييد القرار إذا ثبت العكس^(١)، وهذا يعني أنّ دعوى الإلغاء تدور وجوداً وعدمياً مع القرار الإداري فإذا انتفى الأخير باتت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً دون أن يتطرق القاضي الإداري إلى بحث شروط قبول الدعوى الأخرى فالقرار الإداري هو موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء ؛ كونها دعوى عينية^(٢) وتهدف دعوى الإلغاء إلى تحقيق احترام مبدأ المشروعية حتى وصِفَ القاضي الإداري بأنه حارس المشروعية الإدارية وأنّ احترام ذلك المبدأ يؤدي إلى حسن سير العمل بالمرفق العام وضمّان فاعلية إدارته ، وإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة سواء تضمنت جانباً مالياً أو لا ، يحقق المصلحة العامة والخاصة على حدٍ سواء ، فإنّ دعوى الإلغاء ليس القصد منها فقط الدفاع عن مبدأ المشروعية والصالح العام وإنّما تهدف أيضاً إلى الدفاع عن مصلحة المدعي التي أثرَ فيها القرار المطعون به تأثيراً مباشراً لكي تكون تلك المصلحة قرينة على جدية الدعوى^(٣) ، فالقرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للموازنة العامة يجب أن تتوافق مع القواعد المالية الواردة في قوانين الدولة سواء وردت تلك القواعد في قانون الموازنة العامة أو أي قانون مالي آخر ، لكن هذه القرارات حينما تصدر مشوبة بعيب عدم المشروعية وفي الوقت ذاته ترتب آثاراً مالية سواء كانت بجانب النفقات أو الإيرادات فستكون عرضةً للطعن بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة لعدم مشروعيتها .

في فرنسا يمارس مجلس الدولة الفرنسي اختصاص قضائي أصبح فيما بعد اختصاص أصيل له فضلاً عن الاختصاص الاستشاري ، وينظر المجلس في المنازعات الإدارية كقاضي أول وآخر درجة ، وتعتبر دعوى الإلغاء في القضاء الفرنسي دعوى قانون عام توجه إلى أي قرار إداري دون الحاجة إلى نص خاص^(٤) ، ومن بين الاختصاصات التي يمارسها مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرارات الإدارية الصادرة على شكل مراسيم متى ما صدرت خلافاً للقانون^(٥) ، كذلك المتعلقة بالرواتب والمعاشات وغيرها من القرارات التي تحتاج إلى إنفاق لتمويلها ، فالدعوى المتعلقة بالحالة الوظيفية وكذلك المنازعات ذات

- (١)- د. عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، ١٩٩٦ ، ص ١٩ .
- (٢)- مصطفى بخش بادر ، شروط دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة الشارقة ، ٢٠١٥ ، ص ١٧ .
- (٣)- د. علي خطر شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٢ - ٢٨٣ .
- (٤)- د. محمود عاطف ألبنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٢٣ .
- (٥)- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المحاكم الإدارية والاستئنافية في فرنسا ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ١٢١ .

الصيغة الشخصية التي تتعلق بحقوق الموظفين والتزاماتهم بموجب قوانين الوظيفة العامة يُعقد الاختصاص بنظرها لمجلس الدولة^(١) ، ونقف بهذا الصدد على القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بموجبه إلغاء القرار الإداري لإحدى البلديات كونه صدر خلافاً للقانون تتلخص وقائعه " ... قام رئيس إحدى البلديات الفرنسية بتعيين السيدة ... بوظيفة مساعد تربوي سنة ٢٠٠٥ وبعد فترة من صدور قرار التعيين ومباشرتها بالوظيفة سحب قراره الإداري ، مما دفعها للطعن بذلك القرار أمام مجلس الدولة مطالبة بإلغاءه ... فقرر المجلس إلغاء القرار الإداري الذي تضمن سحب قرار تعيينها استناداً لمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ولمخالفته مبدأ المشروعية ... " (٢) .

تبين لنا من القرار أعلاه عدم مشروعية القرار الإداري الصادر بسحب تعيين الموظفة بعد مباشرتها بالوظيفة واكتسابها مركزاً قانونياً وهذا يعني توافر الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي اللازم لتغطيتها ، لكن الإدارة خالفت ذلك مما دعا مجلس الدولة إلى إلغاء قرار السحب وإعادة الأوضاع المالية للموظفة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي .

أما بالنسبة للقرارات التي تتضمن إيراداً يعود لخزينة الدولة كقرارات فرض الضرائب والرسوم فإنّ المنازعات المتعلقة بها من اختصاص المحاكم الإدارية^(٣) .

لكن السؤال الذي يتبادر لأذهاننا هل تُقبل الطعون القضائية في مجال المنازعات الضريبية والرسوم كذلك الموجهة ضد رفض إلغاء الضريبة أو تخفيفها أو عدم قانونية الرسم أمام مجلس الدولة ؟

للإجابة على السؤال أعلاه : نود أن نبين أنه في بادئ الأمر مجلس الدولة الفرنسي كان مُستقراً على عدم قبول دعوى الإلغاء ضد أي قرار إداري يتعلق بالضرائب والرسوم سواء كان القرار تنظيمياً أو فردياً طالما يستطيع صاحب الشأن اللجوء إلى المحاكم الإدارية الأخرى للطعن بإلغاء مثل تلك القرارات تأسيساً لنظرية الدعوى الموازية فلا محل لقبول الدعوى أمام مجلس الدولة ، لكن فيما بعد عدل المجلس عن موقفه السابق وأصبح ينظر

(١)- د. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٥١ - ٤٥٢ .

(٢)- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، بتاريخ ٣٠ / أيلول / ٢٠٠٥ ، سبقت الإشارة إليه .

(٣)- عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء (دراسة مقارنة) في القانون المصري والفرنسي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٢٠٤ .

الطعن بإلغاء تلك القرارات إذا ما صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية لكن قصر ذلك على القرارات التنظيمية المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم دون القرارات الفردية ، وإن الدافع وراء هذا العدول تمثل في كون الطعن أمام المحاكم الإدارية يقتصر أثره على إلغاء القرار فقط على الحالة التي رُفعت بشأنها الدعوى مع بقاء القرار المنشئ للضريبة أو الرسم قابلاً للتطبيق على باقي الحالات ، فهناك فرق واسع بين إلغاء القرار بشكل نهائي وبكل آثاره بالنسبة للكافة وبين مجرد الحيلولة دون تطبيقه على الحالة محل الدعوى^(١) ، ففي قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي جاء مؤكداً لاختصاص المجلس للنظر بالمنازعات الإدارية المتعلقة بفرض الرسوم ، حينما صدر قرار تنظيمي يقضي برفع أسعار مبالغ الكهرباء ابتداءً من أول كشف ، أي ترتب عليه رفع أسعار مبالغ الكميات المستهلكة قبل تاريخ صدوره وقد تضمن القرار أثراً رجعيّاً دون سند قانوني رخص الإدارة بمقتضاه ؛ لذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري بفرض الرسوم كونه يتضمن أثراً رجعيّاً غير شرعي^(٢).

تبين للباحث أنّ القرار الإداري التنظيمي الذي تضمن رفع أسعار مبالغ الكهرباء بأثر رجعي دون سند قانوني وإن كان يعود بإيراد للخزينة العامة للدولة لكن قُضي بإلغائه من قبل مجلس الدولة الفرنسي كونه يتضمن مخالفة لمبدأ المشروعية ويؤثر على حقوق الأفراد وثقتهم بالنظام القانوني في الدولة .

أما في مصر فقد حدّد المشرع المصري وبموجب المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل اختصاص الجهات التي يتكون منها المجلس ، ومنها محكمة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في كافة المنازعات الإدارية عدا ما يدخل ضمن اختصاص المحاكم الإدارية والتأديبية فضلاً عن الفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، بشرط أن يكون الطعن من قبل ذوي الشأن أو رئيس هيئة مفوضي الدولة^(٣) ، ويتم الطعن بالأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا التي تعد إحدى تشكيلات مجلس الدولة حيث أشارت المادة

(١)- عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٣-٢٠٥ .

(٢)- للمزيد يُنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي، قضية شركة (Laurore) ، بتاريخ ٢٥ / جوان / ١٩٨٤ ، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.damascusbar.org> تاريخ الزيارة ١٧/٩/٢٠٢٥ .

(٣)- المادة (١٣ / أولاً) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢٣) من قانون المجلس " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية ... " .

وقد بسط القضاء الإداري المصري رقابته على القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية من أجل إخضاع تصرفات السلطة التنفيذية فيما تتخذه من قرارات لإرادة المشرع وضماناً لحقوق الأفراد خاصة عندما تمس تلك القرارات المركز المالي لهم سواء تمثلت بفرض التزامات مالية على عاتقهم دون وجه حق أو امتنعت الجهة الإدارية عن تنفيذ التزام مالي مترتب بذمتها ، ومن التطبيقات على صعيد القضاء الإداري المصري نجد حكم لمحكمة القضاء الإداري ألغت بموجبه قرار إداري صادر عن المجلس البلدي لمدينة السويس المصرية بسبب عدم مشروعيته تتلخص وقائعه " ... إنَّ الأسباب المالية التي دعت إلى إصدار قرار المجلس البلدي المتضمن سحب التراخيص لامتناع المدعين عن دفع الرسوم التي يستهدف من خلالها مواجهة نفقات إصلاح شوارع المدينة ؛ كون تلك النفقات تصل إلى مبالغ كبيرة ... فإنَّ سبب سحب تلك التراخيص ليس له أساس في قانون الموازنة المحلية ، كما أنَّ القرار قد صدر بباعث لا يمت بصلة للمصلحة العامة ؛ كون المصلحة المالية التي دعا إليها القرار لا تعتبر غرضاً مشروعاً يبرر سحب تلك التراخيص بل هو غرض غير مشروع ... " (١) .

تبين لنا من خلال استقراء الحكم أعلاه ضرورة موافقة القرارات الإدارية للقواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون مالي آخر لأنَّ القول بخلاف ذلك يعني عدم مشروعيتها ومن ثم تكون عرضةً للطعن بالإلغاء وإن كانت تعود بإيرادات مالية لخزينة الدولة .

ولا يختلف الحال بالنسبة للقرارات التي تحتاج إلى إنفاق لترتيب أثرها فإن صدرت مخالفة لأحكام القانون تكون مشوبة بعيب في المشروعية ويستطيع كل من يمسه ذلك القرار أن يطعن فيه أمام القضاء الإداري ، نذكر بهذا الصدد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه " ... ومن خلال مطالعة النصوص القانونية التي تحكم النزاع القائم ، تبين للمحكمة أنَّ قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ ، نظَّم أحكام التعيين والترقية ... فالقرار الإداري قد جاء مشوباً بعيب يمسه في أحد مقوماته

(١) - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الطعن رقم (١٣٣ ، لسنة ٥٠ ق) ، تاريخ الجلسة ٢٩ / ١١ / ١٩٥٣ ، منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٩/١٩ .

متعينا معه القضاء بإلغاء القرار كاملاً، ولا يكون ثمة وجه لما ذهب إليه الحكم المطعون عليه من إلغاء القرار نسبياً ، ذلك إنّه لا يُقضى بالإلغاء النسبي إلا أن يكون القرار الإداري قد مس حقاً للمدعي بتخطيه إياه في التعيين بالوظيفة التي يطالب بها وذلك في مجال المفاضلة بين المرشحين ، ممن يكون لهم أصل حق في التزاحم معه على التعيين في الوظيفة ، ففي هذه الحالة يسلب القضاء الإداري رقابته ببحث مدى مشروعية القرار الذي إتخذته الجهة الإدارية بما لها من سلطة تقديرية في عملية المفاضلة ، أما المنازعة المعروضة فقد جاء القرار الطعين فاقداً لأحد مقوماته ، ولكل ما تقدم بيانه الأمر الذي يستوجب إلغاءه كاملاً على أن تجري الجهة الإدارية شؤونها بعد ذلك بالتطبيق السليم لأحكام القانون ... " (١) .

خلاصة القول : إن القضاء الإداري يمارس رقابته على القرارات الإدارية ذات الطابع المالي ولا يمكن أن تخرج تلك القرارات عن رقابته لمجرد اتصالها بالمال العام فالإدارة ملزمة بالتقيد بالحدود المرسومة قانوناً وأي مخالفة لتلك الحدود توجب الإلغاء وقد تمتد للتعويض الذي سنتناوله فيما بعد.

