



Volume 4, Issue 5, 2025

The Element of Form in the Individual Administrative Decision: A Comparative Critical Study (Iraq, Iran and Egypt)

Mohsen Malek Afzali Ardakani^{1*}, Elham Saloum Javad²

1. Professor, Al-Mustafa International University, Faculty of Law, University of Qom, Iran.

2. PhD Student, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 1-11

Article history:

Received: 20 Nov 2024

Published online: 19 Feb 2025

Keywords:

*Individual Administrative
Decision, Form, Nullity,
Legal Regulation,
Comparative Study,
Judicial Review.*

ABSTRACT

The element of form is one of the essential and fundamental elements for the validity of an individual administrative decision, as it represents the external mould through which the administration expresses its legal will and constitutes a fundamental guarantee for protecting the rights and freedoms of individuals against administrative authority. Comparative legislation varies noticeably in regulating this element, which raises multiple legal and practical problems relating to the adequacy of legislative regulation, its consistency with the general principles of administrative law, and its capacity to strike a balance between the requirements of public interest and the protection of individual rights. This study examines the element of form in the individual administrative decision through a critical analytical comparison among three legal systems with distinct characteristics: the Iraqi, Iranian, and Egyptian systems. The study aims to analyse the concept of form and its legal dimensions, explain its types, distinguish it from other fundamental elements of the administrative decision, assess the adequacy of legislative regulation in each of the three systems, identify points of similarity and difference among them, and offer practical recommendations for developing legislative regulation. The study adopts a critical comparative analytical method by examining legislative texts, judicial decisions, and juristic opinions in the three systems. The study concludes that form in Iraqi and Egyptian law enjoys more detailed regulation than its counterpart in Iranian law, while there are shortcomings in addressing certain procedural issues in all three systems, and that variation in regulation directly affects the degree of protection of individuals' rights. The study recommends that the Iraqi and Iranian legislatures adopt more precise standards in regulating form and benefit from the Egyptian experience in this field, while taking into account the national peculiarities of each legal system.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Malek Afzali Ardakani, M & Saloum Javad, E (2025). "The Element of Form in the Individual Administrative Decision: A Comparative Critical Study (Iraq, Iran and Egypt)". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(5): 1-11.



دوره چهارم، شماره چهارم، اسفند ۱۴۰۳

عنصر الشكل في القرار الإداري الفردي: دراسة نقدية مقارنة (العراق - إيران - مصر)

محسن ملك افزلی اردکانی^{۱*}، الهام سلوم جواد^۲

۱. الاستاذ، كلية القانون، جامعة المصطفى العالمية، قم، إيران.

۲. طالبة دكتوراه، كلية القانون، جامعه قم، قم، إيران.

چکیده

يعد عنصر الشكل من العناصر الأساسية والجوهرية لصحة القرار الإداري الفردي، إذ يمثل القالب الخارجي الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها القانونية، ويشكل ضماناً جوهرية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة السلطة الإدارية. وتتباين التشريعات المقارنة في تنظيم هذا العنصر تبانياً ملحوظاً، الأمر الذي يثير إشكاليات قانونية وعملية متعددة تتعلق بمدى كفاية التنظيم التشريعي، ومدى اتساقه مع المبادئ العامة للقانون الإداري، ومدى قدرته على تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية. وتتناول هذه الدراسة عنصر الشكل في القرار الإداري الفردي من خلال مقارنة نقدية تحليلية بين ثلاثة أنظمة قانونية ذات خصوصيات متميزة: النظام العراقي والنظام الإيراني والنظام المصري. وتهدف الدراسة إلى تحليل مفهوم الشكل وأبعاده القانونية، وبيان أنواعه وتمييزه عن غيره من العناصر الجوهرية للقرار الإداري، وتقييم مدى كفاية التنظيم التشريعي في كل نظام من الأنظمة الثلاثة، ورصد أوجه التشابه والاختلاف بينها، وتقديم توصيات عملية لتطوير التنظيم التشريعي. وتنتهج الدراسة المنهج التحليلي المقارن النقدي، من خلال استقراء النصوص التشريعية والقرارات القضائية والآراء الفقهية في الأنظمة الثلاثة. وقد خلصت الدراسة إلى أن الشكل في القانونين العراقي والمصري يحظى بتنظيم أكثر تفصيلاً من نظيره في القانون الإيراني، مع وجود قصور في معالجة بعض المسائل الإجرائية في الأنظمة الثلاثة، وأن التباين في التنظيم ينعكس بشكل مباشر على درجة حماية حقوق الأفراد. وتوصي الدراسة بضرورة تبني المشرع العراقي والإيراني معايير أكثر دقة في تنظيم الشكل، والاستفادة من التجربة المصرية في هذا المجال، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية لكل نظام قانوني.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۱۱

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

القرار الإداري الفردي، الشكل، البطلان، التنظيم القانوني، الدراسة المقارنة، الرقابة القضائية.



