

اثر الطعن بالعقوبات الإدارية العامة في العراق (دراسة مقارنة)

THE IMPACT OF CHALLENGING GENERAL ADMINISTRATIVE PENALTIES IN IRAQ (COMPARATIVE STUDY)

ا.د جورج سعد¹، إيلاف عبدالرسول صبري موسى²

¹ الجامعة الإسلامية في لبنان. بريد الكتروني: Gsaad2011@gmail.com

² طالبة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان. lelaf.sabri@stu.edu.iq

HNSJ, 2025, 6(1); <https://doi.org/10.53796/hnsj61/20>

المعرف العلمي العربي للأبحاث: arsri.org/10000/61/20

تاريخ النشر: 2025/01/01م

تاريخ القبول: 2024/12/15م

تاريخ الاستقبال: 2024/12/07م

المستخلص

يتناول هذا البحث الأثر الذي يترتب على الطعن بقرار العقوبة الإدارية العامة، حيث يتمخض عن هذا الطعن ثلاثة آثار، الأول هو إلغاء قرار العقوبة الإدارية العامة، وهذا هو الأثر الطبيعي الذي يترتب على الطعن بالقرارات الإدارية، أما الأثر الثاني فهو إيقاف العقوبة الإدارية العامة، والإيقاف ينصب هنا على قرار هذه العقوبة، وهذين الاثرين يمثلان الأثر المباشر للطعن بقرار العقوبة الإدارية العامة، أما الأثر الثالث والذي يمثل الأثر غير المباشر هو التعويض الذي ينشأ عن الطعن بالعقوبات الإدارية العامة.

الكلمات المفتاحية: العقوبة الإدارية العامة، الجزاء الإداري العام، الطعن الإداري، إيقاف القرار الإداري، التعويض الإداري، إلغاء القرار الإداري.

Abstract

This research deals with the effect of appealing the decision of the general administrative penalty, as this appeal results in three effects, the first is the cancellation of the decision of the general administrative penalty, and this is the natural effect that results from appealing administrative decisions, while the second effect is the suspension of the general administrative penalty, and the suspension here focuses on the decision of this penalty, and these two effects represent the direct effect of appealing the decision of the general administrative penalty, while the third effect, which represents the indirect effect, is the compensation that arises from appealing the general administrative penalties.

Key Words: General administrative penalty, general administrative penalty, administrative appeal, suspension of administrative decision, administrative compensation, cancellation of

المقدمة: لا ريب أن العقوبات الإدارية العامة تصدر بقرار إداري، وبالتالي فإنها تأخذ شكل القرار الإداري وينطبق عليها ما ينطبق على نظرية القرارات الإدارية خصوصاً فيما يتعلق بالطعن، لأن العقوبات الإدارية العامة تصدر من قبل الإدارة وبالتالي فإنها عمل إداري لذلك فإن الطعن بهذه العقوبات يتم باللجوء الى الجهة التي يتم الطعن امامها بأعمال الإدارة القانونية والتي تتمثل بالقرار الإداري، ولما كانت العقوبات الإدارية العامة تفرض على الأفراد الذين لا تربطهم اي رابطة بالإدارة فإن الطعن بها يكون أمام محكمة القضاء الإداري، ويترتب على الطعن بهذه العقوبات جملة من الآثار وهي الغاء هذه العقوبات وكذلك ايقاف القرار الإداري الذي يتضمنها، فضلاً عن التعويض عنها.

إشكالية الدراسة: تتمثل اشكالية الدراسة في مدى كفاية النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، في استيعاب الطعن بالعقوبات الإدارية العامة وكذلك الآثار المترتبة على الطعن، كما تتمثل هذه الإشكالية في عدم ملائمة نصوص قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل مع المنازعات الإدارية التي تنشأ عن الطعن بالعقوبات الإدارية العامة وما يترتب على هذا الطعن من آثار، إذ أن هذه الأمور تحتاج إلى قواعد قانونية ذات طبيعة إدارية تتفق مع هذه المنازعات نصاً وروحاً.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في بيان الآثار التي تترتب على الطعن بالعقوبات الإدارية وهل هي ذات الآثار التي تترتب على الطعن بالقرارات الإدارية العامة، كما تتمثل أهمية هذه الدراسة في بيان أحكام هذه آثار الطعن من حيث النصوص القانونية الحاكمة لها، ومعرفة موقف الدول المقارنة من آثار الطعن بالعقوبات الإدارية العامة.

منهجية الدراسة: المنهجية التي اتبعت بالدراسة هي التحليلية المقارنة، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية والمواقف الفقهية؛ بغية الوصول إلى حل لمشكلة البحث، اما من حيث المنهجية المقارنة فتمثلت بدراسة القانون الكويتي والفرنسي من أجل معرفة تجارب هذه الدول ومدى الاستفادة منها في العراق في مجال آثار الطعن بالعقوبات الإدارية العامة.

خطة الدراسة: قسمنا هذه الدراسة على مطلبين، وكل مطلب على فرعين، وذلك على النحو الآتي:-

المطلب الأول

الأثر المتعلق بالإنهاء والأيقاف لقرار العقوبة الإدارية العامة

يتمثل الأثر المباشر للطعن بقرار العقوبة الإدارية العامة في الغاء هذا القرار وكذلك ايقافه، وحتى نحيط بمتطلبات هذا الموضوع سوف نقسمه على فرعين، حيث سنخصص الأول الى الغاء قرار العقوبة الإداري العامة، اما الفرع الثاني فنخصصه الى ايقاف قرار العقوبة الإدارية العامة.

الفرع الأول

إنهاء العقوبة الادارية العامة

يتم الالغاء من خلال دعوى الإنهاء التي يقصد بها بأنها: دعوى قضائية ترفع إلى القضاء لإلغاء قرار إداري صدر خلافاً لما يقضي به القانون¹، فبعد رفع الدعوى وقبل الفصل فيها يكون للقاضي الإداري دوراً اجرائياً مميزاً، ويتمثل ذلك الدور فيما اذا كانت إجراءات رفعها صحيحة فإنه يقبلها وإذا كانت الشروط الشكلية والإجراءات غير صحيحة فإنه يردّها، وبعد ان يتأكد القاضي الإداري من توافر شروط دعوى الإنهاء المرفوعة أمامه، يبدأ البحث في موضوع الدعوى أي موضوع

¹ - د. محسن خليل، قضاء الإنهاء، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، 1998، ص 29.

