موقف الفقه والقضاء من الجهـــات الإدارية ذات الاختصـــاص القضائي

The Stance of Jurisprudence and Judiciary On Administrative Bodies with Judicial Jurisdiction

أ.د. محمد جبار طالب
كلية القانون ـ جامعة القادسية
mohamad.jabbar@qu.edu.iq

الباحث: علي ستار براك طعمه
كلية القانون ــ جامعة القادسية
Law23.mas17@qu.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٤/١٠/١٥ **تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/١/٢٧**

الملخص:

اختلف الفقه والقضاء حول طبيعة وعمل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي او ما تسمى اللجان شبه القضائية، بين من اعتبرها لجان قضائية، ولجان إدارية، ولجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وتحديد الطبيعة القانونية لما يصدر عنها من قرارات هل يعد بمثابة حكم قضائي ام قرار اداري ذو صبغة قضائية، وقد حسم القانون والقضاء هذا الجدال وذلك بتحديد طبيعة وعمل هذه اللجان.

الكلمات المفتاحية: اللجان والمجالس ذات الاختصاص القضائي، شبة قضائية، المجالس الإدارية، مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، قرارات إدارية بحتة.

Abstract:

Jurists and the judiciary have disagreed on the nature and function of administrative committees with judicial jurisdiction, or what are called quasi-judicial committees, with some considering them judicial committees, administrative committees, or administrative committees with judicial jurisdiction. Additionally, there is the issue of determining the legal nature of the decisions issued by these committees whether they are considered judicial rulings or administrative decisions with a judicial character. The law and the judiciary have resolved this debate by defining the nature and function of these committees.

Keywords: administrative bodies with judicial jurisdiction, quasi-judicial administrative councils, and retirees' case Review board, pure administrative decisions

المُقدمة

أولا: مدخل تعريفي لموضوع الدراسة: ان انشاء الجهات ذات الاختصاص القضائي ومنحها سلطة الفصل في الطعون ضد القرارات التي تصدر من الإدارة فالأمر لا يخلو من سلبيات واختلاف بين الفقة والقضاء في تحديد التكييف القانوني لهذه الجهات وتحديد الطبيعة القانونية، وهل تعتبر لجان إدارية ام هيئات القضائية وهل تعتبر درجة من درجات التقاضي وما يصدر عنها يصل لمرحلة الاحكام القضائية ام لا؟

ثانيا: أهمية الموضوع: تنطلق أهمية موضوع " موقف الفقه والقضاء من الجهات ذات الاختصاص القضائي " باعتبار هذا الموضوع من المواضيع التي تشكل جدلاً على صعيد الفقه والقضاء إزاء عمل وطبيعة الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتكييف ما يصدر عنها.

ثالثا: مشكلة الدراسة: تم بناء بحثنا استنادا للإشكاليات الآتية:

١. ما هو موقف الفقه والقضاء من هذه الجهات، وهل ينظر لها بوصفها محاكم ام جهات إدارية؟

٢. ماهي الطبيعة القانونية لهذه الجهات، وما التكيف القانوني للقرارات الصادرة عنها؟

٣. هل يتعارض عمل الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي مع الدستور؟

رابعا: منهج الدراسة: اعتمدت هذه الدراسة، المنهج القانوني التحليلي لجميع الآراء الفقهية والاحكام القضائية لغرض الوصول الى الاتجاه الغالب، وكذلك المقارن بين النظام الدستوري المصري والعراقي مع التطرق للنظام الدستوري اللبناني على سبيل الاستدلال لا المقارنة العميقة.

خامسا: هيكلية الدراسة: تقتضي طبيعة موضوع البحث تقسيمه الى مطلبين، الأول يتناول موقف الفقه من الجهات ذات الاختصاص القضائي، بينما المطلب الثاني تناولنا فيه موقف القضاء الإداري والدستوري من الجهات ذات الاختصاص القضائي، ومن ثم نستعرض لأبرز النتائج والتوصيات التي انتهت اليها هذه الدراسة.

المطلب الأول: موقف الفقه من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي

اختلفت آراء الفقهاء حول الجهات ذات الاختصاص القضائي، بين من اعتبرها لجان إدارية بحته تصدر قرارات إدارية، وبين من جعلها لجان قضائية صرفه تصدر احكام قضائية، وإزاء هذا الاختلاف سنتناول الرأي المخالف في الفرع الأول، والرأي المؤيد في الفرع الثاني وكالاتي:

الفرع الأول: الرأي المخالف

ذهب أصحاب هذا الرأي لاعتبار اللجان والمجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي لجان إدارية بحتة، كونها مشكلة من أعضاء يغلب عليهم الطابع الإداري، وان التصرفات الصادرة عن هذه اللجان تعتبر قرارات إدارية وليست احكاماً قضائية، وتكمن حجتهم كون هذه اللجان تتكون من ثلاثة أعضاء او اكثر احدهم الرئيس وهو القاضي والأخرين موظفين اداريين تابعين لجهة الإدارة وأن قراراتها تصدر بالأغلبية فان اتفق موظفا جهة الإدارة على رأي وخالفهما القاضي فان راي الموظفين هو الذي يصدر، بالإضافة الى ذلك سواء كانت مصلحة العقارات او الضرائب من خلال موظفيهم في النزاع المعروض امامهم فيكون خصم وحكم في ان واحد[١].