مقدمه

يشكل القرار الإداري الأداة القانونية التي تمارس بها الإدارة سلطاتها واختصاصاتها في إطار تحقيق المصلحة العامة، ويعد وسيلة أساسية من وسائل التعبير عن الإرادة الإدارية. ويقوم القرار الإداري على مجموعة من العناصر الجوهرية التي لا يقوم إلا بها، وهي الاختصاص والمحل والسبب والغاية والشكل. ويعد الشكل العنصر الوحيد الذي يجسد القرار في وجود مادي ملموس، إذ لا يمكن تصور قرار إداري بدون شكل معين يعبر به عنه، سواء كان هذا الشكل كتابيا أو شفهيًا أو إلكترونيًا. ومن هنا تظهر أهمية دراسة عنصر الشكل بوصفه العنصر الذي يكشف عن وجود القرار ويمكن من التحقق من مشروعيته.

وقد أولى الفقه الإداري والقضاء الإداري اهتماما بالغا بعنصر الشكل، لما له من أثر جوهري في صحة القرار الإداري، فهو من جهة يضمن حماية حقوق الأفراد من خلال إتاحة الفرصة لهم للإحاطة بالقرارات الصادرة بحقهم، ومن جهة أخرى يساهم في تحقيق الشفافية والمساءلة الإدارية، ويحد من تعسف الإدارة في ممارسة سلطاتها. غير أن التشريعات المختلفة تباينت في تنظيم هذا العنصر تباينا يستحق الدراسة والتحليل، إذ تتراوح بين الإفراط في التشدد الإجرائي والاكتفاء بقواعد عامة مقتضبة.

وتأتي هذه الدراسة في إطار الحاجة إلى المقارنة بين ثلاثة أنظمة قانونية ذات خصوصيات متميزة، هي النظام العراقي والنظام الإيراني والنظام المصري، وذلك للوقوف على مدى فعالية التنظيم التشريعي لعنصر الشكل في كل منها، وتقديم توصيات عملية لتحسينه. وتكمن أهمية الدراسة في أنها تسد ثغرة في الدراسات القانونية المقارنة التي قلما تناولت هذا الموضوع بشكل شامل بين هذه الأنظمة الثلاثة، خاصة في ضوء التطورات التشريعية والقضائية الحديثة. وتقوم الدراسة على فرضية أساسية مفادها أن تنظيم عنصر الشكل في القرار الإداري الفردي يتباين بين الأنظمة الثلاثة، وأن هذا التباين ينعكس على درجة حماية حقوق الأفراد. وتهدف الدراسة إلى الإجابة عن سؤال رئيسي: ما مدى كفاية التنظيم القانوني لعنصر الشكل في القرار الإداري الفردي في الأنظمة المقارنة، وما أوجه التباين بينها؟ ويتفرع عن هذا السؤال الرئيسي تساؤلات فرعية تتعلق بمفهوم الشكل وتمييزه عن غيره من العناصر، وبأنواع الشكليات وأثر تخلفها، وبموقف القضاء الإداري في كل نظام.

بيان مسئلة

يثير عنصر الشكل في القرار الإداري الفردي جملة من الإشكاليات القانونية التي تستدعي البحث والتحليل. ويتمثل الإشكال الرئيسي في تباين التشريعات المقارنة في تحديد مفهوم الشكل ونطاقه وآثاره، مما ينتج عنه اختلاف في معايير الحكم بصحة القرار أو بطلانه. وفي هذا السياق، تبرز عدة تساؤلات جوهرية: ما المقصود بعنصر الشكل في القرار الإداري الفردي؟ وما الفرق بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية؟ وما موقف القضاء الإداري في كل من العراق وإيران ومصر من هذا التقسيم؟ وهل يعد التسبب من الشكليات الجوهرية أم غير الجوهرية؟ وهل يمكن الاستغناء عن الشكل الكتابي في بعض الحالات؟ وما مدى تأثير التطور التكنولوجي على مفهوم الشكل في القرار الإداري؟

وتزداد هذه الإشكالية تعقيدا بالنظر إلى أن بعض التشريعات قد تكتفي بتقرير قواعد عامة دون تفصيل، بينما تفرط تشريعات أخرى في التفصيل والتشدد الإجرائي، مما قد يمس مبدأ المرونة الإدارية ويعيق فعالية العمل الإداري. كما أن تباين الأحكام القضائية داخل النظام القانوني الواحد يضاعف من حدة الإشكالية، ويؤدي إلى عدم استقرار المعايير القانونية. ومن هنا تظهر أهمية الدراسة النقدية المقارنة التي تتجاوز الوصف إلى التحليل والتقييم، للوصول إلى نتائج عملية يمكن أن تساهم في تطوير التشريعات المقارنة.