القرار الإداري محل الطعن للفصل فيه، أما الحكم بإلغاء القرار إذا ثبت لديه عدم مشروعيته لوجود سبب من أسباب الإلغاء، وإذا لم يجد قضي برد الدعوى لخلو القرار من العيوب²، وعليه يتقيد القاضي بطلبات الخصوم فلا يمكن له أن يقضي بغير ما طلبه الطاعن مع التزامه بمبدأ أساسي وهو ألا يضر الطاعن بطعنه³.

أما أسباب الطعن بإلغاء قرار فرض العقوبة الإدارية العامة المتمثلة بعدة عيوب، منها ما هو متعلق بعيب مخالفة القانون، فقرار العقوبة الإدارية العامة يكون معيباً من الناحية الموضوعية إذا جاء مخالفاً للقانون كونه يشكل مصدر تهديد للأوضاع القانونية التي يخاطبها ومن شأنها الإضرار بمصالح الأفراد⁴، ويكون خاضعاً لشروط لا بد من توافرها ولا مناص من تخلفها وهذه الشروط هي:

1/ أن يكون قرار العقوبة ممكنناً: فلا يمكن للإدارة أن تصدر قرار على محل مستحيل تحقيقه، كما لو أصدرت الإدارة قراراً بهدم دار آيلة للسقوط واتضح أن الدار قد سقط بالفعل بالتالي يكون محل القرار (عملية الهدم)، قد استحال تنفيذها من الناحية المادية، أما من الناحية القانونية فقد تعمد الإدارة إلى إصدار قرار لا يمكن تحقيقه وهو إحداث مركز قانوني معين⁵.

2/ أن يكون قرار العقوبة الإدارية العامة جائزاً أي مشروعاً: أي غير مخالف لأحكام القواعد القانونية النافذة وقت صدوره، أما إذا كان غير مشروع وقت صدوره، فيكون من المستحيل تحقيقه، كإصدار الإدارة عقوبة إدارية عامة وكان الأثر المترتب عليها يتعارض مع القواعد القانونية أو أحد المبادئ القانونية العامة كأن يتعارض مع المبادئ الدستورية، لذلك فإذا ما صدر قرار العقوبة وكان معيباً بعيب المحل المخالف للقواعد القانونية يكون وقت ذلك مدعاة للإلغاء.

كذلك من أسباب الطعن بالإلغاء هو توافر عيب الشكل المتمثل بإصدار قرار العقوبة غير مستوفٍ للشكليات والإجراءات المنصوص عليها في القواعد القانونية، فعدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية تجعل القرار معيباً في شكله ويكون عندئذٍ معرضاً للإلغاء، كأن يصدر القرار بصورة شفوية أو قد تستلزم الضرورة بأن يتطلب القانون اشتراط صدوره بصورة مكتوبة، حماية وصيانة لحقوق الأفراد من جهة، وتجنباً للإدارة من إصدار قرارات معيبة من جهة أخرى، أو أخذ رأي لجنة، أو القيام بفعل معين، فإن امتناع الإدارة عن إتباع ذلك يجعل القرار معيباً في شكله ويصبح عندئذٍ المطالبة بإلغائه. ولا يكفي أن يصدر قرار العقوبة الإدارية العامة مستوفياً للإجراءات والشكليات القانونية بل لا بد أن يكون مبنياً على أسباب مشروعة وإلا كان معرضاً للإلغاء، حيث يعتبر السبب، من الوقائع الفعلية التي يستند إليها قرار العقوبة وسابقة على صدوره وتظل باقية حتى لحظة صدوره، هذا يعني بأن أساس تحديد مشروعية قرار العقوبة الإدارية العامة من عدمه، يتجسد بوقت صدور القرار، أما السبب الرابع للطعن بإلغاء قرار العقوبة الإدارية العامة، فهو عيب عدم الاختصاص، المتمثل بإصدار قرار العقوبة من قبل جهة إدارية غير مختصة، أي إصدارها قرار يعود لإدارة أخرى، فهنا يكون قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص وأصبح القرار مدعاة للإلغاء باعتبار أن قواعد الاختصاص من النظام العام⁶، أما العيب الخامس للطعن بإلغاء قرار العقوبة الإدارية العامة، هو الانحراف في استعمال السلطة، فالإدارة قد تلجأ إلى المغالاة في استخدام سلطتها الممنوحة قانوناً لها، لتحقيق أهداف وغايات بعيدة عن تلك التي حددها لها القانون، فعندها يكون قرارها مدعاة للإلغاء.

² - د. أحمد خورشيد حميدي المبرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي، القضاء الإداري العراقي (وفق آخر التعديلات التشريعية والتطبيقات القضائية)، ط ١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩، ص ١١٤.

³ - Bouloie (B.): Observations sur le respect de le légalité devant le conseil de la concurrence. G.P.1990, p. 566.

⁴ - د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص 232.

⁵ - د. عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 2007، ص 148.

⁶ - د. ماجد رابع الحلو، القانون الإداري، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥١٨.

حيث أوجب المشرع العراقي بتوافر أسباب الطعن بقرار العقوبة الادارية العامة ، وهي: "1- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية. 2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو في سببه. 3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها"⁷.