أما بالنسبة للوضع في العراق فلا يختلف عن فرنسا ومصر من حيث أن رقابة الإلغاء على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة تمثل إحدى الركائز الأساسية لضمان مشروعية تلك القرارات ومواءمتها للقوانين الناظمة لها ، بالشكل الذي يضمن استخدام الموارد المالية استخداماً يخدم المصلحة العامة ويحول دون تعسف الجهات الإدارية عند إصدارها قرارات مشوبة بعيب عدم المشروعية ، فالمتضرر مالياً من قرار إداري يلجأ إلى الجهات القضائية التي تختص بالنظر في صحة تلك القرارات سواء كانت قرارات إدارية تنظيمية أو فردية ، ومن تلك الجهات محكمة القضاء الإداري حيث أشار المشرع العراقي بموجب المادة (٧/ رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ إلى اختصاصات محكمة القضاء الإداري إذ نصت "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة" ، ومن التطبيقات القضائية لمحكمة القضاء

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٤٣٦/إدارية عليا / ١٨) ، تاريخ الجلسة ٢٠ / ٦ / ١٩٧٦ ، د. نعيم عطية ، حسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لعام (١٩٤٦ - ١٩٨٥) مصدر سابق ، ص ٢١٤ .

الإداري قرارها الذي خلصت بمقتضاه إلى إلغاء القرار الإداري الصادر عن إحدى الجهات الإدارية لعدم مشروعيتها حيث جاء فيه " ...إنَّ حجز المدعي الأول لعدم تسديده أقساط إيجار العلوة وحجز واردات المدعي الثاني جاء بدون سند من القانون فضلاً عن مخالفته الأصول الجزائية التي تمنع القبض على الأشخاص أو توقيفهم إلا وفقاً لأحكام القانون ... " (١).

نستشف من القرار أنَّ الاعتبارات المالية لا يمكن أن تشكل مُبرراً للخروج عن مبدأ المشروعية ، وبما أنَّ القضاء الإداري بوصفه حامي للقانون فهو يضع نصبَ عينيه لتحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة ، فهناك بدائل أخرى من الممكن أن تلجأ إليها الجهة الإدارية المعنية بالقرار القضائي أعلاه لاستيفاء حقوقها المالية قبل أن تتخذ قراراً تعسفياً مخالفاً لمبدأ المشروعية حتى ولو كان الهدف منه مشروعاً وهو تحصيل الدين نرى أنَّ هذا القرار قد رسخ مبدأ مهماً وهو إن الغاية (تحصيل الدين) لا تبرر الوسيلة طالما كانت الأخيرة غير مشروعة .

وفي قرار آخر لها ألغت من خلاله القرار الإداري الصادر بحرمان المدعية من راتب الإعانة الاجتماعية بسبب خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية تلخص وقائعه " ... لاحظت المحكمة أنَّ المدعية سبق وأن تم شمولها بقانون الحماية الاجتماعية وتم صرف مبلغ الإعانة الاجتماعية لها ، لكن بعد فترة صدر قرار إداري من قبل مدير قسم الحماية الاجتماعية للمرأة ألغى شمولها بالإعانة الاجتماعية ... وقد اطّعت المحكمة على إجابة الجهات ذات العلاقة التي بينت عدم وجود نشاط تجاري للمدعية وعدم استفادتها من قوانين الإصلاح الزراعي ولا تتقاضى أي راتب تقاعدي ... وحيث أنَّ المادة (١) من قانون الحماية الاجتماعية المرقم (١١) لسنة ٢٠١٤ نصت على (تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية من الأسر والأفراد من هم دون خط الفقر من العراقيين ...ج/ العاجز ...) وحيث إن المادة (٢/تاسعا) من القانون أوضحت إن من يدخل بحكم العاجز من بلغ (٦٠) سنة من العمر بالنسبة للرجال و (٥٥) سنة بالنسبة للنساء ، وإن المدعية أرملة ومن مواليد ١٩٥٧ فهي عاجزة بحكم القانون ... لذا تقرر الحكم بإلغاء قرار اللجنة العليا للحماية الاجتماعية في محافظة بغداد ... والقرار الصادر عن مدير قسم الحماية الاجتماعية للمرأة

(١)- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق ، الطعن رقم (١٠٨ / قضاء إداري / ٢٠٠٠) ، بتاريخ ١٦ / ١٢ / ٢٠٠٠ منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة <https://council-state.iq> تاريخ الزيارة ٢١/٩/٢٠٢٥ .

بالعدد... وشمول المدعية بقانون الحماية الاجتماعية المرقم (١١) لسنة ٢٠١٤...^(١).

نستشف من قرار المحكمة أنَّ إلغاء القرار الإداري الصادر عن مدير قسم الحماية الاجتماعية وقرار اللجنة العليا للحماية الاجتماعية كان لعدم مشروعيته ، حيث أنَّ الجهات الإدارية قد أخطأت في تفسير القاعدة القانونية التي أوضحت الفئات التي تنضوي تحت حكم العاجز ومن ثم عدم تطبيقها على المدعية ، لكن المحكمة من خلال إجرائها لعملية التفسير بالرجوع لنص المادة الواردة في قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المتعلقة بالحالة وفسرتها تفسيراً صحيحاً من حيث أنَّ المدعية تكون بحكم القانون عاجزة فإنها مستحقة وفقاً لهذا التفسير لراتب الرعاية الاجتماعية .

أما بالنسبة لمحكمة قضاء الموظفين فهي تختص "بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها"^(٢) ، ومن التطبيقات القضائية الصادرة عن المحكمة قرارها الذي ألغت من خلاله قرار إداري خالف القانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥^(٣) فضلاً عن مخالفته تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩؛ كونه تضمن رفض إحدى الوزارات نقل المدعية إلى وزارة أخرى على الرغم من شمولها بالنقل وبحكم القانون جاء فيه " ... المدعية تطعن بالقرار الإداري ... المتضمن رفض نقلها من ملاك وزارة التجارة إلى ملاك وزارة الخارجية رغم شمولها بالقانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ ، حيث نصت المادة (١٢/ ثانياً) منه (يمنح المشمولين بإحكام هذا القانون حق اختيار المكان الذي يرغبون العمل به في مجال عملهم الوظيفي لمرة واحدة فقط ...) إضافةً إلى مخالفة القرار لتعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ / القسم الثالث / الملاكات ، النقل ، التي أشارت إلى ضرورة التزام وزارة المالية والوزارات الأخرى بعدم الممانعة من نقل ذوي الشهداء من المشمولين بالقانون أعلاه وللمدعية حق قانوني أباح لها طلب النقل ؛ لذا قررت

(١) - قرار محكمة القضاء الإداري في العراق ، الطعن رقم (١٦٧٠ / قضاء إداري / ١٩٧٦) ، بتاريخ ١٢

/١٠/٢٠٢٠ ، قرار غير منشور .

(٢) - المادة (٧/تاسعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

(٣) - قانون التعديل الأول لقانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ .

المحكمة إلغاء القرار الإداري مع التزام وزارتي التجارة والخارجية بإتمام الإجراءات الخاصة بالنقل ... " (١).

وُحِرِيَّ بنا أن نتطرق من خلال هذا العرض إلى إنَّ المحكمة الإدارية العليا (بصفتها محكمة تمييز للأحكام الإدارية) تباشر وظيفتها بمناسبة طعن مقدم إليها يروم من خلاله صاحب المصلحة أن يعرض مظالمه عن قرار الحقّ به ضرراً ، فنقوم المحكمة الإدارية العليا بمراجعة مستندات القضية ومطابقتها لأحكام القانون ، فقد تجد المحكمة إنَّ الحكم القضائي الإداري محل الطعن مخالف للقانون وترى أن لا فائدة من إعادة القضية إلى محكمة الموضوع ؛ كون في ذلك عودة إلى نقطة البداية وإهدار للوقت والنفقات .

فالسؤال الذي نود أن نثيره هنا هل تستطيع المحكمة الإدارية العليا أن تتصدى بنفسها للحكم محل الطعن وتضع الأمور في نصابها الصحيح بقصد إنهاء الخصومة ؟

للإجابة على السؤال : بالعودة إلى قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل والذي يعد القانون الإجرائي العام نجد أنَّ المشرع منح المحكمة الإدارية العليا (بصفتها التمييزية) استثناء سلطة الفصل في الموضوع (٢) .

نستشف من موقف المشرع العراقي أنه في حال تحقق شروط معينة تتصدى المحكمة الإدارية العليا لموضوع الدعوى ، كأن يكون الحكم مخالفاً لنص القانون أو وجود خطأ في تطبيقه فهذا دليل على أن قاضي الموضوع ارتكب خطأ قد يكون ناجم عن إساءة فهم الوقائع مما يترتب عليه خطأ في إسناد النص القانوني للواقعة وبالتالي نكون أمام خطأ في تطبيق القانون أو مخالفة لقواعده ويجب أن يكون الموضوع صالحاً للفصل فيه ، ومن التطبيقات القضائية بصدد موضوع تصدي المحكمة الإدارية العليا قرارها الذي تتلخص حيثياته " ... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ؛ كون المدعي يُطالب باحتساب خدمته في قوى الأمن الداخلي البالغة (٦ سنوات و ٦ أشهر و ١٨ يوماً) وما يترتب عليها من آثار مالية ، وقد تم قبول استقالته وتعيينه في الوظيفة المدنية على ملاك وزارة الداخلية ، وبعد إطلاع المحكمة الإدارية العليا وجدت أن المدعي قدم تعهداً خطياً بعدم المطالبة بالخدمة السابقة عند تعيينه بوظيفة مدنية ... كما لاحظت

(١)- قرار محكمة قضاء الموظفين ، الطعن رقم (٢٠١٩ /١٢٤٦) بتاريخ ٢١ /٤/ ٢٠١٩ ، قرار غير منشور .
(٢)- نصت المادة (٢١٤) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل " إذا رأت محكمة التمييز نقض الحكم لمخالفته للقانون أو الخطأ في تطبيقه وكان الموضوع صالحاً للفصل فيه وجبَ عليها أن تفصل فيه ، ولها في هذه الحالة دعوة الطرفين وسماع أقوالهما إن وجدت ضرورة لذلك ..."

المحكمة إن الدعوى مقامة بعد مرور أكثر من (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالأمر المطعون به... وحيث أن المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل منعت المحاكم من سماع أي دعوى يقيمها الموظف عن قضايا الخدمة بعد مرور (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالأمر المطعون به وتكون واجبة الرد شكلاً ، أما ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين فهو غير صحيح ومخالف للقانون ؛ لأنه لا يجوز الدخول في موضوع الدعوى إلا بعد التحقق من إقامتها ضمن المدة القانونية...^(١).

نستشف من حكم المحكمة أعلاه أن الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا قد أوضح لنا خطأ قاضي الموضوع في إسناد النص القانوني على الواقعة وبالتالي نكون إزاء خطأ في تطبيقه ، فبالإضافة إلى إقامة الدعوى خارج التوقيت الزمني المنصوص عليه قانوناً فإن احتساب الخدمة المطالب بها لأغراض العلاوة والترفيح والبالغة (٦ سنوات و٦ أشهر و١٨ يوماً) يعني التدرج في السلم الوظيفي ومن ثم الزيادة المالية المترتبة على الاحتساب بالرغم من تقديم المدعي تعهداً قانونياً بعدم المطالبة بها عند نقله إلى الوظيفة المدنية ، وبما أن محكمة قضاء الموظفين قد قضت باحتساب تلك المدة دون مراعاة ما تم ذكره فهذا يعني أن تكييف قاضي الموضوع غير سليم ، ولولا تصدي المحكمة الإدارية العليا لذلك يكون المدعي قد أثار على حساب الإدارة دون وجه حق وحمل ميزانية الدولة أعباءً مالية على واقعة ليس لها أساس من القانون .

الفرع الثاني

قضاء التعويض

إن القضاء الإداري يعتبر الملجأ الآمن الذي يتوجه إليه الأفراد إذا ما حادت الجهات الإدارية عن طريق الصواب ، ففي نطاق قضاء الإلغاء يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرارات غير المشروعة كما بينا ذلك سلفاً، لكن قد يصيب الأفراد أو الهيئات ضرراً جراء تلك القرارات لعدم مشروعيتها فلا بد من وجود قضاء آخر إلى جانب قضاء الإلغاء لكي يكمل الحماية القانونية ويكون جابراً للضرر الذي يلحق الشخص المضار^(٢) ، فهنا يأتي

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٣١٠١/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٢٠ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ، ص٣٨٣.

(٢)- د. جورج شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، ط٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص٣١٧.