فيعتبر بعضهم لجان الطعن الضريبي والتي تعد مصداق للجهات ذات الاختصاص القضائي بكونها لجان إدارية بالنظر الى تشكليها المتكون من موظفين اداريين وما يصدر عنها من قرارات تعد من قبيل القرارات الإدارية لا الاحكام القضائية [٢]، وذهب اخرون الى اعتبارها لجنة إدارية وان تراسها قاضٍ اما باقي الأعضاء فالغالب عليهم الطابع الإداري والذين يتمتعون بالخبرات الإدارية والمالية في مجال اختصاصاتهم ولم ينصرف رايهم عن كونها لجنة إدارية الا انهم اختلفوا في تكييفها بكونها ذات اختصاص قضائي [٣].

وعطف جانب اخر من الفقه على اعتبار اللجان والمجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فهي من وجهة نظرهم ليست محاكم بالمعنى الصحيح، حتى و ان كان لها بعض المظاهر التي تشترك بها مع المحاكم، ولا تتقيد الزاما بإجراءات التقاضي العادية، وفي نفس الوقت لا يتوفر لأعضائها ضمانات القضاء واستقلاله ولهذا فان الانحراف بالسلطة والتعسف امر قائم، وبالتالي فان التصرفات الصادرة عن هذه الجهات ليست احكاما وانما قرارات إدارية قابلة للطعن امام القضاء[٤].

وبصدد ذلك نطرح تساؤلا مفاده هل اللجان والمجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي تشكل قضاءً إداريا؟

ذهب غالبية الفقه الى عدم إمكانية اعتبار هذه المجالس قضاءً إداريا، اذا لا يمكن اطلاق صفة القضاء على هذه الجهات لمجرد وجود عنصر من القضاء، او كونها تتبع الإجراءات القضائية، وذلك لانتفاء المواصفات المطلوبة لقيامها كمحكمة قضائية الى جانب كونها خارج التنظيم القضائي الذي جاء به قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل [٥].

ولبعض الفقهاء وجهة نظر أخرى بشان هذه الجهات، يرى احد الفقهاء ان التنظيم القضائي يقوم على ركيزتين أساسيتين هما القضاء الإداري والقضاء العام ويضطلع القضاء الإداري بالمنازعات التي تكتنفها الصبغة الإدارية بينما يستقل القضاء العام ببسط ومد رقابته على جميع المنازعات التي ترفع من قبل الافراد، وبين هذين التنظيمين توجد جهات ذات طبيعة خاصة تتولى الفصل في منازعات محددة واستثنائية، وهي لجان إدارية بحتة ولجان شبة قضائية، ولاشك ان الأخيرة هي لجان إدارية تمارس عمل قضائي في منازعات محددة و وفق إجراءات استثنائية وفي نفس الوقت تعد خطوة لتأسيس لفكرة القضاء النوعي المتخصص [٦].

ان النقد المتواصل اتجاه هذه الجهات وآلية عملها والذي يصل حد المطالبة بنقل اختصاصاتها الى محاكم متخصصة، للاستفادة من الضمانات القضائية وعدم اهدار مبدأ التقاضي على درجتين واسباغ الحجية على القرارات التي تصدرها وعدم التداخل بين العمل القضائي والتنفيذي يجعل تدارك أسباب هذا النقد امر مطلوبا [٧].

تأسيسا على ما تقدم يمكن القول ان الفقه وشراح القانون يرجحون المعيار الشكلي للتمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري من خلال استعراض آرائهم وكنتيجة للأخذ بهذا المعيار يتجه اغلب الفقه المصري والعراقي الى اعتبار قرارات الجهات ذات الاختصاص القضائي قرارات لها طبيعة خاصة،

ولوحظ ان المشرع حينما نص على اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون في القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات الاختصاص القضائي فانه كان يقصد تغليب المعيار الشكلي، وان الاخذ بالمعيار الشكلي واعتبار القرارات الصادرة من هذه الجهات قرارات إدارية من شانه ان يفسح المجال للرقابة عليها.

