جامعة الفلوجة
كلية القانون

المجلد: ٣ العدد: ٢ / كانون الأول - السنة: ٢٠٢٢

مجلة الباحث للعلوم القانونية

مجلة علمية محكمة

ISSN: 2706-5960

E-ISSN: 2706-5979

رقم الايداع في دار الكتب و الوثائق

(2409)

جامعة الفلوجة

كلية القانون

مجلة الباحث للعلوم القانونية

المجلد الثالث/العدد الثاني/كانون الأول ـ السنة ٢٠٢٢

ISSN(PRINT) : 2706-5960
ISSN(ONLINE) : 2706-5979
رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (٢٤٠٩) لسنة ٢٠٢٠

مجلة الباحث للعلوم القانونية

مجلة علمية محكمة، تنشر أبحاثاً متخصصة في علم القانون وفروعه، وتصدر بشكل نصف سنوي عن كلية القانون ـ جامعة الفلوجة، في شهر حزيران وشهر كانون الأول من كل عام.

ISSN(PRINT) : 2706-5960
ISSN(ONLINE) : 2706-5979

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (٢٤٠٩) لسنة ٢٠٢٠

العنوان:

جمهورية العراق، الأنبار، جامعة الفلوجة، كلية القانون، مجلة الباحث للعلوم القانونية

البريد الالكتروني:

بريد المراسلة: jrls@uofallujah.edu.iq

بريد الدعم الفني: law.journal@uofallujah.edu.iq

الموقع الالكتروني للمجلة: https://uofjls.net

الاشتراك بالمجلة:

يحدد الاشتراك السنوي في المجلة لداخل العراق وخارجه على أساس. (٥٠,٠٠٠) خمسون ألف دينار عراقي للمؤسسات والأشخاص داخل العراق، و(١٠٠$) مئة دولار للمؤسسات والأشخاص خارج العراق.

هيأة تحرير المجلة

رئيس التحرير:

أ. د. رائد ناجي احمد

أعضاء هيأة التحرير:

اسم التدريسي	جهة الانتساب
أ د. سعد حسين عبد الحلبوسي	كلية القانون جامعة الفلوجة– العراق
Pr.Jean–François Riffard	France / Ecole de droit UCA/droit privé
أ.د. محمد حسن علي القاسمي	كلية القانون / جامعة الإمارات/ الإمارات
أ. د. عادل ناصر حسين	كلية القانون / جامعة الفلوجة– العراق
أ.د. ميساء سعيد موسى	كلية القانون / جامعة ال البيت– الأردن
أ. د. سليمان براك دايح	كلية ألقانون جامعة الفلوجة– العراق
ا.د. خلفي عبد الرحمن	كلية القانون / جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية/ الجزائر
أ. د. صدام فيصل كوكز	كلية القانون جامعة الفلوجة– العراق
أ. د. خالد رشيد علي	كلية القانون / جامعة الفلوجة– العراق
أ.د. مصطفى المتولي قنديل	كلية القانون/جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا/ الإمارات
أ.د. احمد خلف الدخيل	كلية الحقوق/ جامعة تكريت – العراق
أ.د. وسن قاسم غني	كلية القانون جامعة بابل– العراق
أ.د. بشير جمعة عبد الجبار	كلية القانون والعلوم السياسية الجامعة العراقية – العراق
أ. د. محمد جياد زيدان	كلية القانون/ جامعة الفلوجة–العراق
أ.م. د. محمد خليل يوسف ابو بكر	كلية الحقوق/ جامعة الزيتونة /الأردن–
أ. م. د. نافع بحر سلطان	كلية القانون/ جامعة الفلوجة– العراق
أ.م.د. أسماعيل فاضل حلواص	كلية القانون/ جامعة الفلوجة– العراق
أ.م.د. عمر عبد الكريم جاسم	حوسبة سحابية / جامعة الفلوجة– العراق

مدير التحرير:

أ.د. زياد طارق جاسم

المدقق اللغوي:

ا.د. عمر علي محمد (مدقق لغة عربية)

أ.م.د. خالد حمد فياض (مدقق لغة انكليزية)

الإشراف والتدقيق الفني:

م.م. حسام الدين فيصل كوكز مدير موقع المجلة

م.م. ثائر حامد عواد مسؤول فحص الاستلال الالكتروني

اهداف المجلة وضوابط النشر ودليل المؤلفين

اولا: هدف المجلة:

١- نشر الأبحاث العلمية في مختلف التخصصات القانونية، والتعليق على القرارات القضائية والمقالات التي تهدف إلى نشر الثقافة القانونية.

٢- مد جسور المعرفة العلمية وتعزيز التواصل المعرفي بين كليات القانون بمختلف في الجامعات المناظرة، في الداخل والخارج.

٣- نشر الثقافة القانونية في المجتمع من خلال إتاحة المجلة بطبعتها الورقة والرقمية وتوزيعها مقابل مبالغ رمزية.

ثانياً: سياسة المجلة

(١) التقويم العلمي للأبحاث:

١. يتم النشر في هذه المجلة بعد تقويم البحث علمياً من قبل خبراء معتمدين مشهود لهم بالكفاءة العلمية في ميادين اختصاصاتهم الدقيقة.

٢. يخضع البحث المقدم للنشر في المجلة للتقويم العلمي من قبل محكمين اثنين (خبراء) تختارهم المجلة.

٣. وترفض المجلة نشر البحوث التي لا تتوفر فيها منهجية البحث العلمي المعروفة.

٤. يلتزم الباحث بالأخذ بالملاحظات التي ثبتها الخبراء بعد تقويم ابحاثهم.

(٢) نشر البحث:

١- لا تنشر المجلة سوى البحوث الأصلية التي لم يسبق نشرها، ولم تقدم للنشر في الوقت ذاته، إلى أي مجلة علمية أخرى أو مؤتمر علمي.

٢- يتم إعلام الباحث بقرار المجلة بقبول النشر خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام البحث.

٣- في حالة قبول البحث للنشر، يزود الباحث بتأييد قبول النشر، وتلتزم المجلة بنشره في أقرب عدد مهيأ للنشر إذا كان البحث مستوفياً للشروط المذكورة آنفاً.

٤- تحتفظ المجلة بحقها في نشر البحث على وفق خطة هيأة التحرير مع مراعاة الأولويات الفنية وتاريخ تقديم البحث.

٥- كل بحث ينشر في المجلة يكون ملكاً لها، ولا يجوز لأي جهة أخرى إعادة نشر البحث أو نشر ترجمة له في كتاب أو صحيفة أو دورية إلا بموافقة خطية من رئيس التحرير.

٦- يستوفى مبلغ (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف دينار عراقي عن كل بحث محلي و(١٠٠ دولار أمريكي) عن كل بحث أجنبي، إذا كان عدد صفحاته لا تزيد عن (٢٥) صفحة، ويزداد المبلغ بمقدار (٢٥٠٠) ألفان وخمسمائة دينار عن كل صفحة تزيد على الحد الأقصى المحدد، ويتم تحرير إيصال رسمي بالمبالغ المستلمة.

٧- تعتذر المجلة عن إعادة البحوث، سواء تم نشرها أم لا.

(٣) حقوق الباحث وواجباته:

١- تتعهد المجلة بالمحافظة على الحقوق الفكرية للباحثين بحسب ما تنص عليه القوانين النافذة في جمهورية العراق.

٢- يعبر البحث عن رأي الباحث، ولا يعبر عن رأي المجلة.

٣- يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والأخلاقية الكاملة في حالة ظهور أي استلال أو اقتباس أو نقل من مواقع الإنترنت . من دون الحصر في أقواس الاقتباس أو من دون الإشارة الكاملة والصحيحة للمرجع في الهامش.

ثالثاً: ضوابط النشر

المتطلبات الشكلية في الأبحاث العربية (دليل المؤلفين):

١- عنوان البحث:

يثبت عنوان البحث على الصفحة الأولى بخط (Simplified Arabic) وبحجم (١٨)، ويكتب اسم الباحث الكامل ولقبه العلمي ومكان عمله. وفي حالة وجود أكثر من باحث اشترك في كتابة البحث فمن المناسب ذكر أسمائهم مع عنوان المراسلة، بغية تيسير الاتصال بهم.

عنوان البحث:

اسم الباحث / الباحثون . نوع الخط (Simplified Arabic) والحجم (١٨)

عنوان الباحث / الباحثون . نوع الخط (Simplified Arabic) والحجم (١٨)

(ملخص باللغة العربية وإحدى اللغتين الإنكليزية أو الفرنسية). وتكتب الكلمات المفتاحية تحت كل ملخص وبلغته.

٢- متن البحث:

يطبع البحث بخط (Simplified Arabic) على وجه واحد من كل ورقة ذات الحجم (A4)، كما يترك هامش فراغ مناسب في كل جهات الورقة المطبوعة، ويبوب البحث إلى مقدمة، ثم المتن الذي يوزع على (فصول أو مباحث ومطالب وفروع)، ثم الخاتمة، ثم قائمة المراجع.

- حاشية الورقة (٢ سم) من كل جهة.

• مساحة فارغة تترك خمسة أسطر مفردة كمساحة فارغة بعد الحاشية العليا للصفحة الأولى فقط.