دور قضاء التعويض فمن حق المتضرر إقامة دعوى التعويض^(١) أمام الجهات القضائية المختصة ودعوى التعويض هي صورة للقضاء الكامل^(٢) ، ويمكن القول أن دعوى التعويض لا تقل أهمية عن دعوى الإلغاء في حماية مبدأ المشروعية ، فهي الأخرى وسيلة قضائية لتجسيد النظام القانوني وحماية الحقوق والحريات والدفاع عنها في مواجهة تصرفات الإدارة غير المشروعة بوصفها جهات تنفيذية للقوانين وبضمنها قانون الموازنة العامة ، فالإدارة تستعمل وسائل عديدة في سبيل أداء مهامها وقد لا يخلو الأمر عن تعسفها في استعمال الامتيازات المخولة لها قانوناً محدثة ضرراً موجباً لمسئوليتها ، فإن صدر قرار إداري مخالف للقانون أو الإجراءات والقواعد المقررة مُشكلاً خطأ إدارياً يُبرر مسؤولية الإدارة فإن هذا الخطأ يكتسب وزناً أكبر عندما يكون القرار الإداري المتضمن مخالفة قد مسّ مركزاً مالياً للمدعي سواء تمثل بحرمانه من حق مالي يستحقه ومرتتب بذمة الدولة (إنفاق) أو إلزامه بدفع مبالغ لا يستوجبها القانون (إيراد) أو أي ضرر آخر مُحقق أصابه ومس في الوقت ذاته مصلحة يحميها القانون ، فتنهض مسؤولية الإدارة وعلى المدعي أن يقيم أمام الجهة القضائية المختصة الدليل الذي يعد الأداة التي من خلالها يثبت توافر أركان المسؤولية الإدارية ، لكي يستحصل حكماً قضائياً بإلزام الجهة مصدرة القرار بدفع التعويض الكافي لجبر الضرر الذي لحق به ، لكل ما تقدم سنوضح الأركان التي بتوافرها تتحقق مسؤولية الإدارة وكالاتي :

أولاً- الخطأ

إنّ الخطأ الموجب للتعويض الإداري هو الذي يصدر عن الجهة الإدارية في حال مخالفتها للقانون بما فيه قانون الموازنة العامة (عمل إيجابي) أو الامتناع عن عمل أوجبه القانون (عمل سلبي) ، فالإدارة شخص معنوي ومن غير المتصور أن يخطأ بذاته وإنما يأتي الخطأ من خلال التصرفات الصادرة عن موظفيها الذين يعملون لحسابها^(٣) ، وقد فرق القضاء

(١)- يقصد بدعوى التعويض "هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر جراء تصرف الإدارة" ، د. ماجد راغب الطلو ، القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص ٤٢٧ .

(٢)- يقصد بدعوى القضاء الكامل "مجموعة الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهات القضائية العادية أو الإدارية المختصة في ضل مجموعة من الشروط والإجراءات والشكليات القانونية المقررة وتهدف إلى مطالبة هذه السلطات القضائية للاعتراف بوجود حقوق مكتسبة شخصية فضلاً عن تقرير ما إذا كان قد أصابها أضرار مالية أو معنوية مع تقدير التعويض اللازم لإصلاحها ثم الحكم على الجهات الإدارية المدعى عليها بالتعويض" د. عمار عوايدي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٤ .

(٣)- د. جابر جاد نصّار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض) دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ١٨٩ .

الإداري بين نوعين من الخطأ الموجب للمسؤولية وهما الخطأ المرفقي^(١) الذي يحدث عندما يرتكب الموظفون أخطاءً أثناء ممارسة أعمالهم في المرفق العام أو بمناسبة العمل لصالحه وتنسب تلك الأخطاء للإدارة فهي التي تتحمل نتائجها الضارة وتقوم بدفع التعويض للمتضرر من الخزينة العامة^(٢) ، أما النوع الآخر فهو الخطأ الشخصي^(٣) يحدث حينما يرتكب الموظف الخطأ أثناء ممارسة أعمال وظيفته ويرجع عليه بالتعويض من ماله الخاص^(٤) نقف بهذا الصدد على ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الذي جاء فيه " ... لا يجوز للإدارة أن ترجع على أي من تابعيها في ماله الخاص... إلا إذا أئتم الخطأ المرتكب بالطابع الشخصي... " ^(٥) ، ونود أن نبين بهذا الخصوص واقعة من التطبيق العملي في إحدى الجامعات العراقية التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتي أكدت مسؤولية الموظف عن الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة للدولة بسبب إهماله في أداء واجبات وظيفته كونه تقاعس عن إصدار أمر إداري لإحالة مجموعة من التدريسيين للتقاعد دون الالتزام بأحكام قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي حدد سن الإحالة للتقاعد بالنسبة للتدريسي مما جعلهم مستمرين بالخدمة ويتقاضون رواتب عنها ، وهذا التأخير أدى إلى إلزام الموظف بتعويض تلك الرواتب إلى خزينة الدولة خلال المدة المحصورة بين التاريخ المفترض للانفكاك وبين إصدار الأمر الإداري الفعلي للإحالة للتقاعد تنفيذا لما ورد في كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي جاء فيه " تنسب إحالة كافة التدريسيين من الأساتذة المساعدين بالغى السن القانوني

(١)- يقصد بالخطأ المرفقي " هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته بصرف النظر عن العاملين فيه ويتمثل بعدم تأدية الخدمات التي يضطلع بها على الوجه القانوني الصحيح " د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٥٨ .

(٢)- د. سعاد زكي الشرقاوي ، آفاق جديدة أمام المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية ، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية - المعهد الدولي للعلوم الإدارية الشعبية المصرية - المجلد (١١) العدد (٢) ، ١٩٦٩ ، ص ٢١٨ .

(٣)- يقصد بالخطأ الشخصي " هو الخطأ الذي ينسب للموظف نفسه وتقع المسؤولية على عاتقه شخصيا فيدفع التعويض من ماله الخاص " د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٥٠ .

(٤)- إن هناك حالات قرر فيها مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة على الرغم من إن الخطأ شخصي طالما ارتكب بسبب أو بمناسبة أداء الوظيفة نقف بهذا الصدد على القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الذي تتلخص وقائعه " ... إن الموظفة في دائرة البريد تسلمت مبلغا ماليا من أحد الأشخاص لتودعه في صندوق التوفير وبدلا من ذلك قامت بالاستحواد على المبلغ لنفسها ، فرفع المتضرر دعواه ضد الإدارة لاستعادة المبلغ فقرر مجلس الدولة الفرنسي رغم إن الخطأ شخصي صادر عن موظفة البريد لتحقيق مصلحة شخصية لكن الموظفة لم ترتكبها إن لم تكن تشغل منصب محصلة في مكتب البريد وعلى هذا الأساس فإن مسؤولية الإدارة ترتبت وتقرر عليها دفع مبلغ التعويض بسبب ذلك الخطأ " ... قرار مجلس الدولة الفرنسي ، قضية (Quesnet) ، تاريخ الجلسة ١٩٣٧/٤/٢١ ، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط : <https://sub.eastlaws.com> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٩/٢٨ .

(٥) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم (٢٥٢) ، سنة ٢٧ ق. تاريخ الجلسة ١٩٨٦/٤/١٢ ، قرار منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٩/٢٨ .

للتقاعد وفقا لأحكام قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وبخلافه يتحمل رئيس التشكيل كافة التبعات القانونية وفقا لأحكام قانون التضمين ... " (١) .

نستشف من هذه الواقعة ومن أعمام وزارة التعليم العالي ، أنّ الموظف المسؤول قد تأخر في إصدار أمر الانفكاك للإحالة للتقاعد ، وأنّ القول بخلاف ذلك وإن قام الموظف بأداء واجبات وظيفته وفقا للقانون لما توافرت لهم الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية ما يترتب على استمرارهم بالخدمة من آثار مالية مقارنة بالاعتمادات المستحقة عند إحالتهم للتقاعد ، وهذا يعني تحمل ميزانية الدولة عبئاً مالياً بسبب ذلك الخطأ في تطبيق القانون فضلاً عن الإهمال مما ترتب على ذلك إلزامه برد مبالغ تلك المرتبات كتعويض للخزينة العامة للدولة ومن ماله الخاص.

٢- الضرر

إنّ عنصر الخطأ وحده لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة بل يجب أن يترتب على هذا الخطأ ضرر يصيب أحد الأفراد خاصة إذا مس مصلحة مالية محمية قانوناً ، فإذا إنتفى الضرر انتفت المسؤولية وبالتالي انتفاء حكم التعويض وقد يكون الضرر مادياً أو معنوياً^(٢) ويشترط في الضرر أن يكون مباشراً^(٣) فلا تسأل الإدارة عن التعويض إذا انقطعت الصلة بين القرار والضرر المترتب كأن يكون للمتضرر يد في نشوء الضرر^(٤) .

(١)- ينظر كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية والإدارية / قسم الموارد البشرية / شعبة التقاعد / بالعدد (ق/٤/٢١٠٠٠) في ٢٠١٢/٩/٦ .

(٢)- د. شريف أحمد الطباخ ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٣ .

(٣)- ومن الشروط الأخرى التي يجب توافرها في الضرر كركن من أركان المسؤولية الإدارية: أولاً- أن يكون الضرر محققاً ، فالضرر الاحتمالي لا محل للتعويض عنه ، د. فتحي فكري ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٩ .

ثانياً - أن يكون الضرر خاص بمعنى إنه يصيب فرداً معيناً من الأفراد ؛ كون الضرر العام يتحمّله الجميع لاعتباره من قبيل الأعباء العامة التي لا تعويض عنها ، د. محمد الشافعي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٣٤٣ .

(٤)- من التطبيقات القضائية التي قضت بعدم مسؤولية الإدارة عن التعويض بسبب خطأ ارتكبه المدعي ، نذكر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي تتلخص حيثياته " ... فإن المدعي لم يبادر في الرد على الوزارة عندما طالبته بتقديم الأدلة الثبوتية وإقامة الدعوى خلال المدة القانونية ، وما دام المدعي لم يقم بتلك الأعمال فليس له حق في المطالبة بالتعويض كون الأضرار نشأت عن أخطاء وقع فيها ... " حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، الطعن رقم (٩٢٨) ، سنة ٢٧ ق. تاريخ الجلسة ١٥/٣/١٩٨٦ ، مكتب فني ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية ، ص ٨٨٩ .

٣- علاقة السببية

إنَّ مسؤولية الإدارة تنعدم إذا انقطعت العلاقة السببية بين الخطأ الإداري والضرر الحاصل للمعني بالقرار ، فيشترط لإثبات مسؤولية الإدارة ولقبول دعوى التعويض أن يكون الضرر الذي مس مصلحة للمدعي ناجماً بصورة مباشرة عن الخطأ ، وهذا يعد من المبادئ المسلم بها في القضاء الإداري ، فلا مجال لقيام المسؤولية الإدارية إلا بتوافر عناصر الخطأ من جانب الإدارة وضرر وعلاقة سببية بينهما ، فالقاضي الإداري عند نظر الدعوى يبحث في كون الخطأ هو السبب المباشر في إحداث الضرر ، وفي حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر مؤكدة خلاله ضرورة توافر الأركان الثلاثة بشكل متلائم لكي تكون أساس متين تبنى عليه أحكام دعوى التعويض بشكل عادل حكمها الذي قضت به " ... ومن حيث إنَّ قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنَّ مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات رهينة بأن يكون القرار معيباً وأن يترتب عليه ضررٌ وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الفرد ... " (١) .

ففي فرنسا يجوز أن تقدم طلبات التعويض بصفة أصلية كدعوى مستقلة أو بصفة تبعية ملحقة بدعوى الإلغاء ، وهذا يعني إنَّ المتضرر من قرار إداري يحمل جانباً مالياً سواء تضمن إنفاقاً أو إيراداً وأقام دعواه أمام القضاء الإداري لإلغاء القرار لعدم مشروعيته وبالوقت ذاته أصابه ضررٌ جزاء ذلك القرار يستطيع أن يجمع طلب الإلغاء والتعويض في دعوى واحدة ، بحيث يكون الأصل الإلغاء والتبعي التعويض وللقاضي الإداري سلطة الحكم بعدم مشروعية القرار كذلك التعويض إذا ثبت أمامه وجود خطأ إداري (٢) .

ومن التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي الذي خلص بموجبها إلى تقرير التعويض لتوافر أركان المسؤولية الإدارية قراره والذي تتلخص حيثياته " ... إن السيد (M.B) تم تعيينه مديراً للموقع الشبكي للبعثة المشتركة بين الوزارات لمكافحة المخدرات وإدمانها لسنة ٢٠٠٩ ، وقد تمت مباشرته بعد قبوله بالوظيفة إلا أنه في سنة ٢٠١٤ تم إرسال رسالة من قبل قسم الموارد البشرية تضمنت طلب معلومات من السيد (M.B) ترتبط بأهليته للفحص الاحترافي على أساس قانون ١٢ / آذار / ٢٠١٢ ، المتعلقة بشروط التوظيف إلا أن مدير الخدمات الإدارية والمالية أخبره بإلغاء تعيينه على أساس لم يستوف الشروط

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٥٢٣١) ، سنة ٤٧ ق . عليا (تاريخ الجلسة ٥ / ٧ / ٢٠٠٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥ / ٩ / ٢٨ .