فأسباب الطعن إذاً هي حالات عدم الشرعية التي تصيب القرار الإداري وبالتالي تؤدي إلى إلغائه، وتتمثل هذه الأسباب بالاختصاص والشكل، وهي ما تسمى بعناصر الشرعية الخارجية للقرار الإداري، والمحل والسبب والغاية وهي ما تسمى بعناصر الشرعية الداخلية. وهناك عدة شروط يجب توافرها عند رفع دعوى إلغاء العقوبة الادارية العامة، تكون هذه الشروط تارة خاصة برفع الدعوى، يجب مباشرة الخصومة الإدارية وإجراءاتها من قبل من تتوافر فيه أهلية التقاضي، وتوفر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، بمعنى أن يكون قرار العقوبة قائماً ومنتجاً لآثاره وقت إقامة الدعوى و إلا فلا تسمع دعوى الإلغاء دون توافر المصلحة الشخصية فيها. والمصلحة هنا تكون أوسع وأكثر شمولاً إذ انه حتى وإن كان قرار العقوبة الادارية العامة المطعون فيه لم يصيب المركز القانوني للطاعن حالاً، بل يكفي أن يكون له تأثير على المصالح المستقبلية، وتبرز هنا الموضوعية في دعوى الإلغاء التي تؤكد توجه المشرع القانوني بحماية المصالح كافة الحتمية منها والمحتملة⁸، إلا أن المشرع الفرنسي في القانون الأساسي الذي نظم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1872/2/24، وحتى في القانون رقم (387) الصادر في 200/5/4، لم يشترط استمرار توفر المصلحة لدى الطاعن في دعوى الإلغاء ومن ثم ليس للقضاء الفرنسي أن يقيد الدعوى بهذا الشرط⁹، اما المشرع العراقي فقد نص في المادة السابعة من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979، أن تكون الطعون المقدمة إلى محكمة القضاء الإداري " بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة"¹⁰، إذاً المشرع العراقي اشترط المصلحة لكنه لم يحدد استمرارها من عدمه، على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يشترط استمرار توافرها في دعوى الإلغاء .

وهناك شروط أخرى متعلقة بقرار العقوبة الادارية العامة المطعون فيه منها أن ينصب الطعن على قرار إداري وأن يكون نهائي صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة، وسواء كان قرار العقوبة الادارية العامة صريحاً أم ضمنياً، لا يحتاج إلى مصادقة سلطة إدارية أعلى، فإذا ما حصل ذلك و كان القرار يحتاج إلى موافقة جهات ادارية أخرى، عندئذ إمكانية الطعن فيه بالإلغاء تكون مستحيلة¹¹، فبالنسبة للمشرع العراقي فلم يتطرق في قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديله في عام 2013 إلى اشتراط النهائية في القرارات التي يقبل الطعن بها أمام محكمة القضاء الإداري بل اكتفى فقط بالقول: " 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"¹²، لكن من مراجعتنا لأحكام محكمة القضاء الإداري نجدها قد أكدت على ضرورة توافر صفة النهائية في القرار المطعون فيه فقد جاء في أحد أحكامها " .. وحيث أن من شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أن يكون هنالك قرار إداري نهائي صادر من جهة إدارية ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً"¹³.

⁷ - ينظر: المادة (7) من قانون مجلس الدولة العراقي.

⁸ - ينظر: البند (د) من الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من قانون شوري الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989 المعدل.

⁹ - Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative.

¹⁰ - المادة (7 - رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

¹¹ - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 328.

¹² - ينظر: المادة (7 - رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979.

¹³ - قرار محكمة القضاء الإداري العراقي رقم 38 في 13/11/1986 (غير منشور).

ايضاً من شروط الطعن يجب أن يصدر قرار العقوبة من سلطة إدارية وطنية خاضعة لولاية القضاء أي أن تكون قادرة على إحداث أثر قانوني معين، كذلك يجب الالتزام بشرط الميعاد عند الطعن بقرار فرض العقوبة الإدارية العامة، فالأصل أن ميعاد رفع الدعوى يعتبر من النظام العام، لذا يجب التقيد به وإلا فلا تسمع الدعوى، ففي فرنسا فأن القوانين المرعية لهذا الشأن تحدد مدة الشهرين من تريح نشر القرار، وذلك وفق قانون الاجراءات الفرنسي¹⁴، اما في الكويت فأن الطعن يكون بعد ستون يوماً من تأريخ النشر، اما في العراق فأن المده هي ستون يوماً من تأريخ البت في التظلم وفق قانون مجلس الدولة العراقي.

إذاً يتضح لنا بأن هناك أسباب وشروط خاصة لرفع دعوى إلغاء قرار العقوبة الإدارية العامة، فهناك أسباب حددها المشرع يجب توافرها منها ما هو متعلق بالعناصر الداخلية للقرار ومنها ما هو متعلق بعناصر القرار الإداري الخارجي، بالإضافة إلى توافر عدة شروط متمثلة تارة بالشخص مقدم الطعن كشرط المصلحة والاهلية، وتارة أخرى بقرار العقوبة المطعون فيه من ناحية كونه قرار نهائي وصادر من سلطة وطنية بالإرادة المنفردة وملتزم بميعاد الطعن المحددة قانوناً.

وبعد أن يتأكد القضاء من توفر الشروط والأسباب الخاصة برفع دعوى الإلغاء بحق قرار العقوبة الإدارية العامة، تتم المداولة بين القضاة ويجب أن يتم الفصل فيها من قبلهم.

و هناك إجراءات عديدة تقع على عاتق القضاة أثناء نظر دعوى الطعن بقرار العقوبة الإدارية العامة ، منها ما هو متعلق بتاريخ بيان الجلسة والطعن ومنها ما هو متعلق بالنطق بالحكم وعلانيته، وغيرها. وتمتاز الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء بقوة الشيء المقضي به، أي تمتاز بأنها أحكام قطعية أي ليس لها الحق في الرجوع عنها أو تعديلها وهذا يعني ان مضمون هذه الأحكام تعتبر قرينة قانونية غير قابلة لإثبات العكس، وهو ما عبر عنه قانون مجلس الدولة العراقي رقم 106 لسنة 1989 المعدل بالقول: "... يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتا وملزماً"¹⁵، حيث يتمتع الحكم القضائي الصادر بإلغاء العقوبة الإداريه العامة بحجة عامة ومطلقة ويسري على أطراف الدعوى وعلى كل من يمسه إلغاء قرار العقوبة حتى وإن كان الغير ممن لم يكن طرفاً في الدعوى. في حين نصت المادة (٥٣) من المرسوم الكويتي بالقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٨٠، على: "أن الأحكام التي حازت حجية الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الخصومة ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق بذات الحق محلاً وسبباً، وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها".

