

## ABSTRACT

The modern arrangement of the contemporary state requires the distribution of specializations among ministries, offices, and foundations so that the latter can devote themselves to accomplish their works successfully and also the mobilization of efficient people and all the scientific and technical possibilities to be specialized in certain jobs that require certain skill and specialization, in this context, a scientific and technical foundation is established in some states adopting a double judicial system to prepare the legislations and then form, explain, and show the legal consultation to the administration in case of legal troubles that may face it, as well as practicing the administrative judiciary which is mostly called council of state.

Undoubtedly, the practice of the administrative judiciary requires the ability of understanding and testing the general law ties as well as the observation of the administration jobs legitimacy to make sure that the administration is committed completely by the law of the general administration regarding that it is the safe haven for securing the rights and the freedom of the individuals. Probably, some verdicts which are issued by the administrative judiciary may deviate from right and this is the very thing that pushes the legislator in the countries that adopt the double judiciary system to establish a body whose mission is to observe the issued verdicts of the Administrative Judiciary Courts.

The Iraqi legislator was like his antecedents of the administrative judiciary states after the unified judiciary system was prevailing in Iraq and all the disputed cases whether they were civilian or administrative beheld by one body, the law no. 106 in 1989 which is the second amendment law of the State Consultative Council law no. 65 in 1979 has

changed the mechanism already mentioned above. This law has created the way of appeal for the verdicts of the Administrative Judiciary Courts which entrusts the General Body in the council the mission of observation on verdicts which are issued by the General Discipline Council and the Judiciary Court of personnel.

This important modification just mentioned above continued from 1989 until 2005 as the legislator issued the law of the Supreme Federal Court and had granted it the ability of observing the appealing impugns of the Administrative Judiciary Court verdicts, by doing so, the legislator has confiscated a part of the authority of the General Body in the State Consultative Council concerning with observing the impugns presented to the verdicts of the Administrative Judiciary Court and determined its task only to observe the impugns presented to the verdicts of the General Discipline Council.

Thus the impugn of the administrative judicial verdicts became in front of different judicial sides, pushing the legislator to unify these sides to be one side on the top of the administrative judiciary organization just like the developed countries when the legislator issued the law no.17 in 2013 which is the fifth amendment law of the State Consultative Council no. 65 in 1979 that stipulates the formation of the Supreme Administrative Court which entrusts the task of observing of the appealing impugns of verdicts to the Judiciary Court of personnel and the Administrative Judiciary Court.

The Supreme Administrative Court is considered a new formation appeared in the range of the administrative judiciary. The dissertation deals with the historical origin of the administrative judiciary as well as the reasons that stand behind establishing this court along with making a

comparison in different aspects with France and Egypt regarding that they the most prominent countries in the administrative judiciary.

The dissertation also deals with the historical development of the administrative dispute in Iraq. The dissertation is divided into three chapters. The first chapter will discuss the legal and historical basis of The Supreme Administrative Court in the Iraqi law and the comparative law within two researches; the first one is specified to state the legal and historical basis of The Supreme Administrative Court in the comparative law while the second research deals with the historical development of the administrative judiciary in Iraq.

The second chapter is specified to show the impugn in the appeal in front of The Supreme Administrative Court within two researches ; the first one will deal with the appealing verdicts that can be impugned while the second research will show the conditions and reasons of the impugns in front of The Supreme Administrative Court.

The third chapter deals with the specialization of The Supreme Administrative Court concerning with beholding the conditions of disputes and the contradictions of the verdicts and this chapter will be divided into two researches; the first one will deal with the dispute in the specialization of the comparative law and Iraq while the second research will explain the role of The Supreme Administrative Court in implementing the absolute verdicts.

Republic of Iraq  
Ministry of Higher Education  
And Scientific Research  
AL-Nahrain University  
College of Rights

**The Legal Organization of the Supreme  
Administrative Court in Iraq  
A Comparative Study**

Submitted by

**Maysoon Ali Abd ALHadi**

To

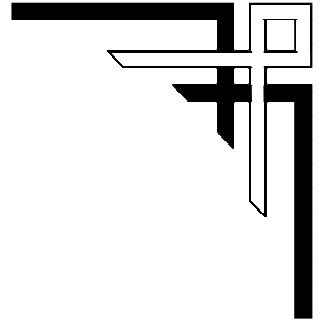
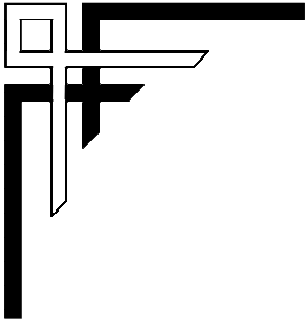
The Council of the College of Rights – University of  
AL-Nahrain in partial fulfillment of the requirements  
for the Degree of Doctorate of Philosophy in Public Law

Supervised by

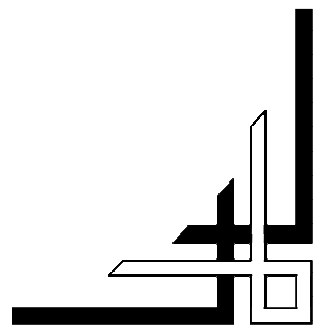
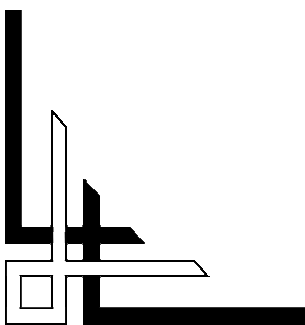
**Assist. Prof. Dr. Hanan M. AL-Qaisi**

1436 A.H

2015 A.C



# الخاتمة



## الخاتمة :

بعد أن انتهينا من محاولة الإحاطة بالتنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا، في العراق من خلال البحث الموضوعي والتحليل المنهجي للنصوص القانونية والأحكام القضائية توصلنا إلى خلاصة لهذا التنظيم حاولنا من خلالها إعطاء فكرة عامة للمحكمة الإدارية العليا وهذه الخلاصة تتضمن الاستنتاجات التي توصلنا إليها في البحث فضلاً عن التوصيات وكالاتي :

## الاستنتاجات :

١- إنشاء تشكيل جديد ضمن تشكيلات مجلس شوري الدولة العراقي ألا وهو المحكمة الإدارية العليا تكون مختصة بنظر الطعون التمييزية بأحكام القضاء الإداري العراقي إلى جانب محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري ليصبح التقاضي الإداري على غرار الدول العريقة التي تتبع نظام القضاء الإداري المزدوج، إذ أن إنشاءها قد قطع الطريق أمام تعدد جهات الطعن القضائي الإداري المتذبذبة ما بين الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية وبين المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها لسنة (٢٠٠٥)، وإن هذا الإنشاء يُعد خطوة محمودة للمشرع العراقي.

٢- أن المحكمة الإدارية العليا تمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) عند نظرها الطعون بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فهي تتحقق فيما إذا كان القرار الصادر من محاكم القضاء الإداري مطابقاً للقانون، ولها أن تتخذ أي إجراء يعينها على البت في القضية المعروضة أمامها ولها الإطلاع على المستندات التحريرية المعتمدة في الدعوى أو دعوة الخبراء للاستفسار منهم عما جاء بتقاريرهم للإطلاع على اضبارة أو سجل آخر له علاقة بالدعوى في الحكم الصادر ولها بعد ذلك أن ترد العريضة التمييزية أو تقبلها وتعمل على البت بها.

٣- إن كل من رئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا من المستشارين والمستشارين المساعدين يتمتعون بصفة القاضي عند ممارستهم مهام العمل القضائي وإن منحهم

هذه الصفة لم يكن بقصد تطبيق شروط القاضي العادي أو منحهم ذات الامتيازات الممنوحة للقضاة العاديين، إلا أن الجانب القضائي لمجلس شورى الدولة يبرر منحهم تلك الصفة فضلاً عن أن تلك الصفة تحول بين ممارستهم العمل القضائي والعمل الاستشاري والفتوى داخل المجلس، وإن الواقع العملي أول دليل على ذلك إذ ثبت لنا وبالمراجعات الدورية للمحكمة الإدارية العليا أن أعضاءها هم بمعزل عن محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين ويحظر عليهم النظر في الدعاوى التي كانوا قد نظروها سابقاً، كذلك تبين لنا عملهم مستقل عن الأعمال الاستشارية والأعمال الخاصة بالفتوى تطبيقاً لنص المادة (٩٨) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) التي حظرت على القاضي الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة التشريعية، وأن ورود هذا النص يمنع القضاة في المحكمة الإدارية العليا من ممارسة أعمال أخرى فيعدون قضاة عند تكليفهم بمهام الفصل في المنازعات الإدارية وتتزع عنهم صفة المستشارين لأجل منحهم الحصانة التي يتمتع بها القاضي عند الفصل في الدعاوى لأجل ضمان استقلالية وحيادية عملهم.

٤- أن رئيس المحكمة الإدارية العليا هو رئيس مجلس شورى الدولة أو من يخوله وأن رئيس المحكمة يكون بدرجة مستشار وله أن يخول من يراه مناسباً من المستشارين حصراً لرئاسة المحكمة الإدارية العليا وأنه لا يتمتع بأي امتيازات فضلاً عن توليه هذا المنصب، بل أن قانون التعديل الخامس قد (أضاف إليه مهام جديدة فضلاً عن مهامه باعتباره رئيساً للمجلس، إذ أن رئيس المحكمة الإدارية العليا يكون عضواً في هيئة الرئاسة).

٥- مقر المحكمة الإدارية العليا في بغداد، وقد حدد القانون نصاب تشكيل هذه المحكمة من رئيس أو من يخوله من المستشارين وعضوية ستة مستشارين وأربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس.

٦- إن القانون قد نص على إنشاء المحكمة الإدارية العليا في بغداد حصراً في حين أنه أجاز إنشاء محاكم للقضاء الإداري ومحاكم لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس

لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين والمستشارين  
المساعدين في المنطقة الشمالية ومنطقة الوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة  
الجنوبية وإن إنشاء هذه المحاكم يبرر لنا أسباب نص المشرع على زيادة عدد  
المستشارين في مجلس شورى الدولة إذ أن تشكيل المجلس يكون بعدد من  
المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشاراً وعدد من المستشارين المساعدين لا  
يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشاراً مساعداً ولا يزيد على نصف المستشارين.

٧- من الشروط المطلوبة في تعيين المستشار أن تكون له خدمة لا تقل عن (١٨) سنة  
في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة في حين نجدها (١٦) سنة للحصول  
على شهادة الماجستير و(١٤) سنة للحصول على شهادة الدكتوراه مع احتساب مدة  
الدراسة الأصغرية للحصول على إحدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض القانون ذاته  
كذلك الحال للمستشار المساعد إذ جعل مدة الخدمة المطلوبة لا تقل عن (١٤) سنة  
لمن يحمل شهادة البكالوريوس وبعد ممارسته وظيفه قضائية أو قانونية في دوائر  
الدولة والقطاع العام وتكون (١٢) سنة للحصول على شهادة الماجستير و(١٠) عشرة  
سنوات للحصول على شهادة الدكتوراه سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله  
على إحدى هاتين الشهادتين.

٨- إن أحكام المحكمة الإدارية العليا قطعية تحوز حجية الشيء المقضي به فالحكم  
الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعن المطروح عليها سواء حسم  
النزاع برمته أو في شيء منه أو في مسألة قانونية وهو حكم بات ويعتبر قرينة  
قانونية جازمة بصحة ما قضي به كما أنه لا يقبل الطعن فيه بأي طريقة من طرق  
الطعن، فيتعين الالتزام به.

٩- إن الخصوم بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هم من كانوا خصوماً في الدعوى  
أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء



في كل من فرنسا ومصر إذ أن وحدة الخصم والصفة والمصلحة هي الشروط الأساسية لقبول الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

١٠- إن أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هي أن يكون الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين قد بني على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله أو إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص أو وقوع خطأ في الإجراءات الأصولية التي أتبعته عند رؤية الدعوى يؤثر في صحة الحكم أو إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من مقام مقامهم وحاز درجة البتات أو إذا وقع في الحكم خطأ جوهري.

١١- هناك منازعات إدارية إلا أنها تخرج عن نطاق المحكمة الإدارية العليا ذلك أن القانون قد حدد مرجعاً للطعن فيها ومنها قانون التقاعد الموحد وقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة وقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية وقانون مؤسسة الشهداء وقانون مؤسسة تعويض السجناء السياسيين وعلى الرغم من كون طبيعتها إدارية إلا أن الطعن بها يكون أمام جهات أخرى.

١٢- إن أحكام المحكمة الإدارية العليا هي أحكام ختامية فيما يعرض عليها من قضايا سواء من محاكم القضاء الإداري أو من محاكم قضاء الموظفين ولا توجد جهة أعلى منها تتولى التعقيب على أحكامها كما لا يجوز الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا نزولاً على حجية الأحكام وإعلاءً لشأنها واكباراً لسيادة القانون.

١٣- حسناً فعل المشرع العراقي عندما نص على استحداث محاكم قضاء إداري ومحاكم قضاء موظفين في المنطقة الشمالية ومنطقة الوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية وهذا التوجه محمود حيث أنه يقلل من العبء على محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في بغداد فضلاً عن تيسير إجراءات التقاضي والتقليل من

عبء المراجعات المتكررة والمكلفة للمدعيين وهو بذلك يناظر القوانين المقارنة ذات الباع الطويل في القضاء الإداري.

فضلاً عن أن المشرع اقترب من توجه المشرع المصري الذي سبقه بـ (١٣) عاماً بهذه الخطوة إلا أننا ندعو المشرع إلى تفعيل هذا النص وعدم الاقتصار على محاكم بغداد فقط.

١٤- حسناً فعل المشرع العراقي عندما عمل على تغيير تسمية مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين ذلك أن تسمية الأولى قاصرة على الإحاطة بكافة الأعمال المناطة به إذ أن اختصاصاته لا تقتصر على قضايا الانضباط الواردة بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل بل تمتد لتشمل مجال الخدمة المدنية المتضمنة منازعات الرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين واحتساب القدم واحتساب مدة ممارسة المهنة عند التعيين وإعادة التعيين.

١٥- المشرع أضاف اختصاصات جديدة لمحكمة القضاء الإداري وهذه الاختصاصات تمثلت بالطعون الخاصة بقانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة (٢٠٠٦) النافذ والطعون الخاصة بقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل بالقانون رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٦) كذلك اختصاصها بنظر الطعون المقدمة بقضايا ديوان أوقاف المسيحية والايديدية والصابئة المندائية والطعون المتعلقة بشروط اعتماد مكاتب الاستشارة والمتغيرات في مجال حماية البيئة.

١٦- إن هناك تحولاً كبيراً في اختصاصات محكمة القضاء الإداري المنصوص عليها في (ف ٤ / م ٧) من قانون التعديل الخاص إذ أنه لم يشر إلى الاختصاصات التي تخرج عن نطاق الطعن أمام محكمة القضاء الإداري إذ أن قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قد نص على استثناءات تخرج عن نطاق هذه المحكمة تتمثل بما يتعلق بأعمال السيادة والقرارات التي تصدر تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية في حين أن قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) لم ينص على أي من هذه

الاستثناءات وبذلك أصبحت اختصاصات هذه المحكمة اختصاصات واسعة وجعلها صاحبة الولاية العامة بالنظر في القرارات الإدارية كافة وإن الاستثناء الوحيد الذي نص عليه القانون هو القرارات التي حدد القانون مرجعاً للطعن فيها فلا تكون عرضة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري.

١٧- إن اختصاصات المحكمة الإدارية العليا تبرز في معالجتها لقضايا التنازع حول تنفيذ الأحكام المكتسبة درجة البتات وهي تنظر بهذا التنازع سواء أكان تنازعاً سلبياً أم تنازعاً إيجابياً. فلها الحق في فض النزاع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر وهنا نجد أن اختصاص فض التنازع بنوعيه السلبي والإيجابي أصبح معقوداً للمحكمة الإدارية العليا وقد تلازم النص على نظر التنازع السلبي مع النص على إنشاء المحكمة الإدارية العليا.

## التوصيات :

١- ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة إصدار قانون ((مجلس دولة)) يضطلع بمهام العمل الاستشاري والعمل القضائي الإداري يكون بمعزل عن السلطة التنفيذية له الاستقلال المالي والفني تطبيقاً لمبدأ المشروعية ولضمان حقوق الأفراد وأن تكون المحكمة الإدارية العليا تنظيمياً قائماً في ظلّه غير تابعة لوزارة العدل تبعاً لتبعية المجلس لها تطبيقاً للنص الدستوري المتمثل بالمادة (١٠١) التي جاء فيها ((يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء إلا ما استثنى منها بقانون)). وإننا نرى أن قصر تسمية المجلس بمجلس شورى الدولة هو تحجيم للدور القضائي الكبير الذي يمارسه بعد إنشاء محكمة إدارية عليا تعلقها قمة التنظيم القضائي الإداري، فضلاً عن التوسع الكبير في عدد محاكم القضاء الإداري في العراق وإن إنشاء مجلس دولة يتناسب مع حجم المهام الملقاة على عاتقه.

٢- ضرورة تشريع نظام داخلي للمحكمة الإدارية العليا فهي تعد من متطلبات وضرورات النظام القضائي الإداري الذي أقره قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) وبذلك يكون من مقتضيات تنظيم العمل فيها أن يكون لها نظام داخلي بحكم إجراء سير العمل فيها ونظرها للدعوى المرفوعة أمامها وإجراءاتها عند الفصل في الدعاوى.

٣- ضرورة النص على الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية العليا إذ أننا نرى أنه كان على المشرع في ظل قانون التعديل الخامس أن يورد نصوصاً خاصة حول الإجراءات المتبعة عند تقديم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وذلك لاختلاف المنازعات الإدارية عن المنازعة المدنية.

٤- ضرورة تعديل نص الفقرة (ج) من البند ثانياً من المادة (٢) من قانون التعديل الخامس وتحديد الدور الواضح للمستشارين المساعدين العاملين في المحكمة الإدارية العليا إذ أن القانون قد أشار إلى حضورهم في الهيئة العامة ويشتركون دون حق

التصويت في حين أن المشرع قد أغفل بيان دورهم في المحكمة الإدارية العليا هل يكون له حق التصويت على القرار أو مناقشته فقط.

٥- ضرورة قيام المشرع بإيراد نص بحظر عزل عضو المحكمة الإدارية العليا كذلك إيراد نص ينظم الأحكام الخاصة بتقاعد عضو المحكمة الإدارية العليا واستقالته كذلك ضمانات عضو المحكمة المتعلقة في مجال النقل والانتداب والإعارة فضلاً عن أن عضو المحكمة (بشكل خاص وعضو المجلس بشكل عام) يقوم بمهام جسيمة وخطيرة وقد يبدي رأياً لا يجد قبولاً لدى الإدارة مما يؤدي إلى اصطدامه بها أو قد يقضي في أمر ضد مصلحة أحد أو بعض الأفراد فيمضي البعض لثني هذا العضو عن ممارسته وظيفته سواء من خلال كيل الاتهامات التي تطعن في نزاهة العضو أو قد تمس حياته لهذا لا بد من وضع حصانات إجرائية تقرر لمصلحة العضو بل لمصلحة سير العمل في المجلس فهي تقرر بصفته الوظيفية ونرى أن تكون هذه الحصانة أسوة بالحصانة الإجرائية المقررة لأعضاء البرلمان فهي تجعل عضو المحكمة يمارس وظيفته على أكمل وجه.

٦- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل النص الخاص باختصاص محكمة القضاء الإداري من (النظر في الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية) إلى القول ((للقضاء الإداري الولاية العامة في النظر بصحة القرارات الإدارية)) لتتضوي تحت اختصاصاته جميع التسميات إذ أن الأمر والنظام كلاهما قرار إداري وإن القرار الإداري يشمل القرار الإداري الفردي والتنظيمي.

٧- ولأن الحاجة إلى خضوع المنازعات الإدارية إلى قواعد إجرائية خاصة بها أصبحت ملحة في وقتنا الحاضر لاسيما في مرحلة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فإننا وبجهد متواضع نقترح الأخذ بنظام خاص يحدد تلك الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا وكما يأتي :

استناداً لأحكام المادة ( ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ( ) لسنة ٢٠١٥، أصدر النظام الداخلي الآتي :

**النظام الداخلي  
للمحكمة الإدارية العليا  
رقم ( ) لسنة ٢٠١٥**

**الفصل الأول  
انعقاد المحكمة الإدارية العليا**

- المادة (١) : تتعد المحكمة الإدارية العليا في بغداد.
- المادة (٢) : تتعد المحكمة الإدارية العليا برئاسة رئيس مجلس الدولة أو من يخوله من المستشارين وعضوية كل من :
- أ- ستة من المستشارين من مجلس شوري الدولة وحسب الأقدمية.
- ب- أربعة من المستشارين المساعدين يسميهم رئيس الجلسة.
- المادة (٣) : يعد رئيس المحكمة الإدارية العليا قاضياً لأغراض قانون مجلس الدولة العراقي رقم ( ) لسنة ( ) عند ممارسته مهام القضاء الإداري.
- المادة (٤) : لا يجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من أشترك من أعضائها في إصدار القرار المطعون فيه.
- المادة (٥) : تسري في شأن أعضاء المحكمة الإدارية العليا القواعد العامة المقررة لرد قضاة محكمة التمييز الاتحادية.

**الفصل الثاني  
اختصاص المحكمة الإدارية العليا**

- المادة (٦) : تختص المحكمة الإدارية العليا بما يأتي :
- أ- النظر تمييزاً في الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

ب- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

ج- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين باتين ومتعارضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين.

### الفصل الثالث

### إجراءات سير العمل في المحكمة الإدارية العليا

المادة (٧) :

أولاً- تقدم العريضة التمييزية أمام المحكمة الإدارية العليا أو إلى المحكمة التي أصدرت الحكم (محكمة القضاء الإداري) أو (محكمة قضاء الموظفين).

ثانياً- يقدم المميز صوراً من العريضة التمييزية بعدد الخصوم في الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه.

ثالثاً- يجب أن تحتوي العريضة التمييزية على اسم المميز والمميز عليه وصفتهما بالدعوى كمدعٍ أو مدعى عليه أو شخص ثالث مع مراعاة كون الخصومة مضافة إلى شخص آخر أو إضافة لوظيفته.

رابعاً- بيان محل إقامة المميز والمميز عليه ومحل إقامة طالب التمييز المختار لغرض التبليغ مع توقيع العريضة التمييزية سواء بالتوقيع أو بصمة الإبهام أو توقيع من ينوب عنه قانوناً.

خامساً- يتم تقديم العريضة التمييزية إلى المحكمة بواسطة الطاعن أو عن طريق محام أو الممثل القانوني للدوائر الرسمية.

سادساً- في حال خلو العريضة التمييزية من توقيع المميز أو وكيله تكون باطلة، أما في حال وقوع خطأ أو نقص في البيانات فيكلف المميز بإصلاح الخطأ أو النقص خلال خمسة أيام من تبلغه وإلا تبطل العريضة بقرار من المحكمة.

سابعاً- أن تحتوي العريضة التمييزية على الأسباب الموجبة لرفعها والتي لا تخرج عن الحالات المحددة قانوناً وأن يبين المميز المطالب التي يحددها لينقض الحكم المميز وخالصة الحكم الطعون فيه.

ثامناً- أن تحتوي العريضة التمييزية على رقم إضارة الدعوى والمحكمة التي أصدرته وتاريخ التبليغ بالحكم المميز وفيما إذا كان التمييز واقعاً قبل التبليغ بالحكم أو بعد إجرائه.

المادة (٨) : يُسجل الطعن التمييزي حسب أسبقية وروده وينظر الطعن وفقاً للقانون.

المادة (٩) : تكون مدة الطعن تمييزاً ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالحكم أو اعتباره مبلغاً.

المادة (١٠) : يعد دفع الرسم مبدأً للطعن وتطبق أحكام قانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ على الطعون الداخلة ضمن اختصاص المحكمة.

المادة (١١) : يقدم الطعن على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

#### الفصل الرابع تنازع الاختصاص

المادة (١٢) : إذا حصل تنازع في الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين على وفق ما أشارت له الفقرات (ب و ج) من المادة (٦) من هذا النظام تعيين إحالة الموضوع إلى المحكمة الإدارية العليا.

المادة (١٣) : مع مراعاة ما ورد في المادة (٧) من هذا النظام ثبت المحكمة في طلبات التنازع في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ تسجيلها.

المادة (١٤) : على محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين إيقاف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار من المحكمة الإدارية العليا.

#### الفصل الخامس



### إجراءات المحكمة عند الفصل في الطعون

المادة (١٥) : يدعو رئيس المحكمة أو من يخوله من أعضائها للانعقاد قبل الموعد المحدد بمدة لا تقل عن سبعة أيام إلا في الحالات المستعجلة وحسب تقدير رئيسها ويرفق بكتاب الدعوة جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق.

المادة (١٦) : تنتظر المحكمة الطعون المقدمة إليها وتعمل على تدقيقها دون أن تجمع الطرفين ولها دعوة الطرفين أمامها للاستيضاح منهم.

المادة (١٧) : تأذن المحكمة للخصوم بتقديم بيانات أو لوائح جديدة تتضمن إيضاحات تعزز دعواهم.

المادة (١٨) : لا تُقبل الدفوع الجديدة أو أية أدلة جديدة أمام محكمة الطعن باستثناء الدفع بالخصومة والاختصاص وسبق الحكم بالدعوى.

المادة (١٩) : للمحكمة الاستعانة برأي المستشارين لديها أو خبراء من خارجها إذا اقتضى موضوع الدعوى ذلك ويكون رأيهم استشارياً.

المادة (٢٠) : تصدر المحكمة الإدارية العليا قراراتها بالأغلبية، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس.

### الفصل السادس

#### أحكام عامة وختامية

المادة (٢١) : تصدر المحكمة الإدارية العليا أحكامها بعد التوقيع عليها ويلزم أن يكون القرار مشتملاً على أسبابه.

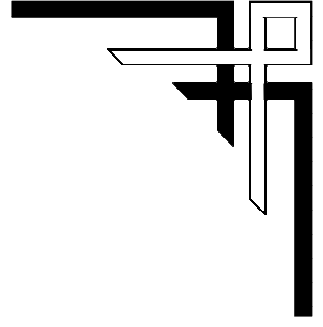
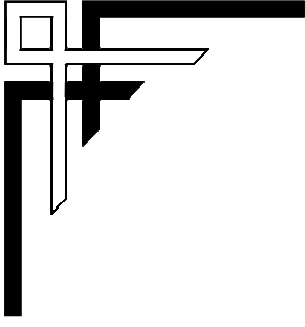
المادة (٢٢) : تصدر أحكام المحكمة الإدارية العليا باسم الشعب وتنفذ وفقاً للقانون.

المادة (٢٣) : تطبق أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ فيما لم يرد به نص خاص في قانون مجلس الدولة العراقي وفي هذا النظام.

المادة (٢٤) : الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الإدارية العليا باتة لا تقبل أي طريق من طرق الطعن.

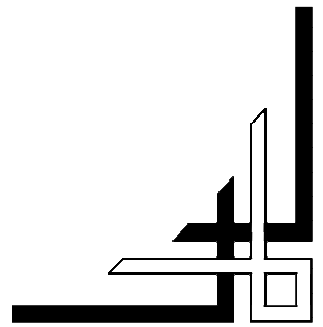
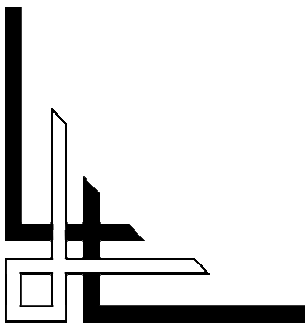
المادة (٢٥) : ينفذ هذا النظام الداخلي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

رئيس المحكمة الإدارية العليا



## الفصل الأول

التأصيل التاريخي و القانوني للمحكمة الإدارية  
العليا



## الفصل الأول

### التأصيل التاريخي و القانوني للمحكمة الإدارية العليا

إن أحكام القضاء الإداري تعد أحكام درجة أولى، لذا وكفالةً لحق التقاضي يجب أن تكون قرارات هذا القضاء قابلة للاعتراض عليها أو الطعن فيها أمام جهة قضائية أعلى درجة، وتجدر الملاحظة أن هذه الجهة القضائية التي يقدم الطعن أمامها عادةً ما تكون مختصة بنظر الطعون التمييزية، إلا إن هناك تفرداً بخصوص المحكمة الإدارية العليا في العراق، إذ منحها قانون التعديل الخامس (على خلاف دول القانون المقارن) اختصاصاً آخر يتعلق بأمور التنازع في أحوال خاصة والتي تنظرها في تلك الدول محاكم متخصصة تدعى محاكم التنازع في الغالب. وسنتولى دراسة هذا الاختصاص في الفصل الثالث.

ففي فرنسا يتكون القضاء الإداري من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الاستئنافية والمحاكم الإدارية الخاصة. وبعد مجلس الدولة أعلى قمة هرم القضاء الإداري في فرنسا، وبالتالي يعد قاضي النقض بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الاستئنافية والمحاكم الإدارية الخاصة فضلاً عن القضايا التي ينظرها بوصفه قاض أول وآخر درجة وبمقتضى قانون ٣١/سبتمبر/١٩٨٧ نشأت المحاكم الإدارية الاستئنافية لتختص بنظر استئناف بعض الأحكام الإدارية بدلاً من مجلس الدولة، ومن هنا سنتناول هذا الفصل في مبحثين يخصص المبحث الأول منهما لبيان الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في القانون المقارن في حين سنتطرق في المبحث الثاني إلى التطور التاريخي للقضاء الإداري في العراق.

## المبحث الأول

### الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في القانون المقارن

إن البحث في التأصيل القانوني والتاريخي للمحكمة الإدارية العليا يتطلب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يبحث الأول الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في فرنسا، ويتناول المطلب الثاني الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في مصر.

## المطلب الأول

### الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في فرنسا

في فرنسا كانت سلطة الدولة مركزة بيد الملك وحده، وانطلاقاً من هذا الأساس تم تشكيل ما يعرف بالبرلمانات التي كانت تمثل الملك في وظائفه القضائية ومن ثم تخضع لرقابته<sup>(١)</sup>.

وإلى جانب هذه البرلمانات كانت توجد بعض اللجان الإدارية التي تنتظر في المنازعات الإدارية وكان وجود هذه اللجان إلى جانب البرلمانات أن حاولت كل جهة التدخل في شؤون الجهة الأخرى، مما أدى إلى زعزعة الثقة في القضاء الفرنسي<sup>(٢)</sup>.

وأزاء زعزعة الثقة في القضاء الفرنسي وعدم وجود جهة إدارية مختصة يتم الطعن أمامها في حالة رغبة الأفراد مخاصمة الإدارة، أدت هذه العوامل إلى التفسير الخاطئ لرجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس فصل السلطات الثلاث في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية من النواحي الفنية والمالية واستقلالها عن بعضها، إلا أن هذا الاستقلال لا يحول دون إيجاد صيغة تعاون مشتركة فيما بينها، لذلك ظهر ما

(١) د. جليل قسطو، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنكليزي، مجلة القضاء، العدد (٢)، السنة ٢٨، مايس (حزيران)، سنة ١٩٧٣، ص ٨٦، وانظر أيضاً د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في فرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٤٠.

(٢) Benoit, droit administratif, Paris, Dalloz, 1987, P. 276.

يسمى بمرحلة الإدارة القاضية أي تكون الإدارة الخصم والحكم في فصل المنازعات المعروضة أمامها<sup>(١)</sup>.

واستمر هذا الوضع حتى جاءت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ وبعد قيام الثورة قام رجالها بإلغاء البرلمان، إلا إن صدور قانون ١٦-٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ كان مخيباً للآمال ذلك أنه منع السلطة القضائية من التدخل في شؤون الإدارة مقابل امتناع الإدارة عن المساس باستقلال القضاة، إذ قضى بأن ((الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية، وعلى القضاة ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى))، كما تؤكد هذا المبدأ مرة أخرى بالقول ((إن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم، ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة، أيما كانت هذه الأعمال))<sup>(٢)</sup>.

هذا الوضع دفع نابليون بونابرت عن طريق دستور السنة الثامنة إلى وضع أساس مجلس الدولة الفرنسي ومجالس الأقاليم، فأنشأ المجلس وجعله خاضعاً له، وأنشأ مجالس الأقاليم وجعلها خاصة للمحافظين وتحت ولايتهم، ومنحها حق النظر في تظلمات الأفراد ضد رجال الإدارة واحتفظ لنفسه بوصفه رئيس الدولة بالكلمة الأخيرة، إذ كانت أحكام المجالس أي مجالس الأقاليم تتألف أمام مجلس الدولة. وهذا ما دفع الفقهاء إلى تسمية هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد أو المحجوز<sup>(٣)</sup>.

(١) Chapus, droit administrative general, Paris, 1986, P. 536.

(٢) ينظر الفصل ١٣ من قانون ١٦-٢٤ أغسطس ١٧٩٠. أورده د. جليل قسطو، مصدر سابق، ص ٨٧، وانظر سناء عبد طارش الزبيدي، مجلس شورى الدولة تنظيمه وأفاق تطوره، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٥، ص ٧.

(٣) د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والانتشر، بيروت، بدون سنة طبع، ص ٢٣٧، وانظر د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٣، وينظر أيضاً د. عبدالرحيم غنيم، القضاء الإداري أو الإدارة التنفيذية لحقوق الأفراد اتجاه السلطات، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٦)، السنة (٩)، لسنة ١٩٣٩، ص ٦٢٦، وينظر د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، ١٩٦٨، ص ٢٥، وينظر د. عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، سنة ١٩٩٢، ص ٦٤.

مما تقدم يظهر أن مجلس الدولة الفرنسي قد نشأ في بادئ الأمر ليحمي امتيازات الإدارة، مما أدخل الشك في نفوس الأفراد أو خصوم الإدارة، إذ قد يذهب بهم الظن إلى أن القاضي الإداري إنما وجد لحماية الإدارة بصرف النظر عن صفة مسلكها ونتائجها وما يؤدي إليه من إضرار بالأفراد في حقوقهم وحررياتهم.

ولكن القضاء الإداري بعد نشأته بقليل سرعان ما رد الظنون التي أحاطت بظروف تلك النشأة واختط لنفسه سبيلاً قوياً راعى فيه وضع الإدارة وهدفه، وبهذه الخطة الثمينة التي انتهجها مجلس الدولة الفرنسي أدى رسالته على خير ما يكون وأصدر العديد من الأحكام التي تشكل تراثاً ثميناً يمثل مبادئ ونظريات القانون الإداري الفرنسي والبلاد التي حذت حذو فرنسا<sup>(١)</sup>.

وهناك جانب من الفقه يرى بأنه إضافة إلى العامل القانوني والتاريخي هناك عامل فني يتعلق بطبيعة قواعد القانون الإداري إذ إن قواعد القانون الإداري غير مقننة وبالتالي يتطلب الأمر أن تكون هناك جهة قضائية متخصصة تفصل في منازعاته<sup>(٢)</sup>.

ونحن نرى أن جميع هذه العوامل ساهمت بشكل جلي وواضح في بروز مجلس الدولة الفرنسي بالشكل العريق الذي هو عليه الآن.

يعد مجلس الدولة الفرنسي قمة هرم تنظيمات القضاء الإداري في فرنسا فهو قاضي المنازعات الإدارية ناهيك عن أنه مستشار الإدارة العامة، فهو يقوم بمهام المحكمة العليا أزاء جميع المحاكم الإدارية الأخرى<sup>(٣)</sup>، لذا سنتناول بالتفصيل دراسة عضوية تشكيلات واختصاصات مجلس الدولة الفرنسي تباعاً.

(١) د. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، بلا مكان طبع، وبدون سنة نشر، ص ٨٦، وانظر د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٣٦.

(٢) أ.د. غازي فيصل مهدي، و أ.م.د. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٣) J. Rivero – droit administratif, 1970, P.178.

## الفرع الأول أعضاء مجلس الدولة الفرنسي

يتكون مجلس الدولة الفرنسي من عدد من الأعضاء ويمتاز أعضاؤه بمؤهلات عالية ويرأس المجلس رئيس الوزراء أو الوزير الأول وعند غيابه وزير العدل، ويتم تقسيم العمل في المجلس بحيث يعمل الأعضاء الأصغر سناً على تحضير القضايا، بينما يتم اتخاذ القرارات النهائية من الأعضاء الأكبر سناً<sup>(١)</sup>.

ومن الناحية العملية نجد أن رئاسة مجلس الدولة معقود دائماً لنائب رئيس مجلس الدولة ولم يحدث في تاريخ المجلس أن عقدت جلسة برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو وزير العدل<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان نص القانون يشير إلى انعقاد المجلس برئاسة رئيس الوزراء أو الوزير الأول أو وزير العدل عند غيابه هو نوع من خلط الاختصاصات بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وهو أمرٌ من وجهة نظرنا لا ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن تبعية مجلس الدولة الفرنسي للسلطة التنفيذية يعيده إلى الحقبة التاريخية الأولى التي تجعل الإدارة الخصم والحكم في آن واحد. أو إنه يؤثر بشكل أو بآخر على قراراتها وإن لم يتحقق هذا الأمر من الناحية الواقعية، إلا أن الأجدر أن يتم فصل السلطة القضائية الإدارية عن الإدارة ولا يمنع هذا الفصل من قيام أواصر تعاون فيما بينهما.

ووفقاً للمرسوم الصادر في ٣١ / يوليو / ١٩٤٥ المعدل بمرسوم ٣٠/سبتمبر/

١٩٥٣ يتكون مجلس الدولة الفرنسي من :

١- المندوبون.

٢- النواب.

٣- مستشارو الدولة في الخدمة العادية.

٤- رؤساء الأقسام.

٥- نائب رئيس المجلس<sup>(٣)</sup>.

### أولاً- المندوبون Les anditeures :

(١) J. Rivero – droit aminstratif, 1970, P.170.

(٢) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠١١، ص ١٣.

(٣) د. عبد القادر بانيه، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال، المغرب، سنة ١٩٨٥، ص ١٠٣.



يقسم السلم الإداري في المجلس إلى درجات دنيا ودرجات عليا ويشغل المندوبون في بدايتهم من الحاصلين على شهادة المدرسة الوطنية للإدارة في أدنى درجات هذا السلم أي الدرجة الأولى ويستمر بقاؤهم سنتين في هذه الدرجة ويتم ترقيتهم إلى الدرجة الثانية في حال ثبوت كفاءتهم وعلى العكس من ذلك يتم نقلهم إلى وظيفة أخرى في حال الفشل، وينحصر عمل المندوبين على تحضير ملفات القضايا<sup>(١)</sup>.

### ثانياً- النواب *Les maitres de requetes* :

سبق القول أنه بعد اجتياز المندوبون مدة سنتين في الوظيفة وبعد إثبات كفاءتهم تتم ترقيتهم إلى المرتبة الثانية ويبلغ عدد النواب (٤٥) خمسة وأربعون نائباً يتم اختيار ثلاثة أرباعهم من المندوبين ويعين الربع الأخير من خارج المجلس من الموظفين العموميين شريطة أن تتوفر في المرشحين لشغل وظيفة النائب شروط معينة هي :

١- بلوغ سن (٣٠) ثلاثين من العمر على الأقل.

٢- أن تكون له خدمة وظيفية في الإدارة العمومية لا تقل عن (١٠) عشر سنوات.

وينحصر عمل النواب بتقديم المطالعات بشأن موضوع النزاع ويتم اختيار نواب الحكومة من بين الذين يتم تعيينهم بمرسوم وتتحصر وظيفتهم بدراسة الدعاوى المطروحة أمام المجلس ويعملون على تكييفها واستخلاص الأحكام منها مع التأكيد على أنهم لا يمثلون الحكومة على خلاف ما توحى به تسميتهم، فهم يعبرون عن مبادئ القانون التي يقدمونها كمشروع حكم والتي لعبت دوراً مهماً في تأسيس العديد من مبادئ القانون العام<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً- مستشارو الدولة في الخدمة العامة :

#### **Les conseillers defat en service ordinaire**

(١) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٧٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص ٨٦، وانظر أيضاً :

Andre de Loubadere : Anal du principe de Légalité, DALLOZ, 1973, P859.

بعد أن يتم ترقية النواب من الدرجة التي يشغلونها إلى الدرجة التالية يتم اختيارهم كمستشاري الدولة في الخدمة العادية ويتم اختيار ثلثي أعضاء مستشاري الدولة من هؤلاء النواب، والثلث الباقي يتم اختيارهم من الحكومة شرط بلوغهم سن (٤٥) الخامسة والأربعون وينحصر عمل مستشاري الحكومة في مناقشة القضايا المعروضة على المجلس واتخاذ القرارات النهائية، ويبلغ عددهم (٧٩) تسعة وسبعون مستشاراً<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً رؤساء الأقسام **Presidents de section** :

أطلق عليهم هذه التسمية لقيامهم بمهام رئاسة الأقسام الإدارية الخمسة المتمثلة بقسم المالية، قسم الداخلية، قسم الأشغال العامة، القسم الاجتماعي، وآخرها القسم القضائي المختص في الفصل في المنازعات الإدارية<sup>(٢)</sup>.

#### خامساً نائب رئيس المجلس **Vice President** :

يتولى رئاسة المجلس من الناحية القانونية الوزير الأول أو رئيس الوزراء وفي حال غيابه يتولى وزير العدل هذه المهمة، أما الرئيس الفعلي للمجلس فهو نائب رئيس المجلس، ذلك ضماناً لاستقلال مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية في حين يقتصر تولي الوزير الأول أو رئيس الوزراء أو وزير العدل رئاسة الجمعية العمومية للمجلس في المناسبات الرسمية فقط<sup>(٣)</sup>. ونرى أنه لا حاجة لبقاء منصب الرئيس منصباً نظرياً فقط، وإنما الأجدر أن يكون هناك رئيس فعلي للمجلس يمارس اختصاصاته دون النص على تولي رئيس الوزراء أو الوزير الأول أو وزير العدل هذا المنصب، إلا أننا نرجع ذلك إلى رغبة السلطة التنفيذية في تبعية مجلس الدولة الفرنسي لها حتى لو كانت هذه التبعية من الناحية الشكلية فقط، واقتصارها على المناسبات الرسمية.

### الفرع الثاني

(١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٢) د. مازن ليلو، المصدر السابق، ص ٧٧.

(٣) د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٤٦.

## تشكيلات مجلس الدولة الفرنسي

يتألف مجلس الدولة الفرنسي من نوعين من الهيئات؛ النوع الأول هو المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة وإلى جانبه توجد محاكم إدارية إقليمية كانت تسمى مجالس دواوين المديرية وأصبحت بعد ذلك المحاكم الإدارية، أما عن اختصاصات المجلس فنجد أن المجلس يباشر نوعين من الاختصاصات، النوع الأول هو الاختصاص الاستشاري أو الإداري، أما النوع الثاني فهو الاختصاص القضائي، وعلى الرغم من أن الأصل في نشأة مجلس الدولة الفرنسي الجانب الاستشاري إلا أننا نجد أن الاختصاص القضائي سرعان ما توسع وتطور تطوراً واسعاً، لذا سيتم بحث تشكيلات المجلس في أولاً من هذا النوع، أما ثانياً فسنتناول اختصاصات المجلس<sup>(١)</sup>.

### أولاً- تشكيلات مجلس الدولة الفرنسي بوصفه درجة من درجات المحاكم الإدارية:

يعد مجلس الدولة الفرنسي درجة من درجات المحاكم، إلا إن هذه الدرجة تختلف تبعاً لاختلاف طبيعة المنازعة المعروضة أمامه، فتارةً نجد أن مجلس الدولة يعد محكمة أول وآخر درجة، وتارةً نراه محكمة استئنافية بالنسبة لبعض المحاكم الإدارية كمجالس دواوين المديرية ومحاكم المستعمرات، وتارةً أخرى نراه محكمة نقص بالنسبة لجميع المحاكم الإدارية، ويفصل بصورة نهائية فيما يعرض عليه من منازعات، فهو يكون أعلى درجة في المحاكم في حال عدم وجود محاكم استئنافية كما هو الحال بالنسبة لمحكمة المحاسبة ومجالس المراجعة<sup>(٢)</sup>، وكما سيأتي بيانه :

### ١- مجلس الدولة بوصفه محكمة أول وآخر درجة.

إن صدور قانون ١٩٥٣ الذي منح للمحاكم الإدارية الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، أما قبل ذلك فقد كان المجلس يمارس اختصاصات واسعة بوصفه محكمة أول وآخر درجة لأنه صاحب الولاية العامة في مجال القضاء الإداري، إلا أن

(١) د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) ابراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري، شرح قانون مجلس الدولة في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، شركة ناس للطباعة، الجزء الرابع، سنة ٢٠١٤، ص ٢١٦.

تراكم القضايا أمام المجلس وبطئ إنجازها أدى إلى أن يتم تحديد عمل مجلس الدولة الفرنسي باعتباره محكمة أول وآخر درجة بالاختصاصات الآتية :

أ- الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي يمتد نطاق تنفيذها إلى حدود أكثر من محكمة إدارية واحدة.

ب- المنازعات الإدارية التي تقع في مناطق لا تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية<sup>(١)</sup>.

## ٢- مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة استئناف.

نصت المادة الأولى من القانون الصادر في ١٣/١٢/١٩٨٧ على أن ينظر مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة استئناف في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية فيما يتعلق بطعون المنازعات الانتخابية ودعاوى إلغاء الأنظمة<sup>(٢)</sup>.

## ٣- مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة نقض.

يعد مجلس الدولة الفرنسي محكمة نقض بالنسبة للأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري التي لا يتم استئناف أحكامها أمامه إلا في حال نص القانون على ذلك، كما يعد جهة نقض بطعون النقض المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية الاستئنافية، كما يتولى النظر بالنقض في قرارات محكمة المحاسبات والطعون المقدمة بالمحاكم الخاصة والمعاشات الحربية والمحاكم المختصة بتقدير أضرار الحرب والمجلس الأعلى لمصادر الكسب غير المشروع<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً- المحاكم الإدارية :-

(١) د. مازن ليلو، مصدر سابق، ص ٨٠، وينظر أ.د. غازي فيصل، وأ.م.د. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢٤، ود. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ١٠٦، ود. عماد بو ضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.

(٢) أ.د. غازي فيصل وأ.م.د. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٣) انظر د. علي خاطر شطناوي، المصدر السابق، ص ٢٣٥.

يمكن تعريف المحاكم الإدارية في فرنسا بأنها المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية الناشئة ضمن حدود اختصاصها وهي تمارس وظيفة قضائية ووظيفة استشارية في آن واحد فهي تقوم بتقديم المشورة التي يطلبها المحافظون في الأقاليم، ذلك لأنها وريثة مجالس الأقاليم التي أسسها نابليون بونابرت سنة ١٧٩٩<sup>(١)</sup>. إذ تحولت بعد الإصلاح الأول للتنظيم القضائي الفرنسي عام ١٩٥٣ من كونها مجالس مديريات إلى محاكم إدارية، فقد أنشأت (٢٦) محكمة إدارية يتكون كل منها من رئيس وعدد من المستشارين يكلف أحدهم بأداء مهمات مفوض الحكومة، ويتم اختيار موظفي هذه المحاكم من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة، وذلك عن طريق نظام دقيق للتعين والترقية في وظائف المحاكم الإدارية<sup>(٢)</sup>.

إذ يقتصر التعيين في أول درجات السلم الوظيفي على خريجي المدرسة الوطنية للإدارة ويتم تعيين الدرجات التالية عن طريق الترقية مع إمكانية التعيين من خارج هذه المدارس في حدود نسب معينة ووفق شروط دقيقة من بين الموظفين المدنيين والعسكريين<sup>(٣)</sup>.

وتتألف كل محكمة إدارية من غرفة أو أكثر، عدد أعضاؤها ثلاثة مستشارين ويقصد بالغرف الإدارية هي غرف المالية والداخلية والأشغال العامة والغرفة الاجتماعية وغرفة التقدير والدراسات. ونجد أن المشرع الفرنسي لم يتبع قاعدة واحدة بالنسبة لعدد الغرف التي تتكون منها المحكمة الإدارية بل ترك أمر تشكيلها نسبةً إلى حجم المنازعات الإدارية المعروضة على المحكمة. ونظراً للوضع الخاص الذي تحظى به العاصمة باريس نظم المشرع الفرنسي وضعاً خاصاً لها وجعلها تتألف من (٧) سبعة أقسام ويتكون كل قسم منها من غرفتين، وتتكون كل غرفة من ثلاثة مستشارين ويمكن أن تتكون من خمسة مستشارين<sup>(٤)</sup>.

(١) Vedel (G) et d'olive, droit administratif, Dalloz, 1984, P. 642-647.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص ٢٣٩.

(٤) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص ٢٣٩.

وتجدر الإشارة إلى أن ولاية هذه المحاكم ولاية عامة ولا يخرج من اختصاصها إلا الموضوعات التي حددها القانون وأناطها إلى جهات قضائية أخرى. وتملك هذه المحاكم - كما أسلفنا - اختصاصاً استشارياً فضلاً عن الاختصاص القضائي فهي تصدر المشورة في المسائل المعروضة عليها من الإدارة في نطاق الحدود الإقليمية، وهذا الاختصاص يعد اختصاصاً ثانوياً إذا ما تم قياسه ومقارنته باختصاصها القضائي<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثالث

### اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي

أولاً- الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي **Attributions consultatives** : يعد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي الأساس في نشأته، ويقدم المجلس مشورته في المجالين التشريعي والإداري، فيمارس الوظيفة الاستشارية في المجالين التشريعي والإداري، إذ يمارس في المجال التشريعي مهمته المتمثلة بتحضير القوانين وإعداد مشروعاتها، وهذا ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ أشار إلى أن مشروعات القوانين التي تعرضها الحكومة على البرلمان من مجلس الدولة، إلا أن القوانين المقترحة من قبل البرلمان لا يتم استشارة المجلس بشأنها<sup>(٢)</sup>. إلا إن هذا الدور تضاعف بظهور البرلمان ومبدأ سيادة الأمة، إذ تم تركيز السلطة التشريعية بيد **البرلمان** بوصفه ممثلاً لإرادة الأمة، لذا أصبح تقديم الاستشارة من قبل المجلس للبرلمان في نطاق محدود جداً، ونجد أن الحكومة على خلاف ذلك تلتزم بأخذ رأي مجلس الدولة في مشروعات القوانين كما أوجب عليها الدستور أخذ الرأي الاستشاري للمجلس في الأوامر التي تصدرها بناءً على تفويض البرلمان.

