The Jurisdiction in Litigation Before the Courts of (Comparative Study)Administrative Judge:

Sadiq Mohammed Ali
Public Law – Administrative Law /College of Law/ University of Babylon
dr.sadiqalhusainy@yahoo.com

Submission date: 24/3/2019 **Acceptance date**: 3/4/2019 **Publication date**: 7/5 /2019

Abstract

The theory of jurisdiction in the judiciary , generally, based on elements: functional, qualitative and spatial jurisdiction, and is concerned with identifying disputes that belong to the jurisdiction of each court. It also supposes the multiplicity of courts within the judicial system to simplify litigation procedures and meet the requirements of justice. Therefore, the legislator is concerned with the split the jurisdiction of the courts into different courts. Thus, the administrative judiciary, when it originated in France, evolved in many periods until it reached the diversity and multiplicity that allowed the judiciary to meet the requirements of justice. Consequently the Act of May 24, 1872, authorized the French State Council the jurisdiction of authorized judiciary, after that established the administrative courts in 1957, and courts of appeal in 1987. In Iraq, the Iraqi legislator after had adopted the double justice in the second amendment to the Iraqi State Council Amended Act. No. (65) of 1979. After that enacted the Fifth Amendment to occur An important development in the rules of jurisdiction. However, the legal regulation of these rules still needs a lot of legislative solutions because of the many practical problems raised by the issue of jurisdiction in parallel with the shortage of the relevant legal texts.

Key Words: Functional Jurisdiction, Qualitative Jurisdiction, Spatial Jurisdiction, Administrative Court, Staff Court, Supreme Administrative Court

(الاختصاص في التقاضي امام محاكم القضاء الاداري في العراق)- دراسة مقارنة

صادق محمد علي
فرع القانون العام تخصص قانون اداري/كلية القانون/ جامعة بابل

الخلاصة

تستند نظرية الاختصاص في القضاء عموماً على عناصر تتمثل بالاختصاص الوظيفي والنوعي والمكاني، وتهتم بتحديد المنازعات التي تدخل في ولاية كل محكمة، كما تفترض تعدد المحاكم داخل النظام القضائي؛ لتبسيط اجراءات التقاضي وتلبية متطلبات العدالة، اذ لا يتصور ان تكون هناك محكمة واحدة تفصل في جميع المنازعات؛ من ذلك فان المشرع يهتم بتوزيع ولاية القضاء على المحاكم المختلفة، وعلى ذلك نجد ان القضاء الاداري عندما نشأ في فرنسا قد قطع مراحل متعددة حتى وصل الى التعدد والتنوع الذي سمح للقضاء بتلبية متطلبات العدالة؛ فقانون ٢٤ ايار ١٨٧٢ منح مجلس الدولة الفرنسي ولاية القضاء المفوض، وتلا ذلك ولو بعد حين انشاء المحاكم الادارية عام ١٩٥٧، ومن ثم انشاء المحاكم الاستئنافية عام ١٩٨٧، وكذلك الحال في العراق فبعد ان تبنى المشرع العراقي القضاء المزدوج في التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل جاء التعديل الخامس ليحدث تطوراً مهماً في قواعد الاختصاص القضائي. لكن رغم ذلك بقي التنظيم القانوني لهذه القواعد يحتاج الى الكثير من الحلول التشريعية بالنظر لكثرة المشاكل العملية التي يُثيرها موضوع الاختصاص القضائي بموازاة فقر النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الشأن.

الكلمات الدالة: الاختصاص الوظيفي، الاختصاص النوعي، الاختصاص المكاني، محكمة القضاء الاداري، محكمة قضاء الموظفين، المحكمة الادارية العليا.

by University of Babylon is licensed under a Journal of University of Babylon for Humanities (JUBH)
Creative Commons Attribution 4.0 International License

١ – المقدمة

١–١: التعريف بموضوع البحث وأهميته

تُعنى قواعد الاختصاص بتحديد المنازعات التي تدخل في ولاية كل محكمة، وتفترض قواعد الاختصاص تعدد المحاكم داخل النظام القضائي؛ لتبسيط اجراءات التقاضي وتلبية متطلبات العدالة اذ لا يتصور ان تكون هناك محكمة واحدة تفصل في جميع المنازعات؛ من ذلك فان المشرع يهتم بتوزيع ولاية القضاء على المحاكم المختلفة، وعلى ذلك نجد ان القضاء الاداري عندما نشأ في فرنسا قد قطع مراحل متعددة حتى وصل الى التعدد والتنوع الذي سمح للقضاء بتلبية متطلبات العدالة فقانون ٢٤ ايار ١٨٧٢ منح مجلس الدولة الفرنسي ولاية القضاء المفوض، وتلا ذلك ولو بعد حين انشاء المحاكم الادارية عام ١٩٥٧، ومن ثم انشاء المحاكم الاستئنافية عام ١٩٨٧، وكذلك الحال في العراق فبعد ان تبنى المشرع العراقي القضاء المزدوج في التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل جاء التعديل الخامس ليحدث تطوراً مهماً في قواعد الاختصاص القضائي. لكن رغم ذلك بقي التنظيم القانوني لهذه القواعد يحتاج الى الكثير من الحلول التشريعية بالنظر لكثرة المشاكل العملية التي يُثيرها موضوع الاختصاص القضائي بموازاة فقر النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الشأن.

١–٢ مشكلة البحث: تتحدد مشكلة البحث في القصور التشريعي الذي انتاب موقف المشرع العراقي في تنظيمه قواعد الاختصاص الاختصاص القضائي بأنواعه كافة، فضلاً عن النقص التشريعي الواضح في تنظيم بعض الاوضاع القانونية الخاصة بقواعد الاختصاص. الامر الذي أخل بموجبات حق التقاضي للأفراد والسرعة في حسم المنازعات؛ من ذلك جاء البحث ليضع بعض الحلول الذي يراها ناجعة لحل هذه الاشكاليات عبر الاستعانة بمناهج البحث التي سيتم الاشارة اليها.

١–٣ نطاق البحث: ترتكز نظرية الاختصاص في القضاء عموماً على عناصر تتمثل؛ بالاختصاص الوظيفي والنوعي والمكاني، وعلى ذلك سيتحدد نطاق البحث في تناول هذه العناصر.

١–٤ منهجية البحث: سيعتمد البحث لغرض الوصول الى غاياته المنهج التحليلي المقارن؛ عبر تحري اتجاهات التشريع في الدول محل المقارنة المتمثلة بفرنسا ومصر لغرض تدعيم الصياغة القانونية لنظرية الاختصاص في التقاضي الاداري في العراق.

١–٥ خطة البحث: لغرض الاحاطة بموضوع البحث وأهميته فضلنا تقسيم دراسته على وفق مبحثين؛ يتناول الاول الاختصاص المتعلق بالوظيفة والاختصاص المكاني، فيما يخصص الثاني لتناول الاختصاص النوعي، ويلي ذلك خاتمة البحث التي تتضمن أهم التوصيات التي خلص اليها البحث.

٢ – المبحث الاول: الاختصاص المتعلق بالوظيفة والاختصاص المكاني

يقصد بالاختصاص المتعلق بالوظيفة ببساطة ما يدخل في اختصاص المحكمة من الدعاوى وما يخرج عن هذا الاختصاص، ويعد الاختصاص الوظيفي من النظام العام؛ فللخصوم أن يتمسكوا به في جميع مراحل الدعوى، كما ان للمحكمة ان تحكم به من تلقاء نفسها[١، ص٤١].