إذاً مفاد النص سالف الذكر بأن هناك ثمة شروط يلزم توافرها لجواز قبول الدفع بحجية الأمر المقضي به¹⁶، وتنقسم هذه الشروط إلى قسمين ، قسم منها يتعلق بالحكم بأن يكون قضائياً و قطعياً، والتمسك بالحجية في منطوق الحكم وفي أسبابه التي ارتبطت بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً بحيث لا يقوم المنطوق بدون هذه الأسباب، وقسم آخر يتعلق بالحق المدعى به فيشترط أن يكون هناك اتحاد في الخصوم والمحل واتحاد في السبب.

¹⁴ - André DE LAUBADÈRE, Manuel de droit administratif, LGDJ Librairie générale de droit et de jurisprudence (Paris), 1993, p.552.

¹⁵ - ينظر: البند (ط) من الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989 المعدل.

¹⁶ - قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/66/تميز / إداري في 2003/4/3.

الفرع الثاني

إيقاف تنفيذ العقوبة الإدارية العامة

الأصل هو أن رفع دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذ قرار العقوبة الادارية العامة المطعون فيه، فالقرار ينفذ لحظة صدوره ويرتب آثاره ، إلا أن هناك بعض القرارات التي يؤدي تنفيذها إلى هدر الغاية المتوخاة من دعوى الإلغاء، إذ أن تنفيذها يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها فيما لو صدر حكم بإلغائها، كقرار هدم منزل أو قرار منع المريض من السفر، ويشترط بطلب وقف التنفيذ أن يكون مقترناً في صحيفة دعوى الإلغاء فلا يجوز أن يثار بشكل طلب عارض بعد رفع دعوى الإلغاء، حتى لو توفرت مقوماته. نظراً لما يقتضيه المنطق القانوني والقضائي ويتساير مع الغاية من وجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، في ظل التوازن ما بين المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها والمصلحة الخاصة للأفراد، حيث لا يتصور أن يطلب الأفراد وقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة دون وجود دعوى الإلغاء، فمهما طالت مدة الإيقاف لا بد أن يكون لها أجلاً محدداً، لذلك لا بد من وجود دعوى لإلغاء قرار العقوبة وعدم تنفيذه بعد انتهاء مدة الإيقاف¹⁷، وإن تحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة يترك للقضاء، وذلك من أجل تقدير كل حالة وفقاً لظروفها، فالاستعجال ضابط ومعياري يتغير بتغير الظروف والأحوال، أي هو ليس بمبدأ ثابت ومحدد للجميع، بل هو حالة تختلف باختلاف الحال والمكان والزمان، فما يمكن حده استعجلاً في زمان ومكان معين، لا يعد كذلك في مكان وزمان آخر. ويشترط في طلب وقف تنفيذ قرار العقوبة الادارية العامة ، توافر حالة الاستعجال، التي يترتب على فوات الوقت فيها حصول ضرر يتعذر تداركه أو إصلاحه، وأن يكون الطلب مجرد إجراء وقتي أو تحفظي¹⁸، والحكم الوقتي أو المستعجل لا يؤدي منفرداً وبذاته إلى إسباب الفرد حقاً موضوعياً ، بل هو يحافظ عليها لحين الفصل في دعوى الإلغاء. وإن الحكم الوقتي أو المستعجل لا يمس أصل الحق ولا توجد له حجية أمام قاضي الموضوع، وإن كان له حجية أمام قاضي الأمور المستعجلة نفسه طالما أن الظروف لم تتغير فهي حجية مؤقتة وقاصرة عليه¹⁹، وعلى القضاء البحث عن أسباب جدية تبرر طلب وقف تنفيذ العقوبة ليتعرف من خلالها على وجه الصواب في الإجراء الوقتي المطلوب منه بوقف الحكم المستشكل في تنفيذه أو الاستمرار فيه²⁰، وإن طلب وقف تنفيذ العقوبة الادارية العامة لا يرد على الأعمال التحضيرية والتفسيرات والايضاحات والمناقشات التي تصدرها الإدارة لأنها لا تصف بقرارات نهائية، كونها لا تحدث أثراً في المراكز القانونية، فهو يرد فقط على القرارات النهائية²¹.

واشترط المشرع شرط توافر المصلحة للمدعي عند طلب وقف التنفيذ²²، فتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في العراق برد الدعوى شكلاً لعدم وجود مصلحة لرفعها²³، فالأصل إذاً هو المصلحة الشخصية لصاحب الطلب هي التي تكون محل نظر عند تقرير وقف تنفيذ قرار العقوبة الادارية العامة، إذ لا بد أن يكون تنفيذ القرار من شأنه التسبب بضرر

17 - د. علي يوسف العلوان، الإشكالات القانونية توقف تنفيذ القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد الخامس عشر، العدد الثاني، 2015، ص 170.

18 - د. مصطفى أبو زيد فهمي و ماجد راغب الحلو الدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء، دعوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 311.

19 - د. سيد أحمد محمود، القضية المستعجلة وفقاً لقانون المرافعات الكويتي، بحث منشور في مجلة المحامي (تصدر عن جمعية المحامين الكويتية)، السنة 22، 1999، ص 32.

20 - قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 1992/26/تميز / احوال شخصية في 28/6/1993.

21 - د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بلا دار نشر، بغداد، 2009، ص 306.

22 - ينظر: المادة (7 - رابعا) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

23 - قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم 117/قضاء إداري/ 2006 في 11/7/2006.

لا يمكن تداركه فيما لو تم إلغاء القرار، لكن القضاء الإداري وسع مفهوم المصلحة التي تبرر وقف تنفيذ العقوبة ليجعل من المصلحة العامة مبرراً آخرًا لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فالمصلحة العامة هي غاية العمل الإداري وحول هذه الفكرة تدور مشروعية أو عدم مشروعية تصرفات الإدارة بصورة عامة وقراراتها بصورة خاصة²⁴، كذلك على القضاء عدم المساس بأصل الحق عند نظر طلب وقف التنفيذ.