(٢)- د. أنس جعفر مصدر سابق ، ص ١٣٢ .

ليكون مؤهلاً لهذه الوظيفة ، قدم طعنه أمام المحكمة الإدارية في باريس لغرض إلغاء القرار ... وتعويضه عما أصابه من ضرر للفترة من تاريخ صدور قرار إلغاء التعيين ولحين صدور قرار المحكمة ... تم استئناف الطعن من قبل السيد ... وكانت نتيجة الطعن مؤيدة لقرار المحكمة الإدارية بباريس ، وبعدها أقام دعواه أمام مجلس الدولة ... وقد صدر القرار بإلغاء القرار الإداري المطعون ضده وإن المحاكم الإدارية قد أخطأت بحكم القانون وإن السيد ... لديه من المبررات في طلب إلغاء الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف ، فحكم المجلس على الإدارة بتعويض السيد (M.B) مبلغ قدره (٥٠٠٠) يورو كتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب خطأ الإدارة مع تعويضه قيمة رواتبه ؛ كونه كان مؤهلاً لشغل الوظيفة ... " (١) .

نستشف من القرار أعلاه أنّ تعيين السيد (M.B) كان بشكل قانوني مستوفي لمقوماته مع توافر الاعتماد المالي في الموازنة العامة لتلك الوظيفة ، لكن قررت الإدارة إلغاء ذلك التعيين وأوقفت صرف الراتب من الاعتمادات المخصصة له في الموازنة ، وبالرغم من أنّ ذلك الإجراء قد وفرّ إيراداً لخزينة الدولة لكن تلك الوفرة غير مشروعة كون القرار الإداري انتهك حقاً مكتسباً ، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بتعويض المعني بالقرار عن الضرر الذي أصابه نتيجة خطأ الإدارة مع جميع الرواتب والمخصصات التي كان يتقاضاها من تاريخ صدور قرار إلغاء التعيين ولحين صدور قرار المجلس .

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لبعض المرافق العامة ذات الأهمية الخاصة لإمكان تقرير مسؤوليتها عن الأضرار التي تسببها أخطاءها للمواطنين أن يكون الخطأ جسيماً ، ومن هذه المرافق مرفق تحصيل الضرائب كأحد أبواب الإيرادات العامة ؛ كون المشرفين على هذا المرفق يجب أن يبذلوا عنايةً فائقةً وحرصاً كبيراً لتحقيق أهدافه ، حتى لا يضيع حق الدولة ومستحقاتها المالية بالتقادم أو تهرب المكلفين بدفع الضريبة ، فيجب ألا يهددوا دائماً بقضايا المسؤولية حتى يتمكنوا من اتخاذ جميع الإجراءات التحفظية والتنفيذية الكفيلة في استحصال أموال الدولة دون أن يسيطر عليهم الخوف عن الأخطاء البسيطة (٢) .

(١) - حكم مجلس الدولة الفرنسي ، الطعن رقم (٤٠٧٣٠٠ / لسنة ٢٠١٧ ق) تاريخ الجلسة ٢٢ / ١٢ / ٢٠١٧ ، منشور

على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط <https://sub.eastlaws.com> تاريخ الجلسة ٣٠ / ٩ / ٢٠٢٥ .

(٢) - د. رمزي طه الشاعر ، الوجيز في قضاء التعويض ، دار النصر للطباعة ، مصر ، ٢٠١٤ - ٢٠١٥ ، ص ١٧٠ .

أما بالنسبة للوضع في مصر فلا يختلف عما هو عليه في فرنسا من حيث أن دعوى التعويض يمكن أن تقام بصفة أصلية أو تبعية مع دعوى الإلغاء^(١)، ومن التطبيقات القضائية في مصر نجد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والذي قضت فيه " ... إن المدعين من العاملين بالوحدات الإدارية التابعة لمركز البحوث الزراعية ومن العاملين بأحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، صدر قرار إداري بالعدد (١٢٨١) لسنة ١٩٩١ من قبل وزير الزراعة بمنحهم حافزاً شهرياً بنسبة ٧٠% من بداية الأجر الأساسي لكل منهم، إلا أن المركز امتنع عن صرف الحافز رغم توافر شروط الصرف الفعلي ... وبجلسة ٢٥/٦/٢٠٠١ حكمت محكمة القضاء الإداري ببرد الدعوى موضوعاً مستندة إلى أن موازنة مركز البحوث الزراعية خلت من وجود الاعتماد المالي اللازم للوفاء بتلك الحوافز، كما رفض الجهاز ووزارة المالية توفير الاعتماد المالي الكافي لها ومن ثم يكون القرار الإداري بالصرف غير قابل للتنفيذ والمطالبة بالتعويض عن تلك الحوافز لوجود ضرر أصاب المدعين غير قائم على سند صحيح من القانون ... وإن ما ذهبت إليه المحكمة في الحكم المطعون فيه مردود ... فلا يجوز أن تتعلل الإدارة بعدم وجود الاعتماد؛ كون ذلك يشكل عقبة أمام تنفيذ القرار ... ولهذه الأسباب حكمت المحكمة بإلغاء الحكم المطعون فيه وبأحقية الطاعن بصرف الحافز الشهري وتعويضه عما فاتته من آثار وفروقات مالية وألزمت الإدارة بالمصروفات على درجتي التقاضي ..."^(٢).

أما الوضع في العراق فنجد مختلفاً عن فرنسا ومصر من حيث أن دعوى التعويض عند رفعها أمام محكمة القضاء الإداري ترفع بصورة تبعية لدعوى الإلغاء^(٣) ولا يجوز أن ترفع بصورة أصلية^(٤).

(١)- نصت المادة (١٠ / عاشر) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل حول اختصاص محاكم مجلس الدولة " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل بالمسائل الآتية : عاشر : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية " .

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (١٠٩٠٠، لسنة ٤٧ ق. عليا) تاريخ الجلسة ٢١/٨/٢٠٠١، منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org> تاريخ الزيارة ٣٠ / ٩ / ٢٠٢٥.

(٣)- نصت المادة (٧ / ثامناً / أ) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ " تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي " .

(٤)- في حال إذا تم رفع دعوى التعويض بصفة أصلية فاقتصاص النظر بها يكون معقوداً للقضاء العادي حيث نصت المادة (٧ / سابعا / ب) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ " عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) يوم من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني

لكن نرى أن في ذلك تقييد لدور محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين أيضا فالمتضرر من قرار إداري يحمل طابعاً مالياً مسّ مصلحةً محميةً قانوناً لا يتمكن من رفع دعوى التعويض بمفردها إلا بصورة تبعية لدعوى الإلغاء ، وبهذا الصدد ندعو المشرع العراقي إلى إسناد الاختصاص لمحاكم القضاء الإداري بالنظر في دعاوى التعويض بصورة أصلية ؛ كون ذلك ليس مجرد توسع لاختصاص تلك المحاكم بل يعد خطوة ضرورية نحو استكمال بناء دولة القانون وضماناً لحق الأفراد والموظفين من أي ضرر تسببه الإدارة وهذا يجعل القضاء الإداري في المكانة التي يستحقها كراعٍ للحقوق من جهة وضابط لعمل الإدارة من جهة أخرى.

ومن التطبيقات القضائية في العراق نذكر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بخصوص التعويض الذي مُنح لموظف أبعد عن الوظيفة بسبب قرار إداري خاطئ تمثل باعتبار المدعي مستقيل عن وظيفته خلافاً لأحكام القانون ، مما ترتب عليه حرمانه من الرواتب التي كان يتقاضاها والتي توافر لها التخصيص المالي ، وبناءً عليه قررت المحكمة " ... تصديق الحكم المميز من حيث النتيجة وتعويض المدعي للفترة المطالب بها بمبلغ يعادل رواتبه من ٢٠١٧/٢/١ ولغاية ٢٠١٨/٨/٦ مع احتساب تلك الفترة خدمة لأغراض العلاوة والترفيح والتقاعد ... " (١) .

يلحظ من القرار أعلاه أن إلغاء القرار الإداري الصادر بالاستقالة وتعويض المدعي عن رواتبه التي حُرِم منها خلال فترة إبعاده عن الوظيفة بسبب قرار الإدارة الخاطئ وغير المستند للقانون ، لا يعني فقط استعادة الوضع إلى ما كان عليه بل رتب التزاماً مالياً جديداً غير مُخطط له سيثقل كاهل الموازنة العامة للدولة ، وهذا الوضع يتطلب من الجهات الإدارية باعتبارها جهات تنفيذية لقانون الموازنة العامة إتباع الدقة والمراجعة عند إصدار قراراتها الإدارية لتخفيف أثارها على الأموال العامة والمحافظة على موارد الدولة بدلاً من تحويلها لسداد ما يترتب على أخطاء إدارية كان بالإمكان تلافيها .

خلاصة القول إن رقابة القضاء تشكل ضماناً أساسية لتحقيق التوازن بين ضرورة احترام القيود المالية التي تفرضها قوانين الدولة وبضمنها قانون الموازنة العامة وبين متطلبات

=ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون" .

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١١٦٦/قضاء إداري/ تمييز / ٢٠١٨) ، تاريخ الجلسة ٢٠١٨/١١/٢٢ ، منشور على الموقع الإلكتروني لوزارة العدل : <https://www.csb.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٠/١ .

الصالح العام ، وهذا لا يعني عرقلة العمل الإداري بل على العكس يؤدي إلى تأصيل مبادئ العدالة والشفافية في تنفيذ الموازنة العامة سواء تضمنت القرارات الإدارية إنفاقاً أو إيراداً ومن ثم حماية المال العام من الانحراف والاستخدام غير الرشيد.

الخاتمة



الخاتمة

حُرِّي بنا في ختام هذه الرسالة الموسومة (دور الموازنة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة) أن ندرج أهم ما تمّ التوصل إليه من استنتاجات وتوصيات نرى من الجدير بالمشرع العراقي مراعاتها .

أولاً : الاستنتاجات

١- تعد الموازنة العامة الإطار القانوني والمالي الذي يُحدد مدى مشروعية القرارات الإدارية إذ لا ينعقد الأثر المالي للقرار الإداري الصادر تنفيذاً للموازنة العامة إلا في المجال الذي يسمح به قانون الموازنة العامة فهو بمثابة القاعدة التي تُضبط أركان القرار الإداري من حيث المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص .

٢- الموازنة العامة ليست مجرد خطة للصرف والتحصيل بل هي الحدّ الفاصل بين القرار الإداري المشروع فيكون محمياً بالقريضة الدستورية والقانونية والقرار الإداري المجرد عن السند القانوني الذي يكون عرضة للطعن ومن ثم الإلغاء .

٣- تُعدّ الموازنة العامة الشرط المنشئ لقبالية تنفيذ القرار الإداري الصادر بالأنفاق إذا ما عُلق ذلك القرار على ضرورة توافر التخصيص المالي في قانون الموازنة العامة دون المساس بمشروعيته ، أما القرار الإداري الصادر بالتحصيل فالجهات التنفيذية تستوفي إيرادات الدولة طالما أنّ القوانين الناظمة لها لم تُعلق ، فالموازنة العامة في هذه الحالة تُعدّ خطةً توقعية ولا تحول دون تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بإستيفاءها .

٤- قانون الموازنة العامة يمكن أن يكون أداة تشريعية منشئة للسبب القانوني لإصدار العديد من القرارات الإدارية سواء دخلت في عدّاد النفقات العامة أو الإيرادات العامة .

٥- إنّ القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة إنّما تجد أحد أهم تجلياتها في احترام نصوص قانون الموازنة العامة والالتزام بمقاصد المشرع ، وفي حال تجاوز تلك المقاصد يكون القرار الإداري قد انحرف عن غايته المشروعة ومن ثم يُقضى ببطلانه ، في حين إذا صدر القرار الإداري مُحققاً لأهداف تتفق مع ما ورد في قانون الموازنة العامة عدّ ذلك القرار مستوفياً لركن الغاية ومشروعاً .

٦- إنَّ عدم التفويض بالأمر المالية كفرض وتعديل الضرائب والرسوم إنما يجد أساسه في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، إذ إنَّ فرضها وتعديلها لا يتم إلا بقانون ومن ثم لا يجوز تنظيمها بأداة أقل من القانون.

٧- إنَّ أي قرار إداري صادر عن أي جهة إدارية سواء تمثل بجباية إيراد مالي أو إنفاق يجب أن يكون ضمن حدود الاختصاصات الممنوحة لتلك الجهة ، لأنَّ القول بخلاف ذلك يعني انتهاكاً لمبدأ المشروعية وتجاوزاً للصلاحيات القانونية الممنوحة لها .

