الفصل في المنازعات الادارية بين اشخاص القانون العام (دراسة مقارنة)

Settlement of administrative disputes between public law persons (comparative study)

أ.د. عامر زغير محيسن

المستشار المساعد في

مجلس الدولة

amerzghair@council-state.iq

الكلمات الافتتاحية:

الفصل في المنازعات، الادارية ، اشخاص القانون العام

Keywords:

Settlement of disputes, administrative, public law persons

Abstract

This study deals with the subject of the difference in the state's orientations in assigning the jurisdiction to settle administrative disputes between public law persons. Some countries have assigned this matter to the administrative judiciary, as is the case in France, in order to embody the idea of the objectivity of the annulment suit and that the administrative decision or the litigant in the administrative suit, while in Iraq, this jurisdiction has been distributed among more than one judicial body, namely (the Federal Supreme Court, the Administrative Judiciary Court, and also the ordinary judiciary). In contrast, the Egyptian legislator, who assigned this jurisdiction to the General Assembly of the Fatwa and Legislation Departments, exercises it through the arbitration method and not as a judicial body based on the fundamental idea that administrative bodies ultimately emerge from a single public interest, and that

they also return to a single public legal person, which is the state, which makes it unacceptable for state departments to dispute with each other before the judiciary and within the hearing of individuals, and that what is issued by them is binding decisions, but they do not enjoy the force of res judicata. This study also clarified the fundamental differences between the judicial and arbitration methods in settling disputes between individuals. Public law and the evaluation of each of them and the advantages and disadvantages they may raise. This study also addressed the conditions for practicing this specialty and the resulting effects.

الملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع اختلاف توجهات الدولة في اناطة اختصاص الفصل في المنازعات الادارية الحاصلة بين اشخاص القانون العام ، فبعض الدول اسندت هذا الامر الى القضاء الاداري كما هو الحال في فرنسا وذلك تجسيداً لفكرة عينية دعوى الالغاء وان القرار الاداري هو المخاصم في الدعوى الادارية ، اما في العراق فقد توزع هذه الاختصاص اكثر من جهة قضائية هم(المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الاداري وايضا القضاء العادي) ، وعلى خلاف ذلك كان المشرع المصري الذي اسند هذا الاختصاص الى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تمارسه من خلال الاسلوب التحكيمي وليس بأعتبارها جهة قضائية انطلاقا من فكرة جوهرية ان الجهات الادارية في نهايتها تبثق عن مصلحة عامة واحدة ، كما انها تعود الى شخص معنوي عام واحد هو الدولة مما لا يستسيغ معه ان تتخاصم داوائر الدولة مع بعضها امام القضاء وعلى مسمع من الافراد ، وان ما يصدر عنها تعد قرارات ملزمة الا انها لا تتمتع

بحجية الشيء المقضي به ، كما اوضحت هذه الدراسة الفروقات الجوهرية بين الاسلوب القضائي والتحكيمي في الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام وتقييم كلاً منهما وما يمكن ان يثيراه من مزايا وعيوب ، كما تطرقت هذه الدراسة لشروط ممارسة هذه الاختصاص والاثار المترتبة عليه .

المقدمة

اولا: موضوع البحث :- يعد القضاء الاداري من حيث المبدأ صاحب الاختصاص العام في النظر بالمنازعات الادارية التي تكون الادارة طرفاً فيها وفقاً للمعيار العضوي الذي يأخذ بالاعتبار صفة الجهة التي تزاول النشاط الاداري وبهذا المعيار اخذ المشرع العراقي ولكن بشكل جزئي اذ اخرج من اختصاص القضاء الاداري بعض صور المنازعات الادارية واناطها بالقضاء المدني رغم تحقق المعيار العضوي فيها كما هو الحال في منازعات العقود الادارية التي تشكل طائفة كبيرة ومهمة من منازعات القضاء الاداري ومنازعات الاستملاك ومنازعات التقاعد والضريبة وغيرها، كذلك الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي اخرج بعض المنازعات ممن ينطبق عليها المعيار العضوي من خانة اختصاص القضاء الاداري واناطها بالقضاء المدني، منها على سبيل المثال المنازعات الخاصة بالضرائب غير المباشرة ومنازعات النقل عن طريق البريد ودعوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن اعمال الشغب والمظاهرات والمنازعات الخاصة بالضمان الاجتماعي، والمنازعات الخاصة بالاسم والاهلية والجنسية والموطن والزواج

والتبني، كذلك فأن المشرع المصري اخرج المنازعات الخاصة بالحالة المدنية للأفراد من اختصاص القضاء الاداري عدا المسائل الخاصة بالجنسية، كذلك اخرج المشرع المصري المنازعات الحاصلة بين السلطات الادارية، اذ اناطها للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري. وقد تعلق الامر بتوجهات الدول في اناطة اختصاص الفصل في منازعات اشخاص القانون العام، فقد لاحظنا ان بعضها تعتمد الاسلوب القضائي كما هو الحال في فرنسا والعراق، وبعضها يعتمد الاسلوب التحكيمي كما هو الحال في مصر، وبلا شك ان تبني احدى هذه التوجهات دون غيره من قبل الدول المقارنة يعتمد على عدة مسوغات ركنَّ اليها المشرع عندما نظم موضوع اختصاص الفصل في منازعات القضاء الاداري عموماً ومنازعات اشخاص القانون العام على وجه الخصوص، كما ان لكل توجه منها من المزايا والتحديات التي تعاصر تطبيقهما، وقدر تعلق الامر بموضوع بحثنا فأننا سنتناول هذا الموضوع من خلال دراسة نموذج كل من فرنسا والعراق اللتان تبنتا فكرة اسناد الفصل في منازعات اشخاص القانون العام للقضاء الاداري ومعرفة نطاق هذا الاختصاص والقواعد المنظمة له، كما سنتناول النموذج المصري المتمثل بالاسلوب التحكيمي في الفصل بالمنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام وطبيعته القرارات الصادرة عنه وشروط ونطاق تطبيقه.

ثانيا: اهمية الموضوع :- تبرز اهمية هذه الدراسة في كونها تبحث احدى الموضوعات الدقيقة في مجال المنازعات الادارية التي تتميز في ان كِلا اطراف الدعوى هم اشخاص من القانون العام يجمعهم شخص معنوي عام واحد هو الدولة له مصلحة عليا واحدة هذا من جهة، ومن جهة اخري يوضح كيفية تحقيق التوازن او الترجيح بين مصالح الجهات الادارية الملتجئة للقضاء الاداري للفصل في النزاع الحاصل بينهما، وما يمكن ان يثيره ذلك من اختلافات في الجانب الموضوعي والاجرائي عند النظر في مثل هذا النوع من المنازعات، كذلك تظهر اهمية الموضوع في انه يبين الحدود الفاصلة بين الجهات المختصة التي تمارس هذه الوظيفة والعلاقة بينهما وايجاد حلول للمشاكل الناشئة عن ذلك .

ثالثا: مشكلة البحث :- تثير هذه الدراسة عدة مشاكل بحثية هي:

١. تحديد الاساس القانوني لأختصاص القضاء الاداري في نظر الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام في العراق الذي لم يكن واضحاً في تحديد الجهات القضائية التي يناط بها هذا الاختصاص مما ادى الى تعددها وعدم ايجاد معيار واضح ودقيق للفصل بينهما.

٢. صعوبة تحديد النطاق الموضوعي للموضوعات التي تدخل في اختصاص القضاء الاداري وهو ينظر في منازعة ادارية بين شخصين من اشخاص القانون العام وتمييزها

عن مجرد اختلاف وجهات النظر التي جعل المشرع مهمة الفصل فيها للجانب الاستشاري لمجلس الدولة وليس للقضاء الاداري .

٣. اختلاف بعض احكام وقواعد النظر في المنازعات الحاصلة بين اشخاص القانون العام عن مثيلتها الحاصلة بين الافراد والادارة ومدى قدرة القضاء الاداري على تطويع القواعد العامة بما يتلاءم وطبيعة هذا النوع من المنازعات.

٣- رابعا: منهجية البحث :- سوف نعتمد في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن القائم على اساس تحليل النصوص القانونية والاراء والاحكام القضائية وتقييمها بين دول المقارنة وهي كل من فرنسا التي تمثل معقل النظام القضائي المزدوج في حقل الدول اللاتينية ونموذج الاسلوب القضائي في الفصل بالمنازعات الادارية بين الجهات الادارية ومصر التي اختطت لنفسها اسلوب اخر للفصل بالمنازعات الادارية بين الجهات الادارية يتمثل بأناطة هذا الامر لجهة ذات اختصاص استشاري .

خامسا:- خطة البحث :- سوف نتناول موضوع البحث على مبحثين، اذ سوف نخصص المبحث الاول لدراسة اختصاص القضاء الاداري في الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام وسوف نقوم بتقسيمه الى مطلبين، سنبحث في الاول منها اختصاص الفصل في منازعات اشخاص القانون العام في فرنسا والعراق، اما المطلب الثاني فسوف نخصصه لبيان شروط قبول القضاء الاداري النظر في منازعات اشخاص القانون العام،

اما المبحث الثاني فسوف نخصصه لدراسة الاسلوب التحكيمي للفصل بمنازعات اشخاص القانون العام في مصر والذي بدوره ايضا سوف ينقسم الى مطلبين، سنخصص الاول لأستعراض موقف المشرع المصري من التنظيم القانوني لأختصاص مجلس الدولة المصري في مجال الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام، اما المطلب الثاني فسيكون لبيان شروط وطبيعة قرار الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وسوف ننهي البحث بخاتمة نذكر فيها اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها .

المبحث الأول : اختصاص القضاء الاداري للفصل في منازعات اشخاص القانون العام

: يندرج موقف المشرع والقضاء الاداري في كل من فرنسا والعراق ضمن الدول التي تتبنى الاسلوب القضائي للفصل بمنازعات اشخاص القانون العام، ورغم عدم وجود اشارات صريحة في الموقف التشريعي الفرنسي والعراقي في تبني هذا الاتجاه دون غيره، الان عموم المنظومة التشريعية في هذين البلدين وموقف القضاء الاداري من خلال التطبيقات القضائية فيهما يشيران الى ركونهما الى اعتماد الاسلوب القضائي في الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام دون غيره، ولقد حاول القضاء الاداري في كلا البلدين ايجاد قواعد قانونية تلائم طبيعة المنازعة بين اشخاص القانون العام لاسيما وان كلا اطرافها يتغيا تحقيق المصلحة العامة وفق النصوص القانونية التي تحقق اهداف واختصاصات واساليب كل شخص معنوي في الدولة،

ورغم ما تثير مسالة تنازع اشخاص عائدين الى شخص معنوي واحد وصولاً الى حد اللدّد والتخاصم امام القضاء وعدم حل الموضوع بالطرق الودية بينمها من مؤشرات غير منطقية وغير مستساغة، الا انه في النهاية يعد امراً واقعاً يجب ان تتعامل معه الدولة وفق مبدا احترام المشروعية الذي يعد القضاء الاداري حاميها الاول والذائد عن عرينها، ولذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنبحث في الاول منها اختصاص الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام في فرنسا والعراق، في حين سوف نخصص المطلب الثاني لبيان شروط قبول القضاء الاداري النظر بمنازعات اشخاص القانون العام .

المطلب الأول : الفصل في منازعات اشخاص القانون العام في فرنسا والعراق :

تبنى القضاء الاداري الفرنسي والعراقي اختصاص الفصل في الخصومات الواقعة بين اشخاص القانون العام وحاول من خلال تطبيقاته في هذا المجال ان يمنحها عناية كبيرة تنسجم وطبيعتها الخاصة لكونها تقع بين طرفين كلاهما يمثل شخصية معنوية واحدة الدولة، لاسيما في ظل فلسفة قانونية تهيمن على الفكر القانوني مضمونها عدم تقبل ان يكون الشخص المعنوي الواحد خصما لذاته، أي ان يكون مدعٍ ومدعٍ عليه في ان واحد عند النظر للدولة كشخصية معنوية واحدة، وسنحاول في الفرع بيان التكريس القانوني والقضائي لأختصاص الفصل في منازعات اشخاص القانون العام في فرنسا والعراق وعلى النحو الاتي :-

الفرع الأول : تكريس الاختصاص القضائي للفصل في منازعات اشخاص القانون العام في فرنسا : يمكن القول عموماً ان الفصل في الخصومات الناشئة بين الاشخاص العامة في فرنسا يعود النظر فيها الى القاضي الإداري، ولقد بدأت هذه الصور من المنازعات تتوسع شيئاً فشيئا نتيجة توسع مهام الادارة وازدياد وظائفها الادارية، ولعل من اهم صور هذه المنازعات هي ما يتعلق منها بالعقود المبرمة بين شخصين عامين التي يُفترض انها تتصف بطابع العقد الإداري اذ يعود اختصاص النظر فيه للقاضي الإداري[١] . وبالإضافة إلى ذلك، فإن جميع العقود المبرمة تطبيقا لقانون المشتريات العامة الفرنسي تكون لها خاصية العقود الإدارية تكون المنازعات الناشئة عنها بين اشخاص القانون العام من اختصاص القضاء الاداري[٢]، وقد تمثلت سياسة القاضي الإداري في هذا المجال في نقل ذات المبادئ الأساسية التي تم ايجادها في اطار العلاقات بين الإدارة والافراد، مع اجراء بعض التعديلات المستحسنة عليها وتطويعها بما يتلاءم وطبيعة المنازعة كونها قائمة بين شخصين من اشخاص القانون العام ويمثل كلاهما المصلحة العامة ويعبران عن ارادة الادارة العامة، وقد ظهر ذلك جلياً في تطبيقات قانون العقود العامة، اذ تم تغيير الاحكام القضائية القديمة بشكل اصبحت معه سلطة إنهاء العقد تعود إلى الشخصين العامين في العقود المبرمة بينهما طالما ان العقد يكون غير محدد المدة[٣]. كذلك اعترف القاضي الإداري لكلا اطراف العقد بسلطة إنهاء هذا العقد بناءً على طلب احدهما. اما عقود الادارة وفق

القانون الخاص، او الخصومة المتعلقة بالدومين الخاص المبرمة بين اشخاص القانون العام أو الحقوق الملكية الفكرية الناشئة لإحدى الهيئات العامة ضد هيئة عامة اخرى أو دعوى المسؤولية المتعلقة بالضرر الناجم عن المركبات، فانه على الرغم من كونها بين الاشخاص او الهيئات العامة الا ان اختصاص النظر فيها يعود الى محاكم القضاء العادي. كذلك يلاحظ ان الهيئات المحلية بدأت تلجأ بشكل متزايد الى استخدام القضاء الاداري للفصل في المنازعات الحاصلة لها مع اشخاص الدولة الاخرى خاصة بعد الغاء نظام الرقابة الوصائية واعتماد اسلوب اللامركزية بموجب قانون ١٩٨٢، كما هو الحال في الطعون التي تقيمها الهيئات المحلية ضد الدولة لكون الأخيرة لا تغطي تكاليف الخدمات التي تؤديها هذه الهيئات لحساب الدولة، مثال ذلك حالة المرافق العامة التي تفوض الدولة ادارتها إلى الهيئات المحلية دون ان تمنحها التخصيص المالي المناسب لذلك، وكذلك المنازعات الناشئة بسبب زيادة أعباء الإنفاق على المساعدات الاجتماعية المتزايدة. فالمحافظات مثلا تشتكي لكون الدولة هي من تقرر قبول الاطفال القاصرين الاجانب على اراضيها ولكن في المحصلة الاخيرة فان هذه المحافظات هي من يتحمل الاثار المالية الناجمة عن هذه القرارات. كذلك يلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي سمح بتعزيز حقوق الأشخاص العامة وخاصة الهيئات المحلية، اذ انه اعترف لها بمبدأ حرية الادارة باعتباره "حرية أساسية" تبرر اللجوء الى اجراء القضاء المستعجل المتعلق بحماية الحريات الاساسية من اجل الدفاع عن اختصاصات

الهيئات المحلية الممنوحة لها بموجب القانون[٤]، فعلى سبيل المثال تمكنت بلدية مدينة (Annecy) من الطعن في مرسوم يتعلق بالبحيرات الجبلية من خلال الاحتجاج بحقيقة أن هذا المرسوم تجاهل مبدأ المشاركة المنصوص عليه في الميثاق البيئي الوارد في ديباجة الدستور[٥]. يلاحظ ما تقدم ان المشرع ومبادئ القضاء الاداري الفرنسي شكل كلاهما اساساً قانونيا لتعزيز دور القضاء الاداري في التصدي للفصل في المنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام ، وان المبدأ العام السائد في فرنسا هو حضر لجوء الدولة واشخاص القانون العام للتحكيم ماعدا الحالات التي ينص عليها القانون [٦]، ولعل سبب موقف القضاء الاداري الفرنسي هذا عائد الى الطبيعة القانونية الخاصة لهذه المنازعات لتي تنتمي الى قضاء المشروعية الذي يتنافى وامكانية اللجوء الى اسلوب التحكيم لحسم هذا النوع من المنازعات [٧]، اذ ان مشروعية القرارات الادارية لا يمكن ان تكون محلاً لاتفاق الاطراف وبالتالي لا تصلح ان تكون محلاً للتحكيم الفرع الثاني : تكريس الاختصاص القضائي للفصل في منازعات اشخاص القانون العام في العراق، يلاحظ ان المشرع العراقي قد نظم موضوع اختصاص الفصل في منازعات اشخاص القانون العام على مستوى اكثر من قانون، وتبعاً لذلك اختلفت توجهات الجهات القضائية في قبول النظر بهذا النوع من المنازعات، اذ يلاحظ من خلال التطبيقات العملية ان المحكمة الاتحادية العليا تصدت احيانا للفصل في بعض منازعات اشخاص القانون العام، كما ان القضاء العادي هو الاخر مازال يفصل في

هذا النوع المنازعات، ومن جهة اخرى انبرى القضاء الاداري في العراق للفصل في بعض منازعات اشخاص القانون العام بموجب الاختصاصات الممنوحة له بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وقوانين اخرى . وسوف نستعرض تلك التوجهات القضائية واسسها القانونية تباعاً،

أولاً: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في النظر بالمنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام : اتجهت المحكمة الاتحادية العليا في الكثير من احكامها الى قبول النظر بالفصل في المنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام، وتستند المحكمة في توجهها هذا على المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق التي اشارت الى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وقد منحت الحق لمجلس الوزراء وذوي الشأن وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة، وقد جرى التأكيد على الاختصاص ذاته في المادة (٤/ثالثا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، كما ان المادة (٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم(١) لسنة ٢٠٢٢ اشارت الى ممارسة المهام والاختصاصات الواردة في دستور جمهورية العراقي وقانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، كذلك يلاحظ ان الفقرات (٤، ٥) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق هي الاخرى قد وسّعت من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا من جانبين اولهما : الفصل

في المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات او تلك الحاصلة بين حكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ، وثانيهما امتداد تلك الولاية الى رقابة المشروعية وعدم اقتصارها على رقابة الدستورية مما احدث تداخلاً بين اختصاصها هذا واختصاص القضاء الاداري وتحديداً محكمة القضاء الاداري وبموجب ذلك فقد اصدرت المحكمة الاتحادية العليا الكثير من الاحكام التي تولت الفصل في المنازعات القائمة بين اشخاص القانون العام، ووضعت العديد من المبادئ الخاصة بذلك، منها ان المحكمة الاتحادية بينت ان اختصاصها في النظر في المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات منحصر بتلك الصادرة عن السلطات الاتحادية، ولقد بينت المحكمة المقصود بالسلطات الاتحادية انها تشمل السلطات الثلاث دون ان يشمل ذلك الوزارات والجهات التابعة لها بالاضافة الى الهيئات المستقلة [٨]، وبموجب ذلك فان ما يصدر عن مجلس الوزراء من قرارات وما يصدر عن رئيس الوزراء يكون اختصاص النظر في المنازعات الناشئة عنهما من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا[٩]، كما ولقد اوضحت المحكمة الاتحادية في قراراتها ان التعدي على اختصاصها هذا من قبل جهات قضائية اخرى يوصم قرارها بالانعدام واعتباره كان لم يكن بشكل يسمح لها بالنظر في الدعوى من جديد، مثال ذلك تصدي محكمة قضاء الموظفين للفصل في مشروعية الامر الديواني بانهاء تكليف رئيس ديوان الوقف السني، الذي عدّته المحكمة لاتحادية

العليا اعتداءً على اختصاصها الدستوري المنوط بها بموجب المادة (٩٣ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق، واعتبرته قراراً منعدما لصدوره من جهة غير ذات اختصاص [١٠]، لكن يلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا لم تلتزم بمبدئها الذي وضعته عندما بينت ان المقصود بالسلطات الاتحادية هو السلطات الثلاث دون ان يشمل ذلك الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات المستقلة، اذ انها في مناسبة اخرى عدّت القرارات الصادرة عن الهيئات المستقلة قابلة للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا استناداً لأحكام المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق ولقد سببت المحكمة قرارها هذا كون تلك الهيئات وردت في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث(السلطات الاتحادية) [١١]، وهو امر يوسّع من اختصاصات المحكمة ويجعلها تنزل من كونها أعلى محكمة دستورية وتنحدر الى مستوى القضاء الاداري الذي يراقب صحة ومشروعية القرارات الادارية، فضلاً عن ذلك فأنه سيحرم المتقاضين من مزية تعدد درجات التقاضي لكون قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة. من جهة اخرى يلاحظ ان المحكمة الاتحادية قد اقرّت عدم اختصاصها بالنظر في بعض المنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام، ومن بينها ان طلب ابطال اجراءات الصادرة عن مؤسسة السجناء السياسيين يخرج عن اختصاص المحكمة[١٢]، وايضاً قرارها بعدم اختصاصها بنظر المنازعات المتعلقة بأقالة المحافظين لكون القانون قد منح هذا الاختصاص لمحكمة القضاء الاداري . ولقد عزت المحكمة الاتحادية العليا سبب تمسكها

بنظر المنازعات نتيجة تطبيق القوانين الاتحادية والانظمة والقرارات والتعليمات والاجرءات الى ان ذلك يعدُّ من صميم اختصاصها الدستوري ولا يمكن التنحي عنه والا عُدَّ نكولاً منها عن اختصاصها الدستوري الممنوح لها وفق المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[١٣]. بناءً على ما تقدم فان المنازعات الناشئة عن تطبيق المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق التي قد تحصل بين اشخاص القانون العام تكون ايضا منوط الاختصاص بالفصل فيها للمحكمة الاتحادية العليا، . فضلاً عما تقدم فانا نعتقد ان اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام تكون اكثر وضوحاً بالاستناد الى الفقرات (٤، ٥) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق التي اناطت اختصاص النظر بالمنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية او تلك الحاصلة بين حكومات الاقاليم والمحافظات.

ثانيا : اختصاص القضاء العادي في الفصل بمنازعات اشخاص القانون العام : يمثل القضاء العادي في العراق اولى الجهات القضائية واقدمها التي تولت الفصل في منازعات اشخاص القانون العام، ويعود سبب ذلك حسب وجهة نظرنا الى امرين هما :-

أ- تمتعه بالولاية العامة : لقد منح المشرع العراقي للقضاء العادي الولاية العامة في النظر بجميع المنازعات بما فيها تلك الحاصلة بين الاشخاص المعنوية العامة

والخاصة، اذ نص قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة (٣) منه على ان تسري ولاية القضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية، العامة والخاصة، الا ما استثني منها بنص الخاص، كما ان قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ عرف الدعوى في المادة (٢) منه انها ((الدعوى طلب شخص حقه من اخر امام القضاء) والمقصود بالشخص في هذه المادة كل انواع الاشخاص القانونية (الطبيعية، المعنوية بنوعيها الخاصة منها والعامة) [١٤].

ب. ان تأخر نشأة القضاء الدستوري والاداري في العراق جعل العراق يصنف ضمن دول القضاء الموحد التي بموجبها كان للقضاء العادي الدور المهم في سد الفراغ وبسط ولايته في مجال الفصل في منازعات اشخاص القانون العام [١٥].

الا انه ولكون اركان القضاء في العراق قد اكتملت من خلال استحداث جهات القضاء الدستوري والاداري، فان المؤمل من القضاء العادي ان يفسح المجال لهاتين الجهتين القضائيتين لممارسة المهام والاختصاصات الموكلة لهم بموجب القانون ومن ضمنها الفصل في منازعات اشخاص القانون العام، لاسيما وان الولاية العامة الممنوحة له مقيدة بما أستثني بنص خاص، كما ان المنازعات الادارية وخاصة تلك الحاصلة بين الاشخاص المعنوية العامة لها طبيعتها الخاصة المختلفة كما انها تخضع لقواعد قانونية تختلف عن تلك القواعد القانونية الاجرائية والموضوعية المطبقة على منازعات القانون الخاص، وعليه فان اغلب المنازعات القائمة بين اشخاص القانون العام الناشئة

عن تطبيق القوانين او القرارات الادارية اصبحت تخرج عن اختصاص القضاء العادي وانيطت بموجب الدستور والقوانين لجهتي القضاء الدستوري والاداري، ولم يتبقَ من اختصاص القضاء العادي سوى بعض المنازعات منها تلك بالمتعلقة بالعقود الادارية بشكل عام بموجب امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم(٨٧) لسنة ٢٠٠٤ والمنازعات التجارية والمنازعات العمالية [١٦]، ومنازعات الاستملاك والمنازعات الناشئة عن تنفيذ العقود الاستثمارية، وبعض المنازعات الاخرى التي نصت عليها قوانين خاصة . ورغم ما تقدم الا ان الملاحظ ان القضاء العادي في العراق مازال مستمراً في النظر بالمنازعات الخاصة باشخاص القانون العام ومن امثلتها استخدام دعوى منع التعرض بالنسبة لحالات حيازة العقار[١٧]. لكن يلاحظ ان رغبة تمسك القضاء العادي في النظر ببعض المنازعات الادارية عموماً والمنازعات بين اشخاص القانون العام على وجه الخصوص بدأت بالانخفاض، لا سيما بعد التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة و نشؤ القضاء الاداري في العراق في سنة ١٩٨٩ واستحداث محكمة القضاء الاداري، مثال ذلك قيام محاكم القضاء العادي بأحالة العديد من الدعاوى للقضاء الاداري للنظر فيها حسب الاختصاص الوظيفي وفق المادة (٧٨) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩، وهذا انما يدل على نشؤ قناعة لدى القضاء العادي اساسها القانون باختصاص القضاء الاداري في النظر بمنازعات القانون العام، ولكن ولكون الخيار التشريعي لم يصل بعد الى اناطة القضاء الاداري اختصاص النظر بجميع المنازعات

الادارية فأن ذلك جعل الباب مازال مفتوحاً امام القضاء العادي لأستخدام ولايته العامة للنظر في المنازعات الادارية، وبقاءه شريكاً للقضاء الاداري للفصل في منازعات اشخاص القانون العام، مما حدا بالمشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ان يؤسس هيئة اسماها هيئة تعيين المرجع تتكون من ستة اعضاء، ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية من بين اعضاء المحكمة وثلاثة اخرين يختارهم رئيس مجلس الدولة من بين مستشاري المجلس وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية التي تتولى الفصل في تنازع الاختصاص الحاصل بين محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية ويكون قرار الهيئة بالاتفاق او الاكثرية باتاً وملزماً[١٨]. ولقد اتخذت هذه الهيئة العديد من القرارات التي حددت فيه اختصاص النظر في بعض الموضوعات التي تنازع فيها الاختصاص بن جهتي القضاء المدني والقضاء الاداري واناطته بأحداهما دون الاخرى كتلك المتعلقة بالعقود الادارية والطعن بقرارات اللجنة المركزية لتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية [١٩].

ثالثا: اختصاص القضاء الاداري في الفصل في منازعات اشخاص القانون العام :- يتكون القضاء الاداري من محكمتي قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري التي تكون قرارتها واحكامها قابلة للتمييز امام المحكمة الادارية العليا في العراق[٢٠]، وقدر تعلق الامر بمحكمة قضاء الموظفين فان قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩

المعدل حدد اختصاصها في النظر بالدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام عن قانون الخدمة المدنية والقوانين والانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها من جهة، والدعاوى المتعلقة بالعقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل من جهة اخرى [٢١]، لذا فلا يمكن والحال هذه تصور ان تختص هذه المحكمة بالفصل في منازعات اشخاص القانون العام لكون اختصاصها محدداً بتلك المنازعات التي يقيمها الموظف على الدولة قدر تعلق الامر بحقوقه الوظيفية والعقوبات الانضباطية .

اما محكمة القضاء الاداري فقد اسند لها المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل اختصاص الفصل في صحة الاوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها [٢٢]، كما منح المشرع محكمة القضاء الاداري اختصاصات اخرى في عدة قوانين، منها على سبيل المثال قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم(٢٠) لسنة ٢٠٠٩، وقانون الاستثمار رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٦ [٢٣]، وقانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ وقوانين اخرى، ويلاحظ على هذه الاختصاصات امكانية افتراض اقامتها من شخص

قانوني عام على شخص قانوني عام اخر، ولقد استقرت احكام هذه المحكمة على النظر في الفصل بالمنازعات القائمة بين اشخاص القانون العام، ولعل من اهم الموضوعات التي اتجهت محكمة القضاء الاداري الى الفصل فيها بين اشخاص القانون العام هي:

١- الدعاوى التي تقيمها الوزارات او الجهات التابعة لها التي تملك شخصية معنوية كالشركات العامة ضد الشركات العامة الاخرى او الوزارات والجهات الاخرى بخصوص التعدي الحاصل على احد الحقوق الممنوحة لها بموجب القانون مثل قيام جهة حكومية بممارسة نشاط اقتصادي او تجاري على ارض مملوكة الى جهة حكومية اخرى دون موافقتها، او امتناع جهة حكومية عن دفع المبالغ المستحقة بذمتها نتيجة اشغال او الاستيلاء على عقار تابع لجهة حكومية اخرى [٢٤]،

٢- القرارات الادارية الصادرة بمنح التراخيص الاستثمارية دون استحصال موافقة الجهات الحكومية مالكة الارض ,

٣- رفض وزارة المالية صرف المستحقات المالية الممنوحة لجهة حكومية معينة مركزية او لا مركزية بموجب قانون الموازنة او أي قانون اخر [٢٥]، او رفض التصرف بالدرجات الوظيفية العائدة لأحدى الوزارات [٢٦].

٤- جميع القرارات الادارية الصريحة او الضمنية التي تصدر عن جهة حكومية مؤثرة في مصلحة جهة حكومية اخرى [٢٧].

٥- القرارات الصادرة عن احدى المحافظات والمؤثرة في عمل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة في وزارة [٢٨]، او عكس ذلك [٢٩].

ولكن السؤال الذي يُطرح انه اذا كان محكمة القضاء الاداري تختص في الفصل بالمنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام فكيف نستطيع التمييز بين الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في الفصل في منازعات اشخاص القانون العام المسند لمحكمة القضاء الاداري عن اختصاصه الاستشاري الممنوح لمجلس الدولة في المادة (٦/ثالثاً) المتضمن اختصاص مجلس الدولة في ابداء الراي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأيه ملزما لها، و بعبارة اخرى ما هو المعيار المميز بين المنازعة التي تختص محكمة القضاء الاداري في الفصل فيها عن المسائل المختلف عليها التي يناط الاختصاص بها الى احدى هيئات المجلس المتخصصة لأبداء الراي فيها ؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن ان نورد اهم المعايير المميزة بين المنازعة القضائية والمسائل المختلف فيها فيما يلي :

اولاً : من حيث الموضوع:- يمكن القول ان اختصاص محكمة القضاء الاداري في الفصل بين اشخاص القانون العام يقتضي وجود حق متنازع عليه بين جهتين او اكثر من جهات الادارة، أي وجود دائن يطالب بحقوقه المترتبة بذمة الطرف الاخر، فالنزاع يفترض مقدماً وجود مساس بحق مالي او بمركز قانوني لجهة ادارية من قبل جهة ادارية اخرى، كما هو الحال بمطالبة احدى الوزارات او المحافظات غير المرتبطة في اقليم بحقوقها الممنوحة لها بموجب الموازنة والمترتبة بذمة وزارة المالية، او دعوى تعويضات المتضررين من العمليات الحربية او الاخطاء العسكرية او العمليات الارهابية وفقاً للقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل اذا كان الضرر واقع على ممتلكات جهات حكومية، ويلاحظ ان مجلس الدولة عند ممارسته الجانب الاستشاري يراعي ذلك من خلال الامتناع عن ابداء الرأي اذا كان القانون حدد مرجعاً للطعن في الموضوع المطلوب الراي فيه اذا كانت تتعلق بحالة فردية وليس موضوعاً عاماً، وكذلك يكون على محكمة القضاء الاداري ان تمتنع عن النظر بالدعاوى التي ترفع امامها اذا كان موضوع الدعوى لا يرقى الى مستوى المنازعة ولا يعدو ان يكون مجرد تباين في وجهات النظر حول تطبيق نص قانوني معين،

ثانياً : محل الطعن:- في المنازعات الناشئة بين اشخاص القانون العام لا بد ان يكون محل الطعن امراً او قراراً ادارياً فردياً صادر عن جهة ادارية بشكل صريح او ضمني اوسلبي ناشئ عن اتخاذ الادارة قرارً اداريا كانت ملزمة باتخاذه قانونا، او قراراً تنظيمياً

صادر من قبل جهة ادارية اخرى لكونه قد صدر خلافاً للقانون، وذلك تطبيقاً لما جاء في المادة (٧/رابعا) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على ((تختص محكمة القضاء الاداري في الفصل 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، .....)، وليس فقط مجرد اختلاف في وجهات النظر وتباين في الاراء حول تفسير نص قانوني معين، كما هو الحال على سبيل المثال لو رفضت وزارة المالية اكمال اجراءات نقل ملكية احدى العقارات الى جهة ادارية اخرى، او امتناع احدى الجهات عن اخلاء احدى المباني العائدة الى جهة ادارية اخرى، قيام احدى الجهات الحكومية باصدار قرارات تنظيمية تمس مصالح جهات حكومية اخرى،

المطلب الثاني : شروط قبول القضاء الاداري النظر في منازعات اشخاص القانون العام : لا تختلف كثيراً شروط قبول الدعوى امام القضاء الاداري المقامة من قبل الافراد على اشخاص القانون العام عن تلك الشروط المطلوبة لقبول النظر في المنازعات الحاصلة بين جهتين من اشخاص القانون العام من حيث وجود امر او قرار اداري نهائي ومؤثر صادر عن جهة ادارية وطنية متمتعة بالشخصية المعنوية يترتب على اقرارها حكم بتقدير صدور اقرار منه وان يكون محكوماً او ملزماً بشيء على تقدير ثبوت الدعوى [٣٠]، ويستوي في ذلك ان يكون الشخص المعنوي العام مدعياً او

مدعىً عليه [٣١]، كذلك ضرورة توفر شرط المصلحة لدى الجهة الادارية المدعية، وتحقق التظلم السابق من الامر او القرار الاداري محل الطعن والالتزام برفع الدعوى ضمن الميعاد المقرر قانوناً، وسوف نستعرض هذه الشروط بما يتلائم وطبيعة هذا النوع من المنازعات وحسب الاتي :

الفرع الاول :- الشروط المتعلقة بالامر او القرار الاداري محل الطعن و المدعي

اولاً:- الشروط المتعلقة بالامر او القرار الاداري محل الطعن:- يشترط لرفع دعوى الالغاء ان يكون الامر او القرار الاداري محل الطعن صادر عن جهة ادارية بارادتها المنفردة ومؤثراً وضاراً بمصالح الجهة الادارية الاخرى (المدعية)، ويشترط فيه ان يكون نهائياً مرتباً لأثارة من لحظة صدوره دون تعقيب او مصادقة من اية جهة ادارية اخرى، وبموجب ذلك تكون الاعمال التحضيرية او المنشورات الداخلية غير صالحة للطعن فيها، كما يشترط ان لا يكون للقرار الاداري طريقاً موازياً للطعن فيه كما هو الحال بقرارات الاستملاك التي جعل المشرع العراقي القضاء العادي هو المختص بالمنازعات الناشئة عنها [٣٢]. ويستوي في ذلك القرارات الفردية او التنظيمية فكلاهما يصلحا للطعن فيهما امام محكمة القضاء الاداري في العراق .

ثانياً:- الشروط المتعلقة بالمدعي :- ان الشخص المعنوي العام لكي يمكن قبول الدعوى المقامة من قبله تجاه شخص معنوي عام اخر يشترط توفر عدة شروط اهمها:

١- المصلحة: وهي المنفعة المادية او المعنوية التي يبتغي المدعي الحصول عليها من وراء اقامة الدعوى ويجب ان تكون مصلحة شخصية ومباشرة، ولقد اشترط المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ان تكون المصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فان المصلحة المحتملة كافية لأقامة الدعوى اذا كان هناك ما يدعوا الى تخوف من الحاق ضرر بذوي الشأن. ونلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي يشترط توفر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرار تحققها الى حين الفصل فيها، لكونه ينطلق من فكرة ان دعوى الالغاء هي دعوى مشروعية الغاية منها محاكمة القرار الاداري وتبيان مشروعيته من عدمها وضمان حماية المشروعية وهو مقدم على مصلحة الطاعن الخاصة، وبالتالي فان القاضي الاداري يستمر بالنظر في الدعوى وان انتفت مصلحة الطاعن من اقامتها، وعلى خلاف ذلك اشترط القضاء الاداري في مصر ضرورة استمرار توفر المصلحة من وقت رفع الدعوى و لغاية الفصل فيها [٣٣]، اما في العراق فيرى جانب من الفقه امكانية الاكتفاء بتوافر المصلحة وقت اقامة الدعوى وعدم اشتراط استمراراها الى وقت صدور الحكم لكونه يتفق وطبيعة الدعوى الادارية [٣٤]. جدير بالإشارة اليه ان المصلحة في الدعوى القائمة بين شخصين من اشخاص القانون العام لها خصوصية خاصة تتميز ان كلاً من اطراف الدعوى يمثل المصلحة العامة، الا ان الذي يرجح بينهما ان القانون قد حدد لكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة او القطاع العام مصلحة خاصة بها تسعى

وتهدف الى تحقيقها وفقاً لقاعدة تخصيص الاهداف [٣٥]، الامر الذي يجعل قيام استهداف الجهة الحكومية تحقيق المصلحة العامة بحد ذاته غير كافٍ مالم يصب في المحصلة النهائية في تحقيق المصلحة التي حددها لها المشرع دون غيرها من الجهات الحكومية الاخرى، والتي على اساسها يتم مراقبة مدى تحقق مشروعية ركن الغاية الذي تستند اليه في قراراتها او انحرافها عن الغاية والمصلحة التي رسمها لها القانون المنظم لعملها، عليه يمكن القول ان مجرد توفر المصلحة العامة لدى الجهة الحكومية لا يعد كافياً لقبول النظر في الدعوى مالم تتوفر المصلحة الخاصة بتلك الجهة الادارية سواء اكانت حالة ومعلومة وممكنة ومحققة او مجرد كونها محتملة.

٢- الاهلية :- يكون الشخص المعنوي العام مؤهلاً لمباشرة الدعوى مباشرة وان يكون طرفاً في الدعوى اذا كان يتمتع بالشخصية المعنوية العامة التي تؤهله حق التقاضي، ولقد عبرت عن ذلك المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل التي اشارت الى ضرورة ان يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالاهلية اللازمة لأستعمال الحقوق التي تتعلق بالدعوى والا وجب ان ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق، وكذلك نصت المادة (٤) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل على ((يشترط ان يكون المدعى عليه خصماً يترتب على اقراره حكم بتقدير صدور اقرار منه وان يكون محكوماً او ملزماً بشيء على تقدير ثبوت الدعوى))، اما اذا كان الشخص المعنوي المدعى عليه لا

يتمتع بالشخصية المعنوية فعلى المحكمة ان تطلب من المدعي فيما اذا كان يرغب بأكمال الخصومة من خلال ادخال الجهة الحكومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية التي تتبعها الدائرة المدعى عليها او جهة ادارية اخرى مستقلة عن المدعى عليه، فان وافق استمرت المحكمة بالسير في الدعوى وان رفض قررت المحكمة رد الدعوى لعدم توجه الخصومة، كما لو قامت الجهة الحكومية برفع دعوى على مديرية عامة تابعة لأحدى الوزارات وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فتطلب المحكمة من الجهة المدعية ادخال الوزير اضافة الى وظيفته لكون وزارته تتمتع بالشخصية المعنوية، او اذا تطلب الامر ادخال وزارة وهيئة اخرى، او في حال اقامة الدعوى من شخص طبيعي او معنوي خاص ضد احدى الجهات الحكومية، فيجوز لجهة حكومية اخرى ان تدخل منظمة للمدعي اذا رأت ان الحكم الصادر في الدعوى من شأنه ان يؤثر على حقوقها القانونية او يمس مركزها القانوني، كما يمكن له ان يدخل بشكل اختصامي ويطلب الحكم لمصلحته وبموجبه يكون في هذه الحالة بمركز المدعي تجاه اطراف الدعوى الاخرين، اما عن طلب احدى اطراف الدعوى ادخال شخص معنوي عام كشخص منظم في الدعوى الى جانب المدعي فلا يمكن في هذه الحالة ادخاله طرفاً في الدعوى وقد تنتعي الدعوى بالرد لأنتفاء المصلحة اذا كان المدعي لا يملك المصلحة في اقامتها ، وذلك تطبيقاً للمبدأ المتضمن عدم اجبار الشخص على ان يكون خصماً في الدعوى،

اما عن ادخال الشخص المعنوي العام للاستيضاح فلا يحتاج موافقته كما لا يشترط فيه تمتعه بالشخصية المعنوية،

الفرع الثاني :- التظلم من القرار الاداري : يشترط المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل قبل الطعن امام محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً، ويلاحظ ان المشرع العراقي قد اشترط التظلم امام الجهة الادارية المختصة وذلك ضمن قوانين خاصة بموضوعات معينة منها على سبيل المثال قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٦ [٣٦]، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم(٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل[٣٧]، وغيرها. لكن مما يلفت النظر اليه هو اننا اذا طبقنا هذا الشرط على المنازعات الحاصلة بين الجهات الادارية والزمنا الجهة الادارية المدعية بضرورة التظلم لدى الجهة الادارية الاخرى مُصدرة القرار الاداري الطعين (المدعى عليها) وان يكون وفق الشروط والمواعيد القانونية المنصوص عليها في القانون فقد يترتب عليه في هذه الحالة رد الدعوى شكلاً ومن ثم ضياع مصلحتها وعرقلة عملها والتأثير سلبا على المرفق العام المناط بها تسييره اذا كانت الدعوى مقامة دون اجراء تظلم وما يمكن ان يثيره ذلك من مشكل قانونية يتعذر تداركها منها، ان الجهة الادارية قد اقامة للدعوى وتبين عدم تظلمها خلال المدة التي يُشترط اقامة التظلم خلالها والبالغة الثلاثين يوما من تاريخ العلم بالقرار محل

الطعن او انها تظلمت الا انها لم تطعن خلال فترة الستين يوما من تاريخ رد التظلم حقيقة او حكما، مثال ذلك قيام المحافظات اقامة دعوى ضد وزارة المالية لأمتناع الاخيرة عن نقل التخصيصات المالية الخاصة ببعض الدوائر الخدمية التي نقلت تبيعتها الى المحافظة لكون المحافظة اقامتها خارج المدة القانونية المحددة لأقامة الدعوى المحددة في المادة (٧/سابعا) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، لذلك تلافيا لم تقدم يفضل ان تعفى الجهات الحكومية من شرط التظلم المسبق او على الاقل ان يكون التظلم اختيارياً وليس على نحو الالزام بحيث لا يؤدي فقدانه الى ضياع الحق المتنازع عليه، وذلك لكون التظلم الاجباري(الملزم) يُعد من النظام العام الذي يترتب على عدم توافره رد الدعوى شكلاً وعدم امكانية رفعها لا حقاً اذا كان الامر او القرار الاداري قد صدر صريحاً لا بصفة امتناع عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه قانوناً. ونظراً للملاحظات المسجلة على اعتماد الاسلوب القضائي للفصل في منازعات اشخاص القانون العام فقد لجات دول اخرى الى اعتماد الاسلوب التحكيمي للفصل في منازعات اشخاص القانون العام، وهذا ما سوف نبحثه في المبحث الثاني

.

المبحث الثاني : الاسلوب التحكيمي للفصل في منازعات اشخاص القانون العام :

تعد مصر من بين الدول الى اسندت وظيفة الفصل في منازعات اشخاص القانون العام لقسم الفتوى والتشريع، اذا اناط المشرع المصري هذا الاختصاص بالجمعية

العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري، لذا سوف نتناول في هذا المبحث التنظيم القانوني لاختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة في مجال الفصل بالمنازعات الحاصلة بين الهيئات الادارية في المطلب الاول، اما المطلب الثاني فسوف يخصص لبيان شروط و طبيعة القرار الصادر في هذا المجال .

المطلب الأول : التنظيم القانوني لأختصاص مجلس الدولة في مجال الفصل بالمنازعات بين السلطات الإدارية : لقد تعاقبت قوانين مجلس الدولة في مصر، الا ان قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٢ قد انفرد بمنح القسم الاستشاري في مجلس الدولة اختصاص الفصل في المنازعات الحاصلة بين السلطات الادارية، لذا سوف نتناول في الفرع الاول من هذا المطلب التكريس القانوني لأختصاص مجلس الدولة في مجال الفصل في المنازعات بين السلطات الادارية ، ونخصص الفرع الثاني لبيان طبيعة ممارسة هذا الاختصاص .

الفرع الاول :- التكريس القانوني لأختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في الفصل في منازعات السلطات الادارية:- يلاحظ ان مجلس الدولة المصري يتكون من اقسام ثلاثة، القسم القضائي، قسم الفتوى، وقسم التشريع [٣٨]، ولقد أرتأى المشرع المصري ان يجمع قسمي الفتوى والتشريع تحت مظلة جمعية عمومية واحدة تحت مسمى (الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع) بحسبان

ان كلا القسمين ذات وظيفة استشارية تتمثل بتقديم المشورة للجهات الحكومية وتشكل هذه الجمعية برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس المجلس لقسمي الفتوى والتشريع والمستشارين رؤساء ادارات الفتوى، ولقد منح المشرع المصري هذه الجمعية جملة من اختصاصات نصت عليها المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ منها مراجعة صياغة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات القيمة التشريعية واللوائح المحالة اليها من قسم التشريع والمسائل التي ترى فيها احدى لجان قسم الفتوى رأياً مخالفاً لفتوى اخرى، وهي بحكم هذا التشكيل وتلك المهام تحتل قمة هرم قسمي الفتوى والتشريع. وبقدر تعلق الامر باختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريعي في الفصل بالمنازعات الحاصلة بين الجهات الادارية الذي اضافه قانون مجلس الدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٢ الى جملة الاختصاصات الاخرى التي نصت عليها قوانين مجلس الدولة المصري السابقة ، اذ نصت المادة (٦٦) من القانون على ((تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأبداء الرأي مسبباً في المسائل والموضوعات الاتية، ..... (٥) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات او بين المصالح او بين الهيئات العامة او بين المؤسسات العامة او بين الهيئات المحلية او بين هذه الجهات وبعضها الاخر، ويكون راي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملزماً للطرفين)) وبموجب هذا النص يكون المشرع المصري قد حسم امره بأن جعل الفصل بين السلطات

الادارية فيما ينشا بينها من منازعات من اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ولم يسنده الى القسم القضائي، كما يلاحظ ان المحكمة الدستورية في مصر سايرت هذا التوجه عندما حكمت بعدم دستورية جميع حالات التحكيم الاجباري واستثنت منها حالات التحكيم الاجباري في المنازعات التي تثور بين شركات القطاع العام مع بعضها او مع احدى الشخصيات القانونية العامة للدولة على اعتبار ان هذا النوع من المنازعات يقع بين جهات ادارية لا تتناقض مصالحها، وان اهدافها في النهاية تصب في مصلحة المرافق العامة للدولة وضمان تطورها وحسن سيرها [٣٩]،

الفرع الثاني :- طبيعة اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع:- لقد اختلف الفقه فيما اذا كان طبيعة الاختصاص الممنوح للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذا المجال هو اختصاص حصري لها مانع لغيرها من ممارسته ام لا . وقد ذهب جانب من الفقه الى تأييد الراي القائل بأن الاختصاص الممنوح للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع هو اختصاص حصري خصها به المشرع دون غيرها من الجهات الاخرى، فهي تملك وحدها دون غيرها اختصاص الفصل في المنازعات التي تثور بين السلطات الادارية لكون هذه المنازعات حاصلة بين جهات ادارية تعود لشخصية معنوية واحدة وهي الدولة وليس من المستساغ ان يعهد به المشرع لجهات القضاء النظر بها، كما ليس من المقبول ان تتنازع الهيئات الممثلة للدولة فيما بينهم امام الجهات القضائية [٤٠]. في حين ذهب اتجاه اخر من الفقه الى

ان اختصاص الجمعية العمومية لا يعد بديلاً عن اختصاص القضاء الاداري الذي يملك الولاية العامة في النظر في جميع المنازعات الادارية بما فيها تلك التي تنشا فيما بين السلطات الادارية، كما ان المشرع في قانون مجلس الدولة المصري لم يشر صراحة الى اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع دون غيرها بنظر المنازعات الناشئة بين السلطات الادارية، ولو اراد المشرع لنص على ذلك بشكل لا يقبل اللبس والغموض، وان القول بخلاف ذلك يتناقض واحكام الدستور التي منعت تحصين أي قرار اداري من التحصين امام الطعن القضائي [٤١]. اما على صعيد موقف القضاء الاداري المصري فيلاحظ ان مجلس الدولة في مصر قد حسم الامر، اذ ذهبت المحكمة الادارية في مصر في احد احكامها الى عدم اختصاص القضاء الاداري في النظر بالمنازعة بين جهتين حكومتين انما تختص بها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وفق المادة(٦٦/د) من قانون مجلس الدولة [٤٢]. كما ذهبت للاتجاه نفسه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في احدى فتاويها التي قضت فيها ان المشرع في المادة(٦٦/د) قد وضع اصلاً عاما مقتضاه اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع دون غيرها بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين المصالح العامة او الهيئات العامة او الهيئات المحلية او بين هذه الجهات بعضها البعض وهي جميعها من اشخاص القانون العام [٤٣]. ((وهو يعد اختصاص ولائي يتعلق بولاية الفصل في انزعة ذات طبيعة خاصة مقدرة بخصوصية الطبيعة القانونية

للمتنازعين التي تتأبى على عرض تلك الانزعة على هيئات القضاء المختلفة لوحدة الشخص القانوني للمتنازعين المنسوب انتهاءً الى الشخصية المعنوية للدولة))[٤٤] جدير بالاشارة اليه ان هذا الاختصاص الممنوح للجمعية العمومية يعد اختصاصاً متعلقاً بالنظام العام لا يجوز الاتفاق على خلافه، فقد ذهبت الجمعية العمومية الى عدم الاعتداد بحكم التحكيم الصادر في العلاقة العقدية بين جهتين اداريتين، اذ لا يجوز الاتفاق بين جهتين اداريتين على اللجوء الى التحكيم كبديل عن اختصاص الجمعية العمومية بنظر المنازعات، ويقع كل اتفاق خلافاً لذلك باطلاً، لأن اختصاص الجمعية العمومية يعد متعلقاً بالنظام العام[٤٥]. وان هذا الاختصاص الولائي الممنوح للجمعية العمومية للفصل في منازعات ذات طبيعة خاصة تفرضه الطبيعة الخاصة للمتنازعين التي تأبى عرضها على جهات قضائية لكونها تعود في مألها الى شخص معنوي واحد هو الدولة . ويترتب على ذلك ان المصالح بين الجهتين الاداريتين المتنازعتين لا يكون التعارض بينهما الا بشكل ظاهري اكثر من كونه تناقضاً حقيقياً، وان نتائج الفصل في هذه المنازعات تؤول في مجموعها الى كيان قانوني واحد هو الدولة . رغم ماتقدم فأنه يلاحظ ان موقف مجلس الدولة المصري بشقيه القضائي والافتائي يجب ان لا يتعارض واحكام النصوص القانونية التي قد تمنح للجهات الحكومية احقية اللجوء الى التحكيم امام جهات تحكيمية اخرى اذا سمح لها القانون بذلك، وهذ ما اصبح واقعا بموجب قانون التحكيم المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٤ المعدل الذي اجاز لاشخاص

القانون العام اللجوء التحكيم في المنازعات الحاصلة فيما بينهما قدر تعلق بالموضوعات الداخلة ضمن نطاق تطبيق قانون التحكيم التجاري المصري والتي غالباً ذات طابع اقتصادي وتجاري، الا ان ذلك في كل الاحوال يجب ان يفسر بما لا يتعارض واختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الممنوح لها بموجب المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ [٤٦]. القضاء الاداري المصري

المطلب الثاني : شروط ممارسة الجمعية العمومية اختصاص الفصل في منازعات السلطات الادارية و طبيعة قرارها : لكي ينعقد اختصاص الفصل بالمنازعات الحاصلة بين السلطات الادارية للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لابد من توافر عدة شروط يتحقق معها الاختصاص الحصري للجمعية العمومية في هذا المجال والذي بممارسته يصدر منها رأيها الاستشاري في موضوع المنازعة المعروض امامها مما يثير التساؤل حول طبيعة هذا الراي فيما اعتباره حكماً قضائيا من عدمه، وسوف نحاول في هذا المطلب الاجابة عن ذلك . الفرع الاول : شروط ممارسة الجمعية العمومية اختصاص الفصل في منازعات بين السلطات الادارية:

لكي تكون الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع مختصة بنظر المنازعات بين السلطات الادارية يستلزم تحقق عدة شروط نستعرضها حسب الاتي:-

اولا: وجود منازعة :- يتحقق وجود المنازعة بين اطراف الدعوى بشكل عام في حال مساس احدى الجهات الادارية بحق مالي او مركز قانوني او امتياز قانوني منحه القانون لأحدى الجهات الادارية الاخرى سواء تعلق هذا المساس من حيث وجوده لصالح جهة ادارية في مواجهة ادارية اخرى او من حيث اداءه من جهة مدينة الى الجهة الدائنة، وبغض النظر عن مصدر الالتزام سواء اكان نص قانوني او عقداً او ارادة منفردة او عملاً غير مشروع او اثراء بلا سبب [٤٧]، ففي هذه الحالة تبادر الجهة الادارية صاحبة المصلحة بعرض الموضوع على الجمعية العمومية بأعتبارها الجهة التي منحها المشرع اختصاص الفصل في هذا النوع من المنازعات الادارية وعدّها الطريق البديل عن الدعوى القضائية، بعد ذلك يتم اخطار الجهة الادارية الاخرى، ويلاحظ ان قبول طلبات التنازع امام الجمعية العمومية مشروط بتقديمها ممن يملك صفة التقاضي عن الجهة المدعية التي تملك المصلحة في اثارة النزاع والمتضررة من التصرفات القانونية الصادرة عن الجهة الادارية الاخرى، كذلك فأن عرض النزاع امام الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع يجب ان يكون مباشرة من قبل صاحب الصفة في التقاضي وان يتم توجيهه الى من يمثل الجهة الادارية الموجه اليها قانوناً وذلك لكون توفر الصفة يعد شرطا لقبول الدعوى القضائية وكذلك شرطاً لبديلها من وسائل حماية الحقوق ومنها التنازع امام الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وبخلاف ذلك فأن عرض النزاع من غير ذي صفة كفيل بعدم قبوله [٤٨]، اما

اذا انتفى مصدر الالتزام الذي يحكم العلاقة بين الجهتين الاداريتين فلا يتصور والحالة هذه قيام نزاع بينهما بل ان الامر لا يعدو ان يكون مجرد اختلاف في وجهات النظر وتباين الاراء بين الجهات الادارية حول تفسير نص قانوني معين، فأنه بهذه الصورة وان كان يمثل اولى درجات التنازع، الا انه لا يرقى الى مستوى النزاع بين الجهات الادارية ما دام لم يتطور الى قرار اداري يصدر من جهة ادارية يمس مصالح جهة ادارية اخرى[٤٩]، ولبيان ذلك نورد المثال الاتي، لو افترضنا ان هناك اختلاف في تفسير احد النصوص القانونية الوارد في قانون البيئة حول مدى احقية وزارة البيئة بفرض الغرامة المالية على احدى الوزارات او الجهات الادارية الاخرى (مركزية او لا مركزية) لتسببها بأضرار بيئية يعاقب عليها القانون، فالموضوع في هذه الحالة مازال مجرد اختلاف وتباين في وجهات النظر القانونية حول مدى امكانية مد سريان قانون البيئة على الاشخاص المعنوية العامة وعدم اقتصاره على الاشخاص الطبيعيين والاشخاص المعنوية الخاصة، ففي هذه الحالة لا تكون عناصر المنازعة متكاملة وعليه فان الامر يخرج من اختصاص الجمعية العمومية ويدخل في مجال طلب الراي، الا انه اذا تطور الامر وقامت وزارة البيئة باصدار قرار اداري يتضمن فرض غرامة مالية على احدى الوزارات لتسببها بأضرار لحقت بالبيئة، فأن الامر في هذا الحالة لم يبقَ عند مستوى الاختلاف في وجهات النظر، بل انه تطور وتحول الى نزاع قانوني بين جهتين اداريتين، والحالة الاخيرة هي التي تكون مناط ممارسة الجمعية العمومية اختصاصها في

الفصل في النزاع بين الجهات الادارية . ونعتقد ان محاولة تلافي وصول الامر الى حد النزاع بين الجهات الادارية و الفصل فيه في مراحله الاولى عندما كان مجرد اختلاف في جهات النظر حول تطبيق النص القانوني اولى من ترك الاختلاف يتطور الى حد حصول النزاع بين الجهات الادارية، وهو الاتجاه ذاته الذي اخذ به المشرع العراقي عندما اجاز لمجلس الدولة ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأيه ملزما لها ٥٠، لكن مما يلاحظ انه رغم هذا التوجه السليم للمشرع العراقي، الا ان المفلت للنظر هو ندرة اللجوء الى هذا الاسلوب من قبل الجهات الادارية، اذ انها ما زالت تتنازع فيما بينها امام جهات القضاء الاداري والعادي، ولعل مردَ ذلك حسب وجهة نظرنا يمكن ان يعود لأشتراط المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ان يتم احتكام الجهات الادارية امام مجلس الدولة بموافقة اطراف القضية، اذا ان رفض الجهة الادارية الاخرى عرض المسائل المختلف عليها الى مجلس الدولة والاحتكام اليه يبقي حالة الاختلاف قائمة التي قد تتطور لاحقا فتتحول الى نزاع بينهما مما تكون الجهة الادارية المتضررة في هذه الحالة ملزمة بعرض الموضوع على جهة القضاء الاداري وتحديداً على محكمة القضاء الاداري لكونها كما اسلفنا سابقاً تملك الجواز القانوني للنظر في مثل هذا النوع من المنازعات . وعوداً على بدأ لابد من الاشارة الى ان مناط تحقق النزاع بين السلطات الادارية لا يكفي توافره وقت عرض النزاع بل يشترط

استمراره لحين الفصل في ذلك النزاع، اذ انه في كلتا الحالتين يؤدي الامر الى رفع الجمعية العمومية يدها عن الفصل في النزاع، أي ان الخصومة اذا تم عرضها وهي مفتقرة الى شرط المنازعة ابتداءً كانت غير مقبولة وذات الامر اذا اقيمت الخصومة والمنازعة متوفرة ثم افتقدتها خلال النظر فيها فان ذلك يجعلها غير ذات موضوع ويتعين حفظ الموضوع لأنغلاق باب المنازعة في شأنها [٥١].

ثانيا: اطراف المنازعة :- حدد المشرع المصري في المادة (٦٦/د) من قانون مجلس الدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٤٩ الجهات الادارية التي يحق لها ان تكون طرفا في منازعة امام الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة وهي كل من ((المنازعات التي تنشا بين الوزارات او بين المصالح العامة او بين المؤسسات العامة او بين الهيئات المحلية او بين هذه الجهات وبعضها البعض) ووفقا لما تقدم فأن المنازعة قد تنشأ بين وزارتين او بين مصلحتين عموميتين او مؤوسستين عامتين او بين هيئتين محليتين او بين هذه الجهات مع بعضها الاخر كأن يكون النزاع بين وزارة ومصلحة عامة او مؤسسة عامة او بين احدى الهيئات المركزية وهيئة محلية، كذلك يندرج ضمن اختصاص الجمعية العمومية النزاع الحاصل بين جهتين اداريتين بينمهما علاقة تدرج اداري التي تتضمن ممارسة الرئيس الاداري سلطة رئاسية على اشخاص وعمال مرؤوسيه اذا كان المرؤوس يتمتع ببعض الاختصاصات الذاتية التي لا يخضع

في ممارستها للسلطة الرئاسية الاعلى منه، ففي هذه الحالة يجوز للرئيس ان يطلب من الجمعية العمومية حسم النزاع الحاصل بينهما [٥٢]،

ثالثاً: موضوع المنازعة :- يشترط في المنازعة المعروضة امام الجمعية العمومية ان تكون ناشئة بشكل مباشر بسبب ممارسة احدى الجهات الادارية نشاطها بصفتها سلطة عامة، ولقد بينت دائرة توحيد المبادئ في المحكمة الادارية العليا في مصر موضوع المنازعة الادارية بأنه تلك الموضوعات التي تنشأ نتيجة نشاط واعمال السلطة الادارية بوصفها سلطة ادارية [٥٣]، اما اذا تنازلت الجهة الادارية عن هذه الصفة وتعاملت مع احدى الجهات الادارية الاخرى كفرد عادي فان الاختصاص في هذه الحالة ينعقد للقضاء العادي، كما ان المنازعات المتعلقة بتصرف الجهات الادارية بأموالها الخاصة هي الاخرى تخرج عن اختصاص الجمعية العمومية ويناط النظر فيها للقضاء الاداري

رابعاً: عدم وجود طرق طعن مقابل:- مؤدى هذا الشرط انه قد يعهد المشرع اختصاص الفصل في نزاع بين جهات ادارية لجهة اخرى غير الجمعية العمومية، وقد عدت الجمعية العمومية مثل هذه النصوص القانونية بمثابة نص قانوني خاص يقيد عمومية اختصاصها، ومن الامثلة على هذا النوع من المنازعات هي :

١. المنازعات المتعلقة بأموال الدولة الخاصة، ذهبت الجمعية العمومية الى ان اختصاص النظر في المنازعات الناشئة ادارة والتصرف واستغلال الاموال والاراضي

المملوكة للدولة يعود الى مجلس الوزراء وذلك استناداً الى المادة (٥) من القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩١[٥٤].

٢. المنازعات التأجيرية التي يحكمها قانون رقم(٤٩) لسنة ١٩٧٧ الناشئة بين الجهات الادارية ، فقد جعل المشرع النظر في المنازعات الناشئة عن تأجير وبيع الاماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمؤجر من اختصاص القضاء العادي .

٣. المنازعات الناشئة عن ضريبة الدمغة:- يلاحظ ان القانون رقم(١١١) لسنة ١٩٨١ عهد بنظر المنازعات الناشئة عن تقدير قيمة التعامل المحددة لقيمة الضريبة لجهة طعن نص عليها القانون وتكون قراراتها قابلة للطعن امام المحاكم الابتدائية.

٤. المنازعات المتعلقة بالرسوم القضائية :- نص القانون رقم(٩٠) لسنة ١٩٤٤ حيث بينت الجمعية العمومية عدم اختصاصها بنظر هذا النوع من الاختصاصات لكون القانون عهد بها الى المحكمة او القاضي الذي صدر عنهم امر التقدير .

٥. المنازعات الناشئة عن ضريبة الدخل :- ذهبت الجمعية العمومية ان المادة (١٦١) من قانون الضرائب على الدخل رقم(١٥٧) لسنة ١٩٨١ قد اناط اختصاص النظر بالمنازعات الناشئة عنه امام المحكمة الابتدائية [٥٥].

الفرع الثاني :- طبيعة قرار الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع :- يتميز الرأي الاستشاري للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وهي تمارس اختصاص الفصل بالمنازعات بين السلطات الادارية بكونه نهائياً وباتاً لكونه لا يحتاج

الى مصادقة او تعقيب من اية جهة اخرى وملزماً لأطراف المنازعة، كما يمتنع اثارة ذات النزاع مرة اخرى امام القضاء، ولقد اكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على طبيعة قرارها عندما بينت انها عندما تفصل في المنازعات الحاصلة بين السلطات الادارية فأنها لا تقوم بذلك بصفتها جهة قضائية، ولكن بصفتها جهة استشارية وهي غير ملزمة بأعتماد ذات الاجراءات المتبعة امام القضاء، اذا انها ليست محكمة وانما هي جهة فتوى حدد القانون اختصاصها ووسائل التعامل مع المنازعات التي تعرض عليها [٥٦]. ويتضح مما سبق الطبيعة القضائية للدور التي تؤديه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لكون الاختصاص الذي تمارسه في الفصل بالمنازعات الواقعة بين السلطات الادارية يعد مسبباً ويكون بديلاً عن استعمال الدعوى القضائية، كما ان المشرع المصري جعل راي الجمعية العمومية ملزما للجانبين حاسما للنزاع قاطعا له تستنفد بأصداره ولايتها، كما انها تتربع على قمة الجهاز الافتائي في مجلس الدولة المصري وان ما يصدر عنها يمثل صحيح القانون، فليس من المستساغ ان يكون محلاً للجدل او الامتناع عن تطبيقه اذا لم يلقَ قبولاً لدى الجهات الادارية المتنازعة [٥٧]. لكن رغم ما تقدم فان ما يصدر عن الجمعية العمومية لا يعد حكما قضائيا ولا يكتسب قوة الامر المقضي به، كما ان المشرع لم يضفِ على الجمعية العمومية ولاية القضاء، وان راي الجمعية العمومية وان كان ملزما، الا ان المشرع لم ينزله منزلة الاحكام القضائية [٥٨]. خلاصة ما تقدم يمكن القول ان المشرع

المصري في المادة (٦٦/د) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٩ وان كان قد اسند الى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وظيفة الفصل في الخصومات المنظورة امامها اطرافها سلطات ادارية، الا انها لا تتبع في ذلك ذات الاجراءات المتبعة امام القضاء، كما ان رأيها وان كان مسببا ملزما للسلطات الادارية المتنازعة نهائيا، حاسما للنزاع، الا انه لا يرقى الى مستوى الحكم القضائي المكتسب لقوة الامر المقضي بها .

الخاتمة: بعد دراسة موضوع الفصل في منازعات اشخاص القانون العام تكونت لدينا مجموعة من النتائج والمقترحات نبينها في الاتي:-

اولا: النتائج:

١- يلاحظ ان كل من المشرع الفرنسي والعراقي اناط بالقضاء الاداري مهمة الفصل في المنازعات بين اشخاص القانون العام، وهما بذلك يكونان قد رجحا الحق في التقاضي ومعاملة الاشخاص المعنوية العامة حال الافراد في امكانية التخاصم امام القضاء الاداري وتقديمه على فكرة وحدة الشخصية القانونية للدولة وبالتالي استبعاد فكرة عدم مقبولية التنازع فيما بينهما،

٢- تبين لنا ان في العراق توجد اكثر من جهة قضائية تتولى وظيفة الفصل في المنازعات الحاصلة بين الجهات الحكومية، فمن جهة نلاحظ تصدي المحكمة الاتحادية العليا للفصل في المنازعات الناشئة بين السلطات الاتحادية كما اوضحت في العديد

من احكامها وبين صحة القرارات الصادرة عن الجهات الحكومية مستندة بذلك الى المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ومن جهة اخرى منح المشرع العراقي في المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل محكمة القضاء الاداري اختصاص النظر في صحة الاوامر القرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، ومن ضمنها تلك الناشئة بين الجهات الحكومية، كما ان القضاء العادي مازال ينظر في بعض المنازعات الحاصلة بين الجهات الحكومية وفقاً لولايته العامة الممنوحة له بموجب المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل،

٣- يتضح لنا ان عدم وحدة الجهة القضائية التي تختص بالنظر في المنازعات الادارية عموماً وتلك الحاصلة بين الجهات الحكومية على وجه الخصوص الامر الذي قد يترتب عليه تحقق حالة تنازع ايجابي بين تلك الجهات القضائية بشكل قد يؤدي الى صدور احكام قضائية متناقضة يصعب تدارك اثارها في ظل اغفال المشرع النص على وجود جهة قضائية محددة ترجح بين الاحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن جهات القضاء الدستوري والاداري والعادي، وعلى غرار ما هو المتعارف عليه في منح المشرع للهيئة العامة لمحكمة التمييز اختصاص الترجيح بين الاحكام المتناقضة الصادرة عن جهات القضاء العادي ، ومنح المحكمة الادارية العليا اختصاص الترجيح بين الاحكام

القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او تلك الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين .

٤- يلاحظ ان توسع المحكمة الاتحادية العليا في ممارسة اختصاصها المنوط بها وفق المادة (٩٣/ثالثاً) من خلال مراقبة صحة القرارات الصادرة عن الجهات الحكومية وعدم الاكتفاء بدورها الرئيس في رقابة دستورية تلك القرارات قد ينزل بها من كونها اعلى جهة قضائية دستورية الى مصافِ القضاء الاداري، كما انه قد يحرم المتقاضين من مزية تعدد درجات التقاضي او اعادة المحاكمة لكون قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة،

٥- لاحظنا ان تطبيق شرط التظلم المسبق على المنازعات الحاصلة بين الجهات الحكومية فأنه فضلاً عن كونه من غير المستساغ قيام جهة حكومية بالتظلم امام جهة حكومية اخرى كلاهما يمثلان مصلحة عامة و ينحدران من شخصية معنوية واحدة هي الدولة ، فانه قد يترتب على رفع الدعوى دون التقيد بأحكامه الى رد الدعوى شكلاً ومن ثم ضياع الحقوق والمصالح العامة العائدة لأحدى الجهات الحكومية بشكل قد ينعكس سلباً على ادائها وحقوق العاملين فيها .

٦- تبين لنا ان المشرع العراقي كان موفقاً عندما اوجد مرحلة سابقة على مرحلة لجوء الجهات الحكومية الى القضاء للفصل في النزاع الحاصل بينها متمثلة بمنحه الوزارات

والجهات غير المرتبطة بوزارة امكانية الاحتكام الى مجلس الدولة العراقي في شقه الاستشاري لغرض ابداء الرأي في المسائل المختلف عليها فيما بينها ويكون راي المجلس ملزما في هذه الحالة . الا انه ما يقلل من اهمية هذا الاجراء كونه لا يمكن اللجوء اليه الا بموافقة الجهات الحكومية المختلفة فيما بينها، وهم امر يصعب تحققه، اذ غالباً ما ترفض الجهة الحكومية الاخرى الموافقة على الاحتكام امام مجلس الدولة، ولعل هذه ما يفسر لنا ندرة لجوء الجهات الحكومية لهذا النوع من الاساليب القانونية للفصل في المنازعات بين الجهات الحكومية بشكل لا يترك مجال للجهة الحكومية طالبة الاحتكام الّا اما اللجوء الى الفقرة (خامسا) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل من خلال طلب توضيح الاحكام القانونية وهو اجراء غير ملزم بطبيعته، او اللجوء الى محكمة القضاء الاداري، مما يقلل من اهمية هذا الاسلوب القانوني ويزيد العبء على القضاء.

٧- يلاحظ ان المشرع المصري قد اناط بالجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة مهمة الفصل في المنازعات الحاصلة بين السلطات الادارية وجعله بديلاً عن الدعوى القضائية، كما انه جعله ملزمة للسلطة الادارية الاخرى بمجرد ايداع السلطة الادارية طلب الاحتكام لدى الجمعية العمومية والقيام باشعارها بذلك ولا تملك رفض الاحتكام، ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذا الشأن ملزما للطرفين.

٨- تبين لنا ان الاسلوب القضائي الذي اعتمده المشرع الفرنسي والعراقي في حل المنازعات الحاصلة بين الجهات الحكومية يتميز بعدة مزايا اهمها :

أ- انه يمنح الجهات الحكومية حقها في التقاضي امام قاضيها الطبيعي المختص، وان مخالفة ذلك يكون مخالفاً للدستور الذي ينص على كفالة حق التقاضي من جهة حضر النص في أي قانون على تحصين أي عمل او قرار من الطعن،

ب- تمتع الجهات الحكومية المتنازعة بالضمانات كافة التي يتمتع بها الافراد امام القضاء منها حق المواجهة وحق الدفاع، وتعدد درجات التقاضي بشكل يسمح لها بعرض موضوع الدعوى امام اكثر من جهة قضائية .

ج- ان ما يصدر عن القضاء وهو يفصل في منازعات الجهات الحكومية يتمتع بحجية الامر المقضي به ويكون ملزما للسلطات كافة .

الا انه رغم المزايا تلك في الاسلوب القضائي لا يخلو من عيوب منها

أ- التزام الجهة القضائية بالاجراءات الادارية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية بشكل قد يؤدي عدم مراعاتها الى رد الدعوى او بطلان الحكم القضائي، فضلاً عن اطالته لأمد النزاع بين الجهات الحكومية واعاقته قيامها بتحقيق الاهداف المرسومة لها والخدمات التي تسعى الى تحقيقها.

ب- ان الاسلوب القضائي قد لا يعد مقبولاً للفصل في المنازعات بين الجهات الحكومية، اذ من غير المقبول اللدد والتخاصم بين الجهات الحكومية التي تنتمي الى شخص معنوي عام هو الدولة وان ثمرة عملها واحدة تتمثل بتحقيق المصلحة العامة وذلك على مسمع ومرأى من الناس، ولعل هذا هو الذي دفع المشرع المصري الى اختيار الاسلوب التحكيمي للفصل في المنازعات بين الجهات الحكومية وتفضيله على الاسلوب القضائي .

٩- تبين لنا ان الاسلوب التحكيمي الذي اعتمده المشرع المصري في الفصل بالمنازعات الحاصلة بين الجهات الحكومية هو الاخر لا يخلو من عدة مزايا وعيوب يمكن استعراضها في الأتي:

أ- تقليل امد النزاع بين الجهات الحكومية من خلال عدم التقيد بالاجراءات الواردة في قانون المرافعات المدنية بشكل يمنح الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري الحرية في ادارة النزاع بين الجهات الحكومية بشكل يحقق الاقتصاد في الاجراءات المتبعة من قبله ويضمن السرعة في فض النزاع بين الجهات الحكومية .

ب- ان الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري وان كانت لا تعد جهة قضائية، وان ما يصدر منها لا يعد حكماً قضائيا بل انه لا يعدو ان يكون رأيا استشارياً، الا ان ما يخفف من ذلك ان رأيها في هذا الشأن يعد ملزما للطرفين .

ومن جهة اخرى فان ما يُحسب على الاسلوب التحكيمي انه

أ- يحرم الجهات الحكومية من حق التقاضي والمزايا المتفرعة عنه

ب- يحرم الجهات الحكومية المتنازعة من الضمانات الملحقة بحق التقاضي .

١٠- يلاحظ ان المشرع العراقي قد اوجد اسلوباً خاصا به يتميز بالتوفيق بين الاسلوب التحكيمي من خلال منح مجلس الدولة اختصاص ابداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ويكون رأيه ملزما للطرفين ويعد بذلك مرحلة سابقة للفصل في النزاع قبل تطوره الى نزاع بين الطرفين وبين الاسلوب القضائي المتمثل بحق الجهات الحكومية بحق اللجوء الى القضاء للفصل بالمنازعات الحاصلة بينها.

ثانياً:- المقترحات

١- نأمل من المحكمة الاتحادية العليا ان تتولى تحديد اختصاصاها وفق المادة(٩٣) من دستور جمهورية العراق بدعوى الرقابة على الدستورية دون ان يمتد ذلك الى رقابة المشروعية التي تعد قوام عمل القضاء الاداري والغاية التي انشأ من اجلها .

٢- نأمل من محكمة القضاء الاداري الامتناع عن النظر في الدعاوى اذا كان موضوعها لا يرقى الى مستوى المنازعة ولا يعدو ان يكون مجرد تباين في وجهات النظر حول تطبيق نص قانوني معين .

٣- نأمل من محكمة القضاء الاداري التمييز في حال نظر الدعوى بين حالة انتفاء مصلحة الجهة الادارية الطاعنة بين تلك الدعوى التي يكون محلها الطعن بقرار اداري فردي وبين تلك التي يكون انتفاء المصلحة فيها يتعلق بقرار او امر تنظيمي، اذ لا مانع من رد الدعوى اثناء السير في الدعوى في الحالة الاولى لأنتفاء استمرار توفر شرط المصلحة والاستمرار بنظر الصورة الثانية المتعلقة بالقرارت التنظيمية لما قد يترتب على بقاء تطبيقها انشاء مراكز قانونية فردية على اساس غير مشروع .

٤- ندعوا المشرع العراقي الى تعديل المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل من خلال هجر فكرة التظلم الاجباري بكل كلي او جزئي والاستعاضة عنها بالتظلم الاختياري لكي لا يكون عدم التظلم فخاً يقع فيه الطاعن وبالتالي سبباً لهدر الحقوق الناجمة عن تلك القرارات نتيجة عدم مراعاة الشكلية التي نص عليها القانون التي تعد من النظام العام التي لا يمكن للمحكمة اغفالها خاصة في المنازعات الحاصلة بين الجهات الادارية .

٥- نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون المادة(٤/رابعا) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وحصر حالات المنازعات الادارية الخارجة عن اختصاص القضاء الاداري واعادة اسناد الفصل فيها الى القضاء الاداري لاسيما تلك المتعلقة بالعقود الادارية وتلك المسندة لبعض الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي لاسيما المنازعات بين اشخاص القانون العام

٦- نأمل من المشرع العراقي وضع حدود دقيقة وواضحة تبين اختصاصات الجهات القضائية (المحكمة الاتحادية، القضاء المدني، القضاء الاداري) فيما يتعلق بمنازعات اشخاص القانون العام بشكل يقلل من حالة تناقض الاحكام القضائية الصادرة عن جهات قضائية مختلفة، ويسهل مهمة تنفيذ الاحكام القضائية، خاصة اذا اخذنا بعين الاعتبار افتقار المنظومة التشريعية العراقية لجهة تتولى الترجيح بين الاحكام القضائية المتناقضة بين جهتي القضاء العادي والاداري .

٧- ندعوا المشرع العراقي الى تعزيز اختصاص مجلس الدولة وفق المادة (٦/ثالثا) وذلك من خلال النص على الزام الجهات المختلفة في تفسير النص القانوني الى ضرورة الاحتكام الى مجلس الدولة وان لا يكون الامر مرهون بأرادة الجهة الادارية الاخرى، لما يحققه ذلك من تلافي المنازعات بين اشخاص القانون العام قبل وقوعها، مع التزامها بعدم عرض ذات النزاع على محكمة القضاء الاداري والاكتفاء بتلك النزاعات

الحاصلة بين الجهات التي لم يسبقها اللجوء للاحتكام فيها الى الجانب الاستشاري لمجلس الدولة العراقي.

المصادر

اولا:- الكتب

١. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، ط٣، القاهرة، دار العاتك، سنة ٢٠١١.

٢. د.حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٧.

٣. د.عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعوى الادارية، بغداد, دار المسلة، ٢٠٢٣.

٤. سعاد الشرقاوي، القضاء الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٤.

٥. سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الادارية، ط١، بيروت، صادر، سنة ٢٠٠٠،

٦. عبد الحكم فودة، الخصومة الادارية، ج١، الاسكندرية، منشاة المعارف، سنة ٢٠٠٣

٧. القاضي عدنان مايح بدر، اشكاليات المرافعات المدنية /ج١، المكتبة القانونية، بغداد ٢٠٢٣.

٨. قيصر يحيى جعفر، الوجيز في شرح احكام قانون الاستثمار رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٦، ط٢، بغداد، بلا اسم مطبعة، سنة ٢٠٢٣.

٩. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، بغداد، بلا مطبعة، سنة ٢٠٠٩ .

١٠. محمد احمد عطية، مجلس الدولة تشكيله واختصاصاته، القاهرة، دار الفتح، ٢٠١٢.

١١. محمود حمدي عباس عطية، مجلس الدولة وولاية الافتاء القانوني لجهات الادارة، دار ابو المجد، القاهرة سنة ٢٠١٦ .

١٢. محمود حمدي عطية، استقلال مجلس الدولة وابداء المشورة القانونية لجهات الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.

١٣. مصطفى كمال وصفي، اصول اجراءات القضاء الاداري، القاهرة، عالم الكتب، سنة ١٩٧٨.

١٤. د.يسري محمد العصار، التحكيم في المنازعات الادارية العقدية وغير العقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٠.

ثانيا:- الاحكام القضائية للمحكمة الاتحادية في العراق ومحكمة التمييز الاتحادية

١. قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم(٤/هيئة تعيين المرجع ٢٠٢٤) تسلسل/٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢٢ وقرارها المرقم (١/تعيين ترجع/٢٠٢٠) تسلسل ١/ تاريخ ٢٠٢٠/١/١٤ وقرارها المرقم(٤/تعيين مرجع/٢٠٢١) تسلسل ٤ بتاريخ ٢٠٢١/٨/٣١.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٣/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٩/١٣ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٢٩/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٧ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢

٤. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٢٦ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢

٥. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥٦/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٩/٢٦ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢.

٦. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٠٩/اتحادية /٢٠٢١) بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٩ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢

٧. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٨/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١١/١٣ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢.

٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٦/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١٩ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢

رابعا:- قرارات محكمة القضاء الاداري في العراق

١- قرار محكمة قضاء الموظفين رقم((٢٠١٩/٩٨) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٦

٢- قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠١٩/٢٠٧٣) بتاريخ ٢٠١٩/٦/٢٦

٣- قرار محكمة القضاء الاداري رقم(٢٠١٩/٣٠١٩) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢١

٤- ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٣٠٧٧) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢١

٥- قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠٢٤/٩٩٤) بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٥

٦- قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠٢٤/٢١١.) بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢١

خامساً :- الاحكام القضائية في فرنسا

1. TC , 21 MARS 1983, UAP, 02267, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr

2. TC, 7 juillet 2014, M. Philippe MINISINI c/ Maison départementale des personnes handicapées de Meurthe-et-Moselle et c/ département de Meurthe-et-Moselle, C3955, Publié au recueil Lebon , https://www.legifrance.gouv.fr

3. CE, 24 novembre 2008, Syndicat mixte d'assainissement de la région du Pic Saint Loup, Req. n° 290540 : Rec. CE.

4. CE, 12 juin 2002, *Commune de Fauillet et autres*, n° 246618 ; AJDA, juillet-août 2002, p. 590 ;RFDAdm., 9 juillet-août 2002.

5. CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy,* Req. n° 297931, Publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr

سادسا: القوانين

١- القانون المدني العراقي رقم(٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٢- قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- قانون الاستملاك رقم(١٢) لسنة ١٩٨١

٥- قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم(٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

٦- قانون التضمين رقم(٣١) لسنة ٢٠١٦ .

الهوامش

[١] TC , 21 MARS 1983, UAP, 02267, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr

[٢] TC, 7 juillet 2014, M. Philippe MINISINI c/ Maison départementale des personnes handicapées de Meurthe-et-Moselle et c/ département de Meurthe-et-Moselle, C3955, Publié au recueil Lebon , https://www.legifrance.gouv.fr

[٣] CE, 24 novembre 2008, Syndicat mixte d'assainissement de la région du Pic Saint Loup, Req. n◈ 290540 : Rec. CE, p. 809.

[٤] CE, 12 juin 2002, *Commune de Fauillet et autres*, n◈ 246618 ; AJDA, juillet-août 2002, p. 590 ;RFDAdm., 9 juillet-août 2002, p. 857.

[٥] CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy,* Req. n◈ 297931, Publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr

[٦] - د. يسري محمد العصار، التحكيم في المنازعات الادارية العقدية وغير العقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٠، ص١٧٧

[٧] - يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص١٨٥

[٨] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٦/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١٩ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢/، ص٣٢٧

[٩] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٣/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٩/١٣ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢، ص ٢٨٥
ينظر ايضاً ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٢٩/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٧ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢/، ص ١٣٩

[١٠] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٢٦ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢/، ص ٢٧٣

[١١] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥٦/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٩/٢٦ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢، ص ١١١

[١٢] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٠٩/اتحادية /٢٠٢١) بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٩ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢، ص ٢٣٦

[١٣] - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٨/اتحادية /٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/١١/١٣ منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠٢٢، المجلد الثالث عشر، اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، سنة ٢٠٢٢/ ص ٣١٠.

١٤ - د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، ط٣، القاهرة، دار العاتك، سنة ٢٠١١، ص٨٢

١٥ - د.عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعوى الادارية، بغداد, دار المسلة، ٢٠٢٣، ص١١

١٦ - د.عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص١٢

١٧ - ينظر المادة (١١٥٤) من القانون المدني العراقي رقم رقم(٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

١٨ - ينظر المادة (٧/ثاني عشر) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

١٩ - ينظر قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم(٤/هيئة تعيين المرجع ٢٠٢٤) تسلسل/٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢٢ وقرارها المرقم (١/تعيين ترجع/٢٠٢٠) تسلسل ١/ تاريخ ٢٠٢٠/١/١٤ وقرارها المرقم(٤/تعيين مرجع/٢٠٢١) تسلسل ٤ بتاريخ ٢٠٢١/٨/٣١ ، غير منشور
ينظر ايضا د.عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص٢٥

٢٠ - ينظر المادة (٧/ثامنا/ب) والمادة(سابعا/تاسعا/ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٢١ - ينظر المادة (٧/ثامنا/ب) والمادة(سابعا/تاسعا/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٢٢ - ينظر المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٢٣ - يلاحظ ان المشرع العراقي في قانون الاستثمار لم يحدد بشكل واضح فيما اذا قرارات هيئة الاستثمار المتعلقة بقرارات رفض منح الاجازة الا ان المحكمة الادارية العليا استقرت في احكامها الاخيرة على اختصاصها الاصيل للنظر بالطعون المتعلقة برفض منح الاجازة الاستثمارية، ينظر في ذلك د. قيصر يحيى جعفر، الوجيز في شرح احكام قانون الاستثمار رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٦، ط٢، بغداد، بلا اسم مطبعة، سنة ٢٠٢٣، ص٢٣٥

٢٤ - ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠٢٤/٩٩٤) بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٥ غير منشور

٢٥ - ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠١٩/٢٠٧٣) بتاريخ ٢٠١٩/٦/٢٦ غير منشور

٢٦ - ينظر قرار محكمة قضاء الموظفين رقم((٢٠١٩/٩٨) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٦ المتضمن احالة الدعوى الى محكمة القضاء الاداري للنظر فيها حسب الاختصاص النوعي ، غير منشور

٢٧ - ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٢٠٢٤/٢١١٠) بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢١، غير منشور

٢٨ - ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم(٢٠١٩/٣٠١٩) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢١ ، غير منشور

٢٩ - ينظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم (٣٠٧٧) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢١ ، غير منشور

٣٠ - ينظر المادة (٤) من قانون المرافعات العراقي رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل

٣١ - القاضي عدنان مايح بدر، اشكاليات المرافعات المدنية /ج١، المكتبة القانونية، بغداد ٢٠٢٣، ص٤

٣٢ - ينظر المادة (٦١) من قانون الاستملاك رقم(١٢) لسنة ١٩٨١ المعدل .

٣٣ - سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الادارية، ط١، بيروت، صادر، سنة ٢٠٠٠، ٣٠٩،
ينظر ايضا د. عبد الحكم فودة، الخصومة الادارية، ج١، الاسكندرية، منشاة المعارف، سنة ٢٠٠٣ ص٦٧

٣٤ - د.عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٣٨

٣٥ - د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، بغداد، بلا مطبعة، سنة ٢٠٠٩، ص ١٩١

٣٦ - ينظر المادة(٦/ثانيا) من قانون التضمين رقم(٣١) لسنة ٢٠١٦

٣٧ - ينظر المادة(١٠/رابعا) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل

٣٨- ينظر المادة (٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل

٣٩ - د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص ٦٨

٤٠ - د. سعاد الشرقاوي، القضاء الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٤، ص ١٢٩،

٤١ - د. مصطفى كمال وصفي، اصول اجراءات القضاء الاداري، القاهرة، عالم الكتب، سنة ١٩٧٨، ص ٨٦

[٤٢] - حكم المحكمة الادارية العليا رقم(١٩٩)، مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا، السنة ٣٢ قضائية، ج٢، اشار اليه د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٧، ص٢٤١

[٤٣] - الفتوى رقم(٣٩٠) في ١٩٩٦/٦/١، جلسة ١٩٩٦/٥/٢٢، ذكرها د. محمد احمد عطية، مجلس الدولة تشكيله واختصاصاته، القاهرة، دار الفتح، ٢٠١٢، ص٤٦٨

[٤٤] - الفتوى رقم (٣٧٤) بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٧، المجموعة – المكتب الفني، ص٤٦٣ وما بعدها، مبدأ رقم (٨٠) ذكرها د. محمود حمدي عباس عطية، مجلس الدولة وولاية الافتاء القانوني لجهات الادارة، دار ابو المجد، القاهرة سنة ٢٠١٦ ، ص٧٣

[٤٥] - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم (٣٦٤٤/٢/٣٢) جلسة ٢٠٠٦/٤/٥ اشار اليها د. محمود حمدي عباس عطية، مصدر سابق، ص٨١

[٤٦] - د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص١٧٦

[٤٧] - د. محمد احمد عطية، مصدر سابق، ص٤٧٥

[٤٨] - فتوى رقم (٣٩٠) في ١٠٩٩٦/٦/١، جلسة ١٩٩٦/٥/٢٢، د, محمد احمد عطية، مصدر سابق، ص٤٦٨

[٤٩] - د.محمود حمدي عطية، استقلال مجلس الدولة وابداء المشورة القانونية لجهات الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٤٣

[٥٠] - ينظر المادة (٦/ثالثا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٥١] - د. محمد احمد عطية، مصدر سابق، ص٤٦٨

[٥٢] - د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٢٢٤

[٥٣] - حكم المحكمة الادارية العليا رقم(٢١٣٣) لسنة ٣٦ قضائية / جلسة ١٩٩٧/١/٢، مجموعة المكتب الفني في ثلاثين عاماً، ص٤١٨

[٥٤] - فتوى رقم(٣٧٤) بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٧ اشار اليها د. محمود حمدي عباس عطية، مصدر سابق، ص٧٣

[٥٥] - د. محمد احمد عطية، مصدر سابق، ص٤٧٧ وما بعدها

[٥٦] - د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٢٥٥

[٥٧] - د. محمود حمدي عباس عطية، مصدر سابق، ص٧٤

[٥٨] - د. محمود حمدي عباس عطية، مصدر سابق، ص٧٦