يتبين لنا إذاً أن طلب وقف تنفيذ العقوبة الإدارية العامة هو استثناء من الأصل، لأن الأصل أن العقوبات التي تصدرها الإدارة تنفذ مباشرة، لكن هناك حالات يؤدي تنفيذها إلى أمور من الصعب تداركها فيما لو تم تنفيذ قرار العقوبة، لذا يتم اقتران صحيفة دعوى الإلغاء بطلب وقف التنفيذ وفقاً لأسباب جدية يقدرها القاضي عند نظر الطلب، والجدير بالذكر أن قبول طلب الإيقاف لا يؤثر على الحكم في الدعوى، بأن يكون طالب الإيقاف على صواب أم لا، بل ليس له أي تأثير، فقط يعتبر إجراء تحفظي أو احترازي، لحين حسم الدعوى، لذا ليس لهذا الحكم أي حجية عند نظر دعوى الإلغاء من قبل القضاء. فوقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة، هو إجراء تمهيدي تتخذه المحكمة عند نظر الدعوى بناء على طلب المدعي لأسباب جدية يقدرها القاضي، فإذا طلب المدعي من المحكمة وقف تنفيذ قرار العقوبة محل الطعن، واقتنعت بذلك، أصدرت قرارها بوقف التنفيذ، ويترتب على ذلك امتناع الإدارة عن ترتيب أي أثر قانوني على قرار العقوبة لحين حسم الدعوى، فإذا حكم بإلغاء قرار العقوبة الموقوف تحققت الغاية من الدعوى وانتصف المدعي من الإدارة، أما إذا قضت المحكمة برد دعوى الإلغاء أقدمت جهة الإدارة على تنفيذ قرار العقوبة وترتيب كافة آثاره، فنظام وقف التنفيذ يحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة²⁵، ففي فرنسا اختص مجلس الدولة الفرنسي بداية بوقف التنفيذ، ثم انتقل إلى مجالس الأقاليم بعد أن صرح به المشرع في مرسوم 30 سبتمبر / 1953، أما المشرع الكويتي فقد أناط اختصاص وقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة إلى الدائرة الإدارية وليس لقاضي الأمور المستعجلة، حيث أناط ذلك للقاضي الإداري وقصر مهمته في إلغاء القرار الإداري مع إمكانية وقف تنفيذه إذا اقترن طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة الدعوى.

إما المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة فمذ إن قراره وحتى تعديله الأخير، لم ينص على منح الصلاحية للقاضي الإداري للحكم بوقف التنفيذ، لكن هذا لا يمنع الطاعن من طلب وقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة ولا يمنع محكمة القضاء الإداري من الحكم بوقف التنفيذ، وذلك من خلال الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية العراقية رقم (83) لسنة 1969، فيما يتعلق بالقضاء المستعجل حيث نصت المادة (208 - 1) على ما يأتي: "...يجوز للمحكمة المختصة بنظر الطعن أن تصدر قراراً بوقف التنفيذ إلى أن يفصل في نتيجة الطعن..."، حيث أجاز قانون مجلس الدولة الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية في تطبيق الإجراءات التي لم ينص عليها في قانون مجلس الدولة²⁶.

أما بخصوص ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ فأن المشرع العراقي لم يلزم المدعي بتقديم الطلب في نفس الوقت مع طلب دعوى الإلغاء في دعوى واحدة، بل يجوز له تقديمه مستقلاً عن طلب الإلغاء، لكن بشرط أن يكون تقديم طلب وقف تنفيذ العقوبة خلال مدة الطعن بالإلغاء التي نص عليها قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 في المادة (7) - سابعاً - (ب) والتي جاء فيها ما يلي: " عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً..."، ومن النص يتبين لنا أنه إذا تم تقديم

24 - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص 672.

25 - سعود منور عبد الله العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعن، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2000، ص 27.

26 - ينظر: المادة (7 - حادي عشر) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي.

طلب الإلغاء بعد انقضاء المدة المحددة في القانون فلن يقبل هذا الطلب، وكذلك الأمر يسري على طلب وقف تنفيذ العقوبة لأنه يكون فرع تابع لدعوى الإلغاء، بالتالي فإن كانت دعوى الإلغاء غير مقبولة أصلاً كذلك يكون طلب وقف التنفيذ.

وان الأصل في الأحكام الوقتية بأنها لا تحوز حجية الأمر المقضي به أمام محكمة الموضوع، فهي لا تؤثر في أصل الحق، إلا أنه إذا كانت الدعوى المستعجلة مرفوعة بطريق التبعية، وكان القانون يتطلب لقبول الدعوى الأخيرة أن ترفع في ميعاد معين، فإن قبول الطلب المستعجل يتوقف على التحقق من مراعاة الدعوى في شقها الموضوعي لهذا الميعاد ومن ثم فإن الحكم الصادر في شكل الشق المستعجل يكون منطوياً على قضاء ضمني في شكل الدعوى برمتها²⁷، وعليه يبقى هناك تأثير متبادل بين الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار العقوبة الإدارية العامة والحكم الذي يصدر في دعوى الإلغاء، رغم أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ العقوبة المطعون فيه لا يؤثر على قاضي الإلغاء ولا يقيدده عند الفصل في موضوع الدعوى كونه حكم مؤقت بطبيعته طالما أن الظروف لم تتغير²⁸.

إذاً المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة لم يشر إلى وقف تنفيذ العقوبة، ونحن نرى بأنه كان من الأجدر بالمشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الكويتي والفرنسي في النص على وقف تنفيذ القرار الإداري، على الرغم من أن القضاء اتجه إلى إصدار قرار وقف التنفيذ استناداً إلى قانون المرافعات المدنية العراقية، لكن برأينا هذا لا يكفي، فكان من الأجدر الإشارة بشكل واضح وصريح إلى وقف التنفيذ في قانون مجلس الدولة، وذلك طبقاً للخصوصية التي تتمتع بها القرارات الإدارية والاجراءات والشروط التي يجب توفرها حتى يتم اتخاذ قرار وقف التنفيذ، كل ذلك ينصب تحت حماية حقوق الأفراد من تعسف وجور الإدارة.