٨- من خلال الدراسة يرى الباحث أنَّ الموازنة العامة أقرب إلى ركن المحل من بقية أركان القرار الإداري ؛ كون المحل في القرار الإداري هو الأثر الذي يرتب عليه مباشرةً ومن ثم إذا عُلق على شرط توافر الاعتماد المالي فلا يُرتب ذلك الأثر إلا بتوافر التمويل المالي اللازم للوفاء به .

٩- أنَّ القرار الإداري التنظيمي الصادر دون توافر الاعتماد المالي لا يوصم بالبطلان بل يُعدُّ قراراً صحيحاً من حيث المشروعية طالما صدر عن سلطة مختصة مستكماً لشروطه ومقوماته ، غير أنَّ تنفيذه يُعلق إذا كان مشروطاً بتوافر التمويل اللازم في قانون الموازنة العامة .

١٠- اتفاق كل من الفقه الفرنسي والمصري وبذات الاتجاه سار الباحثون في القانون الإداري العراقي حول صحة ونفاذ القرارات الإدارية الفردية من حيث المشروعية إلا أنَّ الاختلاف حصل في إمكانية التنفيذ، ففي فرنسا القرار الإداري الفردي الذي يولد حق مكتسب واجب التنفيذ ولا يحول دون استيفاء الحق عدم توافر الاعتماد المالي، أما في مصر فهناك اتجاهين للفقه أحدهما ساير اتجاه الفقه الفرنسي والآخر جعل التنفيذ مُعلقاً على شرط واقف وهو توافر المال اللازم للوفاء به ، وهو ذات التوجه الذي سار عليه جانب من الباحثين في القانون الإداري العراقي .

١١- اتضح لنا من الدراسة أنَّ القضاء الإداري يميز بين صحة القرارات الإدارية التنظيمية وبين إمكانية تنفيذها ، فعدم وجود الاعتماد المالي لا يمس بصحة تلك القرارات وإنما يحد من قابلية تنفيذ ما يرتب إنفاقاً مالياً لحين توافر الاعتماد في قانون الموازنة العامة.

١٢- لقد سار القضاء الإداري الفرنسي والمصري بالاتجاه القائل بعدم تأثر مشروعية القرار الإداري الفردي إذا لم يتوافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، على خلاف القضاء الإداري العراقي الذي جعل توافر التمويل المالي شرطاً لمشروعية القرار الإداري الفردي.

١٣- اتضح لنا أنّ المشرع العراقي قد أغفل عن بيان موقفه من تأثير الموازنة العامة في حال تأخر إقرارها على تنفيذ القرارات الإدارية التي تتضمن تحصيلاً للإيرادات ، لكنّه اكتفى بمعالجة حالة تأخر الإقرار بالنسبة للقرارات الصادرة بالإئناق ولأوجه محددة أشار إليها في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل ، تمثلت باللجوء إلى الموازنة الشهرية كأسلوب مجدي حتى تستمر الجهات الإدارية في ممارسة نشاطها بما يضمن حسن سير العمل بالمرفق العام .

١٤- الأصل في القرارات الإدارية عدم الرجعية وأنّ القول بخلاف ذلك يعني هدم المراكز القانونية التي تحققت بصورة صحيحة ، فالإدارة مهما اتسعت صلاحياتها إلا أنّها تبقى مُقيدة بحدود العدالة الزمنية ، ألا أن هذا المبدأ لا يخلو من استثناءات تكشف عن نزعة توازن دقيقة بين مقتضيات العدالة الفردية وبين متطلبات المصلحة العامة كصمام أمان يحقق المرونة اللازمة للجهة الإدارية عند إصدار قرارها وبموجب القانون.

١٥- تبين لنا أنّ مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية التي تحمل طابعاً مالياً لا تُقدر فقط في ضوء القوانين القائمة وقت صدورها لكنّها تُقدر أيضاً في ضوء القوانين اللاحقة والظروف المستجدة (كصدور قانون جديد أو تعديل قانون قائم) استند إليه القرار التنظيمي وهذا يؤدي بالضرورة إلى تدخل الإدارة لإعادة النظر بتلك القرارات بما يُناسب الصالح العام .

١٦- تبين من الدراسة أنّ تغير الظروف القانونية لا يؤثر على صحة القرارات الإدارية الفردية المولدة لحق مكتسب والصادرة تنفيذاً لقانون الموازنة العامة ، إذ إنّها تبقى مشروعة ومنتجة لآثارها ، غير أنّ تغير تلك الظروف قد يحد من استمرار نفاذ هذه القرارات بالنسبة للمستقبل إذا ما استجدت نصوص قانونية أمرت بتعارض مع مضمونها ، الأمر الذي يوجب على الإدارة أن تكيف قراراتها مع ذلك التغيير التزاماً بمبدأ المشروعية وقد سار بهذا الاتجاه كل من القضاء الفرنسي والعراقي أما بالنسبة للقضاء المصري فلم يسر على وتيرة واحدة تارة قضى بتأثر القرارات الفردية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة بتغيير الظروف القانونية وتارة أخرى قضى بعد تأثرها.

١٧- تبين لنا أنّ زوال الأساس الواقعي الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها الإداري التنظيمي لا يؤدي تلقائياً إلى إلغائه وإنما يتطلب إتخاذ إجراء صريح بالإلغاء من جانب الإدارة ، إلا إذا نص القانون صراحة على الزوال التلقائي في حال فقدان الأساس ، وقد سار بهذا الاتجاه كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي .

١٨- إنّ القرار الإداري التنظيمي الصادر تنفيذاً لقانون الموازنة العامة يقترن بوجود سببه الواقعي ، فإذا زال هذا السبب نتيجة لتغير الظروف الواقعية كحالة الحرب أو حدوث وباء مثلاً خارج عن حسابان الإدارة يعني زوال مبرر القرار فيتعين وقف العمل به وإلغائه.

١٩- تبين لنا أنّ الاتجاه السائد في فرنسا ومصر يقضي بعدم تأثير الظروف الواقعية على القرارات الإدارية الفردية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة عندما تكون تلك القرارات نهائية مولدة لحقوق مكتسبة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك أو وردت حالات استثنائية ، أما الوضع في العراق فإنّ تغير الظروف الواقعية غالباً لا يحدث أثره التلقائي على القرارات الإدارية الفردية بسبب غياب النصوص الناظمة لتلك الأوضاع ، مما يجعل إلغاء القرار الفردي أو سحبه أو تعديله مرهون للسلطة التقديرية للإدارة وتدخّلها المباشر.

٢٠- إن الجهات الإدارية عندما تصدر قراراً إدارياً فردياً يحملُ طابعاً مالياً قد تقع في أخطاء ومغالطات رغم أنّ هذه القرارات قد ولدت حقوقاً مكتسبة لأصحابها ورتبت لهم مبالغاً مالية ، تم معالجة تلك الحالات بموجب قرار إداري صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء تمثل بإطفاء الديون المترتبة بذمة الموظفين بسبب أخطاء الإدارة قبل سنة ٢٠١٠ ، لكن صدر ذلك القرار مشروطاً بعدم سريانه على المستقبل ، أما القضاء الإداري العراقي فقد تباينت اتجاهاته في الأحكام الصادرة بالدعوى المقامة من قبل أصحاب الشأن المتضررين من أخطاء الإدارة تارةً قضى بتحمل الإدارة تبعه خطأها مقيداً ذلك بشروط وتارةً أخرى أيد سحب القرارات الصادرة بسبب خطأ الإدارة بدون أي قيد أو شرط متناسياً الحقوق المكتسبة.

٢١- تمارس الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة من قبل أجهزة رقابية متعددة للتأكد من مدى مطابقة تلك القرارات مع القواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة.

٢٢- أوجد المشرع العراقي جهات رقابية مستقلة عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية متمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة تعمل بالتنسيق مع بعضها

بما يمثل نموذجاً متميزاً للرقابة على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة لتحقيق الحماية المبتغاة للأموال العامة .

٢٣- تبنى المشرع الدستوري الفرنسي نمط الرقابة السياسية على دستورية القوانين وقد أوكل ممارستها لهيئة سياسية تمثلت بالمجلس الدستوري، لكن تبين لنا من خلال البحث أنّ رقابة دستورية القرارات التنظيمية لا تدخل ضمن مهامه بل اقتصر دوره على حمايتها من اعتداء السلطة التشريعية ، بخلاف المشرع الدستوري المصري والعراقي فقد مدّ يد الرقابة القضائية على دستورية القوانين والقرارات التنظيمية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة.

٢٤- تشكل الرقابة القضائية في العراق والدول محل المقارنة ضماناً أساسية لتحقيق التوازن بين ضرورة احترام القواعد المالية الواردة في قانون الموازنة العامة وبين متطلبات الصالح العام .

٢٥- للمحكمة الإدارية العليا في العراق التصدي لموضوع الدعوى ؛ كونها تراقب الأخطاء الجوهرية المؤثرة في صحة الأحكام الإدارية ، أو الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله بما فيه قانون الموازنة العامة ، فضلاً عن رقابة الأسباب التي تشير للأدلة التي اعتمدها القاضي الإداري عند إصدار قراره.

٢٦- إذا توافرت أركان المسؤولية الإدارية يستطيع كل ذي صفة أو مصلحة المطالبة بالتعويض إذا ما أصابه ضررٌ جراء القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ، لكن في الدول محل المقارنة أجاز المشرع رفع دعوى التعويض بصفة أصلية في حين أنّ المشرع العراقي لم يجزُ رفع دعوى التعويض أمام القضاء الإداري إلا بصورة تبعية لدعوى الإلغاء .

ثانياً : المقترحات

١- ضماناً لمبدأ الشفافية والمساءلة في الأداء الحكومي وانطلاقاً من مبدأ حماية المال العام وسرعة استرداده لخزينة الدولة ، ندعو المشرع العراقي تعديل نص المادة (٣) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ ، لغرض الإسراع بتنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بالتضمين دون تراخي أو تأخير لتكون بالصيغة الآتية " ... على الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ المصادقة على قرار اللجنة التحقيقية الخاصة

بالتضمنين خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ رفعها للمصادقة ، فإذا انقضت المدة دون مصادقة أو اعتراض مسبب من حق الجهة الإدارية متابعة استرداد المال العام " .

٢- من أجل إسباغ الحماية لمبدأ المشروعية المالية وضمان عدم إقحام السلطة التنفيذية لاختصاص السلطة التشريعية ، ولكون الرسوم أحد أبواب الإيرادات العامة فإن مبدأ قانونية الرسم لا يتناسب مع طبيعته العملية التي تتأثر بالتغيرات الطارئة على الوضع الاقتصادي لذا نأمل من المشرع الدستوري العراقي إضافة نص إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يكون بالصيغة الآتية "يجوز للسلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية في مجال تعديل الرسوم أو إلغائها ضمن الحدود التي يقرها القانون ولا يجوز بأي حال من الأحوال منح التفويض في مجال فرض أو إلغاء الضرائب " .

٣- نظراً لما يترتب على عدم توافر الاعتماد المالي في قانون الموازنة العامة من عرقلة تنفيذ القرارات الإدارية ، فضلاً عن أثره السلبي على سير العمل بالمرفق العام بانتظام واطراد نقترح على المشرع العراقي إضافة مادة قانونية إلى قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل تتضمن " تعدد القرارات الإدارية صحيحة وناقذة من تاريخ صدورها ولا يؤثر في مشروعيتها عدم توافر الاعتماد المالي وعلى جهة الإدارة التنسيق مع وزارة المالية قبل إصدار أي قرار إداري يترتب إنفاقاً مالياً " .

٤- لضمان إلزام الجهات الإدارية بصرف الحقوق المالية المقررة للموظفين من تاريخ الاستحقاق الفعلي لما للتأخير من أضرار مادية ومعنوية للموظف نقترح على المشرع العراقي إضافة مادة إلى قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تتضمن " ... يحدد صرف المخصصات الهندسية ومخصصات الخطورة المهنية للتدريسي الذي يمارس العمل الهندسي أو العمل القانوني وغير متفرغ بصورة تامة للعمل التربوي من تاريخ الاستحقاق الفعلي وعلى الجهات المختصة إدراج الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية تلك المخصصات في مشروع قانون الموازنة اللاحق بما يضمن حقوق التدريسيين ويحافظ على انتظام العمل الإداري " .

٥- من أجل وضع آلية قانونية وإدارية تحدد الإجراءات المتبعة في حال تأخر إقرار الموازنة العامة ولضمان استمرار تحصيل الإيرادات العامة وعدم تعطيل موارد الدولة نقترح إضافة نص قانوني إلى قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل يكون بالصيغة الآتية " في حال تأخر إقرار الموازنة العامة عن بداية السنة المالية تستمر

الهيئة العامة للضرائب والدوائر الكمركية ومؤسسات الدولة كافة بتحصيل الإيرادات العامة من مختلف مصادرها وفقاً للقوانين النافذة حتى صدور قانون الموازنة العامة " .