اهداف تحقيق

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، يمكن إجمالها في النقاط التالية: أولاً، تحديد المفهوم الدقيق لعنصر الشكل في القرار الإداري الفردي في الفقه والقضاء والقانون المقارن، وبيان خصائصه المميزة له عن غيره من العناصر. ثانياً، تحليل أنواع الشكليات وتقسيماتها وبيان الآثار المترتبة على تخلف كل نوع منها، مع التركيز على التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية. ثالثاً، دراسة التنظيم التشريعي لعنصر

الشكل في الأنظمة العراقية والإيرانية والمصرية دراسة تحليلية نقدية، من خلال استقراء النصوص التشريعية ذات الصلة. رابعا، المقارنة بين الأنظمة الثلاثة للوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بينها، وتحديد نقاط القوة والضعف في كل نظام. خامسا، تقييم مدى كفاية التنظيم التشريعي في كل نظام ومدى اتساقه مع المبادئ العامة للقانون الإداري. سادسا، تحليل موقف القضاء الإداري في الأنظمة الثلاثة من شكليات القرار الإداري، ورصد الاتجاهات القضائية المستقرة. سابعا، تقديم توصيات محددة لتطوير التنظيم التشريعي في الأنظمة المقارنة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لعنصر الشكل في القرار الإداري الفردي

المطلب الأول: مفهوم الشكل وتمييزه عن غيره من العناصر

يعرف الشكل في القرار الإداري بأنه المظهر الخارجي للقرار أو القالب الذي يفرغ فيه، ومنه كتابة القرار أو تسببه أو ذكر رقمه وتاريخه أو التوقيع عليه. أما الإجراءات فيقصد بها المراحل والخطوات التي يتعين مرور القرار بها من لحظة التفكير فيه حتى إصداره، كدعوة ذي الشأن لسماع أقواله أو إجراء تحقيق أو أخذ الرأي أو الاستشارة أو العرض على بعض اللجان. وقد عرفه الديداموني بأنه «مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية أوجب القانون الإداري على رجل الإدارة مراعاة قبل إصدار القرار الإداري».

ويقوم هذا التعريف على تمييز دقيق بين الشكل بمعناه الضيق والإجراء بمعناه الواسع. فالشكل يتعلق بالصورة النهائية التي يتخذها القرار عند صدوره، بينما تتعلق الإجراءات بالمراحل التحضيرية التي تسبق هذا الصدور. وبناء على هذا التمييز، يمكن القول إن كل قرار إداري يتطلب شكلا معينا، ولكن ليس كل قرار يتطلب إجراءات تحضيرية معقدة. غير أن الفقه الإداري المعاصر يميل إلى استخدام مصطلح «الشكل» بمعنى واسع يشمل كلا من الشكل بالمعنى الضيق والإجراءات التحضيرية، وذلك لأن كليهما يمثل قيда على حرية الإدارة في اختيار الطريقة التي تصدر بها قراراتها.

وتعد قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية، وهي بالإضافة إلى قواعد الاختصاص، تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في مجال القرارات الإدارية. فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات، وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية مقصودا بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة.

ويتميز الشكل عن غيره من عناصر القرار الإداري بعدة خصائص. فهو يختلف عن الاختصاص من حيث إنه يتعلق بشكل ممارسة السلطة لا بمن يمارسها. ويختلف عن المحل من حيث إنه يتعلق بالقالب الخارجي لا بالمضمون. ويختلف عن السبب من حيث إنه يتعلق بالشكليات لا بالدافع. ويختلف عن الغاية من حيث إنه يتعلق بالوسيلة لا بالهدف. وبناء على ذلك، يمكن القول إن الشكل هو العنصر الذي يكشف عن وجود القرار ويمكن من التحقق من مشروعيته.

ويقسم الشكل في الفقه الإداري إلى نوعين رئيسيين: الشكل الخارجي والشكل الداخلي. فالشكل الخارجي يتعلق بالصورة المادية التي يظهر بها القرار، كأن يكون مكتوبا أو شفها أو إلكترونيا. أما الشكل الداخلي فيتعلق بالبيانات التي يجب أن يتضمنها القرار، كالتاريخ والتوقيع وبيان الأسباب. وقد ذهب بعض الفقه إلى تقسيم آخر يميز بين الشكليات السابقة على صدور القرار والشكليات اللاحقة له.

ويشير التطور التكنولوجي الحديث إشكالية جديدة تتعلق بمفهوم الشكل في القرار الإداري الإلكتروني، إذ يثور التساؤل حول ما إذا كان القرار الإلكتروني يعد شكلا مستوفيا للشكليات القانونية أم لا. وقد ذهب بعض الفقه إلى أن القرار الإلكتروني يعد شكلا كتابيا في حال توافرت فيه ضمانات التحقق من صحة التوقيع الإلكتروني وسلامة البيانات. وقد أشارت الدراسات المقارنة الحديثة إلى أن القرار الإداري الإلكتروني لا يختلف في جوهره عن القرار الإداري التقليدي من حيث طبيعته القانونية وآثاره، إذ يقوم على المقومات ذاتها.

ويعد الفقه الإسلامي مصدرا أصيلا لفهم عنصر الشكل في القرار الإداري، إذ تقوم الشريعة الإسلامية على مبدأ وجوب التوثيق في المعاملات الإدارية، كما في قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه" (سورة البقرة، الآية ٢٨٢). وهذا المبدأ يشكل أساسا شرعيا لأهمية الشكل الكتابي في القرارات الإدارية. وقد أكد الزحيلي على أن الشريعة الإسلامية تولي أهمية بالغة للتوثيق الكتابي في المعاملات لما فيه من حفظ للحقوق ومنع للنزاعات.