• يكتب النص بحجم (١٤) ونوع الخط (Simplified Arabic)

• تكتب العناوين الرئيسة بحجم (١٦) بلون غامق وتوضع مباشرة بعد الحاشية اليمنى.

• تكتب العناوين الفرعية بحجم (١٦) وتوضع مباشرة بعد العناوين الرئيسة.

• تضبط المسافة بين الأسطر باستخدام النمط (المفرد) (Single)

• تكتب الهوامش بحجم (١٢)، وبشكل متسلسل ومستقل أسفل كل صفحة

• تستخدم الأرقام العربية (١٢٣٤٥٦٧٨٩٠)

• يجب ترك مساحة فارغة قدرها سطر واحد قبل كل عنوان رئيس أو فرعي

• بالنسبة للأشكال: يوضع عنوان الشكل تحت الشكل مباشرة وبأحرف غامقة بحجم (١٤) ويترك سطر واحد فارغ قبل الشكل.

• الجداول: يوضع العنوان فوق الجدول مباشرة وبأحرف غامقة بحجم (١٤) ويترك سطر واحد فارغ قبل عنوان الجدول

• تكتب المراجع بلون غامق بالأسلوب الآتي: اسم المؤلف، عنوان الكتاب أو البحث، ج ١، ط ١، جهة النشر، مكان النشر، سنة النشر.

• تنظم المراجع في نهاية البحث، وتكتب بطريقة (المؤلف . العنوان) طبقاً لنظام شيكاغو الخاص بالتوثيق Style Chicago

• يجب أن يبدأ البحث بخلاصة لا تزيد عن ٣٠٠ كلمة، تكتب باللغة العربية بحجم (١٢)، ويجب أن تتناسب تماماً مع مضمون البحث ونتائجه وينظم ذلك بأسلوب مكثف وواضح.

• يوضع عنوان البحث، وأسماء الباحثين، وخلاصة البحث باللغة الإنكليزية المطابقة للخلاصة العربية، مباشرة بعد الملخص باللغة العربية، وتكتب بحجم (١٢).

<u>البحوث الإنكليزية:</u>

• حاشية الورقة ٢ سم من كل جهة.

• مساحة فارغة تترك خمسة أسطر مفردة كمساحة فارغة بعد الحاشية العليا للصفحة الأولى فقط.

• حجم الأحرف ١٤ نوع **Times New Roman**

• عنوان البحث ١٤ غامق نوع **Times New Roman**

• أسماء الباحثين ١٢ غامق نوع **Times New Roman**

• عناوين الباحثين ١٢ غامق نوع **Times New Roman** (تحت أسماء الباحثين)

• العناوين الرئيسية ١٤ غامق نوع **Times New Roman** وتكون مباشرة بعد الحاشية اليمنى.

• العناوين الفرعية ١٤ غامق نوع **Times New Roman** وتكون مباشرة بعد العناوين الرئيسية

• النص حجم الخط ١٤ نوع **Times New Roman** والمسافة بين الأسطر (مفردة).

• الهوامش حجم الخط ١٢ نوع **Times New Roman** والمسافة بين الأسطر (مفردة).

• مساحة فارقة يجب ترك سطر واحد فارغ قبل كل عنوان رئيسي أو فرعي

• الأشكال يوضع عنوان شكل تحت الشكل مباشرة وبأحرف حجم ١٢ غامق ويترك سطر واحد فارغ قبل الشكل.

• الجداول يوضع عنوان الجدول فوق الجدول مباشرة وبأحرف حجم ١٢ غامق ويترك سطر واحد فارغ قبل عنوان الجدول.

• المصادر: أسم المؤلف، عنوان الكتاب ج ١، ط ١، جهة النشر، مكان النشر، سنة النشر، وبخط غامق.

. المصادر في نهاية البحث تكتب بصيغة قانونية عالمية وفقا إلى شيكاغو ستايل Style Chicago.

• المراجع أسم المؤلف، عنوان الكتاب ج ١، ط ١، جهة النشر، مكان النشر، سنة النشر.

• الخلاصة باللغة العربية يوضع عنوان البحث وأسماء الباحثين وخلاصة البحث باللغة العربية مباشرة بعد الملخص باللغة الإنكليزية.

• الرموز: إذا أحتوى البحث على أية رموز فيجب أن ترتب أبجدياً ثم الأحرف اللاتينية والإغريقية وتوضع في نهاية البحث وقبل المصادر.

تعنون البحوث والمراسلات إلى جامعة الفلوجة كلية القانون مجلة الباحث للعلوم القانونية.

للمراسلة على إيميلات المجلة والموقع الالكتروني:

EMAIL: jrls@uofallujah.edu.iq
EMAIL: law.journal@uofallujah.edu.iq
https://uofjls.net

كلمة العدد

مما لا مراء فيه ان النتاج الفكري لاسيما الاكاديمي تتجلى اصداءه في كتاب او بحث ينشر في مجلة علمية متخصصة تحتكم الى ضوابط وشرائط تحفظ للنتاج حقوقه وملكيته الفكرية وفي هذه المجلة (مجلة الباحث للعلوم القانونية) وضعت فيها شروط وقواعد اتسمت بالموضوعية وكانت غايتها الاساسية ترصين البحث العلمي وفق اليات محددة مسبقا منها ضوابط التقييم والخبرة و قواعد النشر واجراءات المراسلات وتتبع البحث و متطلبات الاستلال الالكترونية حيث حرصت ادارة تحرير المجلة على تنفيذها بحذافيرها لكي تكون المجلة فعلا موئلا لنتاج علمي هادف لا يختلط به الشوائب ولا تنال منه شبهات السرقة العلمية فضلا عن اتباع اجراءات واضحة وموضوعية في ارسال البحوث و التقييم من خلال الركون الى اليات منضبطة وشفافة ومحايدة وسرية غايتها منح الثقة لصاحب البحث الرصين الى ان فكرته المسطرة ستجد لها ادوات تقييم علمية بحتة بعيدة عن كل جوانب الاود او الاعوجاج الفكري ، وفي الوقت ذاته بث الطمأنينة لدى الجهات العلمية والاكاديمية ذات العلاقة لاسيما لجان الترقيات العلمية المختصة في كليات القانون المختلفة (في الداخل والخارج) ان ما ينشر في المجلة هي بحوث رصينة وقيمة بحيث يتوافر فيها وصف مجلة محكمة بحقه وحقيقته. ولذلك يمكن ان نصرح ومن باب التأييد لما سلف ذكره ان العديد من البحوث المقدمة للمجلة رفضت بعد ان ارسلت الى خبراء مختصين اشاروا الى عدم صلاحيتها للنشر، كما انه ثمة بحوث كانت محل تقويم وتعديل بناء على الملاحظات التي ارسلت من الخبير العلمي فلم يكن لها نصيب ضمن مدخلات المجلة الا بعد اخذ الباحث بها واعادة النظر فيها لاسيما وان ادارة تحرير المجلة حرصت على ان تراجع الخبير العلمي المعني حتى يعطى اجازة النشر للبحث والتأكد من اخذ الباحث بجميع التعديلات والملاحظات التي سبق الاشارة اليها في تقريره العلمي كي يكتسب البحث شرائطه العلمية المطلوبة. وهذا كله ادراكا من قبل هيئة التحرير ومدير تحرير المجلة على ان التمييز بين الغث والسمين في البحث العلمي اساس اعتماد المجلة وارتقاء في نتاجها الفكري الرصين.

وعلى نسق الاعداد السابقة للمجلة وضمن مجلداتها الثلاث فان هذا العدد احتوى بين ثناياه بحوث علمية متنوعة ورصينة في مختلف فروع القانون الخاص والقانون العام. ففي القانون الخاص كان البحث الموسوم (سريان احكام الاجارة على قسمة المهايأة) وكذلك (أثر تغيير الجنس في مسائل

الاحوال الشخصية) فضلا عن البحث الموسوم (تعدد الزوجات في القانون الدولي الخاص صراع ثقافي تنازع في القوانين) و(نظرات في قانون الوكالة التجارية رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٧) و(التصدي للكسب غير المشروع –دراسة مقارنة–). اما في القانون العام فكان البحث الموسوم (النظام القانوني لمحكمة القضاء الإداري –دراسة مقارنة بين العراق ومصر) وكذلك الجرائم الخاصة بالمرأة العاملة – دراسة قانونية في ضوء قانون العمل العراقي رقم (٣٧) سنة ٢٠١٥–) و (انتهاكات الشركات العسكرية الأمنية الخاصة لقانوني الدولي الإنساني وحقوق الإنسان – العراق إنموذجاً) وكان للأحكام القضائية موئلا في هذا العدد من خلال التعليق عليها وبيان الراي الفقهي فيها فكان موضوع القرار محل التعليق بعنوان (نفقة الزوجة غير الناشز).

الاستاذ الدكتور
رائد ناجي احمد
رئيس تحرير المجلة
كانون الأول ٢٠٢٢

قائمة المحتويات

العنوان	رقم الصفحة
سريان أحكام الإجارة على قسمة المهايأة الباحث: مصطفى تحرير محمد أ.د. سعد حسين عبد	١٣-٦٠
أثر تغيير الجنس في مسائل الأحوال الشخصية الباحث: حارث صلاح الدين محمود ا.د. عادل ناصر حسين	٦١-٩٩
تعدد الزوجات في القانون الدولي الخاص صراع ثقافي تنازع في القوانين ا.م.د. نافع بحر سلطان	١٠١-٢٤٤
نظرات في قانون الوكالة التجارية رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٧ د. رسل عبد الستار عبد الجبار	٢٤٥-٢٧٧
النظام القانوني لمحكمة القضاء الإداري -دراسة مقارنة بين العراق ومصر أ.م. د. وليد حسن حميد	٢٧٩-٣١٣
التصدي للكسب غير المشروع –دراسة مقارنة- الباحثة: نيفين خضر أحمد د. زياد ناظم جاسم	٣١٥-٣٥٩
الجرائم الخاصة بالمرأة العاملة -دراسة قانونية في ضوء قانون العمل العراقي رقم (٣٧) سنة ٢٠١٥- م.م. نور قحطان خليل	٣٦١-٤٠٠
انتهاكات الشركات العسكرية الأمنية الخاصة لقانوني الدولي الإنساني وحقوق الإنسان - العراق إنموذجاً الباحث: احمد عبد حسن	٤٠١-٤٤٣
نفقة الزوجة غير الناشز "تعليق على قرار قضائي" م.م. بارق يوسف محمد	٤٤٥-٤٦١

النظام القانوني لمحكمة القضاء الإداري
(دراسة مقارنة بين العراق ومصر)

أ.م.د. وليد حسن حميد الزيادي
أستاذ القانون العام المساعد/جامعة القادسية ـ كلية القانون – العراق

Doi:https://doi.org/10.37940/JRLS.2022.3.2.5

المُلخص

مما لاشك فيه أن القضاء الإداري كان ولا يزال بمثابة ميزان يحمل في الكفة اليمنى حقوق الأفراد وحرياتهم بوصفها مصالح خاصة، وفي الكفة اليسرى المحافظة على النظام العام بوصفه مصلحة عامة، فإذا ما تغلبت إحدى الكفتين على الأخرى اختل الميزان، وعاد المجتمع إلى الفوضى، الأمر الذي تطلب تأسيس محكمة القضاء الإداري وتحديد بُنيتها، كي تضطلع بهذا الدور ـ ولكن على نطاقٍ أوسع إذ ما قورنت بالمحاكم الإدارية الأخرى ـ من خلال الرقابة على نشاط الإدارة وكبح جماحها، فكلما خرقت هذا التوازن تحكم على تصرفها غير المشروع بالإلغاء، وقد يتجاوز ذلك إلى فرض التعويض المناسب لهذا الخرق، وذلك بعد منحها مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات التي تمكنها من تسليط الضوء على تصرفات الإدارة سيما القرارات الإدارية الصادرة عنها، والتي من خلالها يقوم قضاة المحكمة بالبحث في مشروعية هذه القرارات ومدى مطابقتها للقانون، يُذكر ان هذه الاختصاصات تتسع وتضيق بحسب ما يورده المشرع من تنظيم قانوني لها.

الكلمات المفتاحية: محكمة القضاء الإداري، القانون العراقي، القانون المصري، القضاء الاداري، النظام القانوني

The legal system of the Administrative Court

(A comparative study between Iraq and Egypt)

Dr. Waleed Hassan Hameed Al-Zaiady
Assistant Professor of Public Law
University of aL – Qadisiyah /College of law-IRAQ

Abstract

There is no doubt that the administrative judiciary considers balance between respecting rights and freedoms of individuals as special interests and preserving public order as a public interest. Unbalance in this contest may lead to chaos, so the Administrative Court was established in order to play this rule to ensure such balance. This court practices its task in controlling activities and actions of the administration, and any breach shall be revoked, as well as appropriate compensation might be imposed as a result of the breach. For that, the court has been granted a set of powers and authorities that enable it to control actions of the administration, especially the administrative decisions, through which the court judges examine the legality of these decisions and their compliance with the law. The powers here may expand and narrow according to what the legislator provides for its legal regulation.

Keywords: the Administrative Court , Iraqi law, Egyptian law, administrative judiciary, legal system

المقدمـــــة

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من جانبين أساسين، وهما:

الجانب الأول: إن استحداث هيكلٍ قضائي متخصص في النزاعات الإدارية أمر من شأنه أن يُشكل لبنة قوية في مجال مرفق العدالة وبذلك يتم تحسين العمل القضائي، الأمر الذي سينعكس ايجاباً على المتقاضين بما يوفره من ضمانات أكبر ووسائل أفضل لإقامة دولة القانون التي تكفل حماية المصلحة العامة من ناحية، وضمان حقوق وحريات الأفراد من ناحية أُخرى، لذلك نلاحظ أن العديد من الدول عملت على تكييف أنظمتها القضائية بما يتماشى والتطور الذي عرفه دورها فحاولت خلق أجهزة قضائية مكلفة بالنظر في النزاعات ذات الطابع الإداري بشكل خاص ومن بينها العراق ومصر، إذ حاولا تكييف نظاميهما القضائي من حيث التشكيل مع التطور الحاصل في المنظومة الإدارية ككل.

الجانب الثاني: نظراً لتزايد تدخل هيئات الإدارة في جميع مناحي الحياة العامة وما ينتج عن ذلك من ازدياد للنزاعات الإدارية، والذي بسببه ازداد احتكام الأفراد للقضاء، ومن أجل الحفاظ على حقوقهم في مواجهة الإدارة، الأمر الذي يجعل القضاء العادي غير قادر على احتواء هذا الكم الهائل من النزاعات لكثرة عددها من جهة ولطابعها الخاص من جهة أخرى، لذلك بات التأسيس لاختصاصات محكمة القضاء الإداري والتوسع فيها أمراً لا مناص منه.

هدف البحث

يتجلى هدف البحث بفك النقاب وازالة اللثام عن كثير من النصوص القانونية الواردة في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المتعلقة بالأحكام المنظمة لتكوين المحكمة، عبر تحليلها، وتسليط الضوء على

اختصاصاتها وجمعها في بحثٍ واحد ودراسةٍ موحدة بعد أن كانت متشظية بين أروقة القوانين.

مشكلة البحث

يمكن أن تكمن بقصور النصوص القانونية الواردة في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل عن بلوغ المستوى التشريعي المطلوب لتنظيم محكمة القضاء الإداري، فضلاً عن عدم مواءمتها مع طبيعة مثل هذا التشكيل القضائي المهم، والذي ينبغي على المشرع العراقي ان يوليه اهتماماً متميزاً لما له من أهمية في المساهمة الفصل في المنازعات الإدارية.

نطاق البحث

سنقتصر في بحثنا هذا على إنشاء محكمة القضاء الإداري وتكوينها، فضلًا عن اختصاصاتها الواردة في قانون مجلس الدولة والقوانين الأخرى في العراق ومصر.

منهج البحث

سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي لعدد من النصوص القانونية الواردة في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، وقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وتدعيمها بآراء الفقهاء والباحثين والكتاب المتعلقة بموضوع البحث.

هيكلية البحث

ارتأينا في دراستنا لموضوع النظام القانوني لمحكمة القضاء الإداري، تقسيمها على مبحثين تسبقهما مقدمة وتليهما خاتمة، وهذان المبحثان هما:

المبحث الأول: بُنية محكمة القضاء الإداري

المبحث الثاني: اختصاصات محكمة القضاء الإداري

المبحث الأول

بُنية محكمة القضاء الإداري

إنّ استحداث قضاء إداري متخصص عبر فصله عن القضاء العادي أضحى ضرورةً مُلحّةً، لما له من دور كبير في تجسيد احترام مبدأ المشروعية، لذلك اتجهت نية المشرعين في أغلب الدول ـ ومنها العراق ومصر ـ إلى اعتناق نظام القضاء المزدوج عبر انشاء محاكم القضاء الإداري، إذْ أصبحت جزءاً لا يتجزأ من النظام القضائي.

ثم إن خصوصية المنازعات الإدارية ألقت بظلالها على ضرورة وضع آليات وقواعد خاصة من حيث تشكيل محكمة القضاء الإداري أو تكوينها، كما أن تنوعها وتعددها وازديادها وتطورها جعل المشرع يجنح إلى كثرة التعديلات القانونية في مجال توسيع اختصاصاتها بعد أن كانت تعاني الضيق لاسيما في العراق، ويبدو ان هذه التعديلات ما فتئ المشرع أن يدخلها على صيرورة المحكمة المذكورة واختصاصاتها إلا من أجل مسايرة التحولات والتطورات الحاصلة في المجالات الإدارية شتى.

وترتيباً على ما تقدم ولغرض توضيح بُنية محكمة القضاء الإداري، فقد ارتأينا بيان نشأة محكمة القضاء الإداري وذلك في المطلب الأول، بعد ذلك التعمق بشكل مفصل ودقيق في تحديد تكوين محكمة القضاء الإداري وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

نشأة محكمة القضاء الإداري

ترتبط نشأة القضاء الإداري عموماً ومحكمة القضاء الإداري في العراق ومصر على وجه الخصوص ارتباطاً وثيقاً بالقضاء الإداري الفرنسي، إذ إن الأخير أسهم إسهاماً منقطع النظير في إبراز دور الأول وتبلور مبادئه ورسوخ قراراته واستقرارها،

ونجاعة احكامه وتطورها. ولو انها (النشأة) جاءت متأخرة، إذ ترجع نشأة محكمة القضاء الإداري في مصر إلى عام ١٩٤٦ حينما نشأ مجلس الدولة المصري، أما محكمة القضاء الإداري في العراق فقد ظهرت إلى حيز الوجود بعد نشأة مجلس الدولة العراقي بوقت لاحق، إذ اقترنت نشأتها بصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي أقر بتشكيل هذه المحكمة إلى جانب مجلس الانضباط العام سابقاً (محكمة قضاء الموظفين حالياً).

ونظراً لما تقدم، سيتم الحديث عن نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق ومصر بفرعين مستقلين، إذ سنتعرف على نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق وذلك في الفرع الأول، بينما سنتطرق إلى نشأة محكمة القضاء الإداري في مصر وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق

قد جاء إنشاء هذه المحكمة داخل مجلس الدولة بعد عِدّة محاولات باءت بالفشل نظراً لاختلاف وجهات النظر، وعدم قناعة القائمين على وزارة العدل ـ حينما كان مجلس الدولة جزءاً لا يتجزأ منها ـ باستحداث مثل هذه المحكمة، مما ادى إلى تخلف العراق عن مجالس الدولة العربية والأجنبية[١].

(١) يُنظر: حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني، التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، رئاسة جامعة ذي قار، العدد (١٢)، ٢٠١٧، ص ١٠١. وفي ذات المعنى يُنظر أيضاً د. عصمت عبد المجيد، الجذور التأريخية للقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، العددان (٦،٧)، ٢٠٠٩، ص ١٤٧.

هذا وقد أُنشئت أولُ محكمة قضاء إداري في العراق بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩[١]، وأجاز ذات القانون تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستئنافية ببيان يصدره وزير العدل سابقاً (رئيس مجلس الدولة حالياً)[٢] بناءً على اقتراح هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة على أن يُنشر في جريدة الوقائع العراقية، وطيلة المدة المحصورة بين عامي١٩٨٩ و٢٠١٣ أي بعد مضي ما يُقارب ربع قرن لم تُبادر هيأة الرئاسة إلى اقتراح تشكيل محاكم أُخرى للقضاء الإداري خارج العاصمة بغداد[٣]، بمعنى آخر لغاية عام ٢٠١٣ لم تشكل أي محكمة أخرى للقضاء الإداري على الرغم من الزخم الكبير للدعاوى على محكمة القضاء الإداري في بغداد وعلى الرغم من عناء الوصول من المحافظات للعاصمة لإقامة دعوى إدارية، ولعل هذه الأسباب التي دفعت المشرع في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ أن ينص على ضرورة تشكيل أربع محاكم للقضاء الإداري حيث جاء فيه:

---

(١) لمزيدٍ من التفاصيل يراجع بصدد نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق: جهاد علي جمعة، دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ٢٠٧ ـ ٢٠٨.

(٢) وهذا ما تم النص عليه بمقتضى المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، التي جاءت بالقول "تحذف الإشارة إلى (وزير العدل) أينما وردت في النصوص التشريعية ذات العلاقة بعمل المجلس وتحل محلها (رئيس مجلس الدولة)" .

(٣) د. سامي حسن نجم، القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة تكريت، المجلد (١)، العدد (٢٨)، ٢٠١٥، ص ٢٦٤.

"**أولاً:** تُشكل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية:

أ. المنطقة الشمالية: وتشمل محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها الموصل.

ب. منطقة الوسط: وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ويكون مركزها مدينة بغداد.

ج. منطقة الفرات الأوسط: وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.

د. المنطقة الجنوبية: وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها مدينة البصرة[١].

ثانياً: يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بناءً على اقتراح من هيأة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية" [٢].

---

(١) يُنظر: البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، التي تم تعديلها بمقتضى المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) يُنظر: البند (ثانياً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، التي تم تعديلها بمقتضى المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣. وكذلك المادة (٢/ثالثاً/ب/٣) من قانون التعديل الخامس المذكور أعلاه.

ومما لاشك فيه أن التنظيم الجديد لمحكمة القضاء الإداري الذي تبناه التعديل الخامس، سيؤدي إلى استحداث محاكم جديدة في مناطق مختلفة من الدولة وهذا بدوره سيزيد من المحاكم الإدارية، مما يسهل من عملية التقاضي ويُخفف العبء عن محكمة القضاء الإداري الرئيسة(١).

وعلى الرغم من أن اتجاه المشرع العراقي نحو إيجاد عدة محاكم للقضاء الإداري هو اتجاه جيد، لكن نحن نرى(٢) أن من الأولى تشكيل محكمة القضاء الإداري في كل محافظة نظراً لتوسع الجهاز الإداري في العراق بشكل كبير جداً وبعدة أضعاف بعد عام ٢٠٠٣ نظراً لكثرة المنازعات الإدارية ولدخول مسائل جديدة في اختصاص القضاء الإداري(٣).

الفرع الثاني: نشأة محكمة القضاء الإداري في مصر

عندما أُنشئ مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦ كانت محكمة القضاء الإداري هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة في ظل قانون مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ الملغى، فلما زاد العبء على هذه المحكمة وتراكمت لديها القضايا أُنشت اللجان القضائية ـ التي حلت محلها المحاكم الإدارية فيما بعد ـ لتُشارك محكمة القضاء الإداري في الفصل في الدعاوى الإدارية(٤).

---

(١) يُنظر: حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) والقول للباحث جهاد علي جمعة في اطروحته الموسومة بـ (دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة ـ دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٣) والتي سنتولى بيانها بالتفصيل في الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الثاني عند الحديث عن اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ١٢٧.

وقد نص القانون الحالي (قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢) على أن "... ويكون مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تُشكل كل منها من ثلاثة مستشارين. ويُحدد اختصاص كل دائرة من هذه الدوائر بقرار من رئيس مجلس الدولة ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى. وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس أيضاً. أن تعقد جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها"[١].

يترشح من النص المذكور أعلاه أنه لم يشر إلى نشأة محكمة القضاء الإداري، بل أشار وبما لا يقبل الشك إلى تأكيد نشأتها، إذ إنها أُنشئت قبل صدور قانون مجلس الدولة المصري النافذ، وتحديداً في عام ١٩٤٦، لذلك فأساسها القانوني يعود إلى قانون مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ وليس إلى قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وفي الوقت نفسه فإن هذا النص يتحدث عن جزئية أُخرى ألا وهي تكوين المحكمة المذكورة التي سيتم بحثها بصورة مفصلة في موقع لاحق من هذا البحث.

مما تقدم انه بالرغم من نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق في وقت متأخر مقارنةً بمحكمة القضاء الإداري المصرية وقبل ذلك المحاكم الإدارية الفرنسية، إلا انها أسهمت وبشكلٍ كبير في تغطية القصور الذي شاب تشكيل القضاء الإداري في العراق، إذ إن العراق لم يكن من الدول ذات التنظيم القضائي المزدوج إلا بعد إنشاء وتشكيل المحكمة المذكورة التي وقفت جنباً إلى جنب مع محكمة قضاء

(١) المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

الموظفين في التصدي للكثير من المنازعات الإدارية، وهنا نود القول بضرورة الإسراع بتشكيل محاكم قضاء إداري في جميع المحافظات العراقية، الأمر الذي يؤدي إلى التخفيف عن كاهل القضاة العاملين في محكمة القضاء الإداري في بغداد، فضلاً عن تقريب العدالة من المواطنين وتيسير حق التقاضي لمعالجة أحجام الكثير من المتقاضين من اللجوء إليها.

المطلب الثاني

تكوين محكمة القضاء الإداري

لا غرابة بأن الحديث عن تكوين محكمة القضاء الإداري يختلف كثيراً عن المحاكم المدنية والجنائية، لخصوصية المنازعات الإدارية التي تُنظر أمامها، كما ان هذا التكوين يختلف من نظام قضائي إلى آخر ومن دولة إلى أُخرى، فإذا كان الأمر مقتصراً على المستشارين في النظام القضائي المصري، فإنه لا يكون كذلك في النظام القضائي العراقي، إذ توسع هذا الأخير في تشكيل المحكمة المذكورة، إذ ضمت بين دفتيها فضلاً عن المستشارين، القضاة والمستشارين المساعدين والمنتدبين إضافةً إلى المدعي العام.

ولأجل الإحاطة بتكوين محكمة القضاء الإداري، فقد وجدنا بحثها عبر فرعين منفصلين، فأما الفرع الأول سيكون مخصصاً لدراسة تكوين محكمة القضاء الإداري في العراق، بينما الفرع الثاني سيتولى تسليط الضوء على تكوين المحكمة ذاتها ولكن في مصر.

الفرع الأول: تكوين محكمة القضاء الإداري في العراق

تتكون محكمة القضاء الإداري في العراق من فئتين أساسيتين:

أولاً: القضاة

تُشكل محكمة القضاء الإداري برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين[١]، **و**يُعد كل منهم قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري[٢]، ويُشترط فيهم توافر الشروط العامة الواجب توافرها للتعيين في الوظيفة العامة[٣]، وفضلاً عن ذلك هناك شروط خاصة، إذ اشترطت فيمن يُعين بوظيفة مستشار ما يأتي:

أولاً ـ عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ثانياً ـ لا يزيد عمره على (٥٥) خمسة وخمسين سنة.

ثالثاً ـ حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون.

رابعاً ـ أ ـ له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (١٨) ثماني عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام.

ب ـ تكون مدة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند (١٦) ست عشرة سنة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون و (١٤) أربع عشرة سنة للحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على احدى هاتين الشهادتين وتعد مدة الدراسة الأصغرية للحصول على احدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون.

---

(١) يُنظر: البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) يُنظر: البند (ثالثاً) من المادة (١) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) تُنظر: المادة (١٩) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وكذلك المادتين (٧ ، ٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

ج ـ تضم مدة الخدمة في الوظائف المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند بعضها إلى بعض لغرض التعيين"[١].

أما فيمن يُعين بوظيفة مستشار مساعد فقد أشترط المشرع ما يأتي:

أولاً ـ عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ثانياً ـ لا يزيد عمره على (٥٠) خمسين سنة.

ثالثاً ـ حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون.

رابعاً ـ أ ـ له خدمة فعلية بعد التخرج في الكلية مدة لا تقل عن (١٤) أربع عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام.

ب ـ تكون مدة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند (١٢) اثنتي عشرة سنة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون و(١٠) عشر سنوات للحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على احدى هاتين الشهادتين وتعد مدة الدراسة الأصغرية للحصول على احدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون.

ج ـ تضم مدة الخدمة في الوظائف المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند بعضها البعض لغرض التعيين"[٢].

---

(١) تُنظر: المادة (٢٠) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدلة بمقتضى المادة (٦) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) تُنظر: المادة (٢١) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدلة بموجب المادة (٧) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣. .

وقد أجاز المشرع لرئيس مجلس الدولة انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني بترشيح من مجلس القضاء الأعلى للعمل في محاكم القضاء الإداري[١]، فضلاً عن المدراء العامين بموافقة الوزير المختص[٢]، وليس ذلك فحسب بل أجاز أيضاً انتداب أعضاء الهيئة التدريسية في كليات القانون، بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الدولة وموافقة وزير التعليم العالي والبحث العلمي[٣].

يُلاحظ على ما تقدم فإن وجود القاضي في المحكمة يكسبها قوة أكثر نظراً للخبرة التي يمتلكها القضاة كونهم أكثر احتكاكاً من سواهم مع المنازعات، ولعل ذلك أحد الأسباب التي دفعت بالمشرع العراقي في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي إلى عد كل من رئيس مجلس الدولة ونائبيه والمستشارين المساعدين قضاة عند ممارستهم مهام القضاء الإداري[٤].

ثانياً: المدعي العام

لاشك في أن نظام الادعاء العام خضع للتطور التاريخي الذي طرأ على التشريع في مختلف العصور، وتوسعت صلاحياته وشملت آفاقاً جديدة نتيجة لهذا

---

(١) يُنظر: البند (ثالثاً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، التي تم تعديلها بمقتضى المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) لمزيدٍ من التفاصيل في هذا الصدد تُنظر: المادة (٢٤) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٣) تُنظر: المادة (٢٥) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدلة بموجب المادة (١) من قانون التعديل الرابع لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٩٨) لسنة ٢٠٠١.

(٤) د. سامي حسن نجم، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

التطور. فبعد أنْ كان هذا الدور مقتصراً على الجانبين الجزائي والمدني وجزءً من الجانب الإداري كحضوره أمام محكمة قضاء الموظفين، امتد ليشمل الجانب الإداري برمته من خلال دوره أمام محكمة القضاء الإداري لاسيما بعد صدور قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، وذلك من منطلق كون الادعاء العام يمثل الهيأة الاجتماعية ويرعى مصالحها ويحافظ عليها.

وإنّ بحث دور المدعي العام أمام محكمة القضاء الإداري يستدعي الإجابة على التساؤل الآتي: **هل إن دور المدعي العام في الدعوى الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري يتخذ صفة الطرف الأصلي أم صفة الطرف المنضم أم الصفتين معاً؟**

للإجابة على مثل هذا التساؤل، لابد من بيان كلتا الصفتين المذكورتين:

الأولى: صفة الطرف الأصلي: ويُقصد بها قيام المدعي العام برفع الدعوى الإدارية بصورة مباشرة تجاه أي طرف تصح مخاصمته فيها، ويكون له أن يباشرها ويترافع فيها إلى آخر مرحلة من مراحل التقاضي ويُتابع الطعن في الأحكام الصادرة فيها وتنفيذها.

الثانية / صفة الطرف المنضم: ويطلق عليها بصفة الطرف المتدخل، وتعني الحالة التي يجوز فيها للمدعي العام أن يتدخل في دعوى مقامة بين طرفين، إذا رأى أن المصلحة تقتضي ذلك، والتدخل هنا أمرٌ جوازيٌ، إلا أنه يكون وجوبياً متى ما أمر القانون به أو طلبت إليه محكمة الموضوع ذلك.

فالمدعي العام من هذا المنطلق يتمتع بمركز خاص في الدعوى الإدارية، وإنّ هذا المركز محل خلاف بين شراح القانون[١]، إذ إنه يختلف باختلاف الصفة التي

(١) قياساً على دور الادعاء العام في الدعوى المدنية. يُنظر في المعنى ذاته: غسان جميل الوسواسي، الادعاء العام، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٠٩.

يتخذها الادعاء العام في الدعوى، إن كان طرفاً اصلياً فيها أو طرفاً متدخلاً فيها ومنظماً إليها، فبعضهم يرى إن الادعاء العام يعد خصماً أصيلاً في الدعوى إذا رفعها بنفسه أو كان في مقام المدعى عليه، ويرى أخرون وجوب التفريق بين نوعين من الخصومة، خصومة شكلية وخصومة موضوعية. فالخصم الشكلي هو من يقف في الدعوى موجهاً طلباته من دون أن يسعى إلى تحقيق مصلحة لذاته وإنما يكون هدفه الوصول إلى تحقيق المصلحة العامة وأحقاق الحق أينما كان، أما الخصم الموضوعي فهو من يسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية في الدعوى.

وبناءً على ذلك واستناداً إلى هذا الرأي فإن المدعي العام يخرج من دائرة الخصومة الموضوعية ويمكن عد خصومته شكلية طالما انه يعرض على القضاء ما يراه ويعتقده من أدلة بصرف النظر عما إذا كانت لمصلحة هذا الطرف أو ذاك.

ومن جانبنا نرى أن صفة الخصومة لا يمكن إطلاقها على الادعاء العام، وان وصف المدعي العام بأنه خصمٌ في الدعوى الإدارية يُعد وصفاً يشوبه العيب الكثير، وذلك أن المدعي العام في حضوره الدعوى الإدارية إنما ينوب عن الهيأة الاجتماعية التي خولته الحضور أمام القضاء وتمثيلها في سبيل الوصول إلى تحقيق العدالة وإحقاق الحق. ويستوي في ذلك موقف الادعاء العام اذا ما كان منصباً في طلباته ضد المدعى عليه أو إلى جانبه، مادام انه يهدف بهذه الطلبات إلى تحقيق المصلحة العامة التي هو أمين عليها. جديرٌ بالذكر أن المدعي العام لو كان موقفه محدداً بموجب القانون على موقف الضد دائماً وابداً من المدعى عليه جاز حينئذ عده خصماً . يُذكر أن اغلب القوانين تجعل من حضور المدعي العام شرطاً أساسياً لصحة انعقاد جلسات المحكمة، وبذلك فإن المدعي العام يعد جزءاً متمماً لهيأة المحكمة.

والأمر الآخر الذي يمكن أن ينفي صفة الخصومة عن المدعي العام هو إمكان رده بما يُرد به القاضي، والخصم لا يرد كما تقتضي بذلك القواعد العامة، وهذا ينفي عنه صفة الخصومة.

وتأسيساً على ما تقدم من أسانيد فإنه يصح القول بأن المدعي العام يتمتع بمركز قانوني خاص حينما يحضر ويمارس دوره أمام محكمة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: تكوين محكمة القضاء الإداري في مصر

تُشكل محكمة القضاء الإداري برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة، وتصدر أحكامها من دوائر تتألف كل منها من ثلاثة مستشارين. ويكون مقرها مدينة القاهرة ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر المحكمة، ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى. وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس أيضاً. أن تعقد جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها"[١].

وقد أجاز القانون إنشاء دوائر لمحكمة القضاء الإداري خارج القاهرة في المحافظات الأخرى، ويكون ذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة. وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها ـ بقرار من رئيس مجلس الدولة ـ أن تعقد جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها[٢].

---

(١) تُنظر: المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) ينظر: د. فؤاد عبدالمنعم أحمد، مجلس الدولة وأقسامه، بحث مُتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

https://www.alukah.net/culture ، تأريخ الزيارة يوم ٢٠٢٢/٤/٢١ الساعة ١٠،١٥ صباحاً.