٦- من أجل حماية الحقوق المكتسبة ولمنع الآثار السلبية المترتبة على تنفيذ القرارات الإدارية بأثر رجعي ، نأمل من المشرع العراقي تكريس مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية بنصوص صريحة غير قابلة للتأويل في قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ لعله من أثر في تحقيق مبدأ الأمن القانوني وضمان استقرار المراكز القانونية وأن وردت استثناءات على هذا المبدأ فلتكون في أضيق الحدود وعند وجود مصلحة عامة جوهرية بشرط عدم المساس بحقوق الآخرين .

٧- نظراً لما يترتب على تغير الظروف القانونية من تأثير على القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة ومن أجل الحفاظ على استقرار الوضع القانوني والإداري نقترح على المشرع العراقي إضافة نص قانوني في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل يقضي بالاتي "١- إذا طرأت تغييرات جوهرية على الظروف القانونية التي استند عليها القرار الإداري ابتداءً فإن ذلك لا يترتب عليه إلغاء أو سحب القرار تلقائياً حفاظاً على ما رتبته من آثار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ٢- للجهة الإدارية المختصة تعديل القرار أو إلغائه أو سحبه وفقاً لما ينسجم مع القواعد الواردة في القانون الجديد مع مراعاة حقوق الأفراد وضمان المصلحة العامة " .

٨- نظراً لما يترتب على تأخر إقرار الموازنة العامة من تأثير سلبي على تنفيذ القرارات الإدارية وعرقلة سير العمل بالمرفق العام فضلاً عن تراجع مستوى الخدمات العامة ، نأمل من المشرع الدستوري إضافة نص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يحدد بموجبه مواقيت دستورية لمجلس الوزراء لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة خلالها وبالصيغة الآتية " يلتزم مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لغرض قراءته ومناقشته والتصويت عليه ضمن المدة الدستورية أعلاه بما يتيح استكمال إجراءات المصادقة والنشر بالجريدة الرسمية قبل بدء السنة المالية ضماناً لاستمرار الأنشطة الحكومية وعدم تعطيل التزامات الدولة المالية" .

٩- نقترح ضرورة التزام الإدارة بمراجعة قراراتها التنظيمية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة باستمرار متى ما طرأ تغير جوهري بالظروف الواقعية التي صدرت مستندة إليها

بما يكفل ملائمتها لتلك الظروف تحقيقاً للمصلحة العامة ويعد امتناعها عن ذلك إخلالاً بمبدأ المشروعية.

١٠- إذا استجبت ظروف واقعية من شأنها أن تؤثر على القرارات الإدارية الفردية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة على الإدارة التدخل أما بتعديلها أو إلغائها بما يتوافق مع هذه الظروف شريطة عدم المساس بالحقوق المكتسبة ، ونقترح أن يكون تدخل الإدارة لتعديل القرار الفردي أو إلغائه خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ تغير الظروف مع تبليغ المعني بالقرار خلال مدة (٧) أيام من تاريخ صدور القرار الإداري الجديد وبخلافه تتحمل الإدارة المسؤولية القانونية.

١١- تحقيقاً للعدالة وتعزيزاً للثقة في القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً للموازنة العامة وحفاظاً على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية المتحققة عنها ، نأمل من المشرع العراقي إضافة نص إلى أحد القوانين التي لها صلة بالوظيفة العامة يتضمن عدم تحمل الموظف حسن النية المكتسب للحق من قرار الإدارة تبعة خطأها.

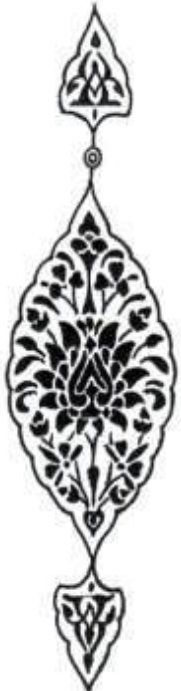
١٢- تعزيزاً للدور الرقابي الذي يمارسه ديوان الرقابة المالية الاتحادي وعدم إقتصاره على كشف المخالفات المالية ، وتجنباً لإطالة أمد التحقيقات عند إحالة المخالفة المالية المرتكبة لجهات أخرى ، وضماناً لحماية المال العام من خلال التصدي للمخالفات المالية ومعالجتها بسرعة وفعالية، نأمل من المشرع العراقي تعديل نص المادة (٦/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل لتكون بالصيغة الآتية "الرئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي إجراء التحقيق الإداري في حال ثبوت مؤشرات على وجود مخالفة مالية في إحدى الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته ، ويكون قرار الديوان قابلاً للطعن به أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار " .

١٣- دعماً للدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في مقارعة المخالفات المالية وحماية المال العام ، نأمل من المشرع العراقي تعديل نص المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل يتضمن إلزامية الجهات المختصة بنظر الخلاف الذي ينشئ بين الديوان والجهة الخاضعة لرقابته واتخاذ الإجراءات الكفيلة لحسمه خلال مدة زمنية محددة وبخلافه تتعرض للمساءلة القضائية.

١٤- ندعو المشرع العراقي إلى السير على ما سار عليه نظيره المصري في قانون المحكمة الدستورية العليا ، من خلال تضمين قانون المحكمة الاتحادية العليا نصاً يبين تاريخ عدم جواز تطبيق القانون أو القرار التنظيمي الذي قُضي بعدم دستوريته ، كأن يكون من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم تحدد المحكمة تاريخاً آخر لسريانه بحسب ظروف وملابسات كل حالة ، على أن يُستثنى الحكم الصادر بعدم دستورية نص ضريبي من الأثر الرجعي حفاظاً على المصلحة المالية للدولة والأفراد معاً وضمناً للاستقرار الاقتصادي في الدولة.

١٥- مواكبة للتطورات التشريعية والقضائية في الأنظمة القانونية للدول محل المقارنة وتبسيطاً للتعقيدات الإجرائية أمام المتضرر من قرار إداري صادر تنفيذاً لقانون الموازنة العامة دون أن ينصرف طلبه إلى إلغاء القرار الإداري وتفعيلاً لدور محكمة القضاء الإداري كراعٍ للحقوق من تعسف الإدارة ، ندعو المشرع العراقي إضافة نص فيقانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ يجعل النظر في دعوى التعويض من اختصاص محكمة القضاء الإداري حتى وان رفعت بصورة أصلية أمامها يكون بالصيغة الآتية "تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في دعاوى التعويض سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء" .

المصادر



المصادر

القرآن الكريم

أولاً: الكتب القانونية

١. أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري ، "ولاية القضاء الإداري - دعوى الإلغاء" منشأة المعارف الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
٣. احمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة(دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧ .
٤. إسماعيل بدوي ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، ج٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٥. أدوار عيد ، القضاء الإداري (دعوى الإبطال دعوى القضاء الشامل) ج٢، مطبعة البيان ، بيروت ، ١٩٧٥ .
٦. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح ، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٨ .
٧. أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة ، ج٢، ط١، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨١ .
٨. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، مصر، ١٩٧٥ .
٩. أحمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٦ .
١٠. أشرف السيد حامد قبال دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، مكتبة كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، ٢٠٠٠ .
١١. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
١٢. أنور أحمد رسلان ، مبادئ الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣ .
١٣. احمد عودة الغويري ، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض) دراسة مقارنة ، ط١، مكتبة الحقوق، عمان ١٩٩٧ .

١٤. بكر القباني ، الوجيز في الإدارة العامة ، ج٢ ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٠ .
١٥. باسم نعيم عوض ، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٠ .
١٦. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار المهنا للطباعة ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٨ .
١٧. جابر جاد نصّار ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض) دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
١٨. حسني درويش عبد الحميد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة في التشريع والفقهاء والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي) ، الكتاب الأول ، ط١ ، منشورات معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية ، الكويت ، ٢٠٢٠ .
١٩. حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، ج١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
٢٠. حسني درويش عبد الحميد ، نفاذ وسريان القرار الإداري ، الكتاب الثالث ، ط١ ، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية ، الكويت ، ٢٠٢٠ .
٢١. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ .
٢٢. حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٦ .
٢٣. داود عبد الرزاق ألباز ، مدى نفاذ القرار الإداري المعلق على وجود الاعتماد المالي (دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
٢٤. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، ط٤ ، نصر الوحدة للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٦ .
٢٥. رمزي طه الشاعر ، الوجيز في قضاء التعويض ، دار النصر للطباعة ، مصر ، ٢٠١٤-٢٠١٥ .
٢٦. زينب كريم الداودي ، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ .
٢٧. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
٢٨. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ .

٢٩. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٣٠. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، الانحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٣١. سامي جمال الدين ، نظرية العمل الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ .
٣٢. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، ط٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
٣٣. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة عليها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ١٩٨٢ .
٣٤. سعيد إبراهيم عطية ، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الحقانية للنشر والتوزيع القاهرة ، مصر .
٣٥. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٣ .
٣٦. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٤ .
٣٧. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
٣٨. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
٣٩. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
٤٠. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ .
٤١. شريف أحمد الطباخ ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ .
٤٢. شريف يوسف حلمي ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ .

٤٣. طارق الساطي ، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
٤٤. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة للنشر ، القاهرة ، ١٩٧١ .
٤٥. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ .
٤٦. عادل سعيد أبو الخير ، القانون الإداري " القرارات الإدارية ، الضبط الإداري ، العقود الإدارية " ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٤٧. علي محمد بدير ، عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مهدي ياسين أسلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٣ .
٤٨. عبد الباقي البكري ، زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، بيت الحكمة ، بغداد ، بلا سنة نشر .
٤٩. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
٥٠. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٥١. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
٥٢. عبد الودود يحي ، الموجز في النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الثاني، أحكام الالتزام، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
٥٣. عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني نظرية الالتزام، ج١، بلا مكان طبع ، ١٩٥٢ .
٥٤. عليوة مصطفى فتح الباب ، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
٥٥. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
٥٦. عصام نعمة إسماعيل ، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب بيروت ، ٢٠٠٣ .
٥٧. عوف الكفراوي ، الرقابة المالية (النظرية والتطبيق) ، مطبعة الانتصار ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .

٥٨. عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
٥٩. علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئة الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنة) ، ط١ ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ٢٠١٦ .
٦٠. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٤ .
٦١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
٦٢. غازي فيصل مهدي ، القضاء الإداري ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف ، ٢٠١٣ .
٦٣. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ .
٦٤. غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي) ط٤ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٢٠ .
٦٥. فورت فرحات ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ .
٦٦. فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العامة ، دار مجدلاوي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٤ .
٦٧. فتحي فكري ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
٦٨. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، القضاء الإداري ، العربي للطباعة ، الإسكندرية ١٩٨٨ .
٦٩. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ضل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، المجلد الثاني ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ .
٧٠. مصطفى محمود شريف زكنة ، القرار الإداري بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية ، ط١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
٧١. محمد عبد العال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة) ، مطبعة الإسراء ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

٧٢. منى رمضان بطيخ ، مشروعية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري ، ط١ ، دار النهضة العربية، مصر ، ٢٠١٤ .
٧٣. مازن ليلو ، القانون الإداري ، ط٤ ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ .
٧٤. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ .
٧٥. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط٤ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ .
٧٦. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، بدون دار نشر ، ١٩٧٠ .
٧٧. محمد عبد العال السناري ، نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الإسراء للطباعة ، مصر ، ١٩٨١ .
٧٨. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
٧٩. مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، الكتاب الثاني ، ط٤ ، مطبعة جامعة طنطا ، ١٩٨٨ .
٨٠. محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير، ج٢ ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٧ .
٨١. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
٨٢. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
٨٣. محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط١ ، دار الاتحاد العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٥ .
٨٤. محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، الكتاب الثاني ، مطبعة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ .
٨٥. محمد جاسم حمادي ، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ .
٨٦. محمد أترضواني ، مدخل إلى القانون الدستوري ، ط٢ ، مطبعة المعارف الجديدة ، المغرب ، ٢٠١٤ .
٨٧. محمود عاطف ألبنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ .

٨٨. محمد رفعت عبد الوهاب ، المحاكم الإدارية والاسئنافية في فرنسا ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ .
٨٩. محمد الشافعي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٩٠. مارسون لون ، بروسبير في ، جي برييان ، ترجمة د. أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ .
٩١. نجم عليوي خلف ، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ .
٩٢. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٥ .
٩٣. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري ، ط١١ ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠١٧ .
٩٤. هشام محمد محمود الحلفي ، نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد ، ط١ ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٢١ .
٩٥. يحيى محسن ناصر المسوري ، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري ، دار الكتب والدراسات العربية ، الإسكندرية ، ٢٠١٨ .
٩٦. يسري محمد العصار ، التصدي في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة لسلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق الدعوى) دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٩ .