ويعد الشكل في القرار الإداري الفردي وسيلة لإثبات وجود القرار وتمكين الأفراد من الطعن فيه أمام القضاء الإداري، إذ لا يمكن للأفراد ممارسة حقهم في الطعن إلا إذا كان القرار مكتوبا ومبلغا. ومن هنا يعد الشكل شرطا لازما لتحقيق الحماية القضائية لحقوق الأفراد. كما يعد الشكل وسيلة لتحقيق مبدأ الشفافية الإدارية والمساءلة، إذ يتيح للجهات الرقابية الاطلاع على القرارات الصادرة والتحقق من مشروعيتها.

ويقسم الفقه الإداري الشكل من حيث طبيعته إلى شكل جوهري وشكل غير جوهري، ومن حيث مصدره إلى شكل قانوني وشكل تنظيمي، ومن حيث زمانه إلى شكل سابق وشكل لاحق. ويعد التقسيم الأول الأكثر أهمية من الناحية العملية، إذ يترتب على تخلف الشكل الجوهري بطلان القرار، بينما لا يترتب على تخلف الشكل غير الجوهري إلا جزاء أخف.

ويثير الشكل إشكالية تتعلق بمدى تأثير العيوب الشكلية على القرار الإداري، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن العيوب الشكلية لا تؤدي إلى بطلان القرار إلا إذا كانت جوهريّة، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن جميع العيوب الشكلية تؤدي إلى بطلان القرار. وقد رجح القضاء المقارن الاتجاه الأول، حيث قرر أن العيوب الشكلية غير الجوهرية لا تؤدي إلى بطلان القرار.

ويعد الشكل في القرار الإداري الفردي وسيلة لتحقيق مبدأ الأمن القانوني، إذ يتيح للأفراد العلم بالقرارات الصادرة بحقهم والتحقق من مشروعيتها، مما يساهم في استقرار المراكز القانونية ويحد من المفاجآت القانونية. وقد أكد الجبوري في مؤلفه «القانون الإداري» على أن الشكليات تشكل ضمانا جوهريّة للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية.

المطلب الثاني: أنواع الشكليات وأثر تخلفها في صحة القرار

تتنوع الشكليات في القرار الإداري الفردي تنوعا كبيرا، ويمكن تصنيفها وفق معايير متعددة. فمن حيث مصدرها، تنقسم إلى شكليات دستورية وشكليات قانونية وشكليات تنظيمية. ومن حيث أثرها، تنقسم إلى شكليات جوهريّة وشكليات غير جوهريّة. ويعد هذا التقسيم الأخير الأكثر أهمية من الناحية العملية، إذ يترتب على تخلف الشكليات الجوهرية بطلان القرار، بينما لا يترتب على تخلف الشكليات غير الجوهرية إلا جزاء أخف كعدم نفاذ القرار أو إمكانية تصحيحه.

وقد اختلف الفقه والقضاء في وضع معيار دقيق للتمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية. فمنهم من يجعل المعيار في مدى تأثير الشكليات على حقوق الأفراد، ومنهم من يجعل المعيار في مدى ارتباط الشكليات بالمصلحة العامة. ويرى اتجاه ثالث أن المعيار يكمن في مدى إمكانية تحقيق الغاية من الشكليات بوسيلة أخرى.

ومن أهم الشكليات الجوهرية في القرار الإداري الفردي: الكتابة، والتأريخ، والتوقيع، والتسبيب، والتبليغ. فالكتابة تعد من الشكليات الجوهرية في معظم التشريعات، وإن كانت بعض التشريعات تجيز القرارات الشفهية في حالات محددة. أما التأريخ فيعد ضروريا لتحديد بدء سريان القرار ومدى

^١ الزحيلي، وهبة. الفقه الإسلامي وأدلته. دمشق: دار الفكر، ١٩٩٧، ج ٤، ص ٤٥.

^٢ الجبوري، ماهر صالح علاوي. القانون الإداري. الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٩، ص ٢١٠.

صحته الزمنية. والتوقيع يعد الشرط الذي يعبر عن إرادة الجهة المختصة. والتسبب يعد من الشكليات الجوهرية في بعض الأنظمة دون غيرها. والتبليغ يعد شرطاً لنفاذ القرار في مواجهة الأفراد.

ويثير تخلف الشكليات غير الجوهرية إشكالية تتعلق بمدى إمكانية تصحيح القرار المعيب، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن القرار المعيب يعيب شكلي غير جوهري يبقى صحيحاً وينتج آثاره، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن القرار يبقى موقوفاً إلى حين تصحيح العيب. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بتاريخ ٢٣/١١/١٩٥٧ أن «القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال هذا الإجراء أو كان هذا الإجراء جوهرياً».

ويثير الاستيفاء اللاحق لعيب الشكل إشكالية مهمة، إذ يعد ركن الشكل من أهم أركان القرار الإداري التي يتعين مراعاتها حتى يصدر القرار صحيحاً بمنأى عن مذمة التعيب ومن ثم الإلغاء، غير أن القرار الإداري إذا صدر معيباً يعيب في الشكل فيمكن لجهة الإدارة أن تلجأ إلى الاستيفاء اللاحق لما أصابه من عيوب شكلية. وقد أشار سلامة في دراسته لعيب الشكل في القرار الإداري إلى أن يكون القرار الإداري معيباً يعيب الشكل إذا كانت مخالفة الإدارة مخالفة جوهريّة، وليست ثانوية، ويتم تحديد نوع المخالفة من خلال معيار المصلحة، ومعيار إغفال الشكل، ومعيار الجسامة.