المطلب الثاني

التعويض عن قرار العقوبة الإدارية العامة في العراق والدول المقارنة

إن الأثر غير المباشر للطعن بالعقوبات الإدارية العامة يتمثل في التعويض عن قرار العقوبة الإدارية العامة، وحتى نحيط بمتطلبات هذا المطلب سوف نقسمه على فرعين، حيث سنتناول في الفرع الأول التعويض في الدول المقارنة، وفي الثاني سنتناول موضوع التعويض في العراق.

الفرع الأول

التعويض عن قرار العقوبة الإدارية العامة في الدول المقارنة

يتم التعويض من خلال رفع دعوى التعويض التي تعرف بأنها دعوى شخصية يرفعها الفرد الذي تضرر إلى القضاء مطالباً فيها تضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة الغير مشروع، فصاحب الشأن في هذه الدعوى يطالب الإدارة بحق شخصي للحصول على حكم يلزم جهة الإدارة فيه بالتعويض عما أصابه جراء تصرفها الغير مشروع²⁹، وهناك شروط لا بد من توفرها في دعوى التعويض وهي أن يكون التعويض نتيجة قرار الإدارة الصادر بإرادتها وليس نتيجة ظروف طارئة أو قوة قاهرة³⁰، أي وجود قرار عقوبة سابق، حيث يجب على الشخص المتضرر أن يلجأ إلى مطالبة

²⁷ - قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/353/ تمييز / إداري في 2009/2/24.

²⁸ - حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984، ص 202, 198.

²⁹ - شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٢٢١.

³⁰ - د. محمد حميد العبادي، قضاء التعويض الإداري، ط1، دار جليس الزمان، الأردن، عمان، 2014، ص272.

الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به من جراء تصرفاتها، فيدفع ذلك بتحديد الإدارة لموقفها من خلال ما يعرف بالقرار السابق بقبول التعويض أو رفضه، فقرار الرفض هنا يعتبر قراراً إدارياً سابقاً يمكن للفرد استعماله عند رفع دعوى التعويض أمام القضاء، أيضاً من شروطها هو عدم جواز المطالبة بالتعويض عن قرار العقوبة إلا إذا كان قد صدر نتيجة مخالفته للقانون أو مشوباً بسوء استعمال السلطة³¹، فقد حدد مجلس الدولة الفرنسي العلاقة بين عدم مشروعية قرار العقوبة ومسؤولية الإدارة التي أصدرته على أساس جسامه الخطأ، حيث اعتبر الخطأ جسيماً دائماً إذا تعلق بعبء المحل أو بعبء الغاية، فعبء المحل يولد في جميع الأحوال مسؤولية الإدارة إذا ما ترتب عليه ضرر للأفراد، أي كانت القاعدة القانونية التي خالفتها الإدارة، إما فيما يتعلق بعبء الغاية، فقد اعتبره مجلس الدولة الفرنسي باستمرار مصدراً بالغ الأهمية لتقرير مسؤولية الإدارة، حيث يتمثل هذا العيب في انحراف رجل الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة و السعي إلى غرض بعيد تماماً عنها، أما عيب السبب فهو لا يثير مسؤولية جهة الإدارة، إلا إذا كان على قدر من الجسامه يقدرها القضاء الإداري كل حالة على حدة. أما بشأن شرط الميعاد فقد استقر العمل على أن الأجل المقرر لرفع دعوى التعويض وقبولها يخضع لمدد التقادم العادية الطويلة الأمد التي تسقط بمضي خمسة عشر عاماً ولا يخضع لمدد دعوى الإلغاء.

وتختلف دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء في عدة نواحي، يكون للقاضي في دعوى التعويض سلطة كاملة، بينما تنحصر سلطته في دعوى الإلغاء في التحقق من صحة ومشروعية قرار العقوبة ومدى موافقته للقانون، فيحكم بالغاء كلياً أو جزئياً إذا كان مخالفاً للقانون دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك. أما في دعوى التعويض (القضاء الكامل)، يكون فيها للقاضي سلطات أوسع، لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى فله أن يحكم بإلغاء قرار العقوبة والتعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي، وإن دعوى التعويض لا يمكن رفعها إلا من قبل من انتهك حقه لكونها دعوى شخصية، بينما يجوز لكل من له مصلحة رفع دعوى الإلغاء³²، تؤدي دعوى الإلغاء إلى إلغاء قرار العقوبة الغير مشروع في حين تنتهي دعوى التعويض بإلزام الإدارة بأن تؤدي للفرد تعويضاً عما أصابه من أضرار من جراء تصرفات الإدارة الغير مشروعة، لكون دعوى التعويض دعوى دفاع يستهدف منها إستحقاق معين، أما دعوى الإلغاء فهي دعوى هجوم القصد منها هدم قرار معين، وإخيراً بالنسبة للاختلاف، فإنه يتم رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية حصراً، حيث أنها ترد لعدم الاختصاص إذا رفعت أمام غيرها على عكس دعوى التعويض التي يتم رفعها أمام القضاء العادي والإداري، يكون للحكم الصادر في دعوى التعويض حجية نسبية قاصرة على طرفي النزاع فقط، المدعي والمدعى عليه جهة الادارة، بينما في دعوى الإلغاء للحكم الصادر فيها حجة على الكافة³³.

ويختص القضاء الإداري في فرنسا بالنظر في دعوى التعويض بشكل منفصل، أما إذا تم اقترانها بدعوى الإلغاء فيتم الأخذ بدعوى الإلغاء فقط، دون اعارة النظر لها. أما القضاء الإداري في الكويت يختص بالدعاوى المرفوعة ضد الإدارة لمطالبتها بالتعويض بشكل أصلي أو الإلغاء مع التعويض بشكل تباعي³⁴، وإن التعويض النقدي هو المبدأ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لكنه أباح كذلك وبشكل استثناء التعويض العيني، في الحالات التي يكون فيها التعويض قد صدر بناء على خطأ الإدارة الجسيم الذي يصل إلى مرحلة الاعتداء المادي، فقد أقر المجلس لها تطبيقات: (نظرية الاعتداء المادي)³⁵، التي يكون للقاضي من خلالها باتخاذ إجراءات مادية من شأنها إيقاف اعتدائها، حيث انه لا يتوقف عند حدود

31 - د. محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣، ص 201,199.

32 - د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، ط١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2017، ص 273-275.

33 - د. مازن ليلو، أصول القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 275-277.

34 - د. جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص ٣٢٢.

35 - د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، بدون دار نشر، مصر، بدون سنة نشر، ص 113.

النطق بمبلغ التعويض، كذلك أخذ بالضرر المعنوي لكنه اشترط اقترانه بضرر مادي للتعويض عنه³⁶، أما بالنسبة لمسائلة الإدارة بالتعويض في القضاء الكويتي هو الخطأ الذي يتمثل في إصدار قرار العقوبة الغير مشروع أو الإمتناع عن إصداره دون مبرر، واستخلاص التقصير أو الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة أو نفيه يدخل ضمن سلطة المحكمة ولا معقب عليها في ذلك ما دام استخلاصها مستندا إلى ما هو ثابت في أوراق الدعوى³⁷، مثالها التراخيص الصادرة من جهة الإدارة التي هي بحسب الأصل تكون قابلة للإلغاء أو التعديل متى ما دعت إلى ذلك المصلحة العامة أو وجود أسباب تبررها، ولا يكون للمرخص له عندئذ إلا الحق في المطالبة بالتعويض. وفي كل الأحوال لا يكون تقدير التعويض عن العقوبة الإدارية العامة جزافيا، ذلك أن التعويض عن قرار العقوبة المخالف للقانون ليس في حكم المرتب لتباين طبيعة كل منهما، إنما هو التزام بمبلغ تقوم المحكمة المختصة بتقديره جزافاً وليست له صفة التجدد والدورية³⁸.

إذاً يتضح لنا بأن القضاء الإداري في فرنسا يختص بنظر دعوى التعويض بشكل أصلي، وليس بشكل تباعي لدعوى الإلغاء، أما القضاء الإداري في الكويت فكان موقفه أفضل من المشرع الفرنسي، كونه جعل التعويض أمام القضاء الإداري بشكل أصلي وبشكل تباعي، وهو موقف يحسب له في تأكيده على صيانة حقوق الأفراد والحفاظ عليها.

الفرع الثاني

التعويض عن قرار العقوبة الإدارية العامة في العراق

ففي العراق فما زالت دعوى التعويض رهن القصور التشريعي، فبشأن اختصاص محكمة القضاء الإداري بدعوى التعويض ينبغي أن نميز بين حالتين، الحالة الأولى: أن المطالبة بالتعويض بصفة أصلية يدخل ضمن اختصاص القضاء العادي حيث قضت المادة (٧ / سابقاً / ب) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه: "... ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق". أما الحالة الثانية: المطالبة بالتعويض بصفة تبعية أي تبعاً لدعوى الإلغاء هو الذي يدخل ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري إذ قضت المادة (٧/ ثامناً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه: "تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها ان تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الامر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي".

إذاً نلاحظ هنا ان المشرع العراقي قد قصر اختصاص محكمة القضاء الإداري بالتعويض بشكل تباعي لدعوى الإلغاء، دون أن يعطي الحق بإقامة دعوى التعويض بشكل منفصل أمامها كدعوى أصلية، وأعطى الحق بإقامة الدعوى الأصلية أمام القضاء العادي، على الرغم من أن دعوى التعويض هي نتيجة قرار إداري مخالف للقانون، لذا كان الأجدر به أن يعطي الاختصاص للنظر فيها للقضاء الإداري وليس العادي، إذ لاحظنا ان دعوى التعويض يقوم فيها القاضي الإداري بفحص مدى مشروعية قرار العقوبة بكونه مخالف أو غير مخالف للقانون، لذا يجب أن يتم ذلك من قبل قاضي إداري اعلم بأمور الإدارة وإجراءاتها يكون فيها قادراً على تحديد مبلغ التعويض الذي يناسب الحالة من خلال وجود خبراء ومختصين في مجال القضاء الإداري قادرين على تحديد مدى تناسب مبلغ التعويض مع قرار فرض العقوبة الإدارية العامة من قبل جهة الإدارة، لذا ندعو المشرع العراقي للحدو نحو موقف المشرع الفرنسي والكويتي في إعطاء الاختصاص للقضاء الإداري بنظر دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية لقرار الإلغاء، حتى لا يكون هناك أي غبن لحقوق الأفراد.

³⁶ - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص455.

³⁷ - قرار مجلس الدولة الفرنسي: CE, 22 novembre 1998, Lebon p.345.

³⁸ - قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2005/122/تميز/ إداري في 2006/1/20.

واخيراً تجدر الإشارة الى ان جميع هذه الأحكام يتم الطعن بها تمييزاً امام جهة قضائية اعلى، فيتم الطعن بأحكام القضاء الإداري في فرنسا أمام مجلس الدولة الفرنسي، أما في الكويت فيتم الطعن تمييزاً امام محكمة التمييز، أما في العراق فيتم الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا وفقاً لقانون مجلس الدولة العراقي النافذ، وتكون هذه الأحكام باثة وملزمة³⁹، وان المشرع العراقي لم يبين أسباب الطعن وانما استند إلى قانون المرافعات المدنية في بيان الأسباب الخاصة بالطعن⁴⁰، كذلك بالنسبة لآثار الطعن المقدم فإنه لا يؤدي إلى وقف تنفيذ الحكم المميز إلا في حالتين حددها المشرع على سبيل الحصر إذا كان متعلق بحياسة عقار أو حق عقاري⁴¹.

إذاً خلاصة لكل ما سبق بيانه، أن أثر الطعن بالعقوبات الإدارية العامة يترتب عليه الغاء أو ايقاف أو تعويض لقرار فرض العقوبة الإدارية العامة، فدعوى الإلغاء يتم رفعها من قبل الفرد للمطالبة بإلغاء قرار الإدارة المتضمن للعقوبة، بوجود أسباب وشروط حددها القانون.