وترتيباً لذلك فإن محكمة القضاء الإداري تتكون من ثماني دوائر، الدوائر الخمس الأولى تقوم على أساس تخصصي (أفراد، جزاءات، ترقيات، تسويات، عقود)، والسادسة على أساس استئنافي، أما الدائرتان (السابعة والثامنة)، فتقومان على أساس إقليمي، إذ توجدان في الإسكندرية والمنصورة. واستناداً إلى نص المادة (٤) المذكورة أعلاه، صدر قرار من رئيس مجلس الدولة رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري في الإسكندرية على أن يشتمل اختصاصها الإقليمي محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح، كما صدر قرار آخر بإنشاء دائرة للمحكمة بالمنصورة يشمل اختصاصها محافظات (الدقهلية ودمياط والشرقية والإسماعيلية وبور سعيد)[١].

يبدو مما تقدم إن تشكيل الدوائر في مختلف المحافظات ما هو إلا تقريب العدالة من المتقاضين هذا من جهة، ومن جهة أُخرى تفادي تراكم الدعاوى مما يؤثر إيجاباً على السير الحسن للعدالة.

هذا وان للمحكمة جمعية عمومية ـ إسوةً بالجمعية العمومية في المحكمة الإدارية العليا[٢] ـ تتألف من جميع المستشارين العاملين في المحكمة، وتدعى إليها هيأة المفوضين ويكون لممثلها صوت معدود في المداولة. والجمعية تدعى للانعقاد بناء على طلب رئيس مجلس الدولة أو رئيس المحكمة أو ثلاثة من أعضائها، أو بناء على طلب رئيس هيئة المفوضين. ولا يكون انعقادها صحيحاً الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها. ويجوز لرئيس المجلس أن يحضر الجمعية العمومية وحينئذ تكون

(١) ينظر في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) تُنظر: ملوك صالح، النظام القانوني للمحاكم الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر، ٢٠١١، ص ٢٠.

له الرئاسة، وتصدر قرارات الجمعية بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس(١).

مما تقدم ومن أجل التخفيف عن كاهل قضاة محكمة القضاء الإداري في العاصمة العراقية (بغداد)، نجد ضرورة تشكيل محاكم القضاء الإداري في جميع المحافظات العراقية إسوةً بالدوائر المُشكلة في أغلب المحافظات المصرية.

المبحث الثاني

اختصاصات محكمة القضاء الإداري

إن اختصاصات محكمة القضاء الإداري تدور في فلك التوسيع والتضييق التشريعيين، فتارةً نجد إن رغبة المشرع حاضرة باتجاه الزيادة في منح الاختصاص المنوط ممارسته بالمحكمة المذكورة، والعكس يصح تمامه، إذ نجد إن هذه الرغبة قد تذهب باتجاه مخالف تماماً للاتجاه الأول ألا وهو النقصان من هذا الاختصاص ومنحه إلـى جهات أُخرى كالقضاء العادي أو لجنة أو جهة إدارية معينة.

وتبعاً لما تقدم فقد وجدنا بحث اختصاصات محكمة القضاء الإداري، بعد تقسيمها على مطلبين رئيسين، الأول سيُخصص لدراسة التوسع بهذه الاختصاصات، والثاني سيَتضمن بحث التضييق من نطاق هذه الاختصاصات.

---

(١) ينظر: د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٧٣ ــ ١٧٤. و د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٤٩.

المطلب الأول

توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري

إن التوسع التشريعي في اختصاصات محكمة القضاء الإداري يختلف فيما إذا كنا في العراق عنه في مصر، إذ إن المشرع المصري كان أكثر توسعاً من المشرع العراقي، ولأجل بيان ذلك ووضع النقاط على الحروف، فقد ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين مستقلين، فأما الفرع الأول سيكون مخصصاً لبحث توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق، بينما الفرع الثاني سيُترك لبحث التوسع في اختصاصات المحكمة نفسها ولكن في مصر.

الفرع الأول: توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق

نظراً للدور الكبير الذي تحققه محكمة القضاء الإداري في ضمان حماية مبدأ المشروعية وصون الحقوق والحريات العامة، وللثقة المتزايدة التي أولاها لها المشرع العراقي مما دفعه إلى توسيع اختصاصات المحكمة بشكل متزايد ومستمر؛ إذ تمارس المحكمة الآن الاختصاصات الآتية[١]:

١. الفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يُعَيّنْ مرجع للطعن فيها[٢].

٢. النظر في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام قانون الجنسية[١].

---

(١) يُنظر بشأن أغلب اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق: جهاد علي جمعة، مرجع سابق، ص ٢١١ ـ ٢١٢.

(٢) يُنظر: البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

٣. النظر في الطعون المقدمة من رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات والأقضية والنواحي ومن المحافظين عند إنهاء عضويتهم لأي سبب كان[٢].

٤. النظر بالطعون المتعلقة بقرارات حل مجالس المحافظات والمجالس المحلية[٣].

٥. النظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة برفض منح تراخيص الاستثمار[٤].

٦. النظر بالطعون المتعلقة بقرارات رفض طلبات منح إجازات تأسيس المؤسسات التعليمية الأهلية وإلغائها، وإغلاق هذه المؤسسات كلياً أو جزئياً[٥].

٧. النظر في الاعتراضات المقدمة من قبل طلبة الكليات والمعاهد بشأن قرارات فصلهم[٦].

وهنا نلاحظ غياب نظرية موحدة في تحديد اختصاصات محكمة القضاء الإداري من قبل المشرع العراقي، فهو تارة يقرر مبدأ عاماً بأن تختص المحكمة بنظر صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة من الموظفين والهيئات التي لم يحدد مرجع للطعن بها، وهذا يعني أن المحكمة صاحبة الولاية العامة في نظر صحة القرارات الإدارية، وتارة أخرى يتبع المشرع نظرية التعداد الحصري لاختصاصات المحكمة في ضوء تحديد قرارات محددة بذاتها تنظر من قبل المحكمة، كما ونسجل انتقادنا الشديد

---

(١) تُنظر: المادة (١٩) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٢) تُنظر: المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) تُنظر: المادة (٩) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(٤) تُنظر: المادة (٢٧) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.

(٥) تُنظر: المادتين (٨/رابعاً و ٢٥) من نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٦) تُنظر: المادة (١١) من تعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٦٠) لسنة ٢٠٠٧ المعدلة بموجب التعديل الأول لهذه التعليمات ذي الرقم (١٦٩) لسنة ٢٠١٨.

للمشرع العراقي لإبعاد منازعات العقود الإدارية من اختصاص محكمة القضاء الإداري بشكل يخالف اتجاه ما ذهب إليه المشرع المصري[١].

يتضح مما تقدم إن الحاجة إلى مَد اختصاص هذه المحكمة ليشمل النظر في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية أضحى ضرورة ملحة، نظراً لأتساع نشاط الإدارة ولاسيما في ظل تبني الدولة نظام الاستثمار والحديث عن توسع رقعة العمران والمشاريع الاستراتيجية وإعطاء الإدارة صلاحيات واسعة في إبرام العقود التي تلبي هذه الاحتياجات وفق نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني

توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري في مصر

لهذه المحكمة صفتان أو نوعان من الاختصاصات: أحدهما بوصفها محكمة أول درجة، وثانيهما بوصفها ثاني درجة (محكمة استئنافية)، وذلك على النحو الآتي[٢]:

أولاً: اختصاص محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة أول درجة:

وهي بهذه الصفة تعد المحكمة ذات الاختصاص العام بين محاكم مجلس الدولة، بمعنى أنها المحكمة التي تختص بالفصل في سائر المنازعات الإدارية التي لا تدخل بنص صريح في اختصاص المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية[٣].

---

(١) جهاد علي جمعة، مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٢) د. فؤاد عبد المنعم أحمد، اختصاص محكمة القضاء الإداري، بحث مُتاح على الموقع الالكتروني الآتي:
https://www.alukah.net/culture/0/60381، تأريخ الزيارة يوم ٢٠٢٢/٤/٢٣ الساعة ١٠،٤٥ صباحاً.

(٣) جهاد علي جمعة، مرجع سابق، ص ٢٠١.

وتلك المنازعات الأخرى التي تختص بها محكمة القضاء الإداري تمثل الغالبية العظمى من المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاص القسم القضائي لمجلس الدولة. وبناء على ذلك تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الآتية[١]:

١. الطلبات المقدمة من الموظفين من المستوى الأول ومستوى الإدارة العليا وما يعادلهم، إذا كان موضوعها منازعة في مرتب أو معاش أو مكافأة مستحقة لهم أو لورثتهم. وكذلك الطلبات المقدمة من هؤلاء الموظفين بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في وظيفية عامة أو بالترقية أو بمنح علاوات، أو القرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو بالفصل بغير الطريق التأديبي.
٢. المنازعات الخاصة بأي عقد إداري متى كانت قيمة المنازعة تجاوز خمسمائة جنيه.
٣. الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية (أي المجالس الشعبية المحلية لوحدات الإدارية المحلية) .
٤. الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
٥. الطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في منازعات الضرائب والرسوم، ولكن يلاحظ مع ذلك أن هذا الاختصاص معلق على صدور القانون الذي ينظم كيفية نظره أمام مجلس الدولة، وهذا القانون لم يصدر بعد مما يعني اختصاص القضاء العادي بها انتظاراً لصدور هذا القانون.
٦. دعاوى الجنسية.

(١) تُنظر: المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٧. الطعون التي ترفع عن القرارات الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.
٨. طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المشار إليها في البنود السابقة، سواء رفعت الدعوى بصفة أصلية أم تبعية.
٩. سائر المنازعات الإدارية الأخرى التي لا تدخل في الاختصاص المحدد للمحاكم الإدارية أو التأديبية.

ومن الواضح أن تلك الاختصاصات السابقة وردت على سبيل التمثيل بدليل أن قانون المجلس أضاف في آخر قائمة الاختصاصات عبارة سائر المنازعات الإدارية الأخرى.

والأحكام الصادرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة أول درجة، في الاختصاصات السابقة، تعد أحكاماً نهائية لا تقبل الاستئناف، ولكنها تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، ويقدم الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيأة مفوضي الدولة، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، كذلك يجوز تقديم التماس اعادة النظر في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري أمام ذات المحكمة، في المواعيد والأحوال التي نص عليها قانون المرافعات المدنية والتجارية[١].

ثانياً: اختصاص محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة استئنافية:

والمحكمة بهذه الصفة تختص بالطعون الاستئنافية المقدمة عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، فتُعد محكمة القضاء الإداري في هذه الحالة محكمة ثاني درجة أو محكمة استئنافية.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٧٠- ٣٧٢.

والحكم الصادر في الاستئناف من محكمة القضاء الإداري هو حكم نهائي، ولكنه يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بشرطين[١]:

الشرط الأول: أن يقدم الطعن من رئيس هيئة المفوضين وحده، فلا يقبل الطعن إذاً من ذوي الشأن أنفسهم (الفرد أو الإدارة)، وكل ما يملكه هؤلاء هو أن يلتمسوا من رئيس هيئة المفوضين تقديم الطعن، فيقوم هذا الأخير بتقديمه إذا اقتنع بجدوى الطعن.

الشرط الثاني: هو أن يتأسس الطعن على مخالفة الحكم المطعون فيه لما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو أن يتأسس على أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق المحكمة الإدارية العليا تقريره. وتقدير هذا الأساس أو ذلك متروك لرئيس هيئة المفوضين وحده، حيث إن القانون كما قلنا يشترط أن يقدم الطعن منه وحده دون ذوي الشأن.

وإلى جانب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على هذا النحو، الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة الاستئناف يقبل الطعن بالتماس إعادة النظر أمام المحكمة نفسها في المواعيد والحالات التي نص عليها قانون المرافعات المدنية والتجارية[٢].

المطلب الثاني

تضييق اختصاصات محكمة القضاء الإداري

إن الحديث عن تضييق اختصاصات محكمة القضاء الإداري سيكون عبر إطارين اثنين، أحدهما سيُخصص لبحث الإطار العام لهذا التضييق، إذ سيكون

---

(١) تُنظر: المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، طبعة ٢٠٠٣، ص ٣٧٣.

مكرساً لما تشترك به كلا المحكمتين (محكمة القضاء الإداري العراقية و محكمة القضاء الإداري المصرية) من تحجيم في الاختصاصات، وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الأول، أما الآخر فسيحتوي على الإطار الخاص لهذا التضييق والذي سيضم بين دفتيه تقليص اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق دون مصر، وهذا ما سيتم تناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الإطار العام لتضييق اختصاصات محكمة القضاء الإداري

هنالك طائفة من الأعمال والتصرفات الإدارية المحصنة من الطعن أمام القضاء الإداري، ومن ثم تخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري في العراق ومصر، والتي يمكن إيرادها على النحو الآتي:

أولاً: الأعمال المادية للإدارة: يُقصد بها مجموعة الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد منها إحداث آثار قانونية معينة أو تغيير في المراكز القانونية، وبذلك لا تقبل الطعن بالإلغاء[١]، ومثال ذلك هدم منزل آيل للسقوط، وترتيب أثاث الدوائر، وتبليط الطرق .... إلخ.

ثانياً: العقود الإدارية: تلك الأعمال القانونية التي يبرمها شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو إنشائه أو بمناسبة تسييره أو تنظيمه وان تأخذ الإدارة بأساليب وامتيازات القانون العام[٢]. ومثال ذلك عقد التزام المرافق العامة، وعقد البيوت، وعقد التوريد، وعقد الأشغال العامة.

---

(١) محمد عبد الكامل محمد عمر، الرقابة القضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، ٢٠١٩، ص ١١٩.

(٢) محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٣٦٣.

وبصدد ذلك لابد من التوضيح أن العقود الإدارية مستثناة من النظر أمام محكمة القضاء الإداري في العراق كونها تدخل في اختصاص القضاء العادي، أما في مصر فإن الوضع يختلف بعض الشيء، إذ إن المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية لا تخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري إلا إذا كانت قيمة المنازعة خمسمائة جنيه أو أقل من ذلك.

ثالثاً: تصرفات الإدارة الخاصة: ليست كل قرارات الإدارة الصادرة عنها بوصفها هيئة إدارية عامة تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري وتقبل الطعن فيها بالإلغاء، كونها تصدر من جهة الإدارة ليس بوصفها سلطة عامة بل تصدرها وفقاً لأحكام القانون الخاص، ومثال ذلك قرارات الإدارة بشأن أموالها الخاصة(١).

رابعاً: القرارات المحصنة من الرقابة بناءً على نص تشريعي: ويراد بها قيام المشرع بمنع القضاء من قبول الطعن في بعض القرارات الإدارية أما بصورة مباشرة بالنص صراحةً على عدم جواز سماع دعوى الطعن بشأن تلك القرارات، أو بصورة غير مباشرة بالنص على أن تلك القرارات الإدارية نهائية أو غير قضائية. ومثال ذلك أعمال السيادة، والقرارات التي رُسم لها طريقاً خاصاً للطعن(٢).

عند إمعان النظر فيما تقدم نجد أن إعادة النظر في القوانين التي تحصن أعمال إدارية معينة في العراق بات أمراً لا مناص منه، كي يتلاءم وأحكام المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على عدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن.

---

(١) محمد عبد الكامل محمد عمر، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دون مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٣٧٣ ـ ٣٧٥.

الفرع الثاني: الإطار الخاص لتضييق اختصاصات محكمة القضاء الإداري

إن النظر ملياً في الاختصاصات التي أوردها المشرع العراقي بمجمل القوانين ـ التي سبق الحديث عنها ـ بشأن محكمة القضاء الإداري، يُشير إلى جملة من الأمور التي تُدلل على وجود رغبة لدى المشرع في التضييق التشريعي لنطاق اختصاصات المحكمة المذكورة بدلاً من توسيعها، وهذه الأمور يمكن إيرادها على النحو الآتي[١]:

أولاً: إن اختصاص محكمة القضاء الإداري يقتصر على النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية، مستبعداً في ذلك منازعات العقود الإدارية تاركاً إياها للقضاء العادي، في حين إن هذا الاختصاص ينعقد للقضاء الإداري لا سيما في الدول التي يوجد فيها مثل هذا القضاء، لما لهذه العقود من خصائص تميزها من العقود المدنية.

ثانياً: إن اختصاص المحكمة محدود، لأن القانون حددها بالنظر في صحة القرارات الإدارية التي لم يعين مرجعًا للطعن فيها أو لم يرسم طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها، على حين هناك تشريعات عديدة زاخرة بالنصوص التي تحدد طرق للتظلم من القرارات أمام جهات إدارية أو سلطات رئاسية أو لجان قضائية، مما يفلت هذه القرارات من رقابة القضاء الإداري، ومن ثم يفوت الهدف الأساس من إنشاء المحكمة وهو توفير الضمانة القضائية في مواجهة سلطات الإدارة.

رابعاً: إن اختصاص النظر في المنازعات الإدارية لم يعد حكراً لمحكمة القضاء الإداري، بل أضحى من اختصاص جهات عديدة كمحاكم البداءة والسلطات الإدارية

---

(١) د. عبد اللطيف نايف، اختصاصات القضاء الإداري بين الاطلاق والتقييد، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية، دولة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢، ص ١٣ ــ ١٤.

الرئاسية واللجان والمجالس الإدارية، وهذا الأمر ينال من الفكرة الأساسية التي بُني عليها القضاء الإداري ألا وهي إيجاد جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي تنظر في المنازعات الإدارية لما لها من طبيعة متميزة من المنازعات المدنية، لذا ينبغي أن يكون لاختصاص محكمة القضاء الإداري الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية جميعاً.

وفي نهاية المطاف لابد من طرح تساؤل مفاده: **هل إن تحجيم دور محكمة القضاء الإداري مسلكاً محموداً أم مذموماً، ولماذا ؟**

بطبيعة الحال لا يمكن الإجابة عن ذلك التساؤل إلا بالقول إن تقليص دور المحكمة المذكورة لا يخرج عن كونه مسلكاً مذموماً وغير محموداً بالمرة، وذلك لسببين اثنين، هما:

السبب الأول: إن منح القاضي في محكمة القضاء الإداري صلاحيات واسعة يُشكل أهمية كبيرة، كونه يعمل على زيادة ثقة الأفراد بالعدالة وعدم ترددهم في الدفاع عن حقوقهم، وهذا بدوره ينعكس إيجاباً على المحكمة ذاتها، وعلى المنهج المتبع من قبلها.

السبب الثاني: إن توسيع صلاحيات القاضي في محكمة القضاء الإداري ازاء المنازعة المعروضة أمامه، ليس للقاضي بحد ذاته كونه قاضياً، وإنما لتمكينه من تحقيق العدالة، ولهذا فإن توسيع الصلاحيات يُعد بمثابة ضمان لتحقيق مبدأ المشروعية، إن أحسن القاضي استعمالها.

الخاتمـــــة

وبعد أن فرغنا من بحثنا هذا، لا يسعنا ونحن نطوي ما كتبنا من صفحات سوى الوقوف على ما تسنى لنا تسجيله من استنتاجات وما نأمل الأخذ به من توصيات.

أولاً ـ الاستنتاجات

١) إن لصدور قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ التأثير الواضح على ترصين السياسة القضائية للمحاكم الإدارية في العراق ومنها محكمة القضاء الإداري، كونه أسس لاستقلال مجلس الدولة مالياً وإدارياً بعد إن كان جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية، إذ أصبح قضاة المحكمة يتمتعون بضمانات قوية تجعلهم قادرين على توفير الحماية المطلوبة للأفراد في مواجهة تعسف السلطة، وحملها على العمل في إطار المشروعية، وهذا بدوره سيساهم في الأمد القريب بتكريس دولة القانون.

٢) إن المشرع العراقي وعبر جميع التعديلات التي أجراها على قانون مجلس الدولة، لم يوفق في توسعة اختصاصات محكمة القضاء الإداري باستثناء ما تعلق بأعمال السيادة والقرارات التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية والقرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها، التي وردت في المادة (٧/خامساً) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

٣) تبين لنا أن توسيع اختصاصات قضاة محكمة القضاء الإداري أمر لا مناص منه في الوقت الحاضر، لاسيما فيما يتعلق بالأوامر التي يوجهها القضاة للإدارة فيما يتعلق بالقرارات موضوع الطعن أو المستندات أو الوثائق التي تفيد الفصل في المنازعة المطروحة والتي تساعد المدعي في تدعيم ما يدعيه في الوقت ذاته، كون ذلك يكشف النقاب عن مبدأ السر المهني وسرية الوثائق الذي عادةً ما

تدعي به الإدارة متخذةً منه حجة تخفي من وراءها معلومات مهمة لصالح المدعي.

٤) إن زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين في مجلس الدولة يُعزز من دور قضاة محاكم القضاء الإداري ويجعلها اكثر قدرة في التعاطي مع المنازعات الإدارية، لاسيما أنها ازدادت بزيادة الهيئات والمؤسسات الإدارية وتشعبها وتفرعها.

٥) تبين لنا هنالك تعطيلًا لما ورد في المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، إذ لم تُشكل لغاية الآن محاكم للقضاء الإداري في المناطق التي حددها المشرع (المنطقة الشمالية، المنطقة الوسطى، منطقة الفرات الأوسط، المنطقة الجنوبية)، بالرغم من الحاجة المُلحة إليها.

ثانياً ـ التوصيات

١) نتوسم بالمشرع العراقي بضرورة الاضطلاع بدوره على الوجه الأكمل والقيام بمعالجة تشريعية شاملة ومتطورة لاختصاصات محكمة القضاء الإداري ــ وعدم الاقتصار على المحاولات المتواضعة والخجولة التي يمكن أن تظهر من خلال التعديلات التي أجريت على قانون مجلس شورة الدولة ــ كونها تسهم إلى حدٍ ما بإيجاد طفرة نوعية في المجال التشريعي والقضائي.

٢) ندعو مجلس الدولة العراقي بضرورة إنشاء معهد قضائي متخصص باحتراف القضاء الإداري لتخريج قضاة ينسبون للعمل في مجال القضاء الإداري، إذ إن نجاعة العمل القضائي مرتبط إلى حدٍ كبير بتخصص القضاة، وهذا التخصص يتأتى من طبيعة المنازعة الإدارية التي تختلف عن المنازعة العادية، إذ تتطلب عملية الفصل في هذا النوع من المنازعات تكويناً خاصاً وإدراكاً متميزاً بمهمة الإدارة وأساليبها ومعرفة التوازن بين متطلبات الإدارة الرئيسة المتمثلة بالمحافظة

على النظام العام والسهر على تحقيق الحقوق والحريات الفردية، والتخصص في هذا المضمار يجعله ملماً بجميع القواعد القانونية والنصوص بكامل مصادرها، وهذا لا يتأتى إلا بفعل الثقافة النظرية والممارسة العملية، بحيث يعرف طبيعة الأحكام أو القرارات التي يتعين إصدارها في مواجهة الجهات الإدارية، كل ذلك يستدعي وجود ملاكات مؤهلة من شأنها أن ترسم سياسة قضائية سليمة ومميزة.

٣) نتمنى على المشرع العراقي بضرورة الالتفات إلى مسألة غاية في الأهمية إلا وهي توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري وعدم تقييدها، وذلك بضم المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية إليها مثلاً، وذلك عبر اطلاق العنان للقاضي الإداري وفك أساره من بعض القيود لكي يتحرر ويأخذ كامل مداه القضائي، وكل ذلك لا يتحقق مالم يتم إعادة النظر بنص المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤) نقترح بضرورة تعزيز الملاكات القضائية للمحكمة بمجموعة كبيرة من المستشارين المنتدبين من التدريسيين العاملين بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومن حملة القاب علمية (أستاذ) ـ كونهم قادرين أكثر من غيرهم على الاستنباط والتعرف عن كثب على المبادئ والأصول المستحدثة للقضاء الإداري ـ لخصوصية المنازعات الإدارية.

٥) نهيب بالمشرع العراقي بضرورة إفراد باب خاص في قانون مجلس الدولة العراقي يجمع شتات النصوص القانونية المنظمة لتشكيل محكمة القضاء الإداري واختصاصاتها وكل ما يتعلق بها بصورةٍ حصرية، ليكون أكثر دقة في التنظيم والصياغة التشريعية هذا من جانب، ومن جانبٍ آخر أن تحديد اختصاصات محكمة القضاء الإداري على سبيل الحصر يُسهم إلى حدٍ كبير في بيان المعالم الواضحة للسياسة القضائية.

٦) نوصي بضرورة تفعيل دور المدعي العام بشأن المنازعات المطروحة على محكمة القضاء الإداري، كي يتمكن من أداء رسالته السامية وينطلق من إيمانه الراسخ بسمو الحق العام والعدل وسيادة القانون على كل اعتبار، الأمر الذي سيؤثر بشكل كبير وبارز على النهج القضائي المتبع من قبل المحكمة المذكورة.

المصـــــادر والمراجع

أولاً : الكتب

١) غسان جميل الوسواسي، الادعاء العام، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨٨.

٢) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.

٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دون مكان طبع، ٢٠٠٩.

٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

٧) محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦.

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية

١) جهاد علي جمعة، دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠١٧.

٢) محمد عبد الكامل محمد عمر، الرقابة القضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، ٢٠١٩.

٣) ملوك صالح، النظام القانوني للمحاكم الادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر، ٢٠١١.

ثالثاً : البحوث والدراسات العلمية

١) حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني، التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، رئاسة جامعة ذي قار، العدد (١٢)، ٢٠١٧.

٢) د. سامي حسن نجم، القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة تكريت، المجلد (١)، العدد (٢٨)، ٢٠١٥.

٣) د. عبد اللطيف نايف، اختصاصات القضاء الإداري بين الاطلاق والتقييد، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية، دولة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢.

٤) د. عصمت عبد المجيد، الجذور التأريخية للقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، العددان (٦،٧)، ٢٠٠٩.

رابعاً : التشريعات

أ ــ الدساتير

١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب ــ القوانين

١) قانون مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ الملغى.

٢) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٤) قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
٥) قانون التعديل الرابع لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٩٨) لسنة ٢٠٠١.
٦) قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
٧) قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
٨) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.
٩) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
١٠) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

ج ـ الأنظمة والتعليمات

١) نظام الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.
٢) نظام التعليم الأهلي والأجنبي العراقي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
٣) تعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٦٠) لسنة ٢٠٠٧ المعدلة

خامساً : البحوث المُتاحة على المواقع الإلكترونية

١) د. فؤاد عبد المنعم أحمد، اختصاص محكمة القضاء الإداري، بحث مُتاح على الموقع الالكتروني الآتي:
https://www.alukah.net/culture/0/60381/#ixzz6CY2Zs4mv
٢) د. فؤاد عبد المنعم أحمد، مجلس الدولة وأقسامه، بحث مُتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:
https://www.alukah.net/culture/0/59988/#ixzz6CagqpfuD

University of Fallujah
Collage of Law

Journal of Researcher for Legal Sciences

Volume: 3 Issue: 2 / December - Year: 2022

ISSN: 2706-5960
E-ISSN: 2706-5979

Deposit Number (2409)