

تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية بين القضاء الدستوري والإداري في العراق

(دراسة تحليلية)

مدرس دكتور مصطفى خلف حمود

كلية النخبة الجامعة - قسم القانون

Jurisdictional Conflict in Appeals Against Administrative Decisions Between Constitutional and Administrative Judiciary in Iraq (An Analytical Study)

Professor Doctor

Mustafa Khalaf Hammoud

AL NUKHBA UNIVERSITY COLLEGE - Department of Law

Email address: nohdanyal@gmail.com

المستخلص

يتناول هذا البحث إشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق، من خلال تحليل طبيعة كل من الاختصاصين، وبيان حدود كل منهما، ورصد حالات التداخل بينهما في التطبيق العملي. وقد توصل البحث إلى أن هذه الإشكالية ترجع في جانب كبير منها إلى غموض النصوص القانونية المنظمة للاختصاص، ولا سيما في الحالات التي تتداخل فيها الأبعاد الدستورية والإدارية. كما بين البحث أن هذا التنازع يترتب عليه آثار سلبية متعددة، من بينها إطالة أمد التقاضي، والإخلال بالأمن القانوني، وإضعاف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وانتهى البحث إلى ضرورة وضع تنظيم تشريعي واضح يحدد العلاقة بين القضاءين، واعتماد آلية حالة دستورية منظمة، بما يحقق التوازن بين الاختصاصين ويضمن فعالية الحماية القضائية. الكلمات المفتاحية: (تنازع الاختصاص، القضاء الدستوري، القضاء الإداري، القرارات الإدارية، الرقابة القضائية)

Abstract

This research examines the issue of jurisdictional conflict in appeals against administrative decisions between constitutional judiciary and administrative judiciary in Iraq. It analyzes the nature and limits of each jurisdiction and explores areas of overlap in judicial practice. The study finds that this conflict largely stems from the ambiguity of legal provisions governing jurisdiction, particularly in cases involving both constitutional and administrative dimensions. It also highlights the negative consequences of such conflict, including delays in litigation, legal uncertainty, and weakened judicial oversight over administrative actions. The research concludes by emphasizing the need for clear legislative regulation, the adoption of a structured constitutional referral mechanism, and a balanced approach to ensure effective judicial protection and coherence between jurisdictions. Keywords: (Jurisdictional Conflict, Constitutional Judiciary, Administrative Judiciary, Administrative Decisions, Judicial Review)

المقدمة

يمثل تحديد الاختصاص القضائي حجر الزاوية في حسن سير العدالة، إذ لا تقتصر أهميته على مجرد تنظيم توزيع العمل بين الجهات القضائية، بل يمتد ليشكل ضماناً أساسية لحماية الحقوق والحريات، وتحقيق مبدأ المشروعية، وصيانة استقرار المراكز القانونية. ويزداد هذا الأمر أهمية في الأنظمة التي تعرف تعدد الجهات القضائية وتنوعها، كما هو الحال في النظام القانوني العراقي الذي يجمع بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، لكل منهما اختصاصاته ووظيفته في إطار الرقابة على أعمال السلطة العامة. فمن جهة، ينهض القضاء الإداري، ممثلاً بمحكمة القضاء الإداري، بمهمة الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، من خلال دعوى الإلغاء التي تعد الوسيلة الأساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة وانحرافها بالسلطة. ومن جهة أخرى، تختص المحكمة الاتحادية العليا، بوصفها جهة القضاء الدستوري، بممارسة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة

النافذة، فضلاً عن اختصاصاتها الأخرى ذات الطبيعة الدستورية التي قد تتقاطع في بعض الأحيان مع المنازعات الإدارية. غير أن التطور العملي في تطبيقات القضاء العراقي أظهر وجود مساحة من التداخل بين اختصاص القضاء الدستوري واختصاص القضاء الإداري، لاسيما عند الطعن في القرارات الإدارية التي تتطوي على أبعاد دستورية، أو تلك التي تستند إلى نصوص تشريعية يُدعى بعدم دستورتها. وفي مثل هذه الحالات، يثور التساؤل بشأن الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن: هل ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري بوصفه صاحب الولاية العامة في منازعات القرارات الإدارية، أم يمتد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا لتشمل هذه المنازعات باعتبارها ذات صلة بالرقابة الدستورية؟ إن هذا التداخل لا يقتصر على كونه مسألة نظرية، بل يفرز إشكالات عملية تتجلى في صور متعددة من تنازع الاختصاص، سواء كان إيجابياً حين تدعي كل جهة اختصاصها، أو سلبياً حين تتخلى كل منهما عن نظر النزاع. ويترتب على ذلك آثار خطيرة تمس حسن سير العدالة، من بينها إطالة أمد التقاضي، وتهديد مبدأ الأمن القانوني، وإمكانية صدور أحكام متعارضة. ومن هنا، يبرز هذا البحث في محاولة لتحليل إشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية بين القضاء الدستوري والإداري في العراق، من خلال الوقوف على الأساس القانوني لاختصاص كل جهة، وبيان حدود هذا الاختصاص، وتحليل أوجه التداخل بينهما، وصولاً إلى استجلاء مكامن الخلل واقتراح المعالجات المناسبة.

أهمية البحث:

أولاً: أن موضوع الاختصاص القضائي يعد من النظام العام، ويترتب على مخالفته بطلان الإجراءات القضائية، مما يجعل تحديد الجهة المختصة مسألة جوهرية في صحة العملية القضائية برمتها.

ثانياً: أن البحث يتناول إشكالية واقعية في القضاء العراقي المعاصر، تتمثل في التداخل بين اختصاص القضاء الدستوري والقضاء الإداري، وهي إشكالية تتزايد أهميتها مع اتساع دور القضاء في الرقابة على أعمال السلطة العامة.

ثالثاً: أن تحديد الحدود الفاصلة بين الاختصاصين يسهم في تعزيز مبدأ المشروعية، من خلال تمكين كل جهة قضائية من أداء دورها ضمن نطاقها المحدد، دون تجاوز أو تداخل غير مبرر.

رابعاً: أن معالجة تنازع الاختصاص تسهم في تحقيق استقرار المراكز القانونية، وتجنب تضارب الأحكام القضائية، وهو ما ينعكس إيجاباً على الثقة في القضاء.

خامساً: أن البحث يكتسب أهمية علمية وعملية في آن واحد، إذ لا يقتصر على الجانب النظري، بل يمتد لتحليل التطبيقات القضائية واقتراح حلول يمكن أن يستفيد منها المشرع والقضاء.

إشكالية البحث:

تتحور إشكالية هذا البحث حول غياب معيار دقيق وحاسم يحدد الحدود الفاصلة بين اختصاص القضاء الدستوري واختصاص القضاء الإداري في العراق، ولا سيما في مجال الطعون على القرارات الإدارية التي تتداخل فيها الأبعاد الإدارية والدستورية.

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات، من أبرزها:

• ما الأساس القانوني لاختصاص كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق؟

• ما نطاق الرقابة التي يمارسها كل منهما على القرارات الإدارية؟

• متى يعد النزاع إدارياً بحتاً، ومتى يكتسب بعداً دستورياً يبرر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا؟

• ما صور تنازع الاختصاص التي تظهر في التطبيق القضائي العراقي؟

• وما الآثار المترتبة على هذا التنازع؟ وكيف يمكن معالجته تشريعياً أو قضائياً؟

وينطلق البحث من فرضية مفادها أن عدم وضوح الحدود الفاصلة بين الاختصاصين يؤدي إلى تنازع فعلي في الاختصاص، الأمر الذي يستدعي وضع معايير أكثر دقة لضبط هذا التداخل.

منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص والتطبيقات القضائية المتعلقة بتنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق وتقييمها وصولاً إلى معالجات مناسبة.

خطة البحث:

عمدنا الى تقسيم البحث على نحو يمكن من خلاله الإحاطة بمجمل موضوعه والاشكالية التي تدور حوله وسبل المعالجة دون الاسهاب والاطالة، وعلى النحو الاتي: **المبحث الأول:** الإطار القانوني لتنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والإداري في العراق **المطلب الأول:** مفهوم تنازع الاختصاص القضائي وصوره **الفرع الأول:** تعريف تنازع الاختصاص القضائي وأساسه القانوني **الفرع الثاني:** صور تنازع الاختصاص (الإيجابي والسلبى) وتمييزه عما يشابهه **المطلب الثاني:** نطاق اختصاص القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق **الفرع الأول:** اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية **الفرع الثاني:** اختصاص القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة **المبحث الثاني:** إشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية وسبل معالجتها **المطلب الأول:** صور التداخل وتنازع الاختصاص في التطبيق القضائي **الفرع الأول:** حالات امتداد الاختصاص الدستوري إلى المنازعات الإدارية **الفرع الثاني:** حالات تمسك القضاء الإداري باختصاصه في مواجهة القضاء الدستوري **المطلب الثاني:** آثار تنازع الاختصاص وسبل المعالجة **الفرع الأول:** الآثار القانونية المترتبة على تنازع الاختصاص

الفرع الثاني: المعالجة التشريعية والقضائية لتنازع الاختصاص في العراق

المبحث الأول الإطار القانوني لتنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والإداري في العراق

يتناول هذا المبحث الإطار القانوني لتنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق، من خلال بيان الأسس الدستورية والتشريعية التي تحكم توزيع الاختصاص بينهما. وتبرز أهمية هذا الموضوع في تحديد الحدود الفاصلة بين ولاية كل جهة قضائية بما يحقق التوازن في الرقابة على أعمال السلطة العامة. ومن ثم، يسعى هذا المبحث إلى توضيح المفاهيم الأساسية لتنازع الاختصاص وصوره تمهيداً لفهم إشكالاته في التطبيق العملي.

المطلب الأول مفهوم تنازع الاختصاص القضائي وصوره

يتناول هذا المطلب مفهوم تنازع الاختصاص القضائي وصوره، من خلال بيان طبيعته القانونية والأساس الذي يقوم عليه في التنظيم القضائي. وتبرز أهمية هذا الموضوع في كونه يمثل مدخلاً لفهم الإشكالات العملية الناشئة عن تعدد الجهات القضائية. ومن ثم، يهدف هذا المطلب إلى توضيح تعريف تنازع الاختصاص وصوره الرئيسية وتمييزه عما يشابهه من مفاهيم قانونية.

الفرع الأول: تعريف تنازع الاختصاص القضائي وأساسه القانوني

يُعدّ الاختصاص القضائي من أهم الركائز التي يقوم عليها التنظيم القضائي في الدولة، إذ يحدد نطاق ولاية كل جهة قضائية، ويرسم الحدود الفاصلة بينها، بما يضمن حسن توزيع العمل القضائي وتقادي التضارب في الأحكام. ولا يقتصر الاختصاص على كونه مسألة تنظيمية، بل يرتقي إلى مرتبة القواعد الأمرة المتعلقة بالنظام العام، بحيث يتعين على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها، ولو لم يثره الخصوم، لما له من أثر مباشر على صحة الإجراءات القضائية ومشروعية الأحكام الصادرة (والي، ٢٠٠٩، ١١٢) (١). وفي هذا السياق، يبرز مفهوم تنازع الاختصاص القضائي بوصفه حالة غير طبيعية في توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية، تنشأ عندما يثور خلاف بين جهتين قضائيتين أو أكثر بشأن أحقية كل منهما في نظر نزاع معين، أو على العكس، عندما تتخلى كل منهما عن نظره. ويعكس هذا التنازع خللاً في تحديد الحدود الفاصلة بين الاختصاصات، سواء كان ذلك بسبب غموض النصوص القانونية، أو اتساع نطاقها، أو نتيجة لتطور الواقع العملي وتداخل المنازعات ذات الطبيعة المركبة. ومن الناحية الفقهية، عُرّف تنازع الاختصاص بأنه: حالة قانونية تنشأ عن تعارض مواقف جهتين قضائيتين أو أكثر بشأن الاختصاص بنظر نزاع معين، سواء من خلال تمسك كل منهما بالاختصاص، أو تخليهما عنه. ويستفاد من هذا التعريف أن التنازع يفترض وجود عنصرين أساسيين: تعدد الجهات القضائية من جهة، ووجود نزاع حول الاختصاص من جهة أخرى (الطماوي، ١٩٩٦، ٢٥) (٢). أما من حيث الأساس القانوني لتنازع الاختصاص، فإنه يرتبط بطبيعة النظام القضائي القائم في الدولة. ففي الأنظمة التي تأخذ بمبدأ وحدة القضاء، يقل احتمال حدوث تنازع الاختصاص، نظراً لوجود جهة قضائية واحدة تتولى الفصل في مختلف المنازعات. أما في الأنظمة التي تقوم على ازدواج القضاء، كما هو الحال في العراق، حيث يوجد قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، فضلاً عن القضاء الدستوري، فإن احتمالات التنازع تزداد، نتيجة لتعدد الجهات القضائية وتنوع اختصاصاتها. وفي العراق، يُستمد تنظيم الاختصاص القضائي من مجموعة من النصوص الدستورية والتشريعية، في مقدمتها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي نص على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بوصفها جهة القضاء الدستوري، وكذلك القوانين المنظمة للقضاء الإداري التي حددت نطاق ولاية محكمة القضاء الإداري. غير أن هذه النصوص، على الرغم من أهميتها، لم ترسم في بعض الحالات حدوداً دقيقة فاصلة بين الاختصاصين، مما فتح المجال لظهور حالات من التداخل والتنازع، لا سيما في المنازعات التي تتسم بطبيعة مزدوجة، تجمع بين البعد الإداري والبعد الدستوري (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٣) ويظهر الأساس القانوني لتنازع الاختصاص

أيضاً في مبدأ تخصيص الاختصاص، >> الذي يقضي بأن لكل جهة قضائية ولاية محددة لا يجوز تجاوزها. غير أن تطبيق هذا المبدأ يواجه صعوبات عملية عندما يكون النزاع محل النظر متشعباً، أو عندما يتطلب الفصل فيه تفسير نصوص دستورية أو قانونية في آن واحد. ففي مثل هذه الحالات، يصبح من الصعب تحديد الجهة المختصة بدقة، مما يؤدي إلى نشوء التنازع. كما يرتبط تنازع الاختصاص بمبدأ المشروعية، الذي يفرض خضوع جميع أعمال السلطة العامة للقانون، ويجعل من القضاء الأداة الأساسية لتحقيق هذا الخضوع. غير أن تعدد الجهات القضائية التي تمارس الرقابة على أعمال الإدارة قد يؤدي إلى تداخل في الاختصاص، خاصة عندما تتداخل الرقابة على المشروعية مع الرقابة على الدستورية. ومن الجدير بالذكر أن تنازع الاختصاص لا يمثل مجرد مسألة إجرائية، بل يعكس على حقوق الأفراد وحرمانهم، إذ قد يؤدي إلى حرمانهم من الوصول إلى القضاء المختص، أو إلى إطالة أمد النزاع، أو حتى إلى صدور أحكام متعارضة. لذلك، فإن معالجته تتطلب وضع معايير دقيقة لتحديد الاختصاص، بما يحقق التوازن بين مختلف الجهات القضائية، ويضمن حسن سير العدالة. وبناءً على ما تقدم، يتضح أن تنازع الاختصاص القضائي في العراق يجد أساسه في طبيعة النظام القضائي القائم على تعدد الجهات، وفي غموض الحدود الفاصلة بين اختصاصاتها، وهو ما يقتضي دراسة صورته المختلفة، وتمييزه عن غيره من النظم القانونية المشابهة، وهو ما سيتم تناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني: صور تنازع الاختصاص وتمييزه عما يشابهه

يتخذ تنازع الاختصاص القضائي صوراً متعددة، تختلف باختلاف موقف الجهات القضائية المعنية من النزاع، إلا أن الفقه القانوني استقر على تقسيمه إلى صورتين رئيسيتين: التنازع الإيجابي والتنازع السلبي، وهما صورتان تعكسان اتجاهين متقابلين في موقف القضاء من الاختصاص (الطماوي، ١٩٩٦، ٣٠، (٤)).

تتمثل الصورة الأولى، وهي التنازع الإيجابي للاختصاص، في الحالة التي تتمسك فيها جهتان قضائيتان أو أكثر باختصاصهما بنظر النزاع ذاته، بحيث تدعي كل منهما ولايتها على الموضوع المعروض. ويؤدي هذا الوضع إلى ازدواج نظر النزاع أمام أكثر من جهة، وهو ما قد يفضي إلى صدور أحكام متعارضة بشأن ذات المسألة، الأمر الذي يمثل خطراً جسيماً على وحدة النظام القانوني واستقرار المعاملات (بسيوني، ٢٠٠٧، ٢١٠). وتبرز خطورة التنازع الإيجابي بشكل خاص في المنازعات التي تجمع بين الطابع الإداري والدستوري، إذ قد ترى محكمة القضاء الإداري أنها مختصة باعتبار النزاع يتعلق بقرار إداري، في حين ترى المحكمة الاتحادية العليا أن النزاع ينطوي على مسألة دستورية تستوجب تدخلها. وفي هذه الحالة، يكون كل من القضاء الإداري والقضاء الدستوري متمسكاً باختصاصه، مما يؤدي إلى تعارض في الاختصاص.

أما الصورة الثانية، وهي التنازع السلبي للاختصاص، فتتحقق عندما تتخلى كل من الجهتين القضائيتين عن نظر النزاع، بحيث تقرر كل منهما عدم اختصاصها به، الأمر الذي يؤدي إلى إنكار العدالة، لعدم وجود جهة قضائية تتولى الفصل في النزاع. وتعد هذه الصورة أكثر خطورة من التنازع الإيجابي، لأنها تؤدي إلى حرمان الأفراد من حقهم في التقاضي (والي، ٢٠٠٩، ١١٨، (٥))، وهو حق مكفول دستورياً (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٦). ويظهر التنازع السلبي في الحالات التي يكون فيها النزاع ذا طبيعة مركبة، بحيث لا ينطبق بشكل واضح على اختصاص أي من الجهتين القضائيتين، أو عندما تفسر كل جهة اختصاصها تفسيراً ضيقاً، فتنتصل من نظر النزاع. وفي مثل هذه الحالات، يصبح المتقاضي في وضع قانوني معقد، إذ يجد نفسه أمام فراغ قضائي. ولا يقتصر الأمر على هاتين الصورتين، بل يثار في الفقه الحديث عن صور أخرى غير مباشرة للتنازع، مثل التنازع الضمني، الذي يتحقق عندما تصدر جهة قضائية حكماً يتضمن في مضمونه إنكاراً لاختصاص جهة أخرى، دون أن يكون هناك نزاع صريح معلن بينهما (السنهوري، ٢٠٠٤، ١٠٥) (٧). ولأجل فهم أدق لمفهوم تنازع الاختصاص، يتعين تمييزه عن بعض المفاهيم القانونية المشابهة التي قد تختلط به، ومن أبرزها:

أولاً: الدفع بعدم الاختصاص، وهو وسيلة إجرائية يثيرها أحد الخصوم أو تقضي بها المحكمة من تلقاء نفسها، بهدف بيان أن المحكمة المنظور أمامها النزاع غير مختصة بنظره. ويختلف هذا الدفع عن التنازع في أن الأول يتم داخل إطار جهة قضائية واحدة، بينما يفترض التنازع وجود أكثر من جهة قضائية.

ثانياً: الإحالة القضائية، وهي قيام محكمة غير مختصة بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة. وفي هذه الحالة، لا يوجد تنازع، لأن المحكمة المحلية تعترف بعدم اختصاصها، وتحدد الجهة المختصة.

ثالثاً: تنازع القوانين (التنازع الدولي أو الداخلي)، وهو مفهوم مختلف يتعلق بتحديد القانون الواجب التطبيق، وليس الجهة القضائية المختصة.

ومن خلال ما تقدم، يتضح أن تنازع الاختصاص يمثل ظاهرة قانونية مركبة، تتداخل فيها الجوانب النظرية والعملية، وتزداد حدتها في الأنظمة التي تعرف تعدد الجهات القضائية، كما هو الحال في العراق. وهو ما يقتضي الانتقال إلى دراسة نطاق اختصاص كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري، بوصفه المدخل الأساسي لفهم أسباب التنازع وحدوده، وهو ما سيتم تناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني نطاق اختصاص القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق

يتناول هذا المطلب نطاق اختصاص كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق، من خلال بيان الأساس القانوني الذي يستند إليه كل منهما وحدود ولايته في الرقابة على أعمال السلطة العامة. وتبرز أهمية هذا الموضوع في تحديد الحدود الفاصلة بين الرقابة على المشروعية والرقابة على الدستورية. ومن ثم، يهدف هذا المطلب إلى توضيح مجالات اختصاص كل جهة قضائية بما يسهم في الحد من حالات التداخل وتنازع الاختصاص.

الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية

يُعدّ القضاء الإداري في العراق الأداة القضائية الأساسية التي تتولى بسط الرقابة على أعمال الإدارة، ولا سيما القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات التنفيذية بمستوياتها. ويستمد هذا القضاء أهميته من كونه يمثل الضمانة الحقيقية لحماية الأفراد من تعسف السلطة العامة، ويكرس مبدأ خضوع الإدارة للقانون، الذي يُعد أحد أهم مظاهر دولة القانون (الطماوي، ١٩٩٦، ٤٥) (٨) وقد أسند المشرع العراقي إلى محكمة القضاء الإداري مهمة الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، من خلال دعوى الإلغاء التي تهدف إلى إعدام القرار الإداري غير المشروع، وإزالته من النظام القانوني بأثر رجعي (بسيوني، ٢٠٠٧، ١٥) (٩)، ويُقصد بالقرار الإداري، في هذا السياق، ذلك العمل القانوني الصادر عن جهة إدارية مختصة، بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه (والي، ٢٠٠٩، ٢١٠) (١٠) وتتجلى ولاية القضاء الإداري في العراق في كونه قضاءً مختصاً بنظر المنازعات الإدارية دون غيرها، حيث ينظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية النهائية، متى توافرت شروط قبول الدعوى، سواء من حيث الصفة أو المصلحة أو الميعاد. ولا يقتصر دور هذا القضاء على مجرد إلغاء القرار غير المشروع، بل يمتد إلى فحص مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في مختلف جوانبه، سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو السبب أو المحل أو الغاية. ويظهر من خلال ذلك أن القضاء الإداري يمارس رقابة شاملة على القرارات الإدارية، تشمل التحقق من مدى مطابقة القرار للقانون، وعدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها. كما أنه يوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الأفراد، بما يحقق العدالة الإدارية.

غير أن نطاق اختصاص القضاء الإداري، على الرغم من اتساعه، ليس مطلقاً، بل يرد عليه عدد من القيود، من أبرزها: أولاً: أن اختصاصه يقتصر على القرارات الإدارية، دون الأعمال التشريعية أو القضائية، مما يخرجها عن نطاق النظر في دستورية القوانين أو الأنظمة.

ثانياً: أن رقابته تنصب على مشروعية القرار، وليس على دستوريته، وهو ما يميزه عن القضاء الدستوري.

ثالثاً: أن بعض القرارات قد تخرج من نطاق رقابته، كأعمال السيادة، التي تعد من الأعمال المستتاة من الرقابة القضائية، وإن كان نطاقها قد ضاق في الفقه والقضاء الحديث (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (١١). غير أن الإشكالية تظهر بوضوح عندما يكون القرار الإداري محل الطعن مستنداً إلى نص قانوني يُدعى بعدم دستوريته، أو عندما ينطوي القرار ذاته على مخالفة لأحكام الدستور. ففي هذه الحالة، يجد القاضي الإداري نفسه أمام مسألة تتجاوز حدود الرقابة على المشروعية، لتدخل في نطاق الرقابة على الدستورية، وهو ما يثير التساؤل بشأن حدود اختصاصه، وما إذا كان يتعين عليه وقف النظر في الدعوى وإحالة المسألة إلى المحكمة الاتحادية العليا. ومن هنا، يتبين أن اختصاص القضاء الإداري، رغم وضوحه من حيث الأصل، يواجه تحديات عملية عند النقاء المشروعية بالدستورية، وهو ما يفتح المجال أمام التداخل مع اختصاص القضاء الدستوري، وهو ما سيتم بحثه في الفرع التالي.

الفرع الثاني: اختصاص القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة

تُعدّ المحكمة الاتحادية العليا في العراق قمة الهرم القضائي في مجال الرقابة الدستورية، إذ تضطلع بمهمة حماية الدستور وضمان سموه على سائر القواعد القانونية. ويستند اختصاصها إلى أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي منحها صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، فضلاً عن اختصاصات أخرى ذات طبيعة دستورية (السنهوري، ٢٠٠٤، ٢٢٠) (١٢). وتتمثل الوظيفة الأساسية للقضاء الدستوري في التحقق من مدى مطابقة التشريعات لأحكام الدستور، وذلك من خلال النظر في الطعون التي تُقدم بعدم دستورية قانون أو نظام نافذ. فإذا ما ثبت للمحكمة وجود مخالفة دستورية، فإنها تقضي بعدم دستورية النص، مما يؤدي إلى إلغائه أو تعطيله، بحسب طبيعة الحكم الصادر (والي، ٢٠٠٩، ٢٢٥) (١٣). ولا يقتصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على الرقابة المجردة على النصوص، بل يمتد في بعض

الحالات إلى النظر في المنازعات التي تنطوي على أبعاد دستورية، بما في ذلك تلك التي تتعلق بتفسير النصوص الدستورية، أو الفصل في النزاعات بين السلطات الاتحادية، أو غيرها من المسائل التي حددها الدستور. غير أن الإشكالية تبرز عندما يمتد اختصاص القضاء الدستوري إلى مجال قد يبدو في ظاهره إدارياً، كما في حالة الطعون التي تتعلق بقرارات إدارية تستند إلى نصوص يُدعى بعدم دستورتها، أو عندما يكون النزاع الإداري متوقفاً على حسم مسألة دستورية. ففي هذه الحالة، يثور التساؤل بشأن مدى إمكانية تدخل المحكمة الاتحادية العليا، وما إذا كان اختصاصها يمتد ليشمل مثل هذه المنازعات. وقد أدى اتساع تفسير الاختصاص الدستوري في بعض التطبيقات إلى اقتراب المحكمة الاتحادية العليا من مجال القضاء الإداري، مما أوجد نوعاً من التداخل بين الوظيفتين، خاصة في ظل غياب نصوص واضحة تنظم العلاقة بين الجهتين القضائيتين ومن ناحية أخرى، فإن القضاء الدستوري لا يُعد قضاءً موضوعياً في المنازعات الإدارية، بمعنى أنه لا ينظر في مشروعية القرار الإداري من حيث أركانه، وإنما يقتصر دوره على الرقابة على النصوص القانونية من حيث مطابقتها للدستور. ومع ذلك، فإن تأثير أحكامه يمتد بشكل غير مباشر إلى القرارات الإدارية، لكون هذه الأخيرة تستند في الغالب إلى نصوص تشريعية. وعليه، فإن اختصاص القضاء الدستوري، وإن كان محدوداً من حيث الأصل، إلا أن تطبيقه العملي قد يؤدي إلى التداخل مع اختصاص القضاء الإداري، خاصة في الحالات التي تتشابه فيها المسائل القانونية، وهو ما يمهد لظهور حالات تنازع الاختصاص، التي سيتم تناولها بالتفصيل في المبحث الثاني إن شاء الله.

المبحث الثاني إشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية وسبل معالجتها

يتناول هذا المبحث إشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، بوصفها من أبرز التحديات التي أفرزها التطبيق القضائي في العراق. وتكمن خطورة هذه الإشكالية فيما تسببه من اضطراب في تحديد الجهة المختصة، وما يترتب على ذلك من آثار تمس فعالية الحماية القضائية. ومن ثم، يسعى هذا المبحث إلى بيان صور هذا التنازع وتحليل آثاره، فضلاً عن استعراض أبرز السبل التشريعية والقضائية الكفيلة بمعالجته.

المطلب الأول صور التداخل وتنازع الاختصاص في التطبيق القضائي

يتناول هذا المطلب صور التداخل وتنازع الاختصاص في التطبيق القضائي، من خلال تحليل الحالات التي تتقاطع فيها ولاية القضاء الدستوري مع اختصاص القضاء الإداري. ويبرز هذا التداخل بشكل خاص في المنازعات التي تمتزج فيها الأبعاد الإدارية والدستورية، مما يؤدي إلى إشكال في تحديد الجهة القضائية المختصة. ومن ثم، يهدف هذا المطلب إلى استجلاء أبرز صور هذا التنازع وبيان مظاهره في الواقع القضائي.

الفرع الأول: حالات امتداد الاختصاص الدستوري إلى المنازعات الإدارية

يُعدّ التداخل بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري من أبرز الإشكالات التي يثيرها التطبيق العملي في النظام القضائي العراقي، ولا سيما في مجال الطعون على القرارات الإدارية. ويظهر هذا التداخل بشكل واضح في الحالات التي يمتد فيها اختصاص المحكمة الاتحادية العليا - بوصفها جهة القضاء الدستوري - إلى منازعات ذات طبيعة إدارية، الأمر الذي يؤدي إلى زعزعة الحدود التقليدية الفاصلة بين الاختصاصين. وتتجلى هذه الحالة أساساً عندما يكون القرار الإداري محل الطعن مستنداً إلى نص قانوني يُدعى بعدم دستوريته. ففي هذه الحالة، لا يكون النزاع مقتصرًا على مجرد فحص مشروعية القرار الإداري، وإنما يتجاوز ذلك إلى فحص دستورية الأساس القانوني الذي يستند إليه القرار. وهنا تبرز مسألة جوهرية مفادها أن القاضي الإداري لا يملك - من حيث الأصل - سلطة الرقابة على دستورية القوانين، إذ يقتصر دوره على تطبيق القانون دون التعرض لدستوريته (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (١٤). وبناءً عليه، فإن إثارة الدفع بعدم دستورية النص الذي يقوم عليه القرار الإداري تؤدي إلى إدخال عنصر دستوري في النزاع الإداري، مما يفتح المجال لتدخل المحكمة الاتحادية العليا. وفي هذه الحالة، قد يتوقف الفصل في النزاع الإداري على حسم المسألة الدستورية، الأمر الذي يؤدي إلى نوع من التداخل الوظيفي بين القضاءين. غير أن الإشكالية لا تقف عند هذا الحد، بل تمتد إلى حالات أخرى، منها تلك التي يُطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا في قرارات إدارية، بحجة مخالفتها للدستور، دون المرور عبر القضاء الإداري. ففي مثل هذه الحالات، يثار التساؤل بشأن مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر هذه الطعون، وما إذا كان ذلك يشكل توسعاً في اختصاصها على حساب القضاء الإداري. وقد أدى هذا الاتجاه - في بعض التطبيقات - إلى تكريس دور موسع للقضاء الدستوري، بحيث لم يعد يقتصر على الرقابة المجردة على النصوص، بل امتد ليشمل جوانب من الرقابة على الأعمال الإدارية، خاصة عندما تكون هذه الأعمال متصلة مباشرة بأحكام الدستور. ويُعدّ هذا التوسع محل جدل فقهي، إذ يرى البعض أنه يمثل تطوراً طبيعياً لدور القضاء الدستوري في حماية الشرعية الدستورية، في حين يرى آخرون أنه يشكل تجاوزاً على اختصاص القضاء الإداري (السنهوري، ٢٠٠٤، ٣١٠) (١٥). كما تظهر حالات التداخل أيضاً عندما يُطلب من المحكمة الاتحادية العليا تفسير نص دستوري له صلة مباشرة بنزاع إداري قائم، بحيث

يؤثر هذا التفسير على نتيجة النزاع. ففي هذه الحالة، يكون القضاء الدستوري قد تدخل بشكل غير مباشر في منازعة إدارية، مما يعزز من مظاهر التداخل بين الاختصاصين. ومن خلال ما تقدم، يتضح أن امتداد الاختصاص الدستوري إلى المنازعات الإدارية لا يعد حالة استثنائية، بل أصبح ظاهرة متكررة في التطبيق العملي، وهو ما يثير الحاجة إلى وضع ضوابط دقيقة تحدد حدود هذا الامتداد، بما يحافظ على التوازن بين القضاءين، ويمنع التضارب في الاختصاص.

الفرع الثاني: حالات تمسك القضاء الإداري باختصاصه في مواجهة القضاء الدستوري

في مقابل حالات امتداد اختصاص القضاء الدستوري إلى المجال الإداري، يبرز اتجاه آخر يتمثل في تمسك القضاء الإداري باختصاصه في نظر الطعون على القرارات الإدارية، حتى في الحالات التي تنطوي على أبعاد دستورية. ويستند هذا الاتجاه إلى فكرة أساسية مفادها أن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وأن مجرد وجود عنصر دستوري في النزاع لا يكفي لنقل الاختصاص إلى القضاء الدستوري (الطماوي، ١٩٩٦، ٦٠، ١٦). ويظهر هذا الاتجاه بشكل واضح عندما يُعرض على القاضي الإداري طعن في قرار إداري يُدعى فيه بمخالفته للدستور. ففي هذه الحالة، قد يرى القاضي الإداري أن اختصاصه لا يزال قائماً، باعتبار أن النزاع في جوهره يتعلق بمشروعية قرار إداري، وأن مسألة الدستورية لا تعدو أن تكون مسألة أولية يمكن التعامل معها في إطار الدعوى. غير أن هذا الموقف يثير إشكالية دقيقة، تتمثل في حدود سلطة القاضي الإداري في التعامل مع الدفع بعدم الدستورية. فهل يجوز له أن يمتنع عن تطبيق النص الذي يرى مخالفته للدستور؟ أم يتعين عليه وقف الدعوى وإحالة المسألة إلى المحكمة الاتحادية العليا؟ أم يقتصر دوره على تجاهل الدفع والاستمرار في نظر الدعوى؟ (والي، ٢٠٠٩، ٢٣٠) (١٧) إن الإجابة عن هذه التساؤلات تكشف عن مدى تعقيد العلاقة بين القضاء الإداري والقضاء الدستوري، حيث يتعين تحقيق توازن دقيق بين احترام اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على الدستورية، وبين عدم تعطيل دور القضاء الإداري في حماية المشروعية. ومن ناحية أخرى، يتمسك القضاء الإداري باختصاصه في الحالات التي يكون فيها الطعن منصباً مباشرة على القرار الإداري، حتى لو كان هذا القرار يستند إلى نص قانوني محل جدل دستوري، على أساس أن الأصل هو اختصاصه، وأن اللجوء إلى القضاء الدستوري يجب أن يكون في إطار محدد. كما يظهر هذا التمسك في رفض القضاء الإداري التوسع في تفسير اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، خاصة إذا كان ذلك يؤدي إلى تقليص دوره. ويستند هذا الاتجاه إلى ضرورة الحفاظ على التوازن بين الجهات القضائية، ومنع تركيز السلطة القضائية في جهة واحدة. ومع ذلك، فإن هذا التمسك قد يؤدي في بعض الحالات إلى نشوء تنازع سلبي للاختصاص، إذا ما امتنعت المحكمة الاتحادية العليا أيضاً عن نظر النزاع، أو اعتبرت أنه من اختصاص القضاء الإداري، وهو ما يؤدي إلى حالة من الفراغ القضائي (بسيوني، ٢٠٠٧، ٢١٥، ١٨). ومن خلال ذلك، يتضح أن تمسك القضاء الإداري باختصاصه، رغم وجاهته من حيث المبدأ، قد يسهم في تعقيد مسألة الاختصاص إذا لم يكن منضبطاً بمعايير واضحة، وهو ما يستدعي البحث في آثار هذا التنازع، وسبل معالجته، وهو ما سيتم تناوله في المطلب التالي إن شاء الله.

المطلب الثاني أشار تنازع الاختصاص وسبل المعالجة

يتناول هذا المطلب الآثار القانونية المترتبة على تنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، وما ينجم عنه من إشكالات تمس سير العدالة واستقرار المراكز القانونية. وتبرز أهمية هذا الموضوع فيما يترتب على التنازع من إطالة أمد التقاضي والإخلال بالأمن القانوني. ومن ثم، يهدف هذا المطلب إلى تحليل هذه الآثار وبيان أبرز السبل التشريعية والقضائية الكفيلة بمعالجتها.

الفرع الأول: الآثار القانونية المترتبة على تنازع الاختصاص

لا يُنظر إلى تنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق على أنه مجرد مسألة شكلية تتعلق بتوزيع الدعاوى بين جهتين قضائيتين، بل هو إشكال يمس بنية الحماية القضائية ذاتها، لأن أثره لا يقف عند حد تحديد المحكمة المختصة، وإنما يمتد إلى حق المتقاضين في الوصول إلى قاضيه الطبيعي، وإلى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وإلى استقرار النظام القانوني في مجموعه. وتبدو هذه الخطورة أوضح ما تكون في مجال الطعون على القرارات الإدارية، لأن القرار الإداري بطبيعته ينتج أثراً مباشراً وفورياً في المركز القانوني للفرد، سواء تعلق بوظيفته أو راتبه أو مركزه المهني أو حقه في الترخيص أو الانتفاع أو غير ذلك من المراكز التي لا تحتل بطناً طويلاً في الحسم القضائي. ومن هنا فإن اضطراب الاختصاص في هذا المجال لا يظل مسألة نظرية، بل يتحول إلى أثر عملي محسوس يطل الأفراد والإدارة والقضاء معاً (السنهوري، ٢٠٠٤، ١٢٠، ١٩).

أولاً: إطالة أمد التقاضي وما يرافقه من اضطراب في المراكز القانونية للمتقاضين:

أول ما يكشف عنه تنازع الاختصاص هو تعطيل الحسم في أصل النزاع، لأن المحكمة لا تستطيع أن تنفذ إلى الموضوع ما لم تحسم مسألة الاختصاص أولاً. وهذه النتيجة تبدو أشد وقعاً في الدعاوى الإدارية، ذلك أن القرار الإداري المطعون فيه يبقى في الغالب قائماً ومنتجاً لآثاره ما لم يُوقف تنفيذه أو يُلغ بحكم قضائي. فإذا ثار نزاع حول الجهة المختصة، فإن المتقاضي لا يواجه مجرد تأخر إجرائي، بل يواجه استمرار آثار قرار قد يكون غير مشروع، وربما تتعذر إزالة آثاره كاملة بعد ذلك. ويظهر هذا الأمر بصورة جلية عندما يُبنى القرار الإداري المطعون فيه على نص قانوني يُدفع بعدم دستوريته؛ ففي هذه الحالة لا يعود النزاع إدارياً صرفاً، لأن الفصل في مشروعية القرار قد يتوقف على حسم مسألة سابقة هي مدى سلامة الأساس التشريعي الذي استندت إليه الإدارة. وهنا تبدأ الدعوى في التحرك بين مستويين: مستوى المشروعية الإدارية، ومستوى الدستورية، وهو ما يؤدي عملياً إلى إطالة زمن الخصومة. ولا يخفى أن هذا الأثر ليس مجرد افتراض فقهي، بل يجد ما يسند في بنية النظام القضائي العراقي ذاته. فالمحكمة الاتحادية العليا حدد الدستور اختصاصاتها على سبيل الحصر، وفي مقدمتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، بينما ظل القضاء الإداري مختصاً برقابة المشروعية على القرارات الإدارية. غير أن التداخل يظهر عندما تتولد المنازعة من قرار إداري يتكئ على سند تشريعي يُراد الطعن فيه دستورياً. وقد أشار قضاة وفقهاء عراقيون إلى أن توسيع اختصاص المحكمة الاتحادية في بعض النصوص القديمة ليشمل طوعاً متصل بالقرارات أو بالأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أفضى إلى مزاحمة غير محمودة بين المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الإداري، بما يجعل المحكمة العليا تتشغل بمنازعات كان الأولى أن تبقى في مسارها القضائي الطبيعي. وقد عرضت دراسة منشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى هذا الإشكال بوضوح، عندما بيّنت أن قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ كان قد أورد ضمن اختصاصاتها النظر في الطعون المقدمة على أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري، ثم وصفت هذا الاختصاص بأنه "دخيل" على طبيعة المحكمة، لأنه يخرجها من مجالها الدستوري إلى مجال منازعات هي أقرب بطبيعتها إلى القضاء الإداري. كما أشارت الدراسة نفسها إلى أن الطعن في الأنظمة - بوصفها قرارات إدارية تنظيمية - يكون أنسب أمام محكمة القضاء الإداري من الطعن بها أمام المحكمة الاتحادية العليا، لما يوفره القضاء الإداري من وسائل مثل طلب وقف التنفيذ والتعويض والتقاضي على درجتين (مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة) (٢٠).

وتظهر الآثار العملية لهذا التداخل في أن المتقاضي قد يبدأ دعواه وهو غير مطمئن إلى المسار القضائي الذي يجب أن يسلكه: هل يطعن ابتداءً أمام القضاء الإداري باعتبار أن النزاع يدور حول قرار إداري؟ أم يلجأ إلى القضاء الدستوري لأن أصل المشكلة يكمن في النص الذي استند إليه القرار؟ وهذه الحيرة لا تعني فقط زيادة الجهد والكلفة، بل تعني أيضاً احتمال ضياع المواعيد أو تكرار الخصومة أو تعليقها. ومن ثم فإن إطالة أمد التقاضي هنا لا ترجع إلى ببطء إجرائي مجرد، وإنما إلى اضطراب هيكلي في رسم الحدود الفاصلة بين القضائين.

ثانياً: الإخلال بالأمن القانوني ووحدة التطبيق القضائي، وما يفرضه ذلك من احتمال تضارب المواقف والأحكام:

إن من أهم ما يُفترض توافره في أي نظام قضائي سليم أن يكون المتقاضي قادراً - بقدر معقول من اليقين - على معرفة القاضي المختص بنظر نزاعه. فالأمن القانوني لا يتحقق فقط بوجود نصوص قانونية، بل يتحقق أيضاً بوضوح طرق حمايتها القضائية. وعندما تتداخل حدود القضاء الدستوري والقضاء الإداري، فإن هذا اليقين يتراجع، ويحل محله الغموض. ومظهر الخلل هنا لا يقتصر على المتقاضي وحده، بل يمتد إلى الإدارة نفسها، التي قد تجد نفسها أمام مسارين قضائيين مختلفين يتناولان أصل الواقعة الواحدة من زاويتين مختلفتين: زاوية المشروعية، وزاوية الدستورية (مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة) (٢١) ومن الأمثلة التي تكشف هذا الاضطراب أن بعض الاتجاهات القانونية والقضائية في العراق تناولت الطعن في الأنظمة والتعليمات والقرارات من زاويتين مختلفتين؛ فمن جهة، فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص - دستورياً - بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. ومن جهة أخرى، يرى القضاء الإداري وفقاً لطبيعته واختصاصه أن النظام الإداري هو قرار تنظيمي، ومن ثم فهو يدخل في أصل ولايته الرقابية بوصفه عملاً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء متى خالف قواعد المشروعية. وقد عبرت الدراسة المنشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى عن هذا التداخل صراحة، عندما قررت أن النظام "قرار إداري تنظيمي" وأن محكمة القضاء الإداري عندما تبحث في صحته فإنها تجري مضاهاة بينه وبين القواعد القانونية النافذة في الدولة "بما فيها قواعد الدستور"، ثم تنتهي إلى إلغائه إذا كان مخالفاً لها. وهذا القول يكشف بوضوح أن ذات المحل قد يخضع في التطبيق العراقي لنظر مزدوج: نظر دستوري من زاوية سمو الدستور، ونظر إداري من زاوية المشروعية الإدارية (السنهوري، ٢٠٠٤، ١٣٠) (٢٢). وتزداد أهمية هذا المثال إذا لاحظنا أن المصدر ذاته بيّن أن الطعن أمام محكمة القضاء الإداري قد يكون، من الناحية العملية، أكثر نفعاً للمتقاضي من الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا، لأنه يتيح له طلب وقف التنفيذ والتعويض والطعن على درجتين، في حين لا تتوافر هذه الضمانات بالصورة ذاتها أمام المحكمة الاتحادية العليا. وهذه المفاضلة العملية بين المسارين لا

تعني مجرد اختلاف إجرائي، بل تكشف أن توجيه النزاع إلى جهة دون أخرى قد ينتج عنه مستوى مختلف من الحماية القضائية، وهو ما يُضعف فكرة المساواة في الانتفاع بوسائل الحماية القانونية. كما أن الإخلال بالأمن القانوني يتجلى أيضًا في التطور التاريخي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا. فموقع المحكمة نفسه يضم قسمًا بعنوان "قرارات صادرة وفق اختصاص سابق للمحكمة الاتحادية العليا (قضاء إداري)"، وهو ما يدل على أن المحكمة مارست في مرحلة سابقة اختصاصًا له صلة مباشرة بالقضاء الإداري، قبل أن يستقر البناء الدستوري اللاحق على اختصاصات المحكمة المحددة في المادة (٩٣) من الدستور. مجرد وجود هذا المسار التاريخي يكشف أن التمييز بين الوظيفتين لم يكن دائمًا حاسمًا أو مستقرًا بالدرجة الكافية، وأن جزءًا من الإرباك الحالي يمكن فهمه في ضوء هذا التطور التشريعي والمؤسسي (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٢٣). ومن هنا، فإن الخطر لا يكمن فقط في احتمال صدور حكمين متعارضين بالمعنى الشكلي الصريح، بل في صدور مقاربتين قضائيتين غير منسجمتين لذات البنية القانونية: إحداهما تنظر إلى القرار بوصفه عملاً إدارياً، والأخرى تنظر إلى أساسه بوصفه مسألة دستورية. وقد لا يصل الأمر دائماً إلى تعارض منطوقين، لكنه يكفي أن يفضي إلى ازدواج في المعالجة وإرباك في تحديد الطريق القضائي السليم، حتى نقول إن الأمن القانوني قد أصابه خلل واضح.

ثالثاً: إنكار العدالة أو إضعاف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عند التردد بين الاختصاصين:

إذا كان التنازع الإيجابي يؤدي إلى مزاحمة واختلاط في المسارات، فإن التنازع السلبي أو التردد العملي بين الاختصاصين قد يقود إلى نتيجة أشد خطراً، وهي إضعاف الحماية القضائية أو إنكارها فعلاً. ويتحقق ذلك عندما يتردد القضاء الإداري في المضي في النزاع لأنه يصطدم بشبهة دستورية يراها خارجة عن اختصاصه، في حين لا يتصدى القضاء الدستوري للنزاع لأنه يرى أن أصل الخصومة إداري ويتعلق بقرار كان يجب أن يطعن فيه أمام محكمته الطبيعية. هنا لا يكون المتقاضي أمام قاضيين متراحمين، بل أمام مساحة فراغ بين اختصاصين، وهي أخطر من حالة التزاحم ذاتها (الطماوي، ١٩٩٦، ٦٠) (٢٤) ويظهر الأساس النظري لهذا التخوف في النقد الذي وُجه مبكراً لتوسيع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا. فالدراسة المنشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى نَهت إلى أن إناطة المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في "القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات" يفضي إلى تداخل مع اختصاص محاكم الدرجة الأولى في القضاء العادي والإداري، بل تساءلت صراحة: كيف السبيل إلى حسم إشكال التنازع في هذا الاحتمال؟ هذا التساؤل ليس تعبيراً نظرياً مجرداً، وإنما هو تشخيص مباشر لخطر أن يؤدي اتساع الصياغة الدستورية أو القانونية إلى إرباك حدود الحماية القضائية بدلاً من توضيحها (مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة) (٢٥). ومن التطبيقات الدالة أيضاً أن المحكمة الاتحادية العليا أكدت في أحكام حديثة أن اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور اختصاص استثنائي ومحدد. أهمية هذا الاتجاه أنه من جهة يعيد المحكمة إلى نطاقها الدستوري الخاص، لكنه من جهة أخرى يوجب أن يكون طريق المتقاضي إلى القضاء الإداري واضحاً ومؤمناً بصورة كاملة؛ لأن تضيق باب القضاء الدستوري لا يكون نافعاً ما لم يقابله وضوح فعلي في باب القضاء الإداري. فإذا لم توجد آلية دقيقة لمعالجة الدفع بعدم الدستورية داخل الخصومة الإدارية، فقد يبقى النزاع معلقاً بين محكمة تؤكد أن اختصاصها استثنائي، ومحكمة لا تستطيع البت في المسألة الدستورية بذاتها (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٢٦). ويتعزز هذا المعنى بالنظر إلى تنظيم القضاء الإداري نفسه، إذ يوضح التعريف الرسمي بمؤسساته أن المحكمة الإدارية العليا تمارس الطعون في الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، بما يفيد أن النظام الإداري القضائي قد بُني ليحتضن هذا النوع من المنازعات ضمن مساره الخاص. فإذا جرى استقطاع بعض هذه المنازعات إلى القضاء الدستوري دون ضابط دقيق، فإن النتيجة لا تكون فقط زحزحة اختصاص، بل إضعافاً لبنية التقاضي الإداري ذاتها، وما تتضمنه من تدرج و ضمانات. وعليه، فإن الأثر الأعمق لتنازع الاختصاص لا يتمثل فقط في طول النزاع أو غموض الطريق، بل في احتمال أن تتحول الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى رقابة مترددة أو مجزأة أو غير مكتملة. وهذا الوضع يعكس مباشرة على مبدأ المشروعية، لأن الإدارة لا تخضع خضوعاً فعالاً للقانون إلا إذا كانت الجهة القضائية المختصة برقابتها معروفة على نحو واضح، وتمتلك الوسائل اللازمة للفصل في النزاع دون إرجاء غير مبرر أو إحالة غير منضبطة. ومن هنا، فإن تنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري لا ينبغي النظر إليه باعتباره إشكالاً تنظيمياً فرعياً، بل باعتباره مسألة تمس جوهر العدالة الإدارية والدستورية معاً، وتستوجب لذلك معالجة دقيقة على المستويين التشريعي والقضائي (السنهوري، ٢٠٠٤، ١٤٠) (٢٧).

الفرع الثاني: المعالجة التشريعية والقضائية لتنازع الاختصاص في العراق

إن معالجة تنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق لا يمكن أن تتحقق من خلال حلول جزئية أو معالجات ظرفية، بل تقتضي إعادة النظر في البنية القانونية التي تنظم العلاقة بين هذين القضاءين، وذلك في ضوء ما أفرزه التطبيق العملي من حالات تداخل

وتنازع، وما ترتب عليها من آثار سلبية تمس فعالية العدالة. فالإشكالية، كما سبق بيانه، لا ترجع إلى مجرد تعدد الجهات القضائية، وإنما إلى غياب الضوابط الدقيقة التي تحدد نطاق اختصاص كل منها، وتبين كيفية التعامل مع الحالات التي تتقاطع فيها الأبعاد الدستورية والإدارية. ومن هذا المنطلق، فإن المعالجة التشريعية تمثل المدخل الأساسي لإعادة ضبط هذا التوازن، إذ يقع على عاتق المشرع أن يضع إطاراً قانونياً واضحاً يحدد العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، ولا سيما في مجال الطعون على القرارات الإدارية. ويظهر ذلك بشكل خاص في الحاجة إلى إعادة صياغة بعض النصوص التي وسّعت - في مراحل سابقة - من نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على نحو أدى إلى تداخل مع اختصاص القضاء الإداري. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ما ورد في التطبيق العراقي من نقد لتوسيع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، حيث أدخل ضمن اختصاصها النظر في الطعون المقدمة على قرارات محكمة القضاء الإداري. وقد وُصف هذا الاختصاص - في الفقه القضائي العراقي - بأنه "دخيل" على طبيعة المحكمة، لأنه ينقلها من مجال الرقابة الدستورية إلى مجال المنازعات الإدارية، وهو ما يؤدي إلى إضعاف التخصص القضائي، ويخلق حالة من المزاحمة مع القضاء الإداري (بسيوني، ٢٠٠٧، ٢٢٠) (٢٨). وقد انعكس هذا التوجه لاحقاً في محاولة حصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ضمن ما ورد في الدستور، ولا سيما المادة (٩٣)، بما يعيد لها طبيعتها كجهة رقابة دستورية عليا، لا كجهة طعن في المنازعات الإدارية (مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة) (٢٩). غير أن تحديد الاختصاص في النصوص وحده لا يكفي، ما لم يُقترن بتنظيم إجرائي دقيق لكيفية التعامل مع الحالات التي يتداخل فيها البعدان الإداري والدستوري. وتبرز هنا أهمية تنظيم الدفع بعدم دستورية القوانين أمام القضاء الإداري، إذ تمثل هذه المسألة نقطة الالتقاء الأكثر حساسية بين القضاءين. فالقاضي الإداري، بحكم اختصاصه، يملك النظر في مشروعية القرار الإداري، لكنه لا يملك الفصل في دستورية النصوص التي يستند إليها هذا القرار. ومن ثم، فإن غياب آلية واضحة لإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا يؤدي إلى تعليق الدعوى أو اضطراب مسارها (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٣٠). ومن هنا، تبرز الحاجة إلى تبني نظام إحالة دستورية منظم، يلزم القاضي الإداري - متى كان الدفع جدياً ومؤثراً في النزاع - بإحالة المسألة إلى المحكمة الاتحادية العليا، مع وقف السير في الدعوى الأصلية إلى حين الفصل فيها. ومن شأن هذا التنظيم أن يحقق نوعاً من التكامل بين القضاءين، بحيث يظل كل منهما في إطار اختصاصه، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العدالة. ولا يقل عن ذلك أهمية التفكير في وضع آلية واضحة لحسم تنازع الاختصاص عند وقوعه، بحيث لا يُترك الأمر لاجتهاد كل جهة قضائية على حدة. فالتطبيق العملي أظهر أن غياب مثل هذه الآلية يؤدي إلى حالات من التردد أو التضارب، خاصة في المنازعات المركبة. ويمكن أن يتم ذلك من خلال إسناد هذه المهمة إلى المحكمة الاتحادية العليا ضمن ضوابط محددة، أو من خلال إنشاء تنظيم قانوني خاص يعالج هذه الحالات بشكل مباشر. غير أن المعالجة التشريعية، على أهميتها، لا يمكن أن تحقق أهدافها بصورة كاملة ما لم تُدعم باتجاه قضائي واعٍ، يدرك طبيعة العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، ويقوم على أساس التكامل لا التنافس. فالقضاء، من خلال تفسيره للنصوص وتطبيقها لها، هو الذي يرسم الحدود الفعلية للاختصاص، وقد يؤدي التوسع أو التضييق غير المنضبط إلى إعادة إنتاج الإشكالية حتى في ظل نصوص واضحة (السنهوري، ٢٠٠٤، ١٥٠) (٣١). وفي هذا الإطار، يبرز دور المحكمة الاتحادية العليا في تبني تفسير منضبط لاختصاصها، ينسجم مع طبيعتها كجهة رقابة دستورية، ويتعد عن التوسع في نظر المنازعات الإدارية. وقد أكدت المحكمة في اتجاهاتها الحديثة أن اختصاصها محدد على سبيل الحصر، وهو ما يعكس وعياً قضائياً بضرورة ضبط حدود الاختصاص. غير أن هذا الاتجاه يظل بحاجة إلى أن يقابله وضوح مماثل في تحديد دور القضاء الإداري، حتى لا يؤدي تضييق أحد المسارين إلى إرباك المسار الآخر (مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة) (٣٢) وفي المقابل، ينبغي على القضاء الإداري أن يمارس اختصاصه بثقة، بوصفه صاحب الولاية العامة في الطعون على القرارات الإدارية، مع احترام حدود اختصاص القضاء الدستوري. ويظهر ذلك بشكل خاص في كيفية تعامله مع الدفع بعدم الدستورية، حيث يتعين عليه عدم تجاهل هذا الدفع إذا كان جدياً، وفي الوقت ذاته عدم تجاوزه للفصل في مسألة تخرج عن نطاق اختصاصه (دستور العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣) (٣٣) ومن التطبيقات التي تكشف أهمية هذا التوازن ما أُثير في شأن الطعن في الأنظمة والتعليمات، حيث اعتُبرت هذه الأنظمة - من زاوية - خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا بوصفها "أنظمة نافذة"، في حين اعتبرها القضاء الإداري قرارات تنظيمية قابلة للطعن بالإلغاء. وقد بيّن التطبيق العملي أن توجيه الطعن إلى القضاء الإداري قد يكون أكثر فاعلية من حيث الضمانات، لما يوفره من إمكانية وقف التنفيذ والتعويض والتقاضي على درجتين، وهو ما يعكس أهمية عدم التوسع في سحب هذه المنازعات إلى القضاء الدستوري دون مبرر واضح (الطماوي، ١٩٩٦، ٦٠) (٣٤). ومن خلال ما تقدم، يتضح أن الحل لا يكمن في ترجيح اختصاص على آخر بصورة مطلقة، بل في بناء علاقة تكاملية تقوم على توزيع وظيفي واضح: يتولى القضاء الإداري الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، بينما يختص القضاء الدستوري بحسم المسائل المتعلقة بدستورية القوانين والأنظمة. وبين

هذين المستويين، ينبغي إيجاد آليات إجرائية مرنة تتيح الانتقال المنظم بينهما عند الضرورة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل الفصل في النزاع أو إلى تضارب في الاختصاص. وعليه، فإن المعالجة الفعالة لتنازع الاختصاص في العراق تقتضي الجمع بين وضوح القاعدة التشريعية ونضج الممارسة القضائية، بحيث يتم تحديد الاختصاص على نحو دقيق، مع الحفاظ على قدر من المرونة يسمح بالتعامل مع الحالات المركبة. فالتوازن بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري لا يمثل مسألة تنظيمية فحسب، بل هو شرط أساسي لضمان فعالية الرقابة القضائية، وتحقيق العدالة، وصيانة مبدأ المشروعية في الدولة.

الخاتمة

في ضوء ما تقدم من عرض وتحليل لإشكالية تنازع الاختصاص في الطعون على القرارات الإدارية بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق، يتبين أن هذه الإشكالية لا تمثل مجرد مسألة إجرائية تتعلق بتوزيع العمل القضائي، بل تعكس خللاً بنيوياً في تنظيم العلاقة بين جهتي القضاء، يتجلى في غموض الحدود الفاصلة بين اختصاصيهما، ولا سيما في المنازعات التي تتداخل فيها الأبعاد الإدارية والدستورية. وقد أظهر البحث أن القضاء الإداري، بوصفه صاحب الولاية العامة في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، يضطلع بدور أساسي في حماية الحقوق والحريات، من خلال دعوى الإلغاء وما توفره من ضمانات إجرائية وموضوعية. وفي المقابل، ينهض القضاء الدستوري، ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا، بمهمة حماية الدستور وضمان سموه، من خلال الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. غير أن التداخل بين هذين الاختصاصين، ولا سيما في الحالات التي يستند فيها القرار الإداري إلى نص يُدعى بعدم دستوريته، أدى إلى ظهور صور متعددة من تنازع الاختصاص، سواء كان إيجابياً يتمثل في تمسك كل جهة بنظر النزاع، أو سلبياً يتمثل في تخلي كل منهما عنه. وقد ترتب على ذلك آثار سلبية متعددة، تمثلت في إطالة أمد التقاضي، والإخلال بالأمن القانوني، واحتمال صدور أحكام غير منسجمة، فضلاً عن إضعاف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كما تبين من خلال التحليل أن جزءاً من هذه الإشكالية يعود إلى بعض الصياغات التشريعية التي وسّعت من نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في مراحل سابقة، على نحو أدى إلى تداخل مع اختصاص القضاء الإداري، قبل أن تتجه الممارسة القضائية الحديثة إلى تضييق هذا الاختصاص وحصره ضمن الإطار الدستوري المحدد. ومن خلال ذلك، يتضح أن معالجة هذه الإشكالية لا يمكن أن تتم من خلال ترجيح اختصاص على آخر، بل تقتضي بناء علاقة تكاملية قائمة على توزيع وظيفي واضح، يضمن لكل جهة قضائية ممارسة اختصاصها في حدوده الطبيعية، مع وضع آليات إجرائية تتيح التنسيق بينهما عند الضرورة.

النتائج

- ١- إن تنازع الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق يمثل إشكالية حقيقية ناتجة عن غموض الحدود الفاصلة بين الاختصاصين.
- ٢- إن القضاء الإداري يظل صاحب الاختصاص الأصيل في الطعون على القرارات الإدارية، باعتبارها منازعات تتعلق بالمشروعية.
- ٣- إن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ذو طبيعة استثنائية ومحددة، يقتصر على الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ولا يمتد - كأصل - إلى الرقابة المباشرة على القرارات الإدارية.
- ٤- إن التداخل بين الاختصاصين يظهر بشكل خاص عند إثارة الدفع بعدم دستورية النصوص التي تستند إليها القرارات الإدارية.
- ٥- إن غياب تنظيم إجرائي واضح لمسألة الإحالة الدستورية يؤدي إلى تعليق الدعاوى الإدارية وإطالة أمد التقاضي.
- ٦- إن التنازع قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن القانوني وإضعاف الثقة في النظام القضائي.
- ٧- إن بعض التطبيقات القضائية أسهمت في تضييق نطاق التنازع من خلال التأكيد على حدود الاختصاص، إلا أن ذلك لا يزال بحاجة إلى تأصيل تشريعي واضح.

التوصيات

- ١- ضرورة تدخل المشرع الدستوري لوضع نصوص واضحة تحدد العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، وتبين الحدود الفاصلة بين اختصاصيهما.
- ٢- تنظيم مسألة الدفع بعدم دستورية القوانين أمام القضاء الإداري، من خلال اعتماد نظام إحالة دستورية واضح ومحدد.
- ٣- حصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ضمن الإطار الدستوري المنصوص عليه، ومنع التوسع في نظر المنازعات الإدارية.
- ٤- تأكيد اختصاص القضاء الإداري في الطعون على القرارات الإدارية، وتعزيز دوره في حماية المشروعية.

- ٥- استحداث آلية قانونية واضحة لحسم تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية، بما يضمن سرعة الفصل في هذه المسائل.
٦- تعزيز التوجه القضائي القائم على التكامل بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، بدلاً من التنافس أو التداخل غير المنضبط.

قائمة المراجع

- ١- والي، فتحي، ٢٠٠٩، الوسيط في قانون القضاء المدني، ط٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١١٢.
٢- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري - الكتاب الأول، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢٥.
٣- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٤- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري - الكتاب الأول، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٣٠.
٥- بسيوني، عبد الغني، ٢٠٠٧، القضاء الإداري، ط٣، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٢١٠.
٦- والي، فتحي، ٢٠٠٩، الوسيط في قانون القضاء المدني، ط٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١١٨.
٧- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٨- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني - المدخل لدراسة القانون، ط٣، القاهرة، ص ١٠٥.
٩- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري - الكتاب الأول، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٤٥.
١٠- بسيوني، عبد الغني، ٢٠٠٧، القضاء الإداري، ط٣، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ١٥.
١١- والي، فتحي، ٢٠٠٩، الوسيط في قانون القضاء المدني، ط٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢١٠.
١٢- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
١٣- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٢٠.
١٤- والي، فتحي، ٢٠٠٩، الوسيط في قانون القضاء المدني، ط٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٢٥.
١٥- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
١٦- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٣١٠.
١٧- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٦٠.
١٨- والي، فتحي، ٢٠٠٩، الوسيط في قانون القضاء المدني، ط٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٣٠.
١٩- بسيوني، عبد الغني، ٢٠٠٧، القضاء الإداري، ط٣، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٢١٥.
٢٠- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٢٠.
٢١- مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعلاقته بالقضاء الإداري، دراسة منشورة، الموقع الرسمي.
٢٢- مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعلاقته بالقضاء الإداري، دراسة منشورة، الموقع الرسمي.
٢٣- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٣٠.
٢٤- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٢٥- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٦٠.
٢٦- مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعلاقته بالقضاء الإداري، دراسة منشورة، الموقع الرسمي.
٢٧- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٢٨- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٤٠.
٢٩- بسيوني، عبد الغني، ٢٠٠٧، القضاء الإداري، ط٣، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٢٢٠.
٣٠- مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعلاقته بالقضاء الإداري، دراسة منشورة، الموقع الرسمي.
٣١- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٣٢- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٥٠.
٣٣- مجلس القضاء الأعلى العراقي، بدون سنة، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعلاقته بالقضاء الإداري، دراسة منشورة، الموقع الرسمي.
٣٤- دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣.
٣٥- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦، القضاء الإداري، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٦٠.