أما الاختصاص المكاني فيقصد به القواعد التي تبين الحدود المكانية لاختصاص المحاكم، وتتحدد هذه القواعد في القضاء المدني أما وفق موطن المدعى عليه أو سبب الدعوى. فالأصل أن تقام في محكمة اقامة المدعى عليه تطبيقاً للقاعدة الفقهية القاضية بأن المدعي يسعى الى المدعى عليه في محكمة موطنه. وقواعد الاختصاص المكاني لا تعد من

النظام العام، ومن ثم لا تستطيع المحكمة اثارته من تلقاء نفسها، كما يجب ابداؤه قبل التعرض لموضوع الدعوى بحسبانه من الدفوع الشكليه[١، ص٦٠].

وعلى ذلك سنتولى بحث قواعد هذين الاختصاصين في العراق والدول محل المقارنة وفقا لما يأتي:

٢-١ المطلب الاول/الاختصاص المتعلق بالوظيفة

لغرض اعطاء صورة واضحة حول قواعد هذا الاختصاص سنوزع دراسته في فرعين، وكما يأتي:

٢-١-١ الفرع الاول/الاختصاص الوظيفي في الدول محل المقارنة

يلاحظ ابتداءً في فرنسا ان مجلس الدولة الفرنسي ومنذ حكمه في قضية كادو (cadot) عد قاضي القانون العام في المنازعات الادارية بعد أن كانت اختصاصاته محددة بالحالات المنصوص عليها في القانون.[٢] مع الاخذ بعين الاعتبار بعض المنازعات التي تخرج عن ولاية القضاء الاداري، وتقع هذه المنازعات عموماً في العناوين الآتية:

أولاً- منازعات مستثناة بنص القانون. كما في المنازعات المتصلة بحالة الاشخاص؛ كالاسم والجنسية والموطن والزواج والبنوة والأهلية والموطن، إلا اذا تعلق الامر بهذه المسائل بقرار أو مرسوم.

يضاف الى ماتقدم النقل بالبريد والضمان الاجتماعي ومسؤولية الادارة عن الاضرار التي تحدثها مركباتها، ويشمل ذلك النقل البحري والنهري والجوي، فضلاً عن مسؤولية البلديات والقرى في حالة العصيان.

ثانياً: المنازعات المتعلقة بأعمال الادارة التي تستخدم فيها اساليب القانون الخاص. ويشمل ذلك أموال الادارة الخاصة والعقود المدنية للإدارة ومنازعات المرافق العامة الاقتصادية عدا المنازعات المتصلة بتنظيمها وسير العمل فيها، وكذلك المتصلة بالوظائف القيادية فيها. ثالثاً: منازعات المتصلة بالحريات الفردية والملكية الخاصة.كما في الاستيلاء أو الغصب والاعتداء المادي اذا ما توافرت شروطها. رابعاً: المسائل الاولية لبعض المنازعات القضائية.كما في تفسير القرارات الادارية التنظيمية، وكذلك القرارات الفردية إلا اذا وجدت صعوبة فيها. هذا الى جانب تقدير مشروعية القرارات الادارية[٣].

وفي مصر فقد نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ على (يختص القضاء بالفصل في كافة المنازعات والجرائم.....)[*]، ولم ينص قانون المرافعات على قيود لولاية القضاء عموماً إذ وردت هذه الاستثناءات في القوانين، فقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل على: لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة[**].

وكذلك تخرج المنازعات المتعلقة بالحالة المدنية للأشخاص عدا الجنسية ما لم تنشأ عن قرار اداري، والمنازعات المتصلة بالعقود المدنية للإدارة والمنازعات المتصلة بشركات القانون العام عدا ما استثني منها بنص صريح.كما في تأديب العاملين في القطاع العام، وكذلك المسائل الاولية المتعلقة بتفسير القوانين وفحص مشروعيتها، مع الاخذ بالحسبان نص المادة(١٦) من قانون السلطة القضائية التي أوجبت على المحاكم العادية عند الدفع امامها بدفع تختص بالفصل فيه جهة اخرى ان توقف النظر في القضية وتحدد للخصم الموجه اليه الدفع ميعادا ليستصدر فيه حكما من الجهة المختصة، وإذا لم تر لزوم ذلك اغفلت الدفع وفصلت في موضوع الدعوى، أما اذا لم يستطع الخصم في استصدار حكم في المدة المحددة فللمحكمة ان تفصل في الدعوى.

[*] ينظر المادة (١٨٨) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

[**] ينظر المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

أما الاستيلاء أو الغصب فينعقد الاختصاص به للقضاء الاداري، وكذلك بالنسبة للتعدي فيختص به القضاء الاداري حسب الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء[٣،ص٢٠٨-٢١٠]. هذا على خلاف الحال في فرنسا[٣،ص٣٧٤-٣٨١] والعراق (كما سنبين).

وأخيراً نذكر عدم اختصاص مجلس الدولة المصري بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة الذي يعد من اختصاص المحكمة الدستورية العليا استناداً لنص المادة (٩٢) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، والمواد (٢٥-٢٧) من القانون رقم(٤٨) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨.

٢-١-٢ الفرع الثاني/ الاختصاص الوظيفي في العراق

أكد قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ على مبدأ الولاية العامة للقضاء اذ نص على:

(تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص)[*].

ويلاحظ ان قانون المرافعات المدنية لم ينص على قواعد الاختصاص العام الدولي للمحاكم العراقية؛ مكتفياً بما ورد في القانون المدني[**]. كما لم يشر الى الاستثناءات الواردة على ولاية القضاء تاركاً ذلك للنصوص الواردة في القوانين والاتفاقيات. وتمثلت هذه الاستثناءات وفقاً لذلك بما يأتي:

أولا:أعمال السيادة :نصت المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي[***] (الملغاة)[****] على :(لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يلي :

أ- أعمال السيادة ويعتبر من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

ب- القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية[*****].

يلاحظ على هذا النص عدة أمور أولها: إن هذا النص يعد الأوحد الذي أورد مثالاً لأعمال السيادة، إذ اكتفت النصوص القانونية السابقة لهذا النص بالإشارة إلى منع القضاء من النظر في أعمال السيادة دون أن تورد تعريفاً أو أمثلة لها[******].

ثانياً: القرارات المحصنة بموجب نص.

نصت المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي (الملغاة) على:(لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يلي: (أ.....ب.....ج: القرارات التي رسم القانون طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها).

يلاحظ على نظامنا القضائي في مرحلتي القضاء الموحد والمزدوج كثرة الاستثناءات الواردة على ولايته سيما تلك التي تنضوي تحت الفقرة (ج) من المادة آنفة الذكر[*******][٤].

---

[*]ينظر المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[**] المادة (١٤-١٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

[***] استبدلت تسمية مجلس شورى الدولة (بمجلس الدولة) بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٤٥٦) في ٧-٨-٢٠١٧.

[****] ينظر المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

[*****] ينظر قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل .

[******] ينظر نص المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[*******] أدخل المشرع العراقي ضمن حكم الفقرة (ج) طائفة كبيرة من الاستثناءات يمكن ردها الى مجموعتين الأولى المنازعات التي استبعدها المشرع من ولاية القضاء لكنه انشأ لجان إدارية تختص بالنظر في منازعاتها وتكون قراراتها باته، ومن أمثلة هذه الطائفة من الاستثناءات ما جاء بنص المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، ونص المادة (٣٣) من قانون الإصلاح الزراعي

ونظراً لما تمثله هذه الاستثناءات وكثرتها من تعارض مع المبادئ الدستورية والقانونية التي تؤكد الولاية العامة للقضاء، فقد اتجه المشرع العراقي وفي تشريعات ما بعد عام ٢٠٠٣ إلى تأكيد هذا المبدأ، وتجسد ذلك عبر مجموعة من الاتجاهات المهمة نلخصها بالآتي:

١. في الدستور: نصت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)[*].