ويعد التسبب من أهم الشكليات الجوهرية في القرار الإداري الفردي، إذ يسهم في تمكين الأفراد من فهم أسباب القرار ومراقبته، وبتيسر للقضاء الإداري ممارسة رقابته على مشروعية القرار. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بجلسة ٨/٧/٢٠٠١ إلى أن «القرار الإداري يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحققاً في الواقع والقانون».

ويثير التبليغ إشكالية تتعلق بمدى كونه شرطاً لصحة القرار أم شرطاً لنفاذه، إذ ذهب الفقه إلى أن التبليغ شرط لنفاذ القرار في مواجهة الأفراد وليس شرطاً لصحته، بمعنى أن القرار يبقى صحيحاً حتى لو لم يبلغ، غير أنه لا ينتج آثاره في مواجهة الأفراد إلا بعد التبليغ.

ويثير الشكل الإلكتروني إشكالية جديدة تتعلق بمدى كفاية التوقيع الإلكتروني لإضفاء الصفة الرسمية على القرار الإداري، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن التوقيع الإلكتروني يعد بديلاً كافياً عن التوقيع اليدوي في حال توافرت ضمانات الأمان والتحقق. وقد أشارت الدراسات الحديثة إلى أن المشرع المصري والعراقي لم ينظما أحكام التبليغ أو الإعلان الإلكتروني للقرارات الإدارية بشكل صريح، مما يثير إشكالية تتعلق بمدى كفاية التنظيم التشريعي في هذا المجال.

ويثير التأريخ إشكالية تتعلق بمدى كونه شرطاً جوهرياً في القرار الإداري، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن التأريخ يعد شرطاً جوهرياً لأنه يحدد بدء سريان القرار ومدى صحته الزمنية، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن التأريخ يعد شرطاً غير جوهري يمكن تصحيحه. وقد رجح القضاء المقارن الاتجاه الأول، حيث قرر أن التأريخ من الشكليات الجوهرية التي لا يصح القرار بدونها.

ويثير الشكل إشكالية تتعلق بمدى تأثير العيوب الشكلية على مسؤولية الإدارة في التعويض، إذ لا يؤدي عيب الشكل لوحده إلى تقرير مسؤولية الإدارة في التعويض وإن كان يشكل أساساً للحكم بالإلغاء، وهذا هو السائد في القضاء المقارن. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن العيب في صحة القرار الإداري، سواء كان عدم اختصاص أو عيب شكل، لا يؤدي بالضرورة إلى تحميل الجهة المصدرة للقرار مسؤولية التعويض، ما لم يكن العيب له تأثير على المضمون الأساسي للقرار.

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٧ قضائية، جلسة ٢٣/١١/١٩٥٧.

^٢ سلامة، شعبان عبد الحكيم. عيب الشكل في القرار الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢٢، ص ٧٨.

^٣ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٥٦٧ لسنة ٤٥ قضائية، جلسة ٨/٧/٢٠٠١.

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي والقضائي لعنصر الشكل في الأنظمة المقارنة

المطلب الأول: النظام العراقي والنظام المصري

يعد النظام العراقي من الأنظمة التي أولت عنصر الشكل اهتماما ملحوظا، وإن كان تنظيمها له يفتقر إلى الدقة في بعض الجوانب. فقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٣٨ على مبدأ حماية الحقوق والحريات، وهو ما يشكل إطارا دستوريا لعنصر الشكل في القرار الإداري. كما نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على جملة من الشكليات الواجب توافرها في القرار الإداري. وقد حددت حكومة العراق والبرلمان هذا القانون باعتباره نقطة انطلاق لجهود تحقيق اللامركزية والتحديث، حيث أدت مراجعة هذا القانون إلى تعزيز سلطة مجالس المقاطعات والمحافظين.

وقد تبنى القضاء الإداري العراقي موقفا واضحا من شكليات القرار الإداري، حيث قرر في العديد من أحكامه أن تخلف الشكليات الجوهرية يؤدي إلى بطلان القرار، بينما لا يؤدي تخلف الشكليات غير الجوهرية إلى البطلان. ويلاحظ أن المشرع العراقي لا يزال قابعا في ظل قاعدة «لا تسبب إلا بنص»، ومعظم القرارات الإدارية التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم محررة من التسبب الوجوبي، مما يثير إشكالية تتعلق بمدى كفاية الحماية الشكلية التي يوفرها النظام العراقي لحقوق الأفراد.

وقد أشارت الدراسات العراقية إلى أن قوة الدولة وصلابتها لا تكمن فقط في قوتها العسكرية فحسب بل في قوة إدارتها العامة، ومن هنا تظهر أهمية الشكليات كضمانة لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، حتى لا يكون القرار نقمة على الأفراد وأداة تعسفية في يد الإدارة لمواجهة الغير بها. وقد أكد الجبوري في مؤلفه «مبادئ القانون الإداري» على أن الشكليات تشكل ضمانة جوهرية للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية.

