



الرقم الدولي ISSN 2075-7220

الرقم الدولي الإلكتروني ISSN 2313-0377

مجلة المحقق المحلي للعلوم

القانونية والسياسية

بعض البحوث التي وردت
ضمن هذا العدد

- أ.د. إبراهيم اسماعيل الربيعي
- م.م. علاء عبد الأمير موسى النعشي
- أ.د. رافع خضر صالح شبر
- م.م. اركان عباس حمزة
- د. اسماعيل صمصاع غيدان
- ط.م. عبد الزهرة صافي
- أ.د. منصور حاتم الفتلاوي
- أ.م.م. شهاب محمد
- أثار تسهيل احوال التاجر العفلس
- على العقود - دراسة مقارنة -
- آليات التنظيمية للحزب
- آليات التنظيمية للحزب
- التعريف بعيد عدم الرجعية في
- القرارات الإدارية
- مفهوم التزام المنتج بتتبع
- عقوبات - دراسة مقارنة -

مجلة علمية فصلية

محكمة تصدر

عن كلية القانون

بجامعة بابل



العدد الثاني

٢٠٢٠

السنة الثانية عشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٣٩١ لسنة ٢٠٠٩



ISSN:2075-7220

ISSN ONLINE:2313-0377

AL-Mohaqiq Al-Hilly Journal

For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal

Issued By

College of Law in Babylon University

Some of the research
included in this issue:

- ❖ Effects of Bankruptcy Trader's Money on Contracts- Comparative Study-
- ❖ Organizational duties of the political party
- ❖ Defining the principle of non-retroactivity in administrative decisions.
- ❖ The Concept of Product Commitment to Track its Products -A comparative study-

- ❖ Prof. Dr. Ibrahim Ismail Al-Robai-Alamein
- ❖ Alaa Abdul Ameer Moosa
- ❖ Prof. Rafea Khader Saleh Shubar
- ❖ A.T. Arkan Abbas Hamza
- ❖ Prof. Dr. Ismail Sasaa Gaidan Al-Bdary
- ❖ Ali Abdul Zahra Safi Al-Janibi
- ❖ P.Dr. Mansoor Hatem Muhsin
- ❖ Osama Shihab Hamed Al-Jaafari

Second Issue

2020

Twelfth Year

ت	الموضوع	الباحث	الصفحة
١	اثر تشغيل اموال التاجر المفلس على العقود - دراسة مقارنة-	أ.د. ابراهيم اسماعيل الربيعي م.م. علاء عبد الامير موسى النائلي	٤٨-٩
٢	الواجبات التنظيمية للحزب السياسي	أ.د. رافع خضر صالح شبر م.م. اركان عباس حمزة	٧٧-٤٩
٣	التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية	أ.د. إسماعيل صعصاع غيدان علي عبد الزهرة صافي	١٠٤-٧٨
٤	مفهوم التزام المنتج بمنتجاته -دراسة مقارنة-	أ.د. منصور حاتم الفتلاوي اسامة شهاب حمد الجعفري	١٤٣-١٠٥
٥	دعوى ضمان العيوب الخفية في عقود المعلوماتية -دراسة مقارنة-	أ.د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي هدى سعدون لفته	١٧٦-١٤٤
٦	الأساس القانوني للمسؤولية المدنية عن التلوث الضوضائي - دراسة مقارنة-	أ.د. هادي حسين عبد علي الكعبي م.م. أحمد عبد الحسين كاظم الياسري	٢٣٥-١٧٧
٧	المسؤولية الدولية عن الامتناع التشريعي	أ.د. طيبة جواد حمد م.م. اسعد كاظم وحيش	٢٧٠-٢٣٦
٨	سلطة القاضي في تقدير الضرورة وإثارها في الالتزام التعاقدى - دراسة مقارنة-	أ.د. وسن قاسم غني الخفاجي م.م. علي سعود داخل	٣٠٥-٢٧١
٩	ذاتية القروض المصرفية متعثرة السداد	أ.د. ذكرى محمد حسين سلمى جاسم خليف	٣٣٢-٣٠٦
١٠	القانون الواجب التطبيق على بطلان اتفاق التحكيم	أ.د. خير الدين كاظم الأمين محمود عبد عباس مغير الجبوري	٣٧٣-٣٣٣
١١	الاثر الموضوعي لنفاذ الحكم القضائي الدستوري	أ.م.د. حسين جبار عبد احمد عبدالزهرة محمد العبادي	٤٠٧-٣٧٤
١٢	ضوابط التفسير القضائي للعقد الاداري -دراسة مقارنة-	أ.م.د. رفاه كريم رزوقي كربل م.م. خضير عبدالحسين عبد زيد الخالدي	٤٣٠-٤٠٨
١٣	الجماعات الفاعلة من غير الدول (دراسة قانونية في المفهوم والنشأة التاريخية)	أ.م.د. حيدر عبد محسن شهد الجبوري أحمد سالم بخيت الميالي	٤٦١-٤٣١
١٤	التزام المؤجر بضمان تعرض جهة الإدارة للمأجور -دراسة مقارنة-	م.د. إيناس مكي عبد	٤٩٠-٤٦٢
١٥	الرقابة على اعمال السيادة- دراسة مقارنة-	وسن حميد رشيد	٥٢٠-٤٩١

التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية

أ.د إسماعيل صعصاع غيدان كلية القانون/جامعة بابل

علي عبد الزهرة صافي كلية القانون/جامعة بابل

ملخص البحث

يعد مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي بصفة عامة هو عدم ارتداد نتيجة العمل القانوني الى وقت سابق على دخوله حيز النفاذ، لأنه يؤدي الى المساس بالحقوق المكتسبة واضطراب المعاملات ويشيع عدم الاستقرار في المجتمع، ويسري مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي على القرارات الادارية الفردية والقرارات الادارية التنظيمية، وان الآثار التي تترتب على مخالفة هذا المبدأ هو بطلان القرارات الصادرة بأثر رجعي، لان القرار الاداري لا ينتج اثاراً الا على المستقبل، وللقاضي إن يلغي القرار الاداري حينما يكون ذا اثر رجعي بدون اباحه صريحة من المشرع في النصوص القانونية. كما يعد مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية من القواعد الامرة التي لا يجوز مخالفتها الا بقانون، لذا فإن مبدأ عدم الرجعية يعد من النظام العام ولا تجوز مخالفتها الا بناءً على قانون، كما تعد ايضاً قاعدة من قواعد التفسير التي يجب الوقوف عندها متى ما شاب القرار الاداري غموضاً في سريانه باعتبارها قاعدة الزاميه للتفسير، وبالتالي يجب إن يفسر الشك في تاريخ القرار الاداري في مسار عدم الرجعية. وعلى الرغم من كون النصوص التشريعية التي نظمت موضوع رجعية القوانين سواء في فرنسا ومصر والعراق جاءت جميعاً خالية من الاشارة الى موضوع رجعية القرارات الادارية على الماضي، لذا فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الاداري سواء في فرنسا او مصر، يستوى في ذلك القرارات التنظيمية العامة والفردية، وبالتالي يكون من المنطقي إن تلتزم القرارات الادارية بهذا الاصل فلا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي على الماضي.

المقدمة

اولاً: موضوع البحث :

إن من المبادئ المسلم بها في القضاء الاداري هو إن القرارات الادارية سواء كانت قرارات تنظيمية ام قرارات فردية لا يجوز نفاذها بأثر رجعي، ويقصد بذلك عدم سريانها على ما تم قبل بدء نفاذ القرارات الادارية والذي يكون مرتبط كقاعدة عامة بتاريخ صدورها، اما بالنسبة لجهة الادارة فيكون من تاريخ علم الافراد المخاطبين بها. ومن الجدير بالذكر إن عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي تقوم على مبدأ مهم وهو حماية مبدأ المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة، ونعني بذلك هو عدم المساس بالحقوق المكتسبة لان الافراد اذا ما اكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين، فإن ذلك يمنع المساس او التجاوز على هذه الحقوق اذا ما تم تغيير او تعديل الاوضاع القانونية التي تم في ظلها ترتيب هذه الحقوق واكتسابها قانوناً، فاذا ما رتب القرار مركزاً قانونياً

ذاتياً لشخص فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني الا بوسيلة قانونية لضمان استقرار المعاملات على اعتبار إن التنظيم يكون في العادة للمستقبل مع عدم التعرض للآثار التي ترتبت في الماضي سليمة، وذلك حماية لحقوق الافراد ضد اعتداء مصدر القرار الاداري، وكذلك حتى وان كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها جهة الادارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى نصوص القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من احكام القانون، باعتبار إن الاصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام حقوق الافراد المكتسبة والتي نقصد بها العدالة الطبيعية بما تستلزمه المصلحة العامة في المجتمع لانه ليس من العدل والمنطق هو إن تُهدد الحقوق. اذ لا يتفق مع المصلحة العامة إن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم. وبذلك يمكننا القول

ثانياً- اهمية البحث:

يحتل مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي اهمية كبيرة في نطاق القانون بصفة عامة وفي اطار القانون الاداري بصفة خاصة باعتبارها تشكل اهم قواعد سريان القانون من حيث الزمان، والتي تحدد بصوره اولية القانون الذي يخضع له المركز القانوني او الوقائع التي تمت في اطار معين وتحدد ايضاً القانون الواجب التطبيق وفقاً لضوابط معينة. وبغير تحديد المدى الزمني لسريان قواعد القانون ستصاب المراكز القانونية والعلاقات الناشئة عنه بالشلل والاضطراب، وبذلك تأتي اهمية قاعدة سريان القانون من حيث الزمان والتي ترتبط الى حد كبير بالمراكز القانونية من حيث سريانها عليها وتحديد المدى الزمني لها. ومن الجدير بالذكر وبالرغم من هذه الاهمية التي يحظى بها مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية السابقة واستقرار المعاملات ومراعاة حقوق الافراد، فأن هنالك بعض الاستثناءات ترد على هذا المبدأ والتي ابتدعها القاضي الاداري وفقاً لدوره الانشائي التي تجيز الرجعية للقاضي الاداري في القرارات الادارية تنفيذاً لحكم قضائي او لمعالجة بعد اثار القرار الذي صدر بصورة خاطئة. لذا فأن للقاضي الاداري دور انشائي متميز يتمثل بسلطته التقديرية التي تكمن بتحديد المركز القانوني الجدير بالحماية من عدمه وتعديله للقرار الاداري بأثر رجعي على الماضي حتى تكتمل حلقة سيطرته على مشروعية القرارات الادارية الصادرة من جهة الادارة.

