الطعـــن لمصلحـــة القانون أمـــام القضـــاء الاداري في ضوء قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة٢٠١٧ (دراسة مقارنة)

د. محمود عبد علي الزبيدي
كلية القانون الجامعة المستنصرية

ملخص البحث :
بعد أن شهد عام ٢٠١٧ صدور قانون مجلس الدولة العراقي ، صدر قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، الذي أجاز لرئيس الادعاء العام الطعن لمصلحة القانون في الأحكام الصادرة من أية محكمة عدا المحاكم الجزائية إذا كان الحكم يضر بمصلحة الدولة أو أموالها أو مخالفة النظام العام ، وما يتميز به هذا القانون انه لم يجعل النظر في الطعن لمصلحة القانون أمام الهيئة الخماسية في محكمة التمييز الاتحادية ، كما في قانون الادعاء العام الملغي ، ولم يحدد المحكمة التي يقدم أمامها الطعن لمصلحة القانون ، وإنما ترك ذلك للقواعد العامة للطعن في الأحكام في تحديد المحكمة التي تختص بالنظر في الطعون ، وعلى هذا الأساس أصبح النظر في الطعن لمصلحة القانون في الأحكام الصادرة من محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا.

Abstract
After 2017 witnessing the enactment of the Iraq State Council Act, grate , 2017 for a year that allowed the chief Prosecutor to appeal to the interests of the law harms the interest in the aftermath of public order , and the characteristic of this provision that he did not make the examination of the appeal of the law before the five – year body of the Federal Court of Cassation , as in the law of the intestines .

مقدمة :

أولاً: التعريف بالموضوع وأهميته

إن الأحكام والقرارات الصادرة من محاكم القضاء الإداري ، هي قرارات صادرة من محاكم مشكلة تشكيلاً قانونياً صحيحاً ومختصة بإصداره ، وفي خصومة إدارية ووفقاً لقواعد المرافعات سواء صدر في موضوع الخصومة الإدارية أم في شق منها أم في شق متفرع عنها، فقد تصبح بعد صدورها نهائية وباتة في حالة عدم الطعن بها من ذوي الشأن المتضرر من القرار ومضي المدة القانونية المقررة لذلك ، وبعدها تكتسب هذه الأحكام والقرارات الحجية القطعية الباتة بما فصلت فيها ولا يجوز إثارة النزاع القضائي بشأنها مجدداً ، لاستقرار المراكز والأوضاع القانونية والمعاملات وللحيلولة دون استمرار النزاع إلى ما لا نهاية أمام القضاء الإداري حفاظاً على الأمن القانوني ، إلا إن المشرع وجد من الضروري الأخذ باستثناء على القاعدة بجواز الطعن في الأحكام والقرارات الباتة والنهائية في حالة وجود ما يستوجب التصحيح في الحياة القانونية من وجود مخالفات قانونية جسيمة تمس المصلحة العامة والنظام العام ، فأجاز الطعن فيها عن طريق الطعن لمصلحة القانون ، فهو يمثل ضمانة لوجود حياة قانونية خالية من العيوب الجسيمة ومنعاً لجعلها سابقة قضائية خاطئة ، **وتبرز أهمية الموضوع** من أن الطعن لمصلحة القانون من المبادئ

المهمة التي تمنح الادعاء العام عن طريقها تصحيح تلك الأحكام والقرارات التي اكتسبت الدرجة الباتة ، في حالة كونها مبنية على خرق للقانون ولم يطعن بها من قبل ذوي الشأن خلال المدة القانونية المحددة للطعن ، وبالرغم من تناقض هذا المبدأ مع قاعدة حجية الأحكام والقرارات الباتة ، واستقرار المراكز القانونية وفكرة الأمن القانوني الناتجة عنها ، إلا إن الاستثناء على هذه القاعدة يبرره الغرض الذي وراء الأخذ به وهو ضمان الوصول إلى إحقاق الحق وعدم ضياعه بسبب التمسك ببعض الشكليات التي تحول دون ذلك ، كما انه يعد ضمانة لقانونية الأحكام والقرارات عن طريق إعادة الأوضاع القانونية المخالفة للقانون إلى وضعها الطبيعي حمايةً للمصالح التي يرعاها القانون ، والتي لم تتم حمايتها بطرق الطعن العادية وغير العادية الأخرّ .

ثانياً: مشكلة البحث

أولاً- بالرغم من الأهمية الكبيرة للطعن لمصلحة القانون الا إن القضاء الإداري في العراق لم تمنح له الفرصة لاستعمال هذا الطريق من طرق الطعن للحفاظ على المشروعية من الخرق أو الانتهاك من الأحكام والقرارات المتحصنة بعد مضي مدة الطعن فيها .

ثانياً- هيمنة محكمة التمييز الاتحادية (الهيئة الخماسية) على الطعن لمصلحة القانون ، بوصفها القاضي الذي له الولاية الشاملة لجميع المنازعات في القانون العام والخاص على وفق المادة(٢٩) من قانون المرافعات المدنية ، ومن دون الالتفات إلى نية المشرع الحقيقية وقت منح هذه الصلاحية لها بشكل استثنائي إلى أن يحين الوقت لإنشاء مجلس دولة وحتى تجد كل ظلامةً من يحققها أو يفصل فيها ، وقد تم تشكيل مجلس الدولة موجب القانون رقم(٧١) لسنة٢٠١٧، وحان الوقت للنظر في جميع الظلامات ومنها المرفوعة عن طريق الطعن لمصلحة القانون .

ثالثاً : نطاق البحث

في بحث هذا الموضوع سنتناول ماهية الطعن لمصلحة القانون وتأصيله ، ومن ثم الأساس القانوني والقضائي الذي بني عليه الطعن لمصلحة القانون أمام مجلس الدولة العراقي ، ومن ثم أحكام الطعن لمصلحة القانون في القانون العراقي والمقارن من حيث الشروط والإجراءات والآثار التي يرتبها الحكم الصادر بالطعن من المحكمة الإدارية العليا في العراق ، لأن مجلس الدولة في العراق انفرد من دون غيره من دول القانون المقارن بتحديد اختصاصه بالطعن لمصلحة القانون أمامه .

رابعاً: منهج البحث-

أن موضوع الطعن لمصلحة القانون أمام مجلس الدولة العراقي ، لا يقوم على النظر المجرد في أحكام مجلس الدولة ، وبيان ما انتهت إليه من حلول وعرض أسانيدها ، وما توصلت إليه تلك الأحكام من مبادئ ، وإنما يتعدى ذلك ليقوم بصفه أساسية على المنهج الوصفي التحليلي النقدي التطبيقي المقارن ، للنواحي التطبيقية في قضاء مجلس الدولة العراقي، من خلال المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع الحقائق والمعلومات ومن ثم العمل على استخلاص المبادئ والأحكام الخاصة بموضوع البحث ، ثم تحليل تلك الأحكام في إطار من الدراسة المقارنة مستعيناً ببعض التطبيقات التي شهدتها الحياة العملية كلما كان ذلك متاحاً وممكناً بما يخدم نطاق البحث وإطاره .

خامساً: تقسيم البحث

المبحث الأول : ماهية الطعن لمصلحة القانون وأساسه القانوني .

المبحث الثاني : أحكام الطعن لمصلحة القانون أمام مجلس الدولة .

المبحث الأول: ماهية الطعن لمصلحة القانون وأساسه القانوني

يمارس الادعاء العام دوراً مهماً في حماية المشروعية بجوانبها الشكلية والموضوعية ، فيحرص الادعاء العام على توفير الأمن القانوني عن طريق تدخله المباشر في الدعاوى المدنية والدعاوى الإدارية ليحمي المشروعية عن طريق الطعن لمصلحة القانون ، لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين نخصص الأول : لتعريف الطعن لمصلحة القانون ، ونخصص الثاني : للأساس القانون للطعن لمصلحة القانون .

المطلب الأول: تعريف الطعن لمصلحة القانون وتأصيله

يعد مبدأ الطعن لمصلحة القانون من المبادئ المهمة في حماية القانون ، لأنه يتيح للإدعاء العام الطعن في الأحكام التي تشكل مساساً بالقانون ولم يطعن بها من قبل ذوي الشأن ، إذ يشكل هذا الطعن استثناءً على القواعد العامة للطعن في الأحكام لما يتمتع به من سمات ، لأنه يهدف إلى تحقيق مصلحة عليا هي مصلحة القانون ومن دون أن يقصد من وراء ذلك تحقيق مصلحة ذاتية ، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص **الأول** : لتعريف الطعن لمصلحة القانون، ونخصص الفرع **الثاني** : لتأصيل فكرة الطعن لمصلحة القانون .

الفرع الأول: تعريف الطعن لمصلحة القانون

يعرف الطعن لمصلحة القانون بأنه : (طعن لا يستهدف الدفاع عن مصالح الخصوم في الدعوى أو الأفراد الذين قد ينالهم ضرر من الحكم الصادر فيها كما في الطعون العادية بمختلف أنواعها ، وإنما يستهدف الدفاع عن التطبيق السليم للقانون من الناحية النظرية المجردة ، ضد حكم صدر على خلافه ، وحاز حجية الشيء المقضي به من دون أن يطعن فيه أحد ممن لهم مصلحة تبرر الطعن وحكمته هي العمل على منع وجود سوابق قضائية مخالفة للقانون قد يستند إليها ذو المصلحة للسير في اتجاه يخالف التطبيق السليم للقانون)[١].

فالطعن لمصلحة القانون هو طريقاً غير عادي من طرق الطعن ، لأنه يقع على الإحكام والقرارات على الرغم من اكتسابها الدرجة القطعية يقدمه رئيس الادعاء العام حمايةً للمشروعية واستثناءً على مبدأ الحقوق المكتسبة والأمن القانوني ، ومن تعريف الطعن لمصلحة القانون نستخلص العناصر الآتية :

١- إنه طريق طعن غير اعتيادي يقع على الأحكام الإدارية التي حازت الدرجة القطعية.
٢- يقدمه رئيس الادعاء العام بموجب القانون لحماية المشروعية .
٣- الصفة الاستثنائية للطعن لمصلحة القانون ، إن هذا الطعن وان كان يمس عدة مبادئ قانونية من أهمها حجية الأمر المقضي به ، ومبدأ الحق المكتسب واستقرار المراكز القانونية ، للخصوم ، إلا انه تم قبول المساس بهذه المبادئ بقدر أو بأخر بالنظر لجسامة المصالح وخطورتها التي يرمي إلى تحقيقها الطعن لمصلحة القانون وخصوصاً أن هذه المصالح التي يهدف الطعن لمصلحة القانون حمايتها هي مصالح جديرة بالحماية والأهمية تتعلق بحصول خرق للقانون من شأنه الأضرار بمصلحة الدولة[٢].

فقد يصبح الحكم الإداري أو القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين أو المحكمة القضاء الإداري نهائياً بطريقين :

الأول : إذا طعن فيه أحد ممن منحه القانون حق الطعن وأصدرت المحكمة الإدارية العليا قراراً بهذا الطعن .

---

(١) . ينظر د. سليمان محمد الطماوي : دروس في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦، ص٣٨٧.
(٢) . ينظر القرارين التمييزيين لمحكمة التمييز الاتحادية المرقمين (٦/طعن لمصلحة القانون/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٥ و (٨/طعن لمصلحة القانون /٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤، (قرارين غير منشورة) .

الثاني : مضت المدة القانونية للطعن بالحكم أو القرار الصادر من المحاكم الأدنى من دون أن يقع طعن فيها ، وقد تحوز الأحكام والقرارات النهائية على حجية الأمر المقضي فيه ، لأنها تكون حجةً بما فصلت فيه على الكافة ، إذ لا يجوز لأحد الخصوم إثارة النزاع القضائي بشأنها مجدداً ، وهذا ما نص عليه قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩المعدل ، بالقول : (الأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق إذا اتحد أطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً)[١].

والواقع أن إيصال الحكم الإداري الصادر بالإلغاء بوصفه حكم نهائي إلى هذه الدرجة من القدسية ليس مقصوداً لذاته ، فقد سعى المشرع عن طريق إضفاء حجية الأمر المقضي فيه على الحكم أو القرار النهائي ، إلى استقرار المراكز القانونية الموضوعية والمراكز القانونية الذاتية ومن ثم استقرار التعامل فيما فصل فيه القضاء نهائياً للحيلولة من دون تجدد واستمرار المنازعات والخصومات إلى ما لانهاية [٢].

وبناء على ذلك فقد يجد المشرع نفسه مضطراً بطرق غير عادية للطعن استثناءً من قاعدة الاستقرار التي تمثل الأمن القانوني للأوضاع القانونية التي حققتها الأحكام القضائية النهائية ، فقد أجاز الطعن فيها إذا وجد فيها ما يستوجب التصحيح كون المخالفات القانونية التي انطوى عليها الحكم من الجسامة والخطورة التي لا يجوز السكوت عنها كونها تمس المصلحة العامة أو النظام العام مساساً بضرر بليغ ، ولذلك إذا كان الطعن بالقوانين إذا خالفت أحكام الدستور تمثل ضمانةً لدستورية القوانين ، فإن الطعن لمصلحة القانون يمثل ضمانةً لقانونية الأحكام والقرارات الإدارية الصادرة من محاكم قضاء الموظفين والقضاء الإداري[٣].

الفرع الثاني: تأصيل فكرة الطعن لمصلحة القانون

الطعن لمصلحة القانون هو طريق طعن غير عادي ، ويعد بحق من خلق القضاء الإداري الفرنسي ، إذ خلقت هذه الوسيلة من دون نص ، ومنح الوزراء الحق في الطعن في الأحكام الإدارية التي تصدر بالمخالفة للقانون ، وتكون قد استنفدت طرق الطعن فيها ، بمضي مدة الطعن ، الى أن قرر بمقتضى المادة(٤٤) من قانون (١٨٤٩/٣/٨) ، وبالرغم من إلغاء هذا القانون استمر الوزراء يمارسون هذا الطريق من طرق الطعن وإن كانت بعض القوانين الخاصة تناولته بالتنظيم كالقانون الصادر في(١٨٨٩/٧/٥)، والقانون الصادر في(١٩٢٨/٣/٣١) ، إلا أن القوانين المنظمة لمجلس الدولة لم تنص عليه صراحةً ، ورغم ذلك فما زال هذا الطريق من طرق الطعن مطبقاً لحد الآن [٤]. ويجد مصدره أساساً في فرنسا من العرف القضائي ، ويقبل مجلس الدولة الفرنسي هذا الطعن من دون نص ، وهذا الطريق من طرق الطعن لا يستهدف الدفاع عن مصالح الخصوم في الدعوى أو الأشخاص الذي قد يصيبهم ضرر من الحكم الصادر فيها ، وإنما يستهدف في الأصل الدفاع عن التطبيق السليم للقانون من الناحية النظرية المجردة ضد حكم صدر على خلافه وحاز حجية الشيء المقضي فيه ، من دون أن يطعن فيه أحد ممن لهم مصلحة تبرر الطعن ، وإن تقرير هذه السلطة للوزراء من دون غيرهم ، مرجعه هو عدّ كل منهم الرئيس الإداري في وزارته وله الحق في أن يلغي من تلقاء نفسه تصرفات الإدارة غير المشروعة كافة ، ومن ثم يكون لهم حق الالتجاء إلى القضاء لطلب إلغاء الأحكام المخالفة للقانون[٥].

(١) . ينظر المادة(١٠٥) من قانون الإثبات العراقي رقم(١٠٧) لسنة١٩٧٩المعدل.
(٢) . ينظر د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة : أثار حكم الإلغاء ، ط١، دار الفكر العربي ، ١٩٧١، ص٦٠-٦١.
(٣) . ينظر غسان جميل الوسواسي : الادعاء العام ، من دون دار طبع ، بغداد ، ١٩٨٠، ص ١٠٦ .
(٤) . ينظر د. سليمان محمد الطماوي : دروس في القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٨٧.
(٥) . ينظر د. حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعة الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، من دون سنة طبع ، ص٣٠٠-٣٠١.

المطلب الثاني: أساس الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا

نتيجةً للأهمية التي يحظى بها جهاز الادعاء العام في العراق فقد تناوله المشرع بالتنظيم من حيث التشكيل والمهام و نتيجة لقصور التشريعات التي تناولته بالتنظيم عن منحه دوراً فعالاً لحماية المشروعية في نطاق ما يصدر من السلطات الإدارية من قرارات ومن محاكم مجلس الدولة من أحكام وقرارات فقد تصدى رجال مجلس الدولة العراقي وقضاته لإرساء وتحديد قواعد اختصاص القضاء الإداري العراقي في الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص **الأول**: للأساس القانوني ونخصص **الثاني**: للأساس القضائي للطعن بمصلحة القانون .

الفرع الأول: الأساس القانوني للطعن بمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا

إذا كان هذا الطعن ينمح الادعاء العام سلطة الطعن في الأحكام القضائية في الأحوال التي تخالف فيها هذه الأحكام للنظام العام وخرقها للقانون واستناداً لذلك يحق لرئيس الادعاء العام من تلقاء نفسه ومن دون طلب للطعن بمصلحة القانون بقصد وقف الاضطرابات التي يثيرها هذا الحكم نتيجة مخالفته للقانون وبواسطة المحكمة أصدرته ، لذلك سنتناول هذا الفرع في البندين الآتيين :

البند الأول - قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة١٩٧٩المُلغى :

لقد تناول هذا القانون الدعاوى التي تكون فيها للدولة حقوقاً ومصالح سواء أكانت الدعوى فيها مدع أم مدعى عليه ، بصرف النظر عن أصول هذه الحقوق أو مرجعها وهو ما أجاز للمدعي العام الحضور فيها لكون الدولة طرفاً فيها مدعيةً بحقوق مدنية[١].

وبناء على ذلك فقد منح الادعاء العام الحق في بيان رأيه ومطالعته وحق مراجعة طرق الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا المنظورة ، أمام المحاكم المدنية والتي تكون الدولة طرفاً فيها ومع أن مفهوم الدعوى المدنية لا يشمل الا الدعوى المنظورة أمام محاكم البداءة ، وإنما يشمل بصفة أخص الدعاوى المنظورة أمام محاكم القضاء الإداري ، والتي شكلت بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل بقانون رقم(١٠٦) لسنة١٩٨٩، كونها محاكم مدنية متخصصة بنظر الدعاوى المدنية التي تكون الدولة طرفاً فيها ومن ثم فإن تشكيلها لم يكن مقصوداً به مطلقاً أن تكون مع القضاء العادي ، وإنما يكون ما يسمى بالقضاء المزدوج في العراق القضاء الإداري والقضاء العادي ، فكان هذا واضحاً ومعلوماً من استقلال كل الجهتين عن الأخرى ، من حيث الاختصاص والتكوين والرجال ، ولكن محكمة التمييز درجت على رد طعون الادعاء العام الواقعة على الأحكام والقرارات الصادرة من محاكم القضاء الإداري ، وفي ذلك يذهب بعض الباحثين في العراق إلى القول: ونحسب أن العلة التي أقامت عليها محكمة التمييز قضائها هي أن محاكم القضاء الإداري تخرج عن مفهوم المحاكم المدنية المنصوص عليها في المادتين (١٣،١٤) من قانون الادعاء العام على أساس أن المقصود بالمحاكم المدنية هي محاكم البَداءة[٢].

---

(١) . ينظر المادة(١٤) من قانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩الملغى.

(٢) . ينظر قرار محكمة التمييز – الهيئة الرابعة – رقم(١٣٧٨/١٣٧٧_١٩٨٧/ ١٩٨٨- في ١٩٨٨/٥/٣، أشار إليه عبد الأمير العكيلي ود. ضاري خليل محمود : النظام القانوني للإدعاء العام في العراق والدول العربية ، مطبعة اليرموك، بيت الحكمة، بغداد، من دون سنة طبع ، ص١٩٩.

الأمر الذي لا نتفق فيه مع هذا الاجتهاد للأسباب المذكورة خاصةً وانه يحول من دون قيام الادعاء العام بواجب قانوني مهم من واجباته[١]. ونعتقد إن اتجاه محكمة التمييز كان موفقاً ، لأن العراق آنذاك لم يشهد وجود قضاء إداري متكامل فقد كانت محكمة قضاء إداري مقيدة الاختصاصات أُنشأت بقانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة١٩٨٩، لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩المعدل [٢] ، ومن ثم لا يمكن أن تكون هذه المحكمة تابعةً إلى القضاء العادي بأية طريقةٍ حتى وإن كانت تحت غطاء رقابة مشروعية الأحكام والقرارات وتصحيحها لمخالفتها للقانون وكانت يتم الطعن بأحكامها أمام الهيئة العامة وهي متكونة من موظفين مدنيين وليس قضاة.

البند الثاني - قانون الإدعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧النافذ

الطعن لمصلحة القانون في التشريع العراقي ، هو حق منحه القانون للإدعاء العام التدخل بالطعن بالأحكام والقرارات الصادرة من المحاكم المدنية والإدارية ، إذا حصل فيها خرق للقانون وكان شأنه الأضرار بمصلحة الدولة ومخالفة النظام العام ، وذلك بالرغم من مضي المدة القانونية للطعن فيها، فقد وجد الطعن لمصلحة القانون ليضع حداً لتضارب الأحكام ولتدعيم السوابق القضائية عندما يرى الادعاء العام إنها قد أصبحت تشكل خطراً على العدالة ، ولذلك فإن مصلحة القانون تتطلب الطعن بهذه الإحكام لكي لا تأخذ طريقها بالتنفيذ تأكيداً لمبدأ علوية القانون ومشروعيته [٣].

وقد منح قانون الادعاء العام المذكور المحكمة الإدارية العليا كمحكمة تمييز فرصة أخرى لتلافي الأخطاء القانونية عند اكتساب الحكم لدرجة البتات وخصوصاً إن من أهم مهام الادعاء العام مراقبة المشروعية واحترام تطبيق القانون في كل المجالات والمحافظة على المصلحة العامة وأموال الدولة [٤].

فالطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا في العراق يعد اتجاهاً جديداً في التشريع العراقي ، وهو من أبرز المبادئ الجديدة التي حملها قانون الادعاء العام الجديد رقم (٤٩) لسنة٢٠١٧، والذي أعطى الادعاء العام دوراً إيجابياً في الدعوى الإدارية ، وقد جعل من مهام الادعاء العام الأساسية الحضور أمام محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري وأمام اللجان الانضباطية وأية هيأة أو لجنة أو مجلس ذي طابع قضائي جزائي [٥].

ومن جانب أخر أكثر أهمية فقد ألزم المشرع الادعاء العام اتخاذ الإجراءات التي تكفل تلافي خرق القانون أو انتهاكه على وفق قانون الادعاء العام النافذ، فإذا تبين لرئيس الادعاء العام حصول خرق للقانون في حكم أو قرار صادر عن أية محكمة عدا المحاكم الجزائية أو في قرار صادر من لجنة قضائية أو عن مدير دائرة رعاية القاصرين أو مدير رعاية القاصرين المختص أو المنفذ العدل من شأنه الإضرار بمصلحة أو القاصر أو أموال أي منهما أو مخالفة النظام العام يتولى عندها الطعن في الحكم أو القرار لمصلحة القانون رغم فوات المدة القانونية للطعن ، إذا لم يكن أحد من ذوي العلاقة قد طعن فيه أو تم الطعن فيه ورد الطعن من الناحية الشكلية ، ولا يجوز

(١) . ينظر عبد الأمير العكيلي ود. ضاري خليل محمود : النظام القانوني للإدعاء العام في العراق والدول العربية، المصدر نفسه ، ص١٩٩.
(٢) . ينظر البند(ثانياً/أ) من المادة(٧) من قانون التعديل الثاني رقم(١٠٦) لسنة١٩٨٩، لقانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية بالعدد(٣٢٨٥) في ١٩٨٩/١٢/١١.
(٣) . ينظر د. عصمت عبد المجيد بكر : مجلس الدولة ، ط١، دار الكتب العالمية ، لبنان ، ٢٠١١، ص٤٠٥.
(٤) . ينظر د. نبيل إسماعيل عمر: النظرية العامة للطعن بالنقض، مطبعة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص٩١.
(٥) . ينظر البند(خامساً) من المادة (٥) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٣٧) في ٢٠١٧/٣/٦.

الطعن لمصلحة القانون إذا مضت (٥) خمس سنوات على اكتساب الحكم أو القرار الدرجة القطعية[١].

ونعتقد أن للمدعي العام الحق في الطعن بقرارات هيأة تدقيق قضايا المتقاعدين بعد مضي مدة الطعن بها أو الطعن بها وردها شكلاً من محكمة التمييز الاتحادية ، ونرى أن القضاء الإداري أصبح قادراً على النظر بقضايا المتقاعدين بوصفها منازعات إدارية بحتة بكل تفاصيلها وإن مجلس الدولة أصبح يمثل المحامي من دون منازع عن حقوق الأفراد وحرياتهم وإنصافهم من تعسف الإدارة واستبدادها .

الفرع الثاني : الأساس القضائي لاختصاص مجلس الدولة بالطعن لمصحة القانون

لقد استطاعت المحكمة الإدارية العليا تحديد اختصاصها بقرار أصدرته وهي بصدد ردها على قرار أخر أصدرته محكمة التمييز الاتحادية وإذ أنكرت فيه محكمة التمييز المذكورة على مجلس الدولة اختصاصه بنظر بالطعن لمصلحة القانون على الأحكام التي تصدرها محاكمه (محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري) ، إذ حاولت محكمة التمييز أن تُبقي نفسها مختصة بالطعن لمصلحة القانون بناء على قانون الادعاء العام الملغي إلا أن القضاة في مجلس الدولة قد أرسوا اختصاص المجلس بشكل لا يقبل الشك من الناحية القانونية في قرار يمثل انعطافةً تأريخيه في قضاء مجلس الدولة العراقي جاء فيه : (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد إن المدعي ادعى لدى محكمة قضاء الموظفين بأنه تم عزله من الوظيفة بموجب الأمر الوزاري .... في(٢٠١٠/٨/٢٩) الصادر عن وزارة الزراعة ومن ثم ألغي أمر العزل ..... وصدر الأمر الوزاري بالعدد..... بإقصائه ثم ألغي أمر الإقصاء بموجب الأمر الوزاري المرقم.....في(٢٠١٣/١١/١٨) وباشر في والوظيفة في مديرية زراعة بابل بتأريخ ٢٠١٣/١١/٢٤ ، وبموجب الأمر الإداري ذي العدد ... في(٢٠١٣/١١/٢٥)، الصادر من مديرية زراعة بابل وانه قدم طلباً في (١١/٢٧/ ٢٠١٣)، لاحتساب الفترة من تأريخ عزله في(٢٠١٠/٨/٢٩) ، ولغاية مباشرته بالوظيفة في (٢٠١٣/١١/٢٤)، خدمة وظيفية براتب تام ، لعدم وجود سند قانون لعزله أو إقصاءه وانه مشمول بقانون العفو العام رقم(١٩) لسنة ٢٠٠٨، ولم تتم الإجابة على طلبه لذا طلب دعوة المدعى عليه وزير الزراعة /إضافة إلى وظيفته للمرافعة والحكم بصرف رواتبه ومخصصاته للفترة المذكورة كافةً ، فأصدرت محكمة قضاء الموظفين بتأريخ(٢٠١٥/٢/١٩) في الدعوى المرقمة ..... حكماً حضورياً يقضي بإلزام المدعي عليه/إضافة لوظيفته بصرف مستحقات المدعي من الرواتب والمخصصات للفترة من(٢٠١٠/٨/٢٩، لغاية ٢٠١٣/١١/٢٤)، وتحميله الرسوم والمصارف ، وأكتسب الحكم درجة البتات لمضي المدة القانونية ، وبتأريخ (٢٠١٥/٨/١٢)، قدم وزير العدل إضافة لوظيفته طلباً إلى رئاسة الادعاء العام يطلب فيه الطعن لمصلحة القانون في قرار محكمة قضاء الموظفين ، فأحال رئيس الادعاء العام الطلب إلى محكمة التمييز (الهيئة الخماسية) بموجب المذكرة المرقمة ..... في (٢٠١٥/١٠/٢٨) ، طالباً نقضه ، فأحالت الهيئة المذكورة الطلب إلى الهيئة العامة في محكمة التمييز ،لأنها تتعلق في تقرير مبدأ قانوني جديد ، فقررت الهيئة العامة بالأكثرية نقض الفقرة الحكمية المطعون بها بعد أن قررت قبول الطعن بطريق الطعن لمصلحة القانون بقرار محكمة قضاء الموظفين أمامها مؤسسة ذلك على أساس أن مبدأ الطعن لمصلحة القانون الذي نصت عليه المادة(٣٠) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة١٩٧٩المعدل ، بقانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة١٩٨٧هو طريق طعن استثنائي يتيح لجهاز الادعاء العام تحقيق أهدافه في

(١) . ينظر البنود(أولا، ثانياً، ثالثاً) من المادة (٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧..

الحفاظ على أموال الدولة والقطاع العام ، وان هذا القانون أناط بالهيئة الخماسية لحكمة التمييز الاتحادية اختصاص النظر بهذا الطعن ، ولما كان ذلك فإنها تحدد ما يقع من مخالفات أو أخطاء في الأحكام والقرارات المطعون فيها عملاً بأحكام المادة(٣٠/ثانياً/ج) من قانون الادعاء العام ، ولو أراد المشرع أن يكون اختصاص النظر بهذا الطعن بالنسبة لقرارات محاكم القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا لنص على ذلك في قانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥)لسنة١٩٧٩، وخصوصاً أن هذا القانون قد عدل بالقانون رقم(١٧) لسنة٢٠١٣، وهو تشريع لاحق على القانون الذي قرر مبدأ الطعن لمصلحة القانون ، كما أن قواعد الاختصاص الوظيفي تعد من النظام العام ويترتب على المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها عند انقضاء ولايتها بذلك استناداً إلى حكم المادة(١/٨٠) من قانون المرافعات المدنية ، وان المحاكم المدنية صاحبة الولاية العامة في القضاء في كل المنازعات مالم يخرجها القانون من اختصاصها استناداً إلى أحكام المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية ، كما أن القواعد المنظمة لأحكام الطعن لمصلحة القانون المنصوص عليها في قانون الادعاء العام جاءت استثناءً من القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية ، وأن قواعد التفسير تقضي بعدم جواز التوسع في تفسير الاستثناء وان لا اجتهاد في مورد النص ، وإتباعاً لقرار الهيئة العام في محكمة التمييز الاتحادية سجلت محكمة قضاء الموظفين الدعوى بالرقم..... وبلغت الطرفين بالحضور وبعد إجراء المرافعة الحضورية العلنية حكمت بتاريخ(٢٠١٦/١٢/١٨)، برد دعوى المدعي للأسباب التي استندت عليها ومؤداها أن المدعي خلال فترة المطالب بها كان خارج قوة العمل ولم يؤدي أية خدمة فيها وبذلك لا يستحق عنها أي أجر ، **ونتيجة لوقوع الطعن التمييزي على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا** وجدت المحكمة من تدقيق أوراق الدعوى بأن محكمة قضاء الموظفين قبلت إعادة الدعوى إليها من محكمة التمييز الاتحادية خلافاً للقانون ، ذلك لأن اختصاص محكمة التمييز الاتحادية بالنظر في الطعن لمصلحة القانون يكون بالنسبة للأحكام والقرارات الصادرة من المحاكم التي تمثل محكمة التمييز الاتحادية الهيئة القضائية العليا بالنسبة لها والتي تمارس الرقابة القضائية عليها ، بينما الدعوى موضوع الطعن تتعلق بقرار صادر من محكمة من محاكم القضاء الإداري وهي محكمة قضاء الموظفين التي تمثل المحكمة الإدارية العليا مرجعها بالطعن وهي أحد مكونات مجلس الدولة الذي حل محل مجلس شورى الدولة بموجب قانون مجلس الدولة رقم(٧١)لسنة٢٠١٧، ولا توجد علاقة بين محكمة قضاء الموظفين ومحكمة التمييز الاتحادية ، **ذلك لأن المشرع العراقي أخذ بنظام القضاء المزدوج** الذي يقوم على فكرة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العام بحيث يختص القضاء العام بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص ، بينما يختص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات التي **تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة تتمتع بالامتيازات التي لا يتمتع بها الأفراد** ، ومقتضى هذا النظام يخرج من اختصاص القضاء العام النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها **وسند ذلك هو المادة(١٠١) من الدستور** ، التي قضت بأن يختص بالقضاء الإداري مجلس الدولة ، كذلك قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩، الذي عقد بالمجلس اختصاص القضاء الإداري ، **بالإضافة إلى قانون التنظيم القضائي رقم(١٦٠) لسنة١٩٧٩المعدل** ، الذي حدد التشكيلات القضائية والتي تمثل محكمة التمييز الاتحادية الهيأة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية عليها ولم يرد من بينها محاكم القضاء الإداري ، **أما مبدأ** (سريان ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص) ، المنصوص عليه في المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية والذي أشار له قرار محكمة التمييز الاتحادية ، **فيتعين تفسيره**

في ضوء الأحكام القانونية المذكورة أنفاً والأسباب الموجبة لهذا القانون التي نصت على : (لقد اتجه القانون إلى جعل ولاية المحاكم المدنية شاملة لكافة الأشخاص الطبيعية والمعنوية ولكافة الدعاوى إلا ما استثنى بنص خاص حتى تتسع هذه الولاية للدعاوى الإدارية التي يقوم القضاء حالياً بوظيفة الفصل فيها إلا ما استثنى بقوانين خاصة إلى أن يحين الوقت لإنشاء مجلس الدولة) مما يعني أن الولاية العامة للمحاكم المدنية قائمة على الدعاوى الإدارية حتى يتم تشكيل مجلس الدولة وحيث أن مجلس الدولة قد تم إنشاؤه بقانون (مجلس الدولة) رقم(٧١) لسنة٢٠١٧، والذي أناط بالمجلس وظائف القضاء الإداري ، فإن ولاية المحاكم المدنية تقف بغير اختلاط عند حدود دعاوى القضاء الإداري الداخلة ضمن وظائف مجلس الدولة ، **وحيث إن سند إخراج الدعاوى الإدارية من ولاية القضاء العام** هو المدة(١٠١) من الدستور ، وان هذا النص شأنه شأن القواعد الدستورية الأخرى ، يتمتع بالسمو على نصوص القانون ، فيقتضي أن تلتزم القوانين حدود تلك القواعد وان لا تخرج عن مقتضاها فتتعارض ، فإذا كان مبدأ (ولاية المحاكم المدنية) يستند إلى نص المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية ، فإن إخراج القضاء الإداري عن المحاكم المدنية بموجب المادة(١٠١) من الدستور ، قد قيد هذا المبدأ بالنسبة للدعاوى الإدارية في اختصاص القضاء الإداري ، أما بالنسبة لقانون الادعاء العام إن المادة(٣٠) من قانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩، نظمت قواعد الطعن لمصلحة القانون فنصت : (أولاً – يقوم رئيس الادعاء العام في حدود ما تسمح به القوانين والأنظمة والتعليمات باتخاذ أو طلب اتخاذ الإجراءات التي تكفل تلافي خرق القانون أو انتهاكه ، ثانياً- أ- إذا تبين لرئيس الادعاء العام حصول خرق للقانون في أي حكم أو قرار صادر من أية محكمة ، ماعدا المحاكم الجزائية ، من شأنه الإضرار بمصلحة الدولة أو أموالها أو مخالفة النظام العام يتولى عندها الطعن في الحكم أو القرار لمصلحة القانون رغم فوات المدة القانونية إذا لم يكن احد من ذوي العلاقة قد طعن فيه .ب- لا يجوز الطعن لمصلحة القانون طبقاً للفقرة (ثانيا-أ) من هذه المادة إذا كانت قد مضت مدة ثلاثة سنوات على اكتساب الحكم أو القرار درجة البتات . ج- يكون الطعن لمصلحة القانون أمام محكمة التمييز وينظر من هيئة خماسية برئاسة رئيس المحكمة أو احد نوابه ، فإذا تأيد أن في الحكم أو القرار المطعون فيه خرقاً للقانون تقرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها لإصدار حكم أو قرار جديد ترسله تلقائياً إلى محكمة التمييز وينظر من الهيئة الخماسية ويكون قرارها واجب الإتباع ولا يقبل الطعن بطريق تصحيح القرار) **وحيث** أن المادة المذكورة أنفاً قد ألغيت بإلغاء قانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩، وحل محله قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، وقد نظمت المادة (٧) من هذا القانون قواعد الطعن لمصلحة القانون فنصت على: (أولاً – يتولى رئيس الادعاء العام اتخاذ الإجراءات التي تكفل تلافي خرق القانون أو انتهاكه وفقاً للقانون . ثانياً – أ- إذا تبين لرئيس الادعاء العام حصول خرق في حكم أو قرار صادر عن أية محكمة ، عدا المحاكم الجزائية أو في أي قرار صادر عن لجنة قضائية أو مدير عام دائرة رعاية القاصرين أو مدير رعاية القاصرين المختص أو المنفذ العدل من شأنه الإضرار بمصلحة الدولة أو القاصر أو أموال أي منهما أو مخالفة النظام العام ، يتولى عندها الطعن في الحكم أو القرار لمصلحة القانون رغم فوات المدة القانونية للطعن إذا لم يكن أحد من ذوي العلاقة قد طعن فيه أو قد تم الطعن فيه ورد الطعن من الناحية الشكلية . ب- لا يجوز الطعن لمصلحة القانون وفق أحكام الفقرة (أ) من البند إذا مضت (٥) خمس سنوات على اكتساب الحكم أو القرار الدرجة القطعية).**وحيث** أن يتبين من المقارنة بين النصين المذكورين آنفاً بأن المادة (٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩)لسنة٢٠١٧، لا تتضمن تقديم الطعن لمصلحة القانون إلى محكمة التمييز الاتحادية ولا ينظر الطعن من الهيئة الخماسية المشكلة لهذا الغرض كما هو كان في النص السابق إنما لم يعد للهيئة الخماسية وجود في

القانون الجديد ولا ينص القانون على إعادة الدعوى إلى محكمتها لإصدار حكم أو قرار جديد ترسله تلقائياً إلى محكمة التمييز وينظر من الهيئة الخماسية ، **مما يعني** أن الطعن يقدم إلى المحكمة المختصة بنظر الطعن في الأحكام وليس بالضرورة أن تكون محكمة التمييز الاتحادية **وحيث** أن المادة(٧/ثانياً/أ) من القانون المذكور أنفاً أناطه برئيس الادعاء العام الطعن لمصلحة القانون في أي حكم أو قرار صادر من أية محكمة عدا المحاكم الجزائية فإن هذا النص يسري على الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين طالما إن هذه المحكمة مؤسسة بهذا الوصف بموجب البند (تاسعاً) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩، ويملك رئيس الادعاء العام بموجب هذا النص صلاحية الطعن بالأحكام والقرارات التي تصدرها هذه المحكمة متى توافرت الشروط القانونية المقررة للطعن بمصلحة القانون ، **وحيث** أن محكمة قضاء الموظفين من ضمن تشكيلات المحاكم التابعة إلى مجلس الدولة الذي يستقل تماماً عن مجلس القضاء الأعلى **وأن الطعن بالإحكام والقرارات التي تصدرها هذه المحكمة يكون أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمثل قمة الهرم في التنظيم القانوني للقضاء الإداري وتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية بموجب الفقرة (ب) من البند (رابعاً) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة** ، لذا يقدم الطعن لمصلحة القانون في الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمتلك صلاحية نقض القرار في حالة وجود خرق بالقانون وبالشروط التي نصت عليها المادة(٧) من قانون الادعاء العام ، ولا يخل بذلك عدم الإشارة إلى طريق الطعن لمصلحة القانون في قانون مجلس الدولة ،لأن المحكمة الإدارية العليا تتلقى حكم الطعن لمصلحة القانون من قانون الادعاء العام لا من قانون مجلس الدولة مثلما تتلقى محكمة التمييز الحكم من نفس القانون ، وإن خلا قانون المرافعات المدنية أو قانون التنظيم القضائي من الإشارة له ، .... **وحيث** أن محكمة قضاء الموظفين قد أصدرت حكمها في الدعوى من دون مراعاة ذلك ، قرر نقض الحكم المميز وإعادة الإضبارة إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها على وفق ما تقدم **من دون الإخلال بحق رئيس الإدعاء العام في تقديم الطعن لمصحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا** وإشعار محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين بإرسال أضابير الدعاوى التي يطلبها رئيس الادعاء العام لوقوع الطعن لمصلحة القانون عليها لكي يقدم مطالعته فيها إلى المحكمة الإدارية العليا.....)[١].

وتأسيساً على قرار المحكمة الإدارية العليا أعلاه نستخلص النتائج الآتية :

١- أرست قواعد اختصاصها بنظر الطعن لمصلحة القانون على وقف المادة(٧) من قانون الادعاء العام المذكور بعد أن بينت حججها القانونية والدستورية المتعلقة باختصاصها للطعن أمامها لمصلحة القانون ، إنها تتلقى اختصاصها بالطعن لمصلحة القانون من قانون الإدعاء العام لا من قانون مجلس الدولة مثلما تتلقى محكمة التمييز الحكم من نفس القانون ، وإن خلا قانون المرافعات المدنية أو قانون التنظيم القضائي من الإشارة له.

٢- أسست اختصاصها على نظرية السلطة العامة في القانون الإداري والتي تعد من أهم النظريات أو المعايير التي قام عليها قواعد القانون الإداري وحدد بموجبها اختصاص القاضي الإداري .

(١) . ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في العراق في الطعن رقم (١٣٥٧/ قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/٨/٢١م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٥٠٢-٥٠٧.

٣- أتضح من هذا القرار إمكانية وكفاءة مستشاري مجلس الدولة العراقي في تحليلهم وتكييفهم القانوني وقراءتهم الصحيحة لروح القانون ونية المشرع المفترضة وقت وضع التشريع ووقت تطبيقه .

٤- أوضحت أن القضاء في العراق قضاءً مزدوجاً متكون جهتين قضائيتين مستقلتين من حيث الاختصاص والرجال والهيئات وتمثل كل جهة قضائية منها محكمة تمييز عليا.

وفي ذات الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا وفي قرار آخر لها بأن رئيس الادعاء العام يطعن لمصلحة القانون أمامها ويجب أن تتوافر شروط الطعن لمصلحة القانون وهي الأضرار بالمصلحة العامة أو النظام العام جاء فيه : (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة ، وجد أن رئيس الادعاء العام يطعن لمصلحة القانون في القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا..... وقد لاحظت المحكمة الإدارية العليا أن القرار المطعون فيه لمصلحة القانون قضى برد دعوى المدعي ولم يتضمن الإضرار بمصلحة الدولة أو مخالفة النظام العام ، وحيث أن المادة(٧/ثانياً) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، اشترطت لقبول الطعن لمصلحة القانون أن يكون من شأن القرار المطعون به الإضرار بمصلحة الدولة أو النظام العام ، لذا لا تتوافر في الطلب الشروط المقررة قانوناً لقبوله ، كما لاحظت المحكمة بأن القرار المطعون به ، لم يتضمن الإضرار بمصلحة المدعي لأنه لم يمنع إعادته إلى وظيفته الأصلية ، ذلك لأن المدعي يشغل وظيفة وكيل وزارة التجارة عن طريق الوكالة بموجب كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ..... قضى بإعفائه من وظيفة وكيل وزير التجارة وإحالته على التقاعد ، وقد طعن في هذا الأمر لدى محكمة قضاء الموظفين فقررت المحكمة رد دعواه بالنسبة للإعفاء ، لأنه يشغل المنصب وكالة ومن حق الجهة التي وكلته أن تلغي الوكالة منه متى ما شاءت ، وألغت المحكمة الفقرة الخاصة بإحالته على التقاعد، وصدقت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم بقرارها موضوع هذا الطعن لمصلحة القانون ، فلم يحجب الحكم حق المدعي في العودة إلى وظيفته الأصلية التي كان يشغلها قبل الوكالة ، وعلى الإدارة أن تمكنه من ذلك ، لما تقدم قرر عدم قبول الطعن لمصلحة القانون في القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتأريخ (٢٠١٧/١/١٢)، وبالاضبارة عدد (... /قضاء موظفين /٢٠١٦)، وإعادة الإضبارة إلى محكمتها وإشعار رئاسة الادعاء العام بذلك وصدور القرار بالاتفاق .....)[١].

المبحث الثاني: أحكام الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا

إن الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم القضاء الإداري تخضع للطرق القانونية من الخصوم من لدن الخصوم قبل اكتسابها درجة البتات ، ومن ثم فهي تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا عند حصول خرق للقانون أو مخالفة النظام العام ، إلا أن الواقع العملي أثبت خروج العديد من الأحكام القضائية عن رقابة المحكمة الإدارية العليا ، وذلك لعدم الطعن بها من قبل الخصوم بالرغم من احتوائها على خرق للقانون ، لذلك فقد منحت بعض القوانين ومنها القانون العراقي الادعاء العام دوراً للطعن بهذه الأحكام والقرارات بالرغم من اكتسابها درجة البتات عن طريق الطعن لمصلحة القانون لتحقيق المصلحة العليا للقانون ولإرساء المبادئ القانونية على أساس سليم ، وقد حدد القانون مجموعة من الشروط والإجراءات والآثار المهمة على الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا ، لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين نخصص المطلب **الأول** : لشروط الطعن لمصلحة القانون ، ونخصص المطلب **الثاني** : لإجراءات الطعن لمصلحة القانون أمام محكمة الإدارية العليا وأثاره .

(١) . ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق في الطعن رقم (٤/ طعن لمصلحة القانون/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/١٢/٧م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٣٧٣.

المطلب الأول: شروط الطعن لمصلحة القانون

يمكن بيان الشروط التي نص عليها المشرع العراقي في المادة (٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، بما يأتي :

أولاً- أن يقدم الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا من لدن رئيس الادعاء العام ، لأن تقديم هذا الطعن من الاختصاصات الشخصية لرئيس الادعاء العام الذي أوجب عليه القانون أن يمارسها بنفسه أو من يقوم مقامة قانوناً عند غيابه(١).

وذلك لخطورة هذا الطريق من طرق الطعن لما فيه مساس بثبات الأحكام والقرارات وبالأمن القانون الذي توفره هذه الأحكام والقرارات القضائية للمراكز القانونية التي رتبتها للمتقاضين(٢). .

.

ثانياً- أن يكون الحكم أو القرار المطعون فيه لمصلحة القانون ، قد اكتسبت الدرجة النهائية بمضي المدة القانونية للطعن إذا لم يكن من ذوي العلاقة قد طعن فيه ، أو تم الطعن فيه ورد الطعن من الناحية الشكلية ، فالمحكمة يمكن أن تقبل الطعن لمصلحة القانون رغم إنها كانت قد ردت الطعن التمييزي شكلاً لمضي المدة ، وذلك لأن هذه الأحكام والقرارات لم يجر تدقيقها من النواحي الموضوعية ، ولأن الطعن المردود شكلاً لم يقدم في الأصل من رئيس الادعاء العام كما تستلزمه أحكام الطعن لمصلحة القانون(٣).

ثالثاً- لا يجوز أن يقدم الطعن لمصلحة القانون إذا مضت مدة خمس سنوات على اكتساب الحكم أو القرار الدرجة القطعية ، أن السبب في إعطاء هذه المدة الطويلة والتي تعد أطول من المدد الاعتيادية للطعن المنصوص عليها في قانون المرافعات المدينة رقم(٨٣) لسنة١٩٦٩المعدل، وقانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩المعدل، والتي لا تزيد بأقصى حد عن ثلاثين يوماً في الأحكام والقرارات القابلة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا والصادرة من المحاكم الأدنى ، يرجع إلى أن أسباب الطعن لمصلحة القانون قد لا تتضح الإ بعد انقضاء مدد الطعن الاعتيادية ، فضلاً عن ذلك أن الادعاء العام لا يعد خصماً حقيقياً في الدعوى ، وإنما خصم شكلي الدعاوى المدنية والإدارية ، ولا يبلغ الخصوم(الأصليين) بالإحكام الصادرة بناء على هذا الطعن ولا يؤثر في مراكز الخصوم أو حقوقهم المحكوم بها ، ومن ثم لا يوجد مسوغ لربط هذا الطعن بمدد الطعن الاعتيادية ، ويرجع تحديد المشرع العراقي للطعن لمصلحة القانون بخمس سنوات في قانون الادعاء العام لحرصه على الحفاظ على استقرار المراكز القانونية المكتسبة من الأحكام والقرارات القضائية(٤).

وتبدأ المدة المذكورة من تأريخ اكتساب الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين درجة البتات ، ويعد الطعن واقعاً من تأريخ تسجيل الطعن في السجل الخاص بالدعاوى أو المعاملات المعفاة من الرسم أو غير الخاضعة له وختمها بختم المحكمة أو الدائرة على وفق قانون الرسوم العدلية(٥).

---

(١) . ينظر البند(أولاً) من المادة(٣) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧ .

(٢) . ينظر د. رفعت عيد السيد : مبدأ الأمن القانوني ، شركة ناس للطباعة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١، ص٨٢

(٣) . ينظر حكم محكمة التمييز الاتحادية في العراق في الطعن رقم (١٧/ طعن لمصلحة القانون/ ٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٣/٣٠م ، اسامة يوسف نجم : السلطة القضائية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٥، ص٣١٠.

(٤) . ينظر د. عباس العبودي : شرح أحكام قانون المرافعات المدنية ، ط١، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥، ص٥٢٥.

(٥) . ينظر المادة(٩) من قانون الرسوم العدلية رقم(١١٤) لسنة١٩٨١المعدل.

وذلك لأن الادعاء العام معفى من دفع أية رسوم بسبب الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة في الدعاوى المدنية[١].

رابعاً- أن يتضمن الحكم أو القرار المطعون فيه لمصلحة القانون ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة ، وتهديداً للشعور بالأمن القانوني كالأضرار بالأموال العامة أو مخالفة النظام العام ، ومن ثم لا يقبل الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا إذا تعلقت الأضرار التي تسبب بها الحكم أو القرار الإداري المطعون فيه مصالح شخصية للأفراد .

خامساً- أن يتضمن الحكم أو القرار الإداري المطعون فيه لمصلحة القانون مخالفة للقانون تبلغ درجة انتهاك القانون أو خرقه ، وإذا كان خرق القانون هو المخالفة للقانون التي ينتج عنها ضرر جسيم يمس المصلحة العامة ويهدد الشعور بالأمن القانوني كالإضرار بأموال الدولة ومخالفة النظام العام .... فإن انتهاك القانون يمثل مخالفة للقانون وإن كان يمس المصلحة العامة أيضاً إلا إنه أقل درجة من خرق القانون كترك أموال الدولة عرضة للتلف أو الضياع أو مخالفة أو حرمان الأفراد من حقوقهم الأساسية التي أكد القانون الوطني والدولي على ضرورة تمتعهم بها[٢]. فالقانون قد اقتصر على الأخذ بالخرق للقانون من دون الانتهاك كشرط للطعن لمصلحة القانون ، لأن الخرق يعد إضراراً جسيماً وغير مألوفاً بالمصلحة العامة التي إذ تتمثل هذه الأضرار بمصلحة الدولة بالأضرار التي تصيب الخدمات والاحتياجات والمصالح التي تقوم الدولة بتوفيرها لإشباع منفعة جماعية [٣]. أما انتهاك فيمكن تلافيه من جانب الادعاء العام باتخاذ الإجراءات اللازمة التي تكفل ذلك على وفق قانون الادعاء العام [٤].

وقد تكون هذه المخالفة تتخذ أشكالاً منها المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية كمخالفة نص القانوني أو القرار التنظيمي أو الخطأ في تفسيرها أو في تقدير الوقائع المادية ، وقد تصل الى حد انحراف في استخدام السلطة التي تتمثل في محاولة الإدارة تحقيق أغراض تجافي فيها المصلحة العامة أو حتى مجافاة قاعدة تخصيص الأهداف المرسومة لها بموجب التشريع[٥].

سادساً- أن يقتصر الطعن لمصلحة القانون على الأحكام والقرارات التي تصدرها أية محكمة عدا المحاكم الجزائية ، وبناء على ذلك فإن الأحكام أو القرارات التي تصدرها المحاكم الجزائية سواء أكانت قد أصدرتها بالدعوى الجزائية أم في الدعوى المدنية المتفرعة عن الدعوى الجزائية لا تخضع لأحكام الطعن لمصلحة القانون ، لأن القانون الادعاء العام قد اعتمد معيار صدور الحكم أو القرار من محكمة غير جزائية أساساً لقبول الطعن لمصلحة القانون من عدمه وليس طبيعة الدعوى كونها جزائية أو مدنية[٦].

وإذا كانت الأسباب الموجبة لقانون الادعاء العام الملغي غير موفقة في عندما عبرت عن المحاكم التي تخضع أحكامها وقراراتها للطعن لمصلحة القانون (بالمحاكم المدنية) لأن مفهوم هذا التعبير جاء أضيق من مفهوم المحاكم غير الجزائية ، تعبير (المحاكم غير الجزائية) يشمل قرارات وأحكام جميع المحاكم المدنية والمحاكم الإدارية ، وإن أحكام المحاكم الإدارية كانت تخرج من الطعن فيها بمصلحة القانون بناء على ما قررته محكمة التمييز بشأن تفسيرها لتعبير المحاكم

(١) . ينظر البند(رابعاً) من المادة(١١) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧.
(٢) . ينظر الأسباب الموجبة لقانون رقم(٥) لسنة١٩٨٧قانون التعديل الأول لقانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩الملغى .
(٣) . ينظر حبيب الهرمزي : الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، مطبعة الأوقاف ، بغداد ، ١٩٧٧، ص٣٧.
(٤) . ينظر البند(أولاً) من المادة(٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧..
(٥) . ينظر د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، ك١، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، من دون دون سنة طبع، ص٧١٨وما بعدها .
(٦) . ينظر البند(ثانياً/أ) من المادة(٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧.

المدنية ، ونعتقد أن اتجاه محكمة التمييز كان صائباً آنذاك ، لأن القضاء الإداري هو قضاء مستقل عن القضاء العادي من حيث الأشخاص الهيئاة والموضوعات ، وإن الطعن لمصلحة القانون يجب أن يتم أمام محكمة عليا تتبعها ذات الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار الذي خرق القانون أو انتهكه(١).

الا إن اتجاه محكمة التمييز الاتحادية (الهيئة الخماسية) بقبولها الطعن لمصلحة القانون بقرارات محاكم مجلس الدولة العراقي وبعد اكتمال درجات التقاضي فيه وأصبح متكاملاً كما في دول القانون المقارن ، يعوزه الدقة ويسوده الاستعجال وعدم قيامه على الأساس القانوني الصحيح وليس من الكفاءة والخبرة والدقة أن يؤسس قضاء محكمة التمييز (الهيئة الخماسية) اتجاهه بشكل بعيد عن روح القانون والدستور وخصوصاً أن مكانة المحكمة على قمة هرم القضاء العادي وأصالتها القضائية ، يجعل من قضائها غير موفقة ومخالف لروح القانون ومبادئه الصحيحة(٢).

وفي فرنسا فإن أحكام الطعن لمصلحة القانون ذات طابع قضائي خالص ، فقد اكسبها قدراً كبيراً من المرونة ، وبالرجوع الى أحكام مجلس الدولة في هذا الصدد ، تظهر الشروط الواجب توافرها لممارسة هذا الطعن وهي كالأتي :

١- يقدم الطعن لمصلحة القانون من قبل الوزراء بوصفهم ممثلين للدولة .
٢- لا يشترط توافر مصلحة للوزير ولا يعد طرفاً في الخصومة الا إنه يشترط أن تتوافر طلبات محددة بإلغاء حكم خالف القانون من الناحية القانونية وليست الناحية الموضوعية (الوقائع) .
٣- يجب أن يقدم الطعن ضد حكم إداري نهائي صدر من أية جهة قضائية إدارية وتحصن بمرور مدة الطعن المحددة قانون .
٤- يقدم الطعن لمصلحة القانون أساساً أمام مجلس الدولة ، وأمام أية جهة قضائية لا معقب على أحكامها .
٥- للوزير أن يطعن في منطوق الحكم لا في أسبابه إلا إذا كان الأسباب ذات علاقة وثيقة بالمنطوق(٣).

وفي **مصر** فقد نظم قانون المرافعات المدنية المصري رقم(١٣) لسنة١٩٦٨المعدل شروط الطعن بالنقض لمصلحة القانون ، إذ نص على : (للنائب العام أن يطعن بطريق النقض لمصلحة القانون في الأحكام النهائية أياً كانت المحكمة التي أصدرتها إذا كان الحكم مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله وذلك في الأحوال الآتية :

١- الأحكام التي لا يجيز القانون للخصوم الطعن فيها .
٢- الأحكام التي فوت الخصوم ميعاد الطعن فيها أو نزلوا فيها عن الطعن .
٣- يرفع الطعن في صحيفة يوقعها النائب العام ، وتنظر المحكمة الطعن في غرفة المشورة بغير دعوة الخصوم ،ولا يفيد الخصوم من هذا الطعن)(٤).

وإن المنع المشار إليه في المادة سواء منع عام أو أم مقتصر على الطعن فهو ينصرف إلى الخصوم وحدهم حتى تستقر الحقوق والأوضاع القانونية(١).

(١) . ينظر عبد الأمير العكيلي ود. ضاري خليل محمود : النظام القانوني للإدعاء العام في العراق والدول العربية ، المصدر سابق ، ص١٩٩.
(٢) . ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في العراق في الطعن رقم (١٣٥٧/ قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/٨/٢١م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٥٠٢-٥٠٧.
(٣) . ينظر د. سليمان محمد الطماوي : دروس في القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٨٨.
(٤) . ينظر المادة(٢٥٠) من قانون المرافعات المدنية المصري رقم(١٣)لسنة١٩٦٨المعدل .

ويترتب على ذلك أن الخصم هو في الطعن لمصلحة القانون هو الحكم المطعون فيه ، ولا يتقيد هذا الطعن بأي مدة أو ميعاد لأن سبب الطعن قد لا يظهر الا بعد فوات المدة المحددة للطعن فيه ، وترفع بعريضة يوقعها النائب العام ولا يتم تبليغ الخصوم فيها ، وينظر الطعن في غرفة المشورة بغير مرافعة من دون حضور الخصوم ، ويمكن النظر الطعن محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا المصرية [٢]..

المطلب الثاني: إجراءات الطعن لمصلحة القانون أمام محكمة الإدارية العليا وأثاره

حدد القانون مجموعة من الإجراءات التي يتبعها الادعاء العام من أجل رفع الطعن بالأحكام أو القرارات لمصلحة القانون ، أمام المحكمة الإدارية العليا ، وإذا كان الإجراء وسيلة أداء التصرف القانوني بالنسبة للخصوم ووسيلة أداء عمل السلطات القضائية بالنسبة لرجال القضاء ومعاونيهم ، ولكي يعد الإجراء عملاً قانونياً يجب أن تتوافر فيه الشروط التي حددها القانون من حيث الشكل والموضوع لكي ينتج أثاره القانونية ، لذلك سنتناول هذا الفرع في البنود الآتية :

الفرع الأول : إجراءات الطعن لمصلحة القانون

إن إجراءات رفع الطعن لمصلحة القانون في التشريع العراقي تناولها قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، إذ نص :(إذا تبين لرئيس الادعاء العام حصول خرق للقانون في أي حكم أو قرار صادر من أية محكمة عدا المحاكم الجزائية أو في قرار صادر عن لجنة قضائية)[٣].

وبناء على ذلك خول القانون رئيس الادعاء العام حق رفع الطعن لمصلحة القانون في الأحكام المشوبة بخرق القانون مباشرةً إلى المحكمة الإدارية العليا بوصفها محكمة تمييز للأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين وإن القواعد العامة تلزم المدعي العام برفع الطعن بموجب لائحة تمييزية موقعة من قبله ، واشترط القانون المذكور مدة للطعن لا تتجاوز الخمس سنوات على اكتساب الحكم أو القرار الدرجة القطعية ، لذا يلزم خلالها رئيس الادعاء العام رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا للطعن أمامها لمصلحة القانون ، ولكي يقبل الطعن يجب أن يثبت في لائحة الطعن توافر شروط قبول الطعن لمصلحة القانون والأسباب التي دفعته للطعن في الحكم أو القرار لمصلحة القانون ، وتتلخص هذه الإجراءات في النقاط الآتية :

أولا- يقدم طلب رسمي بالطعن لمصلحة القانون إلى مكتب رئيس الادعاء العام من قبل المتضرر من قرار المحكمة (قضاء الموظفين أو محكمة القضاء الإداري) يتم تسجيله إدارياً ومن ثم تقديمه إلى رئيس الادعاء العام ، فعن طريق هذا الطلب الذي يمثل (إخباراً) عن وقوع حالة الخرق للقانون في الأحكام أو القرارات الصادرة ، يباشر رئيس الادعاء العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي هذا الخرق للقانون عن طريق الطعن لمصلحة القانون.

وبعد **تأشير** الطعن في سجلات المحكمة تتم إحالة أعضاء المحكمة الإدارية العليا لتدقيقه عن طريق دراسة أعضاء هيأة المحكمة إضبارة الدعوى والحكم الصادر فيها واللائحة التمييزية المقدمة من لدن رئيس الادعاء العام والاطلاع على المستندات ومن ثم المداولة بين أعضاء الهيأة للإتفاق على إصدار القرار بالطعن ويكون القرار الصادر بالاتفاق أو بالأكثرية للآراء ويطبع القرار ويؤشر في سجلات محكمة التمييز ويبلغ الى رئيس الادعاء العام والى محكمة

---

(١) . ينظر عز الدين الديناصورى وحامد عكاز : التعليق على قانون المرافعات المدنية ، ج٣، ط١٣، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، من دون سنة طبع، ص٨٠١ .

(٢) . ينظر د. نبيل إسماعيل عمر : اصول المرافعات المدنية والتجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦، ص١٣٠٠ .

(٣) . ينظر البند(ثانياً/أ) من المادة(٧) من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧.

الموضوع أو الجهة التي أصدرت القرار بعد ارجاع اضبارة الدعوى الى مرجعها لإصدار حكم أو قرار جديد [١]..

ثانياً- يقوم رئيس الادعاء العام بإحالة طلب الطعن الى هيأة الطعن لمصلحة القانون المشكلة في رئاسة الادعاء العام برئاسة رئيس الادعاء العام وعضوية اثنين من المدعين العامين لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف الادعاء العام .

ثالثاً- تطلب هيأة الطعن لمصلحة القانون اضبارة الدعوى المطعون بالحكم أو القرار الصادرة فيها لمصلحة القانون من محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين .

رابعاً- تدقق هيأة الطعن لمصلحة القانون الطلب المقدم بالطعن لمصلحة القانون وكذلك تدقق الأحكام والقرارات الصادرة في الدعوى ، فإذا وجدت أن الحكم أو القرار المطعون فيه لمصلحة القانون لا تتوافر فيه شروط الطعن لمصلحة القانون المنصوص عليها قانوناً على الوجه المبين فإن رئيس الادعاء العام يقرر رد طلب الطعن لمصلحة القانون .

خامساً- أما إذا وجدت هيأة الطعن لمصلحة القانون بعد تدقيق الطلب المقدم وكذلك تدقيق الأحكام والقرارات الصادرة في الدعوى أن الحكم أو القرار المطعون فيه لمصلحة القانون فيه خرق للقانون فضلاً عن توافر الأسباب والشروط القانونية لإيقاع الطعن لمصلحة القانون والتي بينها قانون الادعاء العام المذكورة فإن وجدت هيأة الطعن لمصلحة القانون توافر أسباب الطعن لمصلحة القانون الواردة في قانون الادعاء العام ، وهي خرق القانون أو مخالفة النظام العام أو الأضرار بمصلحة الدولة ... يقدم رئيس الادعاء العام الطعن بلائحة إلى المحكمة الإدارية العليا مرفقة بأضبارة الدعوى ومحتوية على الأسباب والأسانيد الموجبة للطعن والطلبات القانونية بشأنها [٢].

ونخلص من ذلك إلى أن دور الادعاء العام ينتهي في تقديم الطعن لمصلحة القانون ، إلى المحكمة الإدارية العليا ، إذ يتمثل دوره في استقبال الطلبات الواردة على الطعن المذكور وإجراء التحريات اللازمة للتأكد من توافر شروط وأسباب الطعن وتقديم لائحته التمييزية إلى المحكمة الإدارية العليا لتنظر الطعن لمصلحة القانون ، لأن المحكمة الإدارية العليا هي جهة الطعن بالتمييز بأحكام المحاكم الأدنى لمجلس الدولة إذ يحتكم لديها في جميع الأحكام والقرارات المخالفة للقانون بقية تدقيقها لتأصيل القواعد القانونية وتوحيد الاجتهادات في القضايا المتماثلة لتحقيق العدالة وحسن تطبيق القانون ونقض الأحكام المشوبة بمخالفة القانون ، وتنحصر وظيفتها الأساسية بمراقبة تطبيق المحاكم للقانون وليس في مجال احترام القواعد الموضوعية والقواعد الشكلية والمحافظة على وحدة تفسير القواعد القانونية لتحقيق وحدة التشريع ومساواة المواطنين أمام القانون [٣].

الفرع الثاني : أثار الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا

القاعدة العامة تقضي أن الطعن لمصحة القانون ينقل الدعوى إلى محكمة التمييز(المحكمة الإدارية العليا) في حدود الأسباب القانونية الواردة في لائحة الطعن المرفوعة من الادعاء العام ، فإذا قبلت المحكمة الطعن ونقضت الحكم أو القرار المخالف للقانون ، نكون أم أمام حالتين تأخذ بها النظم المختلفة على وفق تشريعاتها وهي كالآتي :

(١) . ينظر عبد الرزاق عبد الوهاب : الطعن في الأحكام بالتمييز في قانون المرافعات المدنية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٩، ص٢٨٧.

(٢) . ينظر عبد الأمير العكيلي ود. ضاري خليل محمود : النظام القانوني للادعاء العام في العراق والدول العربية ، مصدر سابق ، ص١٠٩-١١٠.

(٣) . ينظر د. عبد العزيز خليل بدوي : الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٠، ص٤ .

أولاً- تصحيح الخرق أو المخالفة للقانون الذي وقع فيه الحكم أو القرار فقط :

يقتضي الطعن لمصلحة القانون من حيث المبدأ نقل الدعوى موضوع الحكم أو القرار المخالف للقانون إلى محكمة التمييز في حدود الأسباب القانونية الواردة في لائحة الطعن المرفوعة من لدن الادعاء العام اذ يقتصر دور محكمة التمييز على مراجعة الأسباب القانونية التي تناولها الطاعن في طعنه فإن ردت الطعن ثبت الحكم أو القرار المطعون فيه ومن دون أثار من الناحية القانونية ، أما إذا قبلت محكمة التمييز الطعن لمصلحة القانون ، ونقضت الحكم أو القرار المخالف للقانون ، فإن هذا النقض لا يؤثر في الحقوق المكتسبة وإنما يقتصر على تصحيح الخطأ الذي شاب الحكم أو القرار ، ففي **فرنسا** فإن أثار الطعن لمصلحة القانون لا يرتب أية آثار سوى لفت نظر محكمة النقض من لدن النائب العام الى الخطأ القانوني الذي تضمنته الأحكام الباتة الصادرة من المحاكم الأدنى ، حفاظاً على السوابق القضائية والمبادئ القانونية السائدة ، وإن الحكم الصادر فيه لا يؤثر على حقوق الخصوم والغير ، وليس لحكم محكمة النقض إلا قيمة فقهية محمضة ، إذ يؤشر فقط في سجل المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه ، لتنبهها إلى عدم تكرار الخطأ ، ولكي لا يكون الحكم المطعون فيه ، سابقةً قضائية للمحاكم الأُخر[١].

وفي **مصر** فقد جاء في قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم(١٣) لسنة ١٩٦٨المعدل ، في الفقرة الأخيرة من المادة (٢٥٠) أن :(... ولا يفيد الخصوم من هذا الطعن)، واستناداً لذلك لا يتأثر بالطعن لمصلحة القانون الخصوم في الدعوى ولا الغير ، اذ إن الحكم في هذا الطعن لا يؤثر في حقوق الخصوم والغير ولا في مراكزهم القانونية ولا يؤخر تنفيذ الحكم وإن قبول محكمة النقض للطعن وقيامها بنقض الحكم يكون أثره من الناحية النظرية فقط ، لأن الحكم مستمراً في أثاره من الناحية العملية بين الخصوم ، وبناءً عل ذلك فإن محكمة النقض المصرية لا تنظر في الطعن لمصلحة القانون من حيث الموضوع مهما كان صالحاً للحكم فيه ، ولا تحيل الدعوى الى محكمة الموضوع التي أصدرت الحكم وإنما تنبه المحكمة الى الخطأ الذي شاب الحكم المطعون فيه ، حتى لا تقع فيه هذه المحكمة مجدداً فهو يزيل قوة الحكم الذي نقض كسابقةً يهتدي بها القضاء ، أما إذا أيدت المحكمة الحكم المطعون فيه فإنه يؤدي إلى تقوية هذا الحكم ، وان التنبيه الذي تقوم به محكمة النقض للمحاكم الأدنى التي أصدرت الحكم لا يلزمها بل يلزم محكمة النقض في القضايا المماثلة ، ومن ثم فإن حكم محكمة النقض في هذا الشأن يكون له مجرد فاعلية واقعية بالنسبة للقضايا المستقبلية وهو ما دعا للتشكيك في طبيعته القضائية من قبل فقه المرافعات المدنية[٢].

ونخلص مما تقدم أن الطعن لمصلحة القانون يستهدف مصلحةً عليا هي مصلحة القانون التي يحققها الطعن المرفوع من المدعي العام لإرساء المبادئ القانونية الصحيحة على أساس سليم لكي تتوحد أحكام القضاء فيها ، ولما كان أساس الفكرة تحقيق مصلحة عليا هي مصلحة القانون ، فإن مقتضى ذلك هو الأخذ بها في كل حالةً تحقق هذه المصلحة وعدم قصرها على الحالة التي يكون الحكم فيها قابلاً للطعن بطريق التمييز ولم يطعن به الخصوم أو فوتوا مدة الطعن بالتمييز ، ومقتضى ذلك لا يستفيد منه الخصوم في جميع الحالات حتى يخلص هذا الطعن لوجه القانون ، فهو لا يمس الحقوق المكتسبة ولا المراكز القانونية المترتبة عليه بالنسبة للخصوم والغير وليس له من الناحية القانونية أية قيمة إلا فقهية نظرية وأن الغاية منه تنبيه المحاكم التي أصدرت الحكم

(١) . ينظر د. نجيب بكير : دور النيابة العامة في قانون المرافعات المدنية ، ط١ ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٣، ص٤٥٢.

(٢) . ينظر د. فتحي والي :. مبادئ قانون القضاء المدني ، مصدر سابق ، ص٦٨٧-٦٨٩.

المطعون فيه الى عدم تكرار الخطأ الذي وقعت فيه لكي لا يكون الحكم سابقةً قضائية للمحاكم الأُخر..

ثانياً- تصحيح الحكم أو القرار وتغير الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية المترتبة عليه: أن الآثار التي يرتبها حكم محكمة التمييز في الطعن لمصلحة القانون بالنسبة لحقوق الخصوم والغير قد مرّت بثلاثة مراحل :

المرحلة الأولى : المادة (٣٢) من قانون الادعاء العام رقم(١٥٩)لسنة١٩٧٩ الملغى ، يقتصر حكم محكمة التمييز على تصحيح الخطأ القانوني الذي شاب الحكم من دون أن يمس بحقوق الخصوم المكتسبة بموجب الحكم المطعون فيه ، وذلك لضمان استقرار الأحكام القضائية لأن المساس بها يؤدي إلى اضطراب الثقة في الأحكام والقرارات الصادرة من المحاكم الأدنى ، وهو أمر محمود بالنسبة لاتجاه المشرع العراقي ومواكباً للتشريعات المقارنة في هذا الشأن(١) . .

المرحلة الثانية : قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة١٩٨٧، قانون التعديل الأول لقانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩الملغى ، إن الأثر القانوني الذي كان يرتبه حكم محكمة التمييز بالطعن لمصلحة القانون في المرحلة الأولى ، قد تغير بصدور قانون التعديل الأول المذكور إذ ألغي بموجبه المادة(٣٢) من القانون الادعاء العام ، وأصبحت الآثار المترتبة على الطعن لمصلحة القانون لا تقتصر على تصحيح الخطأ القانوني فقط ، وإنما تصحيح الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للخصوم ، فقد نصت قانون التعديل الأول على إنه : (يكون الطعن لمصلحة القانون أمام محكمة التمييز وينظر من هيئة خماسية برئاسة رئيس المحكمة أو أحد نوابه ، فإذا تأيد أن في الحكم أو القرار المطعون فيه ، خرقاً للقانون تقرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها لإصدار حكم أو قرار جديد ترسله تلقائياً إلى محكمة التمييز وينظر من الهيئة الخماسية ويكون قرارها واجب الإتباع ولا يقبل الطعن بطريق تصحيح القرار)(٢).

وبناء على ذلك فإن القاعدة العامة تقضي إن الحكم الذي يصدر من محكمة الموضوع بعد نقضه من محكمة التمييز يترتب عليه تغييراً في المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للخصوم بموجب الحكم أو القرار المطعون فيه ، ويكون قرار محكمة التمييز واجب الإتباع .

المرحلة الثالثة: قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، لقد بين القانون أحكام الطعن لمصلحة القانون ، وقد أجاز لرئيس الإدعاء العام تقديم الطعن لمصلحة القانون على الأحكام والقرارات الصادرة من أية محكمة سواء أكان من محاكم القضاء العادي أم محاكم مجلس الدولة(محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين) ، وبما أن العراق من دول القضاء المزدوج والتي توجد فيه جهتين قضائيتين مستقلتين عن الأخرى ، من حيث الأشخاص والهيئات والموضوع ، ولكل هيأة منها توجد في قمة الهرم القضائي لها محكمة عليا ، فعلى قمة هرم القضاء العادي توجد محكمة التمييز الاتحادية وعلى قمة هرم القضاء الإداري توجد المحكمة الإدارية العليا، فإن الجهة المختصة بنظر الطعون لمصلحة القانون في القضاء المدني هي محكمة التمييز الاتحادية ، والجهة المختصة بنظر الطعن لمصلحة القانون في القضاء الإداري هي المحكمة الإدارية العليا ، **وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بالقول : (**.... مما يعني أن الطعن يقدم إلى المحكمة المختصة بنظر الطعن في الأحكام ليس بالضرورة أن تكون محكمة التمييز الاتحادية وحيث أن المادة(٧/ثانياً/أ) من القانون المذكور أنفاً أناطه برئيس الادعاء العام الطعن لمصلحة القانون في أي حكم أو قرار صادر من أية محكمة عدا المحاكم الجزائية فإن هذا النص يسري على الأحكام

(١) . ينظر د. عباس العبودي : شرح أحكام قانون المرافعات المدنية ، مصدر سابق ، ص٥٣٠.
(٢) . ينظر الفقرة(ج) من المادة(٣٠) من قانون رقم(٥) لسنة١٩٨٧قانون التعديل الأول لقانون الادعاء العام رقم(١٥٩) لسنة١٩٧٩الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد(٣١٣٣) في ١٩٨٧/١/١٩.

والقرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين طالما إن هذه المحكمة مؤسسة بهذا الوصف بموجب البند (تاسعاً) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩، ويملك رئيس الادعاء العام بموجب هذا النص صلاحية الطعن بالأحكام والقرارات التي تصدرها هذه المحكمة متى توافرت الشروط القانونية المقررة للطعن بمصلحة القانون ، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين من ضمن تشكيلات المحاكم التابعة إلى مجلس الدولة الذي يستقل تماماً عن مجلس القضاء الأعلى وأن الطعن بالإحكام والقرارات التي تصدرها هذه المحكمة يكون أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمثل قمة الهرم في التنظيم القانوني للقضاء الإداري وتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية بموجب الفقرة (ب) من البند (رابعاً) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة ، لذا يقدم الطعن لمصلحة القانون في الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمتلك صلاحية نقض القرار في حالة وجود خرق بالقانون وبالشروط التي نصت عليها المادة(٧) من قانون الادعاء العام ، ولا يخل بذلك عدم الإشارة إلى طريق الطعن لمصلحة القانون في قانون مجلس الدولة ،لأن المحكمة الإدارية العليا تتلقى حكم الطعن لمصلحة القانون من قانون الادعاء العام لا من قانون مجلس الدولة مثلما تتلقى محكمة التمييز الحكم من نفس القانون وإن خلا قانون المرافعات المدنية أو قانون التنظيم القضائي من الإشارة له.....) [١].

وبما أن القانون الادعاء العام النافذ لم يحدد الآثار القانونية المترتبة على الحكم أو القرار المطعون فيه لمصلحة القانون الذي يصدر عن جهة التمييز (المحكمة الإدارية العليا) ، فإن الأمر يقتضي الرجوع الى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة١٩٦٩المعدل ، بوصفه الشريعة العامة للإجراءات والتي تقضي بأن الحكم الذي يصدر من محكمة التمييز واجب الإتباع ، والتي يترتب عليه تغييراً في المراكز القانونية والحقوق التي اكتسبها الخصوم من القرار أو الحكم المطعون فيه لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا، فعندما تجد المحكمة عند الطعن أمامها لمصلحة القانون أن الحكم أو القرار المطعون فيه خرقاً للقانون تقرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها لإصدار حكم أو قرار جديد ، وبذلك يكون الحكم القرار ملغياً بما ترتب عليه من حقوق مكتسبة ومراكز قانونية للخصوم والغير [٢].

والى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في قرارها بالقول : (..... وحيث أن محكمة قضاء الموظفين قد أصدرت حكمها في الدعوى من دون مراعاة ذلك، قرر نقض الحكم المميز وإعادة الإضبارة إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها على وفق ما تقدم من دون الإخلال بحق رئيس الإدعاء العام في تقديم الطعن لمصحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا وإشعار محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين بإرسال أضابير الدعاوى التي يطلبها رئيس الادعاء العام لوقوع الطعن لمصلحة القانون عليها لكي يقدم مطالعته فيها إلى المحكمة الإدارية العليا.....)[٣].

وفي حكم أخر لها قررت إعادة إضبارة الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم على وفق القواعد العامة في قانون المرافعات جاء فيه : (..... وصدقت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم بقرارها موضوع هذا الطعن لمصلحة القانون ، فلم يحجب الحكم حق المدعي في العودة الى وظيفته الأصلية التي كان يشغلها قبل الوكالة ، وعلى الإدارة أن تمكنه من ذلك ، لما تقدم قرر عدم قبول الطعن لمصلحة القانون في القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتأريخ ٢٠١٧/١/١٢،

(١) . ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في العراق في الطعن رقم (١٣٥٧/ قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/٨/٢١م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٥٠٢-٥٠٧.
(٢) . ينظر المادة(٢١٢) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.
(٣) . ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق في الطعن رقم (١٣٥٧/ قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/٨/٢١م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٥٠٢-٥٠٧.

وبالاضبارة عدد ... /قضاء موظفين /٢٠١٦، وإعادة الإضبارة إلى محكمتها وإشعار رئاسة الادعاء العام بذلك وصدور القرار بالاتفاق .....)[١].

ومما تقدم نخلص أن الآثار المترتبة على الطعن لمصلحة القانون أمام المحكمة الإدارية العليا تغير في المراكز القانونية والحقوق التي اكتسبها الخصوم في الدعوى فضلاً عن تصحيح الأوضاع القانونية المخالفة للقانون التي تضمنها الحكم أو القرار الصادر من المحكمة المختصة بإصدارة وهو إتجاه غير موفق لأن الطعن لمصلحة القانون غايته الاساسية تصحيح الخطأ أو الخرق الذي تسببه الاحكام الباته للقانون وليس مصلحة الأفراد .

الخاتمة

بعد أن أكملنا دراسة موضوع بحثنا المتواضع الموسوم (بالطعن لمصلحة القانون أمام مجلس الدولة العراقي في ضوء قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧) ، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نأمل أن تضيف قدراً من المعرفة إلى مجال القانون والقضاء الإداري ، وهي كالآتي :

أولاً – النتائج :

١- ان الطعن لمصلحة القانون نظام طعن استثنائي بالأحكام والقرارات الإدارية المخالفة للقانون والمتحصنة من الطعن نتيجة مضي المدة القانونية المحددة للطعن فيها .

٢- إن الطعن لمصلحة القانون مبدأ يتعارض مع قاعدة حجية الاحكام والقرارات القضائية ومبدأ الامن القانوني ، الا إنه أوجده المشرع لغرض معالجة الأخطاء القانونية التي تحملها الأحكام والقرارات القضائية المحصنة بمرور المدة القانونية ولكي لاتستمر هذه الاحكام المخالفة للقانون وتصبح سوابق قضائية .

٣- خول القانون الادعاء العام في العراق والدول المقارنة تقديم الطعن لمصلحة القانون حصرا وجعله من صلاحياته الشخصية بوصفها مراقباً لمشروعية الاحكام والقرارات القضائية والمحافظ على النظام والعام وأموال الدولة العامة من الخرق والانتهاك .

٤- حدد المشرع العراقي والمقارن الجهات التي يقدم لها الطعن لمصلحة القانون هي جهة قضائية عليا لا معقب على قراراتها سواء أكانت في القضاء العادي أو الإداري .

٥- إن أساس تحديد اختصاص مجلس الدولة العراقي بالطعن لمصلحة القانون هي قضائي في العراق إذ استطاعت المحكمة الإدارية العليا بتقرير اختصاصها بهذا الطعن بموجب قرار لها اذ استمدت هذا الاختصاص من قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة٢٠١٧، لأن القرار الذي صدر من السلطة العامة وأيدته محكمة قضاء الموظفين ومضت مدة الطعن يمكن لها نظر الطعن به لمصلحة القانون وعلى وفق نظرية السلطة العامة في تحديد اختصاص القضاء الإداري .

٦- من أثار الطعن لمصلحة القانون في الدول المقارنة لا يؤثر على المراكز القانونية للخصوم أو الغير ، لأنه يقدم لتحقيق المصلحة العامة وليست الخاصة ، أما في العراق فالطعن يؤثر على المراكز القانونية للخصوم بالتغيير والتعديل ، لأن الطعن أمام المحكمة الإدارية

(١) . ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في العراق في الطعن رقم (٤/ طعن لمصلحة القانون/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/١٢/٧م ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧، ص٣٧٣.

العليا يؤدي إلى إعادة الدعوى الى المحكمة التي أصدرت الحكم أو القرار للسير في ضوء قرار المحكمة العليا .

ثانياً- التوصيات :

١- إذا كان الطعن لمصلحة القانون يهدف الى وجود حياة قانونية خالية من المخالفات القانونية ، نقترح على المشرع وعلى المحكمة الإدارية العليا أن تدخل ضمن تفسير (خرق القانون أو انتهاكه التي يتكفل رئيس الادعاء العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافيها) جميع أسباب الطعن الواردة في قانون مجلس الدولة العراقي في البند(خامساً) المادة(٧) وهي خرق أو مخالفة القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية (القانون بمعناه الواسع) وكذلك الخطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو الإساءة أو التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف فيها ..

٢- نقترح على مجلس الدولة العراقي تحديد الإجراءات المتبعة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا للطعن بمصلحة القانون ، وذلك للطبيعة المختلفة التي تكون عليها الإجراءات أمام القضاء الإداري .

٣- نقترح على المشرع والقضاة في مجلس الدولة العراقي أن يكون الأثر المترتب على القرار الصادر بنتيجة الطعن لمصلحة القانون أن يكون مقتصراً على الجوانب القانونية للحكم أو القرار القضائي من دون المساس بالحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأفراد ، لأنه يؤدي إلى تهديد الأمن القانوني التي حصل علية الأفراد نتيجة مضي مدة الطعن المحددة قانوناً.