مجلة رسالة الحقوق ISSN-2032-2075

الإصدار (17) العدد الثالث
يوليو – أغسطس – سبتمبر 2025

مدى قابلية الطعن في القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية

The effectiveness of appealing non-final decisions in administrative cases

بحث مقدم من قبل
أ.م.د أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي
asmaa.mahdi@uokerbala.edu.iq

جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة:
إن سيادة العدالة وحماية مبدأ المشروعية من الغايات الجليه التي تهدف إليها النظم القانونية والقضائية ولتحقيق هذه الغاية يتطلب صحة الأحكام القضائية من الشوائب والمثالب ولا يتعدى ذلك إلا بفسح المجال لمراجعة هذه الأحكام والتأكد من سلامتها ويكون ذلك بإتاحة الفرصة أمام الأطراف غير المعتقدين بصحة هذا الحكم أو القرار للطعن به أمام الجهات المختصة. أن الطعن في القرارات (الأحكام) الإدارية لا تقل أهميتها عن أهمية الدعوى الإدارية ذاتها وذلك لوظيفتها في إرساء مبادئ العدل والإنصاف لتكون هذه الثمرة الصحيحة للطعن في الأحكام الفاصلة في الدعوى الإدارية. لكن هناك كثير من القرارات تصدرها المحكمة من أجل تسهيل إجراءات التقاضي وصولاً إلى المرحلة النهائية التي تتكلل بحسم النزاع وإنهاء الدعوى باصدار الحكم، وتسمى هذه القرارات بالقرارات الإعدادية أو القرارات غير الفاصلة في الدعوى، وهذه الأخيرة لا يطعن بها على انفراد إلا مع الحكم أو القرار الفاصل وفي كثير من الأحيان فان آثار الطعن بالحكم الفاصل لا تمتد إلى القرار غير الفاصل فتكون الغاية المرجوة مفقودة من الطعن بالحكم الفاصل اذا كان المقصود من الطعن القرار غير الفاصل ، لذا تبحث هذه الدراسة في مدى امكانية الطعن في القرارات التي لا تفصل بصوره نهائية في الدعوى وانما تكون هذه القرارات إعدادية الغرض منها التهيئه لإصدار الحكم الحاسم في الدعوى.
الكلمات المفتاحية:- القرار التحضري، القرار النهائي ، القرار غير النهائي ،الطعن.

Abstract
The rule of justice and protection of legitimacy principle are lofty goals aimed at by all legal and judicial systems. Which requires that judicial decisions be free from defects and flaws. This cannot be happened except by providing space for reviewing these decisions and ensuring their veracity. By allowing these decisions to be appealed by the parties to the lawsuit. Appealing administrative decisions is not less important than filing a lawsuit. There are many decisions issued by the court to facilitate the litigation process until it reaches the final stage, which culminates in resolving the dispute and ending the case with the issuance of a judgment. The appeal against it shall not be submitted separately, but must be submitted with the final decisions. In many cases, the effects of appealing a final judgment do not extend to a non-final decision, and thus the desired goal of appealing a final judgment is lost if the purpose of the appeal is the non-final decision. Therefore, this study examines the possibility of appealing non-final decisions, which are rather preparatory decisions. Their purpose is to prepare for the issuance of a final judgment in the case.
Keywords: preparatory decision, final decision, non-final decision, appeal.

المقدمة

منح المشرع عدة ضمانات للحفاظ على المراكز القانونية وإسترجاع الحقوق المسلوبة، ومن أهم تلك الضمانات اللجوء إلى القضاء وكفالة حق التقاضي وصيانة مبدأ العدالة، لذا فلكل شخص سواء كان طبيعياً أم معنوياً حق التقاضي من أجل حماية حقوقهم واسترجاعها في حالة ما اذا أصابها ضرر كذلك لم تقف تلك الضمانات القانونية عند حد تقديم الدعوى واصدار حكم حاسم بها، فاذا كان اطراف الدعوى بعد صدور الحكم غير مقتنعين به فلهم حق الطعن به ويمتد هذا الحق في بعض الاحيان الى الغير الخارج عن الدعوى اذا أصابه ضرر من الحكم، ويقدم الطعن أمام المحكمة الأعلى للوصول إلى وجه الحقيقة ومرآة العدل. لكن هذه الإجراءات الأخيرة توجه إلى الحكم الفاصل في الدعوى الذي يحسم النزاع في الخصومه فما بال القرارات التي تصدرها المحكمة أثناء نظر الدعوى ولا ينتج عنها حسم الدعوى بل الغاية من إصدارها لتسهيل عملية الفصل في الدعوى الإدارية وتسمى هذه القرارات بالقرارات غير الفاصلة، ولكون هذه القرارات غير فاصلة فلا يمكن الطعن بها بصورة مستقلة فما الطريق الذي يسلكه المتضرر من تلك القرارات، وهل يوجد طريق اخر يتمكن المتضرر من هذه القرارات الطعن بها؟ لذا سنسعى في هذه الدراسة إلى توضيح مفهوم القرارات غير الفاصلة وأنواعها وبيان مدى إمكانية الطعن بها في حالة اذا ما تضرر اطراف الدعوى منها.

أهمية الدراسة

تكمن أهميه دراسة موضوع "الطعن في القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية"من الناحية العملية في تسليط الضوء على الضمانات القانونية المتاحة امام المتضرر من القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية ببيان الطرق والاساليب الممكنة للتصدي لهذه القرارات غير المشروعة والتي كانت مسنداً ترتكز اليه المحكمة عند اصدارها القرار الفاصل، وتتمثل هذه الطرق بكيفية الطعن بهذه القرارات امام الجهة القضائية المختصة بغية تحقيق العدل والانصاف. أما من الناحية العلمية فأنها تعد مرجعاً علمياً أكاديمياً بالنسبة للمهتمين في مجال الدراسات القانونية لا سيما في مجال التقاضي الاداري.

مشكلة الدراسة

لكي تتوصل المحكمة الى كلمتها الأخيرة التي تتكلل بالقرار القضائي الفاصل في الدعوى الإدارية وفي سبيل ذلك فانها تتبع وتتخذ عدة إجراءات وقرارات غير فاصلة تؤدي الى عملية بناء الحكم الفاصل وتهيئة إصداره، وهذه الاجراءات تكون ذات أهميه جوهريه ومؤثره في تكوين قناعة القاضي ومساعدته على بيان الحقيقة وصولاً للنطق بالحكم النهائي، فالسؤال الذي يدور هنا هو ما السبيل أمام من تضرر من هذه الاجراءات والقرارات غير الفاصلة بالدعوى اذا كانت هذه الاجراءات غير مشروعة؟، حيث إننا نجد أن القانون أتاح لمن تضرر من القرارات الفاصلة والتي تكون غير صحيحة ومخالفة للقانون الطعن بها امام الجهة القضائية المختصة، ولكن في بعض الأحيان تكون القرارات غير الفاصلة هي المخالفة للقانون وغير المشروعة، فهل نجد باب الطعن مفتوح ضد هذه القرارات كما هو الحال بالنسبة للقرارات الفاصلة؟ بوجه أدق الإجراءات التي إتخذتها المحكمة اثناء سير الدعوى وصولاً للنطق بالحكم وإصداره والتي شابتها شائبة وجعلتها معيبة وخاطئة وترتب عليها إصدار الحكم الفاصل فهل يمكن الطعن بها؟ لذا تدور مشكلة البحث حول إمكانية الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية التي يصدرها القاضي من أجل تسهيل الوصول إلى الحكم النهائي.

منهجية الدراسة

ان المنهجية المتبعة في هذا البحث هو المنهج التحليلي بالنسبة إلى النصوص القانونية التي تضمنت القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية (القرارات الإعدادية) والأحكام القضائية التي تناولت هذه القرارات كذلك استعان الباحث بالمنهج الوصفي في أجزاء البحث مع المنهج المقارن(فرنسا،ومصر) في بعض المواضع منه.

خطة البحث:-

قُسِمت خطة البحث إلى ثلاثة مطالب كما هو مبين ادناه:-

المطلب الاول:- مفهوم القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية

الفرع الاول:- تعريف القرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

الفرع الثاني:- انواع القرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

الفرع الثالث:- تمييز القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية عن القرارات الفاصلة

المطلب الثاني:- مفهوم الطعن بالقرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

الفرع الاول:- تعريف الطعن

الفرع الثاني:- مسوغات الطعن

الفرع الثالث:- الجهة المختصة بالنظر في الطعن

المطلب الثالث:- طرق الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية

الفرع الاول:-الطعن بصورة مستقلة (الطعن المباشر)

الفرع الثاني:- الطعن بصورة غير مستقلة (الطعن غيرالمباشر)

الخاتمة:- تتضمن النتائج والتوصيات

المطلب الاول:- مفهوم القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية

إن خاتمة مسار المنازعة الإدارية وجوب صدور حكم أو قرار قضائي إداري لإنهائها والذي يعد عنواناً للعمل القضاء وبيان لحقيقه العدالة لذا فمن المتفق عليه بالنسبه للمنازعه الإدارية التي يتم تقييدها في سجل القضاء الإداري وكانت متحققه فيها شروطها الشكليه والموضوعيه فتكون نتيجتها صدور حكم قضائي لإنهائها. وذهب بعضهم إلى مد غطاء مفهوم مصطلح الحكم القضائي إلى أي قرار أوإجراء تتخذه المحكمة وفقا للقواعد القانونية المقرره لذلك في خصومه ما، سواء كان في موضوع الخصومه أوفي أية مسألة إجرائيه اتخذتها المحكمة أثناء سير الدعوى.[1] وعلى هذا المنطلق نبين في الفرع الاول تعريف القرارت غيرالفاصلة في الدعوى الإدارية ثم نوضح انواعها خاتمين المطلب بتمييزها عن القرارات الفاصلة.

الفرع الاول:- تعريف القرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

إن معرفة مفهوم القرارات غير الفاصلة بالدعوى يحتم علينا معرفة مفهوم الحكم أو القرار القضائي بشكل عام وبعد ذلك نتطرق إلى تعريف القرار غير الفاصل بشكل خاص.والمقصود بالحكم أو القرار القضائي الإداري بانه:" الحكم الصادر بنظر منازعة تكون دائما الادارة طرفاً فيها فالحكم الإداري هو قرار تصدره جهه قضائيه إداريه مشكلة وفقاً للقانون للفصل فيما يعرض عليها من منازعات وفقا للإجراءات المقررة قانوناً بحكم ينهي الخصومه بحيث تستنفذ المحكمة ولايتها بإصداره فيستوي في ذلك أن يصدر هذا القرار عن محكمة منحها القانون الدور القضائي في المنازعات"[2] أما بالنسبة إلى القرار غير الفاصل فعرّف بأنه:" قرار وقتي يصدره القاضي في الأحوال المنصوص عليها في القانون بناءً على طلب أحد الخصوم وفي غيبة الخصم الأخر وأن لا يمس أصل الحق"[3] واختلفت الالفاظ التي تطلق على هذه الأحكام القضائية من قبل المشرع ففي فرنسا نجد قانون المرافعات الفرنسية يضفي لفظه "الحكم" على الأحكام النهائيه الصادره عن المحاكم الابتدائية والتجارية والجزائية وأما بالنسبة إلى أحكام محكمة الاستئناف والنقض فيطلق عليها بـ "القرار" أما الأحكام الصادرة من القضاء المستعجل فيطلق عليها لفظه "الأمر"[4]. وأما في مصر فأن مصطلح "الحكم القضائي" يطلق على الأحكام الصادرة في الخصومة بغض النظر عن كونه حكماً قطعياً في موضوع الدعوى أو شمل مسأله إجرائيه منها ويمتد هذا المصطلح ليشمل كل الأحكام التحضيرية أو التمهيدية مما يعني ان الحكم القضائي قد ينظر إليه من الناحية العضوية ليتسع ويشمل جميع القرارات التي تصدرها المحكمة اثناء نظر الخصومه أو في نهايتها وقد ينظر إليها من الناحيه الشكليه فيشمل القرارات التي تصدرها المحكمة بإتباع إجراءات معينه في خصومه ما.[5] اما بالنسبه إلى المشرع العراقي فقد ميز بين لفظة الحكم ولفظة القرار حيث أطلق مصطلح الحكم على القرار الذي تصدره المحكمة ويكون منهي للخصومه باصداره أما بالنسبة إلى الإجراء الذي تتخذه المحكمة قبل الفصل في الدعوى ولا يترتب عليه انهاء النزاع لكن الغرض منه هو تسهيل سير المحاكمة فيسمى بالقرار.[6] اما القضاء الإداري في العراق فتارة نجده يطلق لفظ الحكم على القرارات التي تصدر عن المحاكم الإدارية (محكمة القضاء الإداري، محكمة قضاء الموظفين) وتارة اخرى يطلق لفظ القرار عليها حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا[7] " ..... فاصدرت محكمة القضاء الإداري **قرارها** المؤرخ في 2017/7/17 يتضمن الغاء الأمر المطعون فيه على أساس عدم استناد الأمر المطعون فيه لأحد الأسباب الموضوعية المحددة قانوناً....." وفي موضع آخر اطلق لفظ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري "..... فقد اصدرت محكمة القضاء الإداري **حكمها** باعتبار المدة المطالب بها مدة إعتقال لاسباب سياسية....."[8] مما يعني إن لفظ الحكم والقرار وجهان لعملة واحدة على الرغم من وجود بعض الاختلاف بينهما. بينما الفقه القانوني فقد تبنى مفهومان للحكم القضائي أحدهما مفهوم عام وواسع والاخر ذو مفهوم خاص وضيق ويتضمن المفهوم الواسع جميع ما يصدر عن القاضي في الخصومه الإدارية من قرارات مما يعني شمول كل القرارات التي تصدر عن المحكمة سواء كانت هذه القرارات حاسمه للخصومة أم كانت ممهدة للسير في الدعوى.[9] وعُرّف الحكم وفقا إلى هذا المفهوم بأنه "كل إعلان لفكر القاضي في استعماله لسلطته القضائية وذلك ايا كانت المحكمة التي اصدرت الحكم وايا كان مضمونه ما دام استعمالاً لسلطة القاضي الولائية"[10] وعرف الحكم القضائي ايضاً بمفهومه الواسع بانه "القرار الصادر من المحكمة سواء كانت محكمة موضوع ام محكمة الامور المستعجله ام محكمة ام قاضي التنفيذ في الدعوى المعروضه عليها سواء ماتعلق بجانبها الاجرائي ام بمدى صلاحيتها للنظر بالدعوى أم بمدى صلاحيتها للفصل في الجانب الموضوعي للدعوى"[11] لو نظرنا إلى القرارات الإعدادية من خلال هذه التعاريف لوجدنا إنه من المستطاع أن تدخل ضمن مفهوم الحكم وذلك لانها تمثل أحكاماً قضائية صادرة من المحكمة لان صياغة هذه التعاريف لمفهوم الحكم يضم تحت مظلته جميع القرارات والاوامر التي تتخذها المحكمة أو القاضي بغض النظرعن كونها فاصلة في الدعوى ام لا ويلاحظ على المفهوم الواسع على الحكم انه غير مقتصر على الحكم النهائي الفاصل في موضوع الدعوى بل يمتد ليشمل كل القرارات والاوامر التي تصدرها المحكمة عند نظرها في الدعوى وسواء كانت هذه القرارات حاسمة لموضوع الدعوى ام كانت ممهده لها وايا كان اختلاف المحاكم التي صدرت منها. لكن هذه النظرة الواسعة تجاه مفهوم الحكم من حيث كون لفظة الحكم لا يطلق فقط على الحكم الفاصل بالدعوى وانما يمتد ليشمل جميع القرارات والاوامر التي يصدرها القاضي سواء كانت حاسمة ومنهية للنزاع موضوع الدعوى ام انها كانت ممهدة لاصدار الحكم الحاسم حيث انتقدت هذه النظرة معللين انتقادهم بان الحكم لا يمكن عَدّهُ مثل القرار الذي يصدره القاضي خلال السير في الدعوى ولا ينتهي بموجبه النزاع وان الحكم له خصائصه التي يتميز بها عن غيره من الإجراءات الاخرى التي تتخذها المحكمة أثناء سير الدعوى وأهمها حسمه لموضوع الدعوى المعروضه وصدوره من محكمة مختصه بموضوع الدعوى، وبالتالي فأنه لا يميز بين القرار الفاصل في الدعوى والقرار غير الفاصل.[12] اما المفهوم الضيق للحكم فعرفه البعض بأنه

"قرار المحكمة الحاسم للنزاع المعروض أمامها"[13] ويلحظ على هذا التعريف انه جاء موجزاً واقتصر على الجانب الموضوعي وهو حسم النزاع بعيداً عن الجانب الشكلي لإجراءات المنازعه. وهناك من يعرف الحكم بأنه " قرار مكتوب مكتمل التوقيع صادر من ذي ولاية قضائية فصلاً في خصومة قضائية بالشكل الذي حدده القانون لإصدار الأحكام"[14] ونرى من التعاريف أعلاه انها ركزت على نقطة مهمة وهو حسم النزاع مما يعني استبعاد القرارات التي تصدرها المحكمة من مفهوم الحكم القضائي والتي ليس لها أثر حاسم للنزاع، بمعنى أدق وفق هذا المفهوم الضيق للحكم القضائي فان القرارات غير الفاصلة في الدعوى(القرارات الإعدادية) لا تتصف بوصف الحكم القضائي. وعند قراءة هذه التعاريف الواردة لبيان مفهوم الحكم القضائي قراءة معمقة نستنتج ان القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية تعد أحكام قضائيه وفق المفهوم الواسع للحكم القضائي اما وفق المفهوم الضيق فلا تعد أحكام قضائية لانها لا تمس أصل الحق المتنازع عليه وليس لها أثر إنهاء الخصومة الإدارية. ويمكن إعطاء تعريف للقرارات غير الفاصلة في الدعوى الادارية بأنها القرارات التي تتخذها المحكمة المختصة المنظورة امامها الدعوى من أجل تسهيل السير في إجراءات تلك الدعوى والتهيئة للوصول الى الحكم النهائي المنهي للنزاع.

الفرع الثاني:- انواع القرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

أن القاضي الإداري عند نظر الدعوى الإدارية يصدر نوعين من القرارات الاول هو الحكم القضائي الذي يوصف بكونه نهائي وحاسم للدعوى اما الثاني يتضمن القرارات التي تتصف بكونها غير نهائيه ووقتيه ولا تكون حاسمه لنزاع الدعوى بحد ذاتها لانها لا تمس أصل الحق المتنازع عليه. ان وظيفه المحكمة التي تستدعي أحقاق الحق وبيان العدالة في الحكم القضاء النهائي الذي تصدره يتطلب منها إتخاذ عدة إجراءات وإصدار عدة قرارات لتهيئه الدعوى للفصل فيها وتكون هذه القرارات غير النهائيه مثل القرارات الإعدادية أو التحضيريه أو المستعجله مثل قرار ايقاف هدم بيت أو حائط لحين أنتظار نتيجة الخبراء وقرارات إنتداب خبراء أو إستخدام شهود أو قرار إجراء كشف معاينه وهذه القرارات كما قلنا لا تمس أصل الحق المتنازع عليه ويستطيع القاضي الذي أصدرها الرجوع عنها أو لا يأخذ بنتيجتها[15]، كذلك فأنها لا تخضع للإجراءات ذاتها التي تخضع لها الأحكام النهائية عند إصدارها ولا يمكن الطعن بها استقلالا بشكل عام ما عدا بعض القرارات التي أُجيز قانوناً الطعن بها استقلالاً حسب ما نصت عليه المواد 153 و 216 من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنة 1969 المعدل. وتنقسم القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية إلى قرارات القضاء المستعجل والقرارات الإعدادية ويقصد بالقرارات المستعجلة هي أوامر يصدرها القاضي اثناء سير الدعوى لما يتطلبه الحق موضوع النزاع من محافظة عليه وطمانينه لذا يلجا القاضي إلى إتخاذ هذا الإجراءات أو التدابير حيث عرف بانه " قضاء مؤقت لا يبت في أصل الحق وانما يتدارك خطر محدق بالحق باحكام عاجله تصدر بعد إجراءات مختصرة ومواعيد قصيرة"[16] ونجد إن قانون المرافعات المدنيه على الرغم من عنايته بالقضاء المستعجل إلا إنه لم يتطرق إلى تعريف هذا القضاء وهو موقف محمود، والقرارات الصادرة عنه لا تتمتع بحجيه الأمر المقضي به مقارنة مع القرارات الفاصلة في موضوع الدعوى وذهب إتجاه آخر إلى عَد هذه القرارات ذات حُجيه مؤقته لكونها تفصل في الطلبات ذات الطبيعة المؤقته والمتغيرة وتكون مدتها مؤقته فاذا ما تغيرت الاحوال والظروف التي بني الحكم أو القرار المؤقت عليها جاز تعديلها أو تغييرها من قبل القاضي وفقاً إلى الاحوال والظروف الجديدة. حيث عُرف بأنه" قضاء وقتي يهدف إلى حماية قضائية وقتية لا تمس أصل الحق المدعى به ويجري على وجه السرعة وان الغرض منه هو حماية مصالح الأطراف المتنازعة"[17] ومن أمثلة القضاء المستعجل في القانون العراقي ما نصت عليه المادة (142) من القانون اعلاه "يجوز لمن قطعت عنه المياه أو تيار الكهرباء أو المواصله الهاتفيه أو غير ذلك من المرافق تعسفا ان يطلب من القضاء المستعجل إعادتها وفقا لاحكام القانون"وايضاً المادة(143) "يجوز للمدعي ان يستصدر قرار من القضاء المستعجل بمنع المدعي عليه من السفر اذا قامت اسباب جدية ....." ويتميز القضاء المستعجل بإجراءاته السريعة والمختصرة التي تهدف إلى حماية الحق من الضياع ويصدر القرار من المحكمة المختصة بناء على طلب يتقدم به صاحب الشأن عندما تتعرض مصلحته للخطر من فوات الاوان ويخشى عليها من الضياع فيطلب من القضاء اضفاء الحماية المؤقته لهذه المصلحة من غير مساس بأصل الحق ويستند القضاء المستعجل على ركيزتين اساسيتين الاولى تتمثل بوجود مصلحه مهدده يخاف عليها من الضياع بمرور الوقت وهو عنصر الاستعجال والذي يكون على هيئه خطر يحيط بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم مواجهته بالسرعة. اما الثانيه فتتمثل في عدم المساس أو التعرض لأصل الحق موضوع الدعوى وذلك بعدم جواز التطرق من قبل قاضي الامور المستعجله إلى بحث الحقوق والالتزامات لكلا الطرفين حيث لا يمتلك القاضي في القضاء المستعجل سلطة التعديل في المراكز القانونية للطرفين وحتى أيضاً لا يستطيع الحكم بالمصاريف على أحد الأطراف لانه يعد مساساً بالحق المتنازع عليه.[18] وعليه فأن إجراءات القضاء المستعجل هي إجراءات وقتية وليست موضوعية تسعى إلى تحديد مؤقت لمراكز الخصوم الغاية منها الحصول على الحماية المؤقته ولا تؤدي إلى اكتساب حق أو إهداره.[19] والقرارات الأخرى هي القرارات الإعدادية التي تكون الغاية من إتخاذها تسهيل الفصل في الدعوى محل النزاع وهذا ما نصت عليه المادة (155) مرافعات على:-" للمحكمة ان تصدر قبل الفصل في النزاع ما تقتضيه الدعوى من قرارات ولها ان تعدل عن هذه القرارات أو لا تأخذ بنتيجه الإجراء بشرط ان تبين أسباب ذلك في المحضر" وتتمثل بالإجراءات التي تكون مهمتها تسهيل عملية الفصل في الدعوى وإصدار قرار نهائي حاسم فيها مثل قرار المحكمة بالسماح بدخول شخص ثالث ضمن أطراف الدعوى أو قرار توحيد دعوتين أو قرار المضاهاة بالنسبة إلى التواقيع أو البصمات أو قرار المحكمة بإنتداب الخبراء حول موضوع الدعوى.

الفرع الثالث:- تمييز القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية عن القرارات الفاصلة

عند مباشرة المحكمة النظر في الدعوى الادارية وبغية إنهاء النزاع على الحق موضوع الدعوى فانها تفصل به بالنطلق بالقرار الفاصل في الدعوى مستعينة بعدة اجراءات وقرارات ممهدة للقرار الفاصل، وتتشابه هذه القرارات فيما بينها في كونها تصدر من ذات الجهه القضائية المرفوعة أمامها الدعوى وتخص ذات الموضوع المتنازع عليه حيث تكون القرارات غير الفاصلة ممهدة ومُسهلة للوصول الى القرارات الفاصلة في الدعوى الإدارية، لكن هذا التقارب فيما بينهم لا يعني عدم وجود اختلاف بين الاثنين، لذا فأن القرار الفاصل في الدعوى الإدارية يطلق عليه بالحكم القضائي[20] بعكس القرار غير الفاصل والذي يسمى بالقرار الاعدادي حيث لا ينتج عنه حسم الدعوى. ان المحاكم الإدارية أثناء نظر الدعوى المعروضة أمامها تصدر نوعين من القرارات الاول يتمثل بالقرارات والأوامر التي تصدر خلال سير الدعوى مثل إنتداب خبير وقرار تأجيل المرافعة وهي قرارات إعدادية الغاية منها تسهيل سير إجراءات الدعوى ولا يترتب عليها إنهاء خصومة الدعوى مما يجعلها غير قابلة للطعن بها بصورة منفردة[21] وانما يكون الطعن بها مع الحكم الفاصل في موضوع الدعوى[22] والنوع الثاني من القرارات التي يترتب على إصدارها من المحكمة أثناء نظر الدعوى إنهاء الخصومة في الدعوى وتسمى بالقرارات الفاصلة بعبارة أدق الأحكام القضائية[23] مما يشير إلى أن الحكم القضائي لا يعدو كونه الا قراراً قضائياً لكنه يختلف عن النوع الاول في أن الاخير الذي تتخذه المحكمة يحسم النزاع.

لكن السؤال الذي يطرح هنا لماذا هذا التفرقه بين النوعين من القرارات؟ ان التفرقه بين الحكم (القرار الفاصل) والقرار غير الفاصل يكمن في الاثار القانونية التي تترتب على كل منها، لذا لابد من بيان أهم الفروقات بينهما مع بيان الاثار التي تترتب على كل منها.

1- من حيث التسمية: يطلق على القرار الفاصل الذي تصدره المحكمة عند نظر الدعوى والذي يؤدي إلى انهاء الخصومة في الدعوى (بالحكم القضائي)، اما القرارات غير الفاصلة التي تتأخذها المحكمة اثناء الدعوى من أجل تسهيل إجراءات سير الدعوى فيطلق عليها بالقرارات الإعدادية.

2- من حيث النتيجة المترتبة: ان القرار الفاصل في الدعوى والذي يسمى بالحكم القضائي بمجرد صدوره فأنه يحسم ويفصل في نزاع قائم معروض على شكل خصومة أو دعوى مرفوعة أمام المحكمة على عكس القرارات الإعدادية التي تصدر من المحكمة في هذه الدعوى ولا تحسم النزاع والتي يطلق عليها بالقرارات غير الفاصلة.

3- من حيث استنفاذ ولاية القاضي: بعد اصدار المحكمة القرار الفاصل فأن القاضي يستنفذ ولايته من النظر مره اخرى في الدعوى وترفع يده عن الدعوى التي كانت معروضه أمامه بعد أن فصل فيها واصدر الحكم الحاسم للنزاع، حتى ولو تغيرت الاسباب والظروف التي دعت إلى صدوره، بينما نجد ان القاضي يستطيع ان يعدل عن قرار غير فأصل اتخذه اثناء المرافعة شرط بيان الاسباب التي دفعته إلى ذلك في محضر الجلسة وذلك لان هذه القرارات وقتية فصلت في مسائل بحكم وقتي لايحسم النزاع بصفة نهائية ولايمس أصل الحق المتنازع عليه[24]. وبمجرد صدور الحكم عن المحكمة فان هذه الاخيره تستنفذ ولايتها بالنسبة لما فصلت به من منازعات وتخرج هذه المنازعات عن ولايتها.

4- من حيث التسبيب: فأن القرارات غير الفاصلة لا يشترط فيها التسبيب لأنها لا تمس الحق المتنازع عليه بينما القرارات الفاصلة فهي تمس مركز الحق المتنازع عليه مما يترتب عليه وجوب تسبيب تلك القرارات القضائية حيث نصت الماده (159/ف1) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل على "يجب ان تكون الأحكام مشتملة على الاسباب التي بنيت عليها وان تستند إلى أحد أسباب الحكم المبينه في القانون"

5- من حيث الحجيه: يكتسب القرار الفاصل في الدعوى بمجرد صدوره واكتسابه درجه الثبات الحجيه المطلقه وفقا إلى المواد (105 و 106) من قانون الاثبات رقم 107 لسنه 1979 المعدل حيث نصتا على "للأحكام 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" و "لا يجوز قبول دليل ينقض حجية الأحكام الباتة" أما بالنسبه للقرارات غير الفاصلة فلا تتمتع بذات الحجيه التي تتمتع بها القرارات الفاصلة. ويمثل مبدأ حجية الشيء المقضي به الحد الفاصل الذي يتخذه القاضي في حسم المنازعات الإدارية وفضها ويترتب اثرآن على هذه الحجية، ينصرف الاول إلى أثر سلبي يتضمن إلى منع جواز اقامه الدعوى ذاتها مرة ثانية من جانب المدعي بعد ان تم الفصل فيها وان تغيرت الظروف التي دعت إلى إصدار الحكم حتى وأن ظهرت إدلة جديدة لم تكن مطروحة أمام القضاء حينها، وآخر إيجابي يخص احترام ما قضى به القاضي من احقاق الحق واقرار لمبدأ العدالة وللخصم المقضي له ان يتمسك بهذا الاثر بجانبه وما يترتب عليه من نتائج لصالحه.[25]

6- من حيث العدول عن تلك الأحكام: بالنسبة للقرارات غير الفاصلة أجاز قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنه 1969 المعدل للقاضي العدول عن تلك القرارات فيما اذا تغيرت الظروف المحيطة التي بموجبها صدرت هذه القرارات شريطة ان يبين القاضي الاسباب التي دفعته للعدول عنها في محضر الجلسه حيث نصت المادة (155) من القانون المذكور" للمحكمة ان تصدر قبل الفصل في النزاع ما تقتضيه من قرارات ولها ان تعدل عن هذه القرارات أو لا تأخذ بنتيجة الإجراء بشرط ان تبين اسباب ذلك في المحضر" كذلك جاء في قانون الاثبات رقم 107 لسنه 1979 المعدل في الماده (17/ثانياً) "للمحكمة ان تعدل عما أمرت به من إجراءات الاثبات بشرط ان تبين اسباب ذلك في محضر الجلسة" أما الأحكام الفاصلة فبمجرد صدورها تتحصن ولا يستطيع القاضي العدول عنها لما تتمتع به من حجية.[26]

7- من حيث الصفة التنفيذية: إن الأحكام القضائية الفاصلة عند استيفاءها للشروط القانونية لإصدارها تكتسب حُجيه الشيء المقضي به وتتمتع بالقوه التنفيذيه حيث تعد سند تنفيذي له صلاحيه التنفيذ من قبل مديريات التنفيذ وفقا إلى قانون التنفيذ ما لم يتم الغائه أو تعديل بعض اجزائه اذا طعن به حسب وسائل الطعن المقرره قانونا وفقاً إلى نص الماده (160/ف3) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل "الحكم الذي يصدر من المحكمة يبقى مرعياً ومعتبراً ما لم يبطل أو يعدل من قبل المحكمة نفسها أو يفسخ أو ينقض من محكمة أعلى وفق الطرق القانونية" لكن هذه الصفة لا تُضفى على القرارات غير الفاصلة مما يعني استبعاد هذه القرارات من نطاق الأحكام الصالحه كسندات تنفيذية ولعل السبب في ذلك يعود إلى كونها إجراءات إعدادية مهمتها تسهيل سير الدعوى الإدارية.

المطلب الثاني:- مفهوم الطعن بالقرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية

إن القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية شانها شان اي عمل قانوني يصدر من القاضي الإداري لابد ان تتوافر فيه مقومات المشروعيه والا فانه سوف يكون عرضه للطعن في حاله خروجه عن مبدأ المشروعيه. لذا سنبين في هذا المطلب كيفية الطعن بهذه القرارات بعد بيان مفهوم الطعن ومسوغات الطعن والجهة المختصة بالنظر في هذه الطعون تحت عناوين الفروع الثالثة التالية.

الفرع الاول:- تعريف الطعن

أتاحَ المشرع لاطراف الدعوى أو لأصحاب الشان الذين أصابهم ضرراً من القرارات أو الأحكام القضائية وسيلة للاعتراض عليها. وهذه الوسيله أو الطريقة القضائية إختيارية لتمكين الخصم غير المقتنع بالحكم من الاعتراض على القرارات القضائية التي صدرت ضدهم، لذا عرف الطعن بانه" الوسيلة الاختيارية التي نظمها القانون لمصلحه المحكوم عليه اذا اراد ان يعترض على الحكم الصادر ضده بقصد الغائه أو تعديله أو إزالة آثاره"[27] وايضاً عرفه آخرون بأنه" دعوى يطلب فيها المتضرر من مجلس الدوله إثبات ان حكماً إدارياً قد صدر على خلاف القانون ثم الغاء هذا الحكم"[28] ومن ناحيه أخرى ذهب آخرون إلى إعتباره طريق استثنائي للطعن بقولهم "طريق الطعن استثنائي يهدف إلى تصحيح الاخطاء المخالفه للقانون التي انتابت إجراءاً حصل في الدعوى أو حكماً أو قراراً صدر فيها وهو يتناول جميع الاعمال القضائية ولم يقيد القانون هذا الطعن بشروط شكلية معينة أو بميعاد معين"[29] ويلاحظ على هذا التعريف إنه شمل جميع الاعمال القضائية سواء كانت احكاماً نهائيه ام غير ذلك كذلك يعاب عليه بأنه ذكر ان القانون لم يحدد مدد للطعن وهذا خلاف لما موجود في القوانين الاجرائيه سواء المدنيه ام الجزائيه التي نصت على مدد الطعن. ويؤخذ ايضاً على هذا التعريف بأنه منح امكانيه الطعن ضد جميع الاعمال التي تصدر عن القضاء سواء كانت هذه الاعمال نهائيه حاسمه للدعوى ام لا وهذا يخالف القواعد القانونية التي اشترطت لتقديم الطعن ضد الأحكام القضائية ان تكون نهائية. وعرف ايضاً "تمكين الخصوم من التظلم من الأحكام الصادرة عليهم بقصد إعاده النظر في ما قضت به لسبب يتعلق بالشكل أو الموضوع بشرط ان يرفع الطعن في الميعاد المحدد له ووفق الإجراءات التي رسمها القانون لذلك".[30]

اما طرق الطعن بالأحكام القضائية تعرف بأنها[31] "مجموعة من الإجراءات القانونية تستهدف إعادة نظر الدعوى على القضاء وصولاً إلى مراجعه الحكم الصادر فيها بغية الغائه أو تعديله" ان مهمة الطعن في الأحكام القضائية بكافه طرقه التي حددها القانون يسعى إلى تحقيق غايه واحدة الا وهي التأكد من مشروعية الإجراءات والأحكام الصادره عن المحاكم ومراقبه حسن تطبيق القانون وارساء القواعد والمبادئ الموحدة وابعاد التناقض في الأحكام القضائية.

الفرع الثاني:- مسوغات الطعن

عند رفع الطعن أمام الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون فان القاضي يتاكد اولاً من توافر الشروط الشكليه فيه، والا قضى برد الدعوى في حال عدم توافر هذه الشروط حيث يرد القاضي الطعن عندما يقدم إلى المحكمة الإدارية العليا ويكون غير مستكمل الشروط الشكليه ولكن بعد استكمالها في طلب الطعن فإنه ينتقل لفحص الاسباب الموجبه للطعن فأن توافرت يقضي بالغاء القرار الطعين. ونجد ان قانون مجلس الدوله العراقي رقم 65 سنه 1979 وتعديلاته خلا من ايراد اسباب الطعن بالأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ولكن أشار في موطن آخر[32] إلى إتباع الإجراءات التي تضمنها قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل وأخذ ايضاً بالإجراءات المتبعه في قانون اصول المحاكمات الجزائيه رقم 23 لسنه 1971 المعدل في مجالات الطعن وعند الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية نجد إنه حدد أسباب الطعن التمييزي في حالات معينة[33]:-

1- "اذا كان الحكم قد بنى على مخالفه للقانون أو خطا في تطبيقه أو عيب في تاويلهم"[34]: حيث يتضمن هذا السبب ثلاثه حالات للطعن وتتحقق هذه الحالات عندما يتجاهل القاضي أو يغفل نص قانوني كان من الواجب عليه تطبيقه أو انه طبق نص قانوني ملغى أو ليس له وجود. ومفهوم القانون هنا يفسر بمعناه الواسع حيث يشمل القواعد القانونية المكتوبه وغير المكتوبه كما ان المقصود بالقانون هنا هو القانون الموضوعي المراد تطبيقه على الدعوى ولا ينصرف إلى القانون الاجرائي.[35]

2- "اذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص"[36] يقصد بالاختصاص بالمعنى العام تحديد الجهه القضائية التي منحها القانون سلطه الفصل في المنازعه ويعرف الاختصاص بانه "اهليه المحكمة بنظر الدعوى وايضا يقصد به القواعد التي تحدد المنازعات والقضايا والمسائل التي تدخل في سلطه كل محكمة"[37] ويعد الاختصاص من النظام العام اذا كان اختصاصا وظيفيا أو نوعيا بذلك يكون عرضه للدفع به في اية مرحلة من مراحل سير الدعوى بالاضافة إلى حق

المحكمة اثارته بخلاف الاختصاص المكاني الذي لا يعد من النظام العام لكن هذا لا يمنع من امكانيه الطعن بالحكم المخالف تمييزا أمام المحكمة الإدارية العليا.

3- "اذا وقع في الإجراءات الاصوليه التي اتبعت عند رؤيه الدعوى خطأ مؤثر في صحه الحكم"[38] تتبع المحكمة اثناء سيرها في الدعوى عدة إجراءات من أجل الوصول إلى الحقيقه واصدار الحكم العادل، فاذا تبين ان هذا الاخير قد بُنيَّ على إجراءات باطله فانها تؤدي إلى بطلان الحكم وجعله عرضه للطعن. وفي هذا المجال جاء الحكم القضائي"..... وحيث ان المحكمة قد اغفلت اموراً جوهرية للتحقق من صحه الإجراءات الشكليه لاقامه الدعوى وفصلت في الموضوع مما يجعل الحكم المميز القضاء غير صحيح ومخالف للقانون لذا قرر نقض الحكم المميز وإعاده اضباره الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها وفق لما تقدم....."[39] ويشترط لتحقق هذه النتيجه ان يكون هذا الحكم الصادر مترتِباً على الإجراء الباطل بمعنى اخر ان يكون الإجراء الباطل الذي اتخذته المحكمة عند نظر الدعوى مؤثرا في اصدار الحكم.[40]

ومن تحليل النص القانوني أعلاه نجد إنه يشمل القرارات الإعدادية التي تتخذها المحكمة من أجل تسهيل النظر في الدعوى واصدار حكم نهائي بها. حيث يكون الحكم عرضه للطعن اذا كان مترتبا على إجراء باطل مما يعني امتداد الطعن ليشمل الإجراء غير الصحيح وبعبارة ادق القرار الاعدادي أو القرار غير الفاصل بالدعوى. وخيراً فعل المشرع العراقي بإتاحه الطعن بالحكم النهائي الذي بُنيَّ على إجراءات باطلة وكانت هذه الإجراءات مؤثرة في اصدار الحكم وتكون هذه الإجراءات المؤثرة في صحه الحكم على نوعين فبعضها ما يكون متعلق بالنظام العام فيجوز للمحكمة إثارتها في اي وقت وان لم يتمسك بها الخصوم مثل ورود سبب من أسباب تنحى القاضي أو عدم تسبيب الحكم القضائي والبعض الاخر لا يتعلق بالنظام العام وهذا النوع من الإجراءات لا تثيره المحكمة من تلقاء نفسها وانما يكون بإحتجاج أحد الخصوم أمامها مثل بطلان التبليغات وكذلك مخالفه الاختصاص المكاني للمحكمة.

4- "اذا صدر حكم يناقض حكما سابقا صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم انفسهم أو من قام مقامهم وحاز درجة البتات"[41] ومفاد ذلك صدور حكمين من المحاكم الإدارية يكون احدهما مكتسب درجه البتات والثاني يناقضه مما يدفع بالمحكمة الإدارية العليا نقض هذا الحكم الجديد ورد الدعوى بسبب سبق الحكم بها. ولكي تتحقق هذه الحاله لابد من توافر شروط[42] تتضمن كون الحكم السابق حاسم للدعوى تستقر على اصداره الحقوق فيصدر الحكم الثاني مناقضا له ولكن نلاحظ على هذه الفقرة انها استبعدت من خانتها القرارات الخاصه بالقضاء المستعجل وهذا يعني لا يمكن وفق هذه الفقرة ان يطعن بالقرارات الإعدادية لانها قرارات غير حاسمه بالدعوى ومن الشروط الاخرى لإعمال هذا النص ان يتحقق وحده المحل اي ان يكون الموضوع ذاته محلا للحكمين المتناقضين وايضاً أن يكون الحكمين يتعلقان بالحق أو المصلحه ذاتها اي أن تتحقق وحده السبب اما اشتراط وحده الخصومه على الرغم من كونها منصوص عليها في قانون المرافعات إلا انها لا تتناسب مع خصوصيه الدعوى الإدارية التي تكون دعوى عينيه وليست شخصيه يخاصم فيها القرار الإداري دون النظر إلى مصدره،وخلاصة القول فان هذه الفقرة تؤكد على الحجيه المطلقه للحكم في مواجهه الكافه.

5- "اذا وقع في الحكم خطا جوهري"[43] لبيان الخطا الجوهري في الحكم فقد اورد المشرع العراقي في قانون المرافعات صوراً له تكون على سبيل المثال لا الحصر "ويعتبر الخطا جوهريا اذا أخطا الحكم في فهم الواقع أو اغفل الفصل في جهه من جهات الدعوى أو فصل في شيء لم يدع به الخصوم أو قضى بأكثر مما طلبوه أو قضى على خلاف ما هو ثابت في محضر الدعوى أو على خلاف دلاله الاوراق والسندات المقدمه من الخصوم أو كان منطوق الحكم مناقضا بعضه لبعض أو كان الحكم غير جامع لشروطه القانونية"

أ- "الخطا في فهم الوقائع": ان مهمه القاضي الإداري فهم وتقدير الوقائع التي تم اثباتها في بادئ الأمر اي بمعنى تقديرها وبيان مدى ملائمتها مع النصوص القانونية المرشحه للتطبيق والتكييف القانوني للوقائع عمليه دقيقه لانها تمثل عصب العمل القضائي فاذا ما حصل خطا أو قصور في فهم الوقائع فان الحكم الصادر بناء على هذا التكييف الخاطئ يكون عرضة للطعن وهذا ما جاء في حكم مجلس الدوله الفرنسي "..... فقد وجد مجلس الدوله ان المحكمة لم تمارس التكييف القانوني الصحيح ومن ثم تطبيق القانون بصورة صحيحة على الواقعة حيث لم تقم بفهم الوقائع فهما سائغاً....."[44]

ب- "اغفال الفصل في جهه من جهات الدعوى" عند تقديم الخصوم لدعواهم أمام المحكمة الإدارية فانها تتضمن طلبات ودفوع والقاضي ملزم بالبت بها اذا ما قدمت إليه بالاطار القانوني الصحيح فاذا اغفل القاضي احدى الطلبات واصدر الحكم بدون الفصل بها فاننا نكون أمام خطأ جوهرياً يوجب الطعن بالحكم.[45]

ت- "الفصل في شيء لم يدعو به الخصوم أو الحكم باكثر مما طلبوه" ان القاضي الإداري عند اصداره الحكم فانه ملزم بما ورد من طلبات الخصوم في عريضه الدعوى ولا يجوز له الحكم بغير ذلك وهذا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا " لا يجوز للمحكمة الحكم بغير ما طلب المدعي في عريضه الدعوى كون الدعوى حبيسه عريضتها"[46]

ث- "الحكم على خلاف ما هو ثابت في محضر الدعوى أو خلاف دلاله الاوراق والمستندات المقدمه من الخصوم" حيث جاء في حكم قضائي".... وبذلك تكون الوقائع المسنده إلى المميز والتي كانت سببا في فرض العقوبه لا اساس لها من الواقع وحيث لا توجد مخالفه مرتكبه من المميز (المعترض) تستوجب فرض عقوبة انضباطية بحقه وحيث ان محكمة الموظفين اصدرت حكمها دون مرآعاة ما تقدم فيكون حكمها غير صحيح ومخالف للقانون لذا قرر نقض الحكم المميز وإعاده إضبارة الدعوى إلى محكمتها للسير فيها وفق لما تقدم...."[47]

ج- "اذا كان منطوق الحكم مناقض بعضه البعض" ان منطوق الحكم هو مرآة العدالة والنتيجه النهائيه لما توصل إليه القاضي لذا يجب ان يستند الحكم عند اصداره إلى اسباب واقعيه وقانونيه وتكون مفردات الحكم متناسقه مع بعضها البعض ولا تناقض أحداهما الاخرى والا تعرض الحكم للطعن.

ح- "اذا كان الحكم غير جامع لشروطه القانونية" ان هذا السبب يعد بمثابة نافذة مفتوحة أمام الخصوم للطعن بالأحكام القضائية كونه جاء في عبارة مرنة تستوعب جميع الحالات التي يعد فيها الحكم مخالف للقانون سواء ما تعلقه منها بالجانب الموضوعي أم بالجانب الاجرائي.

اما بالنسبه إلى اسباب الطعن تمييزا الوارده في قانون اصول محاكمات الجزائيه رقم 23 لسنه 1971 المعدل وتشمل "مخالفه القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله أو اذا وقع خطأ جوهري في الإجراءات الاصوليه أو في تقدير الأدلة أو تقدير العقوبة وكان الخطا مؤثرا في الحكم"[48] اما اذا كان هناك إجراءات خاطئه ولم تكن ضاره بدفاع المتهم فلا يعتد بها[49] وهذه الاوضاع الاخيرة تشمل الطعن التمييز بالأحكام الصادرة من محكمة قضاء الموظفين الخاصة بالعقوبات الانضباطيه.

الفرع الثالث:- الجهة المختصة بالنظر في الطعن

ان الجهة القضائية التي يقدم أمامها الطعن في الأحكام القضائية تتمثل بالمحاكم العليا باختلاف مسمياتها في الدول ذات القضاء الإداري المزدوج حيث تقوم هذه المحاكم بوظيفة نقض الأحكام القضائية في حالة اذا ما طعن بها. ويقدم الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية في فرنسا إلى المحاكم الإدارية الاستئنافيه التي نجدها مختصه بالنظر بالأحكام التي تصدر عن المحاكم الابتدائيه تحت عنوان المحكمة الاستئنافيه مما يعني محكمة درجة ثانية ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك وفقاً إلى ما جاء في نص الماده (L-211-2) "تنظر محاكم الاستئناف الإدارية بأحكام الدرجة الاولى الصادره من المحاكم الإدارية من دون الاخلال بالاختصاصات الممنوحه لمجلس الدوله بصفته قاضي الاستئناف"[50] كذلك فان مجلس الدوله وفقاً إلى المادة (L-331-1) يعد جهة استئنافيه بالنسبة للقرارات آخر درجة الصادرة عن جميع المحاكم الإدارية "يكون مجلس الدوله لوحده مختصاً بالنظر في الطعون التمييزية ضد قرارات آخر درجة للتقاضي الصادرة عن جميع المحاكم الإدارية"[51] اما بالنسبة للطعن في القرارات الإدارية بالقضاء المصري فانه يقدم إلى المحكمة الإدارية العليا "يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية....."[52] اما في العراق فان الطعون تقدم إلى المحكمة الإدارية العليا بعد صدور التعديل الخامس المرقم 17 لسنه 2013 "تختص المحكمة الإدارية العليا فيما يلي:- 1-الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين"[53] وفي نص اخر من القانون اعلاه " تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنه 1996 عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين"[54] ان الطعن بالأحكام القضائية يتيح للمحكمة الإدارية العليا موازنة القرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بميزان القانون مما يجعله وزناً مناطه استظهار ما تخلل به من حالات البطلان فتقضي بالالغاء الحكم واعادة الدعوى لمحكمة الدرجة الاولى اما اذا كان موضوع الدعوى صالح للفصل به فتتصدى المحكمة الإدارية العليا له مباشرة.

المطلب الثالث:- طرق الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية

خلصنا فيما سبق ان القرار غير الفاصل في الدعوى الإدارية هو القرار الذي لا يترتب على اصداره انقضاء الدعوى ولا يلعب دورا حاسما لانتهائها وانما الغاية منه تسهيل إجراءات السير في الدعوى، لذا يثار في هذا المضمار التساؤل الاتي كيف يمكن الطعن بهذا القرار غير الحاسم في الدعوى اذا كانت القاعدة العامة في الطعن تقضي بأن يكون القرار نهائي وحاسم في الدعوى؟، ومن أجل معرفة كيفية الطعن بهذه القرارات سنقوم ببحثه في هذا المطلب تحت عنوان الطعن بصورة مستقلة (المباشر) بهذه القرارات أو الطعن بصورة غير مستقلة (غير المباشر).

الفرع الاول:-الطعن بصورة مستقلة (الطعن المباشر)

ان القرارات غير الفاصلة بالدعوى الإدارية هي اعمال قانونية صادرة عن القاضي الإداري شأنها شأن اي نشاط انساني لا يخلو من الاخطاء والعيوب والتي تجعل العمل القانوني (القرار غير الفاصل) مشوباً وغير صحيح لذا أتاح المشرع وسيلة قانونية يتمكن من خلالها مراجعة الأحكام القضائية التي تعرضت لشائبة الخطأ والعيب والتي تساعد الخصوم بمقتضاها طلب من المحكمة الاعلى درجة اعادة النظر في الأحكام الصادرة ضدهم من المحاكم الادنى درجة بقصد الغائها أو تعديلها. ولهذا الإجراء أهمية تكمن في توفير الحماية القضائية لحقوق الافراد وتنقية الأحكام من الشوائب والعيوب عن طريق غطاء الرقابة التي تفرشه المحاكم الاعلى درجة على المحاكم الادنى درجة تحقيقاً لمبدأ العدالة وشرعية الأحكام القضائية.

من أجل الطعن بالقرارات والأحكام القضائية لابد ان تتوفر عده شروط ومن هذه الشروط ان يكون القرار حكما قضائيا حاسما في موضوع النزاع وفأصلا فيه كذلك يجب ان تكون هذه الأحكام قطعيه اي مكتسبه الدرجه القطعيه[55]، وعليه فان القرارات التي تصدر اثناء سير الدعوى الإدارية ولا تؤدي إلى انهاء الدعوى فانها لا تكتسب الدرجه القطعيه وبالتالي لا يجوز الطعن فيها. يبنى على ذلك انه لا يجوز تقديم طلبات الطعن ضد القرارات الإعدادية التي لا تكون حاسمة في الدعوى ولا يترتب على صدورها انهاء الدعوى وبالتالي فان الطعن يقدم أمام القرارات التي تؤدي إلى انهاء الخصومة وانتهاء الدعوى بصدورها. حيث نصت الماده (170) من قانون مرافعات المدنية رقم 83 سنه 1969 المعدل على :-" القرارات التي تصدر أثناء سير المرافعة ولا تنتهي بها الدعوى لا يجوز الطعن فيها إلا بعد صدور الحكم الحاسم للدعوى كلها....."

ومن تحليل النص القانوني يتبين ان نية المشرع اتجهت إلى عدم جواز الطعن على انفراد بالقرارات التي تصدر خلال سير المرافعه ولا تؤدي إلى حسم الدعوى الا بعد حسم الدعوى ويكون مع الحكم الفاصل النهائي بعد صدوره وهي التي يطلق عليها بالقرارات غير الفاصلة بالدعوى وهذا الحكم يسري على جميع هذه القرارات غير الفاصلة في الدعوى.

وعلى هذا الاساس نستخلص نتيجه مفادها انه لا يمكن الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى لكن السؤال الذي يثار هنا اذا كانت القرارات غير الفاصلة (القرارات الإعدادية) غير صحيحة أو يشوبها عيب معين وترتب على هذا الإجراء أو القرار اصدار الحكم الفاصل في الدعوى مما ترتب عليه اثار مضرة بالاخرين فما هو السبيل للتصدي لها؟ عند العودة إلى نص المادة (170) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 سنه 1969 المعدل نجد انها بينت الطريق للطعن في هذه القرارات غير الفاصلة (القرارات الإعدادية) بوسيلتين أومسلكين، المسلك الاول يتمثل بالطعن بها مع القرار الفاصل بالدعوى فعند الطعن بالقرار الفاصل تتضمن عريضه الدعو ى الاسباب التي دفعت إلى تقديم طلب الطعن ومنها ادراج القرارات غيرالفاصلة (القرارات الإعدادية)والتي تكون مشوبة بعيب معين[56] اما الوسيلة الثانية أو المسلك الثاني ما نصت عليه المادة (216) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 سنه 1969 المعدل والتي اجازت الطعن بهذه القرارات مباشره دون انتظار صدور الحكم الفاصل في الدعوى. حيث نصت على :-"١- يجوز الطعن بطريقة التمييز في القرارات الصادرة من القضاء المستعجل والقرارات الصادرة في التظلمات من الاوامر على العرائض والقرارات الصادرة بابطال عريضة الدعوى أو بوقف السير في الدعوى واعتبارها مستاخرة حتى يفصل في موضوع آخر والقرارات الصادرة برفض توحيد دعويين مرتبطتين برفض الاحالة لعدم الاختصاص القيمي أو المكاني أو قرار تصحيح الخطا المادي في الحكم وتكون مدة الطعن في هذه القرارات سبعة ايام. 2 -تصدر محكمة التمييز قرارها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ اللائحة التمييزية ويكون قرارها واجب الاتباع. 3- لا يقبل التمييز الاوامر على العرائض الا بعد التظلم فيها أمام من اصدرها طبقا لما هو مبين في المادة 153 من هذا القانون" نستشف من النص المتقدم امكانية الطعن تمييزاً بهذه القرارات الإعدادية بصورة مستقلة ومباشرة عن الحكم الفاصل في الدعوى وتشمل قرارات القضاء المستعجل والقرارات الناتجة عن التظلمات المقدمة من الاوامر والعرائض وايضا القرارات الخاصة بإبطال عريضة الدعوى أو وقف السير فيها واعتبارها مستأخرة لحين الفصل في موضوع آخر ورفض توحيد دعوتين أو قرار رفض الاحالة إلى محكمة مختصة لعدم اختصاص المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى سواء من الناحية القيمية أو المكانية أو القرار الصادر بتصحيح الخطا المادي للحكم وفيما عدا هذه القرارات فلا يمكن الطعن بها على استقلال وبصورة مباشره وانما ينتظر صاحب الشأن لحين اصدار المحكمة القرار الفاصل في الدعوى الإدارية ليستطيع ان يقدم طعنه بصورة مباشرة إلى القرار الفاصل المتضمن طعناً غير مباشراً إلى القرار غير الفاصل وبينت هذه المادة ايضا إجراءات الطعن ويكون خلال مدة سبعة ايام من صدور القرار غير الفاصل وتنظر فيه محكمة التمييز خلال مدة 15 يوما من تاريخ التبليغ باللائحة التمييزية ويكون قرار محكمة التمييز واجب الاتباع. لكن هذا المسلك مسلك الطعن المباشر بالقرارات غير الفاصلة وفقا إلى المادة (170) يتطلب تقديم تظلما ضدها وفقا إلى المادة (153) من قانون المرافعات والتي تنص على:-"1- لمن يصدر الأمر ضده وللطالب عند رفض طلبه ان يتظلم لدى المحكمة التي اصدرته خلال ثلاثة ايام من تاريخ اصدار الأمر أو من تاريخ تبليغه وذلك بتكليف الخصم الحضور أمام المحكمة بطريق الاستعجال. 2- يجوز رفع التظلم تبعا للدعوى الأصلية في أية حالة تكون عليها الدعوى ولو اثناء المرافعة بالجلسة.3- تفصل المحكمة في المتظلم على وجه الاستعجال بتاييد الأمر أو الغائه أو تعديله ويكون قرارها قابلا للتمييز".

اما بالنسبة للمشرع المصري فنجد موقفه مشابه إلى موقف المشرع العراقي تجاه الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية والتي لا تنتهي بها الدعوى فأنه لم يجيز الطعن بها الا بعد صدور حكم حاسم لها ماعدا بعض القرارات التي اشارت إليها المادة (212) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري بخصوص الطعن بالقرارات الإعدادية بالقول:- "لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر اثناء الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة الا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها وذلك عدا الأحكام الوقتية والمستعجلة والصادرة بوقف الدعوى والأحكام القابلة لتنفيذ الجبري والأحكام الصادرة بعدم الاختصاص والاحالة إلى المحكمة المختصة وفي الحالة الاخيرة يجب على المحكمة المحال إليها الدعوى ان توقفها حتى يفصل في الطعن"

الفرع الثاني:- الطعن بصورة غير مستقلة (الطعن غيرالمباشر)

عندما لايتمكن صاحب الشأن من اللجوء إلى الطريق المباشر للطعن في القرارات غير الفاصلة اذا كانت غير مشمولة بالمادة (216) من قانون المرافعات المدنية فأنه يلجأ إلى الطريق الثاني ويكون ذلك بعد صدور القرار أو الحكم الفاصل والحاسم في الدعوى الإدارية لكي يتمكن من الطعن به في عريضة الطعن الموجهة إلى الحكم الفاصل في الدعوى وان ذلك لا يكون ممكنا الا باتباع إجراءات الطعن الموجهة ضد الحكم الفاصل. لذا حدد المشرع طرق الطعن على سبيل الحصر حيث لا يجوز الاعتراض على الأحكام أو التمسك ببطلانها بدون الطعن بها مما يعني لا يمكن رفع دعوى مبتداة يطلب فيها بطلان الأحكام وهذه القواعد المقدمة لا تسري الا على القرارات التي تتخذ صيغة الحكم بالفعل أو بنص القانون. وتتمثل هذه الطرق بـ:-

اولاً:- الطرق العادية للطعن

وهي الطرق التي لا يتحدد الطاعن بسبب معين من أجل تقديم طعنه فهو غير ملزم بان يضمن طعنه سببا معينا قانونيا من أجل قبوله. فللطاعن الحق في تضمين عريضة الطعن ما يختاره من الاسباب دون التقيد باسباب معينة أو واردة حصرا

بنص القانون[57] ومن ذلك يمكن للطاعن ايراد القرارات غير الفاصلة في الدعوى والتي كان سببا في تعرض حقه للأذى أو مس مصلحته بضرر في عريضة الطعن سواء كان هذا الضرر مادي أو معنوي وتشمل هذه الطرق العادية الاعتراض على الحكم الغيابي وطريق الاستئناف.ان الاعتراض على الحكم الغيابي يقصد به "طريقة من طرق الطعن من خلالها يستطيع المحكوم عليه غيابيا باللجوء إلى المحكمة التي اصدرت الحكم الغيابي طالباً اعادة النظر في الدعوى وقاصدا ابطال الحكم الغيابي أو تعديله بعد سماع المحكمة لأوجه دفاعه والتي لم يتمكن من ابداؤها قبل صدور الحكم المطعون به"وبهذا يتمكن الطاعن بتقديم دفاعاته حول الإجراءات التي اتخذت في سير الدعوى والمتمثله بالقرارات غير الفاصلة فيها والتي كانت سببا في الاعتماد عليها واصدار قرار الحكم الفاصل للدعوى مثل قرار الاستعانة بالخبراء حيث ان هذا القرار هو قرار غير فأصل من القرارات الإعدادية التي تصدرها المحكمة عند انتداب خبراء حول موضوع الدعوى وتكون مهمة الخبراء ابداء رأيهم في بيان حالة تتصل بموضوع الدعوى اما باثباتها أو نفيها بما يمتلكون من خبرة في المجال المعني بموضوع الدعوى ويقدم الخبراء رايهم العلمي والقانوني علي صيغة تقرير إلى المحكمة التي انتدبتهم والذي فيما بعد تصدر المحكمة حكمها الفاصل استنادا إلى هذا التقرير،فاذا كان هذا التقرير الذي استندت إليه المحكمة في اصدار الحكم غير دقيق فتكون النتيجة الاضرار بمن صدر الحكم غيابيا بحقه. ففي فرنسا فان مجلس الدولة اجاز لمن صدر الحكم ضده الطعن في احكامه بالسير في إجراءات الاعتراض على الحكم الغيابي ويقدم الطعن إلى ذات المحكمة التي صدر عنها الحكم الغيابي وتكون الإجراءات التي تتبع في تقديم الطعن هي ذاتها التي اتبعت في الدعوى الأصلية وهذا الطريق لا يمكن سلوكه الا تجاه احكام مجلس الدولة مما يعني ان الطعن بالاعتراض على الحكم الغيابي لا يوجه إلى الأحكام التي تصدر من المحاكم الإدارية وذلك لجواز اللجوء إلى طريق الاستئناف.ويعرف الاستئناف بأنه " طريق طعن عادي يسمح بإعادة النظر في موضوع الدعوى أمام محكمة اعلى درجة فيحقق بذلك مبدأ التقاضي على درجتين"[58] ويعد الاستئناف طريق من طرق الطعن العادية بالأحكام القضائية من خلاله يقدم المحكوم عليه طلبا إلى المحكمة الاعلى من المحكمة الصادر عنها الحكم يتضمن المطالبة بالغائه أو تعديله وهو بمثابة مراجعة مادية للاحكام الصادرة من محاكم القضاء ذات الدرجة الاولى لكي يتم أصلاحها أو ابطالها من قبل محكمة اعلى درجة من المحاكم الاولى التي صدر عنها الحكم وتسمى بمحاكم الاستئناف وهذه الأخيرة تكون ذات عدد اكثر واعمق خبرة [59]. اما في مصر نجد ابن الأمر مختلف لوجود هيئة مفروضي الدولة حيث لا وجود لسلوك طريق الاعتراض على الحكم الغيابي فيما يتعلق في المسائل أو القضايا الإدارية حيث يقوم مفوض الدولة بتحضير واعداد المستندات الخاصة بكل دعوى وتقديمها إلى المحكمة حتى وان لم يحضروا اطراف الدعوى[60]، اما فيما يتعلق بالطريق الاخر من طرق الطعن العادي بالأحكام القضائية وهو الاستئناف فنجد ان الصلاحيات منحت إلى محكمة القضاء الإداري للنظر في الطعون المقدمة أمامها والموجهة إلى احكام المحاكم الإدارية بواسطة أصحاب الشان وهيئة مفوضيّ الدولة وهذا ما جاء في نص المادة (15) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنه 1972 "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والتاديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من محاكم إدارية"

وفي العراق فلا يوجد نص صريح يجيز الاخذ بمسلك الاعتراض على الحكم الغيابي، وعند العودة إلى قانون مجلس الدولة العراقي وتعديلاته فإنه حصر الطعن بالقرارات التي تصدر عن القضاء الإداري بطريق التمييز حيث نصت المادة (7/ثامناً/ب) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنه1979 على " يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند قابل للطعن فيه تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا خلال 30 يوما من تاريخ التبلغ به أو اعتباره مبلغا" كذلك نص البند (تاسعاً/ج) من المادة ذاتها على " يجوز الطعن تمييزا أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين....." حيث نجد من النصوص السابقة ان المشرع ذكر صراحة طريق التمييز ولم يشر إلى طرق الطعن الاخرى بالأحكام القضائية، مما يدل على انصراف نية المشرع في تحديد طريق التمييز كطريق وحيد للطعن دون الطرق الاخرى من اعادة المحاكمة أو طريق تصحيح القرار التمييزي.

اما طريق الاستئناف نجد ان العراق يفتقر إلى هذا الطريق في القضاء الإداري وذلك لعدم وجود محاكم استئنافية فيه اولاً، بالاضافة إلى عدم وجود نص يبين صراحة اللجوء إلى طريق الاستئناف في قانون مجلس الدولة كما تم ذكرها سابقاً، مما ينبى على هذا الوضع افتقاده إلى مرحلة أو درجة من درجات التقاضي والتي تعد ضمان اساسية لحماية الحقوق واحقاقها وتاكيد مبدأ المشروعية، حيث ان وجود المحطة الثانية في إجراءات التقاضي وهي مرحلة مهمة تسأهم في تنقية الأحكام القضائية من الشوائب والعيوب لما تؤديه هذه المحاكم من وظيفة مراجعه الأحكام الصادرة من محاكم الدرجة الاولى بكافة جزيئاته ومنها القرارات الإعدادية أو القرارات التي اتخذت لتسهيل سير المضي في الدعوى الإدارية واصدار الحكم بها، فاذا وجدت المحاكم الاستئنافية هذه الإجراءات التي ارتكزت عليها المحكمة الاولى في اثناء حكمها غير صحيحة فلها ان تصر قرارها بالغاء الحكم الفاصل بالدعوى وهذا يعني الغاء كل ما اشتمل عليه الحكم ومنها القرارات غير الفاصلة فيها أو تعديله بما يتناسب مع ما توصلت إليه محكمة الاستئناف سواء كان التعديل كليا أو جزئيا مما يعني امتداد التعديل إلى القرارات غير الفاصلة اذا كان يشملها أو التصديق على الحكم.

ثانياً:- الطرق غير العادية للطعن

بالاضافة إلى الطرق التي ذكرت سابقا هناك طرق اخرى يمكن من خلالها تقديم الطعن بالأحكام القضائية يكون اللجوء إليها في حالات معينة قد حدد المشرع اسبابها. وهذه الطرق تتمثل بإعادة المحاكمة واعتراض الغير والتمييز.

ان إعادة المحاكمة لا تتم الا بتوفر اسباب معنية تقتنع بها المحكمة وفقاً إلى القانون، حيث نجد ان مجلس الدولة الفرنسي اجاز صراحة الطعن بإعادة المحاكمة عن طريق تقديم طلب الالتماس بإعادة النظر في احكامه الحضورية النهائية لكن في حالات محددة نظمها الأمر(31) يوليو 1945 وتكون في حالة اصدار حكم مبني على وثائق مزورة، كذلك اذا كانت هناك وثائق لم تتطلع عليها المحكمة من شانها تغيير الحكم لو عرضت على القاضي قبل الفصل في الدعوى وايضا في حالة كون الإجراءات التي اتبعتها المحكمة في اصدار الحكم يشوبها عيب جسيم مما يعني ان مجلس الدولة الفرنسي سمح بالطعن بالإجراءات التي تتخذها المحكمة من أجل اصدار الحكم بطريقة إعادة المحاكمة وهذه الإجراءات تتمثل بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى نستنتج من ذلك فانه يمكن الطعن بالقرارات غير الفاصلة في الدعوى بصورة غير مباشرة عن طريق إعادة المحاكمة. وسار المشرع المصري بذات الاتجاه الذي سار فيه المشرع الفرنسي باجازه الطعن في الأحكام النهائية بإعادة النظر حيث نصت صراحة المادة (51) من قانون رقم 47 لسنه 1972 المعدل قانون مجلس الدولة المصري على".....يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التاديبية بطريقة اتماس إعادة النظر في المواعيد والاحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية "

اما بالنسبة إلى المشرع العراقي نجده لم يشر بصورة صريحة إلى الطعن بإعادة المحاكمة في نصوص قانون مجلس الدولة رقم (65)لسنه1979 وتعديلاته، لكن نجد في موضع اخر امكانية الرجوع إلى نصوص قانون المرافعات المدنية في الحالات التي لم يرد نص بخصوصها وهذا يعني امكانية الاخذ بالطعن بإعادة المحاكمة.[61] أما المسلك الاخر الذي يستطيع من خلاله صاحب الشان الطعن بالأحكام الإدارية تمثل بطريق اعتراض الغير على الحكم القضائي حيث يجد ان المشرع الفرنسي اجازه للغير الانضمام إلى الدعوى الإدارية بالنسبة لجميع الدعاوي التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الغاءاً وتعويضاً وقيدها بقيدين الاول يخص الطاعن "الممثل بالغير" ان يكون خارج عن الخصومة ولم يكن نائباً في الدعوى أو معلنا بها. اما الشرط الثاني فيتضمن بالضرر الذي يجب ان يلحق بالطاعن "الغير" في حقوقه المشروعة أو مصالحه من جراء صدور الحكم. وايضا نجد ان المشرع المصري سمح بسلوك الطاعن طريق اعتراض الغير واجازته لكل شخص مس مركزه القانوني ضرر الانضمام إلى الدعوى ولا نجد هذا الوضع مشابهاً في العراق حيث ان المحكمة الإدارية العليا في قرارها السابق الذكر أكدت على أن التمييز طريق وحيد للطعن في الأحكام القضائية الإدارية أمامها. ويعد طريق التمييز طريق غير عادي للطعن في الأحكام القضائية حيث نجد ان المشرع الفرنسي في الأصل اعطى مهمة النظر في الطعون التمييزية ضد الأحكام الإدارية لمجلس الدولة بالإضافة إلى وجود جهات معينة منحها المشرع النظر في الطعون ضد بعض الأحكام المحددة على سبيل الحصر.

الخاتمة:-

بعد أن بحثنا في موضوع " " في الختام كان لابد من ايراد ابرز ما توصل إليه الباحث من استنتاجات وتقديم بعض التوصيات التي يراها الباحث جديرة بالاهتمام من قبل اصحاب القرار.

اولاً:-النتائج

1- أعطى الفقه مفهوماً واسعاً ومفهوماً ضيقاً للحكم القضائي حيث يتسع ويضيق هذا المفهوم حسب وجهه النظر لدى الفقهاء، وعلى وفق هذه النظرة نجد ان القرارات غير الفاصلة في الدعوى الإدارية(القرارات الإعدادية) تنطوي تحت مفهوم الحكم القضائي بمفهومه الواسع وتخرج من نطاق الحكم القضائي اذا اخذ بالمفهوم الضيق.

2- يقصد بالقرار غير الفاصل في الدعوى الإدارية هو عباره عن إجراء أو تدبير يتخذ من قبل القاضي أو المحكمة الغرض منه تسهيل المضي في السير في إجراءات الدعوى الإدارية من أجل الفصل فيها واصدار القرار النهائي.

3- يمكن الطعن بالقرار غير الفاصل في الدعوى الإدارية اما بصوره مباشره وتكون لبعض القرارات المحددة في القانون وعلى سبيل الحصر أو بصوره غير مباشره عن طريق الطعن بالمعية مع القرارات الفاصلة في الدعوى.

4- ان قانون المرافعات المدنية اتاحة بالخصوم الطعن بالأحكام أمام محكمة التمييز بعده طرق منها الطعن تمييزا واعاده المحاكمة وتصحيح القرار التمييزي لكن نجد في مجال الدعوى الإدارية طريقا وحيدا لتمييز الأحكام وهو الطعن تمييزا أمام المحكمة الإدارية العليا وهذا يؤدي إلى حرمان الخصوم فيها من هذا الحق بالدعوى الإدارية بينما يتمتع به اطراف الدعوى المدنية.

5- ان المحكمة الإدارية العليا عندما تمارس اعمالها فهي ملزمه باتباع الإجراءات التي تضمنها كل من قانون المرافعات المدنية وايضا قانون اصول المحاكمات الجزائية على الرغم من كون القانونين وضعا ليتناسبان مع طبيعة الدعوى التي ينظمها كل قانون والتي تختلف اختلاف واضح عن الدعوى الإدارية واستقلالها عن كلتا الدعوتين المدنية والجزائية.

ثانياً:- التوصيات

1- نوصي المشرع العراقي بإتاحة الفرصة للخصوم بالاعتراض على الإجراءات الجوهرية الباطلة ابتداءً أمام محكمة الموضوع المعروض عليها موضوع الدعوى قبل صدور الحكم النهائي وذلك لتدارك الاثار السلبية الناجمة عن إصدار حكم باطل بُنيَّ على إجراءات باطله وتعد جوهريه، بالاضافة إلى تحديد مدة زمنية للاعتراض والاجابة عليه لا تتجاوز (7) ايام من أجل تلافي تاخير سير الدعوى.

2- ندعو المشرع العراقي بإتاحه طرق الطعن الاخرى تجاه الاحكام الادارية وليس الاقتصار فقط على طريق التمييز لان الطرق الاخرى تتيح للمتضرر من الحكم أو من إجراءاته (القرارات غير الفاصلة) الاعتراض عليه وحماية مصلحته، لذا ندعو بإضافة الفقرة الآتية الى المادة (7) من قانون مجلس الدولة لتكون " يتم الطعن بالاحكام أمام المحكمة الإدارية العليا بالطرق التالية:- 1-الاعتراض على الحكم الغيابي 2-الاستئناف 3-إعاده المحاكمة 4-التمييز 5- تصحيح القرار التمييزي 6- إعتراض الغير".

3- ندعو المشرع العراقي الى تعديل المادة سابعاً لتصبح كالتالي: الماده (7/ثامناً/ب) من قانون مجلس الدوله رقم 65 لسنه1979 المعدل على " يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقره (أ) من هذا البند قابل للطعن **فيه بطرق الطعن المحددة قانوناً** لدى المحكمة الإدارية العليا خلال 30 يوما من تاريخ التبلغ به أو اعتباره مبلغا" كذلك نص البند (تاسعاً/ج) من المادة ذاتها على " يجوز الطعن **بطرق الطعن المحددة قانوناً** أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين....."

4- لتباين اطراف الدعوى الادارية عن اطراف الدعوى المدنية وتباين هدفها في إقرار مبدأ المشروعيه وحمايته في النظام القانوني فلا بد من تحديد أسباب الطعن الخاصة بالاحكام القضائية الادارية لذا ندعو المشرع العراقي الى تحديد أسباب الطعن الخاصه بالاحكام القضائيه في نظام القضاء الاداري بدلا من الركون الى نظام القضاء العادي لضمان حقوق الخصوم في الدعوى الإدارية وتعزيزاً لمبدأ العدالة.

5- لخصوصية الدعوى الإدارية وكونها دعوى عينية موجهه إلى مخاصمة القرار الإداري فانها تحتاج إلى عنايه خاصه تتناسب مع طبيعتها لذلك ندعو المشرع العراقي إلى الاسراع في اصدار قانون الإجراءات الإدارية ليسهل على الخصوم والمحكمة إجراءات السير في الدعوى الإدارية بدلاً من الخوض في القوانين الاخرى.

الهوامش.

[1]- وجدي راغب: مبادئ القضاء المدني – قانون المرافعات، ط 1، دارالفكر العربي، القاهرة،مصر1987ص 580.
[2]- صلاح عبد الحميد السيد: الحكم الإداري المدني، مجله مجلس الدوله للسنوات (الثامنه، التاسعه، العاشره) لسنه 1960، ص216.
[3]- محمد ابراهيم الفلاحي: القضاء المستعجل والولائي في التشريع العراقي، مكتبه الصباح، بغداد، 2013، ص112.
[4] - Boitard – GalmetDaage Glasson, Procedure civil , Paris, p.232.
[5]- د. نبيل اسماعيل: اصول المرافعات المدنيه والتجاريه، منشاه المعارف، الاسكندريه، 1986، ص58.
[6]- نصت المادة(154) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة1969 المعدل على "تصدر الأحكام باسم الشعب" كذلك المواد (105 و 106) من قانون الاثبات رقم 107 لسنه 1979 المعدل وجاء في المادة (155) مرافعات" للمحكمة أن تصدر قبل الفصل بالنزاع ما تقتضيه الدعوى من قرارات ....)، كذلك المادة (170)من القانون ذاته" لايجوز الطعن بتلك القرارات.....".
[7]- حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (1414) قضاء إداري/ تمييز/ 2018 في 2020/2/13، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020،ص436.
[8]- حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (632) قضاء إداري/ تمييز/ 2014 في 2016/9/8، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016،ص495.
[9]- مفلح عواد: اصول المحاكمات المدنيه والتنظيم القضائي، دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1988، ص303.
[10]- د.عبد المنعم الشرقاوي: المرافعات المدنيه والتجاريه، دار النهضه العربيه، القاهره، 1976، ص182.
[11]- د.سيد احمد محمود:اصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دارابو المجد، مصر،2005،ص711.
[12]- د.ياسر باسم ذنون السبعاوي ود. صدام خزعل يحيى:الحكم القضائي الضمني وصلاحيته للتنفيذ الجبري، مجله جامعه تكريت للحقوق، العدد(2)، الجزء(1)،المجلد(2)،السنة(2)،آذار،2018،ص101- 102.
[13]- د.سعدون ناجي القشطيني: شرح احكام المرافعات،مطبعه المعارف،بغداد،1972،ص296.
[14]- د. محمود حمدي أحمد: الحكم القضائي المنعدم على ضوء أحكام محكمتي النقض والإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018،ص15.
[15]- ينظر المادة (155) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنة 1969 المعدل.
[16]- ادم وهيب النداوي: المرافعات المدنيه، ط3، مطبعه العاتك، القاهرة، 2011،،ص325.
[17]- حيدر عوده كاظم: الإجراءات العمليه في الدعوى المدنيه،الجزء الاول، ط2، 2020،ص613.
[18]- مدحت المحمود:شرح قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل،ص168.
[19]- د. عصمت عبد المجيد بكر: شرح احكام قانون المرافعات المدنيه، مكتبه السنهوري، بيروت، 2019،ص552.
[20]- نصت المادة (161) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة1969 المعدل على" يتلى منطوق الحكم علناً في الجلسة".
[21]- ما عدا القرارات التي نصت عليها المادة (216) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة1969 المعدل.
[22]- المادة (170) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة1969 المعدل.
[23]- ينظر المواد (105 و 106) من قانون الاثبات رقم 107 لسنه 1979المعدل.
[24]- ينظر المادة (155) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة1969 المعدل.
[25]- د. محمود فأهم الجبوري: مدى أهمية إصدار قانون أصول المرافعات الإدارية في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2023،ص291.
[26]- ينظر المواد (105 و 106) من قانون الاثبات رقم 107 لسنه 1979 المعدل.

[27]- د.اسماعيل ابراهيم بدوي: طرق الطعن في الأحكام الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندريه، 2013، ص16.
[28]- د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسه مقارنه) الكتاب الثاني، كتاب الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص553.
[29]- ذكرى محمد الياسين: التدخل التمييزي في الدعوى الجزائيه،رساله ماجستير،كليه القانون،جامعه بابل، 1999، ص11.
[30]- احمد أبو الوفا: نظرية الأحكام في قانون المرافعات، القسم الاول،ط4،منشأة المعارف،الاسكندرية،بدون سنة طبع،ص24.
[31]- محمود نجيب حسني:شرح قانون الإجراءات الجنائية،ط6،دار النهضة العربية،القاهرة،مصر،2019،ص1184.
[32]- نصت المادة (7/ ف11) من قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة العراقي "تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 وقانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم (114) لسنة 1981 في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".
[33]- ينظر المادة (203) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
[34]- المادة (203)فقرة (1) من القانون اعلاه.
[35]- د.آدم وهيب النداوي: المصدر السابق،ص407.
[36]- المادة (203) فقرة (2) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
[37]- د. سعدون ناجي القشطيني: شرح احكام قانون المرافعات، الجزء الاول، ط2، مطبعه المعارف، بغداد، 1976،ص129.
[38]- المادة (203) فقرة (3) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
[39]- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (121/ قضاء إداري–تمييز/2016)في 2016/6/2، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنه 2016،ص448.
[40]- د.آدم وهيب النداوي: مصدر سابق،ص408.
[41]- المادة (203) فقرة (4) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
[42]- د.عامر زغير محيسن: اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في احكام القضاء الإداري في العراق- دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون رقم71لسنة2013- مجله العلوم القانونية والسياسيه، جامعه كركوك، المجلد الرابع، العدد الخامس عشر، الجزء الاول،2015،ص134.
[43]- المادة (203) فقرة (5) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
[44]- حكم مجلس الدوله الفرنسي الطعن (387769) في 2016/12/10 ينظر حمدي ياسين عكاشه: المستحدث في قضاء مجلس الدوله الفرنسي، ص274-279.
[45]- مدحت المحمود: مصدر سابق،ص285.
[46]- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (206/ قضاء إداري–تمييز/2016)في 2016/11/3، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنه 2016،ص461.
[47]- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (1436/ قضاء موظفين–تمييز/2015)في 2018/1/25، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنه 2018،ص454.
[48]- ينظر المادة (249/أ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة1971 المعدل.
[49]- ينظر المادة (249/ب) من القانون اعلاه.
[50]- مدونة القضاء الفرنسي: القسم التشريعي، ترجمة د.كمال جواد كاظم، دار السنهوري الجديدة للنشر،2020،ص50.
[51]- المصدر نفسه.
[52]- المادة (23)من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة1972 المعدل.
[53]- وفقاً إلى التعديل الخامس رقم 17 لسنه 2013 لمجلس الدوله العراقي المرقم 65 لسنة 1979الذي بموجبه انشأت المحكمة الإدارية العليا والتي اصبحت مرجعا للنظر في الطعون المقدمه ضد القرارات الصادره عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين وفقا إلى الماده (2/رابعاً-ج-1) من قانون التعديل، بعد ما كانت الطعون تقدم للهيئه العامه في مجلس شورى الدوله (مجلس الدولة حالياً)بصفتها التمييزية وبعدها اقتصر دور الهيئه العامه على النظر في الطعون المقدمه ضد قرارات مجلس الانضباط العام اما بالنسبه إلى باقي القرارات فالطعن يقدم أمام المحكمة الاتحادية العليا وفقا إلى قانونها رقم 30 لسنه 2005.
[54]- المادة (2/رابعاً-ب) من قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنه 2013.
[55]- المادتان (105)و(106) من قانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل.
[56]- ينظر المادة (203) من قانون المرافعات المدنيه رقم 83 سنه 1969 المعدل.
[57]- د. آدم وهيب النداوي: المصدر السابق،ص352.
[58]- د. احمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط10،دار النهضة العربية،القاهرة،مصر،2016،ص881.
[59]- محمد علي سالم :الوسيط في شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ج3 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،1997،ص715.
[60]- د. اسماعيل ابراهيم البدوي: طرق الطعن في الأحكام الإدارية،ط1،دارالفكر الجامعي،الاسكندرية،2013،ص206.
[61]- ينظر المادة (7/البند ثانياً/ح) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65)لسنه1979 المعدل.

المصادر

الكتب القانونية:-

- احمد أبو الوفا: نظرية الأحكام في قانون المرافعات، القسم الاول،ط4،منشأة المعارف،الاسكندرية،بدون سنة طبع.
-د. احمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط10،دار النهضة العربية،القاهرة،مصر،2016.
- د. اسماعيل ابراهيم البدوي: طرق الطعن في الأحكام الإدارية،ط1،دارالفكر الجامعي،الاسكندرية،2013.
- حمدي ياسين عكاشه: المستحدث في قضاء مجلس الدوله الفرنسي.
- حيدر عوده كاظم: الإجراءات العمليه في الدعوى المدنيه،الجزء الاول، ط2، 2020.
- د.عبد المنعم الشرقاوي: المرافعات المدنيه والتجاريه، دار النهضه العربيه، القاهره، 1976.
- د. عصمت عبد المجيد بكر: شرح احكام قانون المرافعات المدنيه، مكتبه السنهوري، بيروت، 2019.
- د. سعدون ناجي القشطيني: شرح احكام قانون المرافعات، الجزء الاول، ط2، مطبعه المعارف، بغداد، 1976.
- د.سعدون ناجي القشطيني: شرح احكام المرافعات،مطبعه المعارف،بغداد،1972.
- د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسه مقارنه) الكتاب الثاني، كتاب الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- د.سيد احمد محمود:اصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دارابو المجد، مصر،2005.
- صلاح عبد الحميد السيد: الحكم الإداري المدني، مجله مجلس الدوله للسنوات (الثامنه، التاسعه، العاشره) لسنه 1960.
- محمد ابراهيم الفلاحي: القضاء المستعجل والولائي في التشريع العراقي، مكتبه الصباح، بغداد، 2013.
- محمد علي سالم :الوسيط في شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ج3 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،1997.
- د. محمود حمدي أحمد: الحكم القضائي المنعدم على ضوء أحكام محكمتي النقض والإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- د. محمود فأهم الجبوري: مدى أهمية إصدار قانون أصول المرافعات الإدارية في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2023.
- محمود نجيب حسني: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط6،دار النهضةالعربية،القاهرة،مصر،2019.
- مدحت المحمود:شرح قانون المرافعات المدنيه رقم 83 لسنه 1969 المعدل.
- مدونة القضاء الفرنسي: القسم التشريعي، ترجمة د.كمال جواد كاظم،دار السنهوري الجديدة للنشر،2020.
- مفلح عواد: اصول المحاكمات المدنيه والتنظيم القضائي، دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1988.
- د. نبيل اسماعيل: اصول المرافعات المدنيه والتجاريه، منشاه المعارف، الاسكندريه، 1986.
-وجدي راغب: مبادئ القضاء المدني – قانون المرافعات، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة،مصر،1987.

المصادر الاجنبية:-

Boitard – GalmetDaage Glasson, Procedure civil , Paris -.

الاطاريح والرسائل:-

- ذكرى محمد الياسين: التدخل التمييزي في الدعوى الجزائيه، رساله ماجستير، كليه القانون، جامعه بابل، 1999.

البحوث:-

- د.عامر زغير محيسن: اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في احكام القضاء الإداري في العراق- دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون رقم71لسنة2013- مجله العلوم القانونية والسياسيه، جامعه كركوك، المجلد الرابع، العدد الخامس عشر، الجزء الاول،2015.
- د.ياسر باسم ذنون السبعاوي ود. صدام خزعل يحيى:الحكم القضائي الضمني وصلاحيته للتنفيذ الجبري، مجله جامعه تكريت للحقوق، العدد(2)، الجزء(1)،المجلد(2)،السنة(2)،آذار،2018.

القوانين:-

- قانون المرافعات المدنيه رقم 83 سنه 1969 المعدل.
- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة1971 المعدل.
-قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65)لسنه1979 وتعديلاته.
- قانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل.
-قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة1972 المعدل.

القرارات:-

- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016.
- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنه 2018.
- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020.