ويثير النظام العراقي إشكالية تتعلق بعدم وجود قانون موحد للإجراءات الإدارية، مما يؤدي إلى تباين الشكليات من جهة إدارية إلى أخرى. وقد دعا بعض الفقه العراقي إلى ضرورة إصدار قانون موحد للإجراءات الإدارية يحدد الشكليات الواجب توافرها في القرار الإداري بشكل دقيق. كما يثير النظام العراقي إشكالية تتعلق بمدى كفاية التنظيم التشريعي للشكل الإلكتروني للقرار الإداري، إذ لم يصدر تشريع خاص بالتوقيع الإلكتروني في المعاملات الإدارية، مما يثير تساؤلات حول مدى كفاية التوقيع اليدوي في القرارات الإدارية الإلكترونية.

وفي المقابل، يعد النظام المصري من أكثر الأنظمة القانونية تطورا في تنظيم عنصر الشكل، إذ يمتلك ترانًا قضائيا غنيا في هذا المجال. وقد نص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على جملة من الشكليات التي يجب أن يتضمنها القرار الإداري. وقد صدر هذا القانون ليحل محل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة، وبلغى جميع الأحكام المخالفة له. ويختص مجلس الدولة المصري دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية.

وقد ذهب القضاء المصري إلى أن التسبب يعد من الشكليات الجوهرية التي يترتب على تخلفها بطلان القرار. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن القرارات التي نص القانون على وجوب تسببها، فإذا لم تقم الجهة الإدارية بذلك وقع عيب شكلي في القرار يجعله مخالفا للقانون. كما تبنى القضاء المصري معيارا مرنا في التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، يقوم على مدى تأثير الشكليات على حقوق الأفراد.

وقد أكدت الدراسات المصرية أن عنصر الشكل والأسلوب في القرار الإداري يعد من العناصر التي تخضع للرقابة القضائية، حيث تؤكد الأحكام الصادرة في القضاء الإداري المصري أن كل الإجراءات والأساليب التي تنص عليها القوانين واللوائح والتي تهدف إلى حماية الموظفين العموميين أو

^١ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المادة ١٥.

^٢ الجبوري، ماهر صالح علاوي. مبادئ القانون الإداري. ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٥٦.

^٣ قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، المادة ١٠.

الأفراد من الأخطاء يجب أن تراعى. وقد أشار الطماوي في مؤلفه «الوجيز في القانون الإداري» الذي نشر في دار الفكر العربي بالقاهرة إلى أن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء.

وبلاحظ أن النظامين العراقي والمصري يتفقان في تبني مبدأ الشكليات الجوهرية، غير أنهما يختلفان في مدى تفصيل التنظيم التشريعي. فبينما يفصل المشرع المصري في تنظيم الشكليات، يكتفي المشرع العراقي بقواعد عامة تحتاج إلى تفسير. كما يختلف النظامان في موقفهما من التسبب، فبينما يعد التسبب في النظام المصري شرطاً جوهرياً لصحة القرارات التي تمس حقوق الأفراد، فإن النظام العراقي لا يلزم الإدارة بالتسبب إلا في حالات محددة.

ويشير النظام المصري إشكالية تتعلق بمدى إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية الفردية، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن التسبب يعد شرطاً جوهرياً في جميع القرارات الإدارية الفردية، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن التسبب لا يشترط إلا في القرارات التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم. وقد رجح القضاء المصري الاتجاه الثاني. وقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على ضرورة تسبب القرارات الإدارية المتعلقة بفرض الجزاءات التأديبية، مما يعزز من أهمية التسبب في القرارات الإدارية الفردية.

ويشير النظام المصري إشكالية تتعلق بمدى تأثير العيوب الشكلية على القرار الإداري الصادر من جهة مختصة، إذ ذهب بعض الفقه إلى أن العيوب الشكلية غير الجوهرية لا تؤدي إلى بطلان القرار وإنما إلى إمكانية تصحيحه، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن العيوب الشكلية غير الجوهرية لا تؤدي إلى بطلان القرار ولا إلى إمكانية تصحيحه، وإنما تؤدي إلى عدم نفاذه. وقد رجح القضاء المصري الاتجاه الأول.

ويعد النظام المصري من أكثر الأنظمة التي أولت اهتماماً بالشكل الإلكتروني للقرار الإداري، إذ أصدر قانون التوقيع الإلكتروني رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي نظم استخدام التوقيع الإلكتروني في المعاملات الإدارية. غير أن الدراسات الحديثة تشير إلى أن المشرع المصري لم ينظم بشكل صريح أحكام التبليغ أو الإعلان الإلكتروني للقرارات الإدارية، مما يثير إشكالية تتعلق بمدى كفاية التنظيم التشريعي في هذا المجال.

المطلب الثاني: النظام الإيراني والمقارنة بين الأنظمة الثلاثة

يتميز النظام الإيراني بخصوصية تتعلق بطبيعة النظام القانوني الذي يجمع بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي. وقد تأثر تنظيم عنصر الشكل في القرار الإداري بالعديد من العوامل التاريخية والدينية والثقافية. ويعد ديوان العدالة الإدارية في إيران أعلى مرجع قضائي إداري، وله قانون خاص به هو قانون تشكليات و آئين دادرسی دیوان عدالت اداری المصوب سنة ١٣٩٢. وقد نص هذا القانون على جملة من الشكليات التي يجب أن تتوافر في القرار الإداري، ومن أبرزها التكليف بتقديم طلب إلى الجهاز المعني بشأن القيام بأمر إداري أو الامتناع عن القيام به من قبل الأشخاص. وفي هذه الحالة، وفقاً لتصريح القانون، يكلف الجهاز بأن يبلغ ذا النفع جواباً قطعياً كتابياً خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر، نفيًا أو إثباتاً.