ومما تقدم يتضح أن الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة يقسم إلى ثلاثة فروع؛ يمثل الأول اختصاص الاستشاري الإجباري إذ تلتزم الحكومة باستشارة مجلس الدولة عند إصدارها للقوانين التنظيمية وكذلك تلتزم بطلب الاستشارة منه فيما يسمى بالأوامر. فأخذ

(١) د. مازن ليلو، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٢) المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

رأي مجلس الدولة إجباري بالنسبة للمراسيم التي لها قوة القانون والتي تفوض الحكومة في إصدارها، وكذلك بالنسبة للوائح الصادرة عن الإدارة العامة، كما تلتزم الحكومة بالرجوع إلى المجلس بشأن اللوائح التي تصدر في إحدى المواد التي تقع ضمن نطاق السلطة اللائحية، إذا تضمنت تعديلاً لقانون سابق منظماً لتلك المادة، أما عن الفرع الثاني للاختصاص الاستشاري فإنه يتمثل بالاستشارة الاختيارية، وهذه تتم بناءً على رغبة الجهة طالبة المشورة. وأخيراً فإن النوع الثالث للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي يظهر في إبداء رأيه بصورة طوعية محاولاً فيها لفت نظر السلطات العمومية إلى الإصلاحات الواجب مراعاتها في المجالات التشريعية والتنظيمية والإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

وقد أضيف عام ١٩٦٣ بموجب القانون اختصاص استشاري جديد للمجلس يتمثل في إلزامه بأن يقدم تقريراً سنوياً للحكومة بشأن الإصلاحات التي يراها ضرورية<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً- الاختصاص القضائي *Attributions contentieuses* :

أضحى الاختصاص القضائي يسير جنباً إلى جنب مع الاختصاص الأصلي والأساس لمجلس الدولة الفرنسي المتمثل بالاختصاص الاستشاري، بل تطور الأمر إلى اتخاذه مركز الصدارة عن الاختصاص الاستشاري<sup>(٣)</sup>.

ويتولى مهام هذا الاختصاص من القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي من حيث النظر في المنازعات المعروضة عليه، إلا إن سلطته بشأن تلك المنازعات تتفاوت تدريجياً من نزاع لآخر، تبعاً لذلك تختلف درجات المحاكم التي تنتظر فيها، وقد بينا ذلك سابقاً فنكتفي بما تقدم.

## المطلب الثاني

### الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في مصر

- (١) ابراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري، مصدر سابق، ص ٣٤٧.
- (٢) د. محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، الجزء الثاني، لسنة ٢٠٠٠، ص ٥٧.
- (٣) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٩، ص ٧.

يرتبط الأساس التاريخي لنشوء المحكمة الإدارية العليا في مصر بالأساس التاريخي لنشوء مجلس الدولة المصري الذي مرّ بمراحل متعددة وكما يأتي :

**المرحلة الأولى :** بدأت هذه المرحلة بعد صدور قانون مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والذي أنشأ المجلس ومنحه اختصاصاً قضائياً واختصاصاً تشريعياً، وكانت محكمة القضاء الإداري المحكمة التي تشكل منها القسم القضائي باختصاصات حصرية بنص القانون<sup>(١)</sup>.

**أما المرحلة الثانية :** فكانت بصدور القانون (٩) لسنة ١٩٤٩ الذي نص على توسيع اختصاص محكمة القضاء الإداري وسلطتها في النظر بعقود الالتزام والتوريد والأشغال العامة<sup>(٢)</sup>.

**والمرحلة الثالثة :** كانت بصدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ الذي أنشأ المحاكم الإدارية بجوار محكمة القضاء الإداري ، بعد أن كانت الأخيرة هي الدرجة الوحيدة، أي محكمة أول وآخر درجة في القسم القضائي منذ ١٩٤٦، إذ أعطيت في بادئ الأمر اختصاصات على سبيل الحصر بنص القانون تمثلت بالنظر في المنازعات الخاصة بالترقيات والمكافآت والمعاشات المستحقة للموظفين الداخليين في الهيئة، وطوائف العمل والمستخدمين خارج الهيئة على أن تكون أحكامها نهائية<sup>(٣)</sup>.

**أما المرحلة الرابعة :** فتمثلت بصدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وبهذا القانون استكمل بناء القسم القضائي بإنشاء المحكمة الإدارية العليا على قمة محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة المصري، كذلك نص هذا القانون على إنشاء هيئة مفوضي الدولة، إذ أشار هذا القانون إلى أن القسم القضائي في مجلس الدولة يتألف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة، كما نص

(١) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مصدر سابق، ص ١٦٢.

(٢) المادة (٥) من قانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ المصري الملغى.

(٣) د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢.



هذا القانون على أن يرأس المحكمة الإدارية العليا رئيس المجلس وتصدر أحكامها من خمسة مستشارين<sup>(١)</sup>.

ومن أهم أسباب إنشاء المحكمة الإدارية العليا أو مبررات استحداثها من قبل المشرع المصري هو تعدد دوائر محكمة القضاء الإداري، إذ إن محكمة القضاء الإداري كانت تتشكل من دائرتين خماسيتين وكان اختصاص الدائرة الأولى النظر في القضايا المقدمة من قبل الأفراد في حين ينحصر اختصاص الدائرة الثانية على نظر القضايا المقدمة من قبل الموظفين، وإن صدور قانون (٩) لسنة ١٩٤٩ الذي وسع من اختصاصات محكمة القضاء الإداري وأجاز لأية دائرة من دوائر هذه المحكمة من أن القضية المعروضة أمامها قد سبق وأن صدر جملة أحكام يناقض بعضها بعضاً، أو كان من رايها العدول فيها عن إتباع مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة أن تأمر بتحديد المرافعة في الدعوى وإحالتها إلى دوائر المحكمة مجتمعة<sup>(٢)</sup>.

إلا إن هذه الإحالة اختيارية للدائرة التي تنتظر أمامها الدعوى، كما إنها غير ملزمة، أي أن دوائر المحكمة لم تكن ملزمة بأن تتبع في المستقبل قضاء الدوائر مجتمعة في قضية أعيد النظر فيها. وهذا الأمر يؤدي إلى عدم استقرار المبادئ القانونية فضلاً عن اختلاف وجهات النظر في القضية الواحدة وتفرق آراء المستشارين، فلم يكن السبيل لحل هذه المشكلة سوى أن تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا وجعل لها مهمة التعقيب على جميع الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية في الأحوال التي نص عليها، وهي مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله أو وقع بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم أو صدور حكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء

(١) د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠، ص ٣٤٣.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨٥.

المقضي، فاستحدثت طريقاً جديداً للطعن في الأحكام لم يكن مقررًا من قبل أمام هيئة جديدة أعلى إلا وهي المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup>.

وبعد الوحدة بين مصر وسوريا سنة ١٩٥٨ أدخلت عدة تعديلات على هذا القانون انتهت بإصدار القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة بناءً على نصوص دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ والذي نص على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى<sup>(٢)</sup>.

وقد نص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن يؤلف القسم القضائي من ((أ- المحكمة الإدارية العليا، ب- محكمة القضاء الإداري، ج- المحاكم الإدارية، د- المحاكم التأديبية، ه- هيئة مفوضي الدولة))<sup>(٣)</sup>. ويكون مقر المحكمة الإدارية العليا في القاهرة ويرأسها رئيس المجلس، وتصدر أحكاماً من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين<sup>(٤)</sup>.

ومما تقدم يمكن تعريف المحكمة الإدارية العليا بأنها المحكمة التي تعلقو محاكم مجلس الدولة والتي أنشئت من أجل توحيد المبادئ القانونية وتكريس قواعد وأحكام القانون الإداري، ويكون مقرها في القاهرة وتختص بالنظر في الطعون المقدمة على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية، وتشكل برئاسة رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين فضلاً عن وجود دائرة لفحص الطعون تتشكل من ثلاثة مستشارين من أعضاء المحكمة ذاتها<sup>(٥)</sup>.

(١) حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٩٧، ص ٦٣٦.

(٢) المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.

(٣) المادة (٣) الثالثة من الفصل الأول من الباب الأول من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٤) المادة (٤) الرابعة من الفصل الأول من الباب الأول من القسم القضائي من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٥) انظر د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٩٠، وأ.د. غازي فيصل وأ.م.د. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢٦، ود. وسام العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١١٥.

وبذلك أصبحت المحكمة الإدارية العليا في قمة تدرج محاكم مجلس الدولة وكلمتها هي الفيصل في النزاع دون إمكانية عرضه على جهة أخرى، فلا معقب لقضائها فهي خاتمة المطاف، ولا يتم الطعن بأحكامها بأي شكل من الأشكال<sup>(١)</sup>.

وقد ورد في حكم للمحكمة الإدارية العليا ببيان لطبيعة الطعن أمامها من حيث طبيعة الطعن أمام محكمة النقض ذلك أن المحكمة الإدارية العليا هي في الأصل محكمة قانون، ومرد هذا الاختلاف هو التباين بين طبيعة المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في مجالات القانون الإدارية وما يتطلبه ذلك حسن سير العدالة الإدارية بما يتفق وحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي يستوجب التصدي للموضوع حتى يتحقق الحسم السريع للمنازعة الإدارية دون الإخلال بحق الدفاع أو إهدار درجة من درجات التقاضي.

إن الطعن يفتح الباب أمام المحكمة الإدارية العليا لتزن الحكم أو القرار التأديبي المطعون فيه بميزان القانون وزناً مناطه استظهار ما إذا قامت به حالة من حالات البطلان فتلغي الحكم وتعيد الدعوى لمحكمة أول درجة، وتتصدى للموضوع إذا كان صالحاً للفصل فيه<sup>(٢)</sup>.

كما أن أحكام المحكمة الإدارية العليا هي خاتمة المطاف فيما يعرض من القضية على القضاء الإداري ولا يقبل الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن طبقاً للمادة ١٤٦ من قانون المرافعات<sup>(٣)</sup>.

إن الأحكام التي تصدر من المحكمة الإدارية العليا هي أحكام باتة، لا يجوز قانوناً أن يعقب على أحكام المحكمة الإدارية العليا ولا تقبل الأحكام الصادرة منها الطعن بأي طريقة من الطرق العادية وغير العادية - لا سبيل إلى الطعن في أحكامها إلا بصفة استثنائية بدعوى البطلان الأصلية - لا يتأتى ذلك إلا عند تجرد الحكم من أركانه الأساسية

(١) حمدي ياسين عكاشة، المصدر السابق، ص ٦٣٧.

(٢) طعن رقم ١٢٢٩٩ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٨/١١/٢٦، أورده د. حامد شريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها وحتى الآن، الجزء الثاني، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩، ص ٣١٦.

(٣) طعن رقم ٧١٠ لسنة ٣٣ ق - جلسة ١٩٨٩/١٢/١٢، أورده د. حامد شريف، المصدر السابق، ص ٣١٧.

وفقدانه صفته كحكم وهي التي حصلها أن يصدر من محكمة تتبع جهة قضائية أو أن يصدر بما لها من سلطة قضائية وأن يكون مكتوباً<sup>(١)</sup>.

كما أن أحكام المحكمة الإدارية العليا قطعية حائزة لحجية الشيء المقضي به، فالحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعن المطروح عليها سواء حسم النزاع برمته أو في شيء منه أو في مسألة قانونية أو واقعية متعلقة به هو حكم قطعي يحوز حجية الشيء المقضي به كقرينة قانونية جازمة بصحة ما قضي به، كما أنه حكم بات لا يقبل الطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن فيتعين الإلتزام به ويمنح المحاجة فيه صدعاً بحجيته القاطعة ونزولاً على قوته الباتة<sup>(٢)</sup>.

كذلك من الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بأنه لا يجوز الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر عنها أو التقاعس فيه على أي وجه نزولاً على حجية الأحكام وإعلاء لشأنها وإكباراً لسيادة القانون وأمانة النزول عن مقتضياته، إلا إن ذلك رهين بالأعمال بما يقضي به صريح النص وبالمدى الذي عينه<sup>(٣)</sup>.

ولنا عن طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا الملاحظات الآتية :

- ١- المحكمة الإدارية العليا هي محكمة قانون لا محكمة وقائع فهي ترى الحكم ومدى توافر حالة من حالات البطلان فتعمل على (إلغائه) وتعيده إلى محكمة أول درجة أو تنصدي للموضوع إذا كان صالحاً للفصل فيه<sup>(٤)</sup>.
- ٢- أحكام المحكمة الإدارية العليا هي أحكام ختامية فيما يعرض عليها من أفضية على القضاء الإداري ولا توجد جهة أعلى منها تتولى التعقيب على أحكامها.
- ٣- أحكام المحكمة الإدارية العليا أحكام باتة وحائزة لقوة الشيء المقضي فيه.

(١) طعن رقم ٥٩٣ لسنة ٣٦ ق - جلسة ١٩٩٢/٣/٢١، أورده د. حامد شريف، المصدر السابق، ص ٣١٧.

(٢) طعن رقم ١٠٧٤ لسنة ٢٩ ق - جلسة ١٩٨٧/١٠/١٧، أورده د. حامد شريف، المصدر السابق، ص ٣١٧.

(٣) طعن رقم ٨٦ / ٦ / ٤٣٩ - جلسة ١٩٩٢/٥/٧، أورده د. حامد شريف، المصدر السابق، ص ٣١٨.

(٤) طعن رقم ١٥٩٤ لسنة ٤٦ ق - جلسة ٢٠٠٤/٤/١٣، حكم أورده د. محمد ماهر أبو العينين، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، سنة ٢٠١٣، ص ٥٤.

٤- عدم جواز الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا.  
وبالرجوع لنص المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري ((يكون مقر المحكمة الإدارية العليا في القاهرة ويرأسها رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتتشكل من ثلاثة مستشارين))<sup>(١)</sup>.  
ومن النص المذكور يتضح أن المحكمة الإدارية تتألف من رئيس ومستشارين كما أن تشكيل المحكمة يتضمن دوائر ويضمنها دائرة فحص الطعون.  
لذا سنتناول هذا الموضوع من خلال البحث في موضوع أعضاء المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري أولاً، وتشكيلاتها أو ما يطلق عليه بدوائر المحكمة الإدارية العليا ثانياً.

## الفرع الأول

### أعضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر

نصت المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري على أن رئاسة المحكمة الإدارية العليا تكون لرئيس المجلس فضلاً عن وجود مستشارين لذا سنتناول أولاً بيان رئيس المحكمة الإدارية العليا وثانياً المستشارين.

#### أولاً- رئيس المحكمة الإدارية العليا.

يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا رئيس مجلس الدولة وحسبما نص القانون ((إن يشكل المجلس من رئيس وعدد كاف من نواب الرئيس، والوكلاء، والمستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون، تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا))<sup>(٢)</sup>.

(١) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١.  
(٢) د. وهيب عباد سلامة، حتمية بقاء مجلس الدولة المصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة السادسة والثلاثون، مارس، ١٩٩٢، ص ٩٠.

ويعين رئيس المجلس بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أن يتم أخذ رأي الجمعية العمومية التي تشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين على الأقل<sup>(١)</sup>.

وتعد الأهمية في شغل وظيفة رئيس مجلس الدولة معتمدة بالدرجة الأساس على الأقدمية والكفاءة، إلا إنه ثمة اعتبارات أخرى يجب توافرها في المرشح لهذه الوظيفة وهذه الاعتبارات منها ما يتعلق بسلوك العضو طوال مدة خدمته في مجال العمل وخارجه، وأن تقدير تلك الاعتبارات متروك للسلطة التقديرية للجمعية العمومية لمستشاري المجلس، ولا يحدها إلا عيب الانحراف في استعمالها يجب أن يثبت الطاعن الدليل على ذلك<sup>(٢)</sup>.

وإذا ما تم اختيار رئيس المجلس فإنه يعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش<sup>(٣)</sup>، ويقوم رئيس المجلس بأداء اليمين الآتية ((أقسم بالله العظيم أن أحكم بالعدل وأن أؤدي أعمال وظيفتي بالذمة والصدق وأن أخدم القوانين))، أمام رئيس الجمهورية<sup>(٤)</sup>.

ويمارس رئيس المجلس مهاماً أخرى إضافة لكونه رئيساً للمجلس وهي :

١- رئيس المحكمة الإدارية العليا ورئيس مجلس التأديب وهذه المهام تعد مهاماً قضائية، كما يرأس الجمعية العمومية للمجلس.

٢- أما المهام الأخرى تتمثل بالإشراف على أعمال المجلس بأقسامه المختلفة وتوزيع العمل بينها كما يشرف على الأعمال الإدارية وعلى الأمانة العامة للمجلس فضلاً عن أنه يعمل على تقديم تقرير سنوي إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات السلطة الممنوحة لها<sup>(٥)</sup>.

(١) المصدر المشار إليه في أعلاه، ص ٩٢.  
(٢) طعن رقم ٣٤ لسنة ٢٨ ق - جلية ١٩٨٦/١٢/٢٨، حكم أورده د. حامد الشريف، المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثالث، ٢٠٠٩، ص ٢٠.  
(٣) المادة (٦٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.  
(٤) المادة (٨٦) من القانون أعلاه.  
(٥) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٤٨٥.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة المصري أشار إلى وظيفة معاون رئيس المجلس يعاونه في تنفيذ اختصاصاته وهو أمين عام من درجة مستشار مساعد على الأقل يندب بقرار من رئيس المجلس، كما يشكل بالأمانة العامة لمجلس الدولة مكتب فني برئاسة الأمين العام ويندب أعضاؤه بقرار من رئيس المجلس من بين المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، ويلحق به عدد كاف من الموظفين الإداريين، ويختص المكتب الفني بإعداد البحوث التي يطلب إليه رئيس المجلس القيام بها، كما يشرف على أعمال الترجمة والمكتبة وإصدار مجلة المجلس ومجموعات الأحكام والفتاوى وتنسيقها وتبويبها.

ويلاحظ أن قانون مجلس الدولة نص على أن تكون رئاسة المحكمة الإدارية العليا من قبل رئيس المجلس إلا إنه لم يشر إلى تكليف أمين عام المجلس بالمهام ذاتها التي يكلف بها لمعاونة رئيس مجلس الدولة بوصفه رئيساً للمحكمة الإدارية العليا ونرى أن عدم النص على ذلك يجعل وظيفة أمين المجلس محصورة بمعاون رئيس المجلس للقيام بمهام رئاسة مجلس الدولة المصري ويشمل معاونته في رئاسة المحكمة الإدارية العليا أيضاً كون النص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً- معاون رئيس المجلس.

المستشار المساعد يعين بوصفه معاون رئيس المجلس ويطلق عليه أمين عام المجلس والمستشار المساعد، وحسبما نص عليه القانون يكون بفئتين الأولى فئة (ب) وهم :

أ- المستشارون المساعدون السابقون بمجلس الدولة.

ب- رؤساء المحاكم الابتدائية والمستشارون المساعدون بإدارة قضايا الحكومة ورؤساء النيابة الإدارية.

(١) د. عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٩٥.

ج- أساتذة كلية الحقوق وأساتذة القانون بجامعة جمهورية مصر العربية أو الأساتذة المساعدون بهذه الجامعات الذين أمضوا في وظيفة أستاذ مساعد مدة لا تقل عن خمس سنوات.

د- المحامون الذين اشتغلوا أمام محكم الاستئناف مدة اثنتي عشرة سنة متتالية بشرط أن يكونوا قد مارسوا المحاماة فعلاً أو أي عمل يعد بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية نظيراً للعمل القضائي مدة سبع عشرة سنة.

هـ- المشتغلون بعمل يعد بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية نظيراً للعمل القضائي ممن أمضوا سبعة عشرة سنة متتالية في العمل القانوني وكانوا في درجات مماثلة لدرجة مستشار مساعد من الفئة (ب) أو يتقاضون مرتباً يدخل في حدود هذه الدرجة<sup>(١)</sup>.

أما الفئة الثانية فهي وظيفة مستشار مساعد من الفئة (أ) وهم :

١- المستشارون المساعدون السابقون لمجلس الدولة الذين أمضوا في هذه الدرجة (٣) ثلاث سنوات على الأقل.

٢- الرؤساء بالمحاكم الابتدائية ورؤساء النيابة العامة والنيابة الإدارية والمستشارون المساعدون بإدارة قضايا الحكومة الشاغلون لوظائف معادلة بتلك الجهات.

٣- أساتذة كليات الحقوق وأساتذة القانون بجامعة جمهورية مصر العربية الذين أمضوا في وظيفة أستاذ مدة لا تقل عن سنتين.

٤- المشتغلون بعمل يعد بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية نظيراً للعمل القضائي مدة (٢٠) عشرين سنة وكانوا في درجات مماثلة لدرجة مستشار مساعد من الفئة (أ) أو يتقاضون مرتباً يدخل في حدود هذه الدرجة.

(١) علي حسين حمزة السلامي، الضمانات الوظيفية لأعضاء مجلس شورى الدولة دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣، ص ٢٨ و ٢٩.



٥- المحامون الذين اشتغلوا أمام محكم الاستئناف خمس عشرة سنة متوالية بشرط أن يكونوا قد مارسوا المحاماة فعلاً أو أي عمل يعد بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية نظيراً للعمل القضائي مدة (٢٠) عشرين سنة<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن النص الذي أوجب أن يكون هناك معاون لرئيس المجلس لم يشر إلى كون المستشار المساعد بوصفه أمين عام المجلس من فئة (ب) أو فئة (أ) ونرى أن السلطة التقديرية هنا تعود بانتداب ذلك المستشار المساعد بقرار من رئيس المجلس ونرى أن بإمكانه انتدابه من فئة (ب) أو (أ) بقرار منه.

### ثالثاً- المستشارون.

نصت المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري على أن المحكمة الإدارية العليا تصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين.  
ومن ذلك يتضح أن المحكمة الإدارية العليا تتكون من رئيس المجلس ومعاون أمين المجلس بدرجة مستشار مساعد وأخيراً تتألف من المستشارين.

إن من يعين في وظيفة مستشار هم :

- ١- المستشارون السابقون بمجلس الدولة.
  - ٢- المستشارون بمحاكم الاستئناف والمحامون العامون بالنيابة العامة الوكلاء العامون بالنيابة الإدارية والمستشارون بإدارة قضايا الحكومة.
  - ٣- أساتذة كلية الحقوق وأساتذة القانون بجامعة مصر العربية الذين أمضوا في وظيفة أستاذ مدة لا تقل عن ثلاث سنوات.
  - ٤- المحامون الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض مدة خمس سنوات متتالية<sup>(٢)</sup>.
- وتجدر الإشارة إلى أن من يعين بوظيفة مستشار أو يلحق مستشاراً بالمحكمة الإدارية العليا أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة مدة ثلاث سنوات على الأقل<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة (٧٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١.  
(٢) المادة (٨٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١.  
(٣) المادة (٨٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١.

إن الشروط العامة المنصوص عليها في القانون لمنح عضو المجلس وظيفة المستشار أضاف لها القانون شرطاً آخر في حال كون المستشار قد أُلحق بالمحكمة الإدارية العليا وهو أن يكون قد شغل وظيفة عضو مجلس الدولة مدة ثلاث سنوات، وهذه ميزة أو خصيصة تتبع -برأينا- من أهمية ومكانة المحكمة الإدارية العليا بوصفها أعلى مرجع للطعن بالأحكام الإدارية فهي محكمة تعلق عن غيرها من المحاكم مما يستتبع إضافة خصائص لمستشاريها تتسجم وطبيعة عملها.

ونذكر أخيراً أن المستشار في مجلس الدولة يقوم بأداء نفس القسم الذي يؤديه رئيس المجلس إلا إن أداءه اليمين يكون للمستشارين والمستشارين المساعدين أمام المحكمة الإدارية العليا.

## الفرع الثاني

### دوائر المحكمة الإدارية العليا وتشكيلاتها في مصر

نص قانون مجلس الدولة المصري على أن المحكمة الإدارية العليا تصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين كما أسلفنا وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتتشكل من ثلاثة مستشارين<sup>(١)</sup>.

ومن هذا النص يتضح أن تشكيل المحكمة يكون عبارة عن دوائر، وأهم هذه الدوائر دائرة فحص الطعون وتوحيد المبادئ وإلى جانبها الدوائر الآتية :

١- الدائرة الأولى : تختص بنظر الطعون المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وضمانات وحوافز الاستثمار.

٢- الدائرة الثانية : تختص بنظر طعون المنازعات الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة.

٣- الدائرة الثالثة : تختص بنظر طعون الإصلاح الزراعي.

(١) المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١.

٤- الدائرة الرابعة : تختص بنظر الطعون على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والطعون على قرارات المجالس التأديبية وطلبات التعويض المرتبطة بها.

٥- الدائرة الخامسة : تختص بنظر طعون المنازعات المتعلقة بتراخيص البناء والهدم.

٦- الدائرة السادسة : تختص بنظر طعون المنازعات المتعلقة بالطلاب في جميع مراحل التعليم.

٧- الدائرة السابعة : تختص بالنظر في طعون العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم لوائح خاصة بما فيها الجزاءات الموقعة عليهم.

٨- الدائرة الثامنة : تختص بنظر طعون منازعات البلاد بأنواعها كافة.

٩- الدائرة التاسعة : تختص بنظر الطعون المتعلقة بمنازعات التسويات كافة وضم مدد الخدمة ومنازعات الرواتب والمعاشات.

١٠- الدائرة العاشرة : تختص بنظر الطعون المتعلقة بالمنازعات الخاصة بالتأمين الصحي والمنازعات المتعلقة بقانون المرور<sup>(١)</sup>.

ويذهب اتجاه في الفقه إلى أن تعدد دوائر المحكمة أقل خطراً من التطبيق الموحد للقانون مما لو تعددت المحكمة نفسها، فالتعاون بين قضاة محكمة واحدة أفضل وأيسر من الاتصال بين قضاة ينتمون إلى محاكم متعددة، وهذا يقلل من حدة الخلاف والتعارض بين الأحكام<sup>(٢)</sup>.

وقد اسلفنا أنه إلى جانب هذه الدوائر توجد دائرة فحص الطعون فضلاً عن قيام المشرع المصري باستحداث دائرة توحيد المبادئ، وكما سيأتي بيانه:

#### أ- دائرة فحص الطعون :-

وهذه الدائرة استحدثت بالقانون، وبنص المادة (٤) منه إذ أشار إلى أن يتم تشكيل دائرة فحص الطعون من ثلاثة مستشارين، ومهام هذه الدائرة تنحصر بوصفها خطوة تسبق

(١) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، الكتاب الأول، سنة ٢٠١٠، ص ١٤٦.

(٢) د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٧.

نظر الطعن بمعرفة دائرة الموضوع لتأتي بعدها الخطوة التالية المتمثلة بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا في حال وجدته جديراً بالعرض عليها، أما لأنه مقبول أو لأجل تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره.

ومهام هذه الدائرة النظر في الطعن لعدم زيادة عبء المحكمة وإرهاق كاهلها من النظر في طعون عديمة الجدوى، فإذا قررت هذه الدائرة جدية الطعن يتم رفعه للمحكمة الإدارية العليا للنظر فيه، أما إذا قررت عدم جدية الدعوى فهي تكون بذلك قد أغلقت السبل أمام صاحب الشأن لبلوغ ساحة المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup>.

إلا أن جانب من الفقه يرى أن لوجود هذه الدائرة نقاط إيجابية وأخرى سلبية، فمن الناحية الإيجابية وجودها يقلل من العبء المناط بالمحكمة والتأكد من جدية الطعن أمامها.

أما الناحية السلبية فهي انعطاف هذه الدائرة عن مهامها بحيث عملت على الخروج من مهامها بأن تدقق في الطعون وترفض كل طعن لا تراه من وجهة نظرها واجب القبول ذلك انطلاقاً من أن قضاة هذه الدائرة كثيراً ما يشعرون بأنهم لا يقلون شأنًا ولا علماً ولا خبرة عن الدائرة الخماسية التي تنتظر في الطعن، وبالتالي إن عملهم لا ينحصر في غربلة الأحكام أو تصفيتها بل رفض معظم الطعون<sup>(٢)</sup>.

#### ب- دائرة توحيد المبادئ :

نصت المادة (٥٤) مكرر من قانون مجلس الدولة ((إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنها صدرت منها أو من أحد دوائر المحكمة أحكاماً سابقة يخالف بعضها البعض، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا يتعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية

(١) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ١١.

(٢) رفعت عيد سيد، المصدر السابق، ص ١٨.

العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه))<sup>(١)</sup>.

ويعد الاستحداث هنا طريقة لتوحيد المبادئ القضائية في قضاء المحكمة الإدارية العليا والتأكيد على مد سلطات القاضي الإداري إلى أركان السلطة التقديرية كافة في القرار الإداري فهو قضاء يقوم على مبدأ السوابق القضائية وفي الوقت نفسه لا بد من تحقيق المساواة بين المخاطبين بهذه السوابق، وهذا هو عمل دائرة توحيد المبادئ. فإلى جانب الدوائر المتعددة للمحكمة الإدارية العليا لجأ المشرع المصري إلى دائرة خاصة تحسم التعارض الممكن بين الحكم الذي تنوي الدائرة إصداره والأحكام التي صدرت من دوائر أخرى. وقد اعترف المشرع بهذا الدور لمجلس الدولة والخاص بإنشاء المبادئ القضائية التي غالباً ما تتعارض بقوله إن القضاء الإداري قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة المصري.  
(٢) د. أحمد كمال أبو المجد، المقال الخاص بالدور الإنشائي للقضاء الإداري بين المذاهب الشكلية والموضوعية، مجلة القانون والاقتصاد، مارس ١٩٦٢، العدد الأول، سنة ٣٢، ص ٤١٤.

## المبحث الثاني

### الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في العراق

إن صدور قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) النافذ أدى إلى تغييرات عديدة في مجال القضاء الإداري العراقي ومن بينها إنشاء المحكمة الإدارية العليا، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول في الأول نشأة المحكمة الإدارية العليا وتمييزها من غيرها من الهيئات القضائية أما في المطلب الثاني فسنتناول العضوية في المحكمة الإدارية العليا وضمانات الأعضاء.

## المطلب الأول

### نشأة المحكمة الإدارية العليا

تعد المحكمة الإدارية العليا الجهة القضائية العليا التي تنظر تمييزاً في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري في العراق ولغرض التعرف على نشأتها نعتقد أنه لا بد من بيان بعض الأمور وعلى وفق التفصيل الآتي :

الفرع الأول : نشأة المحكمة الإدارية العليا في العراق.

الفرع الثاني : تمييز المحكمة الإدارية العليا من المحكمة الاتحادية العليا.

## الفرع الأول

### نشأة المحكمة الإدارية العليا في العراق

يتولى مجلس شورى الدولة العديد من الواجبات المهمة في إعداد وصياغة مشروعات التشريعات وإبداء المشورة، فضلاً عن دوره في مجال القضاء الإداري، ولعل ذلك أدى إلى زيادة عدد المستشارين، والمستشارين المساعدين فيه فضلاً عن الحاجة إلى استحداث محاكم أخرى للقضاء الإداري لسير عملية التقاضي وحماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية وحماية حقوق الدولة وصيانتها من إخلال الموظفين بواجباتهم،

مما دفع المشرع العراقي إلى إعادة النظر في صياغة قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل النافذ.

وقد جاء التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) ليعيد تشكيل مجلس شورى الدولة، وقد نص القانون على أن (يتكون مجلس شورى الدولة العراقي من الآتي :

أ- الهيئة العامة.

ب- هيئة الرئاسة.

ج- الهيئات المتخصصة.

د- المحكمة الإدارية العليا.

هـ- محاكم القضاء الإداري.

و- محاكم قضاء الموظفين<sup>(١)</sup>.

وقد جاء هذا القانون بتشكيل جديد ألا وهو المحكمة الإدارية العليا حيث إن هذا التشكيل يعد خطوة مهمة نحو تطور القضاء الإداري العراقي وإن تشكيلها قد أعاد الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري العراقي مرة أخرى في نظر الطعون الإدارية بعد أن كان ممنوحاً للمحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) النافذ<sup>(٢)</sup>.

ويرى البعض أن صدور القانون المذكور خطوة مهمة من المشرع إلا أنه كان الأجدر إطلاق تسمية (مجلس الدولة العراقي) بدلاً من مجلس شورى الدولة كونه لا يختص بالجانب الاستشاري فقط بل الجانب الاستشاري والقضائي<sup>(٣)</sup>.

إن تشكيل المحكمة الإدارية العليا جاء بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) وجعل مقرها في بغداد وتتخذ برئاسة رئيس المجلس أو من يخوله من المستشارين وعضوية (٦) ستة مستشارين و(٤) وأربعة مستشارين مساعدين يسميهم

(١) المادة (٢/أولاً) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣)، (٢٩/تموز/٢٠١٣) السنة الخامسة والخمسون، ص ٢٥.

(٢) أمر رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا المادة (٤) الفقرة (ثانياً وثالثاً).  
(٣) القاضي د. حبيب إبراهيم حمادة، مجلة التشريع والقضاء السنة السادسة، العدد الأول (كانون الثاني، شباط، آذار)، ٢٠١٤، ص ١١.

رئيس المجلس وتمارس هذه المحكمة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني تميز المحكمة الإدارية العليا من المحكمة الاتحادية العليا

أسلفنا أن المحكمة الإدارية العليا في العراق في ظل التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ تقع في قمة هرم التنظيم القضائي الإداري ومنحها المشرع اختصاصات مهمة في نظر الطعون بالأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري تمييزاً، ولا ريب أن يتشابه عملها مع أعمال هيئة قضائية مارست نفس الاختصاصات في مراحل زمنية سابقة ونقصد بها المحكمة الاتحادية العليا، لذا نجد التزاماً علينا التمييز بين الاثنتين للوقوف على ذاتية المحكمة الإدارية العليا كما سيأتي بيانه :

أولاً : من حيث التشكيل :

بالرجوع إلى قانون مجلس شوري الدولة نجد أن تعيين رئيس المجلس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد بمرسوم جمهوري وبصورة مباشرة<sup>(٢)</sup>، وبذلك نجد أن رئيس المحكمة الإدارية وأعضاءها يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري وهذا الأمر متبع أيضاً في كل من فرنسا ومصر<sup>(٣)</sup>، وإذا كان القانون قد نص على تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية الذي يعد جزءاً من السلطة التنفيذية استناداً لما ورد بأحكام المادة (٦٦) من الدستور النافذ<sup>(٤)</sup>، التي أشارت إلى أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

(١) م/٢ رابعاً ب من قانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).  
(٢) المادة (٢٢) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) النافذ.  
(٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٧، ص ٧٢.  
(٤) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.



كذلك نجد أن قانون مجلس شورى الدولة نص على ارتباطه بوزارة العدل وبالتالي ارتباطه بالسلطة التنفيذية وهنا تثار مسألة مهمة جداً وهي أن تكون المحكمة الإدارية العليا الخصم والحكم في آن واحد فهي تتبع السلطة التنفيذية من حيث كونها مرتبطة بوزارة العدل هذا من جانب ومن جانب آخر تعيين رئيس المحكمة وأعضاؤها يكون بمرسوم جمهوري يتنافى مع مبدأ ضمان حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة تعسف الإدارة في حين نجد أن إنشاء القضاء الإداري يجب أن يكون بصفة رقيب على أعمال السلطة التنفيذية لا تابعاً لها إذ أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة يعد الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، لذلك نرى أن يتم ترشيح رئيس المحكمة الإدارية العليا وأعضاؤها من قبل مجلس النواب كذلك يجب أن لا يقتصر استقلال المحكمة الإدارية العليا من الجانب المالي والإداري بل يجب أن يكون استقلالاً تاماً من الناحية الفنية والمالية والإدارية دون ارتباطها بوزارة العدل فهي تلوهم المحاكم الإدارية وتكون بمثابة محكمة تمييز إداري على الأحكام الصادرة عن الإدارة ولغرض ضمان حياديتها واستقلالها يتطلب الأمر عدم ارتباطها بالسلطة التنفيذية.

كما أن النص على كون رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري<sup>(١)</sup> نص غامض، مما دفع للطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا وجاء في أسباب الطعن أن وصفهم قضاة يؤدي إلى تدخل في أعمال السلطة القضائية وبعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الوارد في الدستور<sup>(٢)</sup>، ونرى أن يتم النص على تعيينهم ابتداءً كقضاة إداريين ذوي استقلال عن رئيس المجلس والمستشارين والمستشارين المساعدين، فضلاً عن وجود النص الدستوري الذي يحظر على القاضي وعضو الإدعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية وإن القول باعتبار رئيس المجلس والمستشار والمستشار المساعد قضاة عند ممارستهم لمهام القاضي الإداري سيشكل خرقاً لأحكام الدستور.

(١) المادة (١/ثالثاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣)  
(٢) المادة (٤٧) من الدستور النافذ (٢٠٠٥) تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

ونرى أن يتم إصدار قانون خاص لتنظيم عمل القاضي الإداري (رئيس المحكمة وأعضاؤها) بعد أن يتم تعيينه بهذه الوظيفة وبأحكام خاصة تنظم مسألتهم وإنهاء خدماتهم وانضباطهم وإحالتهم إلى التقاعد، وأما عن تكوين المحكمة الاتحادية العليا فقد نصت المادة (٩٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ على أن (المحكمة الاتحادية هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً) أما الفقرة الثانية منها نصت على أن تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

ومن هذا النص نجد أن طريقة تكوين المحكمة الاتحادية العليا تختلف عن طريقة تكوينها في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فنجد أن تشكيل المحكمة من رئيس و(٨) ثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى وبالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وعلى وفق ما هو منصوص عليه في المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ على النص المتقدم أنه لم يحدد مدة العضوية في المحكمة كما أنه أناط سلطة تعيين رئيس وأعضاء المحكمة بمجلس الرئاسة بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى وبالتشاور مع المجالس القضائية وإن لنا على هذا النص ملاحظة تتمثل بكونها تشكل خرقاً واضحاً لمبادئ القانون<sup>(٣)</sup> الذي نص على أن تكون السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى كذلك ما نص عليه من أن القضاء مستقل ولا يدار بأي شكل من الأشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل ويتمتع بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقاً للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.  
(٢) المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) النافذ.  
(٣) المادة (٢٤) الفقرة (ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (٢٠٠٤).  
(٤) المادة (٤٣) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (٢٠٠٤).

ويرى جانب من الفقه أن تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية يجب أن يكون من قبل مجلس القضاء الأعلى وإن مجلس الرئاسة يكون رمزياً في هذا الصدد كان يقتصر دوره على إصدار مرسوم جمهوري بذلك<sup>(١)</sup>.

أما عن دستور (٢٠٠٥) النافذ فقد أشار إلى أن يتم تشكيل المحكمة من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

وقد أثار هذا النص خلافاً فقهيّاً حول أعضاء المحكمة حيث انقسمت الآراء الفقهية بصده إلى ثلاثة آراء :

**الرأي الأول :** يذهب إلى اعتبار تكوين المحكمة من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وخبراء القانون يجعل من المحكمة محكمة متنوعة الاختصاصات وهذا التنوع سيمدها بالخبرات والكفاءات التي تجعلها تقوم بعملها على الوجه الأفضل<sup>(٣)</sup>.

**الرأي الثاني :** يذهب إلى القول بأن عمل المحكمة الاتحادية العليا هو عمل قضائي بحت وأن دور خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون هو دور استشاري ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجج وهي أن القضاء وحده يقع عليه عبء إصدار القرار وهو وحده صاحب الاختصاص والكلمة الفصل في النزاع وكذلك أن الدستور قد نص على كون أن المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة إدارياً ومالياً وأن اختصاصات المحكمة بموجب الدستور هي تطبيق القانون وليس لغير القضاة صلاحية لممارسة عمل خارج عن اختصاصهم وإن الخبراء سواء في الفقه الإسلامي أو فقهاء القانون غير مؤهلين من الوجهة المهنية للفصل في القضاء وإن منحهم هذه الصلاحية يخرج القضاء عن استقلاليتهم<sup>(٤)</sup>.

(١) فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٦١.

(٢) المادة (٩٢/ثانياً) من دستور (٢٠٠٥) النافذ.

(٣) أ.د. غازي فيصل، مصدر سابق، ص ١٢.

(٤) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٩٩، ص ٢٥. وانظر أيضاً : القاضي حسن العكيلي، استقلال القضاء، بحث منشور في موقع مجلس

القضاء الأعلى الإلكتروني [www.courte.gov.ps](http://www.courte.gov.ps)

**أما الرأي الثالث :** يذهب إلى القول بأنه بالإمكان توزيع اختصاصات المحكمة إلى قسمين، القسم الأول اختصاصات قضائية وهذه الاختصاصات تمارس حصراً من قبل الهيئة القضائية دون المستشارين من خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون حيث يقتصر دورهم على تقييم المشورة القانونية في إتخاذ القرار والتصويت، أما عن القسم الثاني من الاختصاصات فتكون غير قضائية وتمارس بالاشتراك بين الهيئات القضائية وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون ويكون القرار صادراً من قبل الجميع<sup>(١)</sup>.

ونحن نرى أن الغاية من اشتراك خبراء القانون وخبراء الفقه الإسلامي في تشكيل المحكمة خطوة مهمة من المشرع حيث أن المحكمة الاتحادية العليا تختص بتفسير القوانين الاتحادية التي تشمل فئات متعددة وإن رقابتها سابقة ولاحقة على تفسير القانون وإن امدادها بالخبرات المتنوعة يجعلها ذات خبرات أوسع وبذلك نؤيد الرأي الأول.

(١) مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الكتب والوثائق ببغداد، (١٤) لسنة (٢٠٠٧)، ص ٧٧ و ٧٨.

ثانياً : من حيث الاختصاصات :

تختص المحكمة الإدارية العليا وفقاً لأحكام المادة (٢) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ بالنظر في الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، والتنازع حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، كما أنها تختص بنظر التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد. وإذا كان بين الخصوم انفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر<sup>(١)</sup>.

في حين تنوعت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وهي تختص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. والفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والوامر الصادرة من اية جهة تمتلك حق اصدارها والغاء المتعارضة منها مع احكام قانون ادارة الدولة، والنظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، والنظر بالدعاوى المقامة امامها بصفة استئنافية وتنظيم ذلك بقانون اتحادي<sup>(٢)</sup>.

هذا ويلاحظ على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية انها اختصاصات لا تتعلق فقط بالرقابة على دستورية القوانين بل تمتد لتشمل الرقابة على القرارات الإدارية بوصفها جهة استئنافية او تمييزية للدعاوى الإدارية المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين.

ويرى جانب من الفقه أن الاختصاص الممنوح للمحكمة الاتحادية العليا هو اختصاص مستحدث لا مستند له في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ما دام الأخير قد حدد اختصاصات المحكمة على وجه الحصر والإلزام فلا يسوغ بعد ذلك

(١) سنتناول هذه الاختصاصات بشكل مفصل في الفصل الثالث من الأطروحة.  
(٢) المادة (٤٤) الفقرة (أ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

لقانون المحكمة أن يضيف إليها اختصاصات جديدة وإلا جاز الطعن بعدم دستوريته من هذا الوجه أمام المحكمة نفسها<sup>(١)</sup>.

وقد أورد قانونها تلك الاختصاصات نفسها وذلك في المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.

ويرى البعض أن منح المحكمة الاتحادية العليا اختصاص النظر في الطعون الإدارية لغرض إزالة ارتباط الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة برئيسها الذي يمثل السلطة التنفيذية ذلك أن الهيئة جزء من وزارة العدل<sup>(٢)</sup>.

وينتقد جانب من الفقه هذا التوجه التشريعي إذ يذهب الى ان النص في البند ثانيا على اختصاص المحكمة النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري هو اختصاص ينأى بالمحكمة عن اختصاصها الاصيل المتمثل بالرقابة على دستورية القوانين وان موضوع الرقابة على القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري لا سند له في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية<sup>(٣)</sup>.

إذ نجد من الناحية العملية أن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت العديد من قراراتها التي نصت فيها على عدم اختصاصها بالنظر في إلغاء القرارات التي تتصف بالصفة الإدارية وليس لها صفة تشريعية وعدت هذا العمل لا يدخل ضمن اختصاصها<sup>(٤)</sup>، كذلك أصدرت قرارها بعدم اختصاصها بإلغاء عقوبة الإنذار أو العقوبات الأخرى الموجهة لموظفي الدولة<sup>(٥)</sup>.

(١) أ.د. غازي فيصل، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية (٧) لسنة ٢٠٠٨، ص ٢٠.

(٢) علي سعد عمران، مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، جريدة الزمان، العدد ٢١٤٩، السنة الثالثة/٢٩٢، حزيران ٢٠٠٥، ص ٤.

(٣) أ.د. غازي فيصل، محاضرات في القانون الدستوري الفيت على طلبة الدكتوراه في كلية الحقوق جامعة النهرين، مصدر سابق.

(٤) أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨، ٢٠٠٩)، المجلد الثاني، (نيسان/٢٠١١)، رقم القرار (٢/اتحادية/٢٠٠٨) تاريخ القرار (٢٠٠٨/٣/١٠)، ص ١٤٣.

(٥) أحكام قرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨، ٢٠٠٩)، المصدر أعلاه، رقم القرار (٣/اتحادية/٢٠٠٨)، تاريخه (٢٠٠٨/٣/١٠).

كما قضت بأنها غير مختصة بالنظر بالطعن الذي رسم القانون طريقاً للطعن فيه كالقرار الإداري<sup>(١)</sup>.

ولا ريب أن اختصاص النظر بالطعون على القرارات الإدارية هو اختصاص يقع ضمن اختصاصات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الممنوحة لها بموجب التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل والذي تمارس بموجبه اختصاصاتها باعتبارها محكمة تمييز عند النظر في الطعون في احكام مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري استنادا الى القانون.

ومن ثم فقد أثارت إناطة هذا الاختصاص بالمحكمة الاتحادية العليا في نظر الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية جدلاً فقهيّاً كبيراً، إذ يرى جانب من الفقه اسقاط الاختصاص المذكور عن المحكمة الاتحادية العليا كونه اختصاصاً دخيلاً عليها ودون الحاجة الى نص تشريعي لوجود تعارض بين احكام قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقانون المحكمة والاولوية لنصوص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٢)</sup>.

ونحن نميل للاخذ بهذا الرأي لوجهة الحجج التي ساقها في هذا الموضوع والذي ايدته صدور التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ الذي انشأ المحكمة الإدارية العليا لتتولى النظر بالطعن تمييزاً بالقرارات الصادرة عن محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين.

وكان على المشرع ان يخطو هذه الخطوة منذ زمن بعيد وينشئ محكمة إدارية عليا كما هو الحال في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج كفرنسا ومصر اذ يوجد تدرج في المحاكم الإدارية، وذلك لضرورة وجود محكمة إدارية عليا تعلق قمة هرم التنظيم القانوني وتقوم بدور هام يماثل الدور الذي تؤديه محكمة التمييز بالنسبة لمحاكم القضاء العادي اذ تختص هذه المحكمة بالنظر في الطعون في احكام المحاكم الإدارية وتقوم بدور مميز في جميع النواحي المتعلقة بتوحيد وتدعيم مبادئ ونظريات القانون الإداري .

(١) المصدر أعلاه، رقم القرار (٣٣/اتحادية/٢٠٠٩) تاريخه (٢٠٠٩/٨/١١).  
(٢) أ.د. غازي فيصل مهدي ، مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ، جريدة الزمان ، العدد ٢١٤٩ السنة الثالثة، ٢٩٢ حزيران ٢٠٠٥ ص ٤ .

وإذا كانت ولاية المحكمة الاتحادية العليا ولاية شاملة على الاحكام والقرارات الصادرة عن جميع المحاكم ومحاكم الاقاليم والمحافظات ذلك كونها محكمة دستورية عليا الا ان هذه الولاية لا تتصرف على القرارات الصادرة من المحكمة الإدارية العليا ذلك ان القانون حدد مرجعاً للطعن فيها ، في حين نجد ان اختصاص المحكمة الإدارية العليا هو ممارسة رقابة الغاء ورقابة تعديل والحكم بالتعويض<sup>(١)</sup> فهي تختص بنظر الطعون الصادرة عن محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين فضلا عن اختصاصها بفض مسائل تنازع الاختصاص الإداري والتنازع حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات<sup>(٢)</sup>، كما انها رقابة لاحقة على صدور القرار الإداري في حين نجد ان رقابة المحكمة الاتحادية العليا هي رقابة الغاء دون تعويض<sup>(٣)</sup>.

هذا ونجد ان الطعن امام المحكمة الإدارية العليا بالقرارات الإدارية يحقق فوائد كثيرة للطاعن تفوق الفوائد المتحققة له فيما لو قدم الطعن بشكل مباشر امام المحكمة الاتحادية العليا ويمكن اجمال هذه الفوائد بالآتي :

#### ١- من حيث إقامة الدعوى :

يستطيع الطاعن امام المحكمة الإدارية العليا ان يقيم الدعوى بنفسه او ينيب عنه محاميا لهذا الغرض<sup>(٤)</sup> إذ ان قانون مجلس شورى الدولة المعدل النافذ لم يحدد الاجراءات الواجب اتباعها قبل واثناء نظر المنازعة وجعل قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ المرجع بشأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم

(١) المادة ٧/ ثامنا / أ من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .  
(٢) المادة (٢/ رابعا / ج) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .  
(٣) المادة ٩٣ / اولا من دستور ٢٠٠٥ .  
(٤) المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ .



يرد فيه نص خاص في هذا القانون<sup>(١)</sup> اما اذا كانت الدعوى مرفوعة امام المحكمة الاتحادية العليا فيجب ان تقام من قبل محام بصلاحيه مطلقه وبلوائح مطبوعه<sup>(٢)</sup>.

## ٢- من حيث وقف القرار :

إذا كانت الدعوى مرفوعة امام المحكمة الإدارية العليا يستطيع الطاعن ان يطلب وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في موضوع الدعوى اذا كان من المتوقع حصول نتائج يتعذر تداركها والمحكمة تستجيب الى طلبه عندما تتوثق من توافر الشروط المطلوبة علما انه لا يوجد نص في قانون المحكمة يجيز ذلك الا ان الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة اجتهدت في هذا الخصوص<sup>(٣)</sup>.

والحال كذلك في قرارات المحكمة الإدارية العليا كون الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بذات التشكيل. اصبحت محكمة إدارية عليا فليس بالامكان ان تتراجع عن اجتهادها ولها بناءً على طلب المدعي ايقاف تنفيذ العمل الإداري سواء أكان عملاً قانونياً أم مادياً متى تسبب في خلق ضرر صعب الاصلاح<sup>(٤)</sup>.

## ٣- من حيث صيغة الدعوى :

يستطيع الطاعن بالقرار الإداري امام المحكمة الإدارية العليا ان يطالب بالغاء القرار والتعويض عنه إذا قدم طلب التعويض ضمن عريضة الدعوى أمام المحكمة المختصة، وبذلك يحصل على مزييتين في آن واحد : الغاء القرار الإداري والحصول على التعويض، في حين إن الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا والغاءها للقرار المطعون فيه لعدم توافقه مع احكام الدستور فانه يسري من تاريخ صدور قرار المحكمة وليس قبل ذلك مع عدم اختصاصها بالحكم بالتعويض<sup>(٥)</sup>.

## ٤- من حيث درجات التقاضي :

(١) المادة (١١/٩) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .  
(٢) المادة (٦ و ٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ النافذ.  
(٣) أ.د. غازي فيصل مهدي ، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه مصدر سابق ، ص ٢٥ ، وانظر المادة (١٥٠) من قانون المرافعات المدنية النافذ .  
(٤) د. رياض عبد عيسى الزهيري دعوى الغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن ، الطبعة الاولى ، بغداد ٢٠١٣ ص ٦١ .  
(٥) م(٢/٢) رابعاً/ب) قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا يسبقه الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين او محكمة القضاء الإداري ويسبقهما تظلم امام الجهة التي أصدرت القرار<sup>(١)</sup>. والمقصود بالتظلم التجاء الطاعن بالقرار الإداري إلى الإدارة قاصداً بذلك إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد المقررة قانوناً<sup>(٢)</sup>. وإن للتظلم فوائد للإدارة والمتظلم والقضاء فهو يعطي الفرصة للإدارة لإعادة النظر بقراراتها المخالفة للقانون ويسهل الطريق على الطاعن والقضاء قبل الولوج في الدعوى الإدارية.

وأخيراً يتم الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا، وبذلك تكون هناك درجتان للتقاضي بمحكمة اولى ومحكمة اخيرة ويسبقهما تظلم . أما عن الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا فيكون على درجة واحدة فقط ودون ان يسبقه تظلم.

ومن كل ما تقدم نرى ان المحكمة الإدارية العليا هي محكمة تقع في قمة هرم القضاء الإداري في العراق، اما المحكمة الاتحادية العليا فهي محكمة دستورية عليا تعلق المحاكم جميعاً.

وبعد صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد أعاد النص على اختصاصات هذه المحكمة ولم يكن من بينها النظر تمييزاً في قرارات القضاء الإداري بل اقتصر اختصاصها على المسائل التي ينظرها القضاء الدستوري في الغالب من رقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور وغيرها من الاختصاصات التي أشارت لها المادة ٩٣ من الدستور.

(١) المادة (٧) الفقرة (أ) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .  
(٢) نقلاً عن المستشار ياسين طه ويس عضو مجلس شوري الدولة، وزارة العدل، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص٦، انظر كذلك : أ.د. غازي فيصل مهدي وأ.م.د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٦٠.

## المطلب الثاني

### العضوية في المحكمة الإدارية العليا وضمانات الأعضاء

للقوف على التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا نعتقد أنه من الضروري بمكان الإشارة إلى العضوية في هذه المحكمة وإلى ضمانات الأعضاء فيها، لذا سنقوم بتقسيم هذا الموضوع إلى فرعين سنخصص الأول لبحث أعضاء المحكمة الإدارية العليا وسنخصص الثاني لبحث الضمانات القانونية لرئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا وما يناظرهم في القانون المقارن.

## الفرع الأول

### أعضاء المحكمة الإدارية العليا

يمكن القول أن الوظيفة المزدوجة لمجلس الدولة جعلته المستشار الإداري للدولة والقاضي الإداري في الوقت نفسه وهو بحكم هذه الوظيفة المهمة يتكون من هيئات ومفاصل عدة ويعمل فيه العديد من القضاة والتدريسيين والموظفين الإداريين والفنيين وغيرهم وهو بذلك يختلف عن دوائر الدولة كما أنه يختلف عن المحاكم العادية. من هنا نرى ضرورة الاهتمام باختيار أعضاء المجلس وانتقائهم ووضع قواعد دقيقة لنظامهم القانوني بشكل عام وتعيين واختيار أعضاء المحكمة الإدارية العليا بشكل خاص لذا سنتناول بالبحث أعضاءها وكما يأتي :

أولاً – رئيس المحكمة الإدارية العليا.

يكون رئيس مجلس شوري الدولة رئيساً للمحكمة الإدارية العليا أو من يخوله<sup>(١)</sup>، وإن رئيس مجلس شوري الدولة في العراق يكون على غرار مجلس الدولة المصري في حين نجد أن مجلس الدولة الفرنسي يرأسه قانوناً رئيس الوزراء ووزير العدل في حين يكون نائب الرئيس هو الرئيس الفعلي للمجلس<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (١/رابعاً) قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).  
(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

وبالرجوع إلى قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل نجده لم يشترط شروطاً خاصة لرئيس المجلس ولم يتطرق إلى كيفية اختياره فأصبح من الممكن القول أن يعين رئيس المجلس من خارجه واكتفى بالنص إلى أنه يشترط لتعيين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد توافر الشروط العامة الواجب توافرها للتعيين في الوظيفة العامة<sup>(١)</sup>، وهي كالآتي :

نصت المادة (٧) السابعة من الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ على :

- ١- أن يكون عراقياً أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- ٢- أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة.
- ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص.
- ٤- حسن الأخلاق غير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.
- ٥- حائز على شهادة دراسية معترف بها.

ونجد من استعراض الشروط أعلاه أن القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد أورد شروطاً خاصة بالمستشارين ولم يأت بأي ذكر للمركز القانوني لرئيس المحكمة الإدارية بشكل خاص ورئيس مجلس شورى الدولة بشكل عام، لذا ونظراً لكون كل من رئيس المجلس ورئيس المحكمة وهم بدرجة مستشار لذا فإن ذات الشروط الخاصة بتعيينهم تنطبق عليهم وكالآتي :

#### ١- الجنسية :-

نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ في الفقرة أ/من المادة السابعة المعدل النافذ على إمكانية تعيين العراقي والمتجنس الذي مضى على

(١) د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ١٥٩.

تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات في حين نجد أن قانون التعديل الخامس قد أورد نصاً قانونياً في الفقرة أولاً من المادة السادسة إلى أن يشترط في من يعين بوظيفة مستشار أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، إذ نجد أن المتجنس (لا يمكن تعيينه في وظيفة المستشار وإن مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات)<sup>(١)</sup>.

## ٢- العمر :

نصت الفقرة الثانية من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية على أن (يشترط في من يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية ان يكون أكمل الثامنة عشرة من العمر وللمرضة السادسة عشرة)، أما قانون التعديل الخامس قد نص على شرط العمر بأن لا يزيد على خمسة وخمسين سنة إذ نجده حدد سقفاً للعمر عند التعيين في وظيفة المستشار وهي أن لا يزيد على (٥٥) خمسة وخمسين سنة، أي إضافة إلى الشرط العام المتمثل ببلوغه سن (١٨) الثامنة عشرة من العمر قيده بأن لا يزيد على (٥٥) الخامسة والخمسين سنة.

## ٣- المؤهل الدراسي :

نص قانون الخدمة المدنية على أن يكون المعيين في الوظائف الحكومية حائز على شهادة دراسية معترف بها<sup>(٢)</sup>، كذلك نجد أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل قد نص على تعيين ذوي المهارة الحرفية من غير حملة الشهادات الدراسية بصفة موظفين وبعناوين وظيفة محددة<sup>(٣)</sup>.

أما قانون التعديل الخامس قد اورد قيماً فيما يتعلق بالشهادة إذ نص على أن يكون المستشار حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون<sup>(٤)</sup>.

ونجد أن قانون التعديل الخامس قد أشار إلى شروط معينة للمستشار إلى أنه أغفل عن إيراد نصوص خاصة برئيس المحكمة الإدارية العليا وعن الخبرة الواجب توافرها لديه

(١) إشارة الى المقابلة الجارية مع السيدة رئيس المحكمة الإدارية العليا الست (سامية محمد كاظم) بتاريخ ٢٠١٥/٣/٢٢.

(٢) الفقرة (٥) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ.

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٥) في (١٤/٢/١٩٧٤).

(٤) الفقرة (ثالثاً) من المادة(٦) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

فضلاً عن عدم بيان اختيار رئيس المحكمة من بين أعضائه ولم يعالج حالة خلو منصب رئيس المحكمة حيث جاء القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) خالياً من الإشارة إلى ذلك.

#### ٤- الخدمة :-

نص قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) أن يكون رئيس المجلس ونائب الرئيس والمستشار حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون وله ممارسة فعلية بعد التخرج مدة لا تقل عن اثنين وعشرين سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام وتكون مدة الممارسة عشرين سنة بالنسبة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون، أما الحاصل على شهادة الدكتوراه فتكون مدة الممارسة ثمان عشرة سنة سواء أكانت هذه الممارسة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهادتين، وتعدّ مدة الدراسة الاصلغرية للحصول على إحدى هاتين الشهادتين ممارسة لأغراض هذا القانون وتضم مدة ممارسة الوظيفة أو المحاماة بعضها إلى بعض لغرض التعيين<sup>(١)</sup>.

أما قانون التعديل الخامس نجده قد نص على أن يكون المتعين بوظيفة مستشار له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (١٨) ثماني عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام وتكون مدة الخدمة (١٦) ستة عشرة سنة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون و(١٤) وأربع عشرة سنة للحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهادتين وتعدّ مدة الدراسة الاصلغرية للحصول على إحدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون<sup>(٢)</sup> وتضم مدة الخدمة سواء في الوظيفة أو المحاماة بعضها إلى بعض لغرض التعيين.

(١) المادة (٢٠) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.  
(٢) الفقرة (رابعاً/أ) من المادة (٦) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

ويرى جانب من الفقه، أنه كان الأجدر بالمشرع أن يضع شروطاً خاصة لتعيين الرئيس فضلاً عن بيان شروط تعيين نائب الرئيس كرئيس للمجلس في حالة خلو هذا المنصب<sup>(١)</sup>.

ويتولى رئيس المجلس إدارة شؤون المجلس الإدارية كافة وإصدار القرار الإداري بتسمية رئيس وأعضاء محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري ويتولى اختيار ثلاثة من بين أعضاء المجلس لعضوية هيئة تعيين المرجع كما أنه يعمل على تشكيل الهيئات المتخصصة وتسمية رئيس الهيئة وأعضائها وزيادة عددها كلما دعت الحاجة إلى ذلك وإحالة مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة إلى المجلس إلى إحدى الهيئات أو إلى هيئة خاصة تؤلف بموافقة وزير العدل لدراستها وإبداء الرأي فيها والإقرار النهائي لما تنجزه أية هيئة متخصصة باستثناء مشروعات القوانين وإذا كان له رأي يخالف الهيئة فتعيده إليها وتعد اجتماعاً برئاسته فإذا صدر قرارها بالاتفاق يصبح نهائياً وإلا فللرئيس إحالة القضية إلى الهيئة العامة والموسعة كما له إحالة مشروعات القوانين المنجزة من إحدى الهيئات أو الهيئات الخاصة على الهيئة العامة وله منح الإجازات الاعتيادية لمنتسبي المجلس براتب أو بدونه<sup>(٢)</sup>.

كما يرتبط برئيس المجلس رؤساء الهيئات المتخصصة في المجلس وسكرتير عام المجلس ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري<sup>(٣)</sup> كذلك نص القانون على أن تعيين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد يكون بمرسوم جمهوري بصورة مباشرة<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عصمت عبد المجيد، مجلس شورى الدولة (الماضي والحاضر والمستقبل)، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٥.

(٢) المادة (٣) من تعليمات رقم (١) لسنة (٢٠٠٦) تعليمات تشكيلات مجلس شورى الدولة ومهامها.

(٣) المادة (٢) من التعليمات أعلاه.

(٤) المادة (٢٢/أولاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

أما في فرنسا فإن رئاسة المجلس كما أسلفنا معقودة قانوناً لرئيس الوزراء أو وزير الدولة في غيابه، إلا أن هذه الرئاسة شكلية وأن الرئيس الفعلي هو نائب الرئيس وهذه الوظيفة هي أعلى وظيفة في المجلس يشغلها عضو فيها<sup>(١)</sup>.

أما في مصر فتكون رئاسة المجلس لرئيس من بين نواب المجلس ويعين بمرسوم عن طريق جمعية عمومية خاصة تشكل لهذا الغرض مع مراعاة القدم من بين النواب<sup>(٢)</sup>.  
ثانياً – المستشار .

نص القانون على شروط معينة خاصة فضلاً عن الشروط العامة لمن يتم تعيينه بوظيفة مستشار وهذه الشروط تنطبق ذاتها على المستشار في المحكمة الإدارية العليا وهي :

- ١- أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.
  - ٢- لا يزيد عمره على (٥٥) خمس وخمسين سنة.
  - ٣- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون.
  - ٤- أ - له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (١٨) ثماني عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام.
  - ب- تكون مدة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا السند (١٦) ستة عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون و(١٤) أربع عشرة سنة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهادتين.
- وتعد مدة الدراسة الاصلغرية للحصول على إحدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع، ص ١١٩ وانظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٨٥.

(٢) المادة (٢) الثانية من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).  
(٣) المادة (٢٠) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.



ويبلغ عدد المستشارين في المحكمة الإدارية العليا (٦) ستة ويعملون كأعضاء فيها<sup>(١)</sup>، أما عن المستشارين في المجلس فيبلغ عددهم بما لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشاراً ويقسم مستشارو مجلس شورى الدولة إلى المستشارين المعيّنين بصورة مباشرة والمستشارين المنتدبون وهم فئة من المستشارين يتم انتدابهم للعمل في مجلس شورى الدولة من بين قضاة الصنف الأول والمدراء العامين في دوائر وأجهزة الوزارة (وزارة العدل) والمفتشين العدليين ورئيس الإدعاء العام والمدعين العام ويجوز انتداب المدراء العامين في دوائر الدولة ممن لهم خبرة في الأمور القانونية والإدارية والاقتصادية للعمل في المجلس كمستشارين لمدة سنتين قابلة للتمديد لمرة واحدة فقط وذلك بمرسوم جمهوري وبناءً على اقتراح وزير العدل وموافقة الوزير المختص<sup>(٢)</sup>.

كما يجوز انتداب عضو الهيئة التدريسية في كلية القانون للعمل كمستشار في المجلس لمدة سنتين قابلة للتمديد مرة واحدة فقط بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير العدل وموافقة وزير التعليم العالي والبحث العلمي<sup>(٣)</sup>. وقد حدد القانون المستشارين المنتدبين بما لا يتجاوز ثلث عدد المستشارين<sup>(٤)</sup>.

أما في فرنسا فقد أسلفنا أن وظيفة المستشار تكون مرتبة عليا في عضوية مجلس الدولة الفرنسي ويجب أن لا تزيد نسبة من يرقى منهم عن حدود الثلثين من بين المستشارين المساعدين (أي النواب) أما الثلث الآخر فيمكن أن يعين من بين موظفي الإدارة العامة حتى وإن لم يكن مختصاً بالقانون<sup>(٥)</sup>.

أما في مصر فإن المستشارين معينون بمرسوم جمهوري بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية ويتولون العمل في القضاء والفتوى والتشريع بالمجلس<sup>(١)</sup>. وإن كان القانون المصري قد جعل المستشارين من طائفة واحدة إلا أنه قرر الضوابط التي تفرق

(١) المادة (٢/رابعاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٢) المادة (٢٤) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

(٣) المادة (٢٥) من قانون التعديل الرابع لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٩٨)، لسنة (٢٠٠١).

(٤) المادة (٢٦) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٨٩) المعدل.

(٥) Jean Rivero, Droit Administratif, 1970 p.p. 178.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٨٨ - ٩١.

بين طائفة وأخرى، فالمستشار الذي يلحق بالمحكمة الإدارية مثلاً يشترط فيه أن يكون قد شغل منصب مستشار بمجلس الدولة لمدة (٣) سنوات على الأقل<sup>(١)</sup>.

ثالثاً - المستشارون المساعدون.

نص قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على أن يتم تشكيل المحكمة الإدارية العليا من **أربعة مستشارين مساعدين** يسميهم رئيس المجلس<sup>(٢)</sup>.

وبالرجوع إلى أحكام القانون نجد أن المستشارين المساعدين هم فئة واحدة<sup>(٣)</sup>، يتم تعيينهم على ملاك مجلس شورى الدولة ونرى أن الشروط التي يستوجب القانون توافرها في المستشار المساعد في مجلس شورى الدولة هي ذات الشروط الواجب توافرها في المستشار المساعد في المحكمة الإدارية العليا وهي :

١- أن يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين.

٢- أن لا يزيد عمره على (٥٠) خمسين سنة.

٣- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون وله خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (١٤) أربع عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام وتكون المدة (١٢) سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون و(١٠) عشر سنوات للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون سواء كانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون وتضم مدة الخدمة في الوظائف القضائية أو القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام بعضها إلى بعض لأغراض التعيين<sup>(٤)</sup>.

ولغرض معالجة الزيادة الحاصلة في عدد المستشارين والمستشارين المساعدين فقد نص القانون على جواز ترقية المستشار المساعد إلى وظيفة مستشار على أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات في وظيفته وأثبت خلالها كفاءة جيدة ومقدرة

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، ٢٠٠٦، ص ٣١٠.

(٢) المادة (٢/رابعاً) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٣) المادة (٢١) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٤) المادة (٢١) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

على العمل ونشر بحثين قانونيين قيمين في الأقل بناءً على تقييم وتوصية من هيئة الرئاسة<sup>(١)</sup>. كذلك نص على اعتبار المستشار المساعد المعين في مجلس شورى الدولة قبل (٢٠١٢/١/١) مستشاراً في المجلس من تاريخ نفاذ هذا القانون على أن يكون قد امضى خدمة لا تقل عن (٢) سنتين في وظيفته<sup>(٢)</sup>.

وحسناً فعل المشرع العراقي بإيراد هذا النص ذلك لأن القانون قد زاد من عدد المستشارين والمستشارين المساعدين وهو بهذا النص قد خطى خطوة حسنة لسد النقص الحاصل نتيجة زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين ونرى أن يتم معالجة حالة نقص المستشارين المساعدين إذ إن إنشاء محاكم إضافية يتطلب إعداد جيل من القضاة والمستشارين والمستشارين المساعدين على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على فهم وإدراك مفاهيم القانون الإداري الذي يتميز كونه غير مقنن ويتطور بصورة واسعة من وقت لآخر حتى يرتقي إلى مصاف الدول ذات الباع الطويل بمجال القضاء الإداري مثل فرنسا ومصر.

وأخيراً يلاحظ من قرارات المحكمة الإدارية العليا أنها بتشكيلها الحالي ما هي إلا الشكل الجديد للهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية فهي تكون من نفس الأعضاء والرئيس وإن الاختلاف هو اختلاف في التسمية ليس إلا<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### الضمانات القانونية لرئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا

إن إحاطة عضو مجلس شورى الدولة بالضمانات الكافية التي تمنحه الاطمئنان وتهيء له البيئة المناسبة للانصراف إلى أداء عمله تجعله يمارس وظيفته بحيادية ونزاهة وتفرغ تام.

(١) المادة (١٠) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).  
(٢) المادة (٢٣) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).  
(٣) إشارة إلى المقابلة الجارية مع المستشار د. عبد اللطيف نايف والمستشار د. رياض محسن مجول أعضاء المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٠١٥/٢/٢٤.

وقد حرص المشرع العراقي في توفير الضمانات لأعضاء مجلس شورى الدولة وهذه الضمانات تتسحب لتشمل بالتأكيد كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا والمستشارين والمستشارين المساعدين حيث نص القانون على منع توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد أو إتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة ارتكابهم جناية مشهودة وبعد استحصال إذن وزير العدل، كما قضى القانون بعدم جواز إحالتهم إلى التقاعد قبل إكمال كل منهم (٦٣) الثالثة والستين من العمر<sup>(١)</sup>، فضلاً عن كون رئيس المحكمة والأعضاء المستشارون والمستشارون المساعدون قضاة عند ممارستهم القضاء الإداري<sup>(٢)</sup>.

لعل أهم الضمانات التي تشكل أهمية للعضو هي - بلا ريب - تلك المتعلقة بمجال الخدمة إذ إنه يسعى للاستقرار في عمله الوظيفي كلما أدرك أن النظام القانوني الذي ينظم وظيفته يوفر له من الحماية ما يحفظ كرامته ويسهل له التفرغ للعمل الذي كلف به وستتناول هذه الضمانات وهي ضمانات التعيين بمرسوم جمهوري وصفة القاضي عند ممارسة مهام القضاء الإداري وعلى وفق البيان الآتي :

أولاً - التعيين بمرسوم جمهوري.

إن من أهم الضمانات التي تعزز استقلال القضاء لإبداء رأيه بحرية وحيادية وتحافظ على هيبة العضو ووقاره هي تعيينه في مجلس شورى الدولة بمرسوم جمهوري<sup>(٣)</sup>. والمتبع للقوانين العراقية يجد أن قانون التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة (١٩٣٣) قد وضع أعضاء الديوان تحت تسمية (مدون قانوني)<sup>(٤)</sup>، أما قانون الخدمة المدنية رقم

(١) الفقرة (٢) من المادة (٢٨) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

(٢) المادة (٢٣) من قانون التعديل رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٣) د. عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٦٥.

(٤) المادة (١) من قانون التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة (١٩٣٣).

(٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ قد نص في المادة (٨/٢/ز) على تحديد الوظائف التي يعين فيها بمرسوم جمهوري ومن ضمن هذه الفئة (المدون القانوني). اما قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل قد نص في الفقرة (أولاً) من المادة (٢٢) منه على أن يعين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير العدل.

ثم جاء القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) (التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة) لينص على أن يكون التعيين في وظيفة الرئيس ونائب الرئيس والمستشار بمرسوم جمهوري مباشرة ودون تدخل من وزارة العدل.

إلا أن جانب من الفقه يرى أن التطبيق العملي كان يتم بأن يكون الترشيح عن طريق وزارة العدل وبموافقتها<sup>(١)</sup>.

ونجد أيضاً أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) في (١٢/٨/١٩٨٢) قد نص على اعتبار رئيس المجلس ونائبيه والمستشار موظفين بدرجة خاصة<sup>(٢)</sup>.

أما دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) فقد نص في المادة (٦١/خامساً/ب) منه على أن أصحاب الدرجات الخاصة يعينون باقتراح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب<sup>(٣)</sup> إذ إن التعيين في أي من الوظائف الخاصة بالرئيس ونائبيه والمستشار يجب أن يمر بهذه الإجراءات الدستورية قبل صدور المرسوم الجمهوري بالتعيين<sup>(٤)</sup>.

ونجد أن نص المادة الدستورية قد عدل حكماً نص المادة (٢٢) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) الذي يحدد آلية تعيين أعضائه الذي جاء ابتداءً ليقطع الطريق أمام السلطة التنفيذية للتدخل في تعيين أعضاء مجلس شورى الدولة.

(١) د. عصمت عبد المجيد، مجلس شورى الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ١٤.

(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل منشور في الوقائع العراقية بعددها (٢٨٤٧) في (٣١/٨/١٩٨١).

(٣) مالك منسي الحسني ومصطفى عادل، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، بيروت، تموز، ٢٠١١، ص ٥٦.

(٤) طارق حرب، هل يحتاج موظفو الدرجات الخاصة إلى موافقة مجلس الوزراء وثقة مجلس النواب؟، مقالة منشورة في جريدة الصباح تاريخ (٦/٦/٢٠١٠)، ص ٢.

ونجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد بينت في تفسيرها للمادة الدستورية (٦١/خامساً/ب) أنه (في حالة طلب تعيين أحد ذوي الدرجات الخاصة ممن تشملهم المادة (٦١/خامساً/ب) من الدستور لأول مرة فإن ذلك يتطلب موافقة مجلس النواب على طلب تعيينهم تطبيقاً لنص المادة (٦١/خامساً/ب) من الدستور وبضمنهم طلب تعيين المستشار في مجلس الدولة ولأول مرة)<sup>(١)</sup>.

إن نص المادة الدستورية قد أورد حكماً عاماً في تعيين أصحاب الدرجات الخاصة بشكل مطلق وبدون استثناء أعضاء مجلس شوري الدولة، ومن ثم فإن هذا النص الدستوري قد عقّد طريقة تعيين هذه الفئة فضلاً عن أنه فتح الباب أمام السلطتين التنفيذية والتشريعية على حدٍ سواء، إذ يظهر تدخل السلطة التنفيذية في ممارسة دور الاقتراح من خلال مجلس الوزراء، أما السلطة التشريعية فيظهر تدخلها من خلال الموافقة على هذا الاقتراح.

إن عدم وضوح آلية تعيين رئيس مجلس شوري الدولة ونائبيه والمستشارين قد ازدادت تعقيداً بصدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) إذ أن هذا القانون لم يحدد آلية واضحة للتعيين، إذ نجد أن تعيين المستشار في مجلس شوري الدولة وإن كان يتم بمرسوم جمهوري وفقاً لنص المادة (٢٢) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) إلا أن هذه الآلية قد تغيرت بصدور قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة (١٩٩١)<sup>(٢)</sup> إذ تم تحويل الأخير بتعيين المدراء العامين ومن هم بدرجةهم بقرار من مجلس الوزراء إلا أن هذا النص قد خالف النص القانوني الواضح الذي يشترط صراحة صدور مرسوم جمهوري لتعيين المستشار المساعد.

ونجد أن نص المادة (٢/ثالثاً/ب/٥) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) قد نصت على أن تختص هيئة الرئاسة المنعقدة برئاسة رئيس المجلس وعضوية نائبيه ورؤساء الهيئات

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦/اتحادية/٢٠١٢) في (٢٠١٢/٣/٥) منشور في الموقع الرسمي للسلطة القضائية العراقية [www.iraqia/iq](http://www.iraqia/iq).  
(٢) قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ.

ورئيس المحكمة التوصية بتعيين المستشار والمستشار المساعد في المجلس أو ترقيته إلى مستشار.

ونعتقد أن هذا النص ينسجم مع مبدأ حيادية واستقلال القضاء حيث أن التوصية من قبل هيئة الرئاسة هي خطوة مهمة وجيدة للمشرع إلا أن المشرع من جانب آخر قد خالف النص الدستوري المتمثل بالمادة (٦١/خامساً/ب) من الدستور والتي أوردت نصاً دستورياً يقضي بتعيين المستشار لأول مرة وأيدت ذلك المحكمة الاتحادية العليا كما أوردنا آنفاً وبذلك نجد أن المتصفح لقانون التعديل الخامس وما جاء في المادة (٢/ثالثاً/ب/٥) يراه قد خالف النص الدستوري المتمثل بالمادة (٦١/خامساً/ب) وأورد تعقيداً جديداً أثار تساؤلات عدة ذلك أن القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) أشار إلى أن يتم تعيين المستشار والمستشار المساعد وترقيته بتوصية من هيئة الرئاسة فهل يكون لهيئة الرئاسة رفع التوصية إلى مجلس النواب للمصادقة بشكل مباشر دون المرور بمجلس الوزراء ؟

يلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت هذه الإشكالية عندما فسرت النص الدستوري الخاص بالمادة (٦١/خامساً/ب) حيث ميزت بين حالتين الأولى حالة طلب تعيين أحد من ذوي الدرجات الخاصة لأول مرة في المجلس، والحالة الثانية حالة طلب ترقية المستشار المساعد في مجلس شوري الدولة إلى مستشار في المجلس وكان نص قرارها في الحالة الثانية (إن هذه الحالة التي تتضمن ترقية المستشار المساعد في مجلس شوري الدولة إلى مستشار في المجلس فإن هذه الترقية لا تعني التعيين المقصود في المادة (٦١/خامساً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، وإنما ترقية علمية لمن تتوفر فيه شروط الترقية من مستشار مساعد إلى مستشار، وبالتالي فإن هذه الترقية العلمية لا تتطلب موافقة مجلس النواب بل يصار في الترقية إلى الآلية المنصوص عليها في المادة (٢٣) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل<sup>(١)</sup>.

مما تقدم نرى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد حسم إشكالية الترقية إلا أن ذلك لا يحول دون القول بأن التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد أغفل عن وضع

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦/اتحادية/٢٠١٢) في (٢٠١٢/٣/٥) منشور في الموقع الرسمي للسلطة القضائية العراقية، المشار إليه سابقاً.

آلية واضحة تتماشى مع المنطق القانوني وتطبيقات القانون المقارن ونرى أن يتم وضع نظام قانوني خاص بأعضاء مجلس شوري الدولة بشكل عام وبأعضاء المحكمة الإدارية بشكل خاص لتنظيم تعيين رئيسها وأعضائها ويحدد الضمانات الخاصة بهم لضمان الحيادية والاستقلال.

ثانياً – صفة القاضي.

نصت المادة (١/ثالثاً) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل على أن ((يعد كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارستهم مهام القضاء الإداري)).

إن نص هذه المادة أثار تساؤلات عدة تتمثل بالآتي :

١- كيفية اعتبار كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا أو من يخوله والمستشار والمستشار المساعد قضاة عند ممارستهم مهام القضاء الإداري في حين أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ قد نص في الفصل الثالث منه على السلطة القضائية وتنظيمها ونص في المادة (٨٨) منه على أن ((القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة)).

٢- إن قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة (١٩٧٩) المعدل النافذ قد نص في الباب الثالث منه في الفصل الأول المواد من (٣٦ - ٤٥) على شروط تعيين القضاة ومؤهلم الدراسي وعلى أن يكون القاضي متخرجاً من المعهد القضائي كما نص على تعيينهم بمرسوم جمهوري وعدم ممارستهم عملهم إلا بعد حلفهم اليمين كما حدد رواتبهم وعلاواتهم ونظم ترفيعهم وإجازاتهم وحقوقهم التقاعدية وهنا يثور التساؤل عن كيفية شمول القاضي الإداري بتلك الامتيازات والحقوق وعن أن قانون مجلس شوري الدولة قد نظم تعيين رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد وإن كانت كلتا



الوظيفتين يتم التعيين فيها بمرسوم جمهوري إلا أننا نكون أمام مشاكل كثيرة في طريقة التعيين ومدى شمول القاضي الإداري بذات الشروط والامتيازات الأخرى؟

٣- يثور التساؤل عن أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) قد نص في المادة (٩٨) منه على أن ((يحظر على القاضي وعضو الإِدعاء العام ما يأتي :

أولاً (الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية وأي عمل آخر...)).

ويثور التساؤل عن أن رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد يمارسون عملهم في مجلس شوري الدولة كمستشارين وفي نفس الوقت يمارسون مهامهم كقضاة في المحكمة الإدارية العليا؟

جميع هذه التساؤلات دفعت إلى الطعن بالقانون أمام المحكمة الاتحادية العليا لعدم دستورية نص المادة (١/ثالثاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) <sup>(١)</sup>.

ومما تقدم نرى الإجابة تبعاً على التساؤلات المطروحة وكالآتي :

١- إن القول بعدم إمكانية اعتبار كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا أو من يخوله المستشار والمستشار المساعد قضاة عند ممارستهم مهام القضاء الإداري بوجود نص المادة (٨٨) من الدستور هو قول مردود ذلك أن كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد يمارسون عملهم داخل المجلس ابتداءً في المجال الاستشاري، إذ إن للمجلس اختصاصات غير قضائية متمثلة في مجال التقنين تطبيقاً للمادة الخامسة المعدلة من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل لإعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، كما إن للمجلس وظيفة إبداء الرأي والمشورة تطبيقاً للمادة السادسة من قانون مجلس شوري الدولة المعدل والتي أشارت إلى وظيفة المجلس في إبداء المشورة

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٠٨/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٤/٥/٥، (غير منشور)، وقد صدر القرار برد الدعوى من الناحية الشكلية وتم رفعها مجدداً من قبل المدعي العام بالرقم ٨٢ لسنة ٢٠١٥ وتم توحيدها مع الدعوى السابقة ولم تحسم لغاية الآن.

القانونية التي تعرضها عليه الجهات العليا وإبداء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات وكذلك إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات<sup>(١)</sup>. وإلى جانب الاختصاصات الاستشارية لمجلس شورى الدولة توجد الاختصاصات القضائية فيمارس المجلس هذه الاختصاصات من خلال هيئتين قضائيتين هما مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) ومحكمة القضاء الإداري. وهذا الاختصاص قد أضيف للمجلس بصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة<sup>(٢)</sup>.

وقد تعزز أيضاً بتشكيل المحكمة الإدارية العليا المنصوص عليها في قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة حيث أكتمل تكوين المجلس وآلية قيامه باختصاصاته بشكل موضوعي.

ومن هنا نجد أن الإجابة على التساؤلات قد حسمت بأن الجانب القضائي للمجلس بوجود محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والنص على إمكانية تشكيلهم في المحافظات حيث أصبح العراق بمرتبة قضاء إداري لا تقل عن ما موجود في مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، إذ إن رئيس المحكمة الإدارية أو من يخوله والمستشارين والمستشارين المساعدين العاملين فيها هم قضاة عند ممارستهم وظيفة القضاء الإداري.

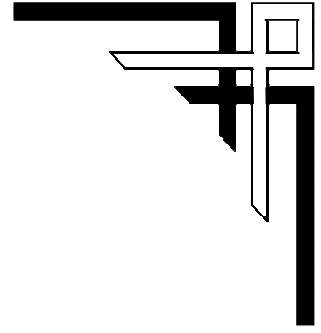
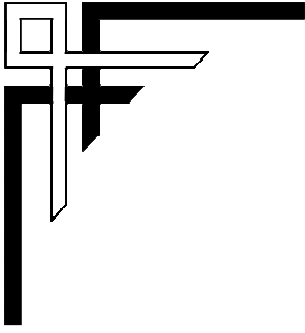
٢- إن القول بعدم إمكانية وصف رئيس وأعضاء المحكمة الإدارية قضاة لمخالفة الشروط الخاصة بتعيين القضاة والواردة في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) وقانون التنظيم القضائي رقم (١٠٦) لسنة (١٩٧٩) المعدل نجده مردود أيضاً إذ أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) قد حسم هذه الإشكالية بعد أن أشار في المادة

(١) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٩٩ - ١٠١. وانظر أيضاً سناء عبد طارش الزبيدي، مجلس شورى الدولة وأفاق تطوره، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ٣٨.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحل إشكالات التنازع بينهما، بحث نوقش في بيت الحكمة سلسلة المائدة الحرة، إبداع للتصميم والطباعة، بغداد، آذار، ١٩٩٩، ص ٣٦.

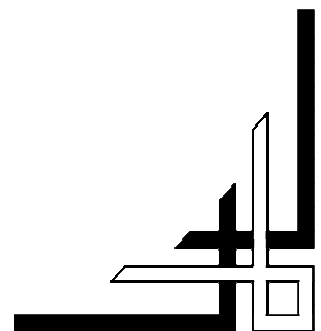
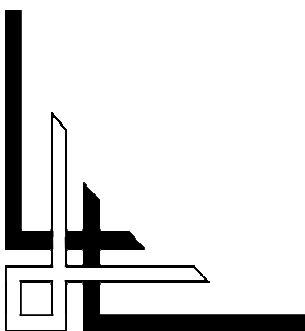
(٩٨/أولاً) منه على أن يحظر على القاضي وعضو الإِدعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر) ونجد أن رئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا بوجود هذا النص وبعد وصفهم قضاة عند ممارستهم القضاء الإداري يحظر عليهم ممارسة الوظيفة الاستشارية وتقديم الرأي والفتوى في المجلس كما أنهم لا يشملون بالامتيازات المالية الممنوحة للقضاة.

ونرى أن المشرع قصد من منحهم تلك الصفة لمنع ازدواج الصفة لأعضاء مجلس شورى الدولة عند ممارستهم مهمة الفصل في القضايا المعروضة عليهم فيعدون قضاة عند تكليفهم بمهام الفصل في المنازعات الإدارية وتنزع عنهم صفة المستشارين ذلك لأجل ضمان استقلالية وحيادية عملهم وإن وصفهم قضاة إنما هو تطبيق للمعيار الموضوعي الذي اعتمده المشرع الدستوري عند تحديد السلطة القضائية عندما نص على تشكيل محاكم خارج مجلس القضاء الأعلى وهو ما ورد بنص الفقرة (أولاً من المادة ٩٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).



## الفصل الثالث

تنازع الاختصاص ودور المحكمة الإدارية العليا  
في نظر  
أحوال التنازع الإداري



## الفصل الثالث

### تنازع الاختصاص ودور المحكمة الإدارية العليا في نظر أحوال التنازع الإداري

يؤدي الأخذ بنظام القضاء المزدوج وتحديد اختصاص القضاء الإداري إلى إثارة تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي وبذا يتعين تحديد الجهة القضائية المختصة بحسم إشكالات التنازع.

وقد أسلفنا أن المشرع العراقي قد سلك منهجاً مغايراً للقانون المقارن أناط بموجبه للمحكمة الإدارية العليا دوراً في مجال تنازع الاختصاص في حين نجد أن القانون المقارن يلجأ في الغالب إلى تشكيل محكمة خاصة تنظر في أحوال التنازع تلك، وبصرف النظر عن تسميتها فقد تكون محكمة تنازع كما في فرنسا أو يناط ذلك إلى محكمة قائمة كالمحكمة الدستورية العليا في مصر، فضلاً عن دور مستحدث للمحكمة الإدارية العليا في العراق ويتعلق بتنفيذ بعض الأحكام، لذا كان علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، سنتناول في الأول منهما التنازع في الاختصاص في القانون المقارن والقانون العراقي، أما في الثاني فسنعرض لدور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المكتسبة درجة البتات ودورها في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين.

## المبحث الأول

### التنازع في الاختصاص في القانون المقارن والقانون العراقي

لفهم طبيعة التنازع في الاختصاص في القانون المقارن والعراق فهماً شاملاً لا بد من بيان التنازع في الاختصاص في فرنسا وبيان أنواعه وسنتطرق أيضاً إلى بحث التنازع في الاختصاص وأنواعه في مصر وتنازع الاختصاص في العراق، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين سنتناول في الأول تنازع الاختصاص في القانون المقارن وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى تنازع الاختصاص في القانون العراقي.

## المطلب الأول تنازع الاختصاص في القانون المقارن

يؤدي وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي في نظام القضاء المزدوج إلى إثارة التنازع على الاختصاص بين جهتي القضاء ويتأتى ذلك نتيجة عدم دقة معيار توزيع الاختصاص ووجود تداخلات واستثناءات في مجال الاختصاص وكثيراً ما يثور الخلاف حول تحديد طبيعة النزاع وما إذا كان إدارياً فيختص به القضاء الإداري أم مدنياً فيختص به القضاء العادي، ومن أمثلة ذلك أن يقوم خلاف حول اتصاف أحد الأفراد بصفة الموظف العام فيثور الشك حول طبيعة المنازعة المتعلقة بعمله وما إذا كانت إدارية أم غير ذلك.

ومن هنا نشأ الخلاف في مسألة تنازع الاختصاص واختصاص جهة الفصل بينهما بين كل من فرنسا ومصر، لذا سنتطرق إلى بيان تنازع الاختصاص في فرنسا ثم مصر.

### الفرع الأول تنازع الاختصاص في فرنسا

إن تنازع الاختصاص في فرنسا كان يقع بين القضاء العادي والقضاء الإداري واستمر هذا التنازع لحين تنظيمه من قبل المشرع الفرنسي بالقانون رقم (٢٤) لسنة (١٨٧٢) والذي بموجبه تم تشكيل جهة عليا مختصة بفض هذا التنازع ألا وهي محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية، وتتولى هذه المحكمة حسم صور التنازع كافة وبموجب القانون الذي لم يقتصر على إنشاء هذه المحكمة كجهة فصل في التنازع بين جهة القضاء الإداري والعادي بل نقل فرنسا إلى مرحلة القضاء المفوض<sup>(١)</sup> بمعنى أنه أصبحت للأحكام الإدارية الصادرة لفض المنازعات الإدارية نهائية وواجبة النفاذ وانتقل بذلك من مرحلة

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر سنة ٢٠٠٤، ص٤٦، وانظر د. عبد الناصر عثمان حسين، مصدر سابق، ص٤٣٦.

القضاء المحجوز الذي يستلزم تصديق رئيس السلطة التنفيذية إلى مرحلة القضاء المفوض الذي لا يتوقف بتنفيذ قراراته على مصادقة جهة أخرى<sup>(١)</sup>.

وبالرجوع إلى تشكيل هذه المحكمة نجد أن المشرع راعى تمثيلاً متساوياً في تشكيلها المساواة بين جهة القضاء العادي والإداري ليضمن لها الحياد والاستقلال، إذ إن وزير العدل يكون رئيساً للمحكمة بحكم القانون إلا أنه لا يتدخل في التصويت إلا في حالة تساوي الأصوات، وإضافة إليه يكون هناك ثلاثة من مستشاري محكمة النقض يختارهم زملاؤهم وثلاثة من مستشاري مجلس الدولة يختارهم زملاؤهم فضلاً عن عضوين أساسيين وآخرين احتياطيين يتم اختيارهم على نحو متساو بين مجلس الدولة ومحكمة النقض بواسطة بقية الأعضاء، ومدة العضوية تكون ثلاث سنوات قابلة للتجديد<sup>(٢)</sup> وإن اختصاص هذه المحكمة فضلاً عن الفصل في حالات التنازع في الاختصاص تكون مقتصرة على فض التنازع ولا تتعرض لموضوع الدعوى وإنما تفصل حصراً بفض التنازع، أما في حالة التعارض بين الأحكام فتكون مهمتها التصدي لموضوع الدعوى والفصل فيه بنفسها<sup>(٣)</sup>.

لذا نجد أن المشرع الفرنسي يأخذ التنازع في الاختصاص بصور ثلاث الأولى التنازع الإيجابي والثانية التنازع السلبي وصورة ثالثة وهي التعارض في الأحكام. أولاً : التنازع الإيجابي :

يكون التنازع الإيجابي بين القضاء العادي والقضاء الإداري وهو يحصل عندما تدعي محكمتان أحدهما تابعة للقضاء الإداري والأخرى تابعة للقضاء المدني باختصاصها في نظر دعوى معينة فتعتقد جهة الإدارة اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظرها وبالتالي سيتبين إدعاء الإدارة العامة وموقفها إلى واقعة أن النظر في النزاع يندرج ضمن دائرة اختصاص القضاء العادي.

Jean Auby et R. Drago, **Traité de contentieux administrative**, Paris, (١) 1984, L.G.D.J, Tome, I, no. 578.

(٢) د. ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، ١٩٨٥، دار المطبوعات الجامعية، مصدر سابق، ص ٢٣٤ - ٢٣٥.

(٣) د. وسام صبار، مصدر سابق، ص ١٦١. وانظر د. علي خطر شطناوي، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

صورة التنازع الإيجابي يظهر في ظل القانون الفرنسي بوصفها وسيلة الهدف منها حماية الإدارة من الخضوع للقضاء العادي في المنازعات التي ترى أنها تتصف بالصفة الإدارية ويظهر أن الهدف من التنازع الإيجابي حماية الإدارة العامة وليس حماية محاكم القضاء الإداري.

وبذلك يتضح أن جهة الإدارة هي الجهة الوحيدة المختصة بإثارة الدفع بعدم الاختصاص لغرض إحالة الدعوى من القضاء العادي إلى محاكم القضاء الإداري لذلك للفرد الحق في رفع النزاع إلى محكمة التنازع.

وفي فرنسا نجد أن أسباباً تاريخية أدت إلى قيام هذا النوع من التنازع يتمثل بعدم خضوع الإدارة لرقابة المحاكم العادية وقد انصب جل اهتمام المشرع الفرنسي على حماية استقلال الإدارة العامة من تدخل السلطة القضائية حماية لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(١)</sup> الذي يقصد تحقيق هدف معين هو الحد من سلطات الحكام ومنعهم من الاستبداد بحقوق المحكومين أو الاعتداء على حقوقهم وحررياتهم<sup>(٢)</sup>.

ولغرض حسم التنازع الإيجابي تقوم الإدارة بتقديم دفع بعدم اختصاص المحكمة العادية بنظر النزاع وهنا أما أن ترفض المحكمة العادية هذا الدفع من جانب الإدارة وبالتالي يتم رفع النزاع إلى محكمة التنازع الفرنسية التي تصدر قرارها بتأييد الدفع وتأييد طلب التنازع وبالتالي تصدر حكمها بعدم اختصاص المحكمة العادية بنظر الدعوى أو أنها تلغي طلب التنازع. أي أن التنازع الإيجابي يشير إلى أحقية المحكمة العادية بنظر الدعوى وفي جميع الأحوال على الإدارة أن تتقدم بالدفع بعدم الاختصاص قبل صدور حكم نهائي بالدعوى<sup>(٣)</sup>.

ثانياً - التنازع السلبي :

(١) Ch. Debbasch et Recci, op. cit No 113 ، نقلاً عن د. علي خطار شطناوي، مصدر

سابق، ص ٢٩٤.

(٢) د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٩٢.

(٣) د. وسام العاني، مصدر سابق، ص ١٦٢.



وتحصل هذه الصورة من التنازع في حالة صدور حكم من محكمة القضاء الإداري ومحكمة القضاء العادي بعدم الاختصاص بنظر النزاع وهنا يظهر امتناع جهتي في القضاء الإداري والعادي عن نظر النزاع الذي عرض عليهما تباعاً، فيتقدم المدعي بدعواه أمام المحكمة العادية التي تحكم بعدم اختصاصها ذلك لأنها ترى أن موضوع الدعوى يندرج ضمن اختصاص محاكم القضاء الإداري، فيلجأ المدعي إلى محاكم القضاء الإداري طالباً منها الفصل في النزاع نفسه فتقوم محكمة القضاء الإداري بإصدار حكماً بعدم اختصاصها، وبالتالي تكون أمام حكّمين قضائيين صادرين من جهتي القضاء الإداري والعادي بعدم الاختصاص بنظر النزاع نفسه، وهنا يكون المدعي الضحية لما يسمى بإنكار العدالة أي امتناع جهتي القضاء عن نظر النزاع، ومن ثم فإن التنازع السلبي يهدف إلى حماية المدعي من حالات إنكار العدالة وليس حماية الإدارة.

ويتطلب لتحقيق حالة التنازع السلبي الشروط الآتية<sup>(١)</sup>:

- أ- أن يكون هناك حكمان قضائيان صادران عن جهتي القضاء العادي والإداري بعدم الاختصاص بنظر النزاع نفسه.
- ب- يجب أن يكون هناك وحدة النزاع من حيث الموضوع والسبب والخصوم أمام جهتي القضاء العادي والإداري.

فإذا ما تحققت الشروط السابقة فيكون للمدعي (المتضرر) اللجوء إلى محكمة التنازع الفرنسية لإزالة هذا التنازع<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً - التعارض بين الأحكام.

أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم (٢٠) لسنة (١٩٣٢) الذي أضاف حالة التعارض بين الأحكام إلى اختصاصات محكمة التنازع وبالتالي أصبحت مختصة بنظر التنازع الإيجابي والسلبي والتعارض بين الأحكام وتبعه قانون (٢٤/مايو/١٨٧٢) الذي

(١) J. Auby et R Drago, op, iet No - 590  
(٢) وسام العاني، مصدر سابق، ص ١٦٤ - ١٦٥.

أنشأ محكمة التنازع في الوقت نفسه الذي منح فيه مجلس الدولة سلطة القضاء المفوض<sup>(١)</sup>.

ويشترط لتصدي محكمة التنازع لهذا الاختصاص ما يأتي :

١- أن تكون هناك استقلالية في الدعويين التي يرفعها المدعي وأن اتحدتا في الموضوع والوقائع.

٢- أن يكون هناك حكمان نهائيان في مواجهة المدعي أحدهما من جهة القضاء العادي والآخر من جهة القضاء الإداري.

٣- أن تقضي كل من جهتي القضاء العادي والإداري في موضوع النزاع لا أن تقضي اختصاصها في نظر الدعوى.

٤- أن يكون هناك تعارض بين الحكمين ويؤدي هذا التعارض إلى إنكار العدالة<sup>(٢)</sup>.  
وهنا نجد أن محكمة التنازع الفرنسية تتصدى بنفسها لموضوع النزاع لأن المسألة هنا ليست مسألة اختصاص بل مسألة تعارض بين حكمين وتصدر حكمها بوضع حدٍ نهائي للنزاع<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### تنازع الاختصاص في مصر

تم إنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر بالقانون رقم (٤٨) لسنة (١٩٧٩) وهي الهيئة القضائية التي تختص بالفصل في مسائل تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، وقد أشار دستور مصر سنة (١٩٧١) الملغى إلى أن إنشاء هذه المحكمة لغرض فض التنازع بين الاختصاص كما أشار الدستور إلى إجراءات تقديم طلب التنازع إلى المحكمة وكيفية نظره والفصل فيه<sup>(٤)</sup>.

(١) د. حيدر طالب ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩ .

(٣) د. وسام العاني ، مصدر سابق، ص ١٦٥ - ١٦٦ .

(٤) د. عبد الغفار إبراهيم موسى ، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثاني ، الكتب القانونية ، دار مشتاق للنشر والبرمجيات ، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠ .

فقد نص البند ثانياً وثالثاً من المادة (٢٥) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا على أن ((المحكمة الدستورية العليا ليست جهة طعن بالنسبة إلى محكمة الموضوع وإنما هي جهة ذات اختصاص أصيل حدده قانون إنشائها - ولئن كانت الدعوى الدستورية لا ترفع إلا بعد دفع يثار أمام محكمة الموضوع أو بطريق الإحالة منها إلى المحكمة الدستورية العليا إلا أنها متى رفعت إلى هذه المحكمة فإنها تستقل عن دعوى الموضوع لأنها تعالج موضوعاً مغايراً لموضوع الدعوى الأصلية الذي يتصل به الدفع بعدم الاختصاص ومن ثم تكون المحكمة الدستورية العليا صاحبة الولاية في الفصل فيه ولا يعرض أمر الاختصاص على هذه المحكمة إلا حين يكون هناك تنازع على الاختصاص على هذه المحكمة حيث يكون هناك حکمان صادران من جهتين من تلك الجهات ويطلب إليها تعيين الجهة المختصة بنظره))<sup>(١)</sup>.

وبذلك يتضح أن المشرع المصري قد أنشأ المحكمة الدستورية العليا لتكون جهة فصل في دستورية القوانين من جانب وجهة للفصل من تنازع الاختصاص بين جهات القضاء من جانب آخر.. وعلى الرغم من تعاقب القوانين المعدلة لمجلس الدولة في مصر إلا أنه لم تقرر الولاية العامة للقضاء الإداري في نظر المنازعات الإدارية، وكانت اختصاصات مجلس الدولة بوصفه هيئة قضاء إداري يشمل طعون الانتخابات الإقليمية والبلدية وبعض طعون الموظفين والطلبات المقدمة من الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي وغيرها من الاختصاص الوارد على سبيل الحصر وانتهى هذا التطور في تحديد الاختصاص بصور قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة (١٩٧٩).

ويتم تشكيل هذه المحكمة وفقاً لقانونها من بين أعضاء المحكمة العليا والمستشارين الحاليين والسابقين والمشتغلين بتدريس القانون في الجامعات ومحامي محكمة

(١) المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة (١٩٧٩).

النقض كذلك أن تشكيلها من رئيس ونائب أو أكثر للرئيس وعدد كافٍ من الأعضاء يعينون بقرار من رئيس الجمهورية وهم غير قابلين للعزل<sup>(١)</sup>.

وتكون أحكامها نهائية وغير قابلة للطعن وتختص بالفصل في تنازع الاختصاص في حال كان بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي.

كذلك تختص بالفصل في النزاع الذي يحدث بشأن تنفيذ الأحكام والمتمثلة بصدور حكمين نهائيين متناقضين صادرين من جهتين قضائيتين أو هيئة ذات اختصاص قضائي وجهة قضائية أخرى<sup>(٢)</sup>.

إن صور التنازع في الاختصاص في مصر وبحسب نص المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا هي :

أولاً – التنازع الإيجابي :

حيث أشارت المادة أعلاه بأن التنازع الإيجابي ((إذا رفعت الدعوى عن موضوع جهتين منها (من الجهات القضائية) ولم يتخل أحدهما عن نظرها))، ومعنى ذلك اعلان جهتي القضاء العادي والإداري أو (أي جهتين ذات اختصاص قضائي) اختصاصهما في نظر الدعوى فهنا يصار إلى اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا.

وهنا يتضح أن لمفهوم التنازع الإيجابي في ظل القانون المصري مفهوماً أوسع من التنازع الإيجابي الذي أورده المشرع الفرنسي الذي قصد به حماية الإدارة، وهو يعمل باتجاه واحد كما يرى بعض الفقه المصري إذ لا يحول دون نظر جهة القضاء الإداري

(١) د. فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨١ ، ص١٩٨. وانظر أيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي في القضاء الإداري ومجلس الدولة – المرافعات الإدارية ، طبعة منشأة المعارف ، بدون سنة طبع ، ص٦١. وانظر د. محسن خليل ، القضاء الإداري ، طبعة ١٩٩١ ، مصدر سابق ، ص١٨٥.  
(٢) د. عصمت عبد المجيد بكر ، مصدر سابق ، ص٣٠٠ – ٣٠١.

الفرنسي لمنازعة كان يجب أن يختص بها القضاء العادي وذلك يعود لأسباب تاريخية كما أسلفنا<sup>(١)</sup>.

إن شروط التنازع الإيجابي في مصر هي<sup>(٢)</sup> :

أ- وحدة موضوع الدعوى المرفوعة أمام جهتي القضاء العادي والإداري ولا يشترط وحدة الأطراف في الدعوى.

ب- أن يكون هناك حكم صادر من الجهتين القضائيتين يعلن بهما عن اختصاصهما بنظر الدعوى.

ونجد أن الآثار المترتبة على تقديم طلب التنازع أمام المحكمة الدستورية العليا هي وقف سير الدعوى محل التنازع حتى تفصل المحكمة في الطلب بتعيين الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى<sup>(٣)</sup>.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٤٢٥ . وانظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٩ .

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٤٢٦ .

(٣) المادة (٣١) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة (١٩٧٩) المصري .

ثانياً – التنازع السلبي :

ويكون بتخلي جهتي القضاء العادي والإداري (أو عموماً أي جهتين قضائيتين عن اختصاصهما بنظر الدعوى) ويتطلب لتحقيقه ما يأتي :

١- أن يكون هناك امتناع من جهتي القضاء العادي والإداري أو أي جهتين قضائيتين عن اختصاصهما بنظر الدعوى.

٢- وحدة موضوع الدعوى وإن لم يشترط المشرع وحدة أطراف الدعوى ويترتب عليها آثار تتمثل بوقف سير الدعوى إذا تم تقديم طلب التنازع أمام المحكمة لحين إصدار الحكم من المحكمة الدستورية العليا بتعيين الجهة القضائية المختصة<sup>(١)</sup>.

ثالثاً – تناقض أو (تعارض) الأحكام.

أشار البند ثالثاً من المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا إلى ان ((تختص المحكمة الدستورية العليا بشأن الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها)). فإذا قدم للمحكمة الدستورية العليا طلب في النزاع بشأن تنفيذ هذين الحكمين فللمحكمة أن تأمر بناءً على طلب ذوي الشأن بوقف تنفيذ الحكمين المتناقضين أو إحداهما لحين الفصل في النزاع فإذا هي حكمت بوقف تنفيذ أحد الحكمين لترجيحها للحكم الآخر فإن هذا الأخير يصبح واجب التنفيذ<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي قد أضاف لحالات تنازع الاختصاص التي تختص بها محكمة التنازع الفرنسية حالة التنازع بواسطة محاكم القضاء العادي أو القضاء الإداري وهذه الإحالة قد تكون وجوبية أو جوازية. أما في مصر فنجد أن المشرع لم يشر إلى هذه الحالة فهو لم يورد نص بالإحالة القضائية باعتبارها إحدى حالات التنازع التي تختص بالفصل فيها المحكمة الدستورية العليا<sup>(٣)</sup>.

(١) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص ٢٤٤ .

(٢) د. سعد عصفور والدكتور محسن خليل ، القضاء الإداري ، ١٩٧٦ ، ص ٣٥١ .

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص ٢٤٤ . وانظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٤٢٨ .

## المطلب الثاني

### تنازع الاختصاص في القانون العراقي

إن العراق كسابقه افترض - حين طبق نظام القضاء المزدوج- قيام أحوال تنازع الاختصاص ولا ريب أنه قد أستند إلى التجارب المقارنة وأستنبط منها، لذا لا بد من البحث في أنواع تنازع الاختصاص التي تبناها المشرع العراقي على وفق مرحلتين زمنيتين تتصدى المرحلة الأولى لبيان أحوال التنازع في ظل قانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) وقانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل النافذ، ثم التطرق في المرحلة الثانية لبيان أحوال التنازع في ظل قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

## الفرع الأول

### تنازع الاختصاص في ظل قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة

أسلفنا أن صدور قانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل أدى إلى انضمام العراق إلى دول القضاء المزدوج ذلك أن نص المادة (٧/ثانياً/أ) من القانون قد أنشأ محكمة القضاء الإداري التي تتولى ((النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون...)).

وبالتالي أصبح هناك محاكم قضاء إداري ومحاكم قضاء عادي وكان لا بد من معالجة المشرع للتنازع الحاصل على الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة القضاء العادي لذلك نص على أن يتم الفصل في هذا التنازع من قبل هيئة تعيين المرجع إذ نص على أنه ((إذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الإداري ومحكمة مدنية فيعين المرجع هيئة قوامها ستة أعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من بين أعضاء المحكمة وثلاثة آخرون يختارهم رئيس مجلس شوري الدولة من بين أعضاء المجلس

ويجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز وقرارها الصادر باتفاق الاكثرية يعتبر باتاً وملزماً<sup>(١)</sup>. وهذا ما أشارت إليه المادة (٧/رابعاً) من قانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة. وبالرجوع إلى هذا النص نجد أن المشرع قد أخذ بالمساواة بين أعضاء هذه الهيئة فأختار ثلاثة منهم من محكمة التمييز و(٣) ثلاثة من مجلس شوري الدولة لمراعاة الحياد<sup>(٢)</sup> كما فعل المشرع الفرنسي عندما نص على تشكيل محكمة التنازع الفرنسية إلا أن المشرع العراقي نص على أن يكون رئيس الهيئة رئيس محكمة التمييز وأن القرار بالاكثرية أو بالاتفاق وهذا يعني انه في حال توافق أعضاء محكمة التمييز على القرار وانضمام رئيس الهيئة لقرارهم يجعلهم في كفة الرجحان وكان الاجدر أن يجعل قرار الرئيس غير داخل في التصويت في حال تساوي الأصوات كما في فعل المشرع الفرنسي<sup>(٣)</sup>.

وقد عرف العراق التنازع في الاختصاص في ظل قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) لقانون مجلس شوري الدولة إلا أنه عرفه بصورة واحدة فقط وهي صورة التنازع الإيجابي الذي يتمثل بأن يكون هناك تنازع على الاختصاص بين محاكم القضاء الإداري والعادي.

في حين لم يورد المشرع صور التنازع السلبي وامتناع جهتي القضاء العادي والإداري عن نظر الدعوى<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ود عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. إبراهيم طه الفياض ، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما ، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) حيدر طالب محمد ، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، بدون سنة طبع ، هامش (٣) ، ص ٣٢٥. وانظر أيضاً د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٦ ، ص ٩٦ - ٩٧.

(٤) د. فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) ، مجلة العلوم القانونية (المجلد ٩) العدد (١-٢) جامعة بغداد، ١٩٩٠ ، ص ٢٤٠. وانظر أيضاً علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مكتبة السنهوري ومكتبة داليا ، طبعة ٢٠١١ ، ص ١٤٥.



إن المشرع العراقي في ظل قانون التعديل الثاني نص على حالة التنازع بين اختصاص محكمة القضاء الإداري ومحكمة مدنية ولم يشر إلى حالة تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء الإداري كما لو حصل تنازع بين محكمة قضاء إداري ومجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) كذلك لو حصل تنازع في الاختصاص بين هيئة إدارية ومحكمة قضاء إداري فمن الجهة المختصة بفصل هذا التنازع؟

نجد أن الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة كانت تمارس هذا الاختصاص عملياً، ومن ذلك قرارها المتضمن ((أقام المدعي (المميز) (أ . ط . ب . د) الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري يدعي فيها أنه خريج الدراسة الإعدادية لعام (٢٠٠٩) حيث تم قبوله في الكلية العسكرية الدورة (١٠٢) واستمر في الدورة لمدة ستة أشهر أصيب بمرض التهاب المجاري البولية وأجريت له عملية جراحية وتم تشكيل مجلس الكلية وقد احيل إلى الدورة (١٠٣) ولم تنجح العملية وياشر في الدورة الجديدة في عام (٢٠١٢) وأثناء التدريب أصيب مرة أخرى بالتهاب المجاري البولية ولكن تشكيل الكلية أصدر قرار فصله من الكلية.... لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة وجد أن المدعي أقام دعواه لدى محكمة القضاء الإداري والتي يدعي فيها بأنه من طلاب الكلية العسكرية الأولى في الدورة (١٠٢) وقد استمر فيها لمدة ستة أشهر وتعرض إلى حادث مرضي وأجريت له عملية جراحية سببت في انقطاعه عن الدوام في الكلية وصدر على أثرها قرار من الكلية بفصله ويطلب إلغاء قرار الفصل وإعادته إلى الكلية فقضت المحكمة بعدم اختصاصها وإحالتها إلى مجلس الانضباط العام للنظر فيها حسب الاختصاص فقرر المجلس رفض الإحالة لعدم اختصاصه بالدعوى وعرضها على الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة لتعيين الاختصاص في نظر الدعوى.

وجدت الهيئة أن المدعي ليس موظفاً بالمعنى المقصود في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) ولا يخضع لأحكامه ولم تنشأ الدعوى عن تطبيقات هذا القانون وهو المعيار الذي يعقد لمجلس الانضباط العام اختصاصه، بذلك تكون الدعوى من

اختصاصات محكمة القضاء الإداري المنصوص عليها الفقرة (د) من البند (ثانياً) من المادة (٧) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) والمتمثل بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام والتي لم يعين مرجع للطعن فيها لذا قررت الهيئة إحالة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للنظر فيها حسب الاختصاص وإشعار مجلس الانضباط العام بذلك<sup>(١)</sup>. ونعتقد أن توجه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة هذا كان حسناً وذلك لتحقيق العدالة وتحديد الجهة المختصة بنظر النزاع، خاصة مع سكوت المشرع بما يتيح للهيئة العامة - باعتبارها الهيئة الأعلى في المجلس - أن تمارس دوراً إيجابياً يؤدي إلى حسم الدعاوى دون تأخير.

---

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم الاضبارة (١) تنازع اختصاص ، بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٥ (غير منشور).

## الفرع الثاني

### تنازع الاختصاص في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة

لعل خلو قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) على النصوص القانونية المعالجة لحالات تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء الإداري وحالة تنازع الاختصاص بين الأحكام المكتسبة للدرجة القطعية الصادرة عن المحاكم الإدارية وكذلك عدم وجود النص الذي يبين الجهة المختصة بفض حالات التنازع كل هذه التساؤلات دفعت المشرع إلى النص على معالجة تلك الحالات في ظل قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ حيث نص القانون على تشكيل المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup> كجهة عليا للفصل في الطعون على القرارات والأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين من جانب واختصاصها بفض التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين<sup>(٢)</sup>، والتنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر<sup>(٣)</sup>.

إن اتجاه المشرع بإنشاء المحكمة الإدارية العليا باعتبارها أعلى جهة في قمة القضاء الإداري يجعله بمصاف الدول المتقدمة في إنشاء مرجع أعلى لفض التنازع بالاختصاص بين محاكم القضاء الإداري من جانب، والأحكام الصادرة عن تلك المحاكم والمكتسبة للدرجة القطعية من جانب آخر وأعاد الاختصاص الأصيل لمجلس شورى

(١) الفقرة (٧) من البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) من الفقرة (ج) من البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) من الفقرة (ج) من البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

الدولة بعد أن منح قانون المحكمة الاتحادية لسنة (٢٠٠٥) هذا الاختصاص للمحكمة مخالفاً بذلك مبادئ القضاء المزدوج، كذلك حسناً فعل المشرع عندما أورد اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في فض أحوال التنازع بين الدعاوى الإدارية من جانب وبين الأحكام القضائية من جانب آخر.

وهذا ما نراه في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا لفض التنازع بين (المميز) محكمة قضاء الموظفين و(المميز عليه) محكمة القضاء الإداري والمتضمن ... ((أقام المدعي (ح.ح.ع) الدعوى أمام محكمة بداءة الرصافة والتي أحيلت إلى محكمة قضاء الموظفين حسب الاختصاص النوعي بتاريخ (٢٠١٣/١٢/١٥) مدعياً فيها بأنه أحيل على التقاعد بتاريخ (٢٠٠٧/٩/٤) وقد كان أحد منتسبي قيادة مرسى الحدود المنطقة الثالثة التابعة لقوات الحدود إحدى دوائر المدعى عليه (وزير الداخلية / إضافة لوظيفته) وبرتبة عميد إلا أن حصول خطأ في اسمه الرباعي حال دون استلام رواتبه التقاعدية للفترة من (٢٠٠٧/١٠/١) ولغاية (٢٠١٠/٢/٣)، لذا فقد طلب دعوة المدعى عليه للمرافعة والحكم بدفع مبلغ التعويض من الضرر بسبب خطأ الذي أصابه وقدره (٣٩٠٠٠٠٠٠٠) مليون دينار، وبنتيجة المرافعة قررت محكمة قضاء الموظفين بقرارها المؤرخ في (٢٠١٤/٢/١٦) وبعدد اضبارة (٢٠١٣/م/١٥٧٧) إحالة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للنظر فيها حسب الاختصاص، دخلت سجلات محكمة القضاء الإداري بتاريخ (٢٠١٤ / ٢ / ١٨) وسجلت برقم (٤٤٤ / ق / ٢٠١٤) والتي قررت بقرارها المؤرخ (٢٠١٤/٣/٣) رفض الإحالة وإحالتها إلى محكمة قضاء الموظفين بتاريخ (٢٠١٣/٣/١٨) والتي قررت إحالتها إلى المحكمة الإدارية العليا في مجلس شوري الدولة لتعيين المحكمة المختصة.

ولدى التدقيق والمداولة وجدت المحكمة الإدارية العليا أن المدعي أقام الدعوى أمام محكمة بداءة الرصافة على وزير الداخلية / إضافة لوظيفته للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه جراء خطأ دائرة المدعى عليه وتسبب بحرمانه من راتبه التقاعدي للفترة من (٢٠٠٧/١٠/١) ولغاية (٢٠١٠/٢/٣)، وقد قررت محكمة بداءة الرصافة إحالة

الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للنظر فيها حسب الاختصاص النوعي وقد قررت محكمة قضاء الموظفين إحالة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للنظر فيها حسب الاختصاص التي رفضت الإحالة وإعادتها إلى محكمة قضاء الموظفين التي طلبت من المحكمة الإدارية العليا بيان المحكمة المختصة بنظر الدعوى، مما تقدم تجد المحكمة الإدارية العليا أن محكمة قضاء الموظفين لم تطبق أحكام قانون المرافعات المتعلقة بإحالة الدعوى بشكل سليم فليس لها أن تقبل الدعوى المحالة إليها ثم تحيلها إلى محكمة أخرى لعدم الاختصاص، فإذا رأت أن الدعوى المحالة إليها لا تدخل ضمن اختصاص فعليها رفض الإحالة وتعيدها إلى المحكمة التي أحالتها، لذا قررت المحكمة الإدارية العليا رد طلب تحديد المحكمة المختصة وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين لإتخاذ اللازم وفق ما تقدم))<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا قد اعترضت على إجراء الإحالة بعد قبول محكمة قضاء الموظفين للدعوى وهذا ما تراه المحكمة الإدارية العليا مخالفةً لأحكام قانون المرافعات ولكن الاعتراض على إجراءات الإحالة لم يبين لنا الجهة المختصة بنظر الدعوى بل اكتفى بإعادتها لمحكمة قضاء الموظفين لتصحيح إجراءات الإحالة.

أما عن تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم المدنية فقد نصت الفقرة (ثاني عشرة) من المادة (٧) من القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على أن ((إذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية فيعين المرجع هيئة تسمى (هيئة تعيين المرجع) قوامها (٦) ستة أعضاء (٣) ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية من بين أعضاء المحكمة و(٣) ثلاثة آخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين أعضاء المجلس وتجتمع هيئة برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويكون قرار الهيئة الصادر بالاتفاق أو بالأكثرية باتاً وملزماً)).

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (١) رقم الاضبارة (١) تنازع اختصاص / تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ (١٠/٤/٢٠١٤) (غير منشور).

ويلاحظ أن المشرع لم يعالج في ظل قانون التعديل الخامس مشكلة من يحدد الجهة المختصة بتعيين هذه الهيئة هذا من جانب فضلاً عن أن تكرار النص السابق في اعتبار رئاسة هذه الهيئة لرئيس محكمة التمييز يجعلها غير محايدة ويضعفها من الناحية الموضوعية، لا سيما وأن قراراتها تتحدد بالأكثورية باتة وملزمة، وكان الأجدر أن يجعل رئاسة هذه الهيئة إلى جهة محايدة أو أن يجعل الرئيس لا يشارك بالقرار إلا في حالة تساوي الأصوات على غرار ما فعل المشرع الفرنسي، أو كما يرى بعض الفقه من أن تكون رئاسة هيئة تعيين المرجع بالتناوب بين رئيس محكمة التمييز ورئيس مجلس شورى الدولة<sup>(١)</sup>.

ولبيان تنازع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين يتطلب بيان اختصاصات محكمة القضاء الإداري واختصاصات محكمة قضاء الموظفين كآلاتي :

١- تتلخص اختصاصات محكمة القضاء الإداري في أنها تختص بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها<sup>(٢)</sup> بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بزوي الشأن وهي كأصل عام الفائدة التي يجنيها المدعي عند الحكم له بطلباته<sup>(٣)</sup>.

(١) د. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٣٢٤ .  
(٢) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ . وانظر د. مدحت المحمود ، مصدر سابق ، ص ١٥ .  
(٣) د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٥ . وانظر د. فهد عبد الكريم أبو العثم ، مصدر سابق ، ص ٢٤٣ . وانظر عبد الرحمن العلام ، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) ، الجزء الأول ، ١٩٧٠ ، ص ٨٩ .

ومن هذا النص يتضح أن لمحكمة القضاء الإداري الولاية العامة في نظر جميع الدعاوى المتعلقة بصحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة على أن لا يكون هناك مرجع للطعن فيها.

٢- أما عن محكمة قضاء الموظفين التي حلت محل عبارة مجلس الانضباط العام بموجب التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

والإحلال هنا يقصد به أن تسمية حلت محل تسمية أخرى، لأنه لم يطرأ أي تغيير على التشكيل السابق أو الاختصاصات إلا فيما يتعلق بالعدد فأصبح هناك محكمة قضاء موظفين في المنطقة الشمالية ومنطقة الوسط ومنطقة الفرات الأوسط والجنوبية<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن اختصاصات محكمة قضاء الموظفين هي ذات الاختصاصات السابقة لمجلس الانضباط العام والتي تشمل صلاحية النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظفون الخاصة بحقوق الخدمة المدنية المستمدة من قانون رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل والطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في العقوبات الانضباطية المفروضة عليهم بموجب قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ.

إذ نص القانون على أن يختص المجلس بما يأتي : النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة أو له أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها<sup>(٢)</sup>.

من النصوص المتقدمة يتضح أن اختصاصات محكمة القضاء الإداري واختصاصات محكمة قضاء الموظفين محددة بموجب القانون إلا أن اختصاصات محكمة القضاء الإداري تكون اختصاصات واسعة.

(١) المادة (٧/أولاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).  
(٢) البند أولاً من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدلة بالقانون رقم (٥) لسنة (٢٠٠٨) قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١).

فإذا ما حصل تنازع بين اختصاصات المحكمتين فإن حل هذا التنازع في الاختصاص يكون عن طريق المحكمة الإدارية العليا باعتبارها أعلى جهة قضائية في القضاء الإداري وتكون مهمتها الفصل في هذا التنازع ونرى أن فض التنازع من قبل المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس يشمل التنازع الإيجابي بين المحكمتين والتنازع السلبي أيضاً حيث أن النص ورد مطلق والمطلق يجري على إطلاقه فقد نص القانون على أن تختص المحكمة الإدارية العليا بالتنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الاختصاص في فض التنازع قد أورده الدستور كأختصاص للمحكمة الاتحادية العليا إذ أشار إلى أن من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup> وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>.

إذ إن الدستور أورد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل بالتنازع بجميع أنواعه سواء كان بين القضاء الاتحادي أي المحاكم الاتحادية العادية والمحاكم الإدارية أم بين المحاكم العادية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بل أنه يشمل التنازع ما بين الهيئات سواء أكانت قضائية أم إدارية للأقاليم أم المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٣)</sup>.

إن صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد سحب اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والهيئات الإدارية الاتحادية وبين المحاكم الإدارية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنازع

(١) الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.  
(٢) الفقرة (ب) من البند (ثامناً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.

(٣) فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص ٨٧، وانظر القاضي جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، الطبعة الأولى، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١١، ص ٦ و ٧.



الاختصاص بين الهيئات القضائية والإدارية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا إلى المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup>.

ويرى جانب من الفقه أن هذا الأمر خطوة محمودة من المشرع حيث أنه يؤكد مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي ويدعم من جانب مبدأ الفصل بين السلطات ويقلل من كاهل الأعمال الموكلة بالمحكمة الاتحادية العليا ويعيد الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري بجعل المحكمة الإدارية العليا هي الجهة المختصة في النظر في تنازع اختصاص المحاكم الإدارية سواء أكان إيجابياً أم سلبياً<sup>(٢)</sup>، لذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا تختص بالنظر في تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي وكما يأتي :

- ١- تنازع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.
- ٢- تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري الاتحادي والهيئات القضائية الإدارية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٣- تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية الإدارية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك استثناءات ترد على اختصاص المحكمة الإدارية العليا حول تعيين الاختصاص، إذ إن قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد أورد اختصاصات للمحكمة الإدارية العليا وهي تتضمن نظر الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فضلاً عن فض تنازع الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

وهذا الاختصاص لا يشمل جميع صور التنازع وإنما يقتصر فقط على التنازع بين المحاكم والهيئات الإدارية وهذه الاستثناءات تتمثل بما يأتي :

(١) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .  
(٢) د. غازي فيصل مهدي ، محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه ، مصدر سابق.

أ- التنازع بين محكمة القضاء الإداري مع اختصاص محكمة مدنية ونرى أن هذا التنازع سواء اكان إيجابياً بأن تدعي محكمة القضاء الإداري والمحكمة المدنية اختصاصها في نظر الدعوى أم أن يكون سلبياً فتمتتع محكمة القضاء الإداري والمحكمة المدنية عن نظر الدعوى فهنا يكون اختصاص الفصل في هذا التنازع عن طريق هيئة تسمى (هيئة تعيين المرجع) والتي أسلفنا أنها تتكون من ستة أعضاء (٣) ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية من بين أعضاء المحكمة و(٣) ثلاثة آخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين أعضاء المجلس وتجتمع هذه الهيئة برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويكون قرار الهيئة الصادر بالاتفاق أو بالاكثورية باتاً وملزماً<sup>(١)</sup>.

ب- تنازع الاختصاص بين محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية فيكون اختصاص الفصل في هذا التنازع أيضاً هيئة تعيين المرجع المشار إليها في البند أولاً.

ج- تنازع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري الاتحادية وهيئة قضائية تابعة للقضاء العادي للإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup> فيكون اختصاص النظر في هذا التنازع إلى المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٣)</sup>.

د- تنازع الاختصاص بين محكمة قضاء إداري وهيئة قضائية تابعة للقضاء العادي في داخل الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٤)</sup>، فيكون اختصاص النظر في هذا التنازع المحكمة الاتحادية العليا أيضاً.

هـ- تنازع الاختصاص بين محكمة قضاء موظفين اتحادية وهيئة تابعة للقضاء العادي للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم فيكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.

(١) البند (ثاني عشر) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.  
(٢) الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.  
(٣) المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)  
(٤) الفقرة (ب) من البند (ثامناً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.

و- تنازع الاختصاص بين محكمة قضاء موظفين وهيئة تابعة للقضاء العادي داخل الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم لأنه يكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.

أما قرارات المحكمة الاتحادية الصادرة بهذا الصدد فنجد أنها قد أشارت إلى أن ((محكمة القضاء الإداري غير مختصة بالنظر في نزاع بين طرفي الدعوى يحكمه عقد مقاوله مبرم بينهما)). إذ أوردت في قرارها أن ((الدعوى تتعلق بعقد مقاوله تجهيز غزول بولستر.. لصالح شركة واسط للصناعات النسيجية ولتأخر التجهيز ومخالفة المادة المستوردة للمواصفات أدى ذلك إلى النزاع بين الطرفين واتجه الموضوع لإقامة الدعوى وحيث أن الدعوى هي دعوى مدنية تختص بها محكمة البداية وأن الحكم الذي يصدر فيها يخضع للطعن استثنائاً وتمييزاً ولا تختص بنظرها محكمة القضاء الإداري لأن هذه المحكمة تختص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي لم يعين مرجع للطعن فيها في حين أن النزاع بين الطرفين المتعاقدين يحكمه العقد المبرم بينهما وليس إجراء أو قرار إداري وعليه قرر نقض الحكم))<sup>(١)</sup>.

ولنا على القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا لغرض تحديد الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة القضاء العادي بعض الملاحظات إذ إن موضوع الدعوى تعلقت بعقد وإن كان أحد أطرافه الإدارة إلا أنه يخضع لأحكام القانون الخاص كما يلاحظ على القرار أن المحكمة أوردت لفظ (القطاع الاشتراكي) التي ألغيت وتم استبدالها بلفظ القطاع العام.

كما نلاحظ أن الفصل في تحديد جهة الاختصاص كان من قبل المحكمة الاتحادية العليا دون اللجوء إلى هيئة تعيين المرجع المشار إليها في قانون مجلس شورى

(١) رقم القرار (٥٩) / اتحادية / تمييز / ٢٠٠٩ / تاريخه (٢٠٠٩/٥/١٣)، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) المجلد الثاني نيسان ، ٢٠١١ ، ص ٣٠٤ - ٣٠٥.

الدولة المعدل، وفي ذلك مخالفة لأحكام قانون مجلس شورى الدولة التي عقدت الاختصاص في حل اشكالات التنازع لهذه الهيئة.

كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي قضى بأنه ((محكمة القضاء الإداري غير مختصة بالنظر في طلب تصحيح التخصيص المالي للشركة العامة للصناعات الميكانيكية))<sup>(١)</sup>.

وهو ما يؤكد على أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا يتعلق بتنازع الاختصاص بين المحاكم والهيئات القضائية الإدارية حصراً أما ما يخرج عن ذلك لا يكون ضمن اختصاصها من دون أن يمتد إلى التنازع الذي يحصل بين المحاكم والجهات القضائية الخاصة.

---

(١) رقم القرار (٦٢) / اتحادية / تمييز / ٢٠٠٩ / تاريخ القرار (٢٠٠٩/٦/١٨)، منشور في أحكام ومبادئ المحكمة الاتحادية العليا ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٣٠٨ - ٢٠٩.

## المبحث الثاني دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المكتسبة درجة البتات

لابد من بيان دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المكتسبة درجة البتات لاسيما وأن هذا الدور مستحدث في ظل قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) ولم يكن له مثيل في ظل قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) النافذ ولم يرد النص عليه مطلقاً. لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نخصص الأول لبحث دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، ونفرد الثاني لبحث دورها في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محاكم قضاء الموظفين.

### المطلب الأول دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري

إن بحث دور المحكمة في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري يدعونا للبحث عن مفهوم الحكم المكتسب الدرجة القطعية في فرع أول، وبيان هذا الدور للمحكمة فضلاً عن بيان شروط هذا الحكم في فرع ثانٍ، وعلى وفق البيان الآتي:

### الفرع الأول مفهوم الحكم المكتسب لدرجة القطعية (درجة البتات)

الحُكْم لغة : (الحُكْم) القضاء (والحُكْم) أيضاً الحكمة من العلم<sup>(١)</sup>، أما اصطلاحاً فإنه يعرف بالقرار الصادر من سلطة الحكم للاعلان عن إرادتها في موضوع الدعوى<sup>(٢)</sup>

(١) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٤٠٣ - ١٩٨٣ ، ص١٤٨ .

(٢) د. عبد الحكم فودة ، موسوعة الحكم القضائي في المواد المدنية والجنائية ، نظرية الحكم المدني ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٣ ، ص١٣ .

ويعرف أيضاً بأنه القرار القضائي الصادر عن محكمة مشكلة تشكياً صحيحاً ليحسم النزاع<sup>(١)</sup>.

فهو قرار يجب أن يصدر عن محكمة تتبع جهة قضائية ومن ثم فإن القرار الصادر من هيئة غير قضائية حتى لو كان من بين أعضاء هذه الهيئة قضاة مثل القرارات الصادرة عن لجنة التعويض في شركة التأمين الوطنية عن حوادث المركبات لا تعد أحكاماً<sup>(٢)</sup> لعدم صدورهما من محكمة تتبع جهة قضائية.

ويتطلب في الحكم ذكر اسبابه المتضمنة سرد وقائع الدعوى وبيان الأدلة وتطبيق النص القانوني المتوافق مع كل دعوى وكذلك يجب أن يتضمن أسباب الحكم رد المحكمة على ما يبديه الخصوم من طلبات ودفع<sup>(٣)</sup>.

وإن ذكر أسباب الحكم هو لدفع أي شبهة ترد عليه والتأكيد على خلوه من التعسف والجور وهو يهيئ الفرصة للمحكوم عليه أن يطعن في الحكم إذا اكتشف من خلال هذه الأسباب أي عيب من العيوب الموجبة للطعن<sup>(٤)</sup>.

أما عن الحكم الإداري، هو الحكم الصادر بنظر منازعة تكون دائماً الإدارة طرفاً فيها، فالحكم الإداري هو قرار تصدره جهة قضائية إدارية مشكلة وفقاً للقانون للفصل فيما يعرض عليها من منازعات وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً بحكم ينهي الخصومة بحيث تستنفذ المحكمة ولايتها بإصداره يستوي في ذلك أن يصدر هذا القرار عن محكمة منحها القانون الدور القضائي في المنازعات<sup>(٥)</sup>.

- (١) د. حسن أبو الوفا ، نظرية الأحكام في قانون المرافعات ، ١٩٨٠ ، ص ٣٢.
- (٢) جمال مولود ذيبان ، ضوابط صحة وعدالة الحكم القضائي في الدعوى المدنية ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، ١٩٩٢ ، ص ٦٥.
- (٣) القهوجي ، علي والشاذلي فتوح ، مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبنانية ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ٤٣٧.
- (٤) عبد المنعم سليمان ، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقهاء ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ٦٢١.
- (٥) صلاح عبد الحميد السيد ، الحكم الإداري المدني ، مجلة مجلس الدولة للسنوات (٨ و ٩ و ١٠) لسنة ١٩٦٠ ، ص ٢١٦.

وفي فرنسا نجد أن الحكم يعد أقوى أوقات القضية ذلك أنه يظهر الجزء البارز في التنازع وقد قضى قانون التنظيم القضائي الإداري الفرنسي لسنة (٢٠٠١) بسرية المداولة لضمان قدرة القضاة على التعبير والتصويب حول معنى الحكم بكل حرية وبعيداً عن كل ما يضر باستقلال القضاء الإداري<sup>(١)</sup>، ويتم نطق الأحكام القضائية باسم الشعب الفرنسي. أما في مصر فنجد أنها تنطق باسم الشعب المصري بمقتضى المادة (١٦٩) من الدستور المصري (١٩٧١) والتي تقر بأن جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية والمادة (١٧٠) من الدستور أشارت بأن يسهم الشعب في إقامة العدالة على الوجه المبين في القانون<sup>(٢)</sup>.

وفي العراق نجد أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين تصدر باسم الشعب وتنفذ وفقاً للقانون<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### شروط الحكم القضائي الإداري المكتسب للدرجة القطعية

يمكن القول أن الأحكام القضائية تقسم من حيث قابليتها للطعن إلى أحكام قابلة للطعن وأخرى غير قابلة للطعن، والأحكام القابلة للطعن هي التي تقبل الطعن بطريق الاستئناف والتمييز أو غيرها من طرق الطعن العادية وغير العادية، أما الأحكام الصادرة بدرجة أخيرة فهي الأحكام التي لا تقبل الطعن بالاستئناف وإنما تقبل الطعن تمييزاً فقط<sup>(٤)</sup>. وهناك أحكام باتة وهي نهائية لا تقبل الطعن فيها إلا عن طريق إعادة المحاكمة وهي أن تظهر قرائن قانونية جديدة<sup>(٥)</sup>.

(١) عبد المنعم سليمان، المصدر أعلاه، ص ٦٢٢.

(٢) أسامة شتات المحامي، التعليق على الدستور المصري لسنة (١٩٧١)، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦، ص ٦٩.

(٣) البند (عاشراً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٤) بدر حمادة صالح عبد الجبوري، الطعن في أحكام القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة تقدم بها إلى مجلس كلية القانون، جامعة تكريت وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام، ٢٠١٣، ص ٨.

(٥) المواد (١٠٥ و ١٠٦) من قانون الإثبات.

أما عن مضمون الأحكام القضائية فهي أحكام موضوعية تفصل فيما جاء بالطلبات الأصلية للحكم وتكتسب حجة الشيء المقضي فيه كالحكم بإلغاء القرار المطعون فيه وأحكام فرعية تكون مثل الفصل في موضوع الدعوى وأن الأحكام التي تكتسب الدرجة القطعية والتي تتعارض فيما بينها من ناحية التنفيذ وبالتالي تختص المحكمة الإدارية العليا بفض هذا التنازع.

ويشترط لأن نكون ازاء حكمين مكتسبين درجة البتات صادرين عن محكمة القضاء الإداري ما يأتي :  
أولاً- وحدة المحكمة :

الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أما أن تكون برد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي<sup>(١)</sup>.

ويكون القرار الصادر عن المحكمة قابلاً للطعن تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، أما في حال عدم الطعن بالقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري وقرار المحكمة الإدارية العليا فيكون القرار باتاً وملزماً<sup>(٢)</sup>.

ويقصد بالبتات هنا اكتساب الحكم الدرجة القطعية أي فوات المدد القانونية للطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا بحيث يكون باتاً وملزماً ويكون للحكم قوة الشيء المقضي به وترجع أهمية هذه القوة إلى ضرورة خلق استقرار في العلاقات واحترام المحاكم، أما عن الأحكام التي سبق النطق في موضوعها أو لم تتمتع بهذه السلطة لكونها تم إلغاؤها من جانب الهيئة القضائية والإدارية فإنها لا تتمتع بهذه القوة<sup>(٣)</sup>.

(١) الفقرة (ج) من البند (ثامناً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٢) الفقرة (ج) من البند (ثامناً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٣) القاضي صادق حيدر ، شرح قانون المرافعات المدنية ، دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، ٢٠١١ ، ص ٣٤٦.



لذلك نجد أن اكتساب الحكم للدرجة القطعية يكون بحالتين الأولى أن يستنفذ كافة طرق للطعن فيه وبالتالي يصبح باتاً وملزماً.

أما الحالة الثانية تكون عند عدم الطعن فيه<sup>(١)</sup> أي مرور المدد القانونية اللازمة لسماع الدعوى يصبح القرار باتاً وملزماً.

وبالتالي يكون له قوة الشيء المقضي به وعنواناً للحقيقة فيما تضمنه وبعد قرينة غير قابلة لإثبات العكس ولا يجوز عرض النزاع على أي محكمة أخرى كما يمنع من إعادة النظر به أمام القضاء<sup>(٢)</sup>.  
ثانياً- وحدة الموضوع :

أي يكون الحكمان متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري في موضوع واحد. والمقصود حكمين متناقضين عن ذات الموضوع فهنا يتم رفع الطلب من قبل ذوي الشأن إلى المحكمة الإدارية العليا لغرض فض التنازع بين الحكمين كونهما في موضوع واحد ونظراً لعدم وجود النصوص القانونية التي تحكم إجراءات فض التنازع بين الأحكام فإنه يتم الرجوع إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل النافذ التي قضت بأن يتم تقديم الطلب بفض التنازع من رؤوساء دوائر التنفيذ أو من الخصوم أنفسهم وذلك بدون رسوم أمام المحكمة الإدارية العليا وتفصل المحكمة في الطلب فترجح أحد الحكمين وتأمّر بتنفيذه دون الحكم الآخر وذلك بقرار مسبب ويقدم هذا الطلب إلى رئيس المحكمة ويبلغ الطرفان به بعد تحديد جلسة قريبة لنظره يسمح فيها للخصوم بتقديم لوائحهم ومستمسكاتهم<sup>(٣)</sup>.

وهذه الحالة أوردتها المشرع ضمن اختصاص المحكمة الإدارية العليا تشابه الحالات التي أوردتها المشرع في القانون المقارن كفرنسا ومصر ويلاحظ أن اختصاص

(١) (ج) من الفقرة (أ) من البند ثامناً من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الثاني ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ٦٣٨. وانظر حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، القاهرة ، عالم الكتب ، ١٩٨١ ، ص ٤٠٢.

(٣) المادة (٢١٧) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل النافذ.

المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) هي ذات اختصاصات محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل النافذ وهي تكون محكمة تدقيق على أوراق الدعوى دون أن تجمع بين الطرفين ولها أن ترد العريضة التمييزية إذا كانت مقدمة بعد مضي مدة التمييز أو إذا كانت خالية من الأسباب التي بنى عليها الطعن أو تقضي بتصديق الحكم المميز إذا كان موافقاً للقانون وإن شابه خطأ في الإجراءات غير مؤثرة في صحة الحكم أو نقض الحكم المميز وإعادته إلى المحكمة التي نظرت الدعوى.

وبالتالي فهي لا تملك تعديل الحكم أو إجراء مرافعة جديدة في حالة نظر الطعن التمييزي<sup>(١)</sup>.

أما عن اختصاصها في حال التنازع بين الأحكام فهي تفصل في موضوع الدعوى وتجمع الطرفين وتسمح للخصوم بتقديم لوائحهم ومستمسكاتهم وبعد ذلك تصدر قرارها بترجيح أحد الحكمين وتأمّر بتنفيذه دون الحكم الآخر وذلك بقرار مسبب<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً- وحدة الخصوم أو أحدهما :

أي أن يكون الحكمين متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر. وهنا أيضاً يكون للمحكمة الإدارية العليا البت في التنازع بين الأحكام القضائية المكتسبة للدرجة القطعية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري إذا كانت هناك (وحدة الخصوم) أو كان أحد الخصوم طرفاً في الحكمين.

(١) عبد الرحمن العلام ، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، الجزء الرابع ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٧.

(٢) د. عبد العزيز خليل بدوي ، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، طبعة ١٩٧٠ ، ص٥.

فهنا تقوم أيضاً المحكمة بإتخاذ ذات الإجراءات المترتبة على وحدة الموضوع وتصدر قرارها بتنفيذ أحد الحكمين دون الحكم الآخر<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين وشروط الحكم المكتسب درجة البتات

إن الدور المستحدث للمحكمة الإدارية العليا المتمثل بتنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين يوجب علينا البحث عن دورها في تنفيذ الحكم المكتسب درجة البتات الصادر عن تلك المحكمة مع بيان الشروط الواجب توافرها في هذا الحكم ليتم تنفيذه من قبلها.

## الفرع الأول

### دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين

إن مفهوم الحكم المكتسب درجة البتات الصادر عن محكمة قضاء الموظفين وفقاً لاختصاصاتها سواء أكان في مجال النظر في دعاوى الموظفين الخاصة بحقوق الخدمة المدنية المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠)<sup>(٢)</sup> أم اختصاصاته في المجال الانضباطي المستمدة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ، وإن صدور الحكم عن محكمة قضاء الموظفين التي حلت محل مجلس الانضباط العام وفقاً لقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ تكون مكتسبة للدرجة القطعية في حالتين :

(١) د. عبد الرحمن العلام ، المصدر أعلاه ، ص ٩ .  
(٢) المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.

**الأولى -** أن يتم الطعن بها تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً<sup>(١)</sup> ويكون القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا نتيجة الطعن باتاً وملزماً.

**الثانية -** أن تمضي المدد القانونية المقررة للطعن بأحكام محكمة قضاء الموظفين وبالتالي يكون الحكم باتاً وملزماً.

وإن المقصود بأن يكون الحكم باتاً وملزماً أنه يحوز قوة الشيء المقضي به كما أنه يكون ملزماً للكافة ولا يتوقف بتنفيذه على جهة أخرى كما أسلفنا.

وإذا ما صدر حکمان مكتسبان درجة البتات عن محكمة قضاء الموظفين وأصبح هناك تعارض أو تنازع في تنفيذهما فإن الجهة المختصة بفض هذا التنازع هي المحكمة الإدارية العليا فهي التي تقرر ترجيح أحد الحكمين وتنفيذه دون الحكم الآخر وهي تمارس اختصاصها لاعتبارها جهة تمييزية بل يكون لها حق الفصل في التنازع بأن تقرر تنفيذ أحد الحكمين حتى لا يكون هناك إنكار للعدالة.

## الفرع الثاني

### شروط الحكم المكتسب درجة البتات الصادر عن محكمة قضاء الموظفين

(١) (ج) من الفقرة (أ) من البند تاسعاً من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

هنالك شروط يجب مراعاتها لغرض فض التنازع في الأحكام الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين وبالتالي تقع ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية العليا وهذه الشروط تتمثل بالآتي :

أولاً- وحدة المحكمة.

يجب أن يكون الحكمان صادرين عن محكمة قضاء الموظفين فليس بالإمكان أن يكون هناك تنازع بتنفيذ حكمين صادرين عن ذات المحكمة مكتسبين درجة البتات. ويحدث التنازع بين الحكمين أثناء تنفيذهما فهنا يتم عرض التنازع أمام المحكمة الإدارية العليا لغرض البت فيه.

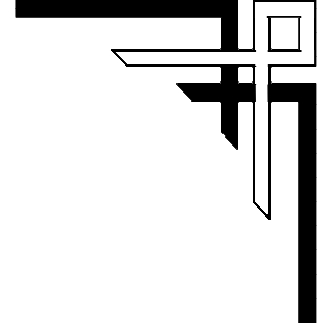
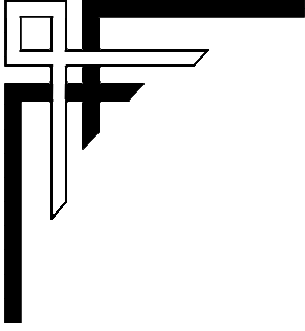
ثانياً- وحدة الموضوع.

يشترط أن يكون التنازع في تنفيذ الحكمين الصادرين عن محكمة قضاء الموظفين في ذات الموضوع أما إذا كان هناك اختلاف في موضوع كل حكم فلا يتصور مع هذه الحالة أن يكون هناك تنازع في تنفيذ الأحكام لاختلاف موضوع كل حكم. ثالثاً- وحدة الخصوم أو وجود خصم واحد.

إذا كان هناك تنازع حول تنفيذ الحكمين الصادرين عن محكمة الموظفين بين الخصوم أنفسهم أو كان أحد الخصوم طرفاً في هذين الحكمين فيكون للمحكمة الإدارية العليا الفصل في هذا التنازع حول تنفيذ الأحكام.

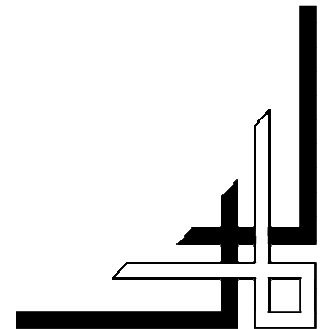
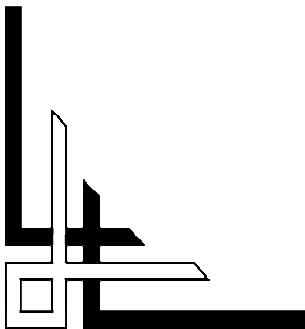
إن تناقض الأحكام يثير مسألة مهمة وهي إنكار العدالة نتيجة تناقض الأحكام في الفصل في موضوع الدعوى ويكون لصاحب المصلحة من الحكمين تقديم طلب المحكمة الإدارية العليا وهنا تتحول المحكمة الإدارية العليا إلى محكمة موضوع لتفصل نهائياً موضوع النزاع وتمارس اختصاصات محكمة التمييز عند نظر التنازع الحاصل في تنفيذ حكمين نهائيين في موضوع واحد ويعد تقديم الطلب إلى رئيس المحكمة يبلغ الطرفان به بعد تحديد جلسة قريبة لنظره يسمح للخصوم بتقديم اللوائح والمستمسكات وتصدر المحكمة قرارها بترجيح أحد الحكمين وتأمّر بتنفيذه دون الحكم الآخر وذلك بقرار مسبب<sup>(١)</sup>.

(١) المادة (٢١٧) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.



## الفصل الثاني

الطعن بالتميز أمام المحكمة الإدارية العليا



## الفصل الثاني

### الطعن بالتمييز أمام المحكمة الإدارية العليا

أسلفنا أن الطعن تمييزاً كان يتم أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بموجب قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) ثم انيط هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥)، إلا أن المشرع أنشأ للمرة الأولى في القضاء الإداري العراقي محكمة عليا أسماها (المحكمة الإدارية العليا) ومنحها صلاحية النظر في الطعون التمييزية المنصبة على أحكام محاكم القضاء الإداري ومحاكم الموظفين.

والمحكمة الإدارية العليا عند نظرها الطعون المقدمة على أحكام محاكم القضاء الإداري ومحاكم الموظفين تمارس اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، ونظراً لأهمية تلك الطعون سنتناول في هذا الفصل القرارات القابلة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا في المبحث الأول منه، أما عن المبحث الثاني سنتناول شروط وأسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

## المبحث الأول القرارات القابلة للطعن تمييزاً

إن إنشاء المحكمة الإدارية العليا في ظل القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) أنشأ هيئة جديدة أضيفت إلى تشكيلات مجلس شوري الدولة وأوكل لها اختصاص النظر في الطعون التمييزية على احكام كل من محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري لذا سنتناول في هذا المبحث القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في المطلب الأول من هذا المبحث، أما عن المطلب الثاني فقد خصصناه لبحت القرارات الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين.

### المطلب الأول القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري

قبل الولوج في بيان القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري يتعين علينا أن نبحت في تشكيل هذه المحكمة لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

يخصص الأول لبحت تشكيل المحكمة وسنبحت في الفرع الثاني اختصاصات محكمة القضاء الإداري.

### الفرع الأول تشكيل محكمة القضاء الإداري

أنشئت محكمة القضاء الإداري في العراق بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) المعدل الذي أشار إلى وصفها هيئة قضائية ثانية بجانب مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) وقد عملت هذه المحكمة على نقل القضاء الإداري العراقي إلى مصاف الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج. إذ جاء قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦)



لسنة (١٩٨٩) لينص على أن يتم إنشاء هذه المحكمة ونص على تشكيلها<sup>(١)</sup>، وتتألف المحكمة برئاسة قاض من الصنف الأول أو مستشار في مجلس شورى الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة أو من المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة<sup>(٢)</sup>، كما نص على جواز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني إلى محكمة القضاء الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة<sup>(٣)</sup>.

وقد كان القرار الذي تصدره محكمة القضاء الإداري منذ تاريخ صدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) لقانون مجلس شورى الدولة ولغاية (٢٠٠٥/٣/١٧) قابلاً للطعن به أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

ويرى البعض أن ذلك سبب حرجاً كبيراً لرؤساء محكمة القضاء الإداري كونهم قضاة من الصنف الأول ولا يتصور أن تدقق أحكامهم وقراراتهم بصفة تمييزية إلا من قضاة أعلى منهم درجة وليس من موظفين مدنيين مهما علت درجاتهم وهم أعضاء الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة، ذلك أن القرار القضائي لا يدرك أبعاده بشكل كامل إلا قاض أعلى درجة من القاضي الذي أصدره، فضلاً عن عدم وجود حيادية لارتباط الموظف المدني مهما علت درجته برئيسه التنفيذي، لذلك يرون أن إناطة الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا خطوة محمودة للمشرع<sup>(٤)</sup>.

إلا أن صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد أعاد الاختصاص إلى القضاء الإداري وقد نص على أن يتم تشكيل محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية :

(١) بدر حمادة صالح عبد الجبوري، الطعن في أحكام القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، ٢٠١٣، ص ١٧.  
(٢) المادة (٧/ثانياً) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩).  
(٣) فرح جهاد عبد السلام، الطعن تمييزاً بأحكام القضاء الإداري في العراق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، رسالة ماجستير في القانون العام، ٢٠١٤، ص ١٢.  
(٤) مدحت المحمود، القضاء في العراق، دار ومكتبة الأمير، الطبعة الثالثة ٢٠١١، ص ١٦٠.

أ- المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.

ب- منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج- منطقة الفرات الأوسط وتشمل محافظة كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في مدينة الحلة.

د- المنطقة الجنوبية وتشمل ذي قار والمنتى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة<sup>(١)</sup>.

يمكن إيراد الملاحظات الآتية على موقف المشرع العراقي :

١- لقد أحسن المشرع صنعاَ عندما أعاد الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري وذلك بإنشاء هيئة مكملة له وإبعاد المحكمة الاتحادية عن المنازعات الإدارية.

٢- إن المشرع قد عالج النقص المتمثل بوجود محكمة قضاء إداري وقضاء موظفين (حالياً) مجلس انضباط (سابقاً) في بغداد فقط من خلال نصه على تشكيل عدد من المحاكم الإدارية في مناطق العراق الشمالية والوسط والفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية وهو بذلك قد وسع من عدد المحاكم الإدارية تسهياً لإجراءات التقاضي والتقليل من عبء المراجعات المتكررة والمكلفة للمدعيين، وفي ذات الوقت التقليل من العبء عن محاكم القضاء الإداري في مركز محافظة بغداد كما كانت سابقاً في ظل قانون التعديل الثاني الذي أشار إلى تشكيل محكمة القضاء الإداري ويكون مقرها في بغداد.

إلا أنه يلاحظ ومن خلال استقراء الواقع العملي عدم تفعيل توجه المشرع بإنشاء تلك المحاكم في المناطق المذكورة ولا زال الأمر حكراً على محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في بغداد.

وإذا ما قارنا اتجاه المشرع العراقي بالقوانين المقارنة كفرنسا فإن مجلس الدولة باعتباره محكمة استئناف يمارس صفته بوصفه ثاني درجة في التقاضي في الأحكام الصادرة من

(١) المادة (٧/أولاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

المحاكم الإدارية ومحكمة المحاسبات<sup>(١)</sup>. كذلك نجد أن دور مجلس الدولة كقاضي نقض قد ازداد بصدور قانون إصلاح القضاء الإداري الصادر في (٣١/كانون أول/لسنة ١٩٨٧) الذي أنشأ المحاكم الإدارية الاستثنائية إذ تشكل بنين القضاء الإداري على درجات تقاضي بعضها يعلو البعض فالمحاكم الإدارية تمثل محاكم الدرجة الأولى من درجات التقاضي وتستأنف أحكامها في المجالات التي حددها القانون أمام المحاكم الاستثنائية وفقاً لقواعد الاختصاص الإقليمي وتكون أحكام هذه المحاكم قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة<sup>(٢)</sup>.

أما مصر قد أصدرت بموجب قانونها رقم (٢٦٢) لسنة (٢٠٠٠)<sup>(٣)</sup> والخاص بمجلس الدولة المصري الذي أعاد تنظيم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة والمحافظات الأخرى حيث قسم دوائر محكمة القضاء الإداري بالقاهرة إلى (٩) دوائر وكذلك محكمة القضاء الإداري بمحافظة بني سويف ومحكمة قضاء إداري بمحافظة الاسكندرية وتتألف من دائرتين ومحكمة قضاء إداري بمحافظة الدقهلية وتتألف من دائرتين أيضاً ومحكمة قضاء إداري بمحافظة القليوبية ومحافظة كفر الشيخ ومحافظة المنوفية ومحافظة الإسماعيلية والمحافظات الشرقية ومحافظة أسيوط ومحافظة قنا<sup>(٤)</sup>.

إن الغرض من إنشاء هذه المحاكم الإدارية هو التيسير على المتقاضين وأن المحاكم الإدارية ستكون الأقرب إليهم حيث ستكون هناك في القاهرة وأخرى في الاسكندرية فضلاً عن المحافظات الأخرى وأن المشرع أراد بذلك التخفيف عن كاهل المحكمة<sup>(٥)</sup>.

## الفرع الثاني

- (١) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٨٠.
- (٢) د. عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط(١)، سنة ٢٠١٤، ص ٦٠.
- (٣) الوقائع المصرية العدد (٢١٤) في (٢٠٠٠/٩/١٩).
- (٤) د. إبراهيم المنجي، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠١١، ص ٦١، وانظر د. إبراهيم شبيحة، القضاء الإداري، ط ٢، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٨٤.
- (٥) د. محسن خليل، القضاء الإداري، الطبعة (١٩٩١)، ص ١٩٢، وانظر د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ١٩٧٦، ص ١٥٤.

## اختصاصات محكمة القضاء الإداري

تختص محكمة القضاء الإداري في العراق بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن<sup>(١)</sup>.

ولقد تواتر العمل في العراق على استخدام لفظ أو مصطلح الأمر الإداري للدلالة على القرار الإداري سواء أكان ذلك في التشريع كما في النص أعلاه أم حتى في نطاق العمل الإداري وذلك بمراجعة بسيطة لما يصدر في دوائر الدولة والقطاع العام من قرارات إدارية بل نجد أن القضاء العراقي بدوره قد نسج على نفس المنوال فهو يستخدم العبارة نفسها<sup>(٢)</sup>.

ونجد ذلك من خلال الطعون المقدمة للمحكمة الإدارية العليا فقد تضمنت ((بأن أقام المدعي المميز د. (ل. خ. م) الدعوى أمام مجلس الانضباط العام مدعياً فيها أن المميز عليه أصدر الأمر الجامعي المرقم (...)) في (٢٣/٤/٢٠١٢) ولدى التدقيق والمداولة وجدت المحكمة الإدارية العليا في مجلس شوري الدولة أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون...))<sup>(٣)</sup>.

والقرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بهدف إحداث أثر قانوني معين في المراكز القانونية إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣). لاحظ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الإعلام (٢) رقم الاضبارة ٩/اداري/تمييز/٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٥/١/٨ (غير منشور).

(٢) د. عصمت عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٢١٧.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٣/٢٨٨) رقم الاضبارة (٥٢) //انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١) غير منشور.

(٤) د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، سنة ٢٠٠٢، ص ٣٦. وانظ د. منى رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة لمفهوم وذاتية القرار الإداري،

واشترط فيه الفقهاء أن يكون قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلى تصديق جهة أعلى أو استيفاء إجراء لاحق وأن يكون مؤثراً في المراكز القانونية<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ على النص السابق بأن المشرع العراقي قد أورد تزييداً لا موجب له عندما نص على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة (الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية) وكان الأجدر أن ينص على الولاية العامة للقضاء الإداري في النظر بصحة القرارات الإدارية لتتضوي في ظلها جميع التسميات، إذ أن الأمر والنظام كلاهما قرار إداري وأن القرار الإداري يشمل القرار الإداري الفردي والتنظيمي.

كذلك يرى جانب من الفقه بأن النص على أن يكون القرار الإداري صادراً عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام نصاً زائداً لا حاجة له وكان الأجدر بالمشرع العراقي النص على أن يكون القرار الإداري صادراً عن سلطة إدارية<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بالذكر كان هناك اتجاه يرى ضرورة التوسعة في اختصاص المحكمة بشكل أكبر لتشمل العقود الإدارية<sup>(٣)</sup>. ونحن نؤيد هذا الاتجاه لما للعقود الإدارية من خصائص تميزها من عقود الدولة التي تبرمها بوصفها شخصاً عادياً.

هذا ونلاحظ أنه إضافة لما سبق بيانه من اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية فإن صدور بعض القوانين قد أضاف لها اختصاصات جديدة كما في حالة صدور قوانين خاصة بالجنسية وقوانين خاصة بالمحافظات والاستثمار جعل نطاق المحكمة الإدارية أوسع ليشمل الآتي :

---

في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ٩١.

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة دار الفكر العربي، ١٩٨٥، ص ٢٩٦. وانظر د. منى رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٥.

(٢) د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٤٥.

(٣) د. عصمت عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٠٠.

أولاً - الطعون الخاصة بقانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة (٢٠٠٦) النافذ إذ نص على اختصاص المحاكم الإدارية في الدعوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون<sup>(١)</sup>، كذلك نص على الحق لكل من طالبي التجنس والوزير فضلاً عن وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الإدارية لدى المحكمة الاتحادية<sup>(٢)</sup>، إلا إن هذا الاختصاص بالطعن أصبح للمحكمة الإدارية العليا بعد صدور قانون التعديل الخامس.

ثانياً - الطعون الخاصة بقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل بالقانون رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٦) الذي أشار إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون تمييزاً بقرارات المحاكم الإدارية وقد قضت بذلك المحكمة الإدارية العليا بأن ((... أقام المدعي (المميز) (ج. ك. ن) الدعوى أمام مجلس الانضباط العام مدعياً فيها أن المدعى عليه إضافة لوظيفته (المميز عليه) رئيس مجلس محافظة كربلاء قد أصدر قراره بنقل المميز من مجلس محافظة كربلاء المقدسة إلى مجلس قضاء عين التمر دون سبب... ولدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً...))<sup>(٣)</sup>.

وكذلك قرارها ((... بأن أقام المميز (ع. ك. ع) الدعوى ضد المميز عليه محافظ ديالى إضافة لوظيفته مقدمة ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً...))<sup>(٤)</sup>.

ثالثاً - الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة برفض منح تراخيص الاستثمار من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة (٢٠٠٩)<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة، دار المرتضى، ٢٠١٤، ص ١٠١.

(٢) المادة (٢٠) من قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة (٢٠٠٦) النافذ.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا (٢٠١٣/٣١٠) رقم الاضبارة (٢٧٠) / انضباط / تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١ (غير منشور).

(٤) قرار المحكمة الإدارية العليا (٣٤٠) رقم الاضبارة (٣٩) / انضباط / تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٥ (غير منشور).

(٥) المادة (٢٧) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة (٢٠٠٩).

رابعاً - الطعون المقدمة بقضايا ديوان أوقاف المسيحية والاييزيدية والصابئة المندائية<sup>(١)</sup>.  
خامساً - الطعون المتعلقة بشروط اعتماد المكاتب الاستشارية والمتغيرات في مجال حماية البيئة.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تحولاً كبيراً في اختصاصات محكمة القضاء الإداري المنصوص عليها في (م/٤٧) من قانون التعديل الخامس ويتمثل في أنه لم يشر إلى الاختصاصات التي تخرج عن نطاق الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، فالتعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة قد أشار إلى أن محكمة القضاء الإداري لا تختص بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي :

أ- أعمال السيادة كالمراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.  
ب- القرارات الإدارية التي تصدر تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية.

ج- القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها.

فإذا كانت هذه الاختصاصات تخرج عن ولاية محكمة القضاء الإداري على الرغم من إقرار الفقه لعدم مشروعية استبعاد أي قرار إداري من الطعن القضائي، فإن بعض المراسيم والقرارات التي قد تنطبق عليها تلك الصفة (أي كونها أعمال سيادة) ولكن ليس بالضرورة أن يكون هذا وضعها جميعاً من ثم يجب أن تخضع للطعن فيها أمام القضاء<sup>(٢)</sup>.

ويمكن القول إن إخراج أعمال السيادة والقرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية كان بهدف منح المزيد من الصلاحيات له (رئيس الجمهورية) في ظل دستور عام (١٩٧٠) الملغى<sup>(٣)</sup>.

(١) قرار المحكمة الادارية العليا (٢٠١٣/٣٢١) رقم الاضبارة (٣٤٤) / انضباط / تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١ (غير منشور).

(٢) د. عصام البرزنجي، مجلس شوري الدولة والقضاء الإداري العراقي في العراق ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد أ ، العدد (١-٢) بغداد، ١٩٩٠، ص ١٥٤.

(٣) الفقرة ثالثاً من دستور (١٩٧٠) الملغى.

ونرى أن صدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) كان لتحقيق الانسجام والتوافق ما بين السلطات الواسعة مع صلاحيات رئيس الجمهورية ولتحسين القرارات والمراسيم الصادرة منه باعتباره رئيساً للجمهورية فضلاً عن إخراج القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية وهو في جميع الأحوال كان محلاً للانتقاد لأنه يشكل اعتداءً صارخاً على مبدأ المشروعية وحسناً فعل المشرع عندما نص في التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية من دون النص على أي استثناءات.

وبذلك نجد أن أعمال السيادة المتضمنة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية والقرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهاته تدخل ضمن رقابة محكمة القضاء الإداري حيث أن إلغاء النص الذي استثنى تلك القرارات من الطعن خير دليل على ذلك كونها تعتبر قرارات إدارية وإن صدرت عن رئيس الجمهورية فضلاً عن أن تحصينها من الإلغاء في ظل قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) ما هو إلا انعكاس للصلاحيات الواسعة والسلطات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل دستور (١٩٧٠) الملغى في حين أن التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) جاء أكثر انسجاماً مع أحكام دستور (٢٠٠٥) النافذ وما نص عليه في المادة (١٠٠) منه ((يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)).

إذ أن إلغاء الاستثناءات على اختصاص محكمة القضاء الإداري جاء انسجاماً مع أحكام الدستور النافذ وانسجاماً مع مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد فضلاً عن أن رئيس الجمهورية في ظل دستور (٢٠٠٥) هو جزء من السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

(١) المادة (٦٦) من دستور (٢٠٠٥) النافذ.



ولكن هل أن استبعاد أعمال السيادة من الطعن بالإلغاء يشمل جميع القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية؟ وبمعنى أدق هل أن القرارات والمراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية المنصوص عليها في الدستور تكون جميعها مشمولة بالطعن بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد أن الدستور قد نص على صلاحيات لرئيس الجمهورية تتعلق بشكل الدولة الخارجي وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية<sup>(١)</sup> وبالرجوع إلى قرارات محكمة التمييز وما استقر عليه القضاء العراقي من أن القرارات والمراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم لا سلطة إدارة فيباشر بمقتضى هذه السلطة العليا وكونه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور<sup>(٢)</sup> تخرج من نطاق الرقابة الإدارية وبالتالي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري كونها صدرت لتنظيم علاقة الحكومة بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو المحافظة على سيادتها في الخارج<sup>(٣)</sup>.

وواضح أن اختصاصات محكمة القضاء الإداري أصبحت واسعة بشكل أكبر فهي صاحبة الولاية العامة بالنظر في القرارات الإدارية كافة مهما اختلفت تسميتها فحتى القرارات التي تصدر تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية باعتبارها قرارات إدارية تكون خاضعة للطعن فيها أمام المحكمة بالإلغاء وإن الاستثناء الوحيد الذي نص عليه القانون

---

إذ أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور وبذلك فإن القرارات الصادرة عنه تعد قرارات إدارية وأن القول بتحسينها يعتبر خرقاً لمبدأ المشروعية وسلاح بيد الإدارة للاعتداء على حقوق الأفراد. وحسناً فعل المشرع بإلغاء الاستثناء الوارد على تحسينها من الطعن بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري.

(١) المادة (٧٣) من الدستور العراقي النافذ لسنة (٢٠٠٥).

(٢) المادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ لسنة (٢٠٠٥).

(٣) ماجد نجم عيدان ، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين لسنة (٢٠٠٠) ص ٨٢ ، ود . محمد مصطفى حسن ، دعوى الإلغاء والقوانين المانعة من الطعن مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد الرابع لسنة (٢٠٠٠)

هو القرارات التي حدد القانون مرجعاً للطعن فيها فلا تكون عرضة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري.

إن هذا الاتجاه للمشرع العراقي هو خطوة هامة وتحول بيّن في اختصاص القضاء الإداري يجعله الرقيب العام على سلطة الإدارة.

وبالرجوع إلى القوانين المقارنة نجد أن نظرية أعمال السيادة كانت أيضاً انعكاساً لحقبة تاريخية معينة حيث أن القضاء الإداري الفرنسي أخرج أعمال السيادة من ولايته لأسباب يغلب عليها الطابع التاريخي وقد عرفت هذه النظرية بمعايير متعددة تبعاً للتطورات التي طرأت خلال المراحل التاريخية التي مر بها مجلس الدولة الفرنسي فقد أتبع تارة معيار الباعث السياسي ومعيار طبيعة العمل الصادر من الإدارة والتفرقة بين ما يعد من أعمال الإدارة وما يعد من أعمال الحكم تارة أخرى وأخيراً تم حصر أعمال السيادة في نطاق ضيق ومحدود<sup>(١)</sup>.

أما في مصر فإن أعمال السيادة قد تم تحصينها من الطعن بالإلغاء بموجب نص المادة (١١) من قانون مجلس الدولة ويرى الفقه في مصر أن إخراج أعمال السيادة وهي بطبيعتها أعمال إدارية من اختصاص مجلس الدولة المصري يعد افلاساً جزئياً لمبدأ المشروعية لا يمكن السكوت عليه. كذلك أنها سلاح خطير في يد السلطة التنفيذية تمكنها من التحلل من حكم القانون والخروج عليه عن مبدأ المشروعية وعدم الاعتداد به فهي تعد امتهاناً لمبدأ سيادة القانون بإجازتها عدم الخضوع لقانون وإطلاق يد السلطة التنفيذية دون قيد أو رقيب عليها وهي تستبيح الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة دون أن يكون لهؤلاء حق منازعة هذا السلاح الخطير بالدفاع عن حقوقهم وحررياتهم المسلوبة أمام القضاء<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد مصطفى، دعوى الإلغاء والقوانين المانعة من الطعن، مجلة إدارة قضايا الحكومة،

العدد الرابع لسنة ٢٠٠٠، ص ١٠.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة المرافعات الإدارية، مطبعة منشأة

المعارف، دون سنة طبع، ص ٣٨٤.

ومما تقدم يتضح أن الطعن تمييزاً في فرنسا يكون بأحكام مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة نقض يكون بنظر الطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية الاستثنائية المتضمنة المنازعات الانتخابية ودعاوى إلغاء الأنظمة وقرارات محكمة المحاسبات والمحاكم المختصة بنظر المعاشات الحربية ومحاكم تقدير أضرار الحرب والمجلس الأعلى لمصادرة الكسب غير المشروع<sup>(١)</sup>.

أما في مصر قد نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري على أن حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا تكون عن الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### القرارات الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين

استكمالاً لبيان الولاية الموضوعية للمحكمة الإدارية العليا، والأحكام التي تخضع للطعن فيها تمييزاً لا بد من بيان القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين والتي يمكن الطعن فيها تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك بعد بيان تشكيل محكمة قضاء الموظفين في الفرع الأول من هذا المطلب واختصاصات محكمة قضاء الموظفين في الفرع الثاني منه.

## الفرع الأول

### تشكيل محكمة قضاء الموظفين

نص قانون التعديل الخامس على تشكيل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من

(1) Gustave Deiser, Droit administratif general edition 2, Dalloz 2002,

أورده أ. د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٢) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).

المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الشمالية والوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية<sup>(١)</sup>.

كما نص القانون على جواز تشكيل محاكم أخرى لقضاء الموظفين في مركز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>.

كما اجاز القانون انتداب القضاة من الصنف الأول إلى محاكم قضاء الموظفين بترشيح من مجلس القضاء الأعلى<sup>(٣)</sup>.

ولنا على هذه النصوص القانونية الملاحظات الآتية :

**أولاً -** أن تعبير محكمة قضاء الموظفين قد حل محل مجلس الانضباط العام وهذه خطوة محمودة للمشرع العراقي عندما عمل على تغيير التسمية من مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين حيث أن إبقاء التسمية الأولى قاصرة على احتواء أعمال المجلس كافة فضلاً عن أنه لا يختص بنظر الدعاوى الخاصة بقانون الانضباط العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ بل تمتد اختصاصاته لتشمل دعاوى حقوق الخدمة المدنية ثم أن التسمية السابقة توحى بوجود مجلس لا يعدو في حقيقته جهة إدارية ذات اختصاص قضائي في حين أنه أصبح محكمة فعلاً.

**ثانياً -** حسناً فعل المشرع العراقي عندما نص على تشكيل محاكم لقضاء الموظفين في المناطق الشمالية والوسط والفرات الأوسط والجنوبية ذلك تسهياً لإجراءات التقاضي وتيسيراً على المتقاضين هذا من جانب ومن جانب آخر تقليل العبء على المحكمة من زخم الدعاوى المرفوعة أمامها فضلاً عن سرعة إنجاز المعاملات المرفوعة أمامها ودون تأخيرها خاصة وأن الموظفين يمثلون الشريحة الأوسع ومنازعاتهم كثيرة، وإن لم يتم التشكيل حتى الساعة.

(١) المادة (٧/أولاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) .  
(٢) المادة (٧/ثانياً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) .  
(٣) المادة (٧/ثالثاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) .

**ثالثاً -** إن النص على تشكيل محكمة قضاء الموظفين من المستشارين أو انتداب قضاة من الصنف الأول أو الثاني بترشيح من مجلس القضاء الأعلى يجب أن يعاد النظر فيه كونه يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات وتدخلاً بعمل القاضي الإداري حيث أن اختصاصات القاضي العادي تختلف عن اختصاصات القاضي الإداري وكان الأجدر إبقاء تشكيل المحكمة على المستشارين أو نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري دون النص على انتداب القضاة بترشيح من مجلس القضاء الأعلى. ويرى البعض أن إسناد مهمة الفصل في المنازعات الإدارية للقضاء العادي قد يؤدي إلى إساءة تفسير قواعد القانون العام بواسطة القضاة ذوي التكوين المدني<sup>(١)</sup>.

لقد مرت محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) بمراحل عدة قبل صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ وكما يأتي :

**المرحلة الأولى -** بدأت عام (١٩٣٣) حيث عهد إلى ديوان التدوين القانوني وظائف مجلس الانضباط العام وفي عام (١٩٨١) تشكل مجلس الانضباط العام من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل ويكون الرئيس من بين قضاة محكمة التمييز أو المستشارين في مجلس شوري الدولة أو من قضاة الصنف الأول ويكون العضوان من بين قضاة الصنف الأول في الأقل والمشرفين العاميين والمستشارين والمدراء العاميين في وزارة العدل<sup>(٢)</sup>.

**المرحلة الثانية -** عام (١٩٨٥) صدر القرار رقم (٤٨١) الذي نص على جواز الطعن في قرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمحكمة التمييز خلال مدة (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ به ويعد قرار محكمة التمييز وقرار مجلس الانضباط غير المطعون فيه خلال تلك المدة نهائياً وملزماً<sup>(٣)</sup>.

(١) د. وهيب عباد سلامة، مصدر سابق ، ص ٩٠.  
(٢) قرار منشور برقم (١٧١٧) بالوقائع العراقية بعدها (٢٨٦٥) في (٤/١٩٨٢/١٩٨٢). وانظر د. حنان محمد القيسي وصفاء حسين الشمري، مصدر سابق، ص ١٨.  
(٣) قرار منشور برقم (١١١٧) منشور في جريدة الوقائع العراقية بعدها (٣٠٤٥) في (١١/٥/١٩٨٥).

**المرحلة الثالثة - عام (١٩٨٩) صدر القرار بالرقم (١٠٥) الذي أجاز الطعن تمييزاً في قرار مجلس الانضباط العام لدى محكمة استئناف بغداد خلال مدة (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ به ويعد قرار محكمة الاستئناف نهائياً وملزماً.**

**المرحلة الرابعة - عام (١٩٩١) فقد أصبحت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة جهة الطعن بقرارات مجلس الانضباط العام ويكون قرار المجلس غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً<sup>(١)</sup>.**

ويرى جانب من الفقه أن محكمة القضاء الإداري هي جزء من مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) وأن محاولة إخراجها في مرحلة من المراحل من مجلس شوري الدولة وجعل الطعن في قراراته تارة أمام محكمة التمييز وتارة أمام محكمة الاستئناف هو خطوة غير محمودة من المشرع<sup>(٢)</sup> وحسناً فعل المشرع بأن أعاد ارتباط محكمة قضاء الموظفين لمجلس شوري الدولة وأن تغيير تسميته محكمة قضاء الموظفين كان مشروعاً مقدماً إلى مجلس شوري الدولة منذ عام (١٩٩٩) وتم الأخذ بهذه التسمية بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ مع جعل الطعن بقراراته أمام المحكمة الإدارية العليا.

أما المحاكم الإدارية في فرنسا فيترأسها رئيس له نائب أو نائبان وعدد من الأعضاء ويعين رؤوساء المحاكم الإدارية والأعضاء بمراسم تصدر بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة وزير العدل وتخضع أحكام هذه المحاكم في المنازعات الإدارية للطعن أمام المحاكم الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة وفقاً للقانون وتختص هذه المحاكم بدعاوى التسوية الخاصة بالموظفين العموميين في ترقيةاتهم ومعاشاتهم ومدد خدمتهم<sup>(٣)</sup>.

(١) قرار منشور برقم (٤٨١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٣١٨٨) في (١٩٨٨/٢/٢٨).

(٢) د. عصمت عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٣١٢.

(٣) د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٩٦، وانظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٨٠، وانظر أيضاً د. عصام علي الدبس، مصدر سابق، ص ٦٠.

أما في مصر فإن ما يقابل محكمة قضاء الموظفين المحاكم التأديبية بحدود معينة باعتبار أن التأديب في مصر قضائي وتمارسه محاكم التأديب، أما المجلس فيراقب قرارات الإدارة الانضباطية في العراق<sup>(١)</sup>.

وتتكون هذه المحاكم من :

١- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا وما يعادلهم وتشكل كل منها من ثلاثة مستشارين.

٢- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس مجلس يعاون رئيس المجلس في القيام على شؤونها<sup>(٢)</sup> ويكون مقر المحاكم الأولى القاهرة .. أما الثانية فيكون مقر انعقادها القاهرة والاسكندرية<sup>(٣)</sup>، وكان جميع الموظفين يحاكمون سابقاً تأديبياً أمام مجالس التأديب وتؤلف هذه المحاكم من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضويه اثنين من النواب على الأقل، وتطور بعد ذلك النظام التأديبي في مصر ليكون نظاماً إدارياً وعمل المشرع المصري على اشراك عنصر قضائي مع العنصر الإداري التابع للإدارة العاملة في أمر تشكيل المحاكم التأديبية<sup>(٤)</sup> وتكون الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم التأديبية قابلة للطعن بطريق النقض أمام المحكمة الإدارية العليا<sup>(٥)</sup>.

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ ، ص ١٣٧ - ١٣٨ ، وانظر د. حسين عثمان محمد عثمان ، القضاء الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠ ، ص ١٥٤ - ١٥٥ .

(٢) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).

(٣) النشرة التشريعية المصرية العدد السابع يوليو (١٩٧٣) ص ٢٠ ، وانظر د. أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤٦ .

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي في القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الثالثة ، ١٩٦٦ ، ص ٧١ ، وانظر د. محسن خليل ، القضاء الإداري ، بيروت طبعة ١٩٩١ ، ص ٢٠١ ، وانظر أيضاً بلال أمين زين الدين ، التأديب الإداري ، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي ، طبعة (١) ، سنة ٢٠١٠ ، ص ٢٥ .

(٥) د. سليمان الظماوي ، مصدر سابق ، ص ١٤٦ ، وانظر د. ماهر صالح علاوي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. إبراهيم طه الفياض ، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم اشكالات النزاع بينهما ، بيت الحكمة ، بغداد آذار ، ١٩٩٩ ، ص ١٠٨ ، وانظر

## الفرع الثاني اختصاصات محكمة قضاء الموظفين

تختص محكمة قضاء الموظفين بنظر المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون مجلس شورى الدولة وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ وعليه فإن اختصاصات هذه المحكمة تشمل مجال انضباط موظفي الدولة ومجال حقوق الخدمة المدنية وكما سيأتي بيانه :  
أولاً- اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال الخدمة المدنية.

تختص محاكم قضاء الموظفين بنظر المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين فيما يتعلق بحقوقهم في مجال الخدمة المدنية وقد نص قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على اختصاصها للفصل في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها<sup>(١)</sup>.

إن اختصاص محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) في هذا المجال يكون بنظر المنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين واحتساب القدم للترفيه واحتساب مدة ممارسة المهنة عند التعيين وإعادة التعيين والاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة وإعادة الموظف إلى وظيفته السابقة في فترة التجربة والاستقالة. ويكون للمحكمة ذات الولاية الممنوحة للمجلس سابقاً إذ لها ولاية القضاء الكامل التي لا تقف عند مجرد إلغاء القرار وإنما ترتب جميع النتائج القانونية على ذلك. ويرى جانب من الفقه أن ذلك لا يمنع من أن يكون طلب رافع الدعوى مقتصرًا على إلغاء القرار المطعون منه وللمحكمة إلغاء القرار إذا وجدته غير مشروع<sup>(٢)</sup>.

ثانياً- اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال انضباط موظفي الدولة.

سمير يوسف البهي ، عضو مجلس الدولة ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) ، لسنة (١٩٧٨) ، طبعة ١٩٩٥ ، ص ٣٧٤ .

(١) المادة (٧ / تاسعاً / أ) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

(٢) د. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٦٥ .



تختص محكمة قضاء الموظفين علاوة على اختصاصاتها في مجال الخدمة المدنية في النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ<sup>(١)</sup>، ويكون لمحكمة قضاء الموظفين وهي تنظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات الواردة في المادة (الثامنة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والمتضمنة (لفت النظر / الإنذار / قطع الراتب / انقاص الراتب / تنزيل الدرجة / الفصل / العزل) أن تقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغاؤها<sup>(٢)</sup>. ويشترط قبل تقديم الطعن أمام المحكمة التظلم من القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون نص على أن لا تسمع الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام بخصوص العقوبات الانضباطية بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه إذا كان داخل

(١) المادة (١٥ / البند ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ.

(٢) المادة (١٥ / الفقرة ١) المعدلة بالقانون رقم (٥) لسنة (٢٠٠٨) قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ.

(٣) يلاحظ قرار المحكمة الإدارية العليا المتضمن ((أن الفقرة ج من البند تاسعاً من المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ تجيز الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الادارية العليا في مجلس شوري الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها، لذا قرر رد اللائحة التمييزية شكلاً لتقديمها خارج المدة القانونية المذكورة، وكذلك قرار رقم الاعلام ٣٩٦، رقم الاضبارة ٢٠٢/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ ويلاحظ قراراتها بذات المضمون أيضاً قرار رقم الاعلام ٢٠١٣/١٤٩ رقم الاضبارة ١٥٠/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٥ وقرارها رقم الاعلام ٣٩٣ رقم الاضبارة ١٦٨/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها ٣٨٦ رقم الاضبارة ٦٠/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها رقم الاعلام ٣٩٠ رقم الاضبارة ١٢٣/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها ٤٠٤ رقم الاضبارة ٣٢٨٥/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها رقم الاعلام ٢٠٣/٢٩٧ رقم الاضبارة ٨٦/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١ وقرارها رقم الاعلام ٢٠١٣/٢٩٩ رقم الاضبارة ٩٨/انضباط تمييز/٢٠١٣ رقم الاضبارة ٩٩/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١ وقرارها رقم الاعلام ٢٠١٣/٣٠١ رقم الاضبارة ١١٢/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١.

العراق و(٦٠) ستون يوماً إذا كان خارجاً<sup>(١)</sup>، ويعد القرار الإداري غير المطعون فيه خلال المدة القانونية باتاً ونهائياً<sup>(٢)</sup>.

وتراعي محكمة قضاء الموظفين عند النظر بالطعن المرفوع أمامها أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون وتكون جلساتها سرية<sup>(٣)</sup>. كما نص القانون على أن يتم الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية والعقوبات الانضباطية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغة<sup>(٤)</sup>، ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً<sup>(٥)</sup>.

ومما تقدم يتبين لنا أن القرارات القابلة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا تتضمن كافة القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري وكذلك القرارات الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين سواء أكانت القرارات الصادرة في مجال الخدمة المدنية والقوانين الخاصة بها أم قرارات محكمة قضاء الموظفين في مجال العقوبات الانضباطية.

(١) المادة (٧/تاسعاً/ب) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.  
(٢) الفقرة (٤/أ) من المادة (١٥) المعدلة بالقانون رقم (٥) لسنة (٢٠٠٨) قانون التعديل الأول لقانون مجلس الانضباط العام.  
(٣) الفقرة (٥) من المادة (١٧) المعدلة بالقانون رقم (٥) لسنة (٢٠١٣) النافذ والفقرة (٧/حادي عشر) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) المعدل.  
(٤) المادة (٧/تاسعاً/ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.  
(٥) المادة (٧/تاسعاً/د) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

## المبحث الثاني

### أسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا

أشار قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ إلى سريان أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة (١٩٧٩) وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة (١٩٨١) في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون<sup>(١)</sup>.

ونظراً لعدم وجود قانون للإجراءات الإدارية فيما يخص الإجراءات الإدارية بشكل عام وإجراءات الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بشكل خاص لذا يتم الرجوع إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل النافذ لتحديد من هم الخصوم بالطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا في العراق وما هي الشروط التي يجب توافرها فيهم عند تقديمهم الطعن، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث. بيان الخصوم بالطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا في المطلب الأول أما في المطلب الثاني فسنتناول أسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

## المطلب الأول

### الخصوم بالطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا

الخصوم في الطعن بالتمييز هم من كانوا خصوماً في الدعوى أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه. وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر أيضاً لذا سنتناول في هذا المطلب الخصوم في دعوى الطعن تمييزاً والشروط التي يجب أن تتوافر فيهم وهي وحدة الخصم وشرطي الصفة والمصلحة، وكما سيأتي بيانه :

## الفرع الأول

(١) الفقرة الحادي عشر من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

## وحدة الخصم في دعوى الطعن تمييزاً

بالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية العراقية النافذ يلاحظ أن المادة (٢٠٣) منه أشارت إلى أن (للخصوم أن يطعنوا بطريق التمييز في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف أو محاكم البداية). لذا فإن من لم يكن خصماً أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه لا يقبل منه الطعن به تمييزاً حتى وإن كان الحكم ماساً في حقوقه<sup>(١)</sup> فصفة الطاعن (المميز) يجب أن تكون واحدة في جميع مراحل الدعوى فمثلاً الولي والوصي والوكيل أو متولي الوقف يجب أن يميزوا الحكم بذات الصفة التي رفعوا بها الدعوى ابتداءً<sup>(٢)</sup>. ومن ثم فإن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يتم من قبل المدعي (المميز) أو المدعى عليه (المميز عليه) فضلاً عن الشخص الثالث الذي يدخل إلى الدعوى أو يدخل فيها من قبل أطرافها أو من قبل المحكمة التي نظرت بالدعوى وتأثر مركزه القانوني من الحكم الصادر فيها، ونرى أن بعض القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية قد منحت هذه الهيئات صلاحية خاصة بتحريك دعاوى الفساد المالي والإداري ابتداءً فيكون لهذه الهيئات بعد ذلك بأن تطعن بالقرار تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا سواء أكانت مميزاً أم مميزاً عليه وهذا ما أشار إليه قانون هيئة النزاهة<sup>(٣)</sup> وقانون ديوان الرقابة المالية<sup>(٤)</sup>. مما تقدم يتضح أن الخصم (المميز) يجب أن يكون خصماً في الطعن الأولي.

وفي فرنسا فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون القائم بالطعن طرفاً في القضية وأن يكون منتفعاً بالطعن أي تكون له صفة ومصحة في رفع الدعوى فضلاً عن ضرورة توقيع صحيفة الطعن من محامٍ مقبول أمام محاكم النقض والإدارة العليا<sup>(٥)</sup>.

(١) د. سيد أحمد محمود أحمد، النقض الجزئي للأحكام، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٣٦.

(٢) عبد الرحمن علام، شرح قانون المرافعات المدنية العراقية، ج ٢، وزارة العدل، بغداد ١٩٩٠، ص ١٤٤.

(٣) ينظر المواد (١١ و١٤) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) المعدل النافذ.  
(٤) ينظر المادة (١٥ / ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل النافذ.

(٥) د. جيهان محمد إبراهيم جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر ٢٠١٣، ص ١١٥.

وفي مصر يجب أن يكون المميز طرفاً في الخصومة التي صدر فيها الحكم المطعون فيه، أي أن الطاعن يجب أن يكون خصماً في الدعوى المرفوعة أمام المحاكم ابتداءً وبذات الوصف<sup>(١)</sup>. وكذلك الحال للأشخاص المعنوية فيما يرفع منها أو عليها من طعون تمييزية أمام المحكمة الإدارية العليا فيتعين لصحة الإجراء أن تباشر إدارة قضايا الدولة بأسم صاحب الحق في تمثيلها أي إضافة لوظيفته<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### شرط الصفة في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا

أشارت المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ إلى وجوب أن يكون الطاعن تمييزاً ذا أهلية للتقاضي أو مخولاً السلطة القانونية بالنسبة لمن ينوب عنه، فنص القانون على ضرورة تمتع الطرفين كلاهما بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بالدعوى والأوجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق.

واستناداً لذلك يعد الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا غير مقبول إذا لم يكن الشخص متمتعاً بالأهلية اللازمة للتقاضي وهي (أهلية الأداء) وهي الأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى<sup>(٣)</sup> لذلك يشترط في الشخص الطبيعي الذي يقدم الطعن أن تكون له أهلية للتقاضي وهي بلوغ سن الثامنة عشرة كاملة ومتمتعاً بقواه العقلية<sup>(٤)</sup>.

أما إذا لم يكن صاحب الحق ذا أهلية كاملة وجب أن ينوب عنه من يمثله شرعاً وقانوناً فإذا كان الطاعن (المميز) نائباً عن صاحب الحق فيجب أن يكون قدم الطعن ضمن حدود السلطة المخولة له اتفاقاً أو قانوناً كالوكيل بالخصومة الذي يجوز له تقديم الطعن تمييزاً في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين

(١) د. أسامة روبي عبد العزيز ، الأحكام والأوامر وطرق الطعن فيها ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٩ ، ص ١٢٣ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، دون سنة طبع ، ص ٣٠٨ - ٣٠٩ .

(٣) د. عبد المجيد الحكيم، مصادر الالتزام، بغداد ١٩٦٩ ص ١١٥ .

(٤) المادتان (٩٣، ١٠٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) المعدل.

بحق موكله إذ إن الوكالة تخول الوكيل والقيم نيابة عن القاصر المحجور عليه وهذا ما أستقر عليه القضاء العراقي<sup>(١)</sup>.

أما عن الشخص المعنوي الممثل بدوائر الدولة كالوزارة أو المحافظة أو الجامعة فكي تنطبق عليه صفة أهلية التقاضي أمام المحاكم ومنها المحكمة الإدارية العليا فيجب أن يكون هناك نص قانوني يمنحه الشخصية المعنوية ويمارس بموجبها حق التقاضي ومنها الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا ويكون ذلك من خلال ممثله القانوني إذ لكل شخص معنوي يعبر عن إرادته وهذا ما نصت عليه المادة (١/٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٩) لسنة (١٩٦٠) المعدل النافذ بقولها ((يكون لكل شخص معنوي ممثل عن إرادته)).

هذا وتعد أهلية التقاضي من النظام العام وعلى هذا الأساس يجوز للمحكمة الإدارية العليا أن تنتظر في صحة قرارات وأحكام محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين المطعون فيها تمييزاً أمامها من تلقاء نفسها ولو لم يدفع بها الخصوم أمام المحكمة ومن ثم يبطل الحكم الصادر في الدعوى وجميع الإجراءات المترتبة عليه إذا ثبت أن أحد الخصوم لم يكن متمتعاً بالأهلية.

وهذا ما قرره الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة من أن ((مجلس الانضباط العام قرر إلغاء الأمر الإداري الصادر عن المميز (المدعى عليه) إضافة لوظيفته والمتضمن إعفاء المميز عليه (المدعى) من مسؤولية إدارة مديرية الوقف الشيعي في مدينة الصدر دون أن يتحقق من الوصف القانوني لإشغال المميز عليه (المدعى) لهذه الوظيفة وعنوانه الوظيفي لأن إشغال المميز عليه (المدعى) بصورة الوكالة وليس الأصالة لذا قررت الهيئة نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام للسير فيها وفق ما تقدم))<sup>(٢)</sup>.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧١/اتحادية/التمييز/٢٠٠٨) الصادر في ١٩/١١/٢٠٠٨ مشار إليه في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) ، المجلد الثاني نيسان ٢٠١١ ، ص ٢٥٨.  
(٢) قرار رقم (٢٠١٣/٤٤) رقم الاضبارة (٣ / انضباط / تمييز / ٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/١/٣١) غير منشور.

ومن أمثلتها كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ((... ولدى استقراء نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) وجد أن المادة (١) منه بينت في إحدى فقراتها أن المقصود بالمجلس هو مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية، ونصت الفقرة (أولاً) من المادة (٢) من أن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وحيث أن المادة (٢٢) من القانون المذكور قد نصت على أن لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري وبذلك يكون لمجلس المحافظة شخصية معنوية وأن رئيس المجلس هو الذي يمثله وأن خصومتهم تحققت عند إقامة الدعوى وكان على المحكمة الدخول في أساس الدعوى وإصدار الحكم وفق ما يتراءى لها لذا قرر نقض الحكم...))<sup>(١)</sup>.

وكذلك قرارها الصادر في (٢٢/١٠/٢٠٠٦) ((أن دعوى المدعي واجبة الرد لكون مستشار السيد وزير النقل لشؤون الطيران إضافة لوظيفته لا يصلح أن يكون خصماً في الدعوى لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية لأن الخصم هو السيد وزير النقل إضافة لوظيفته))<sup>(٢)</sup>.

وفي فرنسا تعد الصفة من الشروط الجوهرية عند تقديم الطعن في الدعاوى الإدارية ويقصد بالصفة أن يتمتع مقدم الطعن بالأهلية عند إقامة الطعن وهي تسمى أهلية الطعن أو أهلية التصرف وقد قرر قانون تنظيم القضاء الإداري الفرنسي الأحكام التي تتعلق بصفة الطاعن بنصوص المواد (٤٣١، ٨١١)<sup>(٣)</sup>.

أما في مصر فقد حدد قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) شرط الصفة ذلك في صدد تنظيم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عندما نص في المادة (٢٣) منه على ((يقصد بذوي الشأن هم أطراف الدعوى الأصليين والمتدخلون في الدعوى من ناحية أخرى)) كذلك نصت المادة (٢١١) من قانون المرافعات المصري على

(١) قرار المحكمة رقم (١١٦ اتحادية / تمييز / ٢٠٠٩) الصادر في (٢٠٠٩/١٠/١٢).  
(٢) قرار المحكمة رقم (١١٨ / اتحادية / تمييز / ٢٠٠٩) الصادر في (٢٠٠٩/١٠/١٢) قرارات المحكمة الاتحادية، مصدر سابق، مجلد ثاني، ص ٣٤٢.  
(٣) د. جيهان إبراهيم جادو، مصدر سابق، ص ٨٠.

أنه ((لا يجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه)) ومفاد هذا النص أن المحكوم عليه يكون هو صاحب الصفة والمصلحة في الطعن لأنه هو وسيلته الوحيدة لتصحيح الخطأ الواقع إذ إن الطعن يتيح له أن يبدي أمام المحكمة الإدارية العليا ما كان يمكنه إبدائه أمام المحكمة المطعون في حكمها<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

## شرط المصلحة في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا

أشار قانون المرافعات المدنية رقم (١٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل النافذ إلى شرط المصلحة فنص على أن يشترط في الدعوى ((أن يكون للمدعي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومحققة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هنالك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بزوي الشأن))<sup>(٢)</sup>.

وبالرجوع إلى قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) لقانون مجلس شورى الدولة نجده قد نص على أن ((تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بزوي الشأن...))<sup>(٣)</sup>.

ويتضح من ذلك أن من الشروط اللازمة لصحة دعوى الطاعن (المميز) في طعنه توافر المصلحة فلا دعوى بغير مصلحة وأن المصلحة هي مناط الدعوى وشرط لقبول طعنه في الحكم<sup>(٤)</sup>.

(١) د. أحمد محمود جمعة ، الطعون الاستئنافية أمام محاكم مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، سنة ١٩٩١ ، ص ٨٠ .  
(٢) المادة (٦) من قانون المرافعات المدنية .  
(٣) المادة (٧/رابعاً) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) .  
(٤) عبد الرحمن العلام ، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ص ٨٩ .



والمصلحة هنا يراد بها الفائدة المادية أو الأدبية التي يفيدها الطاعن (المميز) من قرار المحكمة في مسألة قانونية معينة فصل فيها الحكم المطعون فيه فصلاً ضاراً به، فلا تكون للطاعن مصلحة إذا كان الحكم لم يقض بإلزامه بشيء، فالطعن بالتمييز لا يقبل إلا من المحكوم عليه مدعياً كان أو مدعى عليه<sup>(١)</sup>، وقد عبرت عن ذلك المادة (١٦٩) من قانون المرافعات المدنية بقولها ((لا يقبل الطعن في الأحكام إلا ممن خسر الدعوى..)).

والقانون لم يعرف المصلحة في ظل القضاء العادي والقضاء الإداري إلا أن الفقه عرفها بأنها ((المنفعة التي يحصل عليها المدعي من التجائه للقضاء))<sup>(٢)</sup>.

وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بقرارها بأنه ((ولدى النظر على القرار التمييزي وجد أنه صحيح وموافق للقانون لأنه قضى برد دعوى المميز باعتبار طلبه أنصب على أمر غير متحقق ولا توجد مصلحة حالة ومتحققة أو حتى محتملة))<sup>(٣)</sup>. وهذا ما استقرت عليه أفضية المحكمة الإدارية العليا<sup>(٤)</sup>.

إلا أن التساؤل يثور هل أن المشرع العراقي اشترط استمرار المصلحة لغاية انتهاء الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا ؟

بالرجوع إلى نصوص قانون المرافعات المدنية نجدها نصوصاً مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه وعليه فالمشرع العراقي قد اشترط استمرار المصلحة في الدعوى لحين انتهاء الدعوى والغاية من ذلك هي لتقليل القضايا المعروضة على القضاء إذ يجب ألا تشغل المحاكم بالدعاوى التي لا تعود من إقامتها فائدة لأن الفائدة هي الباعث على رفع الدعوى وعلى الطعن في الحكم تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا وقد أستقر قضاء الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قبلها على ذلك.

(١) د. عبد الرزاق عبد الوهاب، الطعن في الأحكام بالتمييز في قانون المرافعات المدنية، دار الحكمة، ١٩٩٩، ص ٢٤٤.

(٢) د. ضياء شيت خطاب، الوجيز في شرح قانون المرافعات المدنية، مطبعة العاني، بغداد ١٩٧٣، ص ٩٧.

(٣) د. عصام البرزنجي، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٤) لاحظ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٦، رقم الاضبارة (١٠) إداري/تمييز/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٥/١/١٥ غير منشور.

كذلك نرى أن محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام) رفضت قبول الاستمرار بنظر الدعوى لزوال المصلحة التي تم قبول إقامة الدعوى بموجبها لانقضاء السبب<sup>(١)</sup>.

أما موقف الفقه فقد تباين إذ يرى جانب من الفقه أن تخلف شرط المصلحة أثناء نظر الدعوى لا يجوز أن يؤثر على قبولها نظراً للطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء وهدفها الحفاظ على مبدأ المشروعية ورقابة واحترام الإدارة له، وأن القول باشتراط المصلحة وبقيائها لنهاية الدعوى أي الطعن تمييزاً قد يساوي دعوى الإلغاء بالدعوى العادية ولا يكون القضاء رقيباً على عمل الإدارة<sup>(٢)</sup>.

أما الجانب الآخر من الفقه فيشترط توافر المصلحة وقت رفع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها ويحتج أصحاب هذا الرأي بأن دعوى الإلغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها وجود المصلحة التي يجب أن يستمر توافرها حتى الفصل في الدعوى<sup>(٣)</sup>.

ويتضح من ذلك أن المصلحة واستمرارها يعد شرطاً عند النظر في الطعون تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا<sup>(٤)</sup>.

ومما تقدم نستنتج أن خصائص المصلحة الواردة بنص القانون هي :

١- أن تكون المصلحة معلومة - والمراد بذلك أن تكون مصلحة الطاعن المميز معلومة غير مجهولة فهي تحدد عند النظر بالأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا فيجب أن يكون محل الطعن معلوماً ومحددًا تحديداً نافياً للجهالة بحيث يستطيع الطاعن أن يحدد وصفه ومحتواه وتاريخ صدوره<sup>(٥)</sup>. كما اتجه القضاء الإداري في العراق إلى ضرورة أن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة، ومثال ذلك أن يكون لعضو

(١) قرار مجلس الانضباط العام (الملغى) رقم (٦٩) لسنة (٢٠٠٥) الصادر بتاريخ (٢٨/٢/٢٠٠٥) غير منشور.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٣٤٠.

(٣) د. عبد المنعم أحمد الشرقاوي ، نظرية المصلحة في الدعوى ، الطبعة الأولى ، مكتبة عبد الله وهبة ، ١٩٧٤ ، ص ٣٨٥.

(٤) أ.د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٧٥.

(٥) د. عصام البرزنجي ، مصدر سابق ، ص ١٦٣.

المجلس المحلي مصلحة مباشرة من الطعن بقرار تعيين خلف له وقد أفتى مجلس شورى الدولة في قراره ذي العدد (٢٠٠٧/٨٣) في (٢٠٠٧/١٢/١٦) بأن شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى غير متوفر في تولى هيئة النزاهة الطعن في القرارات التي تصدر من الموظفين أمام محكمة القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

٢- أن تكون المصلحة حالة محققة وممكنة - أي أن يكون للطاعن مصلحة معلومة قائمة أي أن حق رافع الطعن قد أعتدي عليه بالفعل أو جعل نزاع بصدده<sup>(٢)</sup> فيجب أن يكون الحق المطعون فيه غير معلق على شرط أو مضاف إلى الأجل كذلك لا يصح أن تكون المصلحة غير ممكنة<sup>(٣)</sup> ومع ذلك أجاز القانون أن تكون هناك مصلحة محتملة وهي التي من شأنها دفع ضرر الطاعن أو جلب مصلحة فيكفي أن يكون هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن<sup>(٤)</sup> وبذلك يمكن أن تعرف المصلحة في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بأنها تمكين الطاعن المميز سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً من حماية مركزه القانوني الذي لحقه ضرر نتيجة صدور قرار من محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين.

أما في فرنسا فقد نصت أحكام قانون تنظيم مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة توافر شرط المصلحة للطاعن عند تقديمه للطعون الإدارية القضائية بصفة عامة سواء أكان طعنًا بالاستئناف أم النقض أم التماس إعادة النظر ووصفها شرطاً لقبول الطعون وذلك بأن يكون مقدم الطعن هو صاحب المصلحة الوحيد في إلغاء أو تعديل الحكم<sup>(٥)</sup>، والمصلحة في الدعوى هي المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى

(١) قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، مصدر سابق ، ص ٢٣٦ .  
(٢) د. سعدون ناجي القشطيني ، شرح قانون المرافعات المدنية دراسة تحليلية في شرح قانون المرافعات المدنية ، الجزء الأول ، مطبعة المعارف ، سنة ١٩٧٢ ، ص ١١٣ .  
(٣) مدحت المحمود ، شرح قانون المرافعات المدنية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العلمية ، المكتبة القانونية ، الطبعة الثالثة ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ١٥ .  
(٤) صالح إبراهيم الميثوني ، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ، رسالة ماجستير كلية القانون ، جامعة بغداد ١٩٩٤ ، ص ٢٤٥ . وانظر أيضاً أ.د. غازي فيصل مهدي ، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل العدد الثاني ٢٠٠١ ، ص ٨٢ - ٨٣ .  
(٥) د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٤٩٦ .

طلبه<sup>(١)</sup> وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على الاكتفاء بتوفر المصلحة وقت رفع الدعوى وعدم اشتراط استمرارها إلى وقت الفصل فيها.

ولابد من الإشارة إلى أن المصلحة في نطاق الدعاوى المدنية ودعاوى القضاء الكامل لا بد أن تستند إلى حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء للمركز القانوني لرافع الدعوى أما في نطاق دعوى الإلغاء فإن المصلحة تعني أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار دون حاجة إلى الاستناد إلى حق مكتسب الطعن فيكفي أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتية له أي أن يمس القرار المطعون فيه حالة قانونية خاصة لرافع الدعوى تجعل له مصلحة في الطعن فيه بالإلغاء لذا نجد أن شرط المصلحة أكثر اتساعاً في دعوى الإلغاء من الدعاوى الأخرى وذلك بسبب طبيعة الإلغاء<sup>(٢)</sup>.

فالحق المكتسب للطاعن يبحث عنه في مجال القضاء المدني فهي في ظل القضاء الإداري لا يشترط استنادها إلى الحق للطاعن مما أدى إلى اتساع ميادينها بوصفها دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري بذاته بقصد حماية مبدأ المشروعية<sup>(٣)</sup>.

ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أشتراط المصلحة عند رفع الدعوى وعدّ وجودها شرطاً لقبول دعوى الإلغاء ولم يشترط استمرارها لحين الفصل في الدعوى، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد وسيلة للدفاع عن مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة فضلاً عن أنها ترمي إلى تحقيق المصلحة الشخصية لرافع الدعوى.

عليه جاء في قرار لمجلس الدولة الفرنسي ((بأن الابن لا يمكنه الطعن لمجرد صدور قرار إبعاد والده عن البلاد ولكن على العكس من ذلك يجوز للأب أن يعترض بمقتضى المصلحة على قرار يسمح بتغيير اسم ابنه))<sup>(١)</sup>.

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥٤ . وانظر د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ١١٢.

(٢) د. سامي جمال ، الدعوى الإدارية ، الطبعة الثانية عشر ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣ ، ص ٨١-٨٢ ،

و د. مازن ليلو ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢ .

(٣) د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .

أما في مصر فإن ثمة قولاً في مجال التقاضي يحكم جميع أنواع المنازعات إدارية كانت أم مدنية ألا وهو ((أن لا دعوى بلا مصلحة))، ولقد نص على هذا المبدأ في قانون المرافعات المصري ((لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون فيه لصاحبه مصلحة قائمة يقرها القانون))<sup>(٢)</sup>.

كما نص قانون مجلس الدولة المصري على منع قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية<sup>(٣)</sup>.

وقد أصدرت محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ (١٩٨٤/٤/٣٠) أنه ((وإن كان لا يشترط في المصلحة المشرعة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أصدره القرار الإداري المطعون فيه كما هو الحال في دعوى التعويض بل يكفي بأن يمس القرار الإداري حالة قانونية ما بالطاعن))<sup>(٤)</sup>.

ولقد استقر مجلس الدولة المصري على أن يشترط توافر المصلحة عند رفع الدعوى وفي الغالب اتجه إلى استمرار المصلحة إلى حين الفصل في الدعوى<sup>(٥)</sup>.

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بضرورة توافر المصلحة عند رفع الدعوى واستمراره حتى صدور حكم نهائي فيها وقضت بأنه لما كان الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يعيد طرح النزاع برمته شكلاً وموضوعاً لتتنزل فيه صحيح حكم القانون وبما للقاضي الإداري من هيمنة إيجابية كاملة على إجراءات الخصومة فيملك توجيهها وتقتضي شروط قبولها واستمرارها دون أن يترك ذلك لإرادة الخصوم في الدعوى ومن بين ذلك شرط المصلحة وصفة الخصوم<sup>(٦)</sup>.

**(1) Contentieuse administratif marie C. E Sect. 22 Nov, 1963 Dalme de Polignac chi, 2006 Rec P. 164 .**

- نقلاً عن د. جيهان جادو، مصدر سابق، ص ٨٠ .
- (٢) د. فؤاد العطار القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٦١٦ .
- (٣) المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) .
- (٤) د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٥٥ .
- (٥) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية السنة الثالثة عشر القاعدة رقم (٤٤) رقم الحكم بجلسة ٢٤ ، ديسمبر ، كانون الأول ، ١٩٩٦ في القضية رقم ١٣١ لسنة ٩ ، ص ٤٥٩ .
- (٦) إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري شرح قانون مجلس الدولة في ضوء أحكام الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا ، الجزء الخامس ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٤ ، ص ٣٨ .



## المطلب الثاني

### أسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا

بعد أن تتوافر الشروط الشكلية في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا يتم بعد ذلك النظر في الأسباب التي تؤدي إلى الطعن تمييزاً.

ف نجد أن القاضي الإداري في الحالة الأولى يقضي ببرد الدعوى لعدم توافر شروطها من الناحية الشكلية، أما في الحالة الثانية فإنه يقضي بإلغاء القرار المطعون فيه إذا توافرت فيه أسباب الإلغاء التي دفعت الخصم إلى الطعن بالدعوى تمييزاً أمام المحكمة. وقد وردت أسباب الطعن بنص المادة (٧) الفقرة خامساً من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) وهي ذات الأسباب الواردة في نص المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل على اعتبار أنه المرجع فيما لم يرد فيه نص خاص في القانون أعلاه.

وهذه الأسباب هي :

- ١- إذا كان الحكم قد بني على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله.
- ٢- إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص.
- ٣- إذا وقع في الإجراءات الأصولية التي اتبعت عند رؤية الدعوى خطأ مؤثر في صحة الحكم.
- ٤- إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من قام مقامهم وحاز درجة البتات.
- ٥- إذا وقع في الحكم خطأ جوهري.

## الفرع الأول

### إذا كان الحكم قد بني على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله

إن مفهوم المخالفة الواردة بقانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل المقصود بها مخالفة القانون بالمعنى الواسع فلا يقصد بالقانون هو ما تصدره السلطة التشريعية من نصوص وقوانين بل تشمل مخالفة الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية التي تصدر تسهياً لتنفيذ القانون.

فالأصل هنا وجود قاعدة قانونية أيّاً كان مصدرها وإن مخالفة هذه القاعدة يؤدي إلى نقض الحكم ويجب أن ترد هذه المخالفة في منطوق الحكم فإذا جاء مخالفاً للقانون فلا يهم ما يرد في أسبابه من أخطاء قانونية طالما أن النتيجة واحدة هي مخالفة القانون<sup>(١)</sup>.

لذلك نجد أن لعيب مخالفة القانون مدلولاً واسعاً ليشمل مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله.  
أولاً- مخالفة الحكم للقانون.

ويقصد به أن يكون الحكم المطعون فيه المميز قد اغفل أو ترك العمل بنص قانوني صريح كأن تجتهد محكمة قضاء الموظفين بإصدارها حكماً على الرغم من وجود نص قانوني صريح يبين كيفية الحكم في الدعوى<sup>(٢)</sup>.

ويقصد بالمخالفة المقصودة في مخالفة منطوق الحكم للقانون أن تقع في منطوق الحكم أو أسبابه. أما إذا كان المنطوق صحيحاً ومتفقاً مع القانون فلا مخالفة يمكن أن توجه إلى الحكم<sup>(٣)</sup>. ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه ((لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المعترض (المميز) قد وجهت له عقوبة لفت النظر استناداً إلى احكام الفقرة (أ) من البند ثانياً من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة

(١) د. مفلح عواد القضاة ، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي الطبعة الأولى ، الإصدار الأول ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص٣٧٧.

(٢) د. قيس عبد الستار عثمان ، رقابة مجلس شورى الدولة على الأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري ، ص٧٦.

(٣) د. مصطفى محمود الشربيني ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٦ ، ص١٢٨.



والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية وقد سبق لمجلس الانضباط العام أن أصدر قراره بإلغاء الأمر الإداري المعترض عليه لكون تشكيل اللجنة التحقيقية مخالف للقانون وتم نقض القرار بالقرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة لكون تشكيل اللجنة التحقيقية موافق للقانون وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية واتباعاً لقرار التمييز أصدر قراره برد الدعوى وتطبيق عقوبة لفت النظر المفروضة فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ على هذا القرار أن قرار مجلس الانضباط العام جاء مخالفاً لأحكام القانون حيث أنه اعترض على تشكيل اللجنة التحقيقية وقضى بأن تشكيلها مخالف للقانون ولدى الطعن به تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا قررت تأييد حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة التي قررت نقضه حيث **أن تشكيل اللجنة التحقيقية موافق للقانون.**

وكذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه غير صحيح مخالف للقانون ذلك أن المدعي يطعن في أمر نقله من شركة توزيع المنتجات النفطية / هيئة الفرات الأوسط / فرع الديوانية إلى شركة الحفر العراقية، وحيث أن التحقيق الإداري مع المدعي أسفر عن معاقبته انضباطياً بعقوبة تنزيل الدرجة عن المخالفة المنسوبة إليه، وحيث أن نقل الموظف الذي يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة في تسيير المرفق العام هو ذلك الذي تقتضيه المصلحة العامة ولا يلحق ضرراً مادياً أو معنوياً بالموظف وإلا فإنه يكون بمثابة عقوبة مقنعة تشير إلى تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، وحيث أن نقل المدعي من مقر عمله في الديوانية إلى شركة الحفر العراقية في البصرة يلحق به ضرراً مادياً لتكبدته تكاليف النقل من محافظة إلى أخرى ومعنوياً يتمثل في ابتعاده عن عائلته، وحيث أن مجلس الانضباط العام لم يراع وجهه النظر القانونية المتقدمة مما أخل بصحة

(١) قرار المحكمة الادارية العليا رقم الإعلام ٤٢٧ رقم الإضبارة ٩٢ / انضباط / تمييز / ٢٠١٣ تاريخه ٢٠١٣/١٠/١٠ (غير منشور).

القرار المميز، لذا قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام لملاحظة ما تقدم والاحتفاظ بالرسم التمييزي للنتيجة))<sup>(١)</sup>.

كذلك قرارها ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون. حيث أن محكمة قضاء الموظفين قررت إلغاء الأمر الوزاري المرقم (٣٠١٦٤) في ٢٠١٢/١١/١٣ الصادر من المميز (المدعى عليه) المتضمن نقل المميز عليه من معهد التدريب النفطي في البصرة إلى شركة ناقلات النفط العراقية في البصرة وذلك لصدور عقوبة ضده عن الفعل المنسوب إليه وأن الأمر ألحق به آثاراً مادية ومعنوية ورغم أن النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة إلا أن الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق الضرر بالموظف وحيث أن هذا النقل كان بمثابة عقوبة مقنعة وقد ألحق ضرراً بالمميز عليه ولم يستند على أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة. وحيث أن محكمة قضاء الموظفين قررت إلغاء الأمر الإداري المرقم (٣٠١٦٤) في ٢٠١٢/١١/١٣ والأمر الإداري المرقم (٣٧٩٨) في ٢٠١٢/١١/٢٩ وإعادة المدعى إلى موقع عمله في معهد التدريب النفطي في البصرة. لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز))<sup>(٢)</sup>.

ثانياً- الخطأ في تطبيق القانون أو عيب في تأويله.  
إن الخطأ في تطبيق القانون يقصد به تطبيق قاعدة قانونية على دعوى لا تنطبق عليها أو تطبيقها عليها بصورة تؤدي إلى مخالفة تلك التي أرادها المشرع<sup>(٣)</sup>.

ومن ذلك نجد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية عند نظرها الطعن المقدم من قبل المميز الذي أشارت فيه ((لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون وذلك أن المعارض يطعن بعقوبة التوبيخ وقد تبلغ بالأمر في

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٣٧٩، رقم الاضبارة ١٤٥/انضباط تمييز/٢٠١٣

بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٩ (غير منشور).

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٤٤٨، رقم الاضبارة ٤٢٨/قضاء

الموظفين/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/١١/٧.

(٣) د. عبد الرزاق عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٢٠١١/١/٢) وتظلم منه في (٢٠١١/١/٤) ولم يتم الرد على التظلم وأثار دعواه في (٢٠١١/٣/٦) وقد قرر مجلس الانضباط العام رد الدعوى على اعتبار إقامتها خارج المدة القانونية المنصوص عليها في البند (ثالثاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) الذي نص على ((يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد رفضاً للتظلم)).

لاحظت المحكمة أن تاريخ (٢٠١١/٣/٤) يصادف يوم (جمعة) وتاريخ (٢٠١٣/٣/٥) هو يوم (سبت) وهما عطلتان رسميتان وحيث أن المدعي أقامها في تاريخ (٢٠١١/٣/٦) لذا تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية استناداً إلى نص الفقرة (٢) من المادة (٢٥) من قانون المرافعات المدنية لذا قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام للدخول في موضوع الدعوى وإصدار القرار في ضوء ما يتراءى له من أسباب<sup>(١)</sup>.

ويتضح من هذا القرار أن حكم مجلس الانضباط العام قد بني على سمة الخطأ في تطبيق القانون وتفسير القاعدة القانونية.

كذلك ما قضت بها المحكمة الإدارية العليا من أنها ((لدى عطف النظر على الحكم المميز المتضمن عزل المميز من الوظيفة لتقديمه شهادة دراسية مزورة وحيث إن هناك تناقضاً في الكتب الصادرة.. في موضوع صحة صدور الشهادة الدراسية من الكلية المذكورة بكتاب يبين عدم صحة الشهادة الصادرة من الكلية وآخر يؤيد صحة صدور الشهادة وحيث إن مجلس الانضباط العام قد أصدر قراره برد الدعوى دون الوقوف على حقيقة كون الشهادة مزورة أم لا.. فيكون قراره غير صحيح ومخالفاً للقانون لذا تقرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفقاً للقانون))<sup>(٢)</sup>.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٩٨ / ٢٠١٣) رقم الاضبارة (٩٤ / انضباط تمييز/

٢٠١٣) تاريخه ٢٠١٣/٨/٢١ (غير منشور).

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٤٢٧ رقم الاضبارة ٩٢٥/انضباط تمييز/٢٠١٣

بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١٠ (غير منشور). ولاحظ القرار رقم الاعلام (١١) رقم الاضبارة ١٥/إداري/تمييز/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٢ (غير منشور).

وهذا القرار يدل أيضاً على أن من أسباب الطعن لمخالفة القانون وتجدر الإشارة إلى وجود أخطاء شكلية في القرار وهي النص على لفظ مجلس الانضباط العام والعودة بعد ذلك والنص على محكمة قضاء الموظفين في حين أن لفظ قضاء الموظفين قد حل محل مجلس الانضباط العام بموجب التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ<sup>(١)</sup>.

وقد أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها المتضمن ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شوري الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعية (المميزة) تعمل قاضية ونائب مدعي عام في رئاسة الادعاء العام وقد منحت إجازة الأمومة الخاصة البالغة سنة واحدة (ستة أشهر براتب وستة أشهر بنصف راتب) بموجب الأمر الإداري المرقم (٢٢٦٩٥) في ٢٠١٢/١١/٦ وأن المدعى عليه / إضافة لوظيفته امتنع عن صرف مخصصات الخطورة لها خلال تمتعها بالإجازة وصرفها لشهر واحد فقط استناداً إلى توجيهات وزارة المالية بكتابها المرقم (٣٣٧٧٤) في ٢٠٠٨/٩/٨ المتضمنة صرف مخصصات الخطورة المهنية المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وحيث أن المدعية لا تخضع لهذا القانون وإنما تخضع لقانون رواتب القضاة وأعضاء الإِدعاء العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٨، وحيث أن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٨٨٢) في ١٩٨٧/١١/٢٩ نص على أن (تعتبر إجازة الأمومة المقررة للأمم الموظفة براتب تام لمدة ستة أشهر الأولى وبنصف راتب لمدة الستة أشهر التالية) وحيث إن تعبير الراتب التام ينصرف إلى الراتب مع المخصصات وحيث أن النص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه وحيث أن تعليمات وزارة المالية تعد تعديلاً للقانون وهذا غير جائز، وحيث أن مجلس الانضباط العام قد جانب الصواب وقضى بخلاف ذلك فيكون قراره غير صحيح ومخالف للقانون تقرر نقضه وإعادة الدعوى إلى المجلس للسير فيها وفقاً لما تقدم))<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (٩) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.  
(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم الاعلام ٤٣٤ رقم الإضراب ٣٩٣/انضباط/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١٠. ولاحظ قرار المحكمة الادارية العليا رقم الاعلام ٣٣٥، رقم الاضراب

وكذلك يلاحظ قرارها ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك لأن المميّزة (المدعية) ادعت في دعواها بأن المميز عليه (المدعى عليه) أصدر أمراً يقضي بعزلها من الوظيفة من تاريخ ٢٠٠٨/٤/١ وطعننت بالأمر المذكور لدى مجلس الانضباط العام فأصدر المجلس حكمه المرقم (٢٠١٠/ج/٣٣٠) في ٢٠١١/٨/٢٨ بإلغاء أمر العزل وإعادتها إلى الوظيفة، فقدمت طلباً لاحتساب فترة إعادها من الوظيفة من ٢٠٠٨/٤/١ إلى غاية ٢٠١٢/٢/١٣ خدمة لأغراض الترفيع والعلوّة والراتب والتقاعد فرفضت دائرتها ذلك، لذا طلبت الحكم باحتساب تلك الفترة للأغراض المذكورة فحكم المجلس بصرف رواتب الموما إليها من تاريخ اعتراضها على قرار العزل لدى مجلس الانضباط العام في ٢٠١٠/١١/٢٨ إلى تأريخ مباشرتها الوظيفة في ٢٠١٢/٢/١٤ ورد الدعوى بالباقي من الطلبات، وترى المحكمة أن المبدأ الذي تبناه مجلس الانضباط العام في حكمه المميز باحتساب رواتب الموظف الذي ألغى القضاء قرار عزله من تاريخ إقامة دعوى الإلغاء لا سند له من القانون ويخرج عن تواتر الأحكام التي استقر عليها قضاؤه لذلك لأن يستحق الموظف المعزول بقرار عزل غير صحيح وقد ألغاه القضاء عند الطعن به أمامه، رواتب الفترة التي نُحّي فيها الموظف عن الوظيفة وتعد تلك الفترة خدمة للأغراض كافة ذلك لأن قرار العزل غير الصحيح والملغى بحكم قضائي يصبح كأن لم يكن وتمحى آثاره على الموظف، وحيث أن مجلس الانضباط العام لم يراع حين فصله في الدعوة ما تقدم، قررت المحكمة نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين التي حلت محل المجلس للسير فيها وفق ما تقدم))<sup>(١)</sup>.

٣١/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٥ ، وقرارها رقم الاعلام ٤٣٢ ، رقم الاضبارة ٢٨٤/انضباط تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١٠ وقرارها رقم الاعلام ٣٧١ ، رقم الاضبارة ٧٨/انضباط تمييز/ ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها رقم الاعلام ٤٣٥ ، رقم الاضبارة ٣٩٤/انضباط/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١٠ وقرارها رقم الاعلام ٣٦٨ ، رقم الاضبارة ٧٤/انضباط / تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٩ .  
(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٤٢٣ ، رقم الاضبارة ٣٥٣/انضباط/تمييز/ ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣ .

كذلك ما قضت به في قرارها ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن المميز عليه (المدعي) يطعن بامتناع المميز (المدعى عليه) من صرف رواتب الإجازات المتراكمة لشموله بإجراءات المساواة والعدالة وصدور الأمر الإداري المرقم (٢٣٨٣٤) وليس (٢٣١٣٤) في ٢٠١٢/٥/٦ المتضمن إحالته إلى التقاعد من تاريخ بلوغه السن القانوني في عام ٢٠١٠ وحيث أن امتناع المميز من عدم منح المميز عليه رواتب الإجازات المتراكمة التي يستحقها وفقاً لأحكام القانون لا سند له من القانون وحيث أن مجلس الانضباط العام بالحكم المميز قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بالزام المميز (المدعى عليه) بصرف رواتب الإجازات المتراكمة للمميز عليه (المدعى) بما لا يتجاوز (١٨٠) يوماً، لذا قرر تصديق الحكم المميز))<sup>(١)</sup>.

أما في فرنسا فقد نص القانون على عيب مخالفة القانون كأحد أسباب الطعن<sup>(٢)</sup>.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم الاعلام ٢٠١٣/٣٤٧، رقم الاضبارة ٣٨١/انضباط/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٥. وانظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٤٠١، رقم الاضبارة ٢٣٤/انضباط/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ وقرارها رقم الاعلام ٣٧٦، رقم الاضبارة ٣٨٩/انضباط/تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٩.

(٢) نص القانون الفرنسي على أن حالات الطعن بالتمييز هي :

- ١- مخالفة القانون.
- ٢- مخالفة الإجراءات الشكلية التي يترتب على عدم مراعاتها البطلان.
- ٣- عدم الاختصاص.
- ٤- تجاوز السلطة.
- ٥- التناقض في الأحكام.

وهذه العيوب لم تظهر دفعة واحدة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وإنما مرت بمراحل تطور طويل فأول ما ظهر منها عيب عدم الاختصاص ثم عيب الشكل ثم عيب الغاية ثم عيب المحل وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً وأسباب الطعن بالإلغاء تعد في مجملها من اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي.

أما في مصر فقد تم تحديد هذه الأسباب بنصوص تشريعية إذ نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) على أنه ((يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية :

- ١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على المخالفة أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
- ٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
- ٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

وفي مصر فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن القرارات الإدارية التي تولد مركزاً قانونياً ذاتياً لا يجوز حجبها متى صدرت صحيحة وإذا كانت مخالفة لأحكام القانون فقد استقر القضاء بمجلس الدولة على أنها تتحصن بمضي (٦٠) ستين يوماً من تاريخ صدورها استقراً للأوضاع وتحقيقاً للصالح العام ما لم تكن قد صدرت بناءً على غش أو تدليس من صاحب الشأن فإنها لا تنقيد بالقواعد الخاصة بتحصين القرارات الإدارية فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وإذا كانت القرارات الفردية غير مشروعة فالقاعدة أن يتم سحبها من قبل الإدارة بحكم القانون إلا إن دواعي المصلحة العامة تقضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً فإن هذا القرار يستقر عقب فترة من الزمن وهذا يسمى تحصين القرارات الإدارية والغاية منه عدم المساس بالمراكز القانونية المكتسبة<sup>(١)</sup>، فأجاز المشرع المصري في هذه الحالة الالتجاء إلى مجلس الدولة ونص على أنه يعد في حكم القرارات الإدارية رفض أو امتناع السلطة الإدارية عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص

الاختصاص بمعناه العام هو تعيين الجهة القضائية التي خولها القانون الفصل في المنازعات، وقواعد الاختصاص هي التي تحدد المنازعات التي تدخل في ولاية كل محكمة ويقسم الاختصاص إلى ثلاثة أنواع هي الاختصاص الوظيفي والاختصاص النوعي والاختصاص المكاني<sup>(٣)</sup>.

(١) طعن رقم (٣٩٦٤) لسنة (٤٤ق) إدارية عليا جلسة (٢٠٠٢/٢/٩) قرار منشور في الوسيط الإداري ، مصدر سابق ، الجزء الثالث ، ص٣٣٦ .  
(٢) طعن رقم (٧٦٠٢) لسنة (٤٦ق) إدارية عليا جلسة (٢٠٠٥/٤/٥) قرار منشور في الوسيط الإداري ، مصدر سابق ، الجزء الثالث ، ص٣٣٥ .  
(٣) مدحت المحمود ، شرح قانون المرافعات المدنية ، الطبعة الثانية المكتبة القانونية ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص٤٢ .

إن صدور القرار على خلاف قواعد الاختصاص يجعله معيباً بعبء عدم الاختصاص أي عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأنه يدخل ضمن اختصاص سلطة أخرى<sup>(١)</sup> ويتعلق هذا العيب بالنظام العام<sup>(٢)</sup> ويترتب على ذلك أن المحكمة تقضي من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها بنظر النزاع.

ويعرف أيضاً بأنه أهلية المحكمة بنظر الدعوى ويراد به أيضاً القواعد التي تحدد المنازعات والقضايا والمسائل التي تدخل في سلطة كل محكمة<sup>(٣)</sup>.

والاختصاص في مجال المرافعات على أنواع نتناول بيانها في التفصيل الآتي :  
أولاً- الاختصاص الوظيفي :

هو بحث ما هو من اختصاص المحاكم وما هو خارج اختصاصها من نزاعات<sup>(٤)</sup>، أو هو تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى<sup>(٥)</sup> أو تحديد ولاية كل جهة قضائية بنظر الدعوى<sup>(٦)</sup>.

والأصل أن المحاكم المدنية في العراق كانت هي صاحبة الولاية العامة على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية وتختص بالفصل في المنازعات كافة إلا ما استثني بنص خاص<sup>(٧)</sup> وبعد صدور قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة الذي أنشأ محاكم القضاء الإداري، جاء هذا التعديل بعدد كبير من الاستثناءات التي ترد على ولاية هذه المحكمة إلا أنه وبعد صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) تم إلغاء النصوص الخاصة بمنع المحاكم الإدارية من النظر بما يسمى بأعمال السيادة أو القرارات التي تصدر تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وهذا ينسجم وأحكام الدستور العراقي النافذ

(١) د. محمد ماهر أبو العينين ، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، دراسة تحليلية للاتجاهات الحديثة والمتطورة ومقارنتها بالاتجاهات القديمة، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٢٤.

(٢) د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٩ ، ص ٧٢.

(٣) د. سعدون ناجي القشطيني، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٤) د. مدحت المحمود، مصدر سابق ، ص ٤٢.

(٥) د. حلمي محمد النجار ، أسباب الطعن بطريق النقض ، دراسة مقارنة الجزء الثاني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى بيروت سنة ٢٠٠٤ ، ص ٢٨.

(٦) د. احمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية والتجارية ، الطبعة الرابعة عشر ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة ١٩٨٦ ، ص ١٧٣.

(٧) المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل ((تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة..)).



لسنة (٢٠٠٥) وتحديداً نص المادة (١٠٠) منه، إلا أن صدور هذا القانون لم يمنع من وجود استثناءات على اختصاص محاكم القضاء الإداري في نظر بعض المنازعات نظراً لوجود نصوص قانونية خاصة نظمت طرق الطعن فيها وهذا ما أشار إليه البند رابعاً من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) الذي أشار إلى أن ((تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات... التي لم يعين مرجع للطعن فيها...)).

وبذلك نجد أن هذه الاستثناءات تخرج من اختصاص المحكمة الإدارية العليا في نظر الطعون التمييزية الخاصة بها. وتتمثل هذه الاستثناءات بالآتي :

**أ- الدعاوى التي يختص بها القضاء العادي بنص القانون.**

ومن ذلك ما نص عليه قانون التضمين رقم (١٢) لسنة (٢٠٠٦) النافذ وتعليمات تسهيل تنفيذه رقم (٣) لسنة (٢٠٠٧) إذ نصت المادة الخامسة منه ((تختص المحاكم المدنية بالنظر في الطعون المرفوعة من قبل المضمنين)) في حين أن قرار التضمين هو قرار إداري يصدر من الوزير المختص والأصل العام يقضي بأن يتم النظر به من قبل المحاكم الإدارية إلا أن نص المادة المذكورة قد حدد المحاكم العادية كجهة اختصاص بنظر الطعون الخاصة به دون أن يكون هناك تظلم أمام الإدارة.

أما في فرنسا فنجد أن المشرع قد أخرج المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء الإداري بنص القانون واحالها إلى القضاء العادي ومن أمثلة ذلك دعاوى التعويض عن الأضرار الناتجة عن الشغب والمرفوعة ضد الأشخاص المعنوية والدعوى الخاصة بالضرائب غير المباشرة، وكذلك دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي تقع في المدارس العامة.

أما في مصر فقد أخرج المشرع المصري المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والإدارة بشأن عقار أو منقول من اختصاص القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

**٢- المنازعات المتصلة بالأعمال التي تباشرها الإدارة بأساليب القانون الخاص.**

(١) د. سالم راشد العلوي ، مبدأ المشروعية ، ديوان المظالم في الدولة الإسلامية ، مجلس الدولة الفرنسي مجلس الدولة المصري محكمة القضاء الإداري سلطنة عمان الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ٢٠٠٩ ، ص ٢١٠ .

ومثال ذلك ما نصت عليه تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة (٢٠١٤) إذ تهدف هذه التعليمات إلى توضيح المبادئ العامة لتنفيذ العقود الحكومية التي تبرمها دوائر الدولة والقطاع العام في مجالات الأشغال العامة والتجهيز للسلع والخدمات المختلفة والعقود الاستشارية<sup>(١)</sup> ونطاق سريانها على العقود كافة التي تبرمها الجهات التعاقدية الحكومية<sup>(٢)</sup>، وتكون المحاكم المختصة هي جهة الفصل بموضوع النزاع مع الأخذ بنظر الاعتبار القانون الواجب التطبيق لفض هذه النزاعات<sup>(٣)</sup>.

ويتضح مما تقدم أن المحاكم العادية هي جهة الفصل في النزاع على الرغم من كون العقد الذي تبرمه الدولة هو عقد إداري كون الإدارة طرفاً فيه ومن عقود القانون العام إلا أننا نجد أن الاختصاص يكون للمحاكم العادية لا للمحاكم الإدارية.

أما المشرع الفرنسي فقد استبعد المنازعات الناشئة عن نشاط المرافق الاقتصادية التي تخضع لأحكام القانون الخاص ولرقابة القضاء العادي، أي أنها تخرج من نطاق القضاء الإداري إلى القضاء العادي<sup>(٤)</sup>.

وقد اخرج المشرع المصري المنازعات الناشئة عن قرارات لجان تحديد الأجرة طبقاً لقانون إيجار المساكن من اختصاص القضاء الإداري إلى القضاء العادي بالقانون رقم (٤٩) لسنة (١٩٧٧) ورقم (٣٦) لسنة (١٩٨١)<sup>(٥)</sup>.

### ٣- المنازعات التي حدد القانون مرجعاً للطعن فيها.

ومثال ذلك النصوص الواردة في بعض القوانين العراقية ومنها قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) وقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٨) المعدل وقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والأعمال الإرهابية رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٩) المعدل وقانون مؤسسة السجناء

(١) المادة (١) من تعليمات العقود الحكومية رقم (١) لسنة (٢٠١٤) النافذة. المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٢٥ في ٢٠١٤/٦/١٦ المصحح رقمها من (١) الى (٢) بموجب بيان تصحيح. المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٣٢٨ في ٢٠١٤/٧/٧.

(٢) المادة (٢) من تعليمات العقود الحكومية رقم (١) لسنة (٢٠١٤) النافذة المشار إليها في أعلاه. (٣) الفقرة (ج) من البند أولاً من المادة (١١) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة (٢٠١٤) المنشورة بالوقائع العراقية عدد ٤٣٢٨ في ٢٠١٤/٧/٧.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٧٣.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

السياسيين رقم (٤) لسنة (٢٠٠٦). فجميع القوانين السابقة يكون الطعن بأحكامها أمام محاكم البداة أو التمييز أو اللجنة المشكلة لغرض النظر في الطعون المقدمة بشأنها على حسب الأحوال، وكالاتي :

#### أ- قانون التقاعد الموحد.

شكل هذا القانون مجلساً يسمى (مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين) يتولى النظر في الاعتراضات المقدمة في شأن القرارات التي تصدرها الهيئة في قضايا التقاعد<sup>(١)</sup>. كما أشار هذا القانون إلى أنه للمعترض أو المعترض عليه أو من يمثلها قانوناً أن يطعن بقرار المجلس لدى محكمة التمييز الاتحادية خلال (٦٠) ستون يوماً من تاريخ تبليغه به ويكون قرار المجلس غير المطعون فيه والقرار التمييزي الصادر نتيجة الطعن باتاً<sup>(٢)</sup>.

وواضح من ذلك أن جهة الفصل في قرارات التقاعد (وهي قرارات إدارية) هي لجنة خاصة فضلاً عن أن محكمة التمييز هي الجهة المختصة بنظر الطعون وبالتالي لا تكون المحكمة الإدارية العليا مختصة بنظر قضايا المتقاعدين.

#### ب- قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة.

حدد هذا القانون جهة التمييز بـ (هيئة التمييز) وصرح بأنها الهيئة المختصة في محكمة التمييز بتطبيق قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة<sup>(٣)</sup>. على أن يكون الاعتراض على القرارات الصادرة أمام هيئة التمييز خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ المشمول بالقرار أو اعتباره مبلغاً بحسب قواعد التبليغ الواردة في قانون المرافعات المدنية. ج- قانون إعادة المفصولين السياسيين.

شكل هذا القانون لجنة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء تختص بالنظر في الطعون التي يقيمها المفصولون السياسيون<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٢٩) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٦٤) الصادر في (١٠/أذار/٢٠١٤).

(٢) البند ثالثاً من المادة (٣٠) من قانون التقاعد المشار إليه في أعلاه.

(٣) المادة (١) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٨) المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) في (١٧/١/٢٠٠٨).

(٤) المادة (٨) من قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة (٢٠٠٥) المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٥) في (١٧/١/٢٠٠٦).

#### د- قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية.

أسس هذا القانون لجنة مركزية لتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية<sup>(١)</sup>. وقضى بأن هذه اللجنة تختص بالبت في الاعتراضات على توصيات اللجان الفرعية التي رفعها المتضررون أو ذوهم أو وزارة المالية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيلها في واردة اللجنة<sup>(٢)</sup>.

#### هـ- قانون مؤسسة الشهداء.

صرح هذا القانون بأن تكون محاكم البداية الجهة المختصة في نظر النزاعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون على أن يكون قرار محكمة البداية هذا قابلاً للتمييز أمام محاكم الاستئناف بصفتها التمييزية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار أو اعتباره مبلغاً<sup>(٣)</sup>.

مما سبق يتبين لنا أن المشرع قد حدد مرجعاً للطعن في كل هذه الحالات السابقة ومسلك المشرع هذا غير موفق وذلك لأنه أدى بطبيعة الحال إلى إخراجها من ولاية القضاء الإداري الذي يفترض أن يكون صاحب الولاية العامة في نظرها. أما في القوانين المقارنة فقد أشار المشرع الفرنسي إلى إخراج المنازعات الخاصة بالضمان الاجتماعي والمنازعات المتعلقة بالاسم والأهلية والجنسية من اختصاص القاضي الإداري إلى اختصاص المحاكم العادية وكذلك الحال بالنسبة للمشرع المصري<sup>(٤)</sup>.

#### ثانياً- الاختصاص النوعي :

يقصد بالاختصاص النوعي تلك القواعد التي تعين أصناف المحاكم ودرجاتها واختصاص كل منها في نظر نوع من أنواع الدعاوى أو تبعاً لطبيعتها أو تبعاً لقيمتها، فلكل محكمة من المحاكم ولاية محددة لنظر نوع أو أكثر من الدعاوى.

(١) المادة (٣) من قانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٩) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٠) في (٢٠٠٩/١٢/٢٨).

(٢) المادة (٥) من قانون تعويض المتضررين المشار إليه سابقاً.

(٣) المادة (١٠) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة (٢٠٠٦) المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٨) في (٢٠٠٦/٣/٦).

(٤) د. حسين عثمان، مصدر سابق ، ص ٢٥٤.

ولا تستطيع تخطي هذه الولاية ويعد الاختصاص النوعي من النظام العام ويستطيع الخصم التمسك به في أية حالة تكون عليها الدعوى<sup>(١)</sup>.

ويشترط في الطعن التمييزي كسبب لمخالفة قواعد الاختصاص النوعي ألا يكون قد أثير في المرحلة الأولى للدعوى وقضي برفضه<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً- الاختصاص المكاني :

ويقصد بها القواعد التي يتعين بمقتضاها المحكمة التي لها سلطة النظر بالدعوى من بين المحاكم التي هي من صنف واحد ودرجة واحدة<sup>(٣)</sup>. وبعبارة أدق أن يحدد اختصاص المحكمة مكانياً وفقاً للموقع الجغرافي في الدولة الواحدة ذلك مراعاة لموطن المدعى عليه ومركز المحكمة<sup>(٤)</sup>.

ويهدف هذا الاختصاص إلى التخفيف عن كاهل الطاعن فهو يكفل للمدعي اختيار الوقت الذي يرفع فيه دعواه أمام المحكمة القريبة منه والتي تكون أكثر إحاطة وعلماً بتفاصيل الدعوى وكذلك يضمن عدم تراكم الدعاوى على محكمة معينة مما يسبب تأخير حسم الدعوى وانشغال المحكمة بأعمال تثقل كاهلها<sup>(٥)</sup>.

إن هذه المشكلة لم تكن قد طرحت من قبل نتيجة لوحدة جهات القضاء الإداري إلا أنها بدأت تُطرح في الوقت الحاضر لأن قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) نص على أن يتم تشكيل محاكم للقضاء الإداري ومحاكم لقضاء الموظفين في المناطق الشمالية ومنطقة والوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية، وكما فصلنا ذلك.

(١) محمد كامل أبو الخير، قانون المرافعات ، معلقاً على نصوصه بأراء الفقهاء ، الطبعة (٥) لسنة ١٩٦٣ ، ص٣٠٣٣ ، وينظر أيضاً القاضي مدحت المحمود ، مصدر سابق ، ص٤٧ ، وانظر أيضاً د. عبد الرزاق عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٢٤٣.

(٢) د. عبد جميل عضوب ، الوجيز في قانون الإجراءات المدنية ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠ ، ص٤٥٣.

(٣) د. حلمي محمد النجار ، مصدر سابق ، ص٦٦.

(٤) المادة (٣٦ - ٤٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل.

(٥) د. آدم وهيب الندوي ، مصدر سابق ، ص١٠٠.

فضلاً عن ذلك نص القانون في الفقرة ثانياً من ذات المادة على أن يجوز تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية. وحسناً فعل المشرع بأن أورد التقسيمات السابقة للمحاكم حيث أدى إلى توزيع الاختصاص المكاني بينها بحيث يشكل ذلك تسهياً لأعباء التقاضي للمدعي وتخفيفاً عن كاهل القضاء الإداري.

هذا وأن قواعد الاختصاص المكاني لا تعد من النظام العام ويتطلب عرض هذا الطعن من قبل المدعي عليه وإلا فإن المحكمة لا تستطيع من تلقاء نفسها أن تقرر عدم اختصاصها المكاني وإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة مكانياً بنظرها<sup>(١)</sup>. وهذا الدفع لا يجوز إثارته إلا أمام محكمة الموضوع وقبل الدخول بأساس الدعوى وإلا سقط الحق فيه<sup>(٢)</sup>.

ونجد أن هذا الدفع يشكل دفع شكلياً وهو من الدفوع المقرر لمصلحة المميز ويجوز الاتفاق على المخالفة أو التنازل عنه ولا يجوز للمحكمة أن تقضي فيه إلا بناءً على طلب الخصوم فإذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها المكاني وجب عليها أن تحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة بها مع الاحتفاظ بالمصاريف والرسوم لنسخة الدعوى.

وخلاصة ما تقدم أن الطعن تمييزاً بمخالفة الحكم المميز لقواعد الاختصاص الوظيفي أو النوعي يقبل أمام المحكمة الإدارية العليا وإن لم يسبق للطاعن أن دفع بعدم الاختصاص أمام محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين أما الطعن لمخالفة قواعد الاختصاص المكاني فلا يقبل كسبب للطعن لدى المحكمة الإدارية العليا إلا إذا كان المميز سبق أن تمسك به أو أبداه أمام محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين.

### الفرع الثالث

(١) د. مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات، مصدر سابق، ص ٦٠.  
(٢) أ.د. غازي فيصل مهدي، أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، المجلد الخامس، العدد الثامن، ٢٠٠١، ص ١٩٠.

## إذا وقع في الإجراءات الأصولية التي اتبعت عند رؤية الدعوى خطأ مؤثر في صحة الحكم

إن قيام المحكمة التي أصدرت الحكم بمخالفة الإجراءات الأصولية التي أوجب القانون مراعاتها واتباعها يمنح للخصوم الحق بالطعن تمييزاً بما صدر من أحكام وقرارات عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا إذا ما شاب الإجراءات الأصولية المتبعة خطأ مؤثر في صحة الحكم وعلى المحكمة الإدارية العليا أن تتحقق من وجود العيب ثم تعمل على نقض الحكم المميز وإعادته إليه للنظر فيه مجدداً. ومثال ذلك أن يكون هناك خطأ في تشكيل محكمة قضاء الموظفين وهنا نكون أمام مخالفة جوهرية<sup>(١)</sup>.

وبالرجوع إلى القانون نجد أن القواعد الإجرائية موزعة بين قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٨٩) وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩٠) وقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة (١٩٧٩) وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة (١٩٧٩) وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدلة.

والقواعد الإجرائية منها ما يتعلق بالنظام العام وتكون محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين ملزمة للأخذ بها بناءً على طلب من الخصوم أو دون طلبهم منها وهذا ما نصت عليه المادة (١٥٦ / ب) ((إذا تهيأت الدعوى لإصدار الحكم تقرر المحكمة ختام المرافعة ثم تصدر حكمها في ذات اليوم أو تحدد للنطق به موعداً آخر لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ ختام المرافعة))<sup>(٢)</sup>.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا بذلك ما قضت به بقرارها المتضمن ((ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن الدعوى أعيدت إلى مجلس الانضباط العام بعد نقض الحكم المميز الصادر فيها بتاريخ (٢٢/٥/٢٠١٢) وذلك بقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية. وقد حدد المجلس موعداً لحضور الطرفين يوم

(١) عبد الرحمن العلام ، مصدر سابق ، ص ٣٣ .  
(٢) قانون المرافعات المدنية ، رقم (٨٣) لسنة (١٩٨٩) المعدل النافذ .

(٢٠١٣/١/١٧) فحضرا وبعد تلي القرار التمييزي قررت ختام المرافعة وتحديد يوم (٢٠١٣/١/٣١) موعداً للنطق بالحكم وقد لوحظ أن الهيئة التي أصدرت الحكم تختلف في أعضائها عن الهيئة التي قررت ختام المرافعة، مما جعل إجراءات الحكم غير صحيحة لأنه لا يجوز لغير الهيئة التي تشكل منها المجلس عند تفهيم ختام المرافعة إصدار الحكم وذلك تطبيقاً للمادة (١٥٦) من قانون المرافعات المدنية إضافة إلى أن المجلس لم يتبع القرار التمييزي حيث أفهم ختام المرافعة في أول جلسة حددها لنظر الدعوى بعد نقض الحكم فيها دون أن يلاحظ أن القرار التمييزي قضي بوجوب إطلاع المجلس على أمر تشكيل اللجنة التحقيقية التي أوصت بفرض العقوبة على الموظف المعترض والبت بدفعه الذي ادعى فيه مخالفة التشكيلة للقانون كون اللجنة التحقيقية مشكلة.. من أربعة أعضاء وكان يقتضي تكليف المعترض بإثبات ما يدعي لأن أمر تشكيل اللجنة التحقيقية أن يكون لها مقرر طالما لم يدخل في عداد أعضائها ولم يشرك في أعمالها ولم يكن له صوت في توصياتها مما يتعين التحقق من هذه المسألة فإذا ثبت للمحكمة أن تشكيل اللجنة مخالف للقانون أستوجب نقض القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة من حيث الشكل أما إذا ثبت أن اللجنة تتألف من ثلاثة أعضاء وأن الموظف الرابع الوارد اسمه في أمر التشكيل لم يكن عضواً فيها، إنما المقرر ولم يمارس أعمالاً تخرج عن حدود هذا الوصف فيكون دفع المعترض من هذه الجهة مردوداً ويتعين تصديق العقوبة بعد التحقق من ملاءمتها مع الأفعال التي عوقب من أجلها الموظف.. لما تقدم قررت المحكمة نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين التي حلت محل مجلس الانضباط العام بموجب تعديل قانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) للسير فيها وفق ما تقدم<sup>(١)</sup>.

وحسناً فعلت المحكمة الإدارية العليا عندما نقضت قرار مجلس الانضباط العام الذي حلت محله محكمة قضاء الموظفين ذلك لأن المجلس قد خالف الإجراءات الأصولية

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٣٢) رقم الاضبارة (٢٨٤) / انضباط تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ (٢٠١٣/١٠/١٠) (غير منشور).



المتعلقة بالإجراءات التي سبق إصدار الحكم وهذه المخالفة لم تقتصر على إجراء محدد بل خالفت عدة إجراءات مؤثرة في الحكم كان عليه مراعاتها عند البت في الدعوى وهي :

١- إن الهيئة القضائية التي أصدرت الحكم تختلف في أعضائها عن الهيئة التي قررت ختام المرافعة مما يجعل إجراءات إصدار الحكم غير صحيحة لأنه لا يجوز لغير الهيئة التي تشكل منها المجلس عند تفهيم ختام المرافعة إصدار الحكم.

٢- إن المجلس أفهم ختام المرافعة في أول جلسة حددها لنظر الدعوى دون نقض الحكم المميز فيها دون أن يلاحظ أن القرار التمييزي أوجب إطلاعه على أمر تشكيل اللجنة التحقيقية التي أوصت بفرض العقوبة على الموظف (المعترض) وهو بذلك خالف إجراءات إعادة النظر بالدعوى.

٣- كان على المجلس التأكد من الإجراءات المتعلقة بتشكيل اللجنة التحقيقية التي أوصت بالعقوبة على الموظف المعترض فإذا كان تشكيلها منسجماً مع ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل وحسبما نصت عليه المادة (١) من أنه ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية)).

فالعقد وفقاً للقانون هو ثلاثة أفراد وكان على المجلس التأكد من أن تشكيل اللجنة التي أوصت بالعقوبة هل هو من (٣) أشخاص مع مقرر ليس له علاقة بإصدار القرار والتوقيع وينحصر عمله بإعداد المستلزمات الضرورية لإنجاز عمل اللجنة أم أن اللجنة تشكلت من أربعة أعضاء بضمنهم المقرر الذي كان له دور في التوقيع على قرار فرض العقوبة فكان على المجلس التأكد من الحالة الأولى وتصديق قرار فرض العقوبة وبخلاف ذلك إذا تأكدت له الحالة الثانية يقرر إلغاء فرض العقوبة.

كذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في قرارها :

((ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز.. ذلك أن المعترض (المميز) يعترض على عقوبة التوبيخ الموجهة له... بتاريخ (٢٠١٢/٦/١٣) الصادرة من المعترض عليه (المميز عليه) وقد تبلغ به بتاريخ (٢٠١٢/٦/٢٧) وتظلم منه بتاريخ (٢٠١٢/٦/٦).

وحيث أن المميز قد أقام دعواه أمام مجلس الانضباط العام بتاريخ (٢٠١٢/٧/١٨) بذلك يكون تاريخ التظلم سابق على تاريخ صدور الأمر المطعون فيه خلافاً لنص البند ثانياً من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة الذي اشترط أن يكون التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وحيث أن الشكلية تعد من النظام العام.. وحيث إن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى برد الدعوى شكلاً عليه قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية<sup>(١)</sup>.

كذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا ((... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن المدعي ادعى في عريضة دعواه أن دائرته أصدرت الأمر الإداري المرقم ب(٢٤٢) في ٢٠١٣/٦/١٨ القاضي بإعادة تسكينه إلى درجة وظيفية أدنى وأن إعادة التسكين لا مسوغ قانوني لها ويتعارض واستقرار المركز القانوني الثابت للموظف على وفق الحجج التي استعرضها وطلب الحكم بإلغاء الأمر النيابي المرقم (٢٤٢) في ٢٠١٣/٦/١٨. وجدت المحكمة الادارية العليا، أن المميز (المدعى عليه) أصدر الأمر النيابي المرقم (٢٤٢) في ٢٠١٣/٦/١٨، والذي يطعن فيه المدعي، وقد تضمن إعادة تسكين الموظفين المدرجة أسماؤهم في الجدول المرافق وفق استحقاقهم القانوني وترفيح كل منهم درجة واحدة حسب ما مؤشر أزواهم واعتباراً من تاريخ ٢٠١٣/٦/١٧. وقد ورد اسم المدعي في التسلسل (١٢) من القائمة وقد سكن بعنوان (م.ر.مهندسين)، بين وكيل المدعى عليه في لائحته المقدمة إلى المحكمة بأن الأمر المطعون فيه صدر لغرض تصحيح مخالفات إدارية في التعيينات، وتلافياً لهذا الخطأ صدر الأمر النيابي، وقد جاء بناءً على تأكيد من هيئة النزاهة. وجدت المحكمة الإدارية العليا أن محكمة قضاء الموظفين قضت في حكمها المميز بإلغاء الأمر المطعون فيه، مؤسسة ذلك على أساس أن تسكين المدعي بالعنوان السابق مضى عليه فترة طويلة مما أكسبه وضعاً قانونياً مستقراً باعتباره قراراً فردياً يقتضي عدم التعرض له. دون أن تتحقق

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم القرار (٢٠١٣/٣١٢) تاريخ القرار ٢٨٠ / انضباط / تمييز / ٢٠١٣ / أصدر بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١ (غير منشور). ولاحظ قرار المحكمة الادارية العليا رقم الاعلام ٢٠١٣/٣٩٨، رقم الاضبارة ٩٤٠٥/انضباط تمييز/ ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢١.

من طبيعة الخطأ الذي اكتنف القرارات الإدارية التي تدعي الإدارة تصحيحها في القرار المطعون فيه، مما يقتضي التفريق بين حالتين، الأولى أن يكون القرار الإداري الذي صحته الإدارة معيباً عيباً جوهرياً بلغت درجة جسامته العيب فيه حداً يجرده من صفته الإدارية ويجعله عملاً مادياً مجرداً، مما يتعذر معه القول بأن هذا القرار صادر تطبيقاً للقانون، فيكون في هذه الحالة معدوماً، مما يستوجب سحبه، ذلك أن من حق الإدارة بل من الواجب عليها أن تصحح الخطأ الجسيم الذي وقعت فيه، ويكون قرارها الصادر في هذا الشأن صحيحاً، ولا يجوز للمحكمة في هذه الحالة إلغاء القرار. الحالة الثانية أن يكون القرار محل التصحيح معيباً عيباً غير جسيم، لا يترتب على وجوده انعدام القرار الإداري، فإن هذا القرار يعامل معاملة القرار الصحيح ويتحصن من الطعن بعد فوات مدده، ويكتسب الموظف بمقتضاه حقاً لا يجوز المساس فيه، ويكون قرار الإدارة الصادر بتصحيحه غير صحيح ويتعين على المحكمة إلغاء القرار، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين لم تراع ما تقدم مما أخل بصحة الحكم، لذا قررت المحكمة الإدارية العليا نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفق ما تقدم<sup>(١)</sup>.

فالمحكمة الإدارية العليا تراقب تطبيق المحاكم الإدارية للقواعد الإجرائية وتتصدى للأحكام التي يشوبها عيب في تطبيق الإجراء فإذا كان الإجراء من النظام العام فإن المحكمة ملزمة بنقض الحكم المميز وتوجيه محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين التي قررتها إلى الإجراء الصحيح لأنها أخطأ تؤثر في صحة الحكم وتستوجب نقضه.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٧٩، رقم الاضبارة ٢٤٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٣، ولاحظ القرار ٤٣٣ ، رقم الاضبارة ٢٨٦/انضباط تمييز / ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣.

## الفرع الرابع

إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من قام مقامهم وحاز درجة البتات.

أشارت المادة الثانية من قانون التعديل الخامس إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا في نظر التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر.

ويعزو بعض الفقه أن التناقض كسبب من أسباب الطعن لوجوب احترام قوة الأمر المقضي في الحكم السابق ذلك أنها تتعلق من جانب بالنظام العام فضلاً عن أن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى تأييد المنازعة وعدم استقرار الحقوق من جانب آخر<sup>(١)</sup>. وإن شروط قبول الطعن بسبب التناقض في الأحكام سنتناوله مفصلاً في الفصل الثالث من دراستنا.

## الفرع الخامس

إذا وقع في الحكم خطأ جوهري

أشارت الفقرة (٥) من المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات المدنية العراقية النافذ إلى أن يعد الخطأ جوهرياً إذا أخطأ الحكم في فهم الوقائع أو أغفل الفصل في جهة 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 دلالة الأوراق والسندات المقدمة من الخصوم أو كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه لبعض أو كان الحكم غير جامع لشروطه القانونية.

وبما أن المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس تمارس اختصاصات محكمة التمييز الاتحادية<sup>(٢)</sup> الممنوحة لها بموجب قانون المرافعات المدنية

(١) د. عبد الرزاق عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ١٨٧.  
(٢) المادة (٢ / رابعاً / ب) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) النافذ.

رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين إذ أن إغفال هاتين المحكمتين الفصل في إحدى الطلبات المقدمة إليه يجعل حكمها مشوباً بعيب الخطأ الجوهرى ويكون محلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

ومن قرارات المحكمة الإدارية العليا المتضمنة هذا السبب قرارها ((وجدت المحكمة أن محكمة قضاء الموظفين قد حكمت بتعديل هذا الأمر بحكمها الذي نص على (الزام المدعى عليه بتعديل الأمر محل الاعتراض بما يفيد بتعيينه بعنوان (م. ملاحظ فني) بالعنوان الذي كان عليه قبل التعيين وتعديل استحقاقاته اللاحقة وفقاً لذلك وتحميل المدعى عليه الرسوم والمصاريف) دون أن تتحقق من التكيف القانوني لتعيين الموظف في الوزارة بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٣ فيما إذا كان (تعيين لأول مرة) أو (إعادة تعيين) وتصدق توافر الشروط القانونية للحالة، لأنه إذا كان إعادة تعيين فيقتضي أن تكون هناك أوليات عن خدمة الموظف السابقة بما في ذلك الأمر الذي انتهت فيه خدماته وعنوانه الوظيفي السابق وما نال من ترفيعات وغيرها. فإذا تحققت شروط إعادة التعيين فإن الموظف يعاد إلى الوظيفة بالعنوان الذي كان عليه عندما انتهت خدماته وذلك تطبيقاً إلى نص المادة (السادسة عشرة) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وفي هذه الحالة يضاف على العنوان الوظيفي الخدمة التالية عليه. أما إذا كان تعيين الموظف ليس إعادة تعيين بل تعيين لأول مرة فلا تحسب الخدمة السابقة له إلا لأغراض التقاعد وعند تحقق شروطه. وبكل الأحوال لا يجوز الاستناد إلى صورة شريط الراتب في احتساب الخدمة الوظيفية السابقة أو إضافتها كما ذهبت محكمة قضاء الموظفين إلى ذلك في حكمها المميز، طالما هنالك وسائل أخرى لإثبات هذه الخدمة، وحيث أن قرار المحكمة خالف هذا النظر فهو حكم غير صحيح. قررت المحكمة نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفق ما تقدم))<sup>(١)</sup>.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٤٥، رقم الاضبارة ٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/٢/١٧.

كذلك أصدرت المحكمة الإدارية قرارها ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا، فقد وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن محكمة قضاء الموظفين قد احتسبت مجمل الخدمة التطوعية للمدعي (المميز عليه) مستندة في ذلك إلى كتاب المديرية العامة لمشاريع إنتاج الطاقة الكهربائية المرقم (١٢٤٤٣/٢) في ٢٩/٨/٢٠١٣ دون أن تلاحظ أن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠١٤) لسنة ١٩٧٦ أجاز في الفقرة (٢) منه تعيين الضابط في الجيش أو نائب الضابط أو ضابط الصف أو الجندي أو المتقاعد منهم، ممن يحمل شهادة عالية أو شهادة من معهد عال أو شهادة مهنية أو أي شهادة عامة (ثانوية، متوسطة، ابتدائية) أو ما يعادلها، أو من اجتاز الدورات الوارد ذكرها في المادة (التاسعة) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بالراتب الذي يستحقه بموجب شهادته، واحتساب المدد الصافية التالية لها عسكرية ومدنية في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية، ممارسة لغرض تحديد الراتب، كما أن جميع الكتب الصادرة من دائرة شؤون المحاربين قد أشارت إلى أن المدعي (المميز عليه) هو (عسكري مطوع) دون تحديد رتبته أو ما يؤيد حصوله على شهادة دراسية معينة، مما يقتضي من المحكمة التحقق من مدة خدمته العسكرية التطوعية الصافية بعد حصوله على الشهادة الدراسية قبل الحكم باحتسابها، وحيث إن محكمة قضاء الموظفين قد أصدرت حكماً المطعون فيه دون مراعاة ذلك مما أخل بصحته، لذا قرر الحكم بنقض القرار المميز وإعادة إضبارة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير في الدعوى وفقاً لما تقدم))<sup>(١)</sup>.

نجد أن قرار المحكمة الإدارية العليا الأول تم نقضه ذلك لوقوع خطأ جوهري في فهم الوقائع، فلم تتحقق من التكييف القانوني للموظف إذا كان (تعيين لأول مرة) أو (إعادة تعيين) وتصدق توافر الشروط القانونية للحالة، أما عن قرارها الثاني المتضمن إغفالها الرتبة العسكرية أو ما يؤيد حصول (الضابط أو ضابط الصف أو الجندي أو

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام ٩٢، رقم الاضبارة ١٨ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ ٢٧/٣/٢٠١٤.

المتقاعد منهم) لشهادة دراسية معينة وعدم التحقق من مدة الخدمة العسكرية، لذا قررت نقص الحكمين وإعادتهما إلى محكمة قضاء الموظفين.

إن توافر أسباب الطعن سألقة الذكر تستكمل بشروط تقديم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذه الشروط محددة وفقاً للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية والمتضمنة تقديم العريضة التمييزية إلى المحكمة الإدارية العليا أو إلى محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين عند إصدارها الحكم<sup>(١)</sup>.

وإذا قدمت عريضة التمييز إلى المحكمة المختصة بنظر الطعن مباشرة يأمر رئيس المحكمة بطلب إضارة الدعوى من المحكمة التي أصدرت الحكم، وإذا قدمت إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تقوم هذه المحكمة بإرسال العريضة التمييزية مع إضارة الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا. وعلى المحكمة التي قدمت إليها عريضة التمييز أن تسجلها وتستوفي رسم التمييز عنها وتؤشر ذلك في ذيل العريضة، ويعتبر تاريخ دفع الرسم مبدأ لدعوى التمييز أمام المحكمة الإدارية العليا، كما أن عريضة الطعن التمييزي تخضع لكافة القواعد القانونية التي تخضع لها عريضة الدعوى سواء فيما يتعلق بدفع الرسم أو إصلاح الخطأ في العريضة وغير ذلك من القواعد المقررة في قانون المرافعات<sup>(٢)</sup>.

وبعد ورود الأوراق إلى المحكمة الإدارية العليا فإنها تقوم بإجراء التدقيقات على أوراق الدعوى دون أن تجمع الطرفين لأنها ليست من درجات المحاكم، أي إنها ليست محكمة موضوع استناداً إلى نص المادة (١/٢٠٩) من قانون المرافعات المدنية غير إن لها عند الاقتضاء أن تدعو الخصوم أمامها للاستيضاح منهم عن بعض النقاط التي ترى لزوم الاستيضاح عنها، ولها أن تأذن بتقديم بيانات ولوائح جديدة كما هو مقرر بالمادة (٢/٢٠٩) مع ملاحظة أنه إذا وافقت المحكمة على طلب أحد الخصوم بالحضور أمامها لبيان إيضاحاته فعليها أن تبلغ خصمه بالحضور في ذات الموعد، ولها أن تسمع الإيضاحات بغياب أحدهما إذا كان قد تخلف عن الحضور على الرغم من تبليغه.

(١) المادة (٢٠٥) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.  
(٢) الأستاذ القاضي صادق حيدر، شرح قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٣٤٣.

وقد منعت المادة (٣/٢٠٩) إحداث دفع جديد أو إيراد أدلة جديدة أمام المحكمة المختصة بالنظر في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup>، فلا يجوز للحضور إبداء أسباب جديدة أمام المحكمة الإدارية العليا وإنما تنظر في الطعن في ضوء ما سبق تقديمه من أدلة وأوجه دفاع أمام محكمة القضاء الإداري أو محكمة الموظفين.

أما عن نتيجة الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا، فيلاحظ أنه بعد أن تكمل المحكمة النظر بالطعن التمييزي تدقيقاتها في الدعوى فإنها تصدر قراراً بالطعن وذلك إحدى الحالات الآتية :

١- إحالة الطعن التمييزي إلى المحكمة المختصة (محكمة القضاء الإداري) أو (محكمة قضاء الموظفين) إذا ما وجدت المحكمة المقدم إليها الطعن أنها لا تختص بنظره كأن يقدم الطعن إلى محكمة قضاء الموظفين وتجد المحكمة الإدارية العليا أن النظر فيه من اختصاص محكمة القضاء الإداري أو العكس. ففي هذه الحالة فإن المحكمة الإدارية العليا تقرر إحالة الطعن التمييزي مع إضبارة الدعوى ومتفرعاتها إلى المحكمة المختصة بنظره<sup>(٢)</sup>.

٢- رد العريضة التمييزية، إذا وجدت المحكمة أن العريضة التمييزية مقدمة بعد مضي مدة التمييز أو كانت خالية من الأسباب التي يبني عليها الطعن فإنها تقرر رد العريضة التمييزية عملاً بأحكام المادة (١/٢١٠) من قانون المرافعات إذ حددت أسباب رد العريضة التمييزية وهي فوات المدة أو ميعاد الطعن وقد حددها قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ بأن تكون مدة الطعن تمييزاً بثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالحكم أو اعتباره مبلغاً. وشرط المدة شرط أساس لقبول الدعوى التمييزية من الناحية الشكلية ويتخلفه تصبح العريضة التمييزية واجبة الرد شكلاً<sup>(٣)</sup>.

٣- تصديق الحكم المميز :

(١) صادق حيدر، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٢) صادق حيدر، مصدر سابق، ص ٣٤٥.

(٣) فرح جهاد عبد السلام، مصدر سابق، ص ١٢٤.



إذا وجدت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم المميز صحيح وموافق لحكم القانون وإن شابه خطأ في الإجراءات غير مؤثر في صحته فإنها تقرر تصديقه<sup>(١)</sup>.

٤- نقض الحكم المميز :

تقوم المحكمة الإدارية العليا بنقض الحكم المميز إذا توافر سبب من الأسباب المبينة في المادة (٢٠٣) التاي سبق أن ذكرناها كأن يكون الحكم قد بني على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله أو تفسيره، وقد يكون النقض كلياً أي لمجمل الحكم أو قد يكون جزئياً يقتصر على الفقرة الحكمية المخالفة للقانون<sup>(٢)</sup>.

٥- النقض للمخالفة الصريحة للقانون :

فإذا وجدت المحكمة الإدارية العليا أن في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين مخالفة صريحة للقانون ذات أثر على صحته فتقرر نقضه وإن كانت البيانات والأسباب التي قدمها المميز غير كافية لذلك، أي أن يقدم المميز سبباً معيناً للطعن بينما الحكم يخالف القانون مخالفة صريحة لسبب آخر غير السبب الذي ذكره المميز<sup>(٣)</sup>.

٦- تصديق الحكم من حيث النتيجة :

إذا لاحظت المحكمة الإدارية العليا وجود خطأ في تطبيق القانون أو عيب في تأويله غير أن الحكم من حيث الأساس صحيح وموافق للقانون فإنها تقرر تصديقه من حيث النتيجة وذلك لأن خطأ المحكمة يفسد الحكم الصحيح وبالتالي لا يكون سبباً لنقضه<sup>(٤)</sup>.

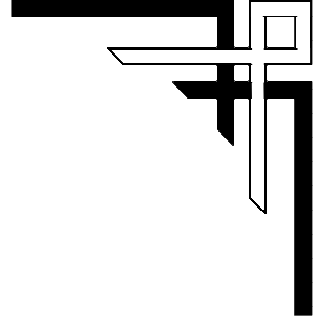
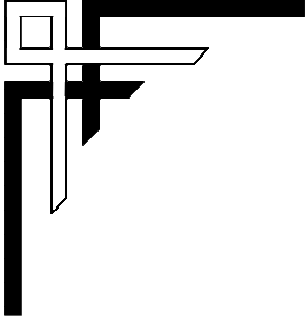
٧- نقص الحكم والفصل في الموضوع :

- (١) عبد الرزاق عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٩٤.
- (٢) صادق حيدر، مصدر سابق، ص ٣٤٦.
- (٣) صادق حيدر، مصدر سابق، ص ٣٤٦.
- (٤) عبد الرزاق عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

إذا وجدت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم المميز مخالف للقانون أو وجود خطأ في تطبيقه وكان الموضوع صالحاً للفصل فيه فإنها تفصل في النزاع وفي هذه الحالة تتحول إلى محكمة موضوع وتدعو الطرفين وتسمع أقوالهما إن وجدت ضرورة لذلك<sup>(١)</sup>. وإن الآثار المترتبة على نقض الحكم للأسباب التي حدتها المادة (٢٠٣) في حال عدم اختصاص المحكمة التي أصدرت الحكم بنظر الدعوى فإن المحكمة الإدارية العليا تقوم بتعيين المحكمة المختصة بنظر الدعوى وترسل أوراقها إليها وتشعر المحكمة التي أصدرت الحكم بذلك، أما إذا نقضت الحكم لغير تلك الأسباب فتعاد القضية إلى المحكمة التي أصدرته لتفصل فيها مجدداً من الوجوه المبينة في قرارها، أما إذا كان النقض بسبب مخالفة الإجراءات فإن المحكمة الإدارية العليا تقوم بإعادة الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم من النقطة التي وقع النقض من أجلها وتبقى الإجراءات السابقة على النقض معتبرة<sup>(٢)</sup>.

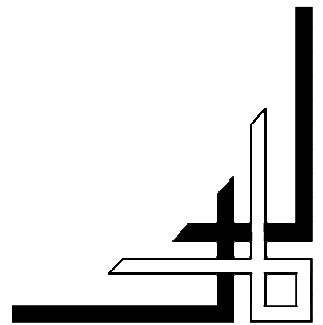
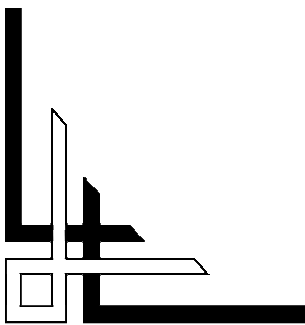
---

(١) صادق حيدر، مصدر سابق، ص ٣٤٧.  
(٢) المادة (٣/٢١٢) من قانون المرافعات المدنية.



## المبحث التمهيدي

التطور التاريخي للمنازعة الإدارية في العراق



## المبحث التمهيدي التطور التاريخي للمنازعة الإدارية في العراق

تُعدُّ المنازعات الإدارية من أهم طوائف المنازعات التي يفصل فيها القضاء، فهي تتصل بالإدارة والعمل الإداري، إذ إنها من أهم موضوعات القانون الإداري الذي ينظم عمل السلطة الإدارية ويحكم العلاقات التي تنشأ بينها وبين الأفراد عندما تباشر العمل الإداري في مواجعتهم مما يؤدي إلى إثارة منازعات ودعاوى تطرح أمام القضاء للفصل في هذه المنازعات ولغرض الإحاطة بالتطور التاريخي للمنازعة الإدارية في العراق سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب سنتناول في المطلب الأول منه مفهوم المنازعة الإدارية، أما المطلب الثاني سنتناول تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية وأنواعها، أما المطلب الثالث سنتناول دور القضاء العراقي في حسم المنازعة الإدارية.

### المطلب الأول مفهوم المنازعة الإدارية

جرت عادة الفقه سواء في فرنسا أو مصر أو العراق على استخدام لفظ المنازعة في القضاء الإداري للدلالة على معنى الدعوى الإدارية<sup>(١)</sup>. ولغرض بيان مفهوم المنازعة الإدارية سنتناول في الفرع الأول من هذا المطلب تعريف المنازعة الإدارية وخصائصها أما الثاني سنتناول تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية وأنواعها.

(١) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دار عالم الكتب (١٩٨٢)، ص ١١٠، أورده شذى غائب عز الدين، الأحكام القانونية لحسم منازعات العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠١٤، ص ١٩.

## الفرع الأول

### تعريف المنازعة الإدارية وخصائصها

سنتناول في هذا الفرع تعريف المنازعة الإدارية من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، كما سنتناول بيان خصائص المنازعة الإدارية.

المنازعة لغةً، الخصومة<sup>(١)</sup>، والتنازع التجاذب ومنه حديث ((مالي انزع القرآن)) أي أجاذب قرائته وقد يطلق النزاع عند الخصومة<sup>(٢)</sup>.

أما في الفقه الإسلامي فنجد أن المنازعة هي (المظالم) التي كانت تعرض على قاضي (والي) المظالم وهي تشمل المنازعات المتعلقة بتعدي ذوي الجاه والحسب وموظفي وعمال الدولة على الناس التي يعجز القاضي العادي عن نظرها<sup>(٣)</sup>. ومن أهم التعريفات للدعوى من الناحية الشرعية هو ((قول مقبول أو ما يقوم مقامه في مجلس القضاء يقصد به إنسان طلب حق له أو من يمثله أو حمايته))<sup>(٤)</sup>.

أما عن تعريفها بالمصطلح القانوني فالملاحظ أن التشريعات الوضعية لم تنطرق إلى مفهوم المنازعة الإدارية إلا أن تعريفها الدعوى بشكل عام نراه في ظل قانون المرافعات المدنية، إذ نصت المادة (٢) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل بأنها ((طلب شخص حقه من آخر أمام القضاء)) وهذا التعريف مقتبس من مجلة الأحكام العدلية<sup>(٥)</sup>.

(١) محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب الجزء الثامن، الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤١٨.

(٢) لسان العرب، المصدر نفسه، مادة نزع، ٥٤/٦.

(٣) د. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، ٢٠٠٩، ص ١١٦.

(٤) د. محمد نعيم ياسين، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النفائس، عمان، ٢٠٠٣، ص ٨٣.

(٥) مجلة الأحكام العدلية، المادة (١٦١٣) منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلة.

أما القانون الفرنسي فلم يورد تعريفاً للمنازعة في ظل قانون المرافعات المدنية الصادر سنة (١٨٠٧) الملغى وسار بهذا الاتجاه المشرع المصري في قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٣.

إلا أن المشرع الفرنسي بادر إلى بيان مفهوم المنازعة في ظل قانون المرافعات الفرنسي عام (١٩٧٥) النافذ عام (١٩٧٦) حيث نص على أن ((الدعوى هي بالنسبة للمدعي، هي الإدعاء في أن يسمع القاضي حقيقة إدعائه ليبت في صحته أو عدم صحة هذا الإدعاء، أما بالنسبة للخصم فهي حقه في أن يناقش صحة هذا الإدعاء))<sup>(١)</sup>.

أما فقهاء، فقد تباين الفقهاء في تعريف المنازعة بصورة عامة تبعاً لربطهم المنازعة بالحق الذي تحميه، فظهرت النظرية التقليدية في تعريف المنازعة التي ربطت المنازعة بالحق وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً به فلا تعدو أن تكون المنازعة سوى حقاً متحركاً إلى القضاء<sup>(٢)</sup>.

أما عن أنصار النظرية الحديثة فيرون أن الحق مستقل عن المنازعة التي تحميه استقلالية خاصة به وإن كانت الوسيلة لحمايته<sup>(٣)</sup>.

وهناك اتجاه ثالث يرى أن المنازعة تختلف عن الحق الذي تحميه إلا أنه لا يمكن فصلهما فالحق والمنازعة متصلان ولا يكتمل أحدهما إلا بوجود الآخر إذ كيف يكون للشخص الحق ولا يكون له وسيلة تمكنه من الالتجاء إلى القضاء لاستحصله<sup>(٤)</sup>.

ونعتقد أن تباين تعريف المنازعة بشكل عام أدى إلى تباين تعريف المنازعة الإدارية عند فقهاء القانون مع اتفاقهم على ضرورة أن تتصل المنازعة الإدارية بعمل سلطة إدارية وأن تتصل بنشاط مرفق عام يدار بوسائل القانون العام<sup>(٥)</sup>. فقد ذهب البعض إلى تعريف

(١) د. آدم وهيب الندوي، المرافعات المدنية، كلية القانون، جامعة بغداد، ص ١٠٥.

(٢) د. ضياء شيت خطاب، الوجيز في شرح قانون المرافعات المدنية، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٣، ص ٩٥.

(٣) د. احمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة عشرة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٦، ص ١١٤.

(٤) د. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة، ١٩٥٦، ص ٢٨.

(٥) د. علي هادي عطية الهلالي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، ٢٠١١، ص ٥ - ٦.

المنازعة الإدارية بأنها ((النزاع الذي يقع فيما بين الأفراد أو بينهم وبين السلطة العامة))<sup>(١)</sup>.

وذهب اتجاه آخر إلى تعريفها بأنها ((الوسيلة القانونية التي يقرها المشرع للأفراد لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة))<sup>(٢)</sup>.

وعرفها غيرهم بأنها ((الوسيلة أو المكنة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وإهمال الإدارة وأضرت بها))<sup>(٣)</sup>.

كما عرفت المنازعة الإدارية بأنها ((الوسيلة القانونية في تحريك واستعمال القضاء المختص وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية للمطالبة بحق أو حماية حق نتيجة الاعتداء على هذا الحق بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها))<sup>(٤)</sup>.

وخلاصة ما تقدم نرى أن المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي منحها القانون للأفراد لمواجهة مخالفة الإدارة للقانون وانتهاك مبدأ المشروعية.

## الفرع الثاني

### خصائص المنازعة الإدارية

تتميز المنازعة الإدارية بمجموعة من الخصائص تمنحها طبيعة خاصة تجعلها مختلفة عن بقية المنازعات وإن كانت تشترك بلا ريب ببعضها مع غيرها وأهم هذه الخصائص ما يأتي :

#### ١ - المنازعة الإدارية موضوعها حق من الحقوق الإدارية.

- (١) د. جبران مسعود الرائد، الطبعة الثامنة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٥، ص ٨٠١.
- (٢) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دار عالم الكتب، ١٩٨٢، ص ١١٢.
- (٣) د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ٢٠٠٥، ص ١٢٢.
- (٤) د. عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٣٠.

تتشأ المنازعة الإدارية بسبب العلاقة بين الأفراد والإدارة لذا يكون محل النزاع حقاً إدارياً لأن الإدارة أحد أطراف المنازعة وهي أما أن تكون موضوعية تتعلق بإلغاء قرار إداري غير مشروع أو قد تكون منازعات شخصية كمطالبة الموظف بالترقية، أو للتعويض عن الأضرار التي أحدثتها الإدارة<sup>(١)</sup>.

## ٢- المنازعة الإدارية هي منازعة قضائية :

ليست المنازعة الإدارية مجرد تظلم أو طعن إداري لأنها ترفع أمام محاكم القضاء الإداري وفقاً لإجراءات حددها القانون في حين أن التظلم أو الطعن الإداري يقدم أمام الإدارة<sup>(٢)</sup>، وبإجراءات قضائية إدارية تميزها عن الإجراءات القضائية المدنية، من حيث الأصل، فضلاً عن وجود الدور الإيجابي للقاضي الإداري في توجيه إجراءات المنازعة وحمل عبء السير فيها ليبادر إلى اتخاذ إجراء معين لغرض إيجاد نوع من التوازن بين حقوق الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحياديتهم بحيادية تامة دون انحياز لأي من الطرفين كون القاضي الإداري هو قاضي مشروعية<sup>(٣)</sup>.

## ٣- المنازعة الإدارية ذات صفة كتابية :

إذ إن القاضي يفصل فيها بعد أن يقدم كل طرف مذكرته ودفوعه، إذ إن رفع المنازعة الإدارية إلى القضاء الإداري يكون عن طريق تقديم العريضة الخاصة بالمنازعة التي تتضمن اسم المدعي والمدعى عليه وصفته فضلاً عن التوقيع عليها<sup>(٤)</sup>. كذلك تقدم اللوائح والأدلة مكتوبة إلى القاضي ويعمل على مبادلتها بين الأطراف مع إمكانية أيضاً ما جاء في عريضة الدعوى بشكل شفوي أمام القاضي الإداري<sup>(٥)</sup>.

## ٤- إجراءات المنازعة الإدارية خاصة متميزة بالسرعة والبساطة والمرونة.

- (١) د. إبراهيم طه الفياض، الإجراءات وصياغة الأحكام في القضاء الإداري، بحث مقدم إلى ندوة الدراسات القانونية في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، أيلول، ١٩٨٨، ص ٧٨.
- (٢) محمد الصغير بعلي، مصدر سابق، ص ١٢٣.
- (٣) د. عبد العزيز بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٦.
- (٤) د. سعدون ناجي القشطيني، شرح أحكام قانون المرافعات، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦، ص ٣٦.
- (٥) د. حنان القيسي وصفاء حسين الشمري، وسائل الإثبات لدى القاضي الإداري، ٢٠١٢، ص ٧٤.



فضلاً عن كون إجراءات المنازعة الإدارية ذات طبيعة إيجابية نجدها ذات إجراءات سريعة ومبسطة، إذ إن اعتماد الإجراءات الإدارية على توجيه القاضي من جهة وطبيعة الوظيفة الإدارية من جهة أخرى تتطلب أن تكون الإجراءات أمام القضاء الإداري سريعة الحسم على أن تتسم هذه الإجراءات بالبساطة والمرونة لمواكبة التطورات المستمرة في مجال القانون الإداري<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية وأنواعها

استكمالاً لبيان ذاتية المنازعة الإدارية نرى وجوب تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية أولاً، ومن ثم لابد من بيان أنواع المنازعات الإدارية وذلك فيما سيأتي بيانه.

## الفرع الأول

### تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية

لا يخفى على أحد أنه توجد علاقة وارتباط وثيق بين القانون الإداري والقانون المدني تتمثل مظاهرها في استعانة القانون الإداري بأحكام قواعد القانون المدني بحكم حداثة نشأة القانون الإداري مقارنة بالقانون المدني وتتمثل مظاهر الارتباط بين القانونين في تشابه بعض من النظرية الواردة في القانونين مثل نظرية الشخصية المعنوية ونظرية الملكية ونظرية العقد ونظرية المسؤولية التقصيرية<sup>(٢)</sup>.

(١) صالح إبراهيم أحمد، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٢٤.  
(٢) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الثقافة والنشر، عمان، ص ٥٣. وانظر د. حمدي العجمي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دون سنة طبع، ص ٨٤.

وعلى الرغم من وجود ترابط وثيق بين القانونين المدني والإداري ألا أنه يلاحظ وجود مظاهر اختلاف عدة بين القانونين تتمثل باختلاف الانتماء إلى فرعين مختلفين من فروع القانون واختلاف موضوعاتها وغاياتهما فضلاً عن اختلاف طبيعتها روابطهما<sup>(١)</sup> والنتيجة الحتمية لوجود هذه الاختلافات نشأت الاختلافات بين المنازعات المتعلقة بالحقوق في كل منها أي ما بين المنازعة الإدارية والمنازعة المدنية وتبين أوضح مظاهر الاختلاف بينهما في الآتي :

#### أولاً- من حيث أطراف المنازعة.

فالقانون الإداري يحكم الروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد وهي روابط غير متكافئة إذ تمثل الإدارة فيها مركزاً متميزاً في مواجهة الأفراد على خلاف الدعوى المدنية<sup>(٢)</sup> إذ أن قواعد القانون المدني تحكم الروابط القانونية بين الأفراد وهي روابط بين أطراف متكافئة في الصفة والمركز القانوني، إذ يتساوى أفراد هذه الروابط أمام القانون<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً- من حيث موضوع المنازعة.

قواعد القانون الإداري تنصب من حيث الموضوع على الإدارة من حيث الإنشاء والتنظيم مع بيان القواعد التي تحكم نشاطها الإداري المتمثل في النشاط المرفقي والضبطي، كما أن عناصر الإدارة العامة المتمثلة بالعنصرين البشري والمادي ووسائلها لدى ممارسة نشاطها الضبطي المتعلقة بالقرارات الإدارية والعقود الإدارية وحل المنازعات الإدارية من خلال القضاء الإداري<sup>(٤)</sup>، في حين تنصب قواعد القانون المدني من حيث الموضوع على العلاقات والروابط القانونية بين الأفراد وبيان الأحكام المتعلقة بالأشخاص والأشياء أو الأموال وبيان القواعد المتعلقة بمصادر الالتزام وأحكامه وآثار الالتزام والحقوق العينية الأصلية والتبعية<sup>(٥)</sup>.

#### ثالثاً- من حيث الجهة التي تتولى الفصل في المنازعة.

- (١) د. مصلح الصراريرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دون سنة طبع، ص ٥٥.
- (٢) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢، ص ٣٥٦.
- (٣) د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٦٨، ص ١٨.
- (٤) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص ٢٩.
- (٥) د. ياسر باسم دنون ود. اجياد ثامر نايف الدليمي، بحوث ودراسات في القانون الخاص، الجزء الثاني، مكتبة الجيل العربي، ٢٠٠٩، ص ٢١٨.

لا جدال في اختلاف الجهة التي تفصل في المنازعات الإدارية عن تلك التي تتولى الفصل والنظر في المنازعات المدنية سواء أكان هذا الاختلاف من حيث طبيعة تشكيلها أم من حيث الاختصاصات التي تمارسها كل منهما<sup>(١)</sup>، ويتولى مهمة نظر الدعاوى الإدارية في العراق محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، كمحاكم درجة أولى، تعلوها المحكمة الإدارية العليا، والجهة المختصة في نظر الدعاوى الإدارية في كل من فرنسا ومصر هي مجلس الدولة والمحاكم الإدارية التابعة لها.

رابعاً- من حيث حجية الأحكام.

تتمتع الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، في حين أن الأحكام المدنية تتمتع بحجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. حنان محمد القيسي وصفاء حسين الشمري، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٢) د. ياسر باسم ذنون ود أجياد ثامر نايف الدليمي، بحوث ودراسات في القانون الخاص، الجزء الثالث، ص ٢٢٣.

## الفرع الثاني أنواع المنازعات الإدارية

تعددت تقسيمات أنواع المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري بما يشملها هذا القضاء من محاكم إدارية ومجلس دولة، وسنحاول فيما يأتي بيان أهم هذه التقسيمات. أولاً - التقسيم التقليدي :

هو التقسيم التقليدي الذي يعتمد على المعيار الشكلي، إذ إنه يعتمد على سلطة القاضي الإداري في الحكم في المنازعة الإدارية كما يعتمد على نوعية الإجراءات المتبعة في التنظيم القضائي وهو تقسيم رباعي للمنازعات<sup>(١)</sup> وكالآتي :

١- منازعات الإلغاء :

يندرج تحت طائفة منازعات قضاء الإلغاء المنازعات الإدارية المتضمنة أعمال الإدارة وقراراتها بوصفها سلطة عامة، ويكون للقضاء الإداري ولايته في قضاء الإلغاء عند الطعن بقرار إداري معين وطلب إلغائه بسبب عدم مشروعيته<sup>(٢)</sup>، ويمكن تعريف منازعة الإلغاء بأنها دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وتعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار المخالف للقانون<sup>(٣)</sup>.

### ٢- منازعات القضاء الكامل :

يطلب المدعي في هذه المنازعات بحقوق شخصية به ضد الإدارة أمام القاضي الإداري، كالحق في تعويض مالي عن المسؤولية الإدارية التي أحدثت أضراراً به ومثالها أيضاً الحق للمتعاقد مع الإدارة الذي يطالب الإدارة المتعاقدة معه بحقوقه المالية المستمدة من العقد أو يطلب فسخ العقد مع التعويض، كذلك المنازعات الانتخابية ويكون للقاضي

---

ANDRE DE LAUBADERE ET AUTRES, TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF, I, 14, ED, OP. CIT (١)  
P. 464.

أورده د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الكتاب الأول، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٣٦.

(٢) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، طباعة المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان مكتبة كنعان، ١٩٩٥، ص ٢٥٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ٣٦٧.

في هذه المنازعة سلطة شاملة فهو يحسم النزاع كاملاً فلا يقتصر دور القاضي الإداري على إلغاء القرار الإداري بل يتعداه إلى تعديل القرار والحكم بالتعويض<sup>(١)</sup>.

### ٣- منازعات التفسير :

تحدث هذه المنازعات عندما ترفع دعوى أمام المحاكم العادية وتثور مشكلة فرعية تتعلق بتحديد مدلول قرار إداري شابه بعض الغموض أو تقدير مشروعيته أو عدم مشروعيته دون إلغائه، ويقتصر دور القاضي الإداري في هذه المنازعة على تفسير القرار الإداري الغامض وإحالته إلى المحكمة العادية.

ويكون قرار القاضي الإداري بتفسير القرار الإداري ملزماً للمحكمة العادية فتعيد بحث الدعوى الأصلية أمامها في ضوء حكم القضاء الإداري بشأن القرار<sup>(٢)</sup>. ولا وجود لهذا النوع من الدعاوى في القضاء الإداري العراقي<sup>(٣)</sup>.

### ٤- منازعات الزجر أو العقاب :

وهي المنازعات التي تثار بسبب قيام الأفراد بأعمال غير مشروعة تؤدي إلى إيقاع عقوبات جزائية مقررة في القانون على الأفراد ومثالها اعتداء الأفراد على الأملاك العامة، أو على الموظفين المخالفين من خلال محاكمتهم أمام المحاكم الخاصة بهم<sup>(٤)</sup>. مما تقدم يتضح أن التقسيم المذكور قد اعتمد على حكم القاضي أو سلطته معياراً للتقسيم دون النظر إلى طبيعة النزاع المعروض أمامه والحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار<sup>(٥)</sup>.

ثانياً - التقسيم الحديث :

(١) القاضي عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٥٢.

(٢) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، ص ٣١٧.

(٣) القاضي عثمان ياسين علي، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٤) أ.د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١٥١.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٠٧.

نتيجة الانتقادات التي وجهت إلى التقسيم التقليدي اتجه الفقه إلى البحث عن تقسيم آخر للمنازعات الإدارية وظهر بذلك تقسيم حديث يقوم على تقسيم ثنائي للمنازعات الإدارية، فالمنازعة الإدارية إما أن تكون منازعة قضاء مشروعية أو قضاء موضوعي أو تكون منازعة قضاء الحقوق أو القضاء الشخصي.

#### ١- منازعات المشروعية :-

فكون أمام منازعة موضوعية (عينية) عند اتصال المنازعة بمركز قانوني موضوعي، فالمراكز القانونية الموضوعية هي التي تنشأ من القانون مباشرة كقواعد مجردة، ومثالها مركز الموظف فهو مركز موضوعي مستمد من القانون العام ولكن يشترط لانطباقه على الموظف صدور قرار إداري بتعيينه فبصدور هذا القرار يتحقق للموظف مركزه القانوني<sup>(١)</sup>.

#### ٢- منازعات الحقوق :-

وهي المنازعات التي يكون موضوعها متعلقاً بحق شخصي<sup>(٢)</sup> فالمراكز القانونية الذاتية أو الشخصية تتولد مباشرة من عمل فردي أو شخصي كالعقد الذي ينشئ مركزاً شخصياً بين طرفيه، سواء أكان عقداً إدارياً أم عقداً مدنياً، أم العمل غير المشروع كالخطأ الموجب للمسؤولية بالتعويض عن الضرر، فهذه المراكز الشخصية أو الذاتية لم تنشأ عن القانون الموضوعي مباشرة كما هو الحال في المراكز الموضوعية بل تنشأ عن أعمال تعاقدية أو وقائع تختلف من عقد لآخر أو من واقعة لآخرى فهي تنشأ مباشرة عن العمل التعاقدية أو الواقعة الخاطئة الضارة<sup>(٣)</sup>.

(١) د. حسين عثمان محمد حسين، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي، الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٢٣٩. وانظر د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الثاني، القضاء الإداري، مسؤوليته السلطة العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٦٩.

(٢) د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤.

(٣) د. رأفت فودة، القضاء الإداري دعوى الإلغاء- دعوى التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٤.

وتعرض هذا التقسيم للانتقاد أيضاً إذ أنه يبقي بعض المنازعات خارج التقسيم المذكور لطبيعتها المتأرجحة بين القضائين الموضوعي والشخصي كالمنازعات الانتخابية<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### دور القضاء العراقي في حسم المنازعة الإدارية في العراق

إن بيان دور القضاء في حسم المنازعات في العراق يتطلب ممّا أن نبحث في المرحلة السابقة على إنشاء القضاء الإداري إذ كان النظام القضائي موحداً وكانت المحاكم العادية تختص بالنظر في المنازعات المدنية والإدارية كافة.

أما المرحلة الثانية فهي المرحلة التالية على إنشاء هذا القضاء بموجب قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل الذي اكتمل بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل. أما المرحلة الأخيرة فكانت بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ .

لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين سنتناول في الفرع الأول منه دور القضاء الموحد في حسم المنازعات الإدارية.

أما في الفرع الثاني سنتناول دور القضاء الإداري في حسم المنازعات الإدارية.

### الفرع الأول

#### دور القضاء الموحد في حسم المنازعة الإدارية

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٠٩.

لم تظهر المنازعة الإدارية حديثاً، بل إن وجودها يرتبط بقدم تعاملات الأفراد مع الإدارة؛ فظهرت في ظل الدولة الإسلامية ونشأ في ظل الاسلام ولاية المظالم او ما يسمى بقضاء المظالم فالرسول صلى الله عليه واله وسلم كان ينظر بنفسه فيما يرتكبه القادة والعمال من المخالفات والاختفاء<sup>(١)</sup> وكان الرسول صلى الله عليه واله وسلم يفصل في قضايا المظالم والقضايا العادية واستمر الحال الى عهد الخلفاء الاربعة (ابي بكر وعمر وعثمان وعلي) (رضي الله عنهم) ولم تتفصل بتخصيص وقت معين لقضايا المظالم الا على عهد الخليفة الرابع علي بن ابي طالب (عليه السلام) بتغيير الاحوال ونشوء الخلافات بين المسلمين لذا كان الخليفة علي ابن ابي طالب (عليه السلام) أول خليفة جلس للمظالم بانتظام<sup>(٢)</sup> وله المقولة المعروفة بهذا الصدد (( ان في العدل سعة ومن ضاق عليه العدل، فالجور عليه اضيق ))<sup>(٣)</sup> .

ونجد أن ثمار تطور رقعة الدولة الاسلامية واتساعها دفع ولي الامر الى انشاء قضاء مختص له ولاية الفصل في القضايا التي تدخل في اعمال صاحب الولاية الكبرى واعطاء مهمة القضاء في المظالم الى قاض متخصص<sup>(٤)</sup> وبالتالي اصبح هناك قاضي مظالم له اختصاصات مستقلة عن القضاء العادي، وإذا كان الاصل في النظام الاسلامي ان القضاء العام صاحب الولاية العامة للمنازعات جميعها بما فيها المظالم الإدارية وغير الإدارية الا انه لولي الامر تخصيص القضاء نوعياً ومكانياً وزمانياً كان يقصر ولاية القضاء على قضايا معينة او يحدد دائرة مكانية محددة او يقيده في زمان معروف<sup>(٥)</sup> .

(١) سنن الترمذي ، بتحقيق عبد الوهاب عبد اللطيف دار النصر بيروت الطبعة الثانية ، سنة ١٩٧٤ رقم ١٠٦٦٦ ، والاموال ص ٣٣ .

(٢) الفقيه علي بن محمد بن حبيب (ابو الحسن الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية ، بيروت بدون سنة طبع ، ص ٩٢ .

(٣) نهج البلاغة ، الامام علي بن ابي طالب عليه السلام تحقيق صبحي الصالح دار الكتب اللبناني ، بيروت ، ط ١ ، ١٩٨٠ ، ص ٤٣٥ .

(٤) محمد حبيب التجكاني ، النظرية العامة للقضاء والاثبات في الشريعة الاسلامية مع مقارنات بالقانون الوضعي، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، دون سنة طبع ص ٨٦ .

(٥) الماوردي ، المصدر السابق ، ص ٩٢



ومن ذلك يتضح ان طبيعة ولاية المظالم بانها وظيفة قضائية ذات طبيعة مزدوجة فهي ليست سلطة قضائية بحتة وليست سلطة تنفيذية بحتة وتكون هذه الطبيعة المزدوجة سبب اتساع اختصاصات والي المظالم<sup>(١)</sup> .

ونجد أن من ضمن اختصاصات قاضي المظالم المنازعات الإدارية المتمثلة بتعدي الولاية على الرعية واخذهم بالعسف في السيرة وهذا يشابه اعمال التعدي من قبل الادارة في ظل القانون الإداري الحديث<sup>(٢)</sup> . وكذلك النظر في اجور العمال فيما يجبونه من الاموال وحملهم على اتباع المنهج العادل في تحصيل الاموال وتصريفها وكذلك النظر في اعمال كتاب الدواوين وهم طائفة من عاملي الدولة الاسلامية<sup>(٣)</sup>، ويرى بعض الفقهاء ان هذا الاختصاص يشبه الى حد ما قضاء التأديب الذي يعد جزءا من القضاء الإداري الحديث<sup>(٤)</sup> . وكذلك النظر في تظلم المسترزقة من نقص ارزاقهم او تاخرها عنهم واجحاف النظر بهم والمسترزقة هم موظفو الدولة الاسلامية ويعملون لدى الادارة بدون اجر وهذا ايضا يشابه ما ينظره القضاء الإداري الحديث في نظر الرواتب والحالة الوظيفية للموظف وتسوية المعاشات<sup>(٥)</sup> .

واذا كان الفقه الاسلامي لا يعرف القرار الإداري بمفهومه الحالي الا ان من يطلع على ما كتب بهذا الشأن يجد ان هناك سابقا ما يعرف (بصك التعيين) والتي تترادف كلمة (قرار) في الوقت الحاضر<sup>(٦)</sup> .

(١) د. عبد الكريم زيدان ، نظام القضاء في الشريعة الاسلامية ، الطبعة الاولى ، مطبعة العاني بغداد، ١٩٨٤ ، ص ٢٩٩ .

(٢) د. احمد عبد الملك ، قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، ١٩٨٩ ، ص ٣٩٦ .

(٣) الماوردي ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ وانظر الفقيه محمد بن علي بن الحسين الفراء ( ابو يعلي) الاحكام السلطانية تحقيق محمد حامد الفقي ، دار الكتب العالمية بيروت ١٤٠٣ ، ١٩٨٣ ص ٧٦ .

(٤) د. داوود الباز ، احوال القضاء الإداري في النظام الاسلامي دار النهضة العربية القاهرة ، سنة ١٩٩٨ ، ص ٧٤ .

(٥) الماوردي ، مصدر سابق ص ١٠٣ .

(٦) د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون ، دار الفكر المعاصر بيروت لبنان ، الطبعة الاولى ١٩٨٩ ، ص ١٧٨ .

ونجد أن أسباب إلغاء (الصك الخاص بالتعيين) الذي تنصب عليه ولاية الإلغاء يجمعها الفقيه محمد علي المالكي بقوله (( وأما ما لا ينفذ من ذلك فهو ما انتقى فيه واحد من هذه الخمسة، ما لا تتناوله الولاية بالاصالة، وما تناولته الولاية ولكن حكم بسند باطل، وما حكم به على خلاف السبب، وما تناولته الولاية وصادف فيه الحجة والسبب غير انه متهم فيه، وما اجتمع فيه انه تناولته الولاية وصادف فيه الحجة والدليل والسبب وانتفت المهمة فيه غير انه اختلف فيه من جهة الحجة ))<sup>(١)</sup>.

ولقد استخلص الفقه الإداري من ذلك ان شروط صحة القرار الإداري في الفقه الاسلامي خمسة وهي الاختصاص والمحل والسبب والغاية . ومطابقته للشكل والاجراءات وهي الاسباب التي تنصب عليها دعوى الإلغاء ومن هنا يتضح ان الشريعة الاسلامية قد عرفت القضاء الإداري بما يعرف بقضاء المظالم .

وتعود فكرة نظام القضاء الإداري في العراق الى العهد الذي كان فيه العراق جزءاً من الدولة العثمانية التي أسست مجلس شورى القوانين او مجلس شورى الدولة سنة ١٨٦٥م، وبعد انفصال العراق عن الدولة العثمانية سنة ١٩١٧ واعترفت له تركيا بكيانه الخاص بموجب معاهدة لوزان فقد ورثت الدولة العراقية تشريعاتها التي كانت نافذة<sup>(٢)</sup>.

وبعد احتلال العراق من قبل بريطانيا ابقت سلطة الاحتلال التشريعات الداخلية ببيان اصدده القائد العام للجيش البريطاني عام ١٩١٧ عقب احتلال بغداد جاء فيه ما يأتي :-

((على المحاكم المدنية ان تراعي وتطبق القوانين العثمانية التي كانت مرعية عند احتلال بغداد مع ما أوجبه تبدل الحكومة من التغيير فيها ومع مراعاة ما جاء مخالفا لها من

(١) تهذيب العراق والقواعد السنية في الاسرار الفقهية ، حاشية على متن الفروق للقرافي ، عالم الكتب ، بيروت ، الجزء الرابع ، ص ٧٨ .

(٢) د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق، حاضره ومستقبله، أطروحة مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، للحصول على درجة دكتوراه في القانون، ١٩٦٤، ص ٢٥٢ .

الاحكام في هذا البيان وفي غيره من البيانات والقوانين ونظامات المحاكم التي اصدرتها في العراق سلطة مختصة أو التي تصدرها فيه بعد ذلك ((<sup>(١)</sup>).

لقد نصت المادة (١١٣) من القانون الأساسي على ان ((القوانين العثمانية التي كانت قد نشرت قبل تاريخ ٥/ تشرين الثاني / ١٩١٤ . والقوانين التي نشرت في ذلك التاريخ او بعده وبقيت مرعية في العراق الى حين نشر هذا القانون وتبقى نافذة بقدر ما تسمح به الظروف مع مراعاة ما طرأت فيها من التعديل او الالغاء بموجب البيانات والنظامات والقوانين الوارد ذكرها في المادة الاتية وذلك الى ان يتم تبديلها او تلغيها السلطة التشريعية او الى ان يصدر من المحكمة العليا قرار يجعلها ملغاة بموجب احكام المادة (٨٦) ((<sup>(٢)</sup>.

والنتيجة المباشرة للخضوع للدولة العثمانية ظهور نظام القضاء الموحد ويقصد بنظام القضاء الموحد ان تتولى المحاكم العادية الفصل في المنازعات المعروضة امامها كافة سواء أكانت منازعات إدارية ام غير إدارية<sup>(٣)</sup>.

بعبارة اخرى ان تكون للقضاء العادي ولاية عامة شاملة في حل المنازعات اي ان نظام القضاء الموحد يقوم على اساس وجود جهة قضائية واحدة يعهد لها حل الفصل في المنازعات<sup>(٤)</sup>.

(١) عبد الرحمن نورجان المصدر السابق ، ص ٢٥٢ .

(٢) المادة (١١٣) من النظام الأساسي الملغى لسنة ١٩٢٥ .

**ويثور التساؤل مع وجود نص هذه المادة هل ان مجلس شورى القوانين او مجلس شورى الدولة الذي تم تأسيسه سنة ١٨٦٥ ظل نافذا ام لا ؟ يرى جاتب من الفقه أنه مع وجود نص المادة ١١٣ من القانون الأساسي الملغى أن نظام مجلس الشورى العثماني لم يوضع موضع التنفيذ على الرغم من عدم صدور قرار بالغاؤه من المشرع العراقي ويرى هذا الاتجاه ان سبب ذلك يعزى الى ان انكلترا لا تاخذ بنظام القضاء المزدوج على خلاف ما هو الحال في لبنان عند احتلالها من قبل فرنسا التي ابقت على مجلس الشورى العثماني واعادة تشريعه بقرار عسكري ذلك ان فرنسا تاخذ بنظام القضاء المزدوج. وما يعزز هذا الرأي رأي اخر يقضي بانه عندما امر الملك فيصل الاول وضع لائحة لتأليف حياة حقوقية تدعى (شورى الدولة ) افشلها المستشار البريطاني. (انظر حامد مصطفى ، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية ، الجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦١ ، ص ٣٢ ، وانظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ص ٥٥).**

(٣) أ.د. غازي فيصل مهدي و أ.م.د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ١١٧ .

(٤) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ، الطبعة، الثالثة، ٢٠١٣ ، ص ٥٥ .

وتقوم هذه الجهة القضائية باعتماد ذات القواعد والاجراءات المطبقة على المنازعات بين الافراد وعلى المنازعات الإدارية<sup>(١)</sup>، ويقوم القضاء الموحد على اساسين مهمين :

الأساس الأول- هو اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية عن السلطة الاخرى في مزولة اختصاصاتها وفقا لاحكام الدستور.

أما الأساس الثاني- هو المساواة امام القانون إذ لا يوجد مبرر لاجراج المنازعات التي تكون الحكومة طرفا فيها من يد القاضي العادي الى قاض خاص<sup>(٢)</sup>.

إلا أن القول بوجود نظام قضاء موحد لا يعني انه منبت الصلة عن الجوانب الإدارية، فعلى الرغم من وحدة جهة النظر في الدعاوى الإدارية والعادية الا ان هذا القضاء شهد تطورا ملحوظا تمثل بانشاء لجان إدارية استشارية ذات طابع قضائي، وإن أحكامها وقراراتها تخضع لرقابة القضاء العادي والهدف من هذه اللجان تسيير عمل الادارة وان وجودها لا يقلل من مبدأ وحدة القضاء والقانون<sup>(٣)</sup>.

وهذه اللجان قد تكون دائمية وقد تكون مؤقتة، وفي العراق انشأت هيئات فنية دائمية هي ديوان التدوين القانوني ومن بعدها المجالس الإدارية في الالوية والاقضية<sup>(٤)</sup>.

إن من أهم مزايا نظام القضاء الموحد انه يوحد جهة التقاضي ويقيم مبدأ المساواة بين الحكام والمحكومين فضلا عن انه يرسخ مبدأ المشروعية وامتيازه بالسهولة والدقة وعدم وجود تنازع في الاختصاص<sup>(٥)</sup>.

أما أهم مآخذ القضاء الموحد فتتمثل في إنه يبيح للقاضي العادي التدخل في صميم العمل الإداري ويجعل الكثير من الاعمال الإدارية بمنأى عن رقابة القضاء بسبب

(١) د. فاروق احمد خماس الرقابة على اعمال الادارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، بدون سنة طبع ، ص ٨٣ .

(٢) د. فؤاد العطار ، رقابة القضاء لاعمال الادارة، القاهرة ، الطبعة الثانية، ١٩٦٠ ، ص ١٣٨ .

(٣) محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٧ ، ص ١٤٨ .

(٤) د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، مصدر سابق، ص ٢٥٠ .

(٥) د. فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤١ .

تحسين المشرع لها من الطعن امام القضاء وبالتالي لا يشكل كفالة تامة لحماية الحقوق والحريات العامة<sup>(١)</sup> .

ويعزز هذه الاتجاهات ايضا ما ورد في القانون الأساسي المادة (٧٣) منه التي اشارت الى ان (( يكون للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الاشخاص وفي كل الدعاوى والامور المدنية والجزائية التي تقيمها الحكومة العراقية او تقام عليها ))<sup>(٢)</sup> .  
كذلك ما أشار اليه قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ الذي نص على ان (( تسري ولاية المحاكم على كافة الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وعلى كافة أنواع المنازعات ))<sup>(٣)</sup> .

ونجد أيضاً نص المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ التي اشارت الى أن (( تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في المنازعات كافة الا ما استثنى بنص خاص ))<sup>(٤)</sup> .

في حين ذهب رأي آخر .. الى ان العراق في هذه المرحلة كان من دول القضاء المزدوج لا الموحد لاسيما بعد إنشاء مجلس الانضباط العام وذلك لان مجلس الانضباط العام هو الهيئة الثانية من هيئات القضاء الإداري في العراق ، اذ تم تأسيس المجلس المذكور بقانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ الملغى وحسب هذا الرأي إن المجلس المذكور ظل يمارس اختصاصاته المستمدة من قوانين الانضباط والخدمة المدنية حتى

(١) د. محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته على اعمال الادارة ، الجزء الاول ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٦٢ ، ص ٩٧ .

(٢) المادة (٧٣) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى .  
وكذلك ما ورد في قانون المرافعات المدنية والتجارية الملغى رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٦ على ان ((الولاية العامة للمحاكم على كافة الاشخاص بما في ذلك الحكومة)).

(٣) قانون السلطة القضائية العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ المعدل النافذ .  
(٤) المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ .

فقد جاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون (( اتجه القانون الى جعل ولاية المحاكم المدنية شاملة لكافة الاشخاص الطبيعية والمعنوية ولكافة الدعاوى الا ما استثنى بنص خاص حتى تتسع هذه الولاية للدعاوى الإدارية التي يقوم القضاء حاليا بوظيفة الفصل فيها ... الى ان يحين الوقت لانشاء مجلس الدولة وحتى تجد كل ظلامة من يحققها او يفصل فيها )) (المذكرة الايضاحية لقانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩).

الوقت الحاضر، لذا يرى انصار هذا الاتجاه ان العراق عرف نظام القضاء الإداري منذ ١٩٢٩ ولكنه كان محدود الاختصاص لانه متعلق بمنازعات الوظيفة العامة وقضايا الانضباط فحسب<sup>(١)</sup>.

ونحن نرى ان القضاء الإداري في العراق على الرغم من وجود النصوص القانونية سالفة الذكر التي اشارت الى أن العراق من دول القضاء الموحد الا انه من الناحية العملية ويوجد قانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ الملغى وتشكيل ديوان التدوين القانوني اشارة واضحة الى ان العراق عرف نظام القضاء الإداري لا منذ سنة ١٩٢٩ بل منذ تشكيل مجلس شوري القوانين العثماني سنة ١٨٦٥ م أو ما يعرف بمجلس شوري الدولة .

## الفرع الثاني

### دور القضاء الإداري في حسم المنازعات الإدارية

إن صدور قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ الذي نقل القضاء الإداري في العراق من مرحلة القضاء الموحد الى مرحلة القضاء المزدوج. ومعنى ذلك أن يكون هناك نوعان من المحاكم تنتظر في المنازعات بين الافراد وهذه المحاكم تكون أمام محاكم عادية تنتظر في المنازعات الحاصلة بين الافراد او المنازعات الحاصلة بين الافراد وجهات الادارة عندما تتبع اساليب القانون الخاص كما في العقود الإدارية أو محاكم إدارية تتولى النظر في المنازعات الخاصة بالقرارات والاحكام الصادرة عن الادارة عند ممارستها اساليب القانون العام وبذلك نجد أن الوظيفة القضائية في الدولة تتولاها جهتان قضائيتان منفصلتان ومستقلتان عن بعضهما فتوجد من ناحية اولى جهة القضاء العادي التي تتشكل من المحاكم العادية تحت رئاسة محكمة عليا كمجلس الدولة في فرنسا ومحكمة النقض في مصر والمحكمة الإدارية العليا في العراق حالياً.

(١) القضاء الإداري في العراق ، الواقع والطموح ، ندوة عقدها قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة بتاريخ ٢٠/١/٢٠٠٩ ، بإشراف أ.د. جمال ابراهيم الحيدري ، مطبعة الزمان ، ص ٨-٩. وانظر مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٠-١٩٢٢ طبع بأمر وزارة العدل، مطبعة دنكور الحديثة بغداد، ١٩٣٤، ص ٢٣ و ٢٤.

ومن هنا تأتي تسمية النظام القضائي بالقضاء (المزدوج) فدعاوى الافراد التي يرفعونها ضد الادارة للمطالبة بالغاء قرار غير مشروع وللتعويض عنه وغير ذلك من الدعاوى الاخرى ينبغي ان يعطى الفصل فيها في ظل هذا النظام لقضاء إداري متخصص على اعتبار ان طبيعة هذه المنازعات الإدارية تختلف عن المنازعات الفردية وعلى اعتبار ان هذا القضاء المتخصص اكثر فاعلية في تحقيق رقابة المشروعية بحكم سلطته العامة في الغاء القرارات الإدارية ايا كانت انواعها او السلطة التي صدرت عنها<sup>(١)</sup>.

وقد أصبح التنظيم القضائي في العراق قائما على فكرة القضاء المزدوج بعد ان كان قائما على فكرة القضاء الموحد وذلك بصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل والذي اضاف اختصاصا قضائيا لمجلس شورى الدولة بعد ان كان يمارس اختصاصا استشاريا في مجال التقنين وتقديم الرأي والمشورة لدوائر الدولة وبموجب التعديل المذكور أنشئت محكمة القضاء الإداري لتضاف الى مجلس الانضباط العام ولتصبح الهيئتان من تشكيلات مجلس شورى الدولة<sup>(٢)</sup>.

إذ نصت المادة (٧) ثانيا / أ من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل على (( تتشكل محكمة تسمى محكمة القضاء الإداري في مجلس شورى الدولة ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان يصدره وزير العدل بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة ينشر في الجريدة الرسمية ))<sup>(٣)</sup>.

أما عن ولاية المحكمة فنجد ان الفقرة (د) من البند ثانيا من المادة (٧) نصت على أن (( تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات التي

(١) د. عبد الناصر علي عثمان حسين ، استقلال القضاء الإداري ، القاهرة دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ ص ١٨-١٩ .

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحسم اشكالات التنازع بينهما ، بحث نوقش في بيت الحكمة سلسلة المائدة الحرة ، ابداع للتصميم والطباعة ، بغداد ، آذار ١٩٩٩ ص ٣٥ .

(٣) قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل .

تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون الذي لم يعين مرجع للطعن فيها ، بناءً على طعن من ذي مصلحة معلومة وحاله وممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى الحاق الضرر بذوي الشأن<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن المشرع في هذا النص قد حدد اختصاص محكمة القضاء الإداري على سبيل الحصر وبذلك فقد اخرج منازعات عدة من ضمن اختصاصه وان كانت الإدارة طرفاً فيها<sup>(٢)</sup>.

وكذلك نجد ان المشرع قد اخرج من ولاية المحكمة الطعون المتعلقة بما يأتي :

أ. اعمال السيادة ، وتعد من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .

ب. القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية.

ج . القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للنظم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها<sup>(٣)</sup>.

---

(١) قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل .  
(٢) صعب ناجي الدليمي، الدفوع الشكلية امام القاضي الإداري في العراق ، رسالة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ٢٠٠٥ ص١٦ . وانظر ايضاً حيدر طالب محمد علي الساعدي ، تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، سنة ١٩٩٩ ، ص١٨ .  
(٣) د. محمد عبد الله محمد ، اثر تغير الظروف على تطور القضاء الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية العدد (٢) تصدرها كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة سنة ٢٠٠٣ ، ص٤ . وانظر د. فاروق احمد خماس محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ مجلة العلوم القانونية ، بغداد ، المجلد التاسع العدد (١) و(٢) لسنة ١٩٩٠ ص٢٣٩ .



مما تقدم يتضح ان المنازعات الإدارية في العراق موزعة بين عدة جهات منها القضاء العادي والقضاء الإداري والادارة نفسها<sup>(١)</sup>. ذلك ما حدا بالمشرع من وجهة نظرنا الى اصدار قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ لقانون مجلس شوري الدولة لغرض توسيع اختصاص القضاء الإداري في العراق وتوحيد مراجع الطعن امام جهة قضاء إداري مستقل وذلك من خلال إنشاء المحكمة الإدارية العليا اسوة بدول القضاء المزوج مثل فرنسا ومصر .

إذ أشار الى تأسيس مجلس يسمى ( مجلس شوري الدولة ) يتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس احدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى والآخر لشؤون القضاء الإداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشارا وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشارا ومساعدة ولا يزيد على نصف عدد المستشارين<sup>(٢)</sup>.

إن صدور هذا القانون اسس مجلس مؤسس ابتداءً في ظل قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل الا ان تشكيل المجلس اختلف اختلافا كبيرا ومن نواح عدة، منها من حيث عدد المستشارين فقد اورد هذا القانون زيادة ملحوظة على عدد المستشارين والمستشارين المساعدين .

أما من حيث تشكيل المجلس فقد نص القانون على ان يتكون المجلس من (٣) :

- أ- الهيئة العامة .
- ب- هيئة الرئاسة .
- ج - الهيئات المتخصصة .
- د- المحكمة الإدارية العليا .
- هـ- محاكم القضاء الإداري .

---

(١) رفاه كريم رزوقي احمد كربل ، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ٢٠٠٦ ص ٩٦ .  
(٢) المادة (١) ، اولا من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ .  
(٣) المادة (٢/٢) اولا من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

و- محاكم قضاء الموظفين<sup>(١)</sup> .

في حين نجد أن مجلس شورى الدولة كان يتألف وفق ما نص عليه قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل من<sup>(٢)</sup> :

أ- الهيئة العامة .

ب- هيئة الرئاسة .

ج - الهيئة الموسعة .

د- مجلس الانضباط العام .

هـ- محكمة القضاء الإداري .

و- عدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة .

ومن ثم فإن المشرع قد أورد تشكيلا جديدا يضاف الى تشكيلات مجلس شورى الدولة وهو المحكمة الإدارية العليا التي مثل وجودها خطوة مهمة في توحيد جهة الطعن امام القضاء الإداري واعاد لها الاختصاص الاصيل في نظر الطعون بعد ان كان هذا الاختصاص يناف بالهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ثم المحكمة الاتحادية العليا كأختصاص دخيل ضمن اختصاصاتها المشار اليها في قانونها رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ بوصفها مرجع منبت الصلة عن القضاء الإداري .

ويترتب على اختلاف جهتي القضاء في نظام القضاء المزدوج ما يأتي :

**أولاً- من حيث تشكيلات نوعي المحاكم :**

تتألف المحاكم العادية من محكمة البداية التي تتولى النظر بكل الدعاوى التي تزيد قيمتها على خمسمائة دينار والدعاوى التابعة لرسم مقطوع والدعاوى غير مقدرة القيمة والدعاوى التي لا تختص بها محكمة البداية او محكمة الاحوال الشخصية ويكون حكمها قابلا للاستئناف بموجب احكام المادة (١٨٥) من احكام قانون المرافعات المدنية النافذ

(١) حلت محاكم قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام أينما ورد في القانون من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التي عدلت المادة (٣١) من قانون مجلس شورى الدولة.  
(٢) المادة (٢/٢) اولاً من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

كافة وفيما عدا ذلك يكون بدرجة اخيرة قابلا للتمييز مع مراعاة احكام القوانين الاخرى<sup>(١)</sup>

وتتألف أيضاً المحاكم العادية من محكمة الاستئناف التي تختص في الطعن استثناءً في الاحكام الصادرة من محاكم البدءة بدرجة اولى وبالمسائل المبينة في القانون<sup>(٢)</sup>.

وكذلك تختص في الطعن تمييزاً في الاحكام الصادرة عن محاكم البدءة بدرجة اخيرة كافة وفق احكام القانون والقوانين الاخرى وكذلك تختص في الطعن تمييزاً في القرارات الصادرة عن محاكم البدءة<sup>(٣)</sup>.

أما المحكمة الثالثة في تشكيلات المحاكم العادية فهي محكمة التمييز وتختص بالنظر في الاحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف ومحاكم البدءة وفي الاحكام الصادرة عن محاكم الاحوال الشخصية وبالامور الاخرى التي يحددها القانون<sup>(٤)</sup>.

أما عن تشكيلات المحاكم الإدارية فانها تتكون من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري - والجهة القضائية التمييزية - على اختلاف المراحل التاريخية - لتطور القضاء الإداري في العراق .

### ثانياً- من حيث الاجراءات :

إن المشرع فيما يتعلق بالدعاوى المدنية حدد اجراءات اقامة الدعوى وفقاً لاحكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ .

(١) المادة (٣٢) من القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٣ قانون التعديل الثالث ، لقانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

(٢) المادة (٣٤) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ قانون التعديل الخامس (المادة الاولى ) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ .

(٣) المادة (٣٤) من قانون المرافعات المدنية النافذ .

(٤) المادة (٣٥) من قانون المرافعات المدنية المعدلة بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٧٧ ، التعديل الخامس (المادة الثانية ) لقانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

اما عن الدعاوى الإدارية فالمشرع وحسبما ورد في قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لم يحدد الاجراءات الخاصة بالدعاوى الإدارية بشكل عام وانما خصها بنصوص معينة لبيان تلك الاجراءات قبل واثناء النظر بالمنازعة الإدارية وجعل قانون المرافعات المدنية المكمل لما لم يرد به نص فيه واحكام الرسوم العدلية بشأن استيفاء الرسوم عن الطعون المقدمة<sup>(١)</sup>. إن القضاء الإداري في ظل القضاء المزدوج يجب ان يكون مستقلا استقلالاً تاماً من الجوانب كافة وكما هو حال القضاء الإداري في فرنسا له اجراءات خاصة به اضافة للاجراءات الخاصة بالمحاكم العادية .

وكذلك نجد ان المدعي في الدعاوى المدنية يقوم برفع الدعاوى امام المحاكم العادية بشكل مباشر وأن يقدم من عريضة دعواه نسخاً بعدد المدعى عليهم وقائمة المستندات وتقوم المحكمة بتبليغها للخصم<sup>(٢)</sup>.

أما عن المدعي في الدعاوى الإدارية، فقد اوجب القانون عليه ان يقدم تظلماً امام الجهة الإدارية التي قامت باصدار القرار الإداري إذ نص القانون على ان (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري ان يتظلم صاحب الطعن امام الجهة الإدارية المختصة والتي عليها ان تبت في التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها)<sup>(٣)</sup>.

ويرى جانب من الفقه ان التظلم الذي نص عليه القانون هو خطوة محمودة من قبل المشرع العراقي اذ انه يعطي الادارة فسحة من الوقت لاعادة النظر بقرارها سلباً او ايجاباً، كما ان التظلم يسمح للادارة بتصحيح الخطأ قبل ان يتم الطعن امام المحكمة المختصة مما يقلل الابعاء لكلا الطرفين المدعي والادارة من حيث الوقت والجهد ويقلل الابعاء الملقاة على عاتق المحكمة<sup>(٤)</sup>.

(١) الفقرة (ح) من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة .  
(٢) المادة (٤٧) من قانون المرافعات المدنية النافذ .  
(٣) الفقرة (و) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة .  
(٤) أ.د. غازي فيصل ، محاضرات في القانون الدستوري القيت على طلبة الدكتوراه بجامعة النهرين، كلية الحقوق ، الفصل الثاني ، للعام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣ ، (غير منشورة).

ونحن نرى ان التظلم امام الادارة خطوة محمودة من قبل المشرع اذ انه يوفر الوقت والجهد لاطراف الدعوى فضلا انه يتيح للادارة اعادة النظر بقراراتها وتصحيح المخالف منها ، اذ غالبا ما يتم اعادة النظر بالقرار لصالح المدعي مما يوفر عليه وعلى الادارة جهد ووقت عند قيامه برفع الدعوى الإدارية .

### ثالثاً- من حيث موضوع الدعوى المقامة :-

تكون الدعاوى المقامة امام المحاكم المدنية للدعاء بحقوق شخصية أو عينية أو منقولة<sup>(١)</sup> اما عن الدعاوى الإدارية فانها دعاوى تخاصم القرار الإداري بذاته وهي وسيلة يستعين بها الفرد لمقاضاة الادارة بالغاء القرار الإداري المخالف والذي يشكل اعتداءً على حقوقه وتقام لغرض إلغاء القرار الإداري او تعديله او التعويض عن الاضرار التي سببها القرار الإداري المخالف للقانون<sup>(٢)</sup>.

### رابعاً- من حيث جهة الطعن :-

تكون جهة الطعن في القرارات الصادرة عن المحاكم المدنية في الدعاوى العادية محكمة الاستئناف<sup>(٣)</sup> وبعدها محكمة التمييز<sup>(٤)</sup>.  
اما عن الدعاوى الإدارية فيكون الطعن بالقرار الصادر بالدعوى الإدارية تمييزاً امام المحكمة الإدارية العليا<sup>(٥)</sup>. بعد ان كانت جهة التمييز الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وهذا ما سنتناوله مفصلاً فيما بعد .

---

(١) الفقرة (٣) من المادة (٤٤) من قانون المرافعات المدنية المعدل النافذ .  
(٢) د. حسن السعيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، دار عالم الكتب ، القاهرة ١٩٨٢ ص ١١٥ .  
(٣) المادة (٣٤) من قانون المرافعات المدنية المعدلة بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٧٧ ، التعديل الخامس المادة الاولى .  
(٤) المادة (٣٥) من قانون المرافعات المدنية المعدلة بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٧٧ ، التعديل الخامس ، المادة الثانية .  
(٥) الفقرة (د) من البند اولاً من المادة (٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

## المحتويات

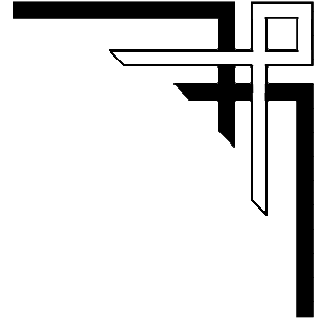
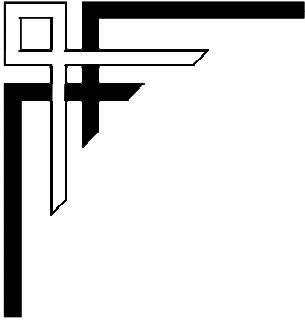
الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٥	المبحث التمهيدي التطور التاريخي للمنازعة الإدارية في العراق
٦	المطلب الأول : مفهوم المنازعة الإدارية
٧	الفرع الأول : تعريف المنازعة الإدارية وخصائصها
٩	الفرع الثاني : خصائص المنازعة الإدارية
١١	المطلب الثاني : تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية وأنواعها
١١	الفرع الأول : تمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية
١٤	الفرع الثاني : أنواع المنازعات الإدارية
١٧	المطلب الثالث : دور القضاء العراقي في حسم المنازعة الإدارية
١٨	الفرع الأول : دور القضاء الموحد في حسم المنازعة الإدارية
٢٥	الفرع الثاني : دور القضاء الإداري في حسم المنازعة الإدارية
٣٤	الفصل الأول التأصيل التاريخي و القانوني للمحكمة الإدارية العليا
٣٦	المبحث الأول : الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في القانون المقارن
٣٦	المطلب الأول : الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في فرنسا
٣٩	الفرع الأول- أعضاء مجلس الدولة الفرنسي
٤٢	الفرع الثاني- تشكيلات مجلس الدولة الفرنسي
٤٥	الفرع الثالث- اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي
٤٧	المطلب الثاني : الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في مصر
٥٣	الفرع الأول- أعضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر
٥٨	الفرع الثاني- دوائر المحكمة الإدارية العليا في مصر
٦٢	المبحث الثاني : الجهة المختصة بنظر الطعون التمييزية في العراق
٦٢	المطلب الأول : نشأة المحكمة الإدارية العليا وتمييزها من المحكمة الاتحادية العليا
٦٢	الفرع الأول : نشأة المحكمة الإدارية العليا

الصفحة	الموضوع
٦٤	الفرع الثاني : تمييز المحكمة الإدارية العليا من المحكمة الاتحادية العليا
٧٦	المطلب الثاني : العضوية في المحكمة الإدارية العليا وضمانات الأعضاء
٧٦	الفرع الأول : أعضاء المحكمة الإدارية العليا
٨٥	الفرع الثاني : الضمانات القانونية لرئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا
٩٤	<b>الفصل الثاني</b> <b>الطعن بالتمييز أمام المحكمة الإدارية العليا</b>
٩٦	المبحث الأول : القرارات القابلة للطعن تمييزاً
٩٦	المطلب الأول : القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري
٩٦	الفرع الأول : تشكيل محكمة القضاء الإداري
١٠٠	الفرع الثاني : اختصاصات محكمة القضاء الإداري
١٠٨	المطلب الثاني : القرارات الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين
١٠٨	الفرع الأول : تشكيل محكمة قضاء الموظفين
١١٣	الفرع الثاني : اختصاصات محكمة قضاء الموظفين
١١٧	المبحث الثاني : شروط وأسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا
١١٧	المطلب الأول : الخصوم بالطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا
١١٨	الفرع الأول : وحدة الخصم في دعوى الطعن تمييزاً
١١٩	الفرع الثاني : شرط الصفة في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا
١٢٢	الفرع الثالث : شرط المصلحة في الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا
١٢٩	المطلب الثاني : أسباب الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا
١٣٠	الفرع الأول : إذا كان الحكم قد بني على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله
١٣٨	الفرع الثاني : إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص
١٤٦	الفرع الثالث : إذا وقع في الإجراءات الأصولية التي اتبعت عند رؤية الدعوى خطأ مؤثر في صحة الحكم
١٥٢	الفرع الرابع : إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من قام مقامهم وحاز درجة البتات

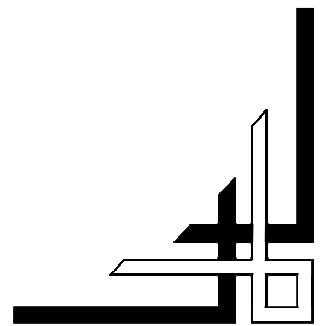
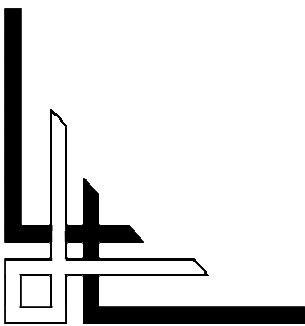
الصفحة	الموضوع
١٥٢	الفرع الخامس : إذا وقع في الحكم خطأ جوهري
١٥٩	الفصل الثالث تنازع الاختصاص ودور المحكمة الإدارية العليا في نظر أحوال التنازع الإداري
١٦٠	المبحث الأول : التنازع في الاختصاص في القانون المقارن والقانون العراقي
١٦١	المطلب الأول : تنازع الاختصاص في القانون المقارن
١٦١	الفرع الأول : تنازع الاختصاص في فرنسا
١٦٦	الفرع الثاني : تنازع الاختصاص في مصر
١٧٠	المطلب الثاني : تنازع الاختصاص في القانون العراقي
١٧٠	الفرع الأول- تنازع الاختصاص في ظل قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة.
١٧٣	الفرع الثاني- تنازع الاختصاص في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة.
١٨٤	المبحث الثاني : دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المكتسبة درجة البتات
١٨٤	المطلب الأول : دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري
١٨٤	الفرع الأول : مفهوم الحكم المكتسب الدرجة القطعية (درجة البتات)
١٨٦	الفرع الثاني : شروط الحكم القضائي الإداري المكتسب الدرجة القطعية
١٨٧	أولاً- وحدة المحكمة
١٨٨	ثانياً- وحدة الموضوع
١٩٠	ثالثاً- وحدة الخصوم أو أحدهما
١٩٠	المطلب الثاني : دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين وشروط الحكم المكتسب درجة البتات



الصفحة	الموضوع
١٩٠	الفرع الأول : دور المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام المتناقضة الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين
١٩٢	الفرع الثاني : شروط الحكم القضائي الإداري المكتسب درجة البتات الصادر عن محكمة قضاء الموظفين
١٩٢	أولاً- وحدة المحكمة
١٩٢	ثانياً- وحدة الموضوع
١٩٢	ثالثاً- وحدة الخصوم أو وجود خصم واحد
١٩٤	الخاتمة
٢٠٨	المصادر
I - III	Abstract



# المصادر



## المصادر :

- القرآن الكريم .

أولاً ٠ - المعاجم اللغوية .

١. سنن الترمذي، تحقيق عبد الوهاب عبد اللطيف، دار النصر، بيروت، الطبعة الثانية، سنة ١٩٧٤، رقم (١٠٦٦٦)، الأحوال، ص ٣٣.
٢. الماوردي، أبو الحسن، علي بن حبيب، الأحكام السلطانية والولايات المدنية، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون سنة طبع.
٣. جبران، مسعود، الرائد، الطبعة الثامنة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٥.
٤. نهج البلاغة، الإمام علي بن أبي طالب (عليه السلام)، تحقيق صبحي الصالح، دار الكتب اللبناني، بيروت، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠.
٥. الفقيه علي بن محمد بن حبيب (أبو الحسن الماوردي)، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون سنة طبع.
٦. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٤٠٣ - ١٩٨٣.
٧. الفقيه محمد بن علي بن الحسين الفراء (أبو يعلى)، الأحكام السلطانية، تحقيق محمد حامد الفقي، دار الكتب العالمية، بيروت، ١٤٠٣ - ١٩٨٣.
٨. محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء الثامن، الطبعة الثانية، دار الكتب، بيروت، ٢٠٠٩.
٩. محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار إحياء التراث، بيروت، بدون سنة الطبع.
١٠. تهذيب العراق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية، حاشية على متن الفروق للقرافي، عالم الكتب، بيروت، الجزء الرابع، ص ٧٨.

ثانياً - الكتب القانونية :

١. د. آدم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، كلية القانون، جامعة بغداد.
٢. د. إبراهيم المنجي، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وفتاوى القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠١١.
٣. إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري في شرح قانون مجلس الدولة في ضوء أحكام الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا الجزء الخامس، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
٤. إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري في شرح قانون مجلس الدولة في ضوء أحكام الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا الجزء الرابع، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
٥. إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري في شرح قانون مجلس الدولة في ضوء أحكام الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
٦. د. إبراهيم شيحا، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٣.
٧. د. إبراهيم محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٨. د. احمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة (١٤)، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٨٦.
٩. د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
١٠. د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٩١.

١١. د. أسامة روبي عبد العزيز، الأحكام والأوامر وطرق الطعن فيها، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٢. أسامة شتات المحامي، التعليق على الدستور المصري لسنة ١٩٧١، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦.
١٣. د. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، بلا مكان طبع وبلا سنة نشر.
١٤. بلال أمين زين العابدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، طبعة (١)، سنة ٢٠١٠.
١٥. القاضي جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، الطبعة الأولى، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١١.
١٦. جمال مولود ذيبان، ضوابط صحة وعدالة الحكم القضائي في الدعوى المدنية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩٢.
١٧. د. جيهان محمد إبراهيم جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٣.
١٨. د. حامد شريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها وحتى الآن، الجزء الثاني، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩.
١٩. د. حامد شريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها وحتى الآن، الجزء الثالث، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩.
٢٠. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في فرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٠.
٢١. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٨١.
٢٢. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دار عالم الكتب، ١٩٨٢.

٢٣. د. حسين أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون المرافعات المدنية، ١٩٨٠.
٢٤. د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦.
٢٥. د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠٨.
٢٦. د. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
٢٧. د. حسين عثمان محمد حسين، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
٢٨. د. حلمي محمد النجار، أسباب الطعن بطريق النقض، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٤.
٢٩. د. حمدي العجمي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دون سنة طبع.
٣٠. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، الكتاب الأول، سنة ٢٠١٠.
٣١. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٩٧.
٣٢. د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، طبعة ثانية، دار الثقافة والنشر، عمان.
٣٣. د. داود الباز، أحوال القضاء الإداري في النظام الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٣٤. د. رأفت فودة، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٣٥. د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٣٦. د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
٣٧. د. سالم راشد العلوي، مبدأ المشروعية، ديوان المظالم في الدولة الإسلامية، مجلس الدولة الفرنسي - مجلس الدولة المصري، محكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
٣٨. د. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، ٢٠٠٩.
٣٩. د. سامي جمال، الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية عشر، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.
٤٠. د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون سنة طبع.
٤١. د. سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري، ١٩٧٦.
٤٢. د. سعد عصفور خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة طبع.
٤٣. د. سعدون ناجي القشطيني، شرح أحكام قانون المرافعات، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦.
٤٤. د. سعدون ناجي القشطيني، شرح قانون المرافعات المدنية، دراسة تحليلية في شرح قانون المرافعات المدنية، الجزء الأول، مطبعة المعارف، ١٩٧٢.
٤٥. د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارية في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
٤٦. د. سيد محمود أحمد، النقض الجزئي للأحكام، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
٤٧. سمير يوسف البهي، عضو مجلس الدولة، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، طبعة ١٩٩٥.
٤٨. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، ١٩٨٧.

٤٩. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٩.
٥٠. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة ١٩٩١.
٥١. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ١٩٧٦.
٥٢. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.
٥٣. القاضي صادق حيدر، شرح قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، ٢٠١١.
٥٤. صلاح عبد الحميد السيد، الحكم الإداري المدني، مجلة مجلس الدولة المصري للسنوات (٨ و ٩ و ١٠)، لسنة ١٩٦٠.
٥٥. د. ضياء شيت خطاب، الوجيز في شرح قانون المرافعات المدنية، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٣.
٥٦. د. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة، ١٩٥٦.
٥٧. د. عبد المجيد الحكيم، مصادر الالتزام، بغداد، ١٩٦٩.
٥٨. د. عبد الرزاق عبد الوهاب، الطعن في الأحكام بالتمييز في قانون المرافعات المدنية، دار الحكمة، ١٩٩١.
٥٩. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، بيروت، ١٩٧٣.
٦٠. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، دون سنة طبع.
٦١. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية، والإثبات أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.



٦٢. د. عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية، وإجراءاتها، القاهرة، ١٩٧٠.
٦٣. د. عبد العزيز بديوي، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، طبعة ١٩٧٠.
٦٤. د. عبد المنعم أحمد الشرقاوي، نظرية المصلحة في الدعوى، الطبعة الأولى، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٧٤.
٦٥. د. عبد المنعم سليمان، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقهاء، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٧.
٦٦. د. عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣.
٦٧. د. عبد الغفار إبراهيم موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثاني، الكتب القانونية، دار مشتاق للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠٠٩.
٦٨. د. عبد الحكم فودة، موسوعة الحكم القضائية في المواد المدنية والجنائية، نظرية الحكم المدني، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
٦٩. د. عبد الرحمن العلام، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩)، الجزء الرابع، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.
٧٠. د. عبد الرحمن العلام، شرح قانون المرافعات المدنية العراقي، الجزء (٢)، وزارة العدل، بغداد، ١٩٩٠.
٧١. د. عبد الرحمن العلام، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣)، لسنة ١٩٦٩، الجزء الأول، ١٩٧٠.
٧٢. د. عبد الكريم زيدان، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية مطبعة العاني، بغداد - ١٩٨٤.
٧٣. د. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر المعاصر، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٨٩.

٧٤. د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
٧٥. د. عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، سنة ١٩٩٢.
٧٦. د. عبد القادر بانيه، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توفال، المغرب، سنة ١٩٨٥.
٧٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار المعارف، الاسكندرية، سنة ١٩٩٧.
٧٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٧٩. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
٨٠. د. عبد جميل عضوب، الوجيز في قانون الإجراءات المدنية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٨١. د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، طباعة المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، مكتبة كنعان، ١٩٩٥.
٨٢. علي الشاذلي فتوح القهوجي، مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبنانية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢.
٨٣. د. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
٨٤. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري ومكتبة داليا، طبعة ٢٠١١.
٨٥. د. علي هادي عطية الهلالي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، سنة ٢٠١١.
٨٦. د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٨٧. د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٦٨.

٨٨. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، ٢٠١١.
٨٩. د. عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٨.
٩٠. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٣.
٩١. القاضي عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٩٢. أ.د. غازي فيصل مهدي و أ.م.د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، النجف الأشرف، حي عدن، الطبعة الأولى، ١٤٣٤هـ - ٢٠١٢م.
٩٣. د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جماعة الموصل، بدون سنة طبع.
٩٤. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٩٩.
٩٥. فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٩٦. د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
٩٧. د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٨١.
٩٨. د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٦٠.
٩٩. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

١٠٠. د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الثاني، القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
١٠١. د. قيس عبد الستار عثمان، رقابة مجلس شورى الدولة على الأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري.
١٠٢. د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهبوك، ٢٠١٠.
١٠٣. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية، ١٩٨٨.
١٠٤. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٦.
١٠٥. د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤.
١٠٦. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٥.
١٠٧. مالك منسي الحسني ومصداق عادل، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، بيروت، تموز ٢٠١١.
١٠٨. د. ماهر صالح علاوي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. إبراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، آذار ١٩٩٩، بيت الحكمة، بغداد.
١٠٩. د. محسن خليل، القضاء الإداري، بيروت، طبعة ١٩٩١.
١١٠. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، الجزء الأول، الاسكندرية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٢.
١١١. د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ٢٠٠٥.
١١٢. محمد حبيب التجكاني، النظرية العامة للقضاء والإثبات في الشريعة الإسلامية مع مقارنات بالقانون الوضعي، دار الشؤون الثقافية، بغداد، دون سنة طبع.
١١٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الكتاب الأول، بيروت، ٢٠٠٥.

١١٤. د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١.
١١٥. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع.
١١٦. د. محمد كامل أبو الخير، قانون المرافعات معلقاً على نصوصه بآراء الفقهاء، الطبعة (٥)، لسنة ١٩٦٣.
١١٧. د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، ١٩٦٨.
١١٨. د. محمد ماهر أبو العينين، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، دراسة تحليلية للاتجاهات الحديثة والمتطورة ومقارنتها بالاتجاهات القديمة، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
١١٩. د. محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠٠٠.
١٢٠. د. محمد ماهر أبو العينين، المبادئ القضائية الحديثة، للمحكمة الإدارية العليا في مصر، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، سنة ٢٠١٣.
١٢١. د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
١٢٢. د. محمد نعيم ياسين، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النفائس، عمان، ٢٠٠٣.
١٢٣. د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٢٤. د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، سنة ٢٠٠٣.
١٢٥. د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، دون سنة طبع.

١٢٦. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، الطبعة الثانية مزينة ومنقحة، دار المرتضى، ٢٠١٤.
١٢٧. د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
١٢٨. د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤.
١٢٩. د. مدحت المحمود، القضاء في العراق، دار ومكتبة الأمير، الطبعة الثالثة، ٢٠١١.
١٣٠. د. مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العلمية، المكتبة القانونية، الطبعة الثالثة، بغداد، ٢٠٠٩.
١٣١. د. مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
١٣٢. د. مفلح عواد القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.
١٣٣. د. مصلح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دون سنة طبع.
١٣٤. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٣٥. د. منى رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
١٣٦. د. منى رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة لمفهوم وذاتية القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، دراسة تحليلية ونقدية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
١٣٧. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الكتب والوثائق ببغداد (١٤)، لسنة ٢٠٠٧.

١٣٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة والمرافعات الإدارية، مطبعة منشأة المعارف، دون سنة طبع.
١٣٩. د. مصطفى أبو زيد فهمي، في القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، ١٩٦٦.
١٤٠. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.
١٤١. د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
١٤٢. د. نجيب خلف أحمد ود. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ٢٠١٣، بلا مكان طبع.
١٤٣. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢.
١٤٤. د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠.
١٤٥. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
١٤٦. د. ياسر باسم ذنون ود. اجياد ثامر نايف الدليمي، بحوث ودراسات في القانون الخاص، الجزء الثاني، مكتبة الجيل العربي، ٢٠٠٩.
١٤٧. د. ياسر باسم ذنون ود. اجياد ثامر نايف الدليمي، بحوث ودراسات في القانون الخاص، الجزء الثالث، مكتبة الجيل العربي، ٢٠٠٩.
١٤٨. المستشار ياسين طه ويس عضو مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، النجف الأشرف، ٢٠١٢.

## ثالثاً - الرسائل الجامعية :

١. د. احمد عبد الملك، قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٩.
٢. بدر حمادة صالح عبد الجبوري، الطعن في أحكام القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، ٢٠١٣.
٣. حيدر طالب محمد الساعدي، تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، سنة ١٩٩٩.
٤. رفاه كريم رزوقي أحمد كربل، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
٥. سناء عبد طارش، مجلس شورى الدولة، تنظيمه وآفاق تطوره، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥.
٦. شذى غائب عز الدين الأحكام القانونية لحسم منازعات العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤.
٧. صالح إبراهيم المثيوني، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.
٨. صعب ناجي الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القاضي الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
٩. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، ١٩٦٤.
١٠. علي حسين حمزة السلامي، الضمانات الوظيفية لأعضاء مجلس شورى الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.



١١. فرح جهاد عبد السلام، الطعن تمييزاً بأحكام القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤.
١٢. ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، سنة ٢٠٠٠.

#### رابعاً - البحوث والمقالات :

١. د. إبراهيم طه الفياض، الإجراءات وصياغة الأحكام في القضاء الإداري، بحث مقدم إلى ندوة الدراسات القانونية في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، أيلول، ١٩٩٨.
٢. د. أحمد كمال أبو المجد، المقال الخاص بالدور الإنشائي للقضاء الإداري بين المذاهب الشكلية والموضوعية، مجلة القانون والاقتصاد، مارس ١٩٦٢، العدد الأول، سنة ٣٢.
٣. د. جليل قسطو، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنكليزي، مجلة القضاء، العدد (٢)، لسنة ٢٨/مايس (حزيران/سنة ١٩٧٣).
٤. د. حبيب إبراهيم حمادة، مجلة التشريع والقضاء، السنة السادسة، العدد الأول، (كانون الثاني، شباط، آذار)، ٢٠١٤.
٥. القاضي حسن العكيلي، استقلال القضاء، بحث منشور في موقع مجلس القضاء الأعلى الإلكتروني [www. Courte. Gov. ps](http://www.Courte.Gov.ps)
٦. طارق حرب، هل يحتاج موظفو الدرجات الخاصة إلى موافقة مجلس الوزراء وثقة مجلس النواب؟ مقالة منشورة في جريدة الصباح بتاريخ (٦/٦/٢٠١٠).
٧. د. عبد الرحيم غنيم، القضاء الإداري أو الإدارة التنفيذية لحقوق الأفراد اتجاه السلطات، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٦)، السنة (٩) لسنة ١٩٣٩.
٨. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بحث نوفست في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، إبداع للتصميم والطباعة، بغداد، آذار/١٩٩٩.

٩. د. عصام البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد أ، العدد (١-٢)، بغداد، ١٩٩٠.
١٠. علي سعد عمران، مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، مقالة في جريدة الزمان، العدد ٢١٤٩ السنة الثالثة، ٢٩٢، حزيران، ٢٠٠٥.
١١. أ.د. غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة العدالة مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل، العدد الثاني، ٢٠٠١.
١٢. أ.د. غازي فيصل مهدي، أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، المجلد الخامس، العدد الثامن، ٢٠٠١.
١٣. أ.د. غازي فيصل، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية (٧) لسنة ٢٠٠٨.
١٤. أ.د. غازي فيصل مهدي، مقترحات لتعديل اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، مقالة في جريدة الزمان، العدد ٢١٤٩، السنة الثالثة، ٢٩٢، حزيران، ٢٠٠٥.
١٥. د. فاروق أحمد خماس، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، مجلة العلوم القانونية، بغداد، المجلد التاسع (١) و(٢)، لسنة ١٩٩٠.
١٦. د. محمد عبد الله محمد، أثر تغير الظروف على تطور القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد (٢) تصدرها كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، دار الجماعة الجديدة، ٢٠٠٣.
١٧. د. محمد مصطفى حسن، دعوى الإلغاء والقوانين المانعة من الطعن، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، لسنة ٢٠٠٠.
١٨. د. وهيب عباد سلامة، حتمية بقاء مجلس الدولة المصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة السادسة والثلاثون، مارس ١٩٩٢.

خامساً - المحاضرات :

١. أ.د. غازي فيصل، محاضرات في القانون الدستوري، أقيمت على طلبه الدكتوراه بجامعة النهريين، كلية الحقوق، الفصل الثاني للعام الدراسي (٢٠١٢ - ٢٠١٣)، غير منشورة.

سادساً - الدساتير :

١. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

٢. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى.

٣. دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.

٤. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ.

سابعاً - القوانين :

١. القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

٢. قانون ديوان التدوين رقم (٤٩) لسنة (١٩٣٣)

٣. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٤. قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (٨٨) لسنة ١٩٥٦ العراقي الملغى.

٥. قانون السلطة القضائية العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ المعدل النافذ.

٦. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٧. قانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٣ قانون التعديل الثالث لقانون المرافعات المدنية رقم

(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

٨. قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة.

٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

١٠. قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ قانون التعديل الخامس لقانون المرافعات المدنية رقم

(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

١١. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

١٢. قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

١٣. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
١٤. قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦.
١٥. قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ النافذ.
١٦. قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٧. قانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩.
١٨. نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.
١٩. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل النافذ.
٢٠. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل النافذ.
٢١. قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة.
٢٢. تعليمات العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ النافذة.
٢٣. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ المصري الملغى.
٢٤. قانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ المصري.
٢٥. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٢٦. قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.

ثامناً - الدوريات والصحف الرسمية :

١. جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٦٤/آذار/٢٠١٤.
٢. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٢٥ في ١٦/٦/٢٠١٤.
٣. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٢٨ في ٧/٧/٢٠١٤.
٤. جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥.
٥. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٣/تموز/٢٠١٣.
٦. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٠ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩.
٧. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٦١ في ١٤/٢/٢٠٠٨.
٨. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٥ في ١٧/١/٢٠٠٦.

٩. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٨ في ٦/٣/٢٠٠٦.
١٠. جريدة الوقائع العراقية العدد ٣١٨٨ في ٢٨/٢/١٩٨٨.
١١. جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠٤٥ في ١١/٥/١٩٨٥.
١٢. جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٨٦٥ في ٤/١/١٩٨٢.
١٣. قرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩)، المجلد الثاني نيسان ٢٠١١/.
١٤. قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٧.
١٥. مجموعة القوانين والأنظمة لسنة (١٩٢٠ - ١٩٢٢)، طبع بأمر وزارة العدل، مطبعة دنكور الحديثة، بغداد، ١٩٣٤.
١٦. مجلة الأحكام العدلية، المادة (٦١٣) منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلة.
١٧. الوقائع العراقية، بالعدد ٢٨٤٧ في ٣١/٨/١٩٨١.
١٨. أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩)، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١.
١٩. المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثالثة عشر، ديسمبر، كانون الأول/ ١٩٩٦.
٢٠. النشرة التشريعية المصرية، العدد السابع، يوليو، ١٩٧٣.

تاسعاً - القرارات غير المنشورة :

- ١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/١٤٩)، رقم الاضبارة (١٥٠/ انضباط/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٤/١٥).
- ٢- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٣/٢٨٨)، رقم الاضبارة (٥٢/ انضباط/ تميز ٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٣- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٣/٣١٠)، رقم الاضبارة (٢٧٠/ انضباط/ تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٣/٣٢١)، رقم الاضبارة (٣٤/ انضباط/ تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٥- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٢٩٨)، رقم الاضبارة (٩٤/ انضباط /تميز/٢٠١٣)، تاريخه (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٦- قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم (٢٠١٣/٣١٢)، تاريخ القرار (٢٨٠/ انضباط/ تميز/٢٠١٣)، أصدر بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٧- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٣٩٨)، رقم الاضبارة (٩٤٥/ انضباط/تميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٨- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٢٩٧)، رقم الاضبارة (٨٦/ انضباط/ تميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ٩- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٢٩٩)، رقم الاضبارة (٩٨٥/ انضباط/تميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ١٠- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٣٠١)، رقم الاضبارة (١١٢/ انضباط/ تميز) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٢١).
- ١١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢٠١٣/٣٤٧)، رقم الاضبارة (٣٨١/ انضباط/ تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٥).

- ١٢- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٣٥)، رقم الاضبارة (٣١/انضباط/تمميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٩/٥).
- ١٣- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٣٤٠)، رقم الاضبارة (٣٩/انضباط/تمميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٥).
- ١٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٦٨)، رقم الاضبارة (٧٤/انضباط/تمميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٩/١٩).
- ١٥- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٧٩)، رقم الاضبارة (١٤٥/انضباط/تمميز)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/١٩).
- ١٦- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٧٦)، رقم الاضبارة (٣٨٩٥/انضباط/تمميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/١٩).
- ١٧- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٠١)، رقم الاضبارة (٢٤٥/انضباط/تمميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ١٨- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٧١)، رقم الاضبارة (٧٨/انضباط/تمميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ١٩- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٩٦)، رقم الاضبارة (٢٠٢/انضباط، تمميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ٢٠- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٨٦)، رقم الاضبارة (٦٠/انضباط/تمميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ٢١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٩٠)، رقم الاضبارة (١٢٣/انضباط/تمميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ٢٢- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٣٩٣)، رقم الاضبارة (١٦٨/انضباط/تمميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).
- ٢٣- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٠٤)، رقم الاضبارة (٣٢٨/قضاء موظفين/تمميز/٢٠١٤)، بتاريخ (٢٠١٣/٩/٢٦).

- ٢٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٢٣)، رقم الاضبارة (٣٥٣/انضباط/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/١٠/٣).
- ٢٥- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاضبارة (٢٨٦٥/انضباط/تميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/١٠/٣).
- ٢٦- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٢٧)، رقم الاضبارة (٩٢/انضباط/تميز/٢٠١٣)، تاريخه (٢٠١٣/١٠/١٠).
- ٢٧- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٣٤)، رقم الاضبارة (٣٩٣/انضباط/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/١٠/١٠).
- ٢٨- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٢٧)، رقم الاضبارة (٩٢٥/انضباط/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/١٠/١٠).
- ٢٩- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٣٢)، رقم الاضبارة (٣١/انضباط/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/١٠/١٠).
- ٣٠- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٣٥)، رقم الاضبارة (٣٩٤/انضباط/تميز/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٣/١٠/١٠).
- ٣١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام \_ (٤٤٨)، رقم الاضبارة (٤٢٨/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٣)، بتاريخ (٢٠١٣/١١/٧).
- ٣٢- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٤٥)، رقم الاضبارة (٤٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤)، بتاريخ (٢٠١٤/٢/١٧).
- ٣٣- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٧٩)، رقم الاضبارة (٢٤٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) بتاريخ (٢٠١٤/٣/١٣).
- ٣٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٩٢)، رقم الاضبارة (١٨/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) بتاريخ (٢٠١٤/٣/٢٧).
- ٣٥- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٩٢)، رقم الاضبارة (١٨/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) بتاريخ (٢٠١٤/٣/٢٧).



٣٦- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٢) رقم الاضبارة (٩/إداري/  
تميز/٢٠١٤)، بتاريخ (٨/١/٢٠١٥).

٣٧- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (٦)، رقم الاضبارة (١/إداري/  
تميز/٢٠١٤)، بتاريخ (١٥/١/٢٠١٥).

٣٨- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم الاعلام (١١)، رقم الاضبارة (١٥/إداري/  
تميز/٢٠١٤)، بتاريخ (٢٢/١/٢٠١٥).

عاشراً - المواقع الإلكترونية :

- الموقع الرسمي للسلطة القضائية العراقية [www. Iraqa – iq](http://www.Iraqa-iq)

حادي عشر - المصادر الأجنبية :

1. Andre de Laubadere : Anal du principe de légalité, Dalloz, 1973.
2. Benoit, Droit administrative, Paris, Dalloz, 1987.
3. Chapus, Droit administrative general, Paris, 1986.
4. J. Rivero-Droit administrative, 1970. Contentieuse administratif marie C.E Sect, 22 Nov, 1963 Dalmes de Polignac.
5. Jean Rivero, Droit Administratif, 1970.
6. Jean Auby et R. Drago, Traite de conten teux administrative, Paris, 1984, L.G.D.J. Tome, I.
7. Gustave Deiser, Droit administrative general edition2, Dalloz, 2002.
8. Vedel (G) et dvolove, droit administrative Dalloz, 1984.

## ((قرار لجنة المناقشة))

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة أننا قد اطلعنا على أطروحة الدكتوراه الموسومة  
(التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل طالبة  
الدكتوراه (ميسون علي عبدالهادي) وقد ناقشنا الطالبة في محتوياتها وفي ما له من علاقة بها  
وأنها جديرة بالقبول لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام وبتقدير ( ) .

التوقيع :	التوقيع :
الاسم : أ.م.د. عمار طارق عبدالعزيز	الاسم : أ.م.د. محمود خلف الجبوري
التاريخ : ٢٠١٥/٧/	التاريخ : ٢٠١٥/٧/
عضواً	عضواً

التوقيع :	التوقيع :
الاسم : أ.م.د. حيدر طالب الامارة	الاسم : أ.م.د. صعب ناجي عبود
التاريخ : ٢٠١٥/٧/	التاريخ : ٢٠١٥/٧/
عضواً	عضواً

التوقيع :	التوقيع :
الاسم : أ.م.د. حنان محمد القيسي	الاسم : أ.د. غازي فيصل مهدي
التاريخ : ٢٠١٥/٧/	التاريخ : ٢٠١٥/٧/
عضواً ومشرفاً	رئيس اللجنة

مصادقة عمادة الكلية على ما جاء بقرار اللجنة أعلاه.

عميد الكلية

جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة النهرين / كلية الحقوق

# التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق دراسة مقارنة

أطروحة تقدمت بها الطالبة  
ميسون علي عبد الهادي الحسناوي

إلى مجلس كلية الحقوق – جامعة النهرين  
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة القانون العام

بإشراف  
أ.م.د. حنان محمد مطلق القيسي

٢٠١٥م

١٤٣٦هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ}

صدق الله العظيم

( سورة النساء - الآية ٥٨ )

# الإهداء

- \* إلى وطني العزيز.
  - \* إلى من أعطى حصيلة فكره لينير دربي.
  - \* إلى من مهدوا الطريق أمامي للوصول إلى هذا المنجز العلمي.
- لكم مني كل الحب والاحترام والتقدير ..

الباحثة

# شكر وامتنان

الحمد لله تعالى والصلاة والسلام على أفضل الخلق سيدنا ونبينا محمد (صلى الله عليه وآله وسلم).

لا يسعني بعد أن أتم الله بنعمته عليّ في إنجاز كتابة هذه الأطروحة إلا أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى أستاذتي الفاضلة المشرفة على الرسالة الدكتورة حنان محمد القيسي التي واكبت إنجاز هذه الأطروحة وكانت معي خطوة خطوة لتقويم هذا الجهد وإخراجه على ما هو عليه فجزاها الله عني خير جزاء.

كما أخص بشكري السيدة رئيس المحكمة الإدارية العليا سامية محمد كاظم والدكتور رياض محسن والدكتور عبد اللطيف نايف أعضاء المحكمة الإدارية العليا على ما قدموه من مساعدة ونصائح في إعداد هذه الرسالة وأتقدم بالشكر إلى موظفي المحكمة الإدارية العليا وأخص منهم الست آسيا نعيم مطر والست شذى غائب عز الدين لما قدمتا من تسهيلات في حصولي على القرارات والأحكام، وأتقدم بالشكر إلى الدكتور (صعب ناجي عبود) لما أبداه لي من ملاحظات سديدة ساعدتني في إتمام هذه الأطروحة وأتقدم بالشكر والامتنان إلى الدكتور فراس الحسيني لما أبداه لي من مساعدة في إنجاز هذه الأطروحة.

وأتوجه بالشكر والعرفان إلى زميلي وأخي م.م أثير طه وزميلتي م.م سري حارث والسيد جلال عيسى وشروق جبار محمد رؤوف جرير الغلاي والسيد طارق زياد لما أبدوه لي من مساعدة وشكري مع اعتذاري لكل من ساعدني لإنجاز هذا البحث ولم يسعني ذكر اسمه وهم كثير فجزاهم الله خيراً.