ويلاحظ بهذا الصدد إن المشرع العراقي قد استعار هذا النص وعباراته من نص المادة (٦٨) من دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ التي نصت على (يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار من رقابة القضاء)[**] ، ولا نستثني من ذلك إلا عبارة القضاء الواردة في نهاية النص؛ إذ استخدم المشرع العراقي عبارة الطعن بدلاً عنه، وهنا نلاحظ أمرين: الأول ان النصين حملا معهما سمة مهمة، وهي أنهما لا يتوقفان عند حد تحصين أي عمل من الطعن، والثاني إن المشرع العراقي استخدم عبارة الطعن في عجز النص في حين استخدم المشرع المصري عبارة رقابة القضاء؛ الأمر الذي جعل من نص المشرع المصري أكثر دقة من نظيره العراقي؛ فعبارة الطعن عبارة مرنة بحسبانها تشمل طريقي الطعن الإداري والقضائي، ومن ثم وبموجب النص يمكن تحصين بعض الأعمال من الطعن القضائي وإناطة مهمة النظر فيها للجان إدارية متخصصة، وهذا ما حصل فعلاً بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وهذا ما نراه غير متفق مع قصد المشرع العراقي والمبادئ العامة التي تعد من دعوى الإلغاء دعوة مفتوحة في مواجهة كل قرار إداري؛ على وفق ما أكده مجلس الدولة الفرنسي الذي اتجه إلى عد القوانين التي تحصن بعض الأعمال من رقابة القضاء عديمة الأثر رغم عدم اختصاصه ببحث دستورية القوانين[٥].

٢. في القوانين :

أ- في عام ٢٠٠٥ صدر عن المشرع العراقي قانون مهم حمل اسم (قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى)، وجاء في نص المادة الأولى من هذا القانون (تلغى النصوص القانونية أينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتباراً من ١٧-٧-١٩٦٨ لغاية ٩-٤-٢٠٠٣. التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل)، كما جاء في المادة (٣) من القانون نفسه(تستثنى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة من أحكام هذا القانون)[٦] ، وهذا الاستثناء أُلغي بموجب قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ قانون التعديل الاول للقانون المذكور.[* **]

---

(١١٧) لسنة ١٩٧٠ والمواد ٥٥، ٣٣، ٣٥، ٣٧ الخاص بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها بموجب قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢، والمادة (٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٣ فيما يتعلق بالقبول والانتقالات والامتحانات والعقوبات التي تفرض على الطلبة والرسوب. الثانية: الاستثناءات التي أوردها المشرع على ولاية القضاء وانشأ لجان إدارية مختصة للنظر في منازعاتها لكنه أجاز لذوي العلاقة الاعتراض عليها أمام محكمة التمييز. وفي أمثلة هذا الاستثناء نذكر ما نصت عليه المادة(١١٠) من قانون نقابة المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، وكذلك نذكر ما جاء في المادة ٢٠ /أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ التي قررت إناطة الطعن بقضايا المتقاعدين (لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين) وإمكانية الطعن في قرارات أمام محكمة التمييز.

[*] ينظر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[**] وقد ردد العبارات ذاتها نص المادة (٩٧) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

[***] من قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ قانون التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٣٥٤)في ٢٠١٥/٣/٢

ب- في عام ٢٠٠٦ صدر عن المشرع العراقي قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، ونص في المادة (١٩) منه على أن (تختص المحاكم الإدارية في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون)[7] ، تجدر الإشارة إلى ان منازعات الجنسية وفقا للقانون الملغى كانت مستبعدة من الطعن قضائياً[*][٨].

الفرع الثاني: منازعات العقود الادارية: اذ يلاحظ عدم اختصاص القضاء الاداري بمنازعات العقود الادارية لغاية كتابة سطور بحثنا هذا، ونرى حرياً بالمشرع العراقي اخضاعها لولاية القضاء الاداري تلبية للحكمة من وجود قضاء اداري متخصص؛ لكن هذا مشروط بتوفير متطلبات ذلك عبر انشاء المحاكم التي نص عليها التعديل الخامس،لا بل نرى ضرورة أن تكون هناك محكمة للقضاء الاداري وأخرى لقضاء الموظفين في كل محافظة.

ثالثاً: طلبات التعويض المرفوعة بصف أصلية: لا يختص القضاء الاداري في العراقي عموماً بنظر طلبات التعويض المرفوعة بصفة أصلية وإنما بصفة تبعية نتيجة لإقامة دعوى الالغاء.

رابعاً: الدعاوى المقامة على من يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية.

إذ نص قانون امتيازات الممثلين الدبلوماسيين رقم ٤ لسنة ١٩٣٤ على استثناء الممثلين الدبلوماسيين للدول الاجنبية والأشخاص الذين يعدون من حاشيتهم على وفق التعامل الدولي من ولاية المحاكم إلا إذا تنازل عنها بحسبانها مقررة إحتراماً لسيادة الدولة الاجنبية.

الفرع الرابع: النظر في دستورية القانون: فهو معقود للمحكمة الاتحادية العليا وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اذ نصت المادة(٩٣) على اختصاص المحكمة ب (أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. ثانياً: تفسير نصوص الدستور....).

ويلاحظ عبر دراستنا للاختصاص الوظيفي في العراق والدول محل المقارنة الآتي:

١-لا وجود لما يسمى بقضاء التفسير في قضاء مجلس الدولة العراقي، أما في مصر فان الامر جوازي استناداً الى نص المادة (١٦) من قانون تنظيم السلطة القضائية، وفي فرنسا فقد ورد ذلك ضمن اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة استئناف كما سنبين. علماً ان المشرع اللبناني كان قد قرر هذا الاختصاص وبصريح النص لمجلس شورى الدولة اللبناني عندما نص (على المحاكم العدلية أن ترجئ بت الدعاوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحيتها)[**].

٢- لا يختص القضاء الاداري العراقي بنظر منازعات الاستيلاء أو الغصب والتعدي المادي؛ وهذا يعود اساساً كما أشرنا الى عدم اختصاصه بنظر طلبات التعويض إلا اذا رفعت بصفة تبعية لقرار اداري غير مشروع. وهذا ما يعد أحد العيوب المثبتة على اختصاص القضاء الاداري في العراق.

٣- أخضع الفقه والقضاء الاداري الفرنسي أعمال السيادة لتقدير القضاء الاداري على وفق معيار القائمة القضائية؛ الذي يمثل خلاصة التطور الفقهي والقضائي فيما يتصل بتمييز أعمال السيادة وتحديدها.بينما تصدى لها المشرعين العراقي والمصري بنص دستوري يحظرها. ونجد ان اعتماد معيار القائمة القضائية أولى بالإتباع للموازنة بين دواعي النظرية وما تمليه المصلحة العليا للدولة والاتجاه الذي يهاجمها ويدعوا الى زوالها.

---

[*] نصت المادة (٩) من قانون الجنسية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣ الملغى على : (يكون القرار الصادر بموجب المادتين السادسة والثامنة من هذا القانون، والفقرة (١) من المادة الثالثة من القانون رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٤ نهائياً وغير قابل للاعتراض عليه لدى أية جهة كانت، ويلاحظ ان هذه المادة حذفت وحل محلها نص اخر بموجب التعديل الاول رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٦٤، وألغيت المادة مرة ثانية وحل محلها نص اخر بموجب التعديل الثاني رقم ١٤٧ لسنة ١٩٦٨، واستتبع ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٤١٣ في ١٥-٤-١٩٧٥ الذي منع بمقتضاه المحاكم من النظر في دعاوى الجنسية، مع جواز الاعتراض على قرارات وزير الداخلية لدى رئيس الجمهورية ويكون قراره قطعياً.

[**] ينظر المادة (٦٥-٤)من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٤٩ بتاريخ ١٤-حزيران-١٩٧٥.

٤- أخضع المشرع العراقي منازعات الجنسية لولاية القضاء الاداري في العراق إلا ان صياغة نص الماد (١٩) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ جاءت معيبة، من حيث لا وجود لمحاكم ادارية وقت سن القانون، كما ان المقصود هو محكمة القضاء الاداري وفقا لتسميتها الدقيقة.هذا الى جانب ان المشرع جاء بعبارة مطلقة في اختصاص القضاء الاداري بنظر المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون الجنسية، وكان الاحرى بالمشرع العراقي أن يستدرك ويقيد ذلك بعبارة (..... اذا نشأت عن قرار اداري).

٢-٢ المطلب الثاني : الاختصاص المكاني

أشرنا الى ان الاختصاص المكاني يُعنى بالقواعد التي تبين اختصاص المحاكم على وفق حدود مكانية معينة ومن سنقسم دراسة هذا المطلب الى فرعين، وكما يأتي:

٢-٢-١الفرع الاول/الاختصاص المكاني في الدول محل المقارنة

يلاحظ ابتداءً في فرنسا ان قانون عام ١٩٥٣ نص على انشاء محكمة ادارية في كل اقليم في جمهورية فرنسا، كما نص قانون ١٩٨٧ على انشاء خمس محاكم استئنافية.

أما في مصر فيلاحظ ان قانون مجلس الدولة نص على:

(يكون مقر المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها، ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل، وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة....)[*]..

وبشأن محكمة القضاء الاداري نص على (... ويكون مقر محكمة القضاء الإدارى مدينة القاهرة، ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين، ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بقرار من رئيس مجلس الدولة ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإدارى في المحافظات الأخرى، وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها- بقرار من رئيس المجلس- أن تعقد جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخل في دائرة اختصاصها)[**].

وبالنسبة للمحاكم التاديبية فقد نص على (يكون مقر المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها ثلاث مستشارين، ويكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول، والثانى والثالث في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس و يجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية)[***].

(وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة)[****].

يلاحظ مما تقدم ان المشرع المصري لم يتبن من حيث المبدأ توزيع المحاكم وفق أُسس مكانية.

---

[*] ينظر نص المادة (٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[**] ينظر المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[***] ينظر نص المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[****] ينظر المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٢-٢-٢ الفرع الثاني/الاختصاص المكاني في العراق

لم تظهر قواعد الاختصاص المكاني في التقاضي أمام محاكم القضاء الاداري في العراق إلا بعد التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، اذ نص قانون مجلس الدولة على:

(تشكل محكمة للقضاء الاداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعد في المناطق الاتية:-

أ – المنطقة الشمالية، وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.

ب- منطقة الوسط، وتشمل محافظات بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج – منطقة الفرات الاوسط، وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.

د- المنطقة الجنوبية، وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة)[*].

اضافة الى ما تقدم أجاز المشرع وعند الاقتضاء انشاء محاكم أخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات عبر بيان يصدره وزير العدل، بناءً على اقتراح من هيأة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية[**].

ويلاحظ على الرغم من ان تعدد المحاكم وانتشارها يعد من مستلزمات تبسيط اجراءات التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات والتيسير على الافراد في اقتضاء حقوقهم؛ عبر تقريب جهات القضاء؛ إلا ان المشرع العراقي لم يتجه الى تعدد هذه الجهات إلا في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، ورغم اجازة المشرع تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري وقضاء الموظفين عبر اقتراح من هيأة الرئاسة؛ إلا ان المحاكم التي نص عليها التعديل لا تلبي متطلبات السرعة في حسم الدعاوى والتيسير على الافراد في مباشرة حق التقاضي؛ الامر الذي تؤكده المبادئ الدستورية ما يدعونا أن نقترح ضرورة أن تكون هناك محكمة للقضاء الاداري في كل محافظة للأسباب الاتية.

١- لتشجيع الافراد على اقامة دعوى الالغاء التي تهدف الى حماية مبدأ المشروعية.

٢- يساعد تقرير هذا الوضع على تعديل اختصاص محكمة القضاء الاداري ليشمل العقود الادارية والمنازعات الاخرى التي تقع خارج ولايتها.

٣- التخفيف عن كاهل الافراد وتلبية متطلبات الاسباب الموجبة لقانون المرافعات المدنية عبر تقريب جهات التقاضي والإسراع في حسم الدعاوى.

٤- حمل الادارة على احترام مبدأ المشروعية؛ إذ يساعد انتشار محاكم القضاء الاداري على توسيع الرقابة على أعمال الادارة.

كما نرى حرياً بالمشرع العراقي الاتجاه الى استحداث محاكم استئناف ادارية، وعلى غرار محاكم الاستئناف الفرنسية لتخفيف العبء الملقى على عاتق المحكمة الادارية العليا، فضلاً عن تقريب جهة الطعن للأفراد.

٢ المبحث الثاني/الاختصاص المتعلق بنوع الدعوى

يقصد بالاختصاص النوعي القواعد التي تحدد انواع المحاكم ودرجاتها واختصاص كل منها تبعاً لطبيعتها أو لقيمة الدعوى[٩].

ويعد الاختصاص النوعي من النظام العام لا يجوز الاتفاق على خلافه، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ويقع الدفع به في أية مرحلة من مراحل الدعوى[***]،[١، ص٤٧].

---

[*] ينظر(البند أولاً- المادة ٧) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[**] ينظر(البند ثانياً-المادة ٧) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[***] ينظر المادة (٢٠٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

ولغرض توضيح مضامين هذا الاختصاص في الدول محل المقارنة والعراق سنقسم دراسته وفق مطبين وكما يأتي:

٢-١ المطلب الاول/الاختصاص النوعي في فرنسا

يلاحظ في فرنسا ابتداءً انه على الرغم من إن مجلس الدولة الفرنسي ووفقاً لما انتهى إليه التطور أصبح بمثابة قاضي نقض؛ إلا انه مع ذلك بقي محتفظاً ببعض المنازعات ينظرها بوصفه قاضي أول درجة وآخر درجة وبعض المنازعات ينظرها بوصفه قاضي استئناف، فضلاً عن اختصاصه بوصفه محكمة تنازع. هذا الى جانب وجود المحاكم الادارية والمحاكم الاستئنافية على وفق ما سنبينه.

٢-١-١ الفرع الأول: المحاكم الإدارية.

أنشات بمرسوم ٣٠ ايلول عام ١٩٥٣ لتكون من حيث الأصل صاحب الولاية العامة تجاه المنازعات الإدارية بوصفها محكمة أول درجة[١٠]. عدا بعض المنازعات التي يختص بنظرها مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة أول درجة وأخر درجة، وتتمثل بما يأتي:

١- دعاوى الالغاء تجاة المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، ويشمل ذلك المراسيم التي لها قوة القانون بناءً على تفويض وفقاً لأحكام المادة (٣٨) من دستور جمهورية فرنسا عام ١٩٥٨.

٢- المنازعات الادارية التي تنشأ خارج اقليم جمهورية فرنسا.

٣-المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين المعينين بمراسيم جمهورية والمتعلقة بوظائفهم.

٤-الدعاوى المتعلقة بتعيين اعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقد أُضيف هذا الاختصاص بموجب مرسوم ٢٩ ديسمبر ١٩٥٨.

٥- الدعاوى تجاه القرارات الادارية التي يتعدى نطاق تطبيقها دائرة اختصاص محكمة ادارية واحدة.

٦- دعاوى الالغاء التي تصدر تجاه القرارات اللائحية الصادرة عن الوزراء، وقد أُضيف هذا الاختصاص بمرسوم ٣٠ تموز ١٩٦٣[١١].

٧- الدعاوى تجاه القرارات الصادرة من الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة الفرنسي بشكل وجوبي؛ إذ أُضيف هذا الاختصاص بمرسوم ٣١ حزيران ١٩٦٦.

٨- دعاوى الالغاء تجاه القرارات القرارات الادارية الصادرة عن المجالس القومية لنقابات المهن الحرة؛ إذ أُضيف هذا الاختصاص بمرسوم ٣٠ تموز١٩٦٣[١٢].

٢-٢-٢ الفرع الثاني: المحاكم الاستئنافية.

أنشات بالقانون رقم ٨٧/ ١١٢٧ الصادر في ٣١/ ١٢/ ١٩٨٧[١٣]، وهي خمسة مناطق استئنافية للتخفيف عن كاهل مجلس الدولة الفرنسي، وتختص بالنظر في الطعون المقدمة تجاه أحكام المحاكم الإدارية عدا بعض المنازعات التي ينظرها مجلس الدولة الفرنسي بصفته محكمة استئناف، وتتمثل بما يأتي.

١- الطعون في احكام المحاكم الادارية بشان تقدير مشروعية القرار الادارية بمناسبة الدفوع المثارة امام محكمة أخرى (مدنية، جنائية...).

٢-الطعون في الاحكام الخاصة بانتخابات الهيآت المحلية.

٣- الطعون في الاحكام الصادرة في دعاوى الغاء القرارات اللائحية دون الفردية.

٢-٣-٣ الفرع الثالث: مجلس الدولة الفرنسي

وتتمثل اختصاصاته بما يأتي:

أولاً – اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضياً أول درجة وآخر درجة:

نص القانون على اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضياً أول درجة وأخر درجة في بعض المنازعات المهمة التي حددها القانون على سبيل الحصر وفقاً لما قدمناه، ويقصد باختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضياً أول درجة وآخر درجة إن الأحكام التي يصدرها المجلس تكون باتة ولا تقبل الطعن.

ثانياً– اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة استئناف:

إن إنشاء المحاكم الاستئنافية الخمسة في فرنسا لم يستبعد اختصاص المجلس الاستئنافي تماماً، إذ قرر القانون اختصاص المجلس بوصفه قاضي استئناف في منازعات حددها على سبيل الحصر. على وفق ما تقدم ذكره.

ثالثاً– اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة نقض: يعد مجلس الدولة الفرنسي من حيث الأصل محكمة نقض بالنسبة للإحكام التي لا يجوز استئنافها لديه، وعلى ذلك يختص بالنظر تمييزاً في الطعون الواردة تجاه أحكام المحاكم الاستئنافية.

رابعاً– في حل إشكالات التنازع:

ذكرنا إن المشرع الفرنسي انشأ محكمة التنازع عام ١٨٧٢ للفصل فيما قد يحصل من نزاع بين المحاكم الإدارية والمحاكم المدنية، وقد شكل المشرع الفرنسي هذه المحكمة من ٩ أعضاء ثلاثة من أعضاء محكمة النقض وثلاثة من مستشاري مجلس الدولة ويرئسها وزير العدل ويختار هؤلاء السبعة عضوان آخران.

٢-٢ المطلب الثاني/الاختصاص النوعي في مصر

نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ في المادة (١٠) منه على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المنازعات الادارية.

وعد في حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً، ثم حدد بعد ذلك وفي ضوء المادة (١٠) اختصاص كل محكمة على حدة. إذ نص على اختصاص محكمة القضاء الاداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠)[*]، وتتمثل بحسب المادة المذكورة بـــ:

أولاً: الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.

ثانياً: الطعون الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم. متى كانت متعلقة بالموظفين في المستوى الاول.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. متى كانت متعلقة بالموظفين في المستوى الاول.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت متعلقة بالموظفين في المستوى الاول.

خامساً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سادساً: دعاوى الجنسية.

سابعاً: الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات لها اختصاص قضائي؛ فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

[*] ينظر المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

ثامناً: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.
تاسعاً: المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الاشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد اداري آخر متى كانت قيمة المنازعة تتجاوز خمسمائة جنيه. ويلاحظ ان اختصاص مجلس الدولة المصري لم يتقرر بنظر منازعات العقود الادارية كافة إلا بالقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ [*].

أما قبل ذلك فقد قرر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٤٦ [**]اختصاص محكمة القضاء الاداري بنظر منازعات عقود التزام المرفق العام والأشغال العامة والتوريد. وكان تقرير هذا الوضع لاختصاص القضاء الاداري مدفوعاً بالعيوب التي جلبها الاشتراك بين القضاء والمدني بنظر منازعات العقود الادارية[١٤] ، وتكريساً للاختصاص الطبيعي لمجلس الدولة المصري.

ثاني عشر: سائر المنازعات الادارية، عدا ما تختص به المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية.

كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع اليها عن الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيأة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

كما نص وبحسب المادة (١٠) ايضا على اختصاص المحاكم الادارية[***] بـــ:

١- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. متى كانت متعلقة بالموظفين في المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم.
٢- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت متعلقة بالموظفين في المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.
٣- الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والمستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم.
٤- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الاشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد اداري آخر متى كانت قيمة المنازعة لا تتجاوز خمسمائة جنيه[****].

واستتبع ذلك بالنص على اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من:

أولاً: العاملون المدنيون بالجهاز الاداري في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الادارة المحلية والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً ادنى من الارباح.
ثانياً: اعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون.
ثالثاً: العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

كما تختص هذه المحاكم بنظر(الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية)، و(الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً)[*****].

---

[*]ينظر المادة (١٠) من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الملغى، منشور في الوقائع المصرية، العدد(٢٥) في ٢٩ مارس ١٩٥٥.
[**] ينظر المادة (٥) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٤٦ الملغى.
[***] ينظر المادة (١٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
[****] ينظر(البند الحادي) عشر من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
[*****] ينظر البندين (تاسعاً، عاشرا) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

كما نص على (يصدر رئيس المحكمة قراراً بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الاشخاص المشار اليهم في المادة السابقة عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانوناً)[*].

ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت اقامة الدعوى، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً.

مع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين في المستوى الاول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين في الهيئات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٥)[**].

و(تكون محاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه)[***].

و(توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشؤون من تجري محاكمتهم)[****].

على انه بالنسبة للعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الارباح فتكون الجزاءات:

(١) الانذار.

(٢) الخصم من المرتب لمدة لاتجاوز شهرين.

(٣) تنزيل الوظيفة.

(٤) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.[*****]

ومن الجدير بالذكر ان المشرع المصري قد نص على طائفة من العقوبات التي يمكن توقيعها على من ترك الخدمة وتتمثل بما يأتي:

(١)غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالى الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

(٢)الحرمان من المعاش مدة لا تزيد عن ٣ أشهر.

(٣) الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى، وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة، بما لايجاوز الربع، إلى حين إنتهاء المحاكمة.

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين (٢،١) بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر – إن وجد– أو بطريق الحجز الإدارى[******].

مع ملاحظة ان المشرع المصري قرر عدم جواز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين اللآتيتين:

---

[*] ينظر المادة (١٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[**] ينظر المادة (١٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[***] ينظر المادة (١٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[****] ينظر المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[*****] ينظر المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[******] ينظر المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(1) إذا كان قد بدء في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة.

(2) اذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعة لها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل ذلك[*].

وتعد أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون، ويعد من ذوي الشأن في الطعن (الوزير المختص، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية)[**].

يلاحظ عبر ما تقدم ان المشرع المصري قد احتاط لمرتكبي المخالفات المالية والإدارية لمن انتهت خدمتهم بان شملهم بالإجراءات التأديبية.

كما ان المنازعات المتصلة بالبنود (ثالثاً، رابعاً، تاسعاً من المادة ١٠) من قانون مجلس الدولة المصري والتي تدخل في اختصاصات محاكم مجلس الدولة تخضع للتظلم الوجوبي، وما عدا ذلك يكون التظلم اختيارياً تماشياً مع اتجاه أغلب التشريعات التي تجعل الاصل في التظلم اختيارياً.

رابعاً: اختصاص المحكمة الإدارية العليا:

نص قانون مجلس الدولة المصري على(يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

(١) إذا كان المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

(٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

(٣) إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه وسواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضى الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال سنتين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يتوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم.

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس مفوضى الدولة، خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانون لم يسبق لهذه المحكمة تقريره[***].

ويذكر ان المشرع قد قصر حق الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية على رئيس هيأة مفوضي الدولة من دون الافراد، ويبرر ذلك بسبق نظر الطعن المقدم على درجتين[15]. ومهما يكن من أمر فاننا نجد ان منح هيأة مفوضي الدولة حق الطعن بالأحكام سواء جوازياً أم وجوبياً مسلكاً موفقاً من المشرع المصري بحسبانها الجهة الفنية المتخصصة التي اتصلت بالدعوى ابتداءً وقامت بعملية دراستها وتمحيصها ما يجعل من طعونها الاقرب الى الدقة وتحقيق مقتضيات القانون.

الى جانب ما تقدم فقد نص المشرع المصري على بعضاً من الاجراءات الواجبة الاتباع أمام المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية والمحكمة الادارية العليا[****].

---

[*] ينظر المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[**] ينظر نص المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[***] ينظر نص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[****] ينظر في تفصيل ذلك: المواد (٢٤-٥٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

أما الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء المدني والإداري فقد عقده المشرع للمحكمة الدستورية العليا اذ نص قانونها على: (تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يأتي:(أولاً :..... ثانياً: الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بيم جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك اذا ما رفعت الدعوى عن موضوع واحد امام جهتين منها ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها. ثالثاً:الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها). أما الفصل في تنازع الاختصاص داخل جهات القضاء الاداري فتختص به المحكمة الادارية العليا على الرغم من عدم نص المشرع المصري على ذلك في قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل. الا ان التطبيق جرى على ذلك[*].

بحسبانها الجهة العليا في القضاء الاداري.

ويلاحظ في صفوة العرض المتقدم بشأن الاختصاص النوعي الاتي:

١- اختصاص المحاكم التأديبية بفرض العقوبات التأديبية، اذ لا وجود لهذا النوع من القضاء الذي يطلق عليه بقضاء العقاب في قضاء مجلس الدولة العراقي.

٢- اختصاص مجلس الدولة المصري بمنازعات الضرائب على خلاف موقف المشرع الفرنسي المشار اليه في الاختصاص الولائي. أما في العراق فقد صاحب موقف المشرع العراقي التردد حيال ذلك؛ فبعد ان كانت منازعات الضرائب مستبعدة من الطعن قضائياً جاء التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية المانعة للقضاء من سماع الدعاوى لعام ٢٠١٥ وشملها برقابة القضاء، وتبع ذلك اقرار مجلس الوزراء التعديل الثاني للقانون المذكور الذي يقضي بإلغاء المادة (١) من القانون وإبداله بنص (تستثنى قوانين الضرائب من أحكام هذا القانون) وأسل الى مجلس الدولة لغرض تدقيقه[١٦].

٣- يختص القضاء الاداري المصري عبر محكمة القضاء الاداري بنظر القرارات الصادرة من جهات لها اختصاص قضائي، ونرى حرياً بالمشرع العراقي النص على اختصاص محكمة القضاء الاداري بالقرارات الصادرة عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، وتقرير اختصاص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون المتصلة بهذه المنازعات عبر تعديل نص المادة (٢٩) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ [**]، وكذلك الحال بالنسبة لمنازعات تقدير الضريبة وجبايتها عبر تعديل المادة (٣٧) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢[***].

٤- يختص القضاء الاداري المصري بالنظر في منازعات النقابات المهنية، وكذلك في فرنسا وفقا لما قرره حكما مونبير وبوجوان[٢، ص٣١٩-٣٣٤] فيما لا تخضع هذه المنازعات في العراق لولاية القضاء الاداري الامر الذي أكده مجلس الدولة العراقي بمناسبة ممارسته لوظيفته الاستشارية والقضائية[١٧].

٢-٣ المطلب الثالث/الاختصاص النوعي في القضاء الاداري العراقي

استحدثت الوظيفة القضائية في مجلس الدولة العراقي في التعديل الثاني للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ عبر تشكيل محكمة القضاء الإداري، وإلحاق مجلس الانضباط العام، وبمناسبة ذلك استحدث المشرع هيئة تعيين المرجع، الى جانب ذلك أوجد التعديل الخامس لعام ٢٠١٣ المحكمة الادارية العليا. لذا سنتاول هذه الهيآت تباعاً على وفق ما يأتي:

[*] ينظر على سبيل المثال الطعن رقم ٧٣٥ لسنة ٢٦ في جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٨٢، منشور في موقع بوابة مصر للقانون والقضاء، على الموقع الالكتروني: https:www.laweg.net.

[**] ينظر قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٣١٤) في ١٠ اذار ٢٠١٤.

[***] ينظر قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١٣٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل.

٢-٣-١ الفرع الاول/ محكمة قضاء الموظفين

أحل المشرع العراقي في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي تسمية محكمة قضاء الموظفين محل تسمية مجلس الانضباط العام المشكل منذ عام ١٩٢٩، وقد نص قانون مجلس الدولة العراقي على الاختصاص النوعي لمحكمة قضاء الموظفين بالنص على:

تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية :

(١)- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها. ويلاحظ هنا ان حقوق الخدمة المدنية ذات مفهوم واسع فهي تشمل كل حق يتمتع به الموظف سواء ورد في قانون الخدمة المدنية أم قانون آخر.

(٢)- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١[*].

وتشمل ولاية محكمة قضاء الموظفين بموجب التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام جميع العقوبات الانضباطية والمفروضة من كافة السلطات [**]. على أن يسبق الطعن التظلم أمام الجهة المختصة. أما بالنسبة للمنازعات الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية فلا يشترط فيها التظلم. ومن ثم لا تسمع الدعوى بموجبها بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه، اذا كان داخل العراق و(٦٠) ستين يوماً اذا كان خارجه.

كما أجاز المشرع الطعن تمييزاً امام المحكمة الادارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بها أو عدها مبلغة [***].

وبحسب المبادئ المستقرة في قانون المرافعات المدنية يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتاً وملزماً.

٢-٣-٢ الفرع الثاني/ محكمة القضاء الإداري

يعد تشكيل محكمة القضاء الإداري الاستحداث الأهم الذي جاء به التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي إذ أوجد ولأول مرة في العراق قضاء إدارياً متخصصاً. وتغييراً في طبيعة النظام القضائي من القضاء الموحد إلى القضاء المزدوج. وقد حدد قانون المجلس الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الاداري ب(... بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن)[****].

فضلاً عما تقدم اشترط المشرع العراقي التظلم قبل الطعن أمام محكمة القضاء الاداري بنصه على:(يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها). و(عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم أن يقدم

[*] ينظر الفقرة (أ) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل.

[**] ينظر التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.

[***] ينظر المادة (٧-تاسعاً- ب،ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[****] ينظر البند(رابعاً – المادة ٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجع المحاكم العادية للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)[*].

وعد المشرع في حكم الامر أو القرار (رفض او امتناع الموظف او الهيئة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانونا).[**]

واستتبع ذلك بالنص على ولاية المحكمة بالقول (أ- تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي).

ب – ويكون ايضا قرار المحكمة قابلا للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ به أو عده مبلغاً.

ج – يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً[***].

٢-٣-٣ الفرع الثالث/ حل إشكالات تنازع الاختصاص

أطلقت النظم القانونية مسميات مختلفة للدلالة على الهيئة المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص؛ إذ أطلق عليها المشرع العراقي تسمية هيئة تعيين المرجع[****]، وفي مصر أطلق عليها القانون رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٩ اسم محكمة تنازع الاختصاص[*****]،وفي فرنسا أطلق عليها محكمة التنازع، أما في لبنان فقد أطلق عليها المشرع اللبناني تسمية محكمة حل الخلافات[١٨]. ومهما اختلفت التسميات فإنها تشير إلى تلك الجهة المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص بين القضائين المدني والإداري. وتعود فكرة إنشاء هذه الهيئة أو المحكمة إلى التاريخ الذي أصبح فيه مجلس الدولة الفرنسي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية بموجب قانون ٢٤ آذار ١٨٧٢ [******] ، [١٩] الذي منح مجلس الدولة الفرنسي صلاحية القضاء المفوض، اذ تضمن ذات القانون إنشاء محكمة التنازع [٢٠] ، ومنذ ذلك التاريخ تلعب هذه المحكمة دورا رئيساً في تأصيل وتبرير قواعد القانون الإداري وخير مثال على ذلك حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو الذي ساهم في تشييد نظرية المرفق العام، كما ساهم في استقلال قواعد المسؤولية الإدارية عن المدنية.

ويلاحظ إن وجود قضاء إداري إلى جانب القضاء المدني وما يحمله من مشاكل توزيع الاختصاص بين القضائين يجعل من وجود هذه الهيئة أمرا بديهيا فالمشرع يحتاط لما قد يحصل من نزاع بين جهتي القضاء المدني

---

[*]ينظر (الفقرتان أ،ب –البند سابعاً – المادة ٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[**]ينظر المادة (٧–سادساً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[***]ينظر المادة (المادة ٧–البند ثامناً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[****]ينظر (المادة ٧/ رابعا) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل.والمادة ٣/ثالثا من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ (تعليمات تشكيلات مجلس شورى الدولة ومهامها)،منشور في الوقائع العراقية،العدد،٤٠١٧.

[*****]ينظر المادة (١٦) من قانون تنظيم السلطة القضائية في مصر رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[******]عندما انشأ مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في السنة الثامنة للثورة الفرنسية لم يرافق ذلك منحه صلاحية القضاء المفوض وإنما كان دوره استشاريا للإدارة التي وصفت بانها قاضيا آنذاك، وبموجب ما تقدم كان دور المجلس ينحصر في دراسة المنازعات وتقديم آراء استشارية عنها للإدارة، ونظراً لما جلبه هذا النظام من مساوئ ناجمة من عدم وجود جهة قضائية مستقلة تنظر في منازعات الأفراد صدر قانون ٢٤ آذار الذي منح مجلس الدولة الفرنسي ولأول مرة صلاحية القضاء المفوض، وتبعا لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المفوض تعبيرا من إن هذا القانون فوض المجلس ولأول مرة صلاحية القضاء، وان كان المجلس لم يستكمل ولايته إلا في عام ١٨٨٩ بمناسبة حكمه في قضية Cadot.

والإداري. من ذلك نجد ان المشرع الفرنسي انشأ محكمة التنازع في ذات القانون الذي منح فيه مجلس الدولة الفرنسي صلاحية القضاء المفوض(كما قدمنا)، وكذلك الحال في العراق إذ استحدث المشرع العراقي هيئة تعيين المرجع في نفس القانون الذي انشأ فيه محكمة القضاء الإداري. اذ نص على (اذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الاداري أو محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية فيعين المرجع هيأة تسمى هيأة تعيين المرجع قوامها ٦ستة أعضاء(٣) ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية من بين أعضاء المحكمة و(٣) اخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين اعضاء المجلس وتجتمع الهيأة برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويكون قرار الهيأة الصادر بالاتفاق أو الاكثرية باتاً وملزماً)[*].

ومما تجدر الإشارة إليه ان عمل هذه الهيئة أو المحكمة يتركز على وضع قواعد الاختصاص، إذ لا يجوز لها ان تفرض رأياً في التفسير الموضوعي للتشريعات التي تطبقها كل جهة قضائية من الجهتين.[٢١]

لكن الى جانب ما تقدم فان التنازع في الاختصاص يحصل داخل الجهة القضائية الواحدة، وقد حرصت الدول عموماً على ان تعقد هذا الاختصاص الى المحكمة التي تقع في قمة الهرم القضائي في القضاء الاداري، وهذا ما قرره المشرع العراقي لكن في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٣، ويضاف الى هذا الموقف المتأخر ان المشرع العراقي لم ينص الاوضاع القانونية الخاصة بهذا التنازع وقبل ذلك التنازع بين القضائين المدني الاداري؛ اذ لم يشر الى صور التنازع والى اجراءات تحريك التنازع بدءً من تسييره وانتهاءً بالحكم فيه؛ بما فيها المدد الخاصة به وشروطه وغير ذلك من الاوضاع، وهذا يعود عموماً الى ان مجلس الدولة العراقي ورغم التعديلات الخمس التي طرأت عليه لايزال فقيراً في أحكامه لاسيما المتصلة بالقواعد الاجرائية.

٣- المطلب الرابع/المحكمة الادارية العليا

استحدثت المحكمة الادارية العليا كما اشرنا في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي الذي نص على:

أ – تشكل المحكمة الادارية العليا في بغداد وتنعقد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (٦) ستة مستشارين و(٤) اربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس.

ب – تمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.).

كما نص على:

(.....ج – تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر فيما يأتي:

(١)– الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين.

(٢)– التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.

(٣)– التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم انفسهم او كان احدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر[**].

---

[*]ينظر (البند ثاني عشر – المادة ٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[**] ينظر المادة (2 –رابعاً–ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

وقرر المشرع عموماً سريان أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون[*]

مما تقدم يلاحظ الاتي:

١- وسّع المشرع العراقي من مساحة التظلم الوجوبي خلافاً لاتجاه أغلب التشريعات ومن بينها المشرع المصري والفرنسي[**]،[٢٢]، الامر الذي نجده موقفاً موفقاً من المشرع العراقي على الرغم من الاتجاه الذي يعده قيداً على حق التقاضي، اذ يؤدي الى تسوية كثير من المنازعات ودياً مع الادارة وبما يخفف عن كاهل القضاء، فضلاً عن انه يؤدي الى تفعيل الرقابة الادارية تجسيداً للمشروعية.

٢- على الرغم من الاختصاصات العديدة الممنوحة للمحكمة الادارية العليا فضلاً عن الطعن لمصلحة القانون الذي لم ينص عليه المشرع العراقي الا انه لم يقسم هذه المحكمة الى دوائر على غرار ما فعله المشرع المصري ما يدعونا الى ان نقترح على المشرع العراقي زيادة اعضاء المحكمة الادارية العليا وتقسيم العمل فيها على دوائر ينص المشرع على تسميتها وتحديد اختصاصها.

٣- ان أحكام القضاء الإداري في العراق انها لا تعرف سوى طريقاً واحداً للطعن وهو التمييز أمام المحكمة الادارية العليا؛ في حين تتعدد طرق الطعن في كل من فرنسا ومصر، ففي فرنسا نجد طرق الطعن (الاستئناف، النقض، التماس، إعادة النظر، دعوى تصحيح الأخطاء المادية، المعارضة، معارضة الخصم الثالث، الطعن لصالح القانون)، وفي مصر يوجد (الطعن بالاستئناف، النقض، التماس اعادة النظر، معارضة الخصم الثالث، طلب تصحيح الأخطاء المادية، طلب تفسير الأحكام) [٢٣].

ويعود سبب ذلك في تقديرنا الى عوامل عديدة أهما محدودية جهات واختصاصات محكمة القضاء الإداري يضاف إلى ذلك الحداثة النسبية للقضاء، اذ يلاحظ وعبر تطور القضائيين في فرنسا ومصر ان التدرج فيها مر عبر مراحل طويلة، ففي مصر ظلت المحكمة الإدارية العليا التي أنشات بالقانون رقم(١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الجهة الوحيدة للطعن لغاية صدور القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ الذي استحدث طريق الطعن بالاستئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية كما يلاحظ في فرنسا ان مجلس الدولة الفرنسي ظل جهة الاختصاص الوحيدة هناك لغاية عام ١٩٥٣[***].

٤- خلافاً لاتجاه المشرع المصري والفرنسي لم ينص المشرع عموماً على قواعد اجرائية خاصة بالتقاضي أمام محكمة أول درجة المتمثلة بمحكمتي القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين (عدا ما بتسجيل الطعن)، وكذلك بالنسبة للمحكمة الادارية العليا، وإنما أحال ذلك الى المبادئ المقررة في قانون المرافعات المدنية والإثبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية[****]، وتماشياً مع هذا الوضع كان حرياً بالمشرع العراقي، وفي الاقل أن يستدرك عبر الاشارة الى تعبير(قدر اتفاقها مع قواعد المرافعات والإثبات الادارية)، وذلك كي يمنح القاضي دوراً اكثر تحرر بما يمكنه من ممارسة الدور المعهود للقضاء الاداري الذي يوصف بأنه انشائي.

---

[*] ي نظر المادة (الفقرة ب،ج، د- البند تاسعاً، البند عاشراً، حادي عشر من المادة ٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[**] اقتصر المشرع الفرنسي في التظلم الوجوبي على حالة تعلق الطعن بالقرار الاداري غير المشروع في حصول الطاعن على تعويض.

[***] ينظر د. ابراهيم الفياض، مصدر سابق ، ص١٠٩ –١٠١.

[****] ينظر البند(حادي عشر) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة سطور بحثنا حق علينا تسجيل أهم ما توصلنا اليه من توصيات وكما يأتي:

١- لغرض تجسيد المبادئ الدستوري الخاصة بكفالة حق التقاضي عبر تقريب جهات التقاضي للأفراد وتحقيق السرعة في حسم الدعاوى وبما يلبي الاسباب الموجبة لتشريع قانون المرافعات المدنية – ولغرض تدعيم مبدأ المشروعية وامتثال الادارة للقانون ندعوا المشرع العراقي الى ضرورة تشكيل محكمة قضاء اداري ومحكمة لقضاء الموظفين في كل محافظة.

٢- اعادة صياغة نص المادة(١٩) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ ليقرأ بالصيغة الاتية:(تختص محاكم القضاء الاداري في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون).

٣- ان تحقيق المطلب الاول الوارد في اعلاه يوفر الارضية المناسبة لتقرير اختصاص القضاء الاداري بنظر منازعات العقود الادارية وطلبات العويض المرفوعة بصفة أصلية التي يعد عدم اختصاص القضاء الاداري بنظرهما من بين العيوب المثبتة على اختصاص القضاء الاداري في العراق.

٤- بالنظر لعدم نص المشرع العراقي عند تنظيمه للتنازع سواء بين القضاء الاداري والمدني أم بين جهات القضاء الاداري على الاوضاع القانونية الخاصة بالتنازع ندعوا المشرع العراقي الى النص على اجراءات فض التنازع وكذلك المدة اللازمة لذلك.

٥- ندعوا المشرع العراقي النص على اختصاص محكمة القضاء الاداري بالقرارات الصادرة عن اللجان والمجالس ذات الاختصاص القضائي، عبر تعديل نص المادة (٢٩) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤[*]، والمادة (٣٧) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ وأي قانون أخر ذي صلة. وتقرير اختصاص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون المتصلة بالأحكام الصادرة في هذه المنازعات.

٦- ندعوا المشرع العراقي الى شمول المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون الخدمة المدنية بمبدأ التظلم الوجوبي على الرغم من الاتجاه الذي يعده قيداً على حق التقاضي وذلك للتخفيف عن كاهل القضاء وفسح المجال للتسوية الودية بين الادارة والأفراد. ولتفعيل مبدأ الرقابة الادارية.

٧- نظراً لسعة الاختصاصات الممنوحة للمحكمة الادارية العليا وتنوعها نقترح على المشرع العراق الاتجاه الى زيادة اعضائها وتقسيم العمل بها وفق دوائر على غرار ما سلكه المشرع المصري.

٨- ندعوا المشرع العراق الى تعديل البند حادي عشر من المادة ٧ من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ليقرأ بالصيغة الآتية: (على تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص وبقدر اتفاقها مع قواعد الاثبات والمرافعات الادارية).

[*]ينظر قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٣١٤) في ١٠ اذار ٢٠١٤.

CONFLICT OF INTERESTS
There are no conflicts of interest

٥- المصادر

١. مدحت المحمود: شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، ط١، من دون دار نشر بغداد، ٢٠٠٥، ص٤١.

٢. مارسو لون، تفصيل الحكم، بروسبيرفي، جي بريبان :أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة د.أحمد يسري، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة نشر، ص٤٤-٤٥.

٣. د.عبد الغني بسيوني: القضاء الاداري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٩٨-٢٠٦.

٤. د.عصام البرزنجي، في تفاصيل هذه الاستثناءات ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، العدد الثاني، ١٩٨٥، ص ١٧٦ – ١٨٢.

٥. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦ ص٢٧٦-٢٧٧، وكذلك دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى.

٦. القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٥ (قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم عن سماع الدعاوى)، منشور في الوقائع العراقية، العدد٤٠١١، ٢٠٠٥.

٧. قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٩) في ٢٠٠٦/٣/٧.

٨. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٤١٣ في ١٥-٤-١٩٧٥ الذي منع بمقتضاه المحاكم من النظر في دعاوى الجنسية، مع جواز الاعتراض على قرارات وزير الداخلية لدى رئيس الجمهورية ويكون قراره قطعياً.

٩. د.عباس العبودي: شرح أحكام قانون المرافعات-دراسة مقارنة ومعززة بالتطبيقات القضائية، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٠، ص١٠٣.

10. Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administrative . https://www.legifrance.gouv.fr

11. Décret n°63-766 du 30 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat. https://www.legifrance.gouv.fr

١٢.د. عصمت عبد المجيد : مجلس الدولة، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١، ص٢٩٢-٢٩٤.

13. Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif https://www.legifrance.gouv.fr.

١٤.د.فاروق أحمد خماس، محمد عبد الله الدليمي: الوجيز في النظرية العامة للعقود الادارية ، دار الكتب للطباعة والنشر ،الموصل ، ١٩٩٢، ص١٧.

١٥.د. محمد جابر عبد العليم : مفوض الحكومة في القضاء الإداري دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص٤٩٤.

١٦- منشور على الموقع الالكتروني https://cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=6793 :.

١٧. د.غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص٨٧.

١٨.د.حسين عثمان، قانون القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص٣١٣.

١٩.د. ثروت بدوي، القانون الإداري، المجلد الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص٦٠-٦٣.

٢٠.د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص وحسم اشكالات التنازع بين القضائين العادي والإداري في فرنسا، سلسلة المائدة الحرة، بيت الحكمة، بغداد،١٩٩٩، ص١٦ –١٧.
٢١.د.اسماعيل بدوي، القضاء الإداري–دراسة مقارنة، ج٢، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٢٠٩.
٢٢.د.وسام صبار العاني: القضاء الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص١٩٥.
٢٣.د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٣٨٢.