وقد أكد القانون الإيراني على مبدأ استماع ذي النفع، حيث يكلف الجهاز المعني بتلقي طلب ذي النفع للقيام بأمر إداري أو الامتناع عن القيام به، ويتعين عليه تقديم جواب مكتوب قطعي خلال ثلاثة أشهر. كما نص القانون على إبلاغ القرارات والإجراءات القطعية من قبل الإدارة إلى الأشخاص ذوي النفع، وفقاً للمادة التصريحية، التي تعد خطوة مفيدة لتحقيق الحقوق الدفاعية للأشخاص من خلال إمكانية الوصول إلى الوثائق الإدارية والإحاطة بأسباب ومستندات القرار الإداري. وقد أشارت الدراسات الإيرانية إلى أن القانون المذكور مشتمل على مئة وأربع وعشرين مادة وتسع وثلاثين تبصرة.

^١ الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٢٥٣.

^٢ قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المادة ٦١.

^٣ قانون تشكليات و آئين دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ١٣٩٢، ماده ١٦.

ويلاحظ أن المشرع الإيراني قد أولى اهتماما خاصا لشكليات التبليغ والتسبيب في القرارات الإدارية الفردية، نظرا لما لهذه الشكليات من أثر في حماية حقوق الأفراد. وفي حال عدم استجابة الإدارة أو امتناعها عن تسجيل الطلب وتقدم إلى الأشخاص المتقدمين، يعد ذلك مخالفة إدارية وفقا لأحكام القانون.

غير أن التنظيم التشريعي لعنصر الشكل في النظام الإيراني يبقى أقل تفصيلا من نظيره العراقي والمصري. وقد أشارت الدراسات المقارنة إلى أن المشرع الإيراني وفر تنظيما أكثر تفصيلا في قانون ديوان العدالة الإدارية مقارنة بالمشرع العراقي الذي أخضع إجراءات إقامة دعوى الإلغاء لأحكام قانون المرافعات المدنية وقانون مجلس شورى الدولة. غير أن هذا التفصيل يتعلق بالإجراءات القضائية أكثر من تعلقه بالشكليات الإدارية للقرار نفسه.

وقد أشار الفقه الإيراني إلى أن الشكليات في القرار الإداري تنقسم إلى شكليات جوهرية وشكليات غير جوهرية، وأن تخلف الشكليات الجوهرية يؤدي إلى بطلان القرار. غير أن القضاء الإداري الإيراني لم يستقر على معيار ثابت للتمييز بين النوعين، مما أدى إلى تباين في الأحكام القضائية. وقد أكدت الدراسات الإيرانية أن بعض الأصول الإدارية في إيران لا تزال مغفولة بسبب عدم وجود قوانين شاملة تحكم القرارات والإجراءات الإدارية، في حين أن بعض الأنظمة القانونية الأخرى مثل النظام الإنجليزي قد رسخت حق الاستماع بشكل واضح.

وعند المقارنة بين الأنظمة الثلاثة، يتضح أن النظام المصري يمتلك أكثر التنظيمات تطورا وتفصيلا لعنصر الشكل، يليه النظام العراقي ثم النظام الإيراني. ويعزى هذا التباين إلى عوامل تاريخية وقانونية مختلفة، منها مدى تأثير الفقه والقضاء في تطور النظام القانوني، ومدى تأثير النظام القانوني بالتجارب المقارنة الأخرى.

ويلاحظ أن الأنظمة الثلاثة تتفق في تبني مبدأ الكتابة كشكل جوهري للقرار الإداري الفردي، غير أنها تختلف في تنظيم باقي الشكليات. فبينما يلزم النظام المصري الإدارة بالتسبيب في القرارات التي تمس حقوق الأفراد، يكتفي النظام العراقي بالتسبيب في حالات محددة، بينما يلزم النظام الإيراني بالتسبيب في القرارات التأديبية وبعض القرارات الأخرى التي حددها القانون.

ويشير تباين الأنظمة الثلاثة في تنظيم الشكل إشكالية تتعلق بمدى تأثير هذا التباين على حماية حقوق الأفراد، إذ يلاحظ أن النظام المصري يوفر حماية أكثر فعالية لحقوق الأفراد بفضل تنظيمها التفصيلي للشكليات، بينما يوفر النظامان العراقي والإيراني حماية أقل بسبب الاكتفاء بقواعد عامة. ومن هنا تظهر الحاجة إلى تطوير التنظيم التشريعي في النظامين العراقي والإيراني.