ثالثاً: مشكلة البحث

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي من المبادئ المهمة التي استقرت عليها تشريعات اغلب الدول في العالم، لأنه يعد خروجاً عن القاعدة العامة التي اخذ بها الفقه والقضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق. لذا فإن الاشكالية التي يمكن ان يثيرها موضوع مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي تتمثل في عدة تساؤلات لا بد من الاجابة عليها في متن البحث، فالاشكالية الاولى هو معرفة ماهية مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي، وهل يعد هذا المبدأ من قواعد القانون الامرة الذي يكون جزاء مخالفتها هو بطلان القرار الاداري ذي الاثر الرجعي ومعرفة موقف الفقه والقضاء الاداري من ذلك، والاشكالية الثانية التي تواجهنا بالبحث هي دراسة ماهية المسوغات او المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية وما هو مدى تأثيره على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، والاشكالية الاخرى هو معرفة مدى النطاق الذي يمتلكه القاضي الاداري في تقدير بعض الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية وما مدى تأثيره على الصالح العام باعتبارها تشكل مبادئ قانونية جديدة تخفف من صرامة مبدأ عدم الرجعية في لقرارات الادارية سواء كانت هذه الاستثناءات مقرر بنص القانون ام كانت مقرر لتنفيذ احكام الالغاء التي ترد على القرارات الادارية، كل هذه الاشكاليات سنجيب عليها في مضمون البحث.

رابعاً: منهجية البحث

سيتم تناول موضوع مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي وفق اسلوب المنهج التحليلي المقارن عن طريق تحليل النصوص القانونية المتعلقة بهذا المبدأ، والاحكام التي جاء بها القضاء الاداري في العراق، ونوضح ايضاً ما تبناه الفقه والقضاء الاداري في فرنسا ومصر من اراء في هذا المجال، سعياً منا للوصول الى الفكرة السليمة والرأي الراجح الذي يمكن ان يوصلنا للمستوى المقبول في اطار البحث العلمي.

خامساً: خطة البحث

تستلزم هذه الدراسة في ضوء ما تقدم انتهاج خطة تعتمد على تقسيم موضوع مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي على بحثين نتناول في المبحث الاول التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي في مطلبين ندرس في المطلب الاول تعريف مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي، ونتطرق في المطلب الثاني الى مسوغات مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي، اما

في المبحث الثاني فسنخصصه لدراسة دور القاضي الإداري في تقدير الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، وذلك في مطلبين نتناول في المطلب الأول اباحة مبدأ الرجعية في القرارات الإدارية على الماضي، نخرج في المطلب الثاني على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية على الماضي لتنفيذ احكام الالغاء وكما يأتي:

التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية

من المبادئ الأساسية المسلم بها في التشريع والقضاء ان جميع القرارات الإدارية سواء كانت قرارات فردية ام كانت تنظيمية تخضع الى مبدأ اساسي ومهم وهو مبدأ عدم رجعية القرار الإداري على الماضي الذي يحكم جميع القرارات الإدارية، ولذلك فأن جميع اثار القرار الإداري تسري على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع التي تمت في ظل انظمة قانونية سابقة في الماضي، وذلك احتراماً لقواعد المشروعية والحقوق المكتسبة والمراكز القانونية من جهة، وفكرة استقرار المعاملات وضمان احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان بين السلطات الإدارية المتعاقبة من جهة أخرى، لذلك اهتمت بهذا المبدأ الكثير من الدول ووضعت له الاسس التي تقوم عليها وحرصت على عدم التهاون به باعتباره من اخطر المبادئ التي لا تستخدمه الا في اضيق الحدود، لأنه يعتبر استثناء من القواعد القانونية السليمة التي لا تقرر نفاذ القوانين الا على الحوادث المستقبلية.

لدراسة ما تقدم يقتضي الامر ان نعمل على تقسيم هذا الموضوع على مبحثين نتناول في المبحث الأول تعريف مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ونتطرق في المبحث الثاني إلى الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية على الماضي، وكما يأتي:

المبحث الأول

تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي

الاصل ان القرار الإداري يعتبر نافذاً من لحظة صدوره من الهيئات الإدارية المختصة قانوناً بإصداره، ويسري في حق الإدارة من ذلك التاريخ، ومن ثم فإنه يسري ايضاً في مواجهة الافراد من تاريخ علمهم به بإحدى وسائل العلم في القرارات الإدارية التي سبق ذكرها، ويستطيع كل ذي حق ان يحتج بهذا التاريخ في مواجهة الإدارة، ومن المسلم به ايضاً ان قاعدة عدم الرجعية بالقرارات الإدارية تعتبر قاعدة امرة تحتوي على جزاء لمن يخالفها وهو بطلان القرار الإداري ذي الاثر الرجعي^[٤٦، ٤٧]. واستناداً لما ذكرناه سوف نعمل على تقسيم هذا

المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول المقصود بمبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري وندرس في المطلب الثاني مسوغات مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية وكما يأتي:

المطلب الأول

المقصود بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية

يقصد بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي هو سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية في السابق، ولا يقتصر هذه المبدأ على سريان آثار القرارات الإدارية فقط بل هي سائدة أيضاً فيما يتعلق بالقواعد القانونية بشكل عام^[٢، ٤٨٧]. وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ عدم الرجعية يجد أساسه في النصوص القرآنية التي تحتوي على جزاء ينطبق على من يخالفها، لأن الله عز وجل لا يأخذ الناس بعقاب إلا بعد أن يبين لهم ذلك عن طريق إرساله للأنبياء، فهذا يعتبر أكبر تأكيد من الشارع عز وجل على مبدأ عدم الرجعية، وهذا ما جاء بقوله تعالى: ﴿...وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾.^[٣، ١٥]

أما موقف التشريعات وفقد تجلّى بما ذهب إليه المشرع المصري بالنسبة لمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية بقوله " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاد آخر. وتسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك...".^[٤، ٢٢٥]

أما بالنسبة للدستور العراقي أيضاً هو الآخر أخذ بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، فقد نص المشرع العراقي بقوله بأنه " ليس للقوانين أثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الظرائب والرسوم".^[٥، ١٩] أما موقف التشريع من عدم الرجعية، فقد صدر عن المشرع العراقي قانون في سنة ١٩٦٢ اسماء "نشر القوانين" والذي بموجبه أن تمتنع الإدارة من أن تضمن التشريعات أثراً رجعياً.^[٦، ٧٠٠] أما بالنسبة للقرارات الإدارية نجد أن النصوص والتشريعية لم تتطرق إلى القرارات الإدارية، وإنما نستطيع أن نستنبط ذلك من خلال التطرق إلى النصوص التشريعية التي أخذت بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، من خلال النصوص الدستورية التي حرمت أن يترتب التشريع أثراً رجعياً، كما أن القرارات الفردية التي تصدر استناداً إلى القرارات التنظيمية لا يسمح لها بأن ترتب أثراً رجعياً إلا إذا صدرت وفقاً لقاعدة عامة تسمح بذلك.^[٧، ٦١]

اما بالنسبة لموقف الفقه من مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، فقد ذهب الفقيه الفرنسي (foulard) الى ان مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية يعتبر مبدأ من مبادئ القانون العامة، وهذا يعني ان القرار الإداري سواء كان تنظيمياً ام فردياً لا يمكن ان يتنج اثاره بالنسبة للماضي، أي قبل نشره او اعلانه، وعليه ان المبدأ الذي يحكم نفاذ القرارات الإدارية من حيث الزمان هو مبدأ عدم الرجعية، لأن القرار الإداري الذي صدر من جهة الإدارة لا يجوز ان يتضمن أي اثر رجعي، بل لابد ان يسري بحق الافراد المخاطبين به بأثر حال ومباشر، لان القرار الإداري يعد من الاعمال القانونية، والقاعدة هي الا تمس هذه الاعمال أي تصرفات اعتبر ذلك خروجاً على مبدأ الرجعية بشكل عام، وبشكل خاص في القرارات الإدارية مما يؤدي ذلك الى المساس بالحقوق المكتسبة واضطراب المعاملات القانونية وبالتالي يحدث عدم الاستقرار. [٢٢٥، ٨]

كما عرف الفقيه الفرنسي (Auby) الاثر الرجعي في القرار الإداري "بأنها المساس بالحقوق المكتسبة في الماضي او اثارها في المستقبل" [٢٤٥، ٩]. اما الفقه المصري فلم نجده يختلف عما ذهب اليه الفقهاء في فرنسا فاخذ بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية فيقول الدكتور سليمان الطماوي " ان تضمين القرار الإداري اثر رجعياً يعد مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، لان مصدر القرار الرجعي قد يتعدى حدود اختصاصه ويتجاوز على اختصاص سلفه، اذ لم يكن مختصاً بأصداره في الوقت الذي يراد به ترتيب الاثر الرجعي فيه" [٥١٢، ٢]

كما يعرف الدكتور محمد السناري الاثر الرجعي للقرار الإداري " بأنه مساس القرار الإداري بمركز قانوني ذاتي متكامل العناصر قبل نشره او اعلانه، أي المساس بالآثار القانونية المترتبة على تلك المراكز القانونية الذاتية، بخلاف الآثار المترتبة على مخالفة المراكز النظامية التي تجوز الرجعية فيها، لان الآثار المترتبة عليها تكون قابلة للتغيير والتعديل في أي وقت" [٤٠٧، ١١]. اما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر فإنه استقر على سريان القرارات الإدارية بأثر مباشر من وقت نفاذها، بما لا يرد نفاذها للماضي لأنه لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة التي تثبت للأفراد قبل نفاذ القرار الإداري، لكن اذ انسحب هذا النفاذ الى الماضي اصبح ذلك نفاذاً بأثر رجعي وبالتالي يترتب عليها اهداراً للحقوق واخلاقاً بمبدأ الامن القانوني، وبذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري بصورة صحيحة في حكمه الصادر في سنة ١٩٨٧، في قضية مدينة ليزيه (Lemieux) التي جاء فيها بأن "... المبدأ هو ان لا تسري اللوائح على الماضي وانما تسري فقط بالنسبة للمستقبل..." [٣٤١، ١٢]. وبعد ذلك فأُن مجلس الدولة الفرنسي قد وسع من مدى هذا المبدأ في

التطبيق ليشمل كل القرارات الإدارية سواء كانت قرارات تنظيمية ام قرارات فردية، والذي اكدها في العديد من احكامه الحديثة، ومنها حكمه الصادر في ٢٠٠٨/٨/١٦ الذي جاء فيه "... ان مبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري تعني تطبيق نصوصه القانونية على المراكز القانونية للأفراد التي تم انشاؤها قبل دخولها حيز النفاذ... [٣٣،٨]

كما ذهب في حكم اخر له الصادر في ٢٠٠٩/٥/١٠ والذي ورد فيه "... إن الامتثال للأحكام الجديدة يكون بأثر مباشر، وذلك من خلال احترام مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية... [٣٩٢، ١٤]". اما في مصر فقد استقر القضاء الإداري المصري على ان لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي على السابق، وفي اطار ذلك قضى مجلس الدولة المصري في احدى احكامه الصادرة بتاريخ ٢٠٠١/٥/١١، والذي جاء فيه "... إن القاعدة الاساسية التي يستند اليها في نفاذ القرارات الإدارية ومنها القرارات التنظيمية او القرارات الفردية هو ان يقتصر بتاريخ صدورها بحيث تسري هذه الاحكام بالنسبة للمستقبل فقط، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي... [٧٠٠، ١٥]". وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الذي جاء فيه "... إن الاصل في نفاذ القرارات الإدارية هو ان تقتصر القرارات بتاريخ صدورها بحيث تسرى على المستقبل، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية واستقرار المعاملات في المجتمع، وهذه تنطبق على القرارات التنظيمية والقرارات الفردية على حد سواء... [٦٤، ١٦]". وتجدر الإشارة الى ان مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية تعد من القواعد الامرة التي لا يجوز مخالفتها، لذا نستطيع القول ان هذا المبدأ يعتبر من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته الا بموجب القانون، وايضا تعتبر قاعدة من قواعد التفسير التي يجب اللجوء اليها متى ما شاب القرار الإداري غموض معين في سريانه، لأنها قاعدة ملزمة في التفسير، لذا يجب ان يفسر الشك والغموض في القرار من تاريخ القرار الإداري في اطار عدم الرجعية [٣١٣، ١٧]. وبذلك على الرغم من كون النصوص القانونية التي نظمت موضوع الرجعية في القوانين في مصر وفرنسا جاءت خاليه من النص على مبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري، نرى إن هذا المبدأ يعد من المبادئ التي اخذ بها الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، بما في ذلك القرارات الفردية والتنظيمية، لأن النصوص القانونية تلتزم بهذه القاعدة، لذا بات من الضروري وبحكم الالزام إن القرارات الإدارية تلتزم بقاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية.

اما بالنسبة للقضاء في العراق، فإنه ايضا اخذ بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية على الماضي، وتبنى بذلك نفس الخطى التي استقر عليها القضاء الإداري في فرنسا مصر، وفي اطار ذلك ذهب مجلس الدولة العراقي في فتوى له بقوله "... إن القرار الصادر من اللجنة المركزية لتقييم الشهادات في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بعدم الاعتراف بشهادة الجامعة او المعهد لا تسري بأثر رجعي على الشهادة التي تم الحصول عليها قبل تاريخ عدم الاعتراف ... " [١٨، ٩٥].

وفي حكم اخر له حديث نسبياً ذهبته الهيئة العامة بقرارها الذي ورد فيه "... انه ليس للقانون اثر رجعي الا اذا نص المشرع على خلاف ذلك وبما ان المشرع لم ينص على تطبيق قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ بأثر رجعي، لذا يجب تطبيقه اعتباراً من تاريخ نفاذه وليس بأثر رجعي يمتد الى الماضي..." [١٩، ٤٢٣]. كما اخذ بمبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري السليم سواء اكان فردي ام تنظيمي، الذي يرتب حق مكتسب للأفراد، كما تجوز الرجعية فيها الا بمقتضى نص قانوني على ذلك، لذا لا يجوز ان تقوم الإدارة بإلغاء القرار الإداري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة ومبدأ المشروعية، وان المجال الوحيد للإدارة الذي يمكنها من الرجوع في القرار الإداري على الماضي هو الاجازة التشريعية، أي وجود نص في القانون يقضي بذلك [٢٠، ١١٣]. وخير شاهد على ذلك ماجاء بقرار مجلس الدولة بصفته التمييزية الذي تضمن حكم اصدرته محكمة القضاء الإداري برد دعوى اقامتها طالبة تجاه قرار إداري صادر من وزير التعليم العالي يحمل في طياته اثرا رجعياً، تتلخص وقائعه بأن "... حصول طالبة على موافقة وزير التعليم العالي على نقلها من كلية التربية في جامعة بغداد - الدراسة المسائية الى كلية الطب جامعة بغداد على اعتبار انها الاول على قسمها، وبعد مباشرة الطالبة بالدوام عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ فوجئت بصدر قرار اخر تجاهها من الوزير يقضي بإلغاء نقلها من الى كلية الطب وترقيتها قيدها معللاً ذلك بصدر تعليمات تتضمن باقتصار النقل الى كلية الطب على الطلبة الاوائل من قسمي علوم الحياة والكيمياء - الدراسة الصباحية فقط، لذلك طعنت الطالبة بالقرار المذكور امام محكمة القضاء الإداري تطالب فيه بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، الان المحكمة ردت دعواها مستندة في ذلك على المادة (٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي يقضي بمنع المحاكم من نظر الدعاوي التي تقام على الجامعة او هيئة التعليم التقني او الكلية التابعة لأي منهما فيما يتعلق بالقبول او الانتقال او الامتحانات والعقوبات الانضباطية، وبالتمييز لدى الهيئة العامة مجلس الدولة وجد ان ما ذهب الىه محكمة القضاء الإداري غير

شرعي، لان المشرع كفل حق التقاضي للجميع في المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق ١٩٧٠ الملغى، وكذلك نص المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩... " [٢١، ١٧٤].

وما نلاحظه ان مجلس شورى الدولة وجد ان حجة الوزارة تخالف القواعد التي اخذ بها القانون الإداري في ان التعليمات الجديدة لا تسري على الماضي استناداً لمبدأ الرجعية في القرارات على الماضي، وهي القاعدة التي اعتمدها المشرع والقضاء العراقي وبالأخص اذ تعلق الامر بالقرارات الإدارية السليمة فردية ترتب عليها حق مكتسب بما لا يجوز للإدارة المساس به بأثر رجعي.

ونستنتج من ذلك ان عدم الرجعية في القرار الإداري تعني عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها، وانما ينحصر اثر سريانها الى ما يحدث من وقائع واعمال بعد تاريخ السريان، مع وجود بعض الاستثناءات التي اجاز القانون فيها للإدارة الرجعية في القرارات الإدارية والتي سوف نتناولها في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

مسوغات مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية

يعد مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من المبادئ التي لقيت اهتماماً واسعاً على نطاق الفقه والقضاء الإداري، وهذا الذي اضحى بالمشرع على تأكيدها واحترامها من قبل الهيئة الإدارية، وتجدر بنا الإشارة بالقول ان هذا المبدأ دعت اليه الضرورة باعتباره ضمانه اكدية لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد ومبدأ المشروعية، وايضا ومن باب اولى ارضاء للمنطق القانوني السليم، وتحقيقاً لمبدأ العدالة والاستقرار في المعاملات.

وهنا حري بنا القول ان الفقه والقضاء الإداري اوجد العديد من الاعتبارات والمسوغات التي تبرر وجود مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، والتي سوف نتناولها فيما يأتي:

أولاً- العدالة والمنطق:

يعد مبدأ عدم الرجعية من المبادئ والاسس الاولية التي تقوم عليها القواعد القانونية في كل دولة، لان الاخذ بهذا المبدأ يعد مبرراً وشرطاً مهماً لتحقيق مبدأ المشروعية واستقرار النظم القانونية في الدولة، وبالتالي تحقيق العدالة باعتبارها فكرة يعتمد عليها مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، لذا يمكننا القول بأن عدم الاخذ بها ضمن نطاقه يؤدي بالنتيجة الى التخفيف من قوة هذا المبدأ وغلوائه، ومن الجدير بالذكر ان الفقه ذهب الى عدم

جواز تطبيق التشريع على الناس قبل شهره، هو ليس سوى تمكين الافراد من العلم به بإحدى وسائل العلم بالقرارات الإدارية، وبالتالي تنظيم سلوكهم وفق احكامه، وان الكلام بخلاف ما تقدم ذكره يعتبر اهدارا للحقوق والحريات، ويؤدي ايضا الى التخفيف من اهمية وقوة هذا المبدأ الذي اوجده القضاء الإداري الانشائي، وكذلك الاخلال بالنظام العام في الدولة المبني على الثقة، واحلال عدم الطمأنينة والفوضى محلها^[٢٢، ٢٠٤].

وتجدر الإشارة بأن الافراد دائما يتصرفون وفقا للقانون النافذ لأنه القانون الذي اعتادوا عليه وبإمكانهم معرفته، اما بالنسبة الى القانون الذي سوف يصدر بالمستقبل لا نتصور معرفتهم بفحواه ومضمونه مقدما، لان صدور القانون وانطباقه عليهم بأثر رجعي يتعارض مع ايسر قواعد العدالة ومبدأ المشروعية، لذا نستطيع القول بأن هنالك ثمة صلة بين مبدأ عدم الرجعية من جهة وبين مبدأ افتراض العلم بالقانون، كما ان التشريع استنادا للمبدأ الاول يمكننا ان نقوم بتطبيقه على الافراد اذا علموا به، اما بالنسبة الى مبدأ افتراض العلم بالقانون، فإنه لا يطبق عليهم وفقا للمبدأ الثاني بأثر رجعي لاستحالة العلم به من قبل الافراد، ويرى الدكتور عبد الرزاق السنهوري ان مبدأ المشروعية يقتضي بعدم سريان تشريعات القوانين على ما سبق صدوره من التصرفات والوقائع، اذ ليس من العدل ان يأتي الافراد افعالا مباحة وتصرفات تمت وفق ارادتهم، مرتبين بمقتضاها امورهم ومعاشهم فيأتي التشريع مقرر لعقوبة تسري في دائرة الفعل المباح او لأحكام تخالف ما اتفقوا عليه منها^[٢٣، ٤٥٣].

اما من حيث المنطق فنستطيع ايجاز مخالفة الرجعية للمنطق فيما يلي:

١- ان القاعدة القانونية بصورة عامة عبارة عن امر او تكليف بالقيام بسلوك معين وبالتالي يعتبر من غير المنطقي ان يوجه الامر او التكليف الى ما هو فات فيما مضى وانما يجب ان يتوجه الامر او التكليف بعمل ما الى ما هو ات بالمستقبل.

٢- ان مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية باعتباره مبدأ اوجده القاضي الإداري من خلال دوره الانشائي للقرارات الإدارية، فإنه يرى هذا المبدأ سليم يجب العمل به، لأنه لا يجوز ان يكون للقرار الإداري اثر رجعي يمس به المراكز القانونية المتحققة قبل صدور القرار الإداري وبالتالي يلغي القرارات الإدارية تمت قبل صدور القرار^[٢٤، ٣٧].

وترتيبا على ما سبق حري بنا القول بأنه ليس من العدالة والمنطق ان يصدر تشريع يشمل في طياته التطبيق على الماضي والمستقبل على حد سواء، مما يؤدي ذلك بالنتيجة الى عدم المساواة في الموضوع تجاه^[٢٥، ٤٥].

ثانياً: احترام حقوق الافراد المكتسبة:

إن فكرة الحقوق المكتسبة توصل اليها مجلس الدولة الفرنسي من خلال دوره الانشائي للقواعد القانونية، وما يجب إن نعرفه هنا هو إن المشرع يحاول دائماً وفي جميع الظروف والمناسبات الحفاظ على مبدأ العدالة ومبدأ المشروعية، والتي من مقتضياتها هو مبدأ احترام الحقوق المكتسبة التي حصل عليها الافراد بطريقة قانونية، أي بعدم النيل او المساس بها، ومن الجدير بالذكر إن معظم دساتير الدول قد اكدت احترام الحقوق المكتسبة، فحظرت النيل بالمراكز القانونية وبالخصوص الحقوق المكتسبة التي تمت كأصل عام، وخير مثال على ذلك نص المادة (٢٢٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، وكذلك الحال من ما نص عليه المشرع العراقي في قانون التقاعد الموحد بقوله " يعاد احتساب الرواتب التقاعدية للمتقاعدين المحالين على التقاعد قبل نفاذ هذا القانون او خلفهم بموجب معادلة احتساب الراتب التقاعدي المنصوص عليها في المادة (٢١) من هذا القانون... " [٢٦، ٣٦].

وعليه يمكننا القول اذا اكتسب شخص حقاً ما في ظل نظام قانوني معين يسمح به، فيجب عدم المساس بهذا الحق في حالة اذ تغيرت الاوضاع التي اكتسب بها هذا الحق، وكذلك اذ ما اكتسب فرداً مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرارات إدارية او قيامه باتفاق مع الجهات الإدارية، فلا يجوز المساس بهذا المركز القانوني الا بوسيلة القانون ذي الاثر الرجعي [٢٧، ٢٩٣]. وخير شاهد على ما تقدم هو ما ذهب اليه مجلس الدولة في العراق بقراره الذي ورد فيه بأن "... المدعي يشغل وظيفة في احدى الدرجات الخاصة، وقد احيل على التقاعد بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٧، وبعد ذلك قامت الامانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٠٠٤/٩/١ بإلغاء امر احواله على التقاعد وتعيينه بوظيفة مستشار في احدى الوزارات، وبعد مضي اكثر من تسعة اشهر على مباشرته في وظيفته قامت الوزارة بإلغاء قرار تعيينه المدعي وحواله على التقاعد بأثر رجعي، وهذا الامر يعني حرمان المدعي من التمتع بالامتيازات التي قررها القانون بالنسبة للمتقاعدين من اصحاب الدرجات الخاصة بحسب الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، حيث ان القرار الإداري الصادر من الوزارة صدر بأثر رجعي ويجعل احواله على التقاعد بتاريخ سابق للامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، وقد مس بحق اكتسبه الشخص واصبح لديه مركز قانوني ثابت... " [٢٨، ٥٤٠]. كذلك ذهب مجلس الانضباط العام " محكمة قضاء الموظفين " في احدى قراراته الذي جاء فيها بقولها "... لا يسري القانون على الحقوق المكتسبة قبل نفاذه كون المميز عليه قد اكتسب حقوقاً لا يجوز المساس بها حتى وان صدرت تشريعات لاحقة... " [٢٩، ٢٨٠].

ويرى الدكتور سليمان الطماوي انه بإمكاننا ان نأخذ بمصطلح المراكز القانونية بدل مصطلح الحقوق المكتسبة لأنه اثبت بشأنه الكثير من الخلافات والانتقادات بين الفقهاء، ويبرر ذلك ايضا بقوله اذا ما اكتسب الشخص مركزا قانونيا ذاتيا نتيجة قرارات إدارية او اية اتفاقات يقوم بها مع الإدارة ، فإنه لا يجوز المساس به الا بوسيلة شرعية محددة مسبقا وهي القوانين ذات الاثر الرجعي، كل هذا بشرط ان ينص دستور الدولة على ان يتضمن القانون اثرا رجعيا على الماضي باعتباره الوضع الذي تقتضيه العدالة ومبدأ المشروعية ويستلزمه الصالح العام، لأنه ليس من الانصاف ان ينال من حقوق الافراد بما لا يتفق مع المصلحة العامة ويجعل الافراد يفقدون الثقة في التعامل مع الدولة^[٣٠، ٣١]. اما موقف القضاء الاداري الفرنسي من فكرة الحقوق المكتسبة في مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية، فإنه سلم بعد جواز تضمين القرار الاداري الفردي او التنظيمي اثرا رجعيا، وبهذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر في ١٩٨٧ بقوله "...إن القرار الاداري لا اثر له في تاريخ سابق على اعلانه ويصاب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه على انه يسري من تاريخ سابق لصدوره احتراماً لمبدأ المشروعية والحقوق المكتسبة للافراد..."^[٢، ٥٥٨].

اما بالنسبة لموقف القضاء الإداري المصري من فكرة الحقوق المكتسبة في مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية ، فإنه يتضح من جملة احكام قضت بها المحكمة الإدارية العليا، منها الحكم الذي صدر في تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، والذي جاء فيه "...ومن حيث الاصل على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، والقاعدة هي عدم الرجعية في القرارات الإدارية، اذ ان الاصل في نفاذها ان تقترب بتاريخ صدورها، بحيث تسري على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع التي حدثت في السابق والذي يؤدي بالتالي الى استقرار المعاملات في المجتمع، وهذه القرارات يمكن ان تطبق على القرارات الفردية واللائحية على حد سواء..."^[٣٢، ١٧].

يستنتج الباحث ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يتم الا بقانون ينص على الاثر الرجعي في القرارات الإدارية وطبقا للأوضاع الدستورية حتى وان كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة، حتى يراعى في ذلك مبدأ المشروعية والمصلحة العامة بما يضمن حقوق الافراد التي اكتسبها وفقا للقوانين النافذة في حينها، وهذا ما ايده القضاء الإداري واخذ به في جملة احكامه في العراق والدول محل المقارنة.

ثالثاً - استقرار المراكز القانونية:

ان فكرة استقرار المراكز القانونية تناولها الفقه والقضاء الإداري في مواضع كثيرة، ونقصد بها ان مبدأ عدم الرجعية في التشريعات يعتبر ضمانه ووسيلة مهمة لا غنى عنها للاستقرار في المجتمع، ويمكننا القول هو ان لا يكون هنالك أي استقرار في هذه المراكز القانونية ما دام من حق الإدارة ابطالها التي نشأت في الماضي، او يكون من حق الإدارة القيام باستبدالها بغيرها من القواعد التنظيمية الاخرى، لذا نرى ان يبقى القديم من المراكز القانونية على قدمه وعدم المساس به حفاظا على استقرار المعاملات والمراكز القانونية التي ترتب في ضوءها حقوقا للأفراد، لان المساس بها يعني اضطراب احوال الناس واستحالة استقرار اوضاعهم^[١٠٨، ٢].

ويرى بعض الفقهاء انه لن يكون هنالك أي استقرار بالنسبة للأفراد اذ كانت حقوقهم وممتلكاتهم وحالتهم الشخصية وكل الاثار التي ترتبت على حقوقهم يمكن في أي لحظة ان تعدل او تزول بتصرف ارادي من المشرع، لذلك نرى بأن يكون التنظيم يسري في المستقبل مع عدم المساس بالآثار التي تمت في السابق بصورة سليمة، اذ ان الاستقرار في المجتمع يقتضي منا الحفاظ على حقوق الاشخاص قدر الامكان، ومما ينبغي الإشارة اليه ان القانون باعتباره وسيلة لحماية حقوق الافراد، فانه ذلك يؤدي بنا القول الى ان الافراد لا بد لهم ان يشعروا بان ما اكتسبوه من حقوق في ظل تشريع معين غير قابل للضياع بأية وسيلة كانت^[٢٢٨، ٣٤].

لذا نرى ان استقرار المعاملات يؤدي بدوره الى نتائج هامة الى جانب الافراد والإدارة، اذا شعر الافراد بوجود تغير جديد من المحتمل ان ينال من حقوقهم التي اكتسبوها في ظل تشريع قديم فيمتنعون هنا من القيام بأي اعمال او تصرفات وبالتالي يصاب المجتمع بأضرار كبيرة، ومن الجدير بالذكر ايضا ان عدم استقرار المراكز القانونية يؤدي الى نتيجة سلبية هو فقدان الافراد الثقة بالقانون، كما ان هذا المبدأ له ابعاد قانونية تختلف في اطار القوانين عنه في مجال القرارات الإدارية، اذ انه في اطار القوانين تعني ان يكون هناك استقرار في وجود القانون من جهة، وان لا يسري على الاعمال التي وقعت قبل نفاذه من جهة اخرى، اما فكرة الاستقرار في القرارات الإدارية تكون بمعنى مختلف، اذ ان القرار الإداري يتميز بانه قابل للتعديل والتطور وفقا لمقتضيات الصالح العام لمواكبة الظروف المستجدة، اما اذ كان للقرار اثر رجعي فإنه بالعكس سوف يمس المراكز القانونية السابقة ويهدد كيانها^{[*] [٢، ٥٥٦]}.

^[*] ونعني بالمركز القانوني هو الحالة التي يوجد فيها الفرد ازاء القانون، باعتباره الحقوق والالتزامات التي تحيط بالأفراد في جميع نواحي الحياة مثلا ان المركز القانوني للطالب الجامعي هو مجموع ما ترتبه له القوانين الجامعية او القرارات التنظيمية من حقوق وواجبات، وتتمثل عناصر المركز القانوني بعدة نقاط نوضحها بما يلي:

المبحث الثاني

دور القاضي في تقدير الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية

في القرارات الإدارية

ان مبدأ الحقوق المكتسبة والاستقرار في المعاملات والعدالة والمنطق، هي تلك مبررات عدم الرجعية في القرارات الإدارية، كما ان من المتعارف عليه انه لا يوجد مبدأ من المبادئ القانونية يخلو من الاستثناءات، لذا يمكننا القول بأن مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من المبادئ التي طرأت عليها استثناءات استنادا لتشريعات بعض الدول ووفقا للأحكام القضائية التي جاء بها القاضي الإداري وفقاً لدوره الانشائي، وبالتالي شكلت هذه الاستثناءات مبادئ قانونية جديدة حاول بها القاضي الإداري التخفيف من صرامة مبدأ عدم الرجعية وغلوائه، كما إن مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية يتفق مع ما يقتضي به الصالح العام، فأن الرجعية مسموح بها في بعض الاحيان وقد تفرض بحكم القانون^[٣٦، ١٥٠]. لذا فأن دراسة هذه الاستثناءات تقتضي منا تقسيم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الاول اباحة مبدأ الرجعية في القرارات الإدارية بنص القانون ونخصص المطلب الثاني لمبدأ الرجعية في القرار الإداري لتنفيذ احكام الالغاء وكما يأتي:

١- وجود قاعدة قانونية مستوفيه لجميع اجراءاتها الشكلية والموضوعية

٢- ان تكون القاعدة القانونية قابلة للتطبيق على الخاطبين بها

٣- فوات ميعاد الطعن القضائي

صدور قرار من الإدارة بتطبيق هذا القرار تطبيقاً شخصياً على الأشخاص الذي تتوفر بهم الشروط التي تطلبها القاعدة العامة.

المطلب الاول

اباحة مبدأ الرجعية في القرارات الإدارية بنص القانون

قد ينص المشرع بشكل صريح على ان يسري القانون باثر رجعي، وبإمكانه ايضا ان يرخص للإدارة بإصدار القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى يضيف صفة المشروعية على هذه القرارات^[٢، ٥٥٢].

وبشأن اباحة الرجعية في القرارات بنص قانوني، يمكننا ان نطرح العديد من الاسئلة، منها هو ما مدى الحرية التي يملكها المشرع في اصدار القرارات ذات الاثر الرجعي، وما هو نوع النص القانوني هل هو صريح ام ضمني، وما مدى اجازة المشرع في منح الإدارة رخصه في اصدار القرارات الرجعية، للإجابة عن هذه الاسئلة يقتضي الامر بنا نتناولها في عدة بنود وكما يأتي:

اولاً- حرية المشرع في تحديد الاثر الرجعي للتشريع:

كما ذكرنا سابقا ان غالبية دساتير الدول والنصوص التشريعية اكدت مبدأ عدم الرجعية في النصوص القانونية، اذ انها قد منحت المشرع حق اصدار القوانين ذات الاثر الرجعي، عن طريق الافصاح عنها بالقوانين التشريعية ، وخير شاهد على ذلك ان مبدأ عدم الرجعية يجد اساسه واصله في نص المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي، والتي تنص "... على ان القوانين لا تسري الا على المستقبل وليس لها أي اثار رجعية... ".^[٢٠٧، ٨] كما نص المشرع المصري على مبدأ عدم الرجعية بقوله "... لا تسري احكام القوانين الا ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبيه ثلثي اعضاء مجلس النواب"^[٧٦، ٧]. وتجدر الاشارة الى ان رجعية القوانين تعتبر استثناء تقتضيه العدالة والضرورات الاجتماعية، لهذا السبب انيطت مهمة تقريرها الى السلطة التشريعية.

ثانياً- الرجعية بتفويض من المشرع :

في اغلب الاحوال يقرر المشرع من تلقاء نفسه القوانين ذات الاثر الرجعي، والتي يمارسها استنادا لأحكام الدستور على ان يراعي في ذلك جميع القيود الواردة فيه، ويعالج المشرع الرجعية بأن يتناولها بجميع تفاصيلها دون ان يترك سلطة تقديرية للإدارة، عندما يكون دورها تطبيقي للقانون، وبالتالي اصدارها للقرارات لا يعتبر تفويضاً من المشرع، او ان يمنحها سلطة تقديرية يمكنها من اصدار القرارات ذات الاثر الرجعي وبالتالي نكون امام تفويض للإدارة من المشرع، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بجواز الرجعية في حكمه الصادر في ٢٨/٥/٢٠٠٦ في قضية (Leburn) بأن " ...تطبيق الفقرة الاخيرة من النص رقم (٢) من المادة رقم (١٢)

من مرسوم ٢٠٠٤/١٠/٥ والمتعلق بخطة المعاشات التقاعدية للعاملين في المنشآت الصناعية في الدولة اعتباراً من ٢٠٠٣/٥/٢٨ أي بأثر رجعي يجد أساسه في نص المادة (٤٨) من القانون الصادر في ٢٠٠٣/٧/٢١ ونتيجة لذلك فإن هذا المرسوم لا يتضمن أثراً رجعياً غير مشروع... " [٤٠، ٩٧٥]. ومن التطبيقات الحديثة في الموضوع هو ما ذهب إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١/٦، والذي جاء فيه "... إن الأصل في القاعدة القانونية لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويستثنى من هذه القاعدة بجواز أن تسري القاعدة القانونية على الماضي في حال النص على ذلك بأغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية... " [٢٢١، ٢].

ونلاحظ أن المشرع قد حدد أغلبية معينة لسريان القوانين بأثر رجعي على الماضي، إلا بتحقيق أغلبية ثلثي عدد أعضاء السلطة التشريعية. أما القضاء الإداري في العراق أيضاً أخذ بالاتجاه الذي يسير إلى عدم إضفاء طابع الرجعية على القرار الإداري دون إجازة من المشرع، وإن أحكام القضاء جاءت واضحة بذلك، فقد ذهب مجلس الانضباط العام " محكمة قضاء الموظفين حالياً " في قراره الذي ورد فيه "... لا يمكن اعتبار أمر الغاء الاحالة على التقاعد نافذاً بأثر رجعي دون نص صريح بذلك... " [٤٢، ٦٦].

ثالثاً- القرارات التنفيذية المقررة للقوانين:

نقصد بالقرارات التنفيذية بأنها تلك القرارات التي تصدر من الهيئات الإدارية المختصة بتنفيذ القوانين، وعادة ما تصدر القوانين لتشمل مواضيع عامة دون أن تتناول الجزئيات، فهنا لا تستطيع أن تنفذ القانون إلا بإصدار قرارات إدارية تسري على الماضي بأثر رجعي، ولا تعد قراراتها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وتستند في ذلك على الدستور، وعليه يكون اختصاص الإدارة بإصدار القرارات مقيداً بهذا القانون [٦٠، ١٦٠].

رابعاً- التغطية التشريعية اللاحقة للقرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي:

الأصل أن تصدر القرارات الإدارية استناداً لقواعد الاختصاص المحددة بالدستور، والتي تقرر اختصاصات الإدارة بكل أشكالها. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد يتدخل في تقرير صحة قرار إداري ذي أثر رجعي ليقرر مدى صحته، أي يقوم بتغطية تشريعية لاحقه، وهنالك سؤال يمكن أن يطرح حول ما مدى صحة الإجازة التشريعية اللاحقة من قبل المشرع، وللإجابة عن هذا السؤال يمكننا القول بما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية التي إجازت القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص إذا صار من إصداره مختصاً خلافاً لما أخذت به محكمة القضاء الإداري في حكمها رقم (٧٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١١/١٥ بأنه "... لا يجوز تصحيح القرار

الإداري الباطل لعيب عدم الاختصاص بحجة صدور قانون جديد عقد الاختصاص لمصدر القرار الباطل باعتبار مشروعية القرار الإداري يتعين تحديدها بوقت صدور القرار دون النظر الى ما يعقب صدوره من قوانين لاحقة...^[٤٤، ٤٦]. ام موقف الفقه الإداري فقد اتجه بعضهم بالقول بعدم صحة الاجازة التشريعية اللاحقة، ومنهم الفقيه (Auby) أي عدم مشروعية التدخل اللاحق لأنه يجعل القرار الباطل صحيحا، اما الجانب الاخر من الفقه فقد ذهب الى صحة الاجازة التشريعية اللاحقة لان للمشرع حق تخويل الإدارة بإصدار قرار إداري رجعي، استيفائه الشروط التي حددتها الدساتير^[٤٥، ١٢].

ويؤيد الباحث الرأي الفقهي الذي يرى بشرعية الاجازة التشريعية اللاحقة للقرارات ذات الاثر الرجعي، وهو نفس ما قال به اغلبية الفقهاء في فرنسا وذلك لأن ان القانون سمح للمشرع ان يقوم بتحويل الإدارة بإصدار قرارات إدارية ذات اثر رجعي على السابق، وايضا ان يجيز القرارات الرجعية بتشريع لاحق على صدور تلك القرارات^[٢٢٩، ٣٤].

المطلب الثاني

مبدأ الرجعية في القرار الإداري لتنفيذ أحكام الالغاء

عند صدور الاحكام التي تقضي بإلغاء القرارات الإدارية، فأن ذلك يعني ان القرار الإداري كأنه لم يكن، وان الحكم ليس ان يقضي بإلغائه فحسب ، وانما يكون الالغاء بأثر رجعي من تاريخ صدوره، وان ان الإدارة في هذه الحالات تضطر الى التعرض للمراكز القانونية التي سبقت الحكم القاضي بالإلغاء، مثلا اعادة تصنيف الموظفين جراء حكم الالغاء الذي يؤثر بشكل مباشر او غير مباشر بمركزهم الوظيفي^[٤٧، ٤٩٠].

وتجدر الاشارة الى ان مجلس الدولة الفرنسي قد اخذ بشرعية الالغاء القضائي للقرارات الإدارية الذي يؤدي الى اعدام القرار وجعله كأن لم يكن، ليس بالنسبة الى اثره في المستقبل وانما ايضا يرجع به الى الوقائع السابقة التي تمت في الماضي، كما اتجه مجلس الدولة الى الاخذ ببعض مظاهر هذا المبدأ بصدد القرارات الإدارية المنشئة والكاشفة، وبالأخص التطبيق الفوري للوائح والقوانين على المراكز القائمة التي لم تكتسب طابعا نهائيا، فاذا طعن في القرار الإداري امام القضاء المختص، واصدرت المحكمة حكما بإلغاء القرار المطعون فيه، فأن حكم الالغاء يكون له اثرا رجعيا على الماضي، وعليه فأن الإدارة مصدرة القرار الملغى تلتزم بإعاده تصحيح الوضع القانوني بكل الطرق ومنها اصدارها للقرارات الإدارية ذات الاثر الرجعي^[٤٧، ٤٩٢].

كما ان المحكمة الإدارية العليا المصرية ايضا ذهبت في حكمها الذي ورد فيه "... بأن الحكم الصادر بإلغاء قرار الترقية قد يكون شاملا لجميع اجزائه، وبهذا الالغاء الكامل يعتبر القرار كله منصبا على خصوص معين فيتحدد مداه بهذا الخصوص على مقتضى ما استهدفه حكم الالغاء فاذا كان قد أنبنى على ان القرار قد تخطى ممن كان دور الاقدمية، يجعل له حقا في الترقية قبل غيره ممن يليه ثم الغي القرار فيما تضمنه من ترك صاحب الدور في هذه الترقية فيكون المدى قد تحدد على اساس الغاء التالي في الترتيب الاقدمية او بالأحرى اخر المرقين في القرار مادام مناط الترقية هو الدور في ترتيب الاقدمية ووجوب ان يصدر قرار بترقية من تخطى في دوره وبأن ترجع اقدمية في هذه الترقية الى التاريخ المعين لذلك في القرار الذي الغي جزئيا على هذا النحو، اما من الغيت ترقيته يعتبر وكأن لم يرقى في القرار الملغى..." [٤٩، ٧٨].

ومن الجدير بالذكر ان القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي، وذلك احتراما لمبدأ المشروعية والحقوق المكتسبة، الا انه يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات مثل القرارات الصادرة تنفيذا لأحكام الالغاء عن جهة القضاء الإداري، على سبيل المثال الغاء قرارات إدارية صادرة في موضوع الترقيات سواء كان الالغاء نسبيا ام مجردا، ولأجل ان تقوم الإدارة بتنفيذ احكام القضاء بالإلغاء، بات من الضروري لها ان تقوم بإصدار قرارات إدارية ذات اثر رجعي على الماضي [٢، ٥٣٣]. ومن ذلك ما اخذ بها مجلس الدولة المصري بهذه الاستثناءات في عدة احكام افصح عنها بشكل صريح بأن لا تسري احكام القرارات الإدارية واللوائح الا على ما يقع من تاريخ صدورهما ولا يترتب عليها اثرا فيما وقع من قبل الا في حالتين:

الاولى: ان تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذا للقوانين ذات الاثر الرجعي، الثانية: هو ان تكون هذه القرارات واللوائح الصادرة تنفيذا لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية وقعت مخالفة للنصوص القانونية، لما يترتب على الالغاء من اثر على الحوادث التي وقعت بالسابق [٥١، ٤].

وتجدر الإشارة الى ان القرارات التي تصدرها الإدارة ذات الاثر الرجعي لتنفيذ احكام الالغاء تنقسم الى قسمين الاولى تسمى الرجعية الهادمة، والتي تكون غايتها اعدام جميع الاثار التي تولدت عن القرار المحكوم بإلغائه في الماضي وليس عن القرار الملغى فحسب، سواء كان ذلك تنفيذا لنظام ام لائحة حكم بإلغائها، ومن ذلك قرارات التعيين ويكون القرار الملغى هو شرط بقاء القرار التبعية او ان يكون القرار الإداري الملغى او القرار التبعية جزءا من عملية قانونية واحدة. [٥٢، ٤١٩]

ومن بالجدير بالذكر نفترض ان الإدارة قد قامت بإلغاء قرارا إداريا معين، السؤال هنا هو كيف يمكن للإدارة ان تعيد الحال الى ما كان يجب ان يكون عليه لولا صدور القرار الملغي من قبلها؟
للإجابة عن هذا السؤال يقتضي منا ان تطرق الى ثلاثة امور وكالآتي:

اولا- اثر الحكم الصادر بالإلغاء لصالح الموظف الإداري :

اذ صدر قرار من الإدارة يتضمن انتهاء خدمة موظف او بإلغاء قرار لائحي، وإمكانية رجوع هذا الموظف لمكان عمله السابق مرة اخرى او اتخاذ قرارا لأثحيا بديلا للقرار اللائحي الملغي، فإنه ينبغي على الإدارة لكي تنفذ كل التزاماتها ومنها تنفيذ حكم الالغاء، ان تقوم بجملة اجراءات او التزامات اساسية اولهما: الالتزام السلبي بالامتناع عن اتخاذ أي اجراء تنفيذي يمكن ان يترتب عليه حدوث اثر للقرار بعد الغائه، وبصوره اوضح نقصد به هو التزام الإدارة بعدم انتهاكها قوة الشيء المقضي به، أي لا تقدم على تنفيذ القرار الملغى ولا تستمر بتنفيذه ان بدئت به او تصدر قرارا جديدا بنفس مضمون القرار الملغى، اما الثاني: الالتزام الايجابي يتمثل باتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدي الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، كما تلتزم الإدارة بإزالة اثار القرار الملغى وبهدم الاعمال القانونية^[٥٣، ٤٤]. وقد اكد مجلس الدولة المصري على الدور الانشائي للقضاء الإداري في الاحكام الصادرة منه، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها "... إن الحكم الصادر بإسناد اقدمية المدعي في الدرجة الخامسة الى تاريخ سابق، انما ينعطف بجميع اثاره القانونية الحتمية المباشرة الى هذا التاريخ على أساس المركز القانوني الذي ترتب للمدعي بمقتضاه، ذلك دون الحاجة الى النص على تلك الاثار..."^[٥٤، ٨٣]. وبذات المعنى اشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية صراحه في حكمها الذي جاء فيه بأن "... اثر حكم الالغاء هو اعدام القرار الإداري الملغى..."^[٥٥، ٦٣].

ثانياً- اثر الحكم الصادر بالإلغاء على القرارات التبعية:

يمكن ان نعرف القرارات التبعية بأنها تلك القرارات التي تصدرها الإدارة استنادا الى القرار السابق الملغي، وخير شاهد على ذلك هو صدور قرار يتضمن جزاء تأديبي على موظف فتقرر جهة الإدارة تأجيل علاوته الدورية او منعها، او انه يكون سبب صدورها على هذه الكيفية، وايضا في حالة صدور قرار اصلي بتعين الموظف الإداري، تم صدور قرارات تبعية بترقيته، او ان يكون القرار الاصلي والقرارات اللاحقة التي تشكل كل منها حلقة قانونية مركبة، أي يكون القرار الاصلي الصادر من الإدارة مرتبطا بالقرار التبعية ارتباطا وثيقا لا يقبل التجزئة، كالقرار الصادر بفصل الموظف من وظيفته معينه بطريقه غير مشروعه تم على اثرها صدور

قرار بتعيين موظف آخر في ذات الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول، فيتعين على الإدارة القيام بعدة أمور تنفذ فيها قرار الفصل أولاً: تقوم بسحب قرار الفصل الملغى ثانياً: تزيل كافة آثاره القانونية والمادية ثالثاً: وسحب قرار تعيين الموظف في الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول الذي لم يصدر قرار تعيينه لولا فصل الموظف^[٤٩، ٥١].

ثالثاً- اثر الحكم الصادر بالإلغاء على القرارات المتماثلة:

يقصد بالقرارات المتشابهة او المتماثلة بأنها القرارات التي تصدر من جانب جهة الإدارة في نفس الموضوع او مضمون القرارات التي حكم عليها القضاء بالإلغاء، سواء تعلقت بنفس الشخص ام بأشخاص آخرين غيره، مثلاً اذ صدر حكماً بإلغاء قرار الإدارة بترقية موظف، والسؤال الذي نطرحه هنا هو هل يستطيع موظفاً آخر أن يستفيد من هذا الحكم، اذ كان قد صدر قرار بترقية مثيله او مشابهه مع هذا القرار، كأن يكون بنفس الاسس التي اعتمد عليها القرار الملغى التي كانت سبباً رئيسياً في هذا الإلغاء ام يلزم ذلك وجوب اللجوء الى القضاء يطالب فيها بالحكم بإلغاء القرار، للإجابة عن ذلك ذهب الفقه في اتجاهين أولهما: يرى ان القاضي الإداري عند الفصل بالنزاع المطروح امامه يجب ان لا يتعدى حكمه الى وقائع أخرى لان ذلك لا يؤدي الى المساس بالمراكز القانونية المرتبطة ببعضها فحسب وانما يمس مراكز قانونية متشابهة^[٥٧، ١٨٧]. اما الاتجاه الثاني: اثار حكم الإلغاء يمكن ان تسري على الحالات المتماثلة ويقوم بإلغائها استناداً الى مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية^[٥١، ١٢].

ويرى الباحث ان كلا الاتجاهين صحيحين غير ان الخلاف بينهما يكمن في الزاوية التي ينظر كل منهما من خلالها الرأي الاول ينظر الى الموضوع من زاوية قانونية بحتة، والرأي الثاني ينظر الى الموضوع من ناحية العدالة والمنطق التي تحقق الطمأنينة للموظفين في الجهاز الإداري في الدولة.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي، توصلنا الى النتائج الاتية، كما ارتأينا ان نطرح جملة توصيات نأمل ان تجد طريقها الى القبول.

أولاً: النتائج

١- يعد مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي من المبادئ العامة التي تضمنتها دساتير الكثير من الدول، كما يُعد ايضاً من المبادئ الخطيرة التي تخالف العدالة والمنطق لكونه استثناء من القاعدة العامة

- التي تقضي بعدم رجعية القرارات الادارية على الماضي، لأن رجعية في القرارات على الماضي سيتحول الى اداة لإلغاء الحقوق التي اكتسبها الافراد في الماضي، وبالتالي تفقد مكانتها وهيبتها واحترامها بالنسبة لهم.
- 2- توصلنا الى إن تقرير فكرة الحقوق المكتسبة في مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الماضي، يستند على عدة مبادئ منها مبدأ العدالة الذي يقضي بعدم حرمان الافراد من حقوقاً اكتسبوها في الزمن الماضي، وايضاً مبدأ استقرار المراكز القانونية الذي يقضي بضرورة عدم بقاء المراكز القانونية مهددة الى ماله نهاية.
- 3- يسري القرار الاداري على الوقائع التي حدثت بعد اصداره ولا ينسحب ذلك بأثر رجعي على الوقائع التي حدثت في الماضي احتراماً لسير العدالة ومبدأ استقرار المعاملات.
- 4- كما وجدنا إن مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي يُعد من القواعد القانونية الامرة التي لا يجوز مخالفتها الا بموجب القانون فضلاً عن انها تُعد ايضاً قاعدة من قواعد التفسير التي يجب اللجوء اليها متى ما شاب القرار الاداري غموضاً معيناً في سريانه، كونها قاعدة ملزمة في التفسير، لذلك يجب إن يتم تفسير الشك والغموض في القرار الاداري من تاريخ القرار في اطار عدم الرجعية.
- 5- توصلنا الى الفقه والقضاء الاداري في العراق قد سار على نفس خطى الفقه والقضاء الاداري في فرنسا ومصر فيما يتعلق بعدم الرجعية في القرارات الادارية السليمة على الماضي سواء كانت فردية او تنظيمية الا بمقتضى نص قانوني، احتراماً للحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات التي ترتب في ضوئها حقوقاً للأفراد.
- 6- لاحظنا وبشكل استثنائي من القاعدة العامة التي تقضي بعدم الرجعية في القوانين على الماضي هو الأخذ بمبدأ الرجعية في حالتين فقط في القوانين الجنائية وهي حالة اذا كان القانون أصلح للمتهم اذا كان من شأن ذلك الوصول الى الحقيقة وتنظيم سير العدالة .او كان القانون مفسراً فتجوز فيه الرجعية على الماضي، وكذلك الأمر نفسه في تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة من القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية.

ثانياً: التوصيات

- 1- نقترح على المشرع العراقي بأن يضمن قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، نص خاص يقضي بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية على الماضي، ويكون النص على النحو التالي " لا يسري القرار الاداري الا على ما ينفع في المستقبل ولا يكون له اثر رجعي".

- ٢- نصي المشرع العراقي الى العمل على توفير حماية اكبر لاستقرار المعاملات لأنها تؤدي الى نتائج هامة الى جانب الافراد والادارة، فاذا شعر الافراد بوجود تغيير جديد من المحتمل ان ينال من حقوقهم التي اكتسبوها في ظل تشريع قديم، فيمتنعون هنا من القيام بأية اعمال او تصرفات وبالتالي يصاب المجتمع بأضرار كبيرة.
- ٣- ندعو المشرع العراقي بضرورة على اعادة تعزيز ثقته الافراد بالقانون لان عدم استقرار المراكز القانونية يؤدي الى نتيجة سلبية وهي فقدان الافراد الثقة بالقانون، فضلاً عن اختلاف فكرة استقرار المراكز القانونية في القوانين عنها في القرارات الادارية لان القوانين لا تسري الا على الاعمال التي وقعت بعد نفاذها بخلاف القرارات الادارية التي تكون بطبيعة الحال مختلفة تماماً، لان القرار الاداري يكون خاضعاً للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي فأن رجوع القرار الاداري باثر رجعي على الماضي بالفعل سوف يؤدي الى المساس بالمراكز القانونية السابقة ويهدد كيانها.
- ٤- ضرورة الاخذ بنظرية الاثر المباشر للقرار الاداري الذي يسري فقط على الوقائع القانونية التي حدثت بعد اصداره ونفاذه باعتباره تكميلاً لمبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية وكذلك تجنباً لمسألة تنازع القوانين.
- ٥- ضرورة العمل على ضمان تحقيق الامن القضائي للمتقاضين، فعند قيام القاضي الاداري بممارسة دوره في الاجتهاد القضائي بتفسير الغموض في قاعدة معينة، فمن المحتمل ان يكون خاضعاً للتحويل عندما يرجع بصورة فجائية بأثر رجعي على الماضي والذي بدوره ان يؤثر سلبياً على الحقوق المكتسبة للأفراد بعد اطمئنانهم لاجتهاد سابق ثابت ومعين فأن اي تغيير في هذا الاجتهاد يؤثر بصورة غير مباشرة على حقوق المتقاضين التي نالوها وفق ذلك الاجتهاد .
- ٦- ضرورة ان نستبعد قاعدة تطبيق مبدأ الرجعية في القرارات الادارية على الماضي اذا كان من شأنه ان يضر بسير المرافق العامة بانتظام واستمرار وتعارضت مع مقتضيات المصلحة العامة، فضلاً عن التزام الادارة بأعادته الحال الى ما كان عليه سابقاً، اي بتصحيحها للوضع القانوني في حال اذا صدر حكم من القاضي الاداري بإلغاء القرار الاداري المعيب لان هذا القرار يعد في حكم المعدوم من يوم صدوره.

هوامش البحث

- (١) د. علي الدين زيدان، محمد السيد: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري- القرارات الإدارية، ج٣، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٦.
- (٢) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٨٧-٤٨٨، وكذلك د. ناصر السلامات: نفاذ القرار الإداري- دراسة مقارنة، ط١، دار الثراء للطباعة والنشر، الأردن، ٢٠١٣، ص ١٥٠-١٥١.

(٣) الآية (١٥) من سورة الاسراء .

(٤) المادة (٢٢٥) من دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٤.

(٥) البند (تاسعاً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨.

(٦) د. ماهر صالح علاوي: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص ٧٠٠-٧٠١.

(٧) د. نفيس مدانات: مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد (١٠)، ٢٠٠٢، ص ٦١-٦٢.

(٨) د. احمد عبد الحسيب السنتريسي: الاثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٢٥، كذلك اسراء محمد البياتي: حجية حكم الالغاء وعدم التزام الإدارة بتنفيذه، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ٤٣.

(9) Auby.Traite du contetieux Administratif.R.E.D.Paris.1963.p.68.

نقلا عن ادوارد عيد: القضاء الإداري (دعوى الابطال - دعوى القضاء الشامل)، ج ٢، مكتبة زين الحقوقية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢٤٥-٢٤٦.

(١٠) د. محمد السناري: اصول القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٠٧، كذلك د. ناصر عبد الحليم السلامة: نفاذ القرار الإداري - دراسة مقارنة، ط ١، دار الثراء للطباعة والنشر، الاردن، ٢٠١٣، ص ١٧٢، كذلك د. د. محمود حلمي: القرار الإداري، ط ١، دار الاتحاد العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٦٨-٦٩، وكذلك - د. حسني عبد الحميد درويش: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٢٢-٥٢٣.

(11) A.de Laubadere.Traite de Droit Administratif.D.J.8 edition.Paris.1980.p341.

(12) .U.G.Paris.2012.p178. Droit Administratif.f:Waline.jean نقلا عند. احمد عبد الحسيب السنتريسي: الاثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٣٣-٣٤.

(13) Les grands:arrest de jurisprudence administratif.15 edition.Paris.2005. p392.

نقلا عن د. احمد عبد الحسيب السنتريسي: المصدر نفسه، ص ٢٨٧.

(١٤) أشار مجلس الدولة المصري الى مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية في الفتوى رقم (٨٦٥) الصادرة في ١٢/٧/١٩٥٩، للمزيد من التفاصيل راجع د. حامد شريف: مبادئ الفتاوى الإدارية، ج ٢، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٧٠-٧١، وكذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٧٤٨) لسنة (٤٢) قضائية، في ١١/٣/٢٠٠١، مجموعة احكام المحكمة في السنة (٤٦)، ص ١٠٩.

(١٥) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٢٠٦) لسنة (٤٩) قضائية، جلسة ٢٠٠٥/٢/٢، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة (٧)، المجلد الأول، القاهرة، ص ٦٤.

(١٦) د. جورج شفيق ساري: القواعد القانونية للنشاط الإداري - الوسائل والمظاهر، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣١٣-٣١٤.

(١٧) القرار الصادر من مجلس الدولة في العراق المرقم ٢٢١/تميز/١٩٨١، بتاريخ ٣٠/٧/١٩٨١، نقلاً عن عبد الرسول الجصاني: فتاوي وقرارات مجلس شوري الدولة لسنة ١٩٨٣، بغداد، ص ٩٥.

- (١٨) القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس الدولة في العراق رقم ٤٠٦/٢٠٠٩، بتاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٩، مجموعة احكام وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠، ص ٤٢٣.
- (١٩) رحيم سليمان الكبيسي: حرية الإدارة في سحب قراراتها، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٦٣.
- (٢٠) د. قيس عبد الستار عثمان: تحصين القرارات الإدارية من الطعن بها بدعوى الالغاء - تعليق على حكم، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد (٩)، ٢٠٠٢، ص ١٧٤ وكذلك د. شاب توما منصور: رقابة القضاء على انتهاء الإدارة لقرارها بإرادتها المنفردة، بحث منشور في مجلة القضاء، العدد (٢)، ١٩٩١، ص ٢٨٩-٢٩٣.
- (٢١) د. خالد سمارة الزغبى: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠٤-٢٠٥، وبنفس المعنى ذهب د. رجب حسن عبد الكريم: القوة التنفيذية للقرار الإداري - نطاقها وزوالها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١.
- (٢٢) د. محمد ماهر ابو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الثاني، ط١، المركز القانوني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٥٣-٤٥٤.
- (٢٣) د. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرار الاداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٧-٣٨.
- (٢٤) د. رائد محمد يوسف: نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد - دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢٥-١٢٦.
- (٢٥) البند (ثالثاً) من المادة (٣٥) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، الوقائع العراقية، العدد (٤٣١٤)، في ٢٠١٤/٣/١٠.
- (٢٦) د. محمد ماهر ابو العينين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي - نهاية القرارات الإدارية، مصدر سابق، ٢٠١٣، ص ٤٤٢-٤٤٣، وكذلك د. حافظ مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الثراء للطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ٢٩٣.
- (٢٧) القرار الصادر من مجلس الدولة في العراق رقم ٤١/انضباط/تميز/٢٠٠٦، بتاريخ ١٢/٨/٢٠٠٦، قرار غير منشور ، ص ٥٤٠-٥٤١.
- (٢٨) القرار الصادر من مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) رقم ٦٧٣/٢٠١٢، بتاريخ ٢/٨/٢٠١٢، منشور في المجلة القضائية، ص ٢٨٠.
- (٢٩) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٥٢٦-٥٣٦.
- (٣٠) الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم (١٠٥)، لسنة (٢٤) دستورية، جلسة ٧/٣/٢٠٠١، نقلا عن د. علاء عبد المتعال: مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الادارية، مطبعة كلية العلوم، بني سويف، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ١٧-١٨.
- (٣١) د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط١، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٢٢٨.
- ١- للمزيد من التفاصيل ينظر د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٥٥٦-٥٥٧، وكذلك غازي فيصل مهدي: النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ١٨٧-١٨٨، وكذلك د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٧٨-٧٩.
- (٣٢) د. صلاح الدين فوزي: النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٥٠-١٥١،

- ، نقلا عن د. C. Laloine. dispose due lavenir. point deffels retroactif (33) E.D.G.Paris.2001. p132. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح: الاثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري، مصدر سابق ، ص ٢٧٠.
- (٣٤) المادة (٢٢٥) من دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٤، وكذلك د. نفيس مدانات: مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العدد (١٠)، ٢٠٠٢، ص ٧٦-٧٨.
- (35) E.Lebtellun.due pricete droit administratif.mctices ellen.R.E.C.T.Paris.٢٠٠٦.p 975.
- (٣٦) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٨٠)، لسنة (٩٠) قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ٢٠٠٦/١/١٠ حتى ٢٠٠٧/٤/١، ص ٩٣-٩٤.
- (٣٧) القرار الصادر من مجلس الانضباط العام " محكمة قضاء الموظفين حالياً" رقم (١٣٦) ١ بتاريخ ١٩٩٩/٤/٦، منشور في الموسوعة العدلية، ٢٠٠١، ص ٦٦.
- (٣٨) د. حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثالث، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ٤٤٦.
- (٣٩) الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري في الدعوى رقم (٧٦) لسنة (٣٥) قضائية، جلسة ٢٠٠٠/١١/١٥ ، مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري الحديثة لسنة (١٨)، ص ٢٥، نقلاً عن د. محمود عبد العزيز محمد: القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢-١٣، وكذلك د. مصطفى ابو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الحديثة، الاسكندرية، من دون سنة نشر، ص ٨١٣.
- (٤٠) د. محمد ماهر ابو العينين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي - الرقابة القضائية، دار النهضة القاهرة ٢٠١٠، ص ٤٩٠.
- (٤١) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٣٠) لسنة (١٢) قضائية، جلسة، ١٩٦٧/٤/٢٠، مجموعة احكام المحكمة لسنة (١٥)، ج ٢، ص ٧٨.
- (٤٢) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الادارية، ص ٥٣٢-٥٣٣، وكذلك ذهب بنفس المعنى د. رمضان محمد بطيخ: كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد (٤)، السنة (٤٣)، ١٩٩٩، ص ٤-٥.
- (٤٣) علاء ابراهيم محمود: اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، مجلة المحقق الحلي القانونية والسياسية، العدد (٤)، السنة (٧)، ٢٠١٥، ص ٤١٩.
- (٤٤) د. رمضان محمد بطيخ: كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مقال منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد (٤)، السنة (٤٣)، ١٩٩٩، ص ٤.
- (٤٥) الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري المصرية في الدعوى رقم (١٣٤) للسنة (١٥) ، قضائية بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢، مجموعة المبادئ والاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري للسنة (٧)، ص ٨٣.
- (٤٦) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار رقم (٢٤) لسنة (١) قضائية، جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦، المجموعة، ص ٦٣٠.
- (٤٧) عبد العظيم عبد المنعم جيره: اثار حكم الالغاء - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١، ص ١٨٧، وكذلك علاء ابراهيم محمود: اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، مجلة المحقق الحلي القانونية والسياسية، العدد (٤)، السنة (٧)، ٢٠١٥، ص ٤١٣-٤١٤.

Abstract

The principle of non-retroactivity in the administrative decisions of the past in general is that the result of legal action is not reversed prior to its entry into force, because it leads to prejudice to acquired rights, disturbance of transactions and instability in society. The principle of non-retroactivity of administrative decisions applies to administrative decisions And the administrative and regulatory decisions. The consequences of violating this principle are nullification of decisions issued retroactively, because the administrative decision has no effect only on the future, and the judge may cancel the administrative decision when it is retroactive without explicit permission in the legal texts. The principle of non-retroactivity in administrative decisions is one of the rules that can only be violated by law. Therefore, the principle of non-retroactivity is a public order and can only be violated by law. It is also a rule of interpretation, The administrative ambiguity in its existence as a mandatory rule of interpretation, therefore must explain the uncertainty in the history of the administrative decision in the course of non-retroactivity. And despite the fact that the legislative texts that organized the subject of retroactive laws in France, Egypt and Iraq were all free of reference to the subject of retroactive administrative decisions on the past, so the principle of non-retroactivity of administrative decisions of the principles recognized in the jurisprudence and administrative justice, whether in France or Egypt, This is the result of general and individual organizational decisions, and therefore it makes sense that administrative decisions comply with this rule and do not apply as a general rule retrospectively to the past.

Defining the principle of non-retroactivity in administrative decisions

**Prof. Dr. Ismail Sasaa Gaidan Al-Bdary University
of Babylon - College of law**

**Ali Abdul Zahra Safi Al-Janibi Imam Jafar Sadiq
University College of Law**