الفرع الثاني: الرأي المؤيد

اتجه جانب من الفقه لاعتبار قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هي اعمال قضائية وان الطعن فيها يكون في صورة طعن بالنقض وليس بدعوى تجاوز السلطة، وبدوره اقترح تعديل قانون مجلس الدولة وتضمينها فقرة نصها " وكذلك الفصل في الطعون التي ترفع عن الاحكام النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي [٨].

والى هذا ذهب رأي فقهي الذي يرى ان ثمة جهات إدارية ذات اختصاص قضائي كلجان مخالفات الرأي ولجان الإيجارات تكون القرارات الصادرة عنهما حائزة لحجية الامر المقضي مادامت قد صدرت في حدود اختصاص الجهة التي أصدرتها [٩].

وذهب جانب من الفقه الى لاعتبار الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي بمثابة هيئات قضائية تمارس عملا قضائيا حتى وان لم يترأسها قاضٍ لان هذه الجهات لا تكسب صفتها عن رئاستها القضائية وانما لها أوضاع أخرى تتعلق بطبيعتها وتشكيلها والقرارات التي تصدر عنها، وما يصدر عنها يصل لمرحلة الاحكام القضائية والطعن فيها يخضع لتعدد الدرجات والقضاء العادي هو الجهه المختصة، ويتم الطعن وفقا للطرق المحددة [١٠].

ويرى رأي فقهي ان القرارات الصادرة الجهات ذات الاختصاص القضائي حينما تفصل في اعمال يحرمها القانون تعتبر اعمالا قضائية وتستحوذ الحجية المطلقة للأمر المقضي على أساس ان الجزاء يعتبر جنائيا اذا كان صادرا بشأن فعل او امتناع يجرمه القانون فالطبيعة الجنائية للجزاء يجب ان تأخذ بمعيار مادي لا بمعيار شكلي وقد روعي في هذه اللجان ان تجمع بين العناصر الإدارية والفنية حتى تفصل في الجرائم بالسرعة اللازمة وأصبحت المحاكم العاديه غير مختصة بنظر هذه الجرائم، بالتالي القرارات الصادرة من هذه اللجان تعتبر احكاما جنائية تحوز حجيه الامر المقضي [١١].

ويوجد رأي فقهي اخر بصدد ذلك حيث اعتبر هذه اللجان ما هي الا محاكم إدارية حيث يقف المصلحة والخصم امام هذه اللجنة، وقراراتها ملزمة ونافذه لكلاهما وان المصلحة لا تستطيع رفضه او عدم تنفيذه، اما القول ان هذه اللجان تتعارض مع مبدا الفصل بين السلطات فيمكن دمغ هذه الحجه بأنه طالما ان الجهات تخضع لرقابه القضاء سواء كان القضاء العادي او الإداري فان ذلك كفيل باحترام مبدأ الفصل بين السلطات [١٢].

في حين رجح رأي فقهي فكرة الاختصاص المشترك لان قانون، مجلس الدوله لا ينال من الاختصاص القضائي الممنوح للمحاكم العادية، وعليه فالرقابة على القرارات الادارية تكون شُركة بين القضاء الاداري والعادي، وبالتالي يباشر كل منهما حدود رقابته وفق ما هو مقرر من ولاية وقواعد واجراءات [١٣].

المطلب الثاني: موقف القضاء من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي

اختلف القضاء بشأن عمل وطبيعة الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي او ما تسمى باللجان شبة القضائية فيما تصدر من قرارات إدارية ام احكام قضائية وهل تعد درجة من درجات التقاضي، وللوقوف أكثر على موقف القضاء يستلزم بنّا تقسيم هذا المطلب الى فرعين، تناولنا موقف القضاء المقارن في الفرع الأول، وموقف القضاء العراقي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: موقف القضاء المقارن

بعد ان تناولنا الآراء الفقهية من الجهات ذات الاختصاص القضائي يتطلب بنّا معرفة موقف القضاء من هذه الجهات، وهل حسم القضاء الجدال القائم بشأن طبيعة وعمل تلك الجهات، سنبحث في ذلك تفصيلا وكالاتي:

أولا: موقف القضاء المصري: اعتمدت المحكمة الاداريه العليا المصرية على معيار التمييز بين الهيئات القضائيه والجهات الاداريه في احد احكامها " تتميز الهيئات القضائية عن اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي ولا تعتبر اللجنة من الهيئات القضائية اذا افتقدت القواعد الاصولية التي تهيمن على التشكيلات القضائية، كأن يغلب على تشكيلها الطابع الإداري والا يكون تشكيلها وتراً، والا يتلاقى طرفا الخصومة امامها، كان يكون من يدعى لإبداء دفاعه امامها هو احد الخصوم دون الاخر وما يصدر عن مثل هذه اللجنة هو قرار اداري صادر عن لجنة ادارية ذات اختصاص قضائي، يقبل الطعن فيه امام محاكم مجلس الدولة..."، وان اسباغ المحكمه الدستوريه العليا وصف "هيئة ذات الاختصاص القضائي" على هذه اللجان ومباشرتها في بحث دستورية ما يحال اليها، هذا لا يعني ان ما يصدر عنها من قرارات تعد احكاما قضائية، مما تنحسر تحت ولاية محاكم مجلس الدولة [١٤].

وبصدد ذلك اكدت المحكمه الاداريه العليا المصرية بان " القرارات الصادرة من مجلس تأديب الطلاب هي قرارات ادارية ينعقد الاختصاص بالفصل في الطعون المقامة بطلب الغائها لمحكمه القضاء الاداري وليس للمحكمه الادارية العليا استنادا لنص المادة (١٠) من من قانون مجلس الدولة " [١٥].

وفي حكمٍ اخر لها بشأن لجنة التحكيم الطبي المنصوص عليها في المادة (٤٦) من قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٦٣) لسنة ١٩٦٤" عد اللجنة المذكورة لجنه إداريه ذات اختصاص قضائي وما يصدر عنها يعد قرار اداري يخضع للطعن استنادا لنص المادة (١٠/ ثانيا) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢"[١٦].

واعتبرت محكمة القضاء الإداري قرارات لجنه تسوية الديون العقاريه هيئه ذات اختصاص قضائي تصدر قرارات إداريه، في حين نرى نفس المحكمة ذهبت في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٦/٣ الى اعتبار اللجنة المذكورة هيئة تفصل في منازعات بين دائنين ومدينين، وان القرارات التي تصدرها لها صفة الاحكام فلا تختص جهة القضاء الإداري بطلب الغائها [١٧] قي حين ان محكمة النقض المصرية اعتبرت لجنة تسوية الديون العقارية هيئة قضائية تصدر احكاما قضائية في حكمها الصادر ١٩٦٥/٤/٨ " وهذا

الأثر الذي يترتب عليه التسوية في علاقة المدين بدائنيه والحجية التي تلحقها يسبغان على قرار اللجنة الصادر بالتسوية طبيعة الاحكام النهائية ويجعلان لهذا القرار اثارها القانونية ". (١٨).

ثانيا: موقف القضاء اللبناني: اعتمد القضاء الإداري على المعيار المـوَضوعي للتمييز بين الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ذهب مجلس شورى الدولة في احد قراراته الى " اعتبار قرارات لجان الاستملاك او لجان التخمين قرارات قضائية لكون هذه اللجان يترأسها قاضٍ وممكن الطعن بقراراتها امام مجلس شورى الدولة ولا تقبل أي رقابة إدارية كما معمول به في التظلمات الموجهة للقرارات الإدارية، وكذلك اعتبرت محكمة حل الخلافات هيئات ذات صفة قضائية تتبع القضاء الإداري لذات الأسباب وساندت محكمة التمييز الاتجاه ولذات الأسباب " (١٩).

وكذلك ذهب قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني الى " جعل الهيئات واللجان التي تفصل في الدعاوى الضريبية هي احد تطبيقات الهيئات واللجان ذات الصفة القضائية، معللين ذلك لكونها تتبع إجراءات معينة عند نظرها لهذا الطعون وقراراتها تصدر بعد الاستماع لأقوال الخصوم وتفصل في نقاط قانونية فضلا إمكانية الطعن بقراراتها بالاستئناف امام مجلس الدولة، اما في حال لم يطعن بقراراتها ضمن المدة القانونية فأنها تتمتع بقوة القضية المحكمة، فضلا عن إمكانيتها إعادة النظر في قضية سبق وان فصلت وأصدرت قراراها بها فيتطلب ان تقرر عدم صلاحيتها لكون المشرع لم ينص على أي طريقة من طرق المراجعة ضد تلك القرارات الا باستئنافها امام مجلس الدولة " (٢٠).

وفي قرار اخر ذهب الى " اعتبر اللجنة العليا المختصة بنظر الاعتراضات على قرارات تخمين مصادرات الجيش بانها ذات صفة قضائية وان لم يترأسها قاضٍ وتمارس نشاط ذو طبيعة قضائية وتتولى الفصل في المنازعات التي عقد لها القانون وتقضي بدعوة الخصوم والاستماع الى دفوعهم ومن ثم اصدار القرارات النافذة غير المستوجبة للمصادقة من أي جهة او سلطة إدارية وتخضع فقط لطرق الطعن بالقرارات القضائية كالاعتراض وإعادة النظر " (٢١).

الا انه ذهب الى اعتبار اللجنة المختصة بالضرائب من الهيئات الإدارية لكون الطعن بقراراتها يختلف عن الطعن بالأحكام القضائية وهذا يدل على كونها ذات طبيعة إدارية، اذ يطعن بالقرارات الإدارية بدعوى تجاوز السلطة. (٢٢).

الفرع الثاني: موقف القضاء العراقي

بعد ان بينّا موقف القضاء المقارن من المجالس واللجان ذات الاختصاص القضائي يستلزم بنّا الوقوف على موقف القضاء العراقي من هذه الجهات:

أولا: موقف القضاء الإداري: لم يتطرق، مَجلس الدولة الاتحادي للنظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الهيئات الادارية ذات الاختصاص القضائي وفي غياب صراحة المشرع نلاحظ ان الفقه والقضاء لم يتوانى بإسباغ الطابع الاداري على القرارات الصادرة عن هذه الجهات على نقيض المشرع في اقليم كردستان الذي بدوره نص على الاختصاص الصريح للمحكمة الادارية بنظرها للطعون المُتعلقة بالقرارات الصادرة عن هذه الجهات (٢٣).

وقد صدر عن مجلس الدولة العراقي العديد من القرارات التي تميل نحو اعتبار هذا النوع من الجهات بانها لجان إدارية عند نظرها لطعون تتعلق بقرارات صادرة عن اللجان الضريبية، ففي فتوى لمجلس الدولة اعتبر اللجان الموجودة في قانون ضريبية الدخل بمثابة لجنة إدارية، لا تصل لمرحلة المحاكم وما يصدر عنها يعتبر قرار اداري وليس حكم قضائي [٢٤].

في حين امتنع للنظر في الطعون التي لها مرجع طعن، في القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري في ٢٠١٣/١/٩ " [٢٥].

اما عن موقف المحكمة الإدارية العليا ذهبت الى لعدم اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الطعون المتعلقة بالحقوق التقاعدية، لان مجلس قضايا المتقاعدين هو الجهة المختصة بنظر هذا النوع من الطعون استنادا للمواد (٢٩/ ٣٠) من قانون التقاعد الموحد [٢٦].

وعليه نأمل من المشرع العراقي ان يكون واضحا على منح الاختصاص للقضاء الاداري بالفصل في الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن هذه الهيئات ذات الاختصاص القضائي لكي يصبح موقفاً تشريعياً واضحاً وان منح الاختصاص المذكور لغير جهة القضاء الإداري، غير موفق فيه يتعين على المشرع الالتفاته الية.

ثانيا ـ موقف المحكمة الاتحادية العليا: مآل القضاء العراقي في أغلب أحكامه نحو إضفاء الطابع الإداري على الهيئات ذات الاختصاص القضائي، واعتبر ما يصدر عنها من قرارات بمثابة قرارات إدارية لا تصل لمرحلة الاحكام القضائية وهو بذلك يستند على المعيار الشكلي بشأن عمل وتشكيل هذه الجهات، ففي حكمٍ للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٨/ اتحادية /٢٠١٠ اخذت بالمعيار الشكلي عندما ميز احد القضاة امام المحكمة الإدارية ضد قرار عزلة وفحواه " ان الحقوق الناشئة عن قانون التنظيم القضائي لها مرجع طعن فيها ويكون امام لجنة شؤون القضاة ولا تدخل الدعوى ضمن اختصاصات القضاء الإداري "[٢٧].

وسلك ذات الاتجاه في حكمٍ اخر لها "عند النظر في الدعوى المتعلقة بدستورية (الفقرة ٤/ثانيا) من قانون تعويض المتضررين اللذين فقدو جزء من اجسادهم جـرَاء ممارسات النظام البائد رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩، والتي تتضمن تشكيل لجنة برئاسة قاضٍ وعضوية موظفين اداريين، واعتبرت ما يصدر عن هذه اللجنة من قرارات لا تعتبر من قبيل الاحكام القضائية لكون الغالب على تشكيلها العنصر الإداري حتى وان ترأسها قاضٍ"[٢٨].

وترى محكمة التمييز الاتحادية ان الهيئات الإداريه المخولة اختصاصات قضائية مخالفة للدستور ويتجلى ذلك في طعنها على احد نصوص قانون التقاعد [٢٩]، الخاص بتشكيل لجنة للنظر في قرارات هيئة التقاعد المطعون فيها، وأيدتها المحكمه الاتحادية العليا بذلك الا انها عادت وردت الدعوى بحجة ان وجود هيئة للنظر في الطعون يعد منسجما وموافقا موافقا للدستور " [٣٠].

