الفصل الأول

ماهية القضاء الإداري

ونشأته

الفصل الأول
ماهية القضاء الإداري ونشأته

قبل البدء بدراسة تنازع إختصاص القضاء الإداري مع القضاء العادي لابد من دراسة ومعرفة ماهية القضاء الإداري ثم التطرق الى تطوره التأريخي في الدول التي تأخذ بمبدأ القضاء المزدوج مثل فرنسا ومصر والعراق وإقليم كوردستان، وعليه سوف اقوم بدراسة هذا الفصل ضمن مبحثين هما :-

المبحث الأول – تعريف القضاء الإداري وأهميته

المبحث الثاني – نشأة القضاء الإداري وتكوينه

المبحث الأول
تعريف القضاء الإداري وتمييزه عن القضاء العادي

من الركائز الأساسية للأنظمة الحديثة للدول هوخضوعها لأحكام القانون في مجال العمل الإداري بوجود وسائل قانونية ملزمة لها بالخضوع لحكم القانون وعدم الخروج على أحكامه، والعراق من الدول التي أنشأت مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ليحل محل ديوان التدوين القانوني الذي كان قد انشئ بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣، وكان كسلفه يمارس دوراً إستشارياً في مجال التقنين وتقديم الرأي والمشورة القانونية، ولكنه اصبح بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ يمارس مهمة القضاء الإداري إلى جانب دوره الإستشاري كذلك، ويعد إقليم كوردستان (ألأقليم الفدرالي) مخولاً دستورياً في العراق سنة ٢٠٠٥ حق إستحداث القضاء الإداري، وتم إستحداثه بموجب القانون الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨، ولمعرفة أكثر حول القضاء الإداري وماهيته .

سوف اقوم بتقسيم المبحث الى مطلبين وهما :-

المطلب الأول ـ تعريف القضاء الإداري

المطلب الثاني ـ مايميز القضاء الإداري عن القضاء العادي

المطلب الأول
تعريف القضاء الإداري

وفق ما أكدته أغلب الدساتير في العالم يعد القضاء الملجأ الأمين لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم لنزاهته وحياده وعمق معرفته القانونية، وقد اعتمدت بعض الدول نظاماً قضائياً موحداً ينظر في جميع المنازعات سواء أكانت إدارية أم مدنية أم تجارية وسمّي هذا النظام بـ (نظام القضاء الموحد) الذي لا يميز بين سلطة عامة أوأفراد وذلك استناداً إلى مبدأ سيادة القانون ومساواة الجميع أمامه، في حين أن دولاً أخرى اعتمدت نظام القضاء المزدوج. لكننا قبل ذلك نتوقف قليلاً للحديث عن القضاء العادي الذي عرف بأنه القضاء الذي يفصل من حيث المبدأ بالمنازعات التي تحصل بين الأفراد فيما بينهم وبين الأفراد والإدارة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة وتتعامل مع الأفراد كأي فرد عادي وفي هذه الحالة يطبق عليها ما يطبق على الأفراد وفق قواعد القانون الخاص[١].

في حين يعرف مايسمى (بنظام القضاء المزدوج) أوالقضاء الإداري بأنه القضاء الذي ينظر في المنازعات الإدارية وفق قواعد قانونية متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص لكونه يأخذ في الحسبان طبيعة المنازعات الإدارية ومقتضيات المصلحة العامة، أوبأنه القضاء المختص عموماً بمنازعات الإدارة مع الأفراد وهيئاتهم والتي تتولد عن عمل أوقرار قامت به الإدارة في نطاق نشاط له طابع المرفق العام[٢].

وهنالك من يعرف القضاء الإداري بأنه القضاء الذي يقدم خدمات جليلة للوطن والمواطنين لكونه لايهتم بالقضاء الجنحي والجنائي، بل ينصب على قضايا ذات صبغة إجتماعية محضة يجعله أكثر ارتباطاً بالأفراد وأكثر احتكاكاً بهم بعدما تجاوزت الدولة عن دورها التقليدي المتمثل بالوظائف السيادية المتمثلة بحماية النظام العام[٣].

ويعرف أيضاً بأنه القانون القضائي الذي غايته هي ضمان إحترام حقوق وحريات الافراد المقررة في الدستور والقوانين وحمايتها من أي تعسف أوإساءة لإستخدام السلطة من جانب الإدارة وأهميته تبرز في رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة والتحقق من إحترام مبدأ المشروعية وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون[٤].

ويمكن تعريفه أيضاً بأنه القضاء الذي يقيم في معظم أحكامه التفرقة بين الإجراءات والتدابير الداخلية وبين الأعمال القانونية وخاصة اللوائح منها على أساس مايتولد عن العمل من أثارقانونية حيث يتولد عن اللوائح الصادرة عن الإدارة إنشاء أوإلغاء أوتعديل المراكز القانونية في مجال إختصاصها[٥].

وهناك من يعرفه بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هوفي الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في المرافق العامة[٦].

ويعرف القضاء الإداري بأنه القضاء الذي يقوم بمراقبة إحترام الإدارة للقانون فيما يصدرعنها من أعمال قانونية ومادية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة والمصلحة

---

[١] د. عبد الله طلبة، القضاء الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة دمشق، الطبعة الاولى، سوريا، ١٩٩٧، ص ٧١.

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري -مبدأ المشروعية -تنظيم مجلس الدولة، دارالجامعة الجديدة، مصر،٢٠٠٦، ص٣٧٥.

[٣] د. عبدالله حداد، القانون الاداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مجلة القضاء الإداري المغربي، المغرب، ص ٤.

[٤] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري – مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري، مطبوعات مطابع السعدني، مصر، ٢٠٠٨، ص ٨ .

[٥] د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دارالجامعة الجديدة، مصر،٢٠١٠، ص١٠٥.

[٦] د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري – دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، مصر،١٩٧٦، ص٥.

الخاصة المتمثلة بالأفراد في حقوقهم وحرياتهم، التي يجب أن لاتقيد إلا تحقيقاً للمصلحة العامة وفي حدود القانون[١].

ويمكن تعريف القضاء الإداري أيضاً بأنه هيئة قضائية مستقلة تقوم بتقديم الفتاوى، وإعداد وصياغة التشريعات وتفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد قانونية متميزة (قواعد القانون العام)[٢].

ويعرف بأنه القضاء المختص بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارستها وظيفتها بأعتبارها سلطة عامة[٣].

ويعرفونه أيضآ بأنه دراسة للقواعد المتعلقة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويشمل بحث أسس التنظيم القضائي وبيان الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وتحديد قواعد إختصاصها والإجراءات التي تتبعها في نظر تلك المنازعات[٤].

وعرف القضاء الإداري أيضآ بأنه هوقضاء متخصص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدرها الإدارات الحكومية[٥].

ويعرف القضاء الإداري كذلك بأنه القضاء الذي يحمل على كاهله عبء تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة إذا ما أعتدت على هذه الحقوق[٦].

ويعرف ايضاً بأنه جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء العادي تختص بالفصل في الدعاوي الإدارية التي تكون جهة الإدارة طرفآ فيها[٧].

وعليه ومن ضوء التعريفات السالفة الذكر وفق ماذكرناه من أراء للأساتذة وفقهاء القانون نستطيع أن نميل في القول بأن القضاء الإداري ((هوقضاء إنشائي، أي أن القاضي هوالذي يستنبط من خلال الوقائع قواعد يمكن أن تضمن سلامة المرافق العامة وحسن سيرها لتحقيق المصلحة العامة عن طريق منحه إمتيازات السلطة العامة، مع ضمان حقوق الأفراد سواء كانوا موظفين كانوا أم غيرموظفين في مواجهة تعسف الإدارة)) .

المطلب الثاني
تمييز القضاء الإداري عن القضاء العادي

من أهم ما يميز القضاء الإداري ويفرق به عن القضاء العادي مايلي .....

١- إنه مرن، متطور غايته مراعاة التوازن بين المصلحة العامة وضرورة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فلم يوجد إلاّ لخدمة المجتمع. فالقاضي الإداري هو الوحيد الموكل برسم حدود هذه المصلحة العامة ومراقبتها ولكونها متغيرة ويعتبر مصدر الاجتهاد كمصدر رئيسي من مصادر القانون

---

[١] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري – مبدأ المشروعية- لجان التوفيق في المنازعات الإدارية، منشورات دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٠، ص ٩ .

[٢] د.محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، منشورات جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٠، ص٢٦.

[٣] د. خالد بن خليل الظاهر، القضاء الاداري في المملكة العربية السعودية، منشورات المعهد العالي للقضاء، السعودية، ١٤٢٣الهجري، ص٢١.

[٤] د.محمود محمد حافظ، القضاء الاداري في القانون المصري والمقارن، منشورات دار النهضة العربية، ١٩٩٣، مصر، ص٦.

[٥] غازي ابراهيم الجنابي – رئيس مجلس شورى الدولة سابقآ، القضاء الاداري في العراق، مجلة القضاء والتشريع، العراق، ٢٠١١، المتاح على شبكة الأنترنيت في الموقع الآلكتروني http://tqmag.net/body.asp بتأريخ ٢٠١٣/٦/١٠.

[٦] د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري طبقآ لقانون مجلس شورى في العراق وإقليم كوردستان، منشورات دهوك للطباعة، العراق، ٢٠٠٩، ص٨.

[٧] د. محمد عبدالكريم العيسى، المحكمة الإدارية العليا في نظام ديوان المظالم السعودي – دراسة مقارنة، منشورات مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، السعودية، ٢٠١٢، ص٢٠.

الإداري حتى يستطيع مواكبتها، ورغم صدور تشريعات كثيرة تنظم مختلف الجوانب المتعلقة بالإدارة العامة، إلا أن ذلك لم يفقد القضاء الإداري مكانته بل كان ولا يزال يمارس دوراً هاماً في مجال إرساء قواعد القانون الإداري، وإليه يرجع الفضل في الكشف عن كثير من المبادئ والقواعد وحسم كثيرمن المنازعات.

وعليه فإن الدور الإنشائي للقاضي الإداري ينقسم إلى قسمين رئيسين هما:-

القسم الأول: الدور الخلاق

وهنا يجد القاضي الإداري نفسه مجبراً على إبتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، عندما لا يجد من مصادر القانون الإداري المكتوبة وغير المكتوبة ما يعالج به النزاع. وهذا حق مشروع له كونه قاضياً لقانون حديث متطور يصعب تقنينه في ظل مصلحة جموحة تعيد رسمها جملة من العوامل المتسارعة، فإن لم يفعل ذلك أنطوى فعله على إنكار العدالة فلم يكن لديه خيار سوى العمل الجاد على ابتداع الحلول المناسبة وهوما فعله القاضي الإداري لحماية مبدأ المشروعية.

القسم الثاني: الدورالكاشف

وهنا يمارس القاضي الإداري دوراً في غاية الأهمية في حماية مبدأ المشروعية من خلال مهمته في الكشف والإعلان عن وجود القواعد القانونية، كيف لا وهومن