ثانيا : كتب المالية العامة والتشريع المالي

١. أحمد خلف حسين الدخيل ، المالية العامة من منظور قانوني ، ط١ ، مطبعة جامعة تكريت ٢٠١٣ .
٢. حسن عواضة ، المالية العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت ، لبنان ، ١٩٨٧ .
٣. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة والضرائب والرسوم (دراسة مقارنة) ، دار الخلود للطباعة ، بيروت ، ١٩٩٥ .
٤. سعد بسيسو ، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة التقيض ، بغداد ، ١٩٥٠ .

٥. سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٨ .
٦. سليمان إبراهيم الحسن ، الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٩ .
٧. طاهر الجنابي ، المالية العامة والتشريع المالي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٨ .
٨. عبد الغفور إبراهيم ، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة ، ط١ ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ .
٩. عبد الله قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥ .
١٠. عادل حشيش ، ضرائب الدخل في التشريع الضريبي المصري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٢ .
١١. علي شفيق ، محمد عبد العزيز المعارك ، أصول وقواعد الموازنة العامة ، جامعة الملك سعود للنشر العلمي ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٣ .
١٢. علي لطيف ، محمد رضا العدل ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
١٢. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ .
١٣. عبد المجيد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية المصرية ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ .
١٤. علي غني عباس الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ .
١٥. عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
١٦. علي لطفي ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين الشمس ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
١٧. قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، ط٤ ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤ .
١٨. محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة والتشريع المالي ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٣ .

١٩. مجيد عبد جعفر الكرخي ، الموازنة العامة للدولة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٩ .
٢٠. محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة ، ج١ ، منشورات جامعة حلب ، كلية العلوم الاقتصادية ، ١٩٩٤ .
٢١. منيس أسعد عبد الملك ، ميزانية الدولة والسياسة المالية ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
٢٢. محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، ط١ ، دار المسيرة للطباعة ، عمان ، ٢٠٠٨ .
٢٣. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ١٩٦١ .

ثالثا: الاطاريح والرسائل الجامعية

١- الاطاريح

- أ- أحمد السيد عطا الله ، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ .
- ب - أحمد السيد عوضين ، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩١ .
- ت - أشرف السيد حامد ، دور الأجهزة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، ٢٠٠٠ .
- ث - جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، الرقابة على الموازنة العامة للدولة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق / قسم الاقتصاد ، جامعة طنطا ، ٢٠١٠ .
- ج - رحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ٢٠٠٠ .
- ح - سلمى طلال عبد الحميد ، القرارات التي يجوز سحبها وإلغائها دون التقيد بميعاد الطعن أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ٢٠١٠ .
- خ - صلاح العطيفي ، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ .
- د - عبد مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، ١٩٨٣ .
- ذ - عطا الله سالم جويعد ، تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردني (دراسة مقارنة مع النظام المصري) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، مصر ، ١٩٩٩ .
- ر- عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء (دراسة مقارنة) في القانون المصري والفرنسي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٣ .
- ز- فهد مرزوق العنزي ، النظام القانوني لإبرام عقد الإشغال في دولة الكويت (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ .

- س - فتحي محمد محمد الأحول ، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، ٢٠١٠-٢٠١١ .
- ش - كريم نبيل مدحت ، تقويم وزارة المالية المصرية للتحويل نحو موازنة الأداء ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ص - محمد السيد عبد المجيد البيدق ، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ض - محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ط - مها بهجت يونس ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ .

٢- رسائل الماجستير

- أ- إسراء سعدون لفتة ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية على مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٠ .
- ب - حبيب إبراهيم جمال ، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقد الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ .
- ت - خالد ياسين كاظم القيسي ، وحدة الموازنة العامة للدولة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .
- ث - سناء محمد سد خان ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٠ .
- ج - شيماء طلال عزيز ، الاعتماد المالي في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ، ٢٠٢١ .
- ح-صفاء نعمة حواري ، سلطة الإدارة في مواجهة أثر الأزمة المالية على مشاريع الموازنة الاستثمارية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢٠ .
- خ - ضرغام هادي كيكو ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجامعة الإسلامية اللبنانية ، ٢٠١٨ .
- د - عبد الله سعيد خضير ، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٧ .
- ذ - كوران إبراهيم محمد ، إرجاء نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير كلية القانون ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٩ .
- ر- ميثاق قحطان حامد ، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري (دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، 2015 .
- ز- محمود عبد علي الزبيدي ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٨ .

س - محمود عبد علي حميد ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٨ .

رابعاً: البحوث

- ١- إبراهيم مشيمش إبراهيم ، الاعتمادات المالية وأثرها في المراكز القانونية للموظفين بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر ، ١٩٦٠ .
- ٢- أحمد قيس مجيد ، مفهوم وصور تغير الظروف القانونية للقرار الإداري (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة حمو رابي للدراسات ، العدد(٣٩) ، السنة التاسعة ، ٢٠٢١ .
- ٣- إنصاف محمود رشيد ، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق (دراسة تطبيقية) ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد (٤) ، العدد(٨) ٢٠١٢ .
- ٤- تغريد محمد قدوري ، سيف محمد محسن ، سلطات وإجراءات الكشف عن المخالفة المالية ، دراسة في التشريع الفرنسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون جامعة بغداد ، المجلد (٣٧) ، ٢٠٢٣ .
- ٥- جلال عبد القادر ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية دراسات اقتصادية ، جامعة زيان عاشور ، الجزائر المجلد (١١) ، العدد (٢٢) ، ٢٠١٤ .
- ٦- حيدر وهاب عبود ، دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية العدد (٣٥) ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٣ .
- ٧- حيدر وهاب عبود ، صياغة الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، المجلد (٤) الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٨- خالد أحمد ، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية ، المجلد (٣٣) ، العدد (٢) ، ٢٠١٧ .
- ٩- سندس محسن محمود ، أثر تغير الوقائع على مشروعية القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية ، المجلد (٦) ، العدد (٢) ، ٢٠٢٤ .
- ١٠- سيف محمد محسن ، سلطات وإجراءات الكشف عن المخالفة المالية ، دراسة في التشريع الفرنسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٣٧) ، ج١ ، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٢٣ .

- ١١- عبد الله العودان ، عبد العزيز الإمام ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، ١٩٨٥ .
- ١٢- عبد الباسط علي جاسم ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (١٢) العدد (٤٦) ، ٢٠١٠ .
- ١٣- علي نور الدين ، مفهوم الرقابة في المجتمع الاشتراكي ، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة ، العدد (٣٢٩) ، ١٩٦٧ .
- ١٤- عصام الدبس ، رقابة دستورية الأنظمة المستقلة (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد (٢٤) ، ٢٠١٠ .
- ١٥- فلاح حسن عطية ، الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة في ضوء القانون العراقي) بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد (٢) ، ٢٠١٨ .
- ١٦- فاطمة درو ، أساليب تحريك الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، بغداد ، المجلد (١١) ، العدد (٢) ، ٢٠١٤ .
- ١٧- محمد فؤاد مهنا ، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي (بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني) ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، العدد الثالث والرابع ، السنة السابعة ، مطبعة جامعة الإسكندرية ، ١٩٥٩ .
- ١٨- محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٨ .
- ١٩- محمد طاهر عبد الحميد ، اتجاهات جديدة في القضاء الإداري الفرنسي ، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة ١٩٧٤ .
- ٢٠- محمد سعيد أحمد إسماعيل ، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية بحث منشور في مجلة القضاء الإداري ، المجلد (٣) ، العدد (٦) ، ٢٠١٥ .
- ٢١- مها بهجت يونس ، إجراءات إصدار الحكم الدستوري (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية - قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، بغداد ، العدد (٢٣) ، ٢٠٠٩ .
- ٢٢- وليد فتحي حافظ ، دور التكنولوجيا المالية في مواجهة جائحة كورونا ، دراسة تطبيقية على الحالة المصرية ، بحث مقدم إلى مؤتمر الجوانب القانونية والاقتصادية للأوبئة ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ٢٠٢١ .

خامسا : الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات

١- الدساتير

- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

٢- القوانين

- القوانين العراقية

- قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ المعدل.
- قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
- قانون التعديل الأول لقانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٠.
- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل .
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣.
- القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٥ .
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية لعام ٢٠١٧.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية لسنة ٢٠١٨.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩.
- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١.
- القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ ، التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق.

— قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ — ٢٠٢٤) — (٢٠٢٥).

— قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٤، التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.

- القوانين المصرية

- قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل .

- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

— القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٧٥ بشأن فرض رسم اجور النقل بالسيارات العامة للركاب في الأقاليم المصرية.

- قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المرقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل.

- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .

— القانون رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٩ ، قانون ربط الموازنة العامة للدولة المصرية للسنة المالية ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ .

- القوانين الفرنسية

- قانون الوظيفة العامة رقم (٥٩ - ٢٤٤) في ٤/ فبراير/ ١٩٥٩ المعدل.

— القانون النظامي المتعلق بالقوانين المالية الفرنسية رقم (٢٠٠١ — ٦٩٢) بتاريخ ٢٠٠١/٨/١ .

- ٣- الأنظمة

— النظام الداخلي رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، التعديل الثاني للنظام الداخلي لوزارة المالية العراقية رقم (١) لسنة ١٩٩٠ .

- النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ .

- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي المرقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

- ٤- التعليمات

- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٧ .

- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩ .

سادسا : القرارات الصادرة عن الجهات التنفيذية

١- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي المرقم (ق/34280/2/5/2) بتاريخ
2014 /11/10.

٢- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية والإدارية ، بالعدد
(١٤٥٢٩) بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٦ .

٣- قرارات رئاسة مجلس الوزراء العراقي ، بجلسته الاعتيادية الحادية والعشرين ، بتاريخ
١/ يونيو / ٢٠٢١ ، منشورة على الموقع الالكتروني <https://shafaq.com> .

٤- الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢١ .

٥- قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ، المرقم ٨٣٤ / مجلس تدقيق ، بتاريخ ١٠/٦/٢٠٢٤ .

٦- القرار الصادر عن مجلس الوزراء العراقي رقم (٨١) لسنة ٢٠١٠ .

٧- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء - دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان المرقم (ش)
ز . ل / ١٠/١٠٣ / إعمام / ١٠١٠٣ / بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٧ .

٨- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية والإدارية / قسم الموارد
البشرية / شعبة التقاعد / بالعدد (ق/٤/٥/٢١٠٠٠) في ٦/٩/٢٠١٢ .

٩- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي المرقم (ق/34280/2/5/2) بتاريخ
2014 /11/10.

١٠- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة المصرية لسنة ٢٠٢٠-٢٠٢١ ، والمقدم من
قبل د. محمد مُعيط وزير المالية المصري ، منشور على الموقع الالكتروني

<https://budget.gov.eg>

١١- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية / قسم الحقوق والدعوى
المرقم (٣٦٩٧) بتاريخ ٢٠٢٥/٦/١٧ .

سابعا : المحاضرات

- د. كاظم السعدي ، محاضرات أُقيمت على مسامع طلبة الدراسات العليا في جامعة بغداد ، كلية
الإدارة والاقتصاد ، ٢٠٠٥ .

ثامنا : القرارات القضائية

- القرار الصادر عن محكمة التمييز العراقية (سابقاً) محكمة التمييز الاتحادية (حالياً) ،
الطعن رقم (٢٥ / ١٩٦٥) ، منشور على الموقع الالكتروني لوزارة العدل :
<https://www.csb.gov.jo> ، تاريخ الزيارة ١/١٢/٢٠٢٤ .

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم الطعن (١٦٠١)، جلسة ١٣/١١/١٩٦٦، أشرف احمد عبد الوهاب إبراهيم سيد احمد، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، ج٢، ط١، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة مصر، ٢٠١٨.

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم الطعن (٦٧٥)، سنة ٢٨ ق، جلسة ١٩/١٢/١٩٨٤، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط: <https://sub.eastlaws.com>، تاريخ الزيارة ١/١٢/٢٠٢٤.

— حكم مجلس الدولة الفرنسي، الطعن رقم (١٣٤٠٩٦)، تاريخ الجلسة ١٩/يناير/١٩٩٤، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.conseil-etat.fr/ar> تاريخ الزيارة ١٣/١٠/٢٠٢٤.

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (٢٧٥٠ لسنة ٤٩ ق.ع) تاريخ الجلسة ٨/٥/٢٠٠٨، أشرف احمد عبد الوهاب، إبراهيم سيد احمد، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، ج٢، ط١، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة مصر، ٢٠١٨.

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (١٢٢ لسنة ٣ ق) - مكتب فني، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

— حكم المحكمة الاتحادية العليا، المرقم (٨٢/اتحادية / ٢٠١٣)، بتاريخ ٨/٧/٢٠١٣، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ١٥/١١/٢٠٢٤.

— قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، الطعن رقم (٧٨٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٣)، بتاريخ (١١/٦/٢٠٢٣)، قرار منشور على موقع وزارة العدل <https://www.moj.gov.iq>.

— فتوى الجمعية العمومية في مجلس الدولة المصري رقم (١١٦)، بتاريخ ١٠/٢/١٩٦٢، منشور في مجموعة أبو شادي، الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

— حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Lehonx)، تاريخ الجلسة ١١/٣/١٩٧٢، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي <https://www.conseil-etat.fr>، تاريخ الزيارة ١٣/١٢/٢٠٢٤.

— قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، الطعن رقم (٤٨٠ / قضاء إداري / تمييز / ٢٠١٧) بتاريخ ١٨/١/٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٧٥) لسنة (١) قضائية ، بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ ، قرار منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع الالكتروني <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٠ .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٧٦٩ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٥/١٠) ، غير منشور .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٩٨/ قضاء موظفين / تمييز/ ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٧/١٢) ، غير منشور .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٣٨١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه ٢٠٢١ .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية **Ihermitte** بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٥٦ ، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي مُتاح على الموقع الالكتروني <https://www.damascusbar.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٨ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٣٤٠ / لسنة ٢٨ . ق) بتاريخ ١٨ يناير ١٩٥٤ ، د. نعيم عطية حسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لعام (١٩٤٦ – ١٩٨٥) ، ج ١٩ ، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم الطعن (٢٦٤١/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧) ، بتاريخ ٢٨ / ٢ / ٢٠١٩ قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، القضية (**Pariset**) ، بتاريخ ٢٦ / نوفمبر / ١٩٧٥ ، حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨ .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، القضية (**PatureauMirand**) ، بتاريخ ٣٠ / يوليو / ١٩٦٥ ، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي مُتاح على الموقع الالكتروني <https://www.damascusbar.org> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/١٠ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، رقم الطعن (٢١١٨ لسنة ٣١ ق . عليا) ، تاريخ الجلسة ١٩٨٧ / ١٢ / ٢٢ البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا ، رقم القاعدة ٧٣ .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٦٠٩/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٥) ، بتاريخ ١١ / ١ / ٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ .

— قرار محكمة القضاء الإداري العراقي ، الطعن رقم (١٢١/قضاء إداري) بتاريخ ١٩٩٠/١١/٢٨ .

— حكم مجلس الدولة الفرنسي ، القضية (**Association des contribuables**) ، تاريخ الجلسة ٢١/يناير/١٩٩٦ منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط <https://sub.eastlaws.com> .

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٣٤١٣ لسنة ٤٤ ق) ، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٧ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع الإلكتروني <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٣ .

— حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، بالعدد (١٠٥/اتحادية /إعلام / ٢٠١٥) ، تاريخ الجلسة ٢٠١٥/١٠/٦ ، قرار غير منشور .

— حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، المرقم (٦٦/اتحادية /٢٠١٩) ، بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/١٨ .

— حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية **Recueil** ، تاريخ الجلسة ١٩٥٣/١١/١٣ ، مجموعة دالوز ١٩٥٤ ، على الموقع الإلكتروني <https://ww.dalloz-bibliotheque.fr> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٢٥ .

— حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، بالعدد (٤٣/اتحادية / ٢٠١٥) وموحدتها) (٦١/اتحادية / ٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦ قرار غير منشور .

— حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، رقم الطعن (١٤٤٣) ، بتاريخ ٢/حزيران/١٩٥٣ ، قرار منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٢٣ .

— قرار محكمة التمييز العراقية (سابقاً) محكمة التمييز الاتحادية (حالياً) الطعن رقم (٤٨/١٩٥٤) ، مجلة نقابة المحامين العراقيين لسنة ١٩٥٥ .

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٥٧٢١ لسنة ٤٦ ق، إدارية عليا) ، تاريخ الجلسة ٢٠٠٥/٣/٢٤ أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٣ ، ط١ ، دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر .٢٠١٨ .

- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، رقم (١٨٨٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٣١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ .
- قرار محكمة قضاء الموظفين ، الطعن رقم (٢٠٢٣/١٨٣) بتاريخ ٢٠٢٣ /٥/٤ ، قرار غير منشور .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١٨٦٩/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٣) ، بتاريخ ٢٠٢٣/٧/١٢ ، غير منشور .
- قرار محكمة قضاء الموظفين ، الطعن رقم (٢٠٢٣ /٤٩٢٩) بتاريخ ٢٠٢٣/١١/٢٦ ، قرار غير منشور .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (١١/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٤) ، بتاريخ ٢٠٢٤/١/٢٥ . غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٢٣٦١ سنة ٣٥ ق ، إدارية عليا) ، تاريخ الجلسة ١٩٩١/٣/٣١ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٤ ، ط١ دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ٢٠١٨ .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، المرقم (٩٤/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٧/١/١٩ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٩٦٧/ قضاء موظفين / تمييز/ ٢٠١٩) ، بتاريخ ٢٠٢١/٣/٣١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١ .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية ((Dames Dol et Jeanne Laurent) ، بتاريخ 1919 /fevrier/28 ، مارسون لون ، بروسبير في ، جي برييان ، ترجمة د. أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (٩٥٧ ، لسنة ١٦ قضائية) ، تاريخ الجلسة ١٩٦٥/١/٢٦ د. نعيم عطية ، حسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لعام (١٩٤٦ - ١٩٨٥) ، ج١٩ ، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، رقم الطعن (٢٨١٢٠) ، لسنة ٥٤ قضائية ، تاريخ الجلسة ٧/يوليو/٢٠٠٨ منشور على الموقع الإلكتروني للاتحاد العربي للقضاء الإداري [./https://search.auaj.org](https://search.auaj.org)

- فتوى مجلس الدولة العراقي ، بالعدد (٢٠٢٠/٤٦) ، بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٥ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ .
- فتوى مجلس الدولة المصري ، العدد(٩٢٢-١٢٦٢) سنة ١٤ اق ، جلسة ١١/٣/١٩٧٢ ، أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، ج١، ط١، دار العدالة للنشر والتوزيع القاهرة ، مصر ، ٢٠١٨ .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، الطعن رقم (197018) ، جلسة النطق بالحكم 26 / أكتوبر / 2001 ، حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، 2018 .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2378 / 39 ق ، إدارية عليا ، جلسة 1995/12/2) أشرف احمد عبد الوهاب ، إبراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج4، ط1، دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر . 2018 .
- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، الطعن رقم (377/ قضاء موظفين / تمييز / 2016) بتاريخ 1/11 / 2016 قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Gay ، بتاريخ 1974 / 7/23 ، منشور على موقع قاعدة التشريعات الفرنسية <https://www.legifrance.gouv.fr> تاريخ الزيارة 4 / 3 / 2025 .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1505 / 42 ق)، تاريخ الجلسة 1997 / 5/24 ، قرار منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة 3/5 / 2025 .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي ، الطعن رقم (419204) ، تاريخ الجلسة 2018 / 7/26 ، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط . <https://sub.eastlaws.com> .
- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، القضية رقم (٥٠٦) ، تاريخ الجلسة ١٩٥٠/٦/١٥ ، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق الأوسط <https://sub.eastlaws.com> . تاريخ الزيارة ٢٦ / ٢ / ٢٠٢٥ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (١٠٦٠) ، لسنة ٢٧ق) ، تاريخ الجلسة ١٩٧٨/٤/٤ ، منشور في بوابة مصر للقانون والقضاء على الموقع <https://www.laweg.net> تاريخ الزيارة ٥ / ٣ / ٢٠٢٥ .

— فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لمجلس الدولة ، رقم الملف ٣٢/٢/٣٨٧٤ ، تاريخ الجلسة ، ٤/مارس/ ٢٠٠٩ ، منشور على الموقع الالكتروني <https://lawhub.info/eg> تاريخ الزيارة ١٢/٦/٢٠٢٥ .

— حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، الطعن رقم (٦٧، سنة ١٣ ق. دستورية) بتاريخ ٣/ أبريل / ١٩٩٣ ، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg>.

— حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٩٢ لسنة ١٥ ق . دستورية) ، تاريخ الجلسة ٧/٥/ ١٩٩٤ منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة <https://www.sccourt.gov.eg> ، تاريخ الزيارة ١١/ ٩/ ٢٠٢٥ .

— حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، القضية رقم (٦ لسنة ١٢ ق . دستورية) ، تاريخ الجلسة ٢/٦/ ١٩٩١ منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة.

— حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) بتاريخ ١٥ / ١١ / ٢٠٢٢ ، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة <https://iraqfsc.iq> .

— حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، الطعن رقم (٢١ / اتحادية / ٢٠٠٨) بتاريخ ٢٦ / ٥ / ٢٠٠٨ ، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٨ — ٢٠٠٩) المجموعة الثانية .

— حكم مجلس الدولة الفرنسي، قضية شركة (Laurore) ، بتاريخ ٢٥ / جوان / ١٩٨٤ ، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي ، متاح على الموقع الالكتروني <https://www.damascusbar.org> تاريخ الزيارة ١٧/٩/٢٠٢٥ .

— حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ، الطعن رقم (٣١٠١/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٠ / ٢ / ٢٠٢٠ قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ .

تاسعا : التقارير

— التقرير الصادر عن الغرفة الجهوية الفرنسية للمحاسبة ، منشور على الموقع الالكتروني <https://fr.scribd.com/document> تاريخ الزيارة ٦/٦/٢٠٢٥ .

— التقرير الصادر عن هيئة النزاهة / دائرة التحقيقات بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٢٢ ، منشور على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة <https://nazaha.iq> .

— التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي ، الفصل السادس نتائج تنفيذ رقابة المشروعات / القسم الثاني / الوزارات ، ٢٠٢٣ .

– الزيارة الميدانية لديوان الرقابة المالية الاتحادي لمديرية التسجيل العقاري في محافظة نينوى / الزهور، للفترة من ٢٠٢٢/٨/١٥ لغاية ٢٠٢٢/١١/٣ ، منشور على الموقع الالكتروني للديوان <https://fbsa.gov.iq> .

عاشرا : المواقع الالكترونية

- الموقع الالكتروني لمجلس النواب المصري <https://www.parliament.gov.eg> .

- الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية / دائرة الموازنة [/https://mof.gov.iq](https://mof.gov.iq) .

إحدى عشر: المصادر الأجنبية

1. Laferriere (E) , jurisdiction administrative et recourscontentieux 2 eme edition , II, 1896
2. Jeze ,G ,les principes generaux du droit administrative ,I ivre II 3 eme edition, paris, 1930

Abstract

The general budget is closely linked to administrative decisions, whether regulatory or individual. Administrative decisions serve as the instrument that translates the general budget from the realm of legislation into practical application, ensuring the financing of public utilities, the implementation of projects, and the fulfillment of financial obligations—among other objectives the general budget seeks to achieve. Therefore, separating the administrative decision, which has a financial aspect, from the principle of legality becomes impossible during the implementation phase.

However, practical reality reveals a problem that the administration may face when issuing an administrative decision in implementation of the general budget, the most important of which is the absence of the necessary financial cover to fulfill it, or the delay in approving the general budget from the beginning of the fiscal year, which negatively affects the stability of administrative decisions and leads to a decline in confidence in their financial soundness, whether they include spending or revenue. In order to preserve the executive force of the administrative decision if it is issued by a competent authority and fulfills all its conditions and components, and to protect the acquired rights established by law, the study seeks to explain the legislative and judicial means that prevent the loss of that executive force of the decision issued in implementation of the general budget and ensure the guarantee of the rights established by the administrative decision for its owners, by highlighting the role of legislation in providing the financial support and the role of the judiciary, which ensures that administrative decisions conform to the financial rules

contained in the general budget law, and that any unjustified financial obstacles will not pass without accountability or compensation. This, in turn, makes the administrative decision issued in implementation of the general budget an effective tool by the force of law and the authority of the judiciary.

University of Karbala

College of Law

Public law

The Role of the General Budget in Implementing
Administrative Decisions (A Comparative Study)

A thesis submitted to the Council of the College of Law, University
of Karbala

As partial fulfillment of the requirements for the Master of Arts
degree in Public Law

Written by:

Abeer Awda Matroud

Supervised by:

Assist. Prof. Dr. Ihsan Rahim Abdul

1447 A. H.

2026 A. D.