بناء على ذلك نجد ان حكم المحكمه الاتحادية ذو ازدواجية في مضمونه فهو يتمثل باعتراف ضمني بتصنيف القرارات الصادرة عن لجنة الطعون بقرارات الهيئة العامة للتقاعد بأنها قرارات لها طبيعه خاصه، يغلب عليها الطابع الإداري رغم ترأسها من قبل قاضٍ، وبعد البحث في القوانين التي تنظم الهيئات القضائية لم نجد قرارا او حكما يسمى ذا طبيعة خاصة، حتى لو افترضنا بوجود احكام وقرارات ذات طبيعة خاصة ليس هنالك قانون ينظم إجراءات القرارات ذات الطبيعة الخاصة.

الخاتمة

بعد تناول موضوع " موقف الفقه والقضاء من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي " توصلنا الى نتائج ومقترحات نوجزها على النحو الاتي:

أولا: النتائج

١. ان اللجان ذات الاختصاص القضائي أو اللجان شبة القضائية جميع هذه المسميات لها معنى واحد، وماهي الا لجان ذات اختصاص قضائي تُمارس اختصاصا قضائيا محددا على سبيل الحصر وبشكل صريح، ولا يمكن لها ان تمارس اختصاصاً دون سند قانوني يسمح لها.

٢. ان غاية المشرع من إسناد الاختصاص لهذه الجهات هو لتخفيف الثقل الملقى على الجهات القضائية وزجها بالقضايا البسيطة والتي يمكن فضها بشكل ودي.

٣. اختلف الفقه والقضاء في التكيف القانوني للجان الادارية ذات الاختصاص القضائي وظهر اتجاهان الأول ذهب نحو اعتبارها هيئة قضائية لكونها تفصل في الخصومات المنظورة امامها، اما الاتجاه الثاني اعتبرها هيئة ذات صفة إدارية وما يصدر عنها لا يصل لمرحلة الاحكام القضائية، بالرغم من ترأسها من قبل قاضٍ، ولها من الصفات التي تشترك بها مع المحاكم.

ثانيا: التوصيات

١. ضرورة تقليص ممارسة الإدارة للاختصاص القضائي وحصره في نطاق محدود بقدر ما تقتضيه الضرورة، ونقل ولاية نظر تلك المنازعات التي تنظرها تلك الهيئات الى القضاء.

٢. ضرورة توحيد إجراءات التقاضي امام الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وذلك بتخصيص فصل ينظم احكام تلك الإجراءات ضمن " قانون الإجراءات الإدارية " الذي نوصي إصداره والى ان يصدر هذا القانون يقتضي النص على اعتبار قانون المرافعات المدنية مرجع فيما لو لم يرد نص خاص في القوانين المنُظمة لتلك الجهات وبما يتناسب مع طبيعة المنازعة.

٣. نهيب بالمشرع العراقي ضرورة تعديل نص المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، وذلك بإضافة نص يقضي بخضوع القرارات الإدارية التي تصدر من الجهات ذات الاختصاص القضائي لرقابة محكمة القضاء الإداري.

الهوامش:

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي،١٩٧٠، ص٢٤٠ وما بعدها.

(٢) د. زكريا محمد بيومي، الطعون القضائية في ربط الضرائب على الدخل، مطبوعات جامعة القاهرة، الخرطوم، ١٩٧٤، ص٢٦٠.

(٣) د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج١، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧، ص٢٥٨.

(٤) د. خليفة علي جبران، القضاء الإداري، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص٢٢٠ وما بعدها.

(٥) عادل حسين شبع، القيود الواردة على اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص١١٤، وضامن حسين العبيدي، المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في العراق، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص١٤٢ وما بعدها.

(٦) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص١٨٨.

(٧) د. منصور صالح، اللجان الشبه قضائية المشكلة والحلول، مجلة الرأي،٢٠١١، العدد ١٥٦٨٩، ص٢٨.

(٨) رأي د. عبد الفتاح حسن، د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص٢٤٩.

(٩) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني،ج٢، ص٦٤٩.

(١٠) د. القطب محمد طبليه، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٦٥، ص ١٩٦، و د. ادور عيد، رقابة القضاء العدلي على اعمال الإدارة،١٩٧٣، ص٢٦٦، وعبدالله محمد امين، تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية،٢٠٠٠،ص٢٠٠.

(١١) تعليق د. أدوار غالي الذهبي على حكم محكمة النقض (الدائرة الجزائية) في ١٩٦٠/١٢/٢٨ في الطعن رقم ١٣٧٢ لسنة ٣٠ قضائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة،١٩٦٢، العدد الأول، ص١٣٧ وما بعدها.

(١٢) د. خليفة علي جبران، القضاء الإداري، الرقابة على اعمال الإدارة، مصدر سابق، ص٢٣٠ وما بعدها.

(١٣) د. عثمان خليل، مجلس الدولة، دراسة مقارنة، ط٤، مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص٢٦٠

(١٤) حكم المحكمة الادارية العليا، جلسة ٥، ١٩٩٨، الطعن رقم ٣٦٧٥ لسنة ٤٠ القضائية (عليا)، منشورا على الموقع الرسمي للمحكمة، سبقت الإشارة اليه.

(١٥) ينظر الى حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٢٤٩) لسنة ٢٢ قضائية، د. ياسر محمود الصغير، المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري، ط١، مركز الدراسات العربية، الجيزة،٢٠١٨، ص١١٧.

(١٦) ينظر الى حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٥٠٤) لسنة ٢١ قضائية، في ١٩٧٧/١٢/١٠، د. ياسر محمود الصغير، المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري، المصدر نفسه، ص١٢٠.

(١٧) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٤٧/٦/٣، مجموعة عمر للأحكام الإدارية، ص٣٧٥.

(١٨) جدير بالإشارة ان محكمة النقض المصرية اعتبرت لجنة تسوية الديون العقارية هيئة قضائية تصدر احكاما قضائية في حكمها الصادر ١٩٦٥/٤/٨ " وهذا الأثر الذي يترتب عليه التسوية في علاقة المدين بدائنيه والحجية التي تلحقها يسبغان على قرار اللجنة الصادر بالتسوية طبيعة الاحكام النهائية ويجعلان لهذا القرار اثارها القانونية ".

(١٩) ايمن خالد طراد، الهيئات ذات الاختصاص القضائي، مصدر سابق، ص٤٦ وما بعدها.

(٢٠) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٤٧) في ١٩٥٧/٥/١٨، النشرة القضائية، ١٩٧٦، ص ١٦٩.

(٢١) ايمن خالد طراد، الهيئات ذات الاختصاص القضائي، مصدر سابق، ص٤٨.

(٢٢) يحيى مصطفى المبشر، المنازعات الضريبية في القانون اللبناني، دار الحسيني للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٤، ص٢٢٠ وما بعدها.

(٢٣) تنص المادة (١٣/ سادسا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ على ان (تختص المحكمة الإدارية: سادسا/ الطعون من القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر بهذه المنازعات)

(٢٤) ينظر: فتوى مجلس الدولة العراقي بالعدد (١٩٩٠/٤٢) في ١٩٩٠/٩/١٧، منشورة في الكتاب السنوي لوزارة المالية، الهيئة العامة للضرائب، ص٧١ وما بعدها.

(٢٥) ينظر: قرار محكمة القضاء الإداري بالعدد (٣)،٢٠١٣ في ٢٠١٣/١/٩، منشور في موقع وزارة العدل العراقية، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/١٤، وقت الزيارة ١١:١١ صباحا، والذي قررت فيه " رد الدعوى المتعلقة بامتناع وزارة الداخلية عن ترويج المعاملة التقاعدية بعد احالته الى التقاعد وعللت أسباب الرد على اعتبار ان المادة (٧١) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١، نصت على حق لجوء المتضرر من منتسبي قوى الامن الداخلي الى لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين (سابقا)، مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين (حاليا) المنصوص عليها في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى، للنظر في الاعتراضات والتظلمات المتعلقة بالحقوق التقاعدية الناشئة عن تطبيق احكام قانون التقاعد، ولكون المحكمة لا تختص بنظر الطعون ضد القرارات الإدارية التي رسم القانون لها طريقا للتظلم والاعتراض على وفق المادة (٧/ خامسا /ج) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢٦) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٣٢٨/ قضاء اداري ـ تمييز /٢٠١٦) في ٢٠١٧/٢/٩، منشور في قرارات مجلس شورى الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٥٦٣.

(٢٧) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٨/ اتحادية /٢٠١٠ في ٢٠١٠/٤/١٤، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/١١، وقت الزيارة الساعة ٩:٠٠ صباحا.

(٢٨) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٣٢/ اتحادية /٢٠١٥، منشور على الموقع الرسمي، تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١٢/١٢، وقت الزيارة ١٠:٠٠ صباحا.

(٢٩) نص المادة (٢٠/ أولا ـ أ) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ " تشكل لجنة تسمى لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين برئاسة قاضي من الصنف الثاني الذي ينتدبه أحد القضاء وعضوين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتهما الوظيفية عن مدير أحدهما من وزارة المالية والأخر من وزارة الدفاع تتخذ قراراتها بالأكثرية وتنظر في جميع قضايا التقاعد المعترض عليها الناشئة من تطبيق احكام هذا القانون ".

(٣٠) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨/ اتحادية /٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٥/٢٩، جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص١٦، اذ ترى محكمة التمييز الاتحادية ان الهيئات الإدارية المخولة اختصاصات قضائية مخالفة للدستور ويتجلى ذلك في طعنها على احد نصوص قانون التقاعد الموحد، الخاص بتشكيل لجنة النظر في الطعون المقدمة على قرارات هيئة التقاعد، وأيدتها المحكمة الاتحادية العليا بذلك الا انها عادت وردت الدعوى بحجة ان وجود هيئة للنظر في الطعون يعد موافقا للدستور وفحوى الحكم " طلبت محكمة التمييز الاتحادية بموجب كتابها المرقم ٧١/٥٣/٥٢/ الهيئة العامة والمؤرخ في ٢٠٠٦/٤/١١ النظر في دستورية نص المادة (٢٠/أولا ـ أ) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ والبت في شرعيته، حيث ترى الهيئة العامة وبرأي أكثرية أعضائها بان المذكور غير دستوري للأسباب الواردة في قراراها المرقم ٥٣ / الهيئة العامة

/٢٠٠٥ والمتضمن بان المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت بان تكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وحيث ان مجلس شورى الدولة مرتبط بوزارة العدل ولا يعد من أجهزة السلطة القضائية فهو تابع للسلطة التنفيذية ويتكون من رئيس وأعضاء غالبيتهم المطلقة من غير القضاة وبالتالي فان نظر الطعون من قبل المجلس المذكور يخل بمبدأ الفصل بين السلطات... لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجدت ان الفقرة (أ) من البند أولا من المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ والمتضمنة تشكيل لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين بانها لجنة خاصة شكلت بموجب قانون التقاعد الموحد للنظر في شؤون المتقاعدين وان القرارات التي تصدر عنها ذات طبيعة خاصة تغلب عليها الصفة الإدارية، وحيث ان البند (أولا) من المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد عين مرجع للطعن في القرارات التي تصدر عن اللجنة المذكورة لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ستين يوما وللأسباب المتقدمة فان النص المتقدم المنصوص عليه في البند (ثالثا) من المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلالية القضاء ".

المصادر

أولا: الكتب

١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي،١٩٧٠.

٢) د. زكريا محمد بيومي، الطعون القضائية في ربط الضرائب على الدخل، مطبوعات جامعة القاهرة، الخرطوم، ١٩٧٤.

٣) د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج١، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧، ص٢٥٨.

٤) د. خليفة علي جبران، القضاء الإداري، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.

٥) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.

٦) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج٢.

٧) د. القطب محمد طبلية، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٦٥.

٨) د. عثمان خليل، مجلس الدولة، دراسة مقارنة، ط٤، مطبعة مصر.

٩) يحيى مصطفى المبشر، المنازعات الضريبية في القانون اللبناني، دار الحسيني للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٤.

ثانيا: الاطاريح والرسائل

الاطاريح

١) عادل حسين شبع، القيود الواردة على اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

٢) عبدالله محمد امين، تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية.
٣) ايمن خالد طراد، الهيئات ذات الاختصاص القضائي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت، ٢٠١٥.

الرسائل

١) ضامن حسين العبيدي، المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٤.
٢) خالد لفته شاكر، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد،١٩٩٢.

ثالثا: المواقع الالكترونية

١) موقع المحكمة الاتحادية العليا
٢) موقع محكمة النقض المصرية
٣) موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر
٤) موقع مجلس الدولة العراقي

رابعا: القوانين

١) قانون مجلس شورى الإقليم رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨
٢) قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦(الملغى)

خامسا: الاحكام الإدارية والدستورية

١) حكم محكمة النقض (الدائرة الجزائية) في ١٩٦٠/١٢/٢٨ في الطعن رقم ١٣٧٢ لسنة ٣٠ قضائية
٢) حكم المحكمة الادارية العليا، جلسة ٥، ١٩٩٨، الطعن رقم ٣٦٧٥ لسنة ٤٠ القضائية
٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٢٤٩) لسنة ٢٢ قضائية
٤) حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٥٠٤) لسنة ٢١ قضائية
٥) قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٤٧) في ١٩٥٧/٥/١٨، النشرة القضائية، ١٩٧٦
٦) فتوى مجلس الدولة العراقي بالعدد (١٩٩٠/٤٢) في ١٩٩٠/٩/١٧
٧) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٣٢٨/ قضاء اداري ـ تمييز /٢٠١٦) في ٢٠١٧/٢/٩
٨) قرار محكمة القضاء الإداري بالعدد (٣)،٢٠١٣ في ٢٠١٣/١/٩
٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٨/ اتحادية /٢٠١٠ في ٢٠١٠/٤/١٤
١٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٣٢/ اتحادية /٢٠١٥
١١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨/ اتحادية /٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٥/٢٩