



رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

اشراف :الاستاذ الدكتور علي مشهدي

. كلية الفارابي . جامعة طهران

droitenviro@gmail.com

اعداد : احمد نايف كريم الزيدي

كلية الفارابي . جامعة طهران

Ahmednayef83@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الرقابة ، القضاء الإداري ، أعمال السيادة .

كيفية اقتباس البحث

الزيدي ، احمد نايف كريم، علي مشهدي، رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٥، المجلد: ١٥، العدد: ٥ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

Administrative judiciary control over sovereign acts in Iraqi and Egyptian law

Ahmad Nayef Karim
Al.Zaidi
Al-Farabi College - University
of Tehran

Assistant professor
Dr.Ali mashhadi
Al-Farabi College -
University of Tehran

Keywords : oversight, administrative judiciary, acts of sovereignty.

How To Cite This Article

Al.Zaidi, Ahmad Nayef Karim, Ali mashhadi, Administrative judiciary control over sovereign acts in Iraqi and Egyptian law, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2025, Volume:15, Issue 5.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

As a result of the emergence of the modern state of law, where governance is no longer a right but rather a function exercised by the state in accordance with governing rules, the inoculations of human thought have created what is called the principle of the rule of law, or as it is called in the jurisprudence of administrative and constitutional law. The principle of legitimacy or the principle of submission to the law, a principle that has permeated the legal conscience and become established within it until it became one of the ideals sought by organized societies. It requires the restriction of state authority and the guarantee of its submission to public law. The administration must adhere, in all its actions, to the limits set forth in the set of legal rules established in the state, and its activities must be conducted within the scope of these rules, whether these are codified sources (the constitution, ordinary laws, regulations, treaties, judicial rulings, administrative contracts) or uncoded sources (custom, general legal principles). This is based on their legal hierarchy, whereby the lower rule is subject to the higher rule in terms of form and substance. The actions of public authority must be conducted within the framework of the law, and individuals' obligation to

respect its decisions must be based on their respect for this law. These decisions are a dangerous weapon in the hands of the executive authority due to their legal force, which puts the rights and freedoms of individuals at risk. This necessitates the availability of guarantees when resorting to these decisions. The most effective guarantee in this field is judicial oversight, specifically administrative judiciary oversight, which is distinguished by its effectiveness in this regard. What increases the effectiveness of this oversight is the development that constitutions have achieved in regulating these decisions. Iraq is one of the countries whose constitutions include this type of decisions.

المستخلص

نتيجة لظهور دولة القانون الحديثة حيث لم يعد الحكم حقاً وانما وظيفة تمارسها الدولة طبقاً لقواعد تحكمها. ابتدعت لوائح الفكر الانساني ما سمي بمبدأ سيادة القانون او كما يطلق عليه فقه القانون الاداري والدستوري. بمبدأ المشروعية او مبدأ الخضوع للقانون وهو المبدأ الذي تغلغل في الضمير القانوني واستقر فيه حتى اصبح واحداً من المثل العليا التي تسعى لبلوغها المجتمعات المنتظمة ومن مقتضاه تقييد سلطة الدولة وضمان خضوعها للقانون العام والتزام الادارة في جميع تصرفاتها الحدود المرسومة لها في مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة وممارسة نشاطها في نطاق هذه القواعد سواءً منها المصادر المدونة (الدستور - القوانين العادية - اللوائح - المعاهدات - الاحكام القضائية - عقود الادارة) او غير المدونة (العرف - المبادئ القانونية العامة) وذلك تبعاً لتدرجها القانوني بحيث ان القاعدة الدنيا تخضع للقاعدة التي أعلى منها من حيث الشكل والموضوع فأعمال السلطة العامة يجب ان تتم في نطاق القانون و ان يكون التزام الافراد بأحترام قراراتها مرده الى احترامها لهذا القانون. وتعد هذه القرارات سلاحاً خطيراً بيد السلطة التنفيذية نظراً لما تتمتع به من قوة القانون مما يعرض حقوق الأفراد وحياتهم للخطر ، الأمر الذي يستتبع معه ضرورة توافر ضمانات عند اللجوء الى هذه القرارات ، وتعد الضمانة الأكثر فعالية في هذا الميدان هي الرقابة القضائية وبالتحديد رقابة القضاء الاداري التي تتميز فعالية في هذا الشأن . ومما يزيد من فعالية هذه الرقابة التطور الذي انتهت اليه الدساتير في تنظيم هذه القرارات . والعراق من الدول التي تضمنت دساتيرها هذا النوع من القرارات .

المقدمة

ظل الانسان يسعى ويناضل عبر مراحل بنائه للحضارات لبناء مجتمع افضل ينعم بالعدل والمساواة والحرية للناس كافة وتحقيقاً لهذه المعاني والمثل العليا عرف عالمنا المعاصر دولة القانون او الدولة القانونية التي يخضع فيها الافراد والهيئات العامة سواسية لحكم القانون

رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

تميزاً لها عن الدولة البوليسية. حيث تكون السلطة العامة مطلقة اليد في ان تتخذ قبل الافراد ما تراه من الاجراءات محققة الغاية التي تهدف اليها على وفق ما تراه محققاً لمصالحها، ويرى غالبية الفقه ان من الضمانات الاساسية والوسائل القانونية الكفيلة بأحترام مبدأ سيادة القانون في الدولة القانونية يكون بوجود سلطة أو هيئة قضائية مستقلة في عملها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية و حرة في ممارسة سلطاتها الكاملة في الرقابة بصورة فعالة وحاسمة على كافة اعمال السلطة الادارية التي تمارسها في مختلف مجالات الانشطة الادارية بواسطة ما تملك من وسائل تتمثل في الاعمال القانونية التي تصدرها (القرارات الادارية) وان اي تدخل في عمل القضاء من اي سلطة من شأنه ان يخل بميزان العدل ويقوض دعائم الحكم خاصة فأذا ما اقتربت الادارة عملاً انحرفت فيه عن حكم القانون عمداً او أهمالاً، فأنها تكون بذلك قد خالفت مبدأ المشروعية ويغدو بذلك تصرفها تصرفاً غير مشروع. يتعين ان يتمكن الافراد من ردها الى جادة الصواب والحوار دون تعسفها أو تماديها في التعسف وأذاً ذلك يترتب عن مخالفة الادارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي حادت به عن القانون. وهذا البطلان يتفاوت جسامته وأثاره على وفق درجة المخالفة.

الأهمية البحث:

ان رقابة القضاء الإداري على اعمال السيادة و التي تعتبر من الاعمال الحكومية لكونها تتعلق بأمن و اسقرار الدولة داخليا و خارجيا مما يضيف عليها الطابع السياسي. و يكون للقضاء الإداري الولاية العامة في النظر في المنازعات المتعلقة بالنشاط الإداري وقدرته العالية في أداء دوره في أحقاق الحق وتثبيت قواعد العدالة وتأكيد النهج القضائي في أحكامه والتزامه بمبدأ التوازن والمرونة وأتسامه بروح التوفيق الدقيق في الرقابة بين موجبات قيام الادارة بوظائفها على النحو المرسوم لها بمقتضى القواعد الدستورية والقانونية من اجل تحقيق الصالح العام وبين متطلبات حماية ورعاية الحقوق والحريات الفردية. فلا يزال هذا القضاء الإداري مقيد الحرية في بسط رقابته القضائية على مختلف أنشطة الادارة على وفق ما هو كائن على هذا الصعيد حيث ترد على اختصاصه العام في الرقابة الكثير من القيود التي تم أستبعاد الكثير من القرارات الادارية من نطاق رقابته بدرجة او بأخرى ولأعتبرات مختلفة تشريعية او قضائية سواء أ كانت مع بدايات نشأة القضاء الإداري او خلال مسيرته القضائية المتأنيّة ومن هنا برزت أهمية هذا البحث .



أهداف البحث:

- ١-التأمل في دراسة الظواهر والقيود الاستثنائية العالقة بأصل اختصاص القضاء الاداري. بدأ من نشأتها ودواعيها ومجالات تطبيقها وأثارها السلبية المباشرة.
- ٢-موقف الفقه منها ومدى تصدي القضاء الاداري للحد من تطبيقها او التضيق من نطاقها او التخفيف من أثارها سواء منها تلك القيود التي كان للقضاء الاداري ذاته دور فاعل في ابتداعها وفرضها على النظام القانوني حتى الوقت الحاضر او تلك التي اسهم المشرع في صياغتها بتشريعات استثنائية متعددة في مجالات من النشاط الاداري.
- ٣-وحيث بات من المسلم به في هذا المجال انه لمعرفة وتقييم مدى اختصاص القضاء الاداري في ممارسة الرقابة يكون الوقوف على مدى القيود الواردة على فاعلية هذا الاختصاص ووزن تأثيرها عليه.

هيكلية البحث:

من اجل الإحاطة بجوانب الموضوع كافة،قسمت الدراسة رقابة القضاء الاداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري و قسمنا الى مبحثين، المبحث الاول: رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون في مصر و العراق، المبحث الثاني: الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ، وختام هذه الدراسة كان في جملة من النتائج توصلنا إليها إنشاء البحث وجملة من التوصيات التي نأمل إن يؤخذ بها، نسأل الله جل ثناءه أن يوفقني إلى مرضاته وأن يأخذ بيدي إلى مافيه الخير والسادد إنه نعم المولى ونعم النصير .

المبحث الاول

رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون في مصر و العراق

لقد دأبت الدساتير في كل من مصر والعراق على النص على القرارات التي لها قوة القانون ، وذلك لتمكين السلطة التنفيذية من أداء مهامها بالرغم مما تحمله طبيعة هذه القرارات من مخاطر تجاه حقوق وحريات الأفراد ، مما يوجب توفير الضمانات الفعالة لحمايتها في مواجهة هذا السلاح الخطير بيد السلطة التنفيذية ، وتتمثل هذه الضمانة في الرقابة القضائية . وقد ظهر لنا من خلال أستعراضنا لهذه الرقابة عدم فاعلية الرقابة من قبل القضاء العادي في مصر والعراق تجاه مشروعية القرارات الإدارية بصفة عامه مقارنة بما يملكه القضاء الإداري من اختصاص في إطار دعوى الإلغاء بصفته قاضي مشروعية ، وبالتالي فان هذه الرقابة تبدو اكثر وضوحاً تجاه القرارات التي لها قوة القانون^(١) ، ومما لاشك فيه إن وجود القضاء الإداري يمثل الخطوة الأولى



في خلق الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، إلا أن فاعلية الجهاز القضائي يعتمد كذلك على درجة تطوره ومدى ولايته في الرقابة

المطلب الأول : اصل فكرة أعمال السيادة

تعد نظرية أعمال السيادة من اكثر المواضيع التي أثارت جدلاً فقهيًا منذ نشأتها ولحد الآن وقد دفع هذا الجدل بعض الفقهاء إلى إنكار وجود نظرية أعمال السيادة ، حيث ذهب بعض الفقهاء في كل من فرنسا ومصر إلى أن نظرية أعمال السيادة لا وجود لها وان بعض الأعمال التي تستبعد من رقابة القضاء الإداري والتي يقال عنها أنها من أعمال السيادة هي أعمال لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إعمالاً للقواعد العامة للاختصاص فأغلبية الأعمال في قائمة أعمال السيادة هي أعمال تمس سلطات ليست إدارية في حين أن القاضي الإداري هو قاضي المنازعات الإدارية، بحيث يخرج عن اختصاصه ما يمس السلطتين التشريعية والقضائية في الداخل والسلطات الأجنبية في الخارج . فلا يختص القضاء الإداري بنظر مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو قرارات دعوة أو فض دورة انعقاد البرلمان وقرارات الإعداد للاستفتاء الشعبي لأنها جميعاً لا تصدر من السلطة الإدارية وبالتالي لا يختص القاضي الإداري بها، والشيء نفسه فيما يتعلق بإبرام وتفسير وتطبيق المعاهدات إذا أثارت مسائل متعلقة بالقانون الدولي، حيث أن القضاء المختص فيها هو القضاء الدولي. أما فيما يتعلق بقرارات العفو التي تصدر من رئيس الدولة فان عدم اختصاص القضاء الإداري بها إنما يعود إلى أن رئيس الدولة عند إصدارها إنما يمارس سلطة متعلقة بالقضاء وليس بالإدارة^(١) .

إلا أننا نجد أن هذا الرأي غير صائب ولا يمكن التسليم به، فهو يصطدم بالواقع حيث أن أعمال السيادة هي حقيقة قانونية قائمة فهي حاضرة في قرارات مجلس الدولة الفرنسي ومقررة في التشريع والقضاء المصري. كما أن إنكار وجود أعمال السيادة كاستثناء على مبدأ المشروعية وتبرير ذلك بالقواعد العامة للاختصاص يؤدي بأصحاب هذا الرأي إلى نتيجة عكسية لما ابتغوه ، وهي إضفاء المشروعية على هذه الأعمال التي هي في الأساس تعد قيود على مبدأ المشروعية وهذا ما قد يكبل القضاء بها ويجعل أمر التخلص منها أو في الأقل التضيق منها أمراً أكثر صعوبة وتعقيداً.

أما في العراق فان الدكتور ماهر صالح علاوي يرى أن نظرية أعمال السيادة ورغم ما أثارته من جدل فقهي وانتقادات قاسية في بعض الأحيان، فان مما لا ريب فيه أن هناك اعتبارات مهمة جداً تدعو لترك المجال للسلطة التنفيذية لإجراء بعض التصرفات دون خضوعها لرقابة القضاء، ومن هذه الاعتبارات حماية أمن الدولة الداخلي والخارجي ورسم سياستها وعلاقاتها بالأشخاص



الدولية الأخرى. ويمضي قائلاً انه إذا كانت الخشية من أبعاد الكثير من أعمال الإدارة عن رقابة القضاء بدعوى كونها من أعمال السيادة قد بررت الانتقادات التي وجهت إلى فكرة أعمال السيادة فان الحد من ذلك يكون في ترك أمر تقدير كون العمل من أعمال السيادة للقاضي يقرره وفق اعتبارات موضوعية وأخذاً بالاعتبار الظروف المحيطة بالعمل. وإننا نؤيد تماماً هذا الرأي للدكتور ماهر صالح علاوي^(٣). ويمكن أن نزيد عليه بالقول أن كل إنكار أو رفض لنظرية أعمال السيادة إنما هو إنكار لواقع موجود ومطبق فهذه النظرية قائمة ،ومسيرة القضاء الإداري وكذلك العادي تحفل بالعشرات من القرارات التي أخذت بنظرية أعمال السيادة ، فالقضاء الإداري قد طبق هذه النظرية نتيجة فئاعة ذاتية منه ولم يكن مرغماً عليها على الأقل في المراحل الوسطى والمتأخرة من نشأته وهذا يظهر بجلاء من خلال تتبع مسيرة القضاء في هذا الصدد سوء في فرنسا أم مصر أم العراق حيث أن القضاء قد طبق نظرية أعمال السيادة في حالات عديدة قبل أن تكون هناك تشريعات تنص على أعمال السيادة . إلا أن هذا القول لا يعني تأييدنا لنظرية أعمال السيادة بشكل مطلق بحيث تكون فكرة بلا محددات أو ضوابط وإنما يجب أن تضبط هذه الفكرة بحيث تحصر في أضيق الحدود وباعتبارها فكرة تمليها اعتبارات تقتضيها المصالح العليا للدولة والتي تحرص كل من الإدارة والقضاء على حمايتها والمحافظة عليها على حد سواء. وان يقتصر اثر أعمال السيادة على تحصينها ضد الطعن بالإلغاء دون أن يمس حق الأفراد بالتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بهم جرائها على أن يكون ذلك على أساس مبدأ تكافل الجماعة في تحمل الأعباء العامة لا على أساس مناقشة مشروعية أو عدم مشروعية أعمال السيادة.

المطلب الثاني : مبررات أعمال السيادة

رغم محاولات جانب من الفقه الفرنسي والعربي في محاربة أعمال السيادة وأنكار وجود اعتبار كونها نظرية لها طابعها الذاتي ونتائجها القانونية الخاصة كان هناك في الجانب الآخر من الفقه من سعى ولا زال يسعى بحماس الى تثبيت أصول هذه النظرية وتعميق أساسها للأبقاء على وجودها في التنظيم القانوني كأحدى نظريات القانون العام بدعوى أنها باتت حقيقة ثابتة من حيث الواقع والقانون فألى جانب ألعبارات التاريخية والظروف الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي التي كانت وراء نشأتها الأولى - كما أشرنا سلفاً فقد بسطت حجج وأعتبارات أخرى أدلى بها هذا الجانب من الفقه ساعدت بلا شك في مد عمر هذه النظرية القائمة أصلاً على حصانة ما يسمى بأعمال السيادة ، رغم طبيعتها الإدارية ، وأستبعادها من رقابة القضاء لأعتبارات متباينة يمكن حصرها في ثلاثة أعتبارات سياسية وقانونية وواقعية وكما يلي:-

الفرع الاول : الاعتبار السياسي

ذهب جانب من الفقه الى تبرير أستبعاد أعمال السيادة من رقابة القضاء بصورة مطلقة يعود الى اعتبارات سياسية أي الفترة التي كان القضاء الاداري الفرنسي يعتنق معيار الباعث السياسي كون هذه الاعمال تصدرها الحكومة بمقتضى مهامها السياسية العليا مما يوجب معه منطقياً ان لا تراقب ألا من قبل سلطة سياسية أو ذات طابع سياسي (هيئة سياسية) تكون أكثر مرونة وتقهماً من الهيئات القضائية ولا تقف حجر عثره في سبيل تطور النظام السياسي بدعوى مراقبة المشروعية وأذا ما خضعت هذه الاعمال السياسية الى رقابة القضاء كان هذا الخضوع مدعاة لشل حركة الحكومة. (٤)

ويقترّب من هذا المعنى ما ذهب اليه الفقيه العلامة ديكي من أن أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء لأنها تصدر من السلطة التنفيذية بوصفها هيئة سياسية لا تخضع للمحاكم لأنها بطبيعتها تتنافى مع الرقابة القضائية بل لأن التنظيم القضائي في الدول المختلفة لم يصل الى سحب هذه الرقابة عليها ولذلك يفضل ديكي تسمية هذه الاعمال "بالاعمال السياسية" بدلاً من أعمال السيادة ويعتبر أن العمل الصادر من الحكومة بصفتها عضواً سياسياً لا يخضع للرقابة القضائية لا لأنه له طبيعة قانونية خاصة ولكن لأن تشريع الدول والقانون الحديث بصفة عامة والفرنسي بصفة خاصة لم يصل بعد الى التسليم بقبول الطعون القضائية ضد الاعمال الصادرة من أي عضو سياسي في الدولة سواء صدرت من الحكومة أو البرلمان. ويورد ديكي أمثلة للأعمال السياسية في فرنسا علاقة رئيس الدولة بالبرلمان ومرسوم الاحكام العرفية والاعمال الدبلوماسية ومراسيم العفو. (٥)

الفرع الثاني : الاعتبار القانوني

ذهب جانب من الفقه الفرنسي الى تبرير أعمال السيادة الى أساس من القانون الممثل في المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٤مايس سنة ١٨٧٢ التي نصت على حق الوزراء في أن يحيلو الى محكمة تنازع الاختصاص القضايا المرفوعة أمام القسم القضائي بمجلس الدولة والتي تخرج عن اختصاصه. (٦)

وليس لهؤلاء الالتجاء الى المحكمة المذكورة ألا بعد رفض مجلس الدولة التماسهم الذي يرسل اليهم أولاً بقصد التخلي عن نظرها. وقد فسر البعض أن المقصود بالقضايا المرسله لمجلس الدولة والتي لا يختص القضاء بنظرها المذكورة في هذه المادة هي تلك المتعلقة بأعمال السيادة سيما وأن المادة (٢٦) سالفة الذكر تعتبر ترديداً لعبارة المادة (٢٧) من القانون الصادر في ٣ مارس ١٨٤٩ والتي كانت تعني يقيناً أعمال السيادة ويستفاد ذلك من شرح فيفيان "Vivien" أمام



الهيئة التشريعية التي كانت قائمة في حينه غير أن هذا التفسير لم يرق في نظر خصوم نظرية أعمال السيادة الذين ذهبوا الى أن أعمال السيادة لا سند لها في التشريع الفرنسي وأن قصد المشرع الفرنسي من وراء نص المادة (٢٦) حماية السلطة القضائية ضد اعتداء مجلس الدولة الفرنسي من الفصل في المسائل التي تدخل في اختصاص القضاء المدني وبالتالي تحقيق نوع من التوازن بين جهتي القضاء^(٧).

المطلب الثالث: القرارات التي لها قوة القانون في قضاء مجلس الدولة المصري

لقد اعتمد قضاء مجلس الدولة المصري منذ إنشائه المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري الفرنسي تجاه القرارات التي لها قوة القانون في إخضاعها لرقابة المشروعية بوصفها مبدأ عاماً. وهذه القرارات قد تأتي تحت صفة لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية أو في ظل نظرية الظروف الاستثنائية التي سنأتي إلى تفصيلها تباعاً .

الفرع الأول : الرقابة على لوائح الضرورة واللوائح التفويضية .

نشأ مجلس الدولة المصري في ظل دستور ١٩٢٣ الذي كرس المادة (٤١) للوائح الضرورة التي أخضعها قضاء مجلس الدولة لرقابته كما يظهر ذلك جلياً في حكم لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٢/٦/٢١ الذي جاء فيه أن (المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ هو مرسوم له قوة القانون صدر من السلطة التنفيذية بمقتضى المادة (٤١) من الدستور ، ولاشك في أن هذا المرسوم يعتبر من ناحية مصدره . وهي الناحية التي يعتد بها وحدها في تحديد مدى رقابة القضاء . قراراً إدارياً يخضع لرقابة هذه المحكمة خضوع سائر القرارات التنظيمية منها والفردية ، فإذا كان باطلاً كان على المحكمة أن تقضي بإلغائه عند رفع الدعوى الأصلية ، وإن تمتنع عن تطبيقه عند الدفع بالبطلان)^(٨).

إن القرار القضائي أعلاه يؤكد أن المرسوم بقانون بالرغم من أن له قوة القانون فهو لا يخرج عن الوصف القانوني له كقرار إداري خاضع لرقابة قاضي المشروعية وبالتالي فإنه يمكن الحكم بإلغائه كلياً أو جزئياً .

واستمرت محكمة القضاء الإداري بتبني المعيار الشكلي وبالتالي بسط رقابتها على لوائح الضرورة حتى في ظل دساتير الجمهورية^(٩) .

وأيدت المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة هذه الرقابة وذكرت في حكم لها بتاريخ ١٩٦٢/٤/١٤ (إن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولاشك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط ، فيجب أن تقوم حاله واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل ، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف ، وأن يكون رائد

رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة ، وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء ، غير أن المناطق في هذه الحالة ، لا يقوم على أساس التحقق من مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون ، وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها ، (١٠)

إلا أن رقابة هذه اللوائح لم تدم لمجلس الدولة ، فقد صدر القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ الخاص بالمحكمة الدستورية العليا الذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٩/٩/٦ . وقد جاء في المادة (٢٥) منه (تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي : الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) وجاءت المادة أعلاه على غرار المادة (١٧٥) من دستور ١٩٧١ . وعليه فإن التشريع الجديد قد جعل للمحكمة الدستورية العليا الولاية في نظر مشروعية لوائح الضرورة دون القضاء الإداري ، إذ أن هذه الرقابة للمشروعية تستند أساساً إلى النصوص الدستورية إضافة إلى المبادئ العامة للقانون نظراً لتمتع لوائح الضرورة بقوة القانون .

وقد جاء في حكم للمحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٩٨٥/٥/٤ (إن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب ، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية ، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه . فأوجب لأعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وإن انتهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناطق هذه الرخصة وعلّة تقريرها فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما ، باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات ، شأنهما في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة) .

إننا نرى بأن ليس من الصواب حصر الرقابة على لوائح الضرورة بالمحكمة الدستورية العليا ، إذ أن هذه اللوائح هي قرارات ذات طبيعة إدارية من الناحية الشكلية، وبالتالي فإن مجلس الدولة يملك الحق في بسط رقابته عليها بحكم كونه الجهة المختصة بالرقابة على القرارات الإدارية بجميع أنواعها ، فهذه القرارات بحكم طبيعتها تخضع لقواعد ومبادئ واحدة وهو أمر تقدره حق تقديره الجهة المختصة وهي القضاء الإداري (١١) .

إن القضاء المصري يستند بشكل أساسي في تحديد طبيعة العمل القانوني على المعيار الشكلي بوصفه مبدأً عاماً . وعليه فإن إخضاع النظر في مشروعية القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية لجهة إدارية واحدة هو أمر فيه تغليب للمعيار الموضوعي على الشكلي ، وإذا أريد الأخذ بذلك

فان مجلس الدولة سوف تقتصر رقابته على طائفة محددة من القرارات الإدارية ، وهو ما يخالف الواقع. هذا فيما يخص لوائح الضرورة ، أما النوع الآخر من القرارات التي لها قوة القانون وهي اللوائح التفويضية فأنها طبقاً للمعيار الشكلي الذي يتبناه مجلس الدولة المصري تخضع لرقابته . وقد ظهرت هذه اللوائح في دساتير العهد الجمهوري وذكرت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٩ شروط إصدار اللوائح التفويضية وذلك ضمن ولاية مجلس الدولة على رقابة اللوائح المذكورة ، وجاء في هذا الحكم بان (هذه القرارات " اللوائح التفويضية " لا تصدر فقط في غيبة مجلس الأمة ، كما هي الحال في لوائح الضرورة بل يجوز صدورها في أثناء انعقاده وليس في نصوص الدستور " دستور ١٩٦٤ " ما يوجب عرضها عليه . (١٢)

الفرع الثاني : نظرية الظروف الاستثنائية .

لقد تبنى مجلس الدولة المصري نظرية الظروف الاستثنائية بدون تردد وذلك منذ حكمة الصادر في ١٩٥١/٦/٢٦ في قضية جريدة (مصر الفتاة) والتي تتلخص وقائعها في أن الجريدة المذكورة قد قامت بشن حملات عنيفة ضد الحكومة والتي بدأت تؤثر في الرأي العام فقامت النيابة العامة على اثر ذلك بالتحقيق مع المسؤول عن الجريدة وفي هذا الوقت اشتدت حملة الجريدة فلجأت الحكومة إلى المحكمة لاستصدار قرار بتعطيل الجريدة بموجب قانون المطبوعات فبينما كانت القضية معروضة أمام المحكمة أخذت الجريدة بزيادة حملتها بشكل خطير جداً بحيث رأت الحكومة أن استمرار ذلك قد يؤدي إلى ثورة ضدها ، فأصدرت قراراً بإلغاء ترخيص الجريدة وحجبها عن الجمهور مستندة في ذلك على نظرية الضرورة . (١٣)

وعلى اثر هذا القرار قام المسؤول عن الجريدة بالطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري ، فأصدرت المحكمة حكمها فيما تقدم .

وقامت المحكمة في هذا الحكم بتحديد أركان نظرية الظروف الاستثنائية وهي (١٤) :

١. قيام خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام العام والأمن .
 ٢. أن يكون عمل الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر .
 ٣. أن يكون هذا العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقتضيه الضرورة .
 ٤. أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص .
- وأرجعت المحكمة تلك الأركان إلى مبدئين أو قاعدتين معروفتين في الشريعة الإسلامية هما الضرورات تبيح المحضورات (و) الضرورة تقدر بقدرها (.

رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

وخلصت المحكمة بعد ذلك إلى أن تصرفات الحكومة مع الجريمة لا تتم عن الخطر الداهم الذي لا سبيل إلى دفعه إلا بالإلغاء الفوري ، ولاسيما بعد أن لجأت الحكومة إلى القضاء فاصبح واجباً عليها أن تنتظر حتى يقول القضاء كلمته .

وقد أقرت المحكمة في هذا الحكم مبدأ خضوع لجوء الحكومة إلى نظرية الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء ، إذ ذكرت (أن أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء ليرى إذا ما كانت أركان الضرورة متوافرة حتى يقوم حق الضرورة وتنفي المسؤولية .

فإذا لم تتوافر هذه الأركان فليست هناك ضرورة ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجباً للمسؤولية إذا كان مادياً وباطلاً إذا كان قراراً إدارياً) .

وقد جاءت المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك وأكدت منهج محكمة القضاء الإداري بشأن هذه النظرية وذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦ الذي أورد الشروط الأربعة نفسها التي ذكرها حكم محكمة القضاء الإداري . وذكرت المحكمة الإدارية العليا بان هذه الأركان تقوم على الأسس ذاتها التي اعتمدت سابقاً .^(١٥)

يتضح لنا مما سبق بان مجلس الدولة المصري قد اتفق مع نظيرة الفرنسي في الأركان الثلاثة الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية أو كما سماها الفقه والقضاء الفرنسي شروط النظرية . وذلك ما سوف يتبين لنا لاحقاً .

لقد حددت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها نظرية الظروف الاستثنائية ضمن حدود نظام الأحكام العرفية ولم تجز خروج نطاق النظرية في ذلك الوقت عن حدود هذا النظام . ومما صدر عنها في ذلك حكم بتاريخ ١٩٥٦/٣/٢٥ ألزمت فيه الحكومة بدفع تعويض للمدعي وذلك لان القبض عليه وحبسه من يوم ١٩٤٩/٤/١٧ وحتى صدور أمر الحاكم العسكري العام في ١٩٤٩/٤/٢١ باعتقاله قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبط الإداري ، والقرار الصادر في هذا الشأن من حكمدارية بوليس القاهرة أو من يمثله يعدّ قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري (ومن حيث إن القرار سالف الذكر صدر يعتبر سند من القانون يخول هذا الأجراء المقيد للحرية وفي غير الحالات المبينة على سبيل الحصر في المادة " ١٥ " من قانون تحقيق الجنايات . والفقرة السابعة من المادة الثالثة من القانون رقم " ١٥ " لسنة ١٩٢٣ للأحكام العرفية التي لا تجيز " لسلطات الضبط الإداري " الأمر بالقبض إلا على المشردين والمشتبه فيهم وليس المدعي من هؤلاء فان القرار المذكور يكون قد جاء مخالفاً للقانون)^(١٦) .

إلا أن المحكمة الإدارية العليا كان لها رأياً آخر عندما طعن في حكم محكمة القضاء الإداري أمامها . وقد جاء في أسباب الطعن الذي أودع من قبل رئيس هيئة المفوضين بتاريخ

١٩٥٦/٥/١٤ (إن القبض على المدعي الأول في الفترة من ١٩٤٩/٢/١٧ إلى ١٩٤٩/٢/٢١ كان وقائياً بقصد المحافظة على الأمن العام في الظروف الاستثنائية التي صدر فيها القرار . وقد يكون هناك وجه لما ذهب إليه الحكم المطعون فيه في الظروف العادية ، على اعتبار أن القبض على المدعي جاء مجحفاً بالحرية الفردية التي ارتأى الحكم أنها أولى بالرعاية إلا أن الأمر لا بد وإن يكون له وجه آخر يختلف في الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية) . وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا ما ذهب إليه رئيس هيئة المفوضين وجاء في حكمها (وكان هذا الأجراء أمراً لا بد منه حفاظاً للأمن ومنعاً لوقوع الجرائم تسوغه ظروف الحال وملابساته وقتذاك . وليس من شك في أن للحكومة في مثل هذه الحالة الاستثنائية سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير ، إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدبير لصون الأمن والنظام . وليس يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها) .^(١٧)

المطلب الرابع: الرقابة على القرارات التي لها قوة القانون في ظل القضاء الإداري العراقي
ولد القضاء الإداري العراقي بقانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، كما علمنا ذلك سابقاً .
وقد جاء هذا القضاء على خلفية ندرة الرقابة القضائية على القرارات التي لها قوة القانون إن لم يكن انعدامها . إلا أن القضاء الإداري لم تكن له لمسات واضحة في هذا المجال .
وقبل أن نتناول رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون سوف نلقي الضوء على رقابة القرارات المذكورة قبل إنشاء هذا القضاء ، وذلك لكي نتمكن من تقييم مدى تأثير وجود القضاء الإداري في رقابة القرارات التي لها قوة القانون في العراق . وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين .

الفرع الأول : الرقابة على القرارات التي لها قوة القانون قبل إنشاء القضاء الإداري
لقد تضمن القانون الأساسي للدولة العراقية كما علمنا نصاً يمنح السلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة القانون، والذي ورد بالفقرة الثالثة من المادة (٢٦) من الدستور. إلا أنه مما يؤسف له أن الفقرة المذكورة قد حصنت المراسيم الصادرة بموجبها من رقابة القضاء العادي بنصها على أن (تشمل لفظة . القانون . المراسيم الصادرة بمقتضى أحكام هذه المادة ما لم يكن في متنه قرينه تخالف ذلك)^(١٨) .

رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

وبذلك فإن الرقابة القضائية على المراسيم الصادرة بموجب هذه المادة تقتصر على المحكمة العليا التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين وهو الأمر الذي يماثل الرقابة على لوائح الضرورة في مصر بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا، في اقتصار رقابة هذه اللوائح على المحكمة المذكورة ، إلا أنه لم يسجل خلال العمل بدستور ١٩٢٥ طعناً مرفوعاً أمام هذه المحكمة يختص بالمراسيم المذكورة^(١٩). ونرى أن سبب ذلك يكمن في أن تحريك الدعوى أمام هذه المحكمة لمخالفة أحد القوانين لأحكام الدستور يكون بإرادة ملكية وبموافقة مجلس الوزراء وهو الأمر الذي لا يمكن حصوله بالنسبة لهذه المراسيم ، إذ كيف يمكن تصور قيام السلطة التنفيذية بالطعن في دستورية مرسوم له قوة القانون صادر عنها .

لذا نرى أن الرقابة القضائية على هذه المراسيم معدومة سواء من جهة القضاء الدستوري أو القضاء العادي .

وعبثاً حاول ديوان التدوين القانوني ، وهو جهة استشارية^(٢٠) ، أن يمارس اختصاصه للحد من صدور المراسيم التي لها قوة القانون المخالفة لسندها الدستوري . إذ أن الحكومة تصر على رأيها المخالف لرأي الديوان إذا تطلبت مصلحتها ذلك^(٢١) .

وعليه فإن المراسيم التي لها قوة القانون الصادرة بموجب المادة (٢٦) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ أصبحت سلاحاً خطيراً في يد السلطة التنفيذية ، فلا رقيب عليها في ذلك إلا مجلس الأمة الذي يتميز بضعفه أمام الحكومة .

أما بخصوص الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ والتي تعدّ تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية^(٢٢) في العراق ، فإن القضاء العادي عدّ إعلان اللجوء إليها من أعمال السيادة ، ويتضح ذلك من حكم محكمة التمييز في ١٩٦٦/٥/٩ الذي عرفت فيه أعمال السيادة بقولها (إن أعمال السيادة حسبما جرى به الفقه والقضاء . هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات الأخرى داخلية كانت أو خارجية أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن سيادتها في الخارج ومن ثم يغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو في النطاق الخارجي أما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة وأما لدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل أو في الخارج ، وهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقات الحكومة بالمجلس الوطني أو مجلس الدفاع الأعلى وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي بإعلان الأحكام العرفية أو إعلان حالة الطوارئ)^(٢٣) .



يظهر من هذا القرار القضائي أن المحكمة قد خلطت بين نظرية أعمال السيادة ونظرية الظروف الاستثنائية بالرغم من انهما مستقلتان ومختلفتان، عن بعضهما في الأسس التي تستند إليها^(٢٤). أما الإجراءات المتخذة تطبيقاً للأحكام العرفية أو حالة الطوارئ فإن محكمة التمييز قد ظهرت مترددة بشأنها. فتارةً تبسط رقابتها عليها، كما جاء في حكم لها بتاريخ ١٨/٣/١٩٥٧ الذي نقضت به حكم صادر عن محكمة البداة برد الدعوى لعدم اختصاصها بنظرها، والتي رفعها أحد المحامين وذلك لمنعة من قبل سلطة الطوارئ من السفر لحضور مؤتمر المحامين في القاهرة. حيث ذكرت محكمة التمييز في قرارها بأنه (لم تبحث المحكمة سبب منع السفر وحيث أن القضاء له الولاية على تطبيق القانون بما يحول دون مخالفته أو التعسف في استعمال الحقوق، حيث أن محكمة البداة لم تحقق في الأسباب التي أدت إلى منع السفر فيكون قرارها برد الدعوى مخالفاً للقانون لذا قرر نقضه)^(٢٥).

ونرى محكمة التمييز تارةً أخرى تعدّ هذه الإجراءات من أعمال السيادة وتمتنع عن النظر فيها، كما جاء في حكمها الصادر في ٢٤/٦/١٩٥٩ والذي قضت فيه (بعدم جواز المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي نجمت عن تطبيق القانون بصورة غير صحيحة في ظل الأحكام العرفية وليس للمحاكم ولاية النظر في أمثال هذه الطلبات)^(٢٦).

يمكن القول أن القضاء العادي يميل إلى الامتناع عن الرقابة على الإجراءات المتخذة طبقاً للأحكام العرفية أو حالة الطوارئ ومنها القرارات التي لها قوة القانون أكثر من ميله إلى بسط رقابته عليها، وهذا واضح من ندرة الأحكام التي تقر هذه الرقابة في مسيرة هذا القضاء.

الفرع الثاني : الرقابة على القرارات التي لها قوة القانون استناداً إلى القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩

عند صدور قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة كانت القرارات التي لها قوة القانون الصادرة عن مجلس قيادة الثورة بموجب المادة (٤٢- أ) من دستور ١٩٧٠ هي السائدة في النظام القانوني العراقي التي كانت ولا تزال تحتل مساحة واسعة جداً من هذا النظام وهو الأمر الذي أدى إلى الاستغناء عن اللجوء إلى حالة الطوارئ برغم الظروف التي مرت بها البلاد كما ذكرنا ذلك سابقاً.

إن محكمة القضاء الإداري لم تخرج عما سار عليه القضاء العادي، وهو عدم التعرض لهذه القرارات بالطعن، بل الاستناد عليها في إصدار الأحكام دون مناقشة دستوريته. إن المتتبع لقضاء مجلس شورى الدولة يرى كثرة الاستناد في أحكامه على قرارات مجلس قيادة الثورة. ويذهب هذا المجلس إلى عدّ هذه القرارات بأنها تحمل صفة قانون.

فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٠ بأنه (.... إذا نظرنا على أسباب وموجبات قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٤ فان الأهداف التي أرادها المشرع في إصدار هذا القرار والذي حصر فيه تسجيل التصرفات العقارية الناقلة للملكية ضمن حدود التصميم الأساسي لمدينة بغداد أو لمن تنتقل اليه الملكية أن يكون مسجلاً ضمن إحصاء ١٩٥٧ أو أي إحصاء سابق له في بغداد أو المناطق الأخرى المشمولة به وما أراده المشرع في هذا القرار من تحقيق أهداف تنظيمية وعمرانية واقتصادية وتخطيطية وغيرها من أهداف) (٢٧) .

وكان قبل ذلك قد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٥/٧/١٩٩٧ بان (لا تختص محكمة القضاء الإداري في تفسير القوانين وتعديلاتها أو القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية) (٢٨) .ويقصد بالقرارات هنا تلك الصادرة عن مجلس قيادة الثورة .

يتبين لنا من الحكمين السابقين أن مجلس شورى الدولة يقر الصفة التشريعية لمجلس قيادة الثورة وان كل ما يصدر عنه يعدّ قانوناً بطبيعته طبقاً للمعيار الشكلي ، وحتى المعيار الموضوعي بالنسبة للكثير من قرارات مجلس قيادة الثورة التي تتضمن قواعد عامة مجردة .

إننا لا نؤيد السند الذي يعتمد عليه مجلس شورى الدولة وهو عدّ هذه القرارات قوانين بطبيعتها ، إذ أن هذه القرارات لها قوة القانون فقط وليس بطبيعته .فمجلس قيادة الثورة ليس سلطة تشريعية فقط ، وانما هو السلطة العليا في الدولة ، ويشارك السلطتين التشريعية والتنفيذية في اختصاصهما . فليس بالضرورة أن ما يصدر عنه يكون بصفته سلطة تشريعية . كما أن المادة (٤٢- أ) من دستور ١٩٧٠ قد نصت على أن مجلس قيادة الثورة له (إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون) مما يعني أنها ميزت بينهما بحسب ما تدل عليه صياغة هذه الفقرة ، وعليه فان القرارات التي لها قوة القانون الصادرة بموجب هذه المادة هي ذات طبيعة إدارية وليست قانونية ، وبغير هذا القول تكون صياغة المشرع الدستوري هنا في التمييز بين القانون والقرارات المذكورة عبثاً . وهذا أمر من الصعب تصوره في مواد دستورية .

ونتيجة لما تقدم فإننا نرى بان سند عدم خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية هو اعمال السيادة لان القرارات التي لها قوة القانون الصادرة عن مجلس قيادة الثورة تصدر بالصفة التنفيذية وليس التشريعية لهذا المجلس .

وإضافة للقرارات التي لها قوة القانون السابقة الذكر فقد صدر في ٢٨/١/١٩٩٣ التعديل الثالث والعشرون لدستور ١٩٧٠ الذي بموجبه تمت إضافة الفقرة (ج) إلى المادة السابعة والخمسون من

الدستور ، كما ذكرنا سابقاً والتي نصت على انه (لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء اصدار قرارات لها قوة القانون).

ويمكننا القول هنا بان هذا النص قد ولد محصناً من الرقابة القضائية وذلك استناداً للفقرة (خامساً أ .) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة التي استحدثت بقانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ ، وقد جاء في هذه الفقرة بان (لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يلي: أ . أعمال السيادة وتعتبر من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية) .

فهنا جميع ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وقرارات ومنها القرارات التي لها قوة القانون الصادرة بموجب المادة (٥٧ج) التي تسمى القرارات الجمهورية تعدّ من أعمال السيادة^(٢٩) .

إن أعمال السيادة هي نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لاسباب ذكرناها في المبحث الأول من هذا الفصل . وقد تبنت الكثير من الدول هذه النظرية ونصت عليها في قوانينها . ومن هذه الدول مصر ، إذ نصت المادة السادسة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ على انه (لا تقبل الطلبات الاتية : الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان ، وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وعن العلاقات السياسية أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية ، وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة)^(٣٠) .

لقد أثار هذا النص انتقادات شديدة من قبل البرلمان والفقهاء المصريين وذلك لما تضمنه من تمثيل لأعمال السيادة . إذ قيل في هذه الانتقادات بأنه ليس من شأن الشارع أن يحصر أعمال السيادة بنفسه وبأنه منذ أن نشأ مجلس الدولة الفرنسي لم يدر بخلد الشارع الفرنسي تحديد أعمال السيادة ، كما قيل بأنه لا يمكن سرد أمثلة لأعمال السيادة في مقام يقضي مجرد الإشارة إليها ، إذ أنها محل خلاف فقهي كبير ومحل تطور قضائي وفقهي مستمر . كما قيل في انتقاد مسلك المشرع المصري بان هذه الأعمال يجب ترك أمر تحديدها للقضاء وذلك تبعاً لتطور الظروف والاعتبارات السياسية في الدولة^(٣١) .

وإزاء هذه الانتقادات فقد عدل المشرع المصري عن مسلكه هذا ونص في المادة (١٠١٢) من قانون مجلس الدولة رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ على انه (لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة)^(٣٢) .

المبحث الثاني

الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

يعود الظهور الأول لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها إلى تاريخ تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى مرحلة القضاء البات أو المفوض وقبل هذا التاريخ كان مجلس الدولة يقوم بتوجيه الأوامر للإدارة ويحل محلها في ممارسة اختصاصها لأنه كان مجرد هيئة استشارية للإدارة وبالتالي فإن المجلس كان يعتمد في ممارسة سلطة توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها على تبعيته المباشرة لرئيس الدولة ، أما بعد استقلاله عن الإدارة وتمتعه بسلطة القضاء البات فإن المجلس اختار طوعية تقيد سلطاته في دعوى الإلغاء بعدد من القيود^(٣٣) ومن بينها امتناعه عن توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها في ممارسة وظيفتها الإدارية دون أن يوجد هنالك نص صريح وواضح يلزم المجلس بهذا النوع من القيود. إلا أن هذا القول لا يعني أن تبني المجلس لهذا الموقف قد جاء نتيجة إرادة ذاتية خالصة له دون أن يكون للعوامل الخارجية عن إرادة المجلس دور حاسم في تبنيه لهذه القيود، فلقد ساهمت عوامل عديدة منها ما هو ذا طابع تاريخي ويتعلق بنظرة رجال الثورة للقضاء وما ترتب على هذه النظرة من صدور العديد من التشريعات التي تمنع القضاء من التعرض للوظيفة الإدارية والتي فسرت أحيانا على أن القضاء الإداري^(٣٤) هو المقصود بها ، ومنها ما هو ذا طابع سياسي ويتمثل في علاقة المجلس بالإدارة ومحاولته عدم الاحتكاك بها واستفزازها ، والبعض الآخر من هذه العوامل وهو الأهم ذو طابع قانوني ويتعلق أساسا بمبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية من جهة وكون دعوى الإلغاء هي دعوى لحماية المشروعية في الأصل وعلى هذا الأساس تتحدد سلطات القاضي الإداري فيها ، إن هذه العوامل مجتمعة وإن اختلفت في صحتها ومدى قوتها وارتباطها بالموضوع أسهمت في تكريس مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها في فرنسا وهكذا حفل قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعدد لا يحصى من الأحكام التي قررت هذا المبدأ وحرصت على الربط بين شقيه وهما حظر توجيه الأوامر وحظر الحلول وتأسيسهما على الأسس والحجج ذاتها بالرغم من عدم صحة هذا الاتجاه.

أما في مصر فإن القضاء الإداري المصري وعلى الرغم من اختلافه في ظروف نشأته عن مجلس الدولة الفرنسي إلا أن هذا القضاء كان حريصاً منذ إنشائه على تحديد سلطاته بالقيود ذاتها التي فرضها على نفسه نظيره الفرنسي ودون أن يوجد كذلك أي نص تشريعي واضح وصريح يحدد سلطات قاضي الإلغاء بهذا النوع من القيود ، وهكذا استقرت أحكام القضاء الإداري المصري على الامتناع عن توجيه الأوامر للإدارة أو الحلول محلها لا بل أن القضاء





الإداري المصري كان أكثر تشدداً من مجلس الدولة الفرنسي في التمسك بهذا المبدأ حيث لم يكتف بإسناد هذا المبدأ إلى القوانين العادية وإنما أسبغ عليه قيمة دستورية .

إن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وعلى الرغم من حرصه الدائم على تطبيق مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها ، إلا أنه لم يطبقه بشكل مطلق وإنما أورد عليه العديد من الاستثناءات سواء المتعلقة منها بشقه الأول وهو مبدأ حظر توجيه الأوامر أم المتعلقة بشقه الثاني وهو مبدأ حظر الحلول محل الإدارة .

وفي مصر فإن القضاء الإداري ومنذ إنشائه سنة ١٩٤٦ كان حريصاً على الدوام على تطبيق مبدأ حظر توجيه الأوامر ، ويذكر قضاؤه بالكثير من الأحكام التي تؤكد على هذا المبدأ ، ومن تطبيقاته بهذا الصدد ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٥/١٢/١٩٤٨ من أنه (ليس للمحكمة أن تصدر أمراً إلى وزارة التربية والتعليم بالاعتراف بالشهادة المقدمة من المدعي لخروج ذلك عن ولايتها القضائية التي لا تتعدى إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون دون إصدار أوامر إدارية لجهات الإدارة العاملة في الشؤون الداخلية في اختصاصها)^(٣٥).

وما جاء في حكمها الصادر في ١٥/٦/١٩٤٨ من أن (الطلب بإصدار أمر للوزارة باعتبار الطالبة ناجحة في امتحان النقل لا يدخل في ولايتها)^(٣٦) . كما جاء في حكم آخر لها (إن القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة وبهذا المأثبة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأداء أي أمر معين أو بالامتناع عنه ولا أن تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديد إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية وفقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة القضائية إذا وقعت مخالفة للقانون)^(٣٧) .

ويراد به أنه ليس للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في دعوى الإلغاء أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية أو أن يعدل فيها أو يغير في مضمونها ، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لحكم الإلغاء ، وذلك بأن يقوم بإصدار قرار جديد محل القرار المعيب أو أن يعدل في القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية^(٣٨) .

ومبدأ حظر الحلول هو نتيجة طبيعية لاستقلال الإدارة عن القضاء ، حيث أن التدخل بالحلول من جانب قاضي الإلغاء يهدر استقلال الإدارة صاحبة الاختصاص الأصلي ذلك أن الحلول اختصاص خاص بالإدارة تمارسها كوسيلة للرقابة على مروضيها ويشترط لممارستها أن

يكون العضو مندمجاً في الإدارة وليس أجنبياً عنها . وحيث أن قاضي الإلغاء أجنبي عن الإدارة سواء من الناحية العضوية أم من الناحية الوظيفية وعليه يكون خارجاً عن حدود وظيفته عند ممارسته عمل الإدارة إلا وهو الحلول محلها ^(٣٩) .

وتطبيقاً لهذا المبدأ ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن سلطة قاضي الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار أو رفض طلب الإلغاء ، وإذا ما انتهى القاضي إلى إلغاء القرار الإداري فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لهذا الحكم ، بأن يقوم بإصدار القرار الصحيح محل القرار المعيب ، أو أن يعدل في القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية أو يصدر القرار الذي يتعين اتخاذه كأثر لإلغاء القرار المعيب ^(٤٠) .

كما أن القضاء الإداري المصري طبق هذا المبدأ وقد استقر قضاءه على أن سلطاته في بت دعوى الإلغاء تتحد إما برد الدعوى أو إلغاء القرار المطعون فيه دون أن يتجاوز ذلك إلى الحلول محل الإدارة فيقوم بتعديل القرار المعيب أو يصدر قرار جديد محله ومن قراراته بهذا الخصوص حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٥/٦/١٩٤٨ والذي جاء فيه (... لا يدخل في وظيفة المحكمة عند الفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة الحكم بتعديل القرارات المطعون فيها أو تصحيحها بل يترك ذلك للإدارة العاملة وحدها تقوم به كنتيجة مباشرة للحكم الصادر بالإلغاء) ^(٤١) .

كما أن الالتزام بمبدأ حظر الحلول لا يعني أن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء لا يملك أي سلطة في الإشارة إلى السلوك أو التصرف الذي ينبغي على الإدارة اتخاذه والقيام به لتصحيح قرارها الذي حكم القضاء بعدم مشروعيته وهكذا فإن مجلس الدولة الفرنسي قد اقر لنفسه بحق توضيح السلوك أو الإجراءات التي يتوجب على الإدارة القيام بها بوصفها أثراً لإلغاء القرار الذي حكم بعدم مشروعيته واعتبر أن قيام القاضي بهذا الأمر لا يعد حلاً من قبله محل الإدارة طالما أن الأمر يصدر بالنهاية من الإدارة للقيام بالإجراءات التي يرتبها حكم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري ^(٤٢) .

كما ذهب القضاء الإداري المصري هو الآخر إلى الإقرار لنفسه بحق التعقيب على تصرف الإدارة المطعون فيه ، وتبيان ما ينبغي على الإدارة القيام به لكي يتسق تصرفها وحكم القانون حيث تقول محكمة القضاء الإداري بهذا الصدد في حكمها الصادر في ١٧/١/١٩٥٩ انه (لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها ، إلا انه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية ، وان يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن ، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى

قانوناً بالترشيح للترقية ، وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا انه حل محل الإدارة في ترقيته ، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفاً للقانون ...^(٤٣)

المطلب الاول:الأسس القانونية لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة

وحظر الحلول محلها وموقفه الفقه منه

لا يوجد في التشريعين الفرنسي والمصري أي نصوص قانونية صريحة وواضحة تحظر على قاضي الإلغاء توجيه الأوامر للإدارة أو الحلول محلها ، ولكن القضاء الإداري سواء في فرنسا أم مصر قد استقر قضاؤه على تحديد سلطاته بهذه القيود ، وقد اتسمت سياسة مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها وكما هو شأنه على الدوام بالحذر فهو يعلن أن لا يختص بتوجيه أوامر للإدارة والحلول محلها دون أن يحدد الطبيعة القانونية لهذا المبدأ أو قيمته القانونية ويفسر هذا الموقف بأن مجلس الدولة يهتم بالحلول العملية للمنازعات دون الخوض في النظريات الفقهية من أجل أن يتجنب تقييد نفسه بقيود يمكن أن تكبله في المستقبل وتعوق حريته في تغيير قضاائه^(٤٤) . وقد تعددت آراء الفقهاء بشأن تحديد الأسس القانونية لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها ، وذهب غالبية الفقهاء إلى الربط بين مبدأ حظر توجيه الأوامر ومبدأ حظر الحلول ووردهما إلى أسس قانونية واحدة . ويمكن حصر هذه الأسس بأساسين اثنين الأول هو قاعدة الفصل بين الإدارة و القضاء الإداري أما الأساس الثاني فهو مستمد من طبيعة سلطات قاضي الإلغاء ذاته وسوف نقوم بتوضيح قاعدة استقلال الإدارة عن القضاء الإداري ثم نبين الأساس المستمد من طبيعة سلطات قاضي الإلغاء .

يسلم الفقه والقضاء بوجوب أستبعاد الأعمال التي تمارسها السلطة التنفيذية المتعلقة بالسلطة التشريعية (البرلمان) بمقتضى احكام الدستور والقوانين التي تنظمها من رقابة القضاء العادي والاداري. وتعتبر هذه الفئة هي المجموعة الأولى التي يضعها الفقهاء الفرنسيون على رأس قائمة اعمال السيادة كما كانت أول ما تضمنته المادة (٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٦^(١). ويرجع الفقه الفرنسي أستبعاد هذه الاعمال من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي لأسباب مختلفة^(٢) فمنهم من يرى أن السبب يعود الى أن مجلس الدولة ليس مختصاً برقابة كيفية أداء الوظيفة التشريعية، وأن البرلمان ليس خاضعاً لأختصاص مجلس الدولة ولا توجد محكمة دستورية عليا تختص بنظرها. ومنهم من ذهب الى ان السبب في عدم أختصاص مجلس الدولة بنظر هذه الاعمال يرجع الى اعتبارات سياسية وليست قانونية تتلخص في أن القضاء الفرنسي

منذ قيام الثورة الفرنسية ١٧٨٩ يمتنع من التدخل في العلاقات بين الحكومة والمجلسين، ولهذا يفضل مجلس الدولة أن ينأى بنفسه عن نظر هذه الاعمال خوفا من الدخول في نزاع مع البرلمان خاصة وأن بعض هذه الاعمال متعلق بالتنظيم البرلماني، وإشارة هذه المشاكل تدعو البرلمان الى الاستيلاء. (٤٥)

المطلب الثاني: قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بسير العمل في البرلمان

وهي القرارات التي تعد مظهر من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية وغايتها إيجاد التوازن السياسي بين السلطتين المذكورتين وتتمثل في مجالات دعوة الناخبين لانتخاب اعضاء البرلمان ودعوة البرلمان لأدوار انعقاده العادية وغير العادية أو تأجيلها ورفض الدورة البرلمانية وإنهاءها ووقف جلسات البرلمان أو حله (٤٦).

ففي جميع هذه الاحوال وغيرها لا تملك الدولة سلطة مطلقة بل مقيدة بما يرسم لها الدستور. لذلك فأية مخالفات دستورية تقع من قبل السلطة التنفيذية في هذا المجال تبقى بمنأى عن رقابة القضاء الإداري لأسباب تاريخية وموانع سياسية لأن القضاء ليس من شأنه الخوض في المسائل السياسية التي تؤدي الى منازعة الهيئة التي تمثل الشعب، مما لم يعد مقبولا للطعن فيه أمام القضاء من أية جهة (٤٧).

كما لا تتوفر في الطعون الخاصة لبعض هذه الأعمال المسماة بأعمال السيادة أحد الشروط اللازمة لقبول الدعوى لعدم وجود صاحب صفة في رفع الدعوى لأنعدام توفر المصلحة في الطعن فالعلاقة هنا قاصرة على عضوي السلطة التشريعية ولا تمس حقوق ومصالح الأفراد بحال من الأحوال، هذا الى جانب كون البرلمان يملك من الوسائل الدستورية لدفع الأذى عنه.

ولقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان من قبيل أعمال السيادة وبالتالي لا تخضع لأية رقابة قضائية فمجلس الدولة كما يرى مؤيدي النظرية لا يعتبر حكماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (٤٨)، وإذا كان رئيس الدولة خاضعا في مباشر اختصاصاته لقضاء مجلس الدولة فأن السلطة التشريعية على العكس غير خاضعة لأختصاصه، وعلى ذلك لا يختص المجلس بنظر هذه الاعمال كما لا يختص بنظر الأعمال الخاصة بالعلاقة بين مجلسي البرلمان نفسيهما (٤٩).

كما رفض مجلس الدولة الفرنسي حرصاً منه على تقادي احتمال أي خلاف مع المجلس الدستوري نظر أي قرار أو سبب طعن يتضمن تقييم أحد العمليات التي تدخل في مجموع عمليات الانتخاب كما جاء في حكمه الصادر ١١ كانون الاول ١٩٦٣. كما ذهب مجلس الدولة في حكمه الصادر في ١٠/٢٧/١٩٦١ الى أن العمليات الممهدة للأستفتاء الشعبي تعتبر



قرارات أدارية تخضع لرقابة القضاء الاداري طالما لم تعلن نتيجة الاستفتاء. (٥٠)

كما أستقر القضاء الاداري في مصر على ان قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين الى الاقتراع هو من أعمال السيادة وقد جاء حكم حديث للمحكمة الادارية العليا صدر في الطعن رقم ٢١٨٤ لسنة ٣٠ في ١٩٩١/٩/٥ (بأن قرار دعوة الناخبين يماثل القرارات الأخرى الصادرة من رئيس الجمهورية وتعتبر من أعمال السيادة كقرار دعوة مجلس الشعب للأجتماع العادي أو لأجتماع غير العادي أو مباشرته حق إصدار القوانين وألاعتراض عليها أو حق حل مجلس الشعب أو حق تعيين الوزراء أو أعفائهم أو إعلان حالة الطوارئ وأضافت أن قرار دعوة الناخبين لأنتخاب أعضاء مجلس الشعب هو من أوضح اعمال السيادة على اعتبار أن هذا القرار يتعلق بتمكين أفراد الشعب باعتبارة صاحب السيادة من أختيار ممثليه أعضاء مجلس الشعب والحكومة التي يتولى بعد تشكيله الأشراف عليها أو رقابتها، ومن ثم فأن هذا القرار قرار دعوة الناخبين لأنتخاب أعضاء مجلس الشعب داخلاً بيقين في نطاق اعمال السيادة ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب أذ قضى بعدم الاختصاص بنظره للأسباب سالفة البيان). (٥١)

ويجمع الفقه المصري على أن الأعمال الخاصة بعلاقة كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية بعضها ببعض الأخر والتي تضمن نظام وسير البرلمان من الناحية الداخلية، وليس من طبيعتها أن ترتب أثراً قانونية مباشرة في مواجهة الغير تخرج من ولاية القضاء الرقابية وتحتصر في اطار الدائرة المغلقة لأعمال السيادة على ان هذا الاجماع غير مقطوع فقهاً أو قضاءً بالنسبة لباقي الأمور خاصة تلك المتعلقة بدعوة الناخبين لأنتخابات. (٥٢)

المطلب الثالث : الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية

وهي الأعمال الخاصة بعلاقة الدولة بالدول الاجنبية وممارسة نشاطها الدبلوماسي على الصعيد الدولي. وتعد من أهم الأعمال التي تدخل في دائرة أعمال السيادة والميدان الخصب لتطبيقها الذي لم يناع فيه أحد، والذي ظهرت فيه فكرة أعمال السيادة كونها تمثل المجال الأول الذي تتجلى فيه الدولة بأعتبارها سلطة حكم لا سلطة أدارة، وتظهر فيه السلطة التنفيذية لا بصفتها احدى السلطات الداخلية بل بصفتها ممثلة الدولة بأعتبار انها احد أشخاص الدولي العام (٥٣). فالقرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية أستعمالاً لسيادتها في المجال الدولي وفي نطاق أختصاصها الدستوري تكون ملزمة للقضاء من دون أعتراض. أذ ليس من المنطق تحويل المحاكم سلطة الفصل في المسائل المتعلقة بهذه الأعمال لعدم قدرتها على الأحاطة بها لمجرد النظر أليها من جهة ولما يترتب عن ذلك من نقل عبء المسؤولية التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية بخصوص أحكام الدستور، فضلاً لما قد ينشأ ذلك من تضارب بين موقف السلطة



الاخيرة والسلطة القضائية في الدولة الواحدة في مثل هذه الامور المهمة ذات الصلة بالمصلحة العليا، الى جانب الرغبة في منح السلطة التنفيذية الاستقلال والحرية في قيادتها العمل الدبلوماسي، وكون هذه الاعمال تقوم بها الحكومة بوصفها سلطة سياسية وأن في رقابة القضاء عليها مما لا يليق مع طبيعة ولاية السلطة القضائية، وهذا ما أستقر عليه القضاء في معظم الدول بما في ذلك فرنسا وأنكلترا ومصر وغيرها^(٥٤).

ألا انه ورغم تسليم الفقه الفرنسي بالمبدأ الذي أتبعه القضاء في أستبعاد الاعمال المتصلة بالعلاقات الدولية وشؤونه الخارجية من ولاية القضاء بأعتبارها المجال الطبيعي لأعمال السيادة. غير أن الفقهاء اختلفوا في تعليل أفلات هذه الاعمال من رقابة القضاء ، فالفقيه ميشو يرى ان عدم أختصاص القاضي الوطني بنظر المسائل المتعلقة بمدى ألتزامات دولية نحو سواها من الدولة يرجع الى ان قضاءه لا يمتد الى الدولة الاجنبية.^(٥٥)

الخاتمة

اولا : الاستنتاجات

نستنتج مما تقدم عدة امور اهمها :

١. تعد نظرية أعمال السيادة من اكثر المواضيع التي أثارت جدلاً فقهيّاً منذ نشأتها ولحد الآن وقد دفع هذا الجدل بعض الفقهاء إلى إنكار وجود نظرية أعمال السيادة ، حيث ذهب بعض الفقهاء في كل من فرنسا ومصر إلى أن نظرية أعمال السيادة لاوجود لها وان بعض الأعمال التي تستبعد من رقابة القضاء الإداري والتي يقال عنها أنها من أعمال السيادة هي أعمال لا تخضع لرقابة القضاء الإداري أعمالاً للقواعد العامة للاختصاص فأغلبية الأعمال في قائمة أعمال السيادة هي أعمال تمس سلطات ليست إدارية في حين أن القاضي الإداري هو قاضي المنازعات الإدارية

٢. ذهب جانب من الفقه الى تبرير أستبعاد أعمال السيادة من رقابة القضاء بصورة مطلقة يعود الى أعتبارات سياسية أي الفترة التي كان القضاء لأداري الفرنسي يعتنق معيار الباعث السياسي كون هذه الاعمال تصدرها الحكومة بمقتضى مهامها السياسية العليا مما يوجب معه منطقياً ان لا تراقب ألا من قبل سلطة سياسية أو ذات طابع سياسي (هيئة سياسية) تكون أكثر مرونة وتفهماً من الهيئات القضائية ولا تقف حجر عثره في سبيل تطور النظام السياسي بدعوى مراقبة المشروعية وأذا ما خضعت هذه الاعمال السياسية الى رقابة القضاء كان هذا الخضوع مدعاة لشل حركة الحكومة



٣. يعود الظهور الأول لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها إلى تاريخ تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى مرحلة القضاء البات أو المفوض وقبل هذا التاريخ كان مجلس الدولة يقوم بتوجيه الأوامر للإدارة ويحل محلها في ممارسة اختصاصها لأنه كان مجرد هيئة استشارية للإدارة وبالتالي فإن المجلس كان يعتمد في ممارسة سلطة توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها على تعيينه المباشرة لرئيس الدولة ، أما بعد استقلاله عن الإدارة وتمتعه بسلطة القضاء البات فإن المجلس اختار طوعية تقيد سلطاته في دعوى الإلغاء بعدد من القيود

٤. ومن النتائج التي ترتبت على السياسة التشريعية التي تبناها المشرعون في كل من مصر والعراق في النص على أعمال السيادة دون تحديد مفهوم هذه الأعمال تاركين للقضاء الإداري القيام بهذه المهمة ظهور حاجة ملحة إلى إيجاد معايير للتمييز بين أعمال السيادة وغيرها من أعمال الإدارة الأخرى ، وقد اجتهد الفقه في وضع عدة معايير لهذا الغرض مستنداً في ذلك على تفسير أحكام القضاء الإداري في مراحله المتعاقبة .

٥. كما حاول البعض من الفقه الحديث الى تفسير أمتناع القضاء العادي والأداري عن النظر في المنازعات المتعلقة بطائفة أعمال السيادة أنما يعود الى مجرد تطبيق قواعد الاختصاص القضائي وليس لأنها توصف بهذا الوصف وبمعنى آخر فإن عدم القبول الذي تواجه به أعمال السيادة على أنه تطبيق عادي للأوضاع الطبيعية في القضاء أالاداري وليس تطبيقاً لنظرية خاصة بعدم اختصاص القضاء الداخلي في المنازعات الناشئة في نطاق العلاقات الدولية والدبلوماسية مرجعه خضوع هذه العلاقات لقواعد القانون الدولي. وأن عدم قبول الطعن بالالغاء فيها يرجع الى طبيعة القضاء الداخلي. فهو اصلاً قاضي القانون الداخلي وليس القانون الدولي العام حيث يكون القضاء الدولي والمحاكم الدولية الجهة ذات الاختصاص بالنظر في المنازعات المتصلة بها وأن حدود اختصاص مجلس الدولة يتطابق تماماً مع حدود القانون الفرنسي ومنازعات القانون الدولي العام يجب أن تحمل ألى القضاء الدولي.

ثانيا : التوصيات

١- ألغاء جميع النصوص القانونية المانعة التي سلبت أغلب اختصاص القضاء الاداري بالنظر في المنازعات الناشئة عن الكثير من القرارات الادارية الصادرة من الادارة في مختلف الانشطة الادارية.. فهي الى جانب كونها معيبة من الناحية الدستورية لتجاوزها على استقلال القضاء ونيلها من حق التقاضي وبالتالي خرقها لمبدأ المشروعية فأنها تتال من الفكرة الاساسية التي يقوم عليها إنشاء القضاء الاداري. كجهة مستقلة عن القضاء العادي تعمل على أرساء المبادئ والحلول القانونية التي تأخذ بالاعتبار متطلبات العمل الاداري. حيث لم يعد مع وجود القضاء

رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة في القانون العراقي و المصري

الاداري مبرراً للأحتفاظ بتلك المظاهر الاستثنائية التي تحيل النظر في صحة القرارات والوامر الادارية لجهات ادارية غير قضائية. عاجزة عن أداء مثل هذه المهمة السامية والخطرة . هذا الى جانب أن كرامة الادارة وسمعتها يجب ان تملي عليها الخضوع لرقابة القضاء في كل ما تأتية من أعمال لأن في ذلك حماية لمبدأ المشروعية وللأدارة نفسها التي يجب ان تتوخى جادة الصواب فالنتيجة الطبيعية لهذه الحماية هو تقرير ثقة الافراد والادارة. وتبعاً لذلك نرى بوجود النص في الدستور على حضر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من رقابة القضاء مما يساعد ذلك على توفير الضمانة والحصانة معاً. ونأمل من محاكم القضاء المختصة في العراق الامتناع من العمل بأي نص قانوني يتعارض مع أحكام ومبادئ الدستور لعدم شرعيته قانوناً.

٢-أعادة النظر في الهيكل التنظيمي للقضاء الاداري وذلك بتوسيع هيئاته على شكل هرمي لتكون المرجع من دون غيرها في النظر في المنازعات الادارية كافة على أختلاف صورها ولمراحل التقاضي المتدرجة كافة ذلك ان التنظيم الهرمي يتيح للقضاء الاعلى فرص كثيرة للأطلاع على أجتهدات مختلفة من محاكم القضاء الاداري المتعددة. ومن اجل أكمال العناصر اللازمة للهيكل التنظيمي للقضاء الاداري في العراق بأعتبره قضاء مستقلاً ومتخصصاً في مجال النشاط الاداري وفاعلاً في أرساء القواعد والمبادئ القضائية التي من شأنها ان تساعد على تفسير ووحدة النصوص القانونية وفرضه على السلطات العامة .

٣-وضع قواعد وإجراءات إدارية خاصة تتفق وتتلائم مع خصوصية المنازعة الادارية و العلاقة بين اطرافها ومهمة القضاء الاداري من دون الاعتماد كلياً على قواعد المرافعات المدنية حيث تتميز قواعد التقاضي في هذا المجال ضمان حقوق اطراف النزاع وتقلص التباين الموجود بين مركز الادارة متخذ القرار المطعون فيه وبين الفرد (الطرف الاول في الخصومة) اضافةً لما تتميز به هذه الاجراءات من طابع تخصص تجعل القاضي الاداري موجهاً لأجراءات الخصم من حيث من سيقع عليه عبء الاثبات مع القدرة على نقل هذا العبء الى الطرف الاخر وفق سير الدعوى ولما يستطيعه اطراف الخصومة تحضيره من الادلة والمستندات الى جانب الأسلوب التحفظي الذي يتبعه القاضي الاداري بهدف الموازنة بين مصالح طرفي الخصومة يتيح لهما حسم النزاع من دون تدخله. فقواعد الاثبات قد بنيت على اساس إعطاء القاضي الاداري دوراً فعالاً وإيجابياً في البحث عن الادلة وتكليف الإدارة بتقديمها وأعتبر امتناعها قرينة ضدها تؤيد ادعاء المدعي.



أملنا ان نكون قد أصبنا الحقائق وشخصنا العيوب وأفصحنا الرأي بما يخدم مسيرة القضاء الاداري عامة ويرقى بمستوى قضائنا الاداري الحديث خاصة. ومن الله التوفيق.

الهوامش

- (١) ابراهيم المنجي، الطعن بالنقض الاداري، منشأة المعارف الاسكندرية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٥، ص ١٢١
 - (٢) الشرقاوي، سعاد، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١١٢، ١١١.
 - (٣) علاوي، ماهر صالح، القرار الإداري، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٧٧.
 - (٤) عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤، ص ٨٤
 - (٥) فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٦، ص ١٢٢
 - (٦) المصدر نفسه، ص ١٩٣
 - (٧) انسام علي عبد الله احمد الصائغ، العنصر الشخصي للاختصاص في القرار الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ١٥٦
 - (٨) حامد مصطفى، مبادئ القانون الاداري في العراق، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢١٢
 - (٩) المصدر نفسه، ص ٢١٣
 - (١٠) احمد كمال الدين موسى، نظرية الاثبات في القانون الاداري، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩، ص ٧٠
 - (١١) حنا ابراهيم نده، القضاء الاداري في الاردن، دار المحجة، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٤٧
 - (١٢) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المازعات الادارية، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦٧
 - (١٣) سعاد الشرقاوي، المنازعات الادارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٨٠
 - (١٤) سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٠٠
 - (١٥) سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ١٠١
 - (١٦) سمير يوسف البهي، اجراءات الدعوى الادارية، الطبعة الاولى، ٢٠١٠، ص ١٤٤
 - (١٧) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤، ص ٢٣
 - (١٨) رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، ص ٣٨.
 - (١٩) رافع شبر، النظام الدستوري في العراق، مذكرات مطبوعة بالرونيو، كلية القانون، جامعة بابل، بلاسنة طبع. ص ١٧٠.
 - (٢٠) أنشئ ديوان التدوين القانوني بالقانون رقم (٤٩) الذي صدر بتاريخ ١٩٣٣/٧/١١ ودخل حيز النفاذ في ١٩٣٣/٨/٣. والغرض من إنشائه لتحقيق هدفين هما :
١. تدقيق اللوائح القانونية والأنظمة من قبل مؤسسة مختصة، وإبداء الملاحظات نحو أساسها ومبادئها، وعدم إعطاء مجال لتعارضها مع القانون الأساسي والقوانين الأخرى، وذلك قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء، ليكون المجلس على علم من الأخطاء والنواقص التي قد تشوب اللوائح، ولتكون القوانين والأنظمة متقنة من حيث مبادئها وصياغتها.



٢. إبداء الرأي والمشورة نحو النقاط القانونية التي تتزود فيها الوزارات والدوائر التابعة لها بغية الاسترشاد بأرائه . عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، . ص ٢٧٠ .
- (٢١) طلبت وزارة المالية بكتابها المرقم ٨٣٠ والمؤرخ في ١٠/٨/١٩٥٠ إصدار مرسوم لإعفاء فوائد قروض من ضريبة الدخل ، فأبدى الديوان الرأي التالي :
- (أن الفقرة الثالثة من المادة السادسة والعشرين من القانون الأساسي التي نصها " إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام العام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة الخ " صريحة فيما يجوز تشريعه بمرسوم . ولما كان موضوع لائحة مرسوم لإعفاء فوائد = قروض من ضريبة الدخل غير داخل في عدد الجمل الثلاث في الفقرة الآنف الذكر فلا يجوز سنه بمرسوم . وعليه لا يجوز الإعفاء من الضريبة بمرسوم بل يجب بقانون .
- ولا يجوز الاستناد في سن مرسوم إلى القانون ، وإنما يجب أن يستند المرسوم إلى القانون الأساسي) . إلا أن وزير العدلية لم يوافق على هذا الرأي . ولما لم يسعف الديوان برأي يوافق هوى الحكومة أجاب الوزير (أؤيد الرأي الذي أثبتته في الورقة المرفقة والممضاة من قبلي ، يكتب بهذا) .
- وهكذا فانه كتب إلى رئاسة ديوان مجلس الوزراء حسب رأي وزير العدلية ، أي انه أجاب بنفسه دون إحالة السؤال إلى ديوان التدوين . عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، . ص ٢٧٠ .
- (٢٢) فاروق احمد خماس ، الرقابة على اعمال الإدارة. ص ٥٠. عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، ص ٢٩٥.٢٩٤ .
- (٢٣) ذكره ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، . ص ١٧٢ .
- (٢٤) تختلف نظرية اعمال السيادة عن نظرية الظروف الاستثنائية في عدة اوجه . منها من حيث رقابة القضاء ، إذ أن الأولى تمنع القضاء من مباشرة رقابته على الأعمال التي تدخل ضمن نطاقها . أما الثانية فإنها لا تمنع من الرقابة القضائية بل إن الرقابة هنا تكون على أساس المشروعية الاستثنائية .
- كما إن نظرية أعمال السيادة تتصف بالدوام . بينما نظرية الظروف الاستثنائية تتصف بأنها دائماً مؤقتة . يُنظر في الاختلاف بين النظريتين المذكورتين . عبد الفتاح ساير داير ، . ص ١٣٤.١٣٦ .
- (٢٥) ذكره علي نجيب حمزة ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠١ . ص ١٦١ .
- لقد علمنا من دراستنا في الفصل الأول من هذه الرسالة لرقابة القضاء العادي العراقي للقرارات الإدارية ، إن القضاء العادي لا يلغي القرارات المعيبة بل يكتفي بمنع المعارضة فقط والتعويض إذا استلزم الأمر ذلك .
- (٢٦) ذكره عبد الأمير محسن مغير ، سلطة الإدارة في إصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٨٠ . ص ٣٤٢ .
- (٢٧) مجلة العدالة،مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل،العدد الثالث (تموز . أب . أيلول) ، ٢٠٠١ . ص ١١٣
- (٢٨) عبد الباقي محمود ، . ص ١٠١ .
- (٢٩) وبموجب الفقرة (خامساً أ) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة فان الإجراءات الصادرة من رئيس الجمهورية تطبيقاً لحالة الطوارئ تعد من اعمال السيادة .



- (٣٠) ذكره عبد الفتاح ساير داير، ص ٧٠٧. وقد تكرر نفس النص في المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٩) لسنة ١٩٤٩. المصدر نفسه.
- (٣١) يُنظر في انتقادات البرلمان عبد الفتاح ساير داير، ص ٧١٧.٧١٤.
- أما انتقادات الفقه، يُنظر طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، ص ٩٧.
- عبد الفتاح ساير داير، ص ٧١٨. عثمان خليل، القانون الإداري، ص ٨٦. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ص ٩٢.
- (٣٢) عبد الفتاح ساير داير، ص ٧٠٧.
- (٣٣) ومن هذه القيود والتي تناولتها بالدراسة في الفصل السابق، ما يعرف في فرنسا بأعمال الحكومة.
- (٣٤) يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٩.
- (٣٥) أورده احمد عبد الرحمن شرف الدين ومحمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٤٠١.
- (٣٦) أورده طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٩.
- (٣٧) أورده سعد عصفور، و محسن خليل، مصدر سابق، ص ٨١.
- (٣٨) وتذهب الغالبية العظمى من فقهاء القانون الإداري إلى اعتبار مبدأ عدم الحلول بمثابة معيار أو فيصل للتفرقة بين دعوى الإلغاء والدعوى الإدارية الأخرى أو ما يسمى بدعوى القضاء الكامل، على أساس أن قاضي الإلغاء تتحصر سلطاته في الحكم بإلغاء القرار الإداري إذا ما ثبت له عدم مشروعيته، دون أن يملك أي سلطة في ترتيب نتائج هذا الإلغاء، في حين أن القاضي الإداري، في دعوى القضاء الكامل يملك ترتيب مثل هذه النتائج ولذلك فإن سلطاته لا تحدد في الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية تصرف الإدارة المطعون فيه وإنما يستطيع القاضي أن يعدل في تصرف الإدارة أو يحكم عليها بالتعويض ومن أمثلة دعاوى القضاء الكامل في فرنسا الدعاوى المتعلقة بالانتخابات ودعاوى المطالبة بالتعويض والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وهكذا فإنه بحسب رأي أصحاب هذا الاتجاه لا يعتبر مبدأ حظر الحلول مبدأ عاماً لكل الدعاوى الإدارية.
- (٣٩) حسن السيد بسيوني، مصدر سابق، ص ٣٣٩.
- (٤٠) حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧.
- (٤١) أورده سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص ١٠١١.
- (42) Gustave Peiser : droit administratif, mementos dalloz, Toulouse, 1993, p.210.
- (٤٣) أورده سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص ١٠١٥.
- (٤٤) يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص ٨.
- (٤٥) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة- دار العارف، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٦٢.
- (٤٦) ابراهيم طه الفياض، مسؤوليه الاداره عن اعمال موظفيها في العراق: دراسه مقارنه -مطبعة عبدو انور -دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٠٠.
- (٤٧) المصدر نفسه، ص ١٠١.

- (٤٨) حسن محمد علي حسن البنان- تحصين بعض القرارات الادارية من رقابة القضاء ،دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون- جامعة الموصل سنة ٢٠٠١ ،ص ٣٧ .
- (٤٩) المصدر نفسه ، ص ٣٨
- (٥٠) اعاد علي حمود القيسي ، القضاء الاداري وقضاء المظالم - الطبعة الاولى ،دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع ،عمان ٢٠١٢ ، ص ٢١٣
- (٥١) اعاد علي حمود القيسي ، القضاء الاداري وقضاء المظالم - ص ٢٠٠
- (٥٢) اعاد علي حمود القيسي ،الوجيز في القانون الاداري ،الطبعة الاولى ،دار وائل للنشر ،عمان ،٢٠٠٩ ، ص ١٥٤
- (٥٣) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و احكام القضاء الاداري اللبناني ،مجلس شوري الدولة -الدار الجامعية لطباعة والنشر -بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ١٧٨
- (٥٤) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري ،تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ،بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ٧٦
- (٥٥) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري ،تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ،بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ٧٩

المصادر

الكتب :

١. ابراهيم المنجي ، الطعن بالنقض الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ط ١ ، ٢٠٠٥ .
٢. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
٣. سعاد الشراوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
٤. سعد عصفور ومحسن خليل ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠١٤ .
٥. عدنان عمرو ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط ٢ ، ٢٠٠٤ .
٦. فاروق احمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٦ .
٧. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
٨. حامد مصطفى ، مبادئ القانون الاداري في العراق ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ٢٠١٠ .
٨. احمد كمال الدين موسى ، نظرية الاثبات في القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٩ .
٩. حنا ابراهيم نده ، القضاء الاداري في الاردن ، دار المحجة ، بيروت ، ٢٠١٤ .
١٠. حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المازعات الادارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
١١. سعاد الشراوي ، المنازعات الادارية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ .
١٢. سامي جمال الدين ، الرقابة على اعمال الادارة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٢ .
١٣. سمير يوسف البهي ، اجراءات الدعوى الادارية ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٠ .
١٤. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .
١٥. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار مطابع الشعب ، ١٩٦٥ .
١٦. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩١ .



١٧. علي حمود القيسي ، القضاء الاداري وقضاء المظالم - الطبعة الاولى ،دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع ،عمان ٢٠١٢ .
١٨. علي حمود القيسي،الوجيز في القانون الاداري،الطبعة الاولى،داروائل للنشر ،عمان ، ٢٠٠٩ .
١٩. جعفر ناصر حسين، المحاكم الادارية في العراق، مجلة القضاء، العدد الرابع، ١٩٨٧ .
٢٠. سامي جمال الدين ،الرقابة على أعمال الإدارة- دار العارف،بيروت ، ٢٠٠٩ .
٢١. رمزي طه الشاعر،النظرية العامة للقانون الدستوري،مطابع دار السياسة، الكويت، ٢٠١٢ .
٢٢. ابراهيم طه الفياض ، مسؤوليه الاداره عن اعمال موظفيها في العراق :دراسه مقارنه -مطبعه عبدو انور - دار النهضة العربية ،القاهره ، ٢٠١٤ .
٢٣. سامي جمال الدين،الرقابة على أعمال الإدارة- دار العارف، بيروت، ٢٠٠٩ .
٢٤. رمزي طه الشاعر،النظرية العامة للقانون الدستوري،مطابع دار السياسة ،الكويت ، ٢٠١٢ .
٢٥. حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
٢٦. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة،دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
٢٧. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
٢٨. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و احكام القضاء الاداري اللبناني ،مجلس شورى الدوله -الدار الجامعيه لطباعة والنشر -بيروت ، ٢٠٠٧ .
٢٩. أبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري،تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة،الدار الجامعية للطباعة والنشر،بيروت ، ٢٠١٤ .
٣٠. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري ،تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة،الدار الجامعية للطباعة والنشر،بيروت، ٢٠١٤ .
٣١. احمد محمود جمعه ، اختصاص القضاء الاداري بالمنازعات الاداريه للأفراد و تطبيقاتها في العمل - منشأة المعارف بالاسكندريه ، ٢٠٠٩ .

رسائل و اطاريح

١. انسام علي عبد الله احمد الصائغ،العنصر الشخصي للاختصاص في القرار الاداري،دراسة مقارنة،رسالة ماجستير ،كلية القانون،جامعة الموصل، ٢٠٠١ .
٢. علي نجيب حمزة ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بابل، ٢٠٠١ .
٣. عبد الأمير محسن مغير،سلطة الإدارة في إصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها (دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير،كلية القانون والسياسة،جامعة بغداد، ١٩٨٠ .

٤. رافع شبر ، النظام الدستوري في العراق ، مذكرات مطبوعة بالرونيو ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بلا سنة طبع .

٥. خضير يوسف عكوي ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري، رسالة ماجستير، قدمت الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٦.

المجلات

١. مجلة العدالة، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل، العدد الثالث (تموز. أب. أيلول)، ٢٠٠١ .

القوانين و التشريعات

١. رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق.

٢. Gustave Peiser: droit administratif, mementos dalloz, Toulouse, 1993 , p.210.

Sources

Books:

1. Ibrahim Al-Manji, Appeal by Administrative Cassation, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1st ed., 2005.
2. Ramadan Muhammad Battikh, Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2002.
3. Suad Al-Sharqawi, Al-Wajeer in Administrative Judiciary, Vol. 1, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2012.
4. Saad Asfour and Mohsen Khalil, Administrative Judiciary, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 2014.
5. Adnan Amr, Administrative Judiciary, Annulment Judiciary, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 2nd ed., 2004.
6. Farouk Ahmed Khammas, Supervision of Administrative Actions, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, University of Mosul, 2006.
7. Muhammad Hassanein Abdel Aal, The Concept of Reason in Administrative Decisions and Annulment Suits, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2011. Hamid Mustafa, Principles of Administrative Law in Iraq, Al-Ahliya Printing and Publishing Company, Baghdad, 2010.
8. Ahmed Kamal El-Din Musa, The Theory of Evidence in Administrative Law, First Edition, 2009.
9. Hanna Ibrahim Nadda, Administrative Judiciary in Jordan, Dar Al-Mahjah, Beirut, 2014.
10. Hassan Al-Sayed Bassiouni, The Role of the Judiciary in Administrative Disputes, Alam Al-Kutub, Cairo, 2008.
11. Suad Al-Sharqawi, Administrative Disputes, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1976.
12. Sami Gamal Al-Din, Supervision of Administrative Actions, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1982.
13. Samir Youssef Al-Bahi, Administrative Litigation Procedures, First Edition, 2000.
14. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, The General Theory of Administrative Decisions: A Comparative Study, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1984.
15. Abdul Rahman Nourjan Al-Ayyubi, Administrative Judiciary in Iraq: Present and Future, Dar Matabi' Al-Shaab, 1965.
16. Maher Saleh Allawi Al-Jubouri, Administrative Decisions, Dar Al-Hikma for Printing and Publishing, Baghdad, 1991.





17. Ali Hamoud Al-Qaisi, Administrative Judiciary and Grievance Justice - First Edition, Dar Wael for Printing, Publishing, and Distribution, Amman, 2012.
18. Ali Hamoud Al-Qaisi, A Concise Guide to Administrative Law, First Edition, Dar Wael Publishing, Amman, 2009.
19. Jaafar Nasser Hussein, Administrative Courts in Iraq, Judiciary Magazine, Issue Four, 1987.
20. Sami Jamal Al-Din, Supervision of Administrative Actions, Dar Al-Aref, Beirut, 2009.
21. Ramzi Taha Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, Dar Al-Siyasa Press, Kuwait, 2012.
22. Ibrahim Taha Al-Fayyad, The Responsibility of the Administration for the Actions of its Employees in Iraq: A Comparative Study, Abdo Anwar Press, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2014.
23. Sami Jamal Al-Din, Supervision of Administrative Actions, Dar Al-Aref, Beirut, 2009.
24. Ramzi Taha Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, Dar Al-Siyasa Press, Kuwait, 2012.
25. Hamdi Ali Omar, The Authority of the Administrative Judge to Issue Orders to the Administration, A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003.
26. Yousry Muhammad Al-Assar, The Principle of Prohibiting the Administrative Judge from Issuing Orders to the Administration and the Prohibition of Replacing Them and Its Modern Developments, A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2000.
27. Ta'ima Al-Jarf, Judicial Oversight of Public Administration Acts: Cancellation Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1984.
28. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Principles and Rulings of Lebanese Administrative Judiciary, State Shura Council - University House for Printing and Publishing - Beirut, 2007.
29. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Constitutional Law: Analysis of the Egyptian Constitutional System in Light of General Constitutional Principles, University House for Printing and Publishing, Beirut, 2014.
30. Ibrahim Abdel Aziz Sheha, Constitutional Law, Analysis of the Egyptian Constitutional System in Light of General Constitutional Principles, University House for Printing and Publishing, Beirut, 2014.
31. Ahmed Mahmoud Gomaa, The Jurisdiction of the Administrative Judiciary in Administrative Disputes of Individuals and Their Applications in Work, Maaref Establishment, Alexandria, 2009.

Theses and Dissertations

1. Ansam Ali Abdullah Ahmed Al-Sayegh, The Personal Element of Jurisdiction in Administrative Decisions, A Comparative Study, Master's Thesis, College of Law, University of Mosul, 2001.
2. Ali Najib Hamza, Administrative Control Powers in Exceptional Circumstances (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2001.
3. Abdul Amir Mohsen Mugheer, The Authority of the Administration to Issue and Oversee Regulatory Decisions (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law and Politics, University of Baghdad, 1980.

4.Rafi Shabr, The Constitutional System in Iraq, Roneo-printed memoirs, College of Law, University of Babylon, no date.

5.Khadir Yousef Akobi, The Position of the Iraqi Judiciary on Oversight of Administrative Decisions, Master's Thesis, submitted to the College of Law, University of Baghdad, 1976.

Journals

1 .Justice Magazine, a quarterly magazine published by the Ministry of Justice, Issue Three (July-August-September), 2001.

Laws and Legislation

1.Raad Al-Jaddah, Constitutional Legislation in Iraq.

2.Gustave Peiser: Administrative Law, Mementos Dalloz, Toulouse, 1993, p. 210.