الخاتمة: بعد الانتهاء من البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات، وهي على النحو الآتي:-

أولاً/ الاستنتاجات:-

١. اتضح لنا بأن هناك أسباب وشروط خاصة لرفع دعوى إلغاء قرار العقوبة الادارية العامة، فهناك أسباب حددها المشرع يجب توافرها منها ما هو متعلق بالعناصر الداخلية للقرار ومنها ما هو متعلق بعناصر القرار الإداري الخارجي، بالإضافة إلى توافر عدة شروط متمثلة تارة بالشخص مقدم الطعن كشرط المصلحة والاهلية، وتارة أخرى بقرار العقوبة المطعون فيه من ناحية كونه قرار نهائي وصادر من سلطة وطنية بالإرادة المنفردة وملتزم بميعاد الطعن المحددة قانوناً.

٢. إذاً المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة لم يشر الى وقف تنفيذ العقوبة الإدارية العامة، وهذا يعتبر قصور تشريعي خطير.

٣. عدم وجود نص يمنح القضاء الإداري العراقي إمكانية التعويض عن العقوبات الادارية العامة الا في حالة دعوى الإلغاء حيث يكون التعويض تبعياً عند مطالبة المدعي بذلك.

ثانياً/ المقترحات:-

١. كان من الأجدر بالمشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الكويتي والفرنسي في النص على وقف تنفيذ القرار الإداري،
٢. نقترح وضع نصوص قانونية تعالج ايقاف العقوبة الإدارية العامة وعدم الاقتصار على قانون المرافعات، وذلك طبقاً للخصوصية التي تتمتع بها القرارات الادارية والاجراءات والشروط التي يجب توفرها حتى يتم اتخاذ قرار وقف التنفيذ، كل ذلك ينصب تحت حماية حقوق الأفراد من تعسف وجور الادارة.
٣. نقترح على المشرع العراقي تضمين قانون مجلس الدولة العراقي نص يمنح القضاء الإداري إمكانية التعويض عن العقوبات الإدارية العامة.

³⁹ - ينظر : المادة (8/7) من قانون مجلس الدولة العراقي.

⁴⁰ - ينظر : المادة (11 /٧) من قانون مجلس الدولة العراقي.

⁴¹ - ينظر : المادة (21 /208) من قانون المرافعات المدنية العراقي. والمادة (53 /201) من قانون التنفيذ العراقي رقم 45 لسنة 1980 المعدل.

المصادر والمراجع

اولاً/ الكتب

- 1- د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي، القضاء الإداري العراقي (وفق آخر التعديلات التشريعية والتطبيقات القضائية)، ط ١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩.
- 2- د. جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 3- د. حمدي ياسن عكاشه، موسوعة المرافعات الادارية والاثبات في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2010.
- 4- د. رمضان جمال كامل، شرح دعوى إثبات الحالة، مكتبة الألفي، القاهرة، ٢٠٠٩.
- 5- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 6- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر.
- 7- د. عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 2007.
- 8- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- 9- د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- 10- د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- 11- د. ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- 12- د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، ط ١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2017.
- 13- د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة، بغداد، 1972.
- 14- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بلا دار نشر، بغداد، 2009.
- 15- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، 1998.
- 16- د. محمد حميد العبادي، قضاء التعويض الإداري، ط 1، دار جليس الزمان، الاردن، عمان، 2014.
- 17- د. محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣.
- 18- د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، بدون دار نشر، مصر، بدون سنة نشر.
- 19- د. مصطفى أبو زيد فهمي و ماجد راغب الحلوي دعاوى الإدارية (دعاوى الإلغاء، دعاوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- 20- د. نبيل إسماعيل عمر، الحكم القضائي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- 21- د. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.

ثانياً/ رسائل واطاريح

- 1- حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984.
- 2- سعود منور عبد الله العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2000.

ثالثاً/ البحوث المنشورة

- 1- د. سيد أحمد محمود، القضية المستعجلة وفقاً لقانون المرافعات الكويتي، بحث منشور في مجلة المحامي (تصدر عن جمعية المحامين الكويتية)، السنة ٢٢، ١٩٩٩.
- 2- د. علي يوسف العلوان، الإشكالات القانونية توقف تنفيذ القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد الخامس عشر، العدد الثاني، 2015.

رابعاً/ القوانين

- 1- قانون التنفيذ العراقي رقم 45 لسنة 1980 المعدل.
- 2- قانون المرافعات المدنية العراقي.
- 3- قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي.
- 4- قانون مجلس الدولة العراقي.

خامساً/ الأحكام القضائية

- 1- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2005/122/ تمييز / إداري في 20/1/2006.
- 2- قرار مجلس الدولة الفرنسي: CE, 22 novembre 1998, Lebon p.345.
- 3- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/353/ تمييز / إداري في 24/2/2009.
- 4- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم 1993/120/ قضاء إداري في 19/3/1994.
- 5- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم 95 / 2004 / قضاء إداري في 27/7/2005.
- 6- قرار محكمة القضاء الإداري العراقي رقم 1993/120/ قضاء إداري في 19/3/1994 (قرار غير منشور).
- 7- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2007/344/ تمييز / إداري في 17/11/2008.
- 8- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم 117 / قضاء إداري / 2006 في 11/7/2006.
- 9- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 1992/26/ تمييز / احوال شخصية في 28/6/1993.
- 10- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/66/ تمييز / إداري في 3/4/2003.
- 11- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 1999/194/ تمييز / مدني في 18/5/2000.
- 12- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2009/311/ تمييز / مدني في 20/2/2010.

سادساً/ المصادر الأجنبية

- 1- André DE LAUBADÈRE, Manuel de droit administratif, LGDJ Librairie générale de droit et de jurisprudence (Paris).1993.
- 2- Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative.
- 3- Bouloe (B.): Observations sur le respect de le légalité devant le conseil de la concurrence. G.P.1990.