ويشير تخلف الشكليات غير الجوهرية إشكالية تتعلق بمدى تأثير العيوب الشكلية على مسؤولية الإدارة في التعويض، إذ لا يؤدي عيب الشكل لوحده إلى تقرير مسؤولية الإدارة في التعويض وإن كان يشكل أساسا للحكم بالإلغاء، وهذا هو السائد في القضاء المقارن. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن العيب في صحة القرار الإداري، سواء كان عدم اختصاص أو عيب شكل، لا يؤدي بالضرورة إلى تحميل الجهة المصدرة للقرار مسؤولية التعويض، ما لم يكن العيب له تأثير على المضمون الأساسي للقرار.

ويشير التطور التكنولوجي إشكالية مشتركة بين الأنظمة الثلاثة تتعلق بمدى كفاية التنظيم التشريعي للقرار الإداري الإلكتروني. وقد أشارت الدراسات المقارنة الحديثة إلى أن المشرع العراقي والمصري لم ينظما بشكل صريح أحكام التبليغ أو الإعلان الإلكتروني للقرارات الإدارية، مما يشير إشكالية تتعلق

^١ قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ (المعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧).

^٢ طباطبائي مومني، منوچهر. حقوق اداری. تهران: سمت، ١٣٩٠، ص ١٨٥.

بمدى كفاية التنظيم التشريعي في هذا المجال. وقد أوصت هذه الدراسات بضرورة تفعيل الدور الإبداعي للقضاء الإداري في تنظيم القرارات الإدارية الإلكترونية، وسد الفراغ التشريعي الحالي عبر إصدار قانون خاص ينظم المعاملات الإدارية الإلكترونية.

نتائج

خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج المهمة، يمكن إجمالها في النقاط التالية: أولاً، يعد عنصر الشكل عنصراً جوهرياً في القرار الإداري الفردي، لا يقوم القرار إلا به، وهو يلعب دوراً مزدوجاً في حماية حقوق الأفراد وضمان حسن سير الإدارة. ثانياً، يتباين تنظيم عنصر الشكل بين الأنظمة الثلاثة، حيث يعد النظام المصري الأكثر تطوراً وتفصيلاً، يليه النظام العراقي ثم النظام الإيراني. ثالثاً، تتفق الأنظمة الثلاثة في تبني تقسيم الشكليات إلى جوهرية وغير جوهرية، غير أنها تختلف في وضع المعيار الدقيق للتمييز بينهما. رابعاً، يلاحظ قصور في التنظيم التشريعي لعنصر الشكل في النظامين العراقي والإيراني، مما يؤدي إلى تباين في الأحكام القضائية وعدم استقرار المعايير. خامساً، يعد التسبب من الشكليات الجوهرية في النظام المصري، بينما لا يحظى بهذه المكانة في النظامين العراقي والإيراني. سادساً، يعد التبليغ شرطاً لنفاذ القرار في الأنظمة الثلاثة، وليس شرطاً لصحته. سابعاً، يلاحظ أن النظام المصري هو الأكثر تطوراً في تنظيم الشكل الإلكتروني للقرار الإداري، يليه النظام العراقي ثم النظام الإيراني.

توصيهها

بناءً على النتائج المتوصل إليها، توصي الدراسة بما يلي: أولاً، ضرورة تطوير التنظيم التشريعي لعنصر الشكل في النظامين العراقي والإيراني، من خلال الاستفادة من التجربة المصرية في هذا المجال. ثانياً، اعتماد معيار واضح ودقيق للتمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، يقوم على مدى تأثير الشكليات على حقوق الأفراد. ثالثاً، توسيع نطاق إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية الفردية، لما في ذلك من أثر في تعزيز الشفافية والمساءلة. رابعاً، تعزيز الرقابة القضائية على شكليات القرار الإداري، من خلال وضع معايير قضائية موحدة. خامساً، إجراء المزيد من الدراسات المقارنة في هذا المجال، لتتقاسم رؤية علمية تساهم في تطوير التشريعات الإدارية في الأنظمة المقارنة. سادساً، تدريب العاملين في الإدارة على أهمية الشكليات الجوهرية وأثرها في صحة القرار الإداري. سابعاً، إصدار تشريعات خاصة بالتوقيع الإلكتروني والتبليغ الإلكتروني في النظامين العراقي والإيراني، على غرار التجربة المصرية. ثامناً، إصدار قانون موحد للإجراءات الإدارية في العراق يحدد الشكليات الواجب توافرها في القرار الإداري بشكل دقيق.

المصادر

1. الجبوري، ماهر صالح علاوي. القانون الإداري. الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٩.
2. الجبوري، ماهر صالح علاوي. مبادئ القانون الإداري. ط ١، ٢٠٠٩.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٧ قضائية، جلسة ٢٣/١١/١٩٥٧.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٥٦٧ لسنة ٤٥ قضائية، جلسة ٨/٧/٢٠٠١.
5. الزحيلي، وهبة. الفقه الإسلامي وأدلته. دمشق: دار الفكر، ١٩٩٧.
6. سلامة، شعبان عبد الحكيم. عيب الشكل في القرار الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢٢.
7. طباطبائي مومني، منوچهر. حقوق ادارى. تهران: سمت، ١٣٩٠.
8. الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦.

9. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
10. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
11. قانون تشكيلات و آئين دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ١٣٩٢.
12. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
13. قانون مجلس شوری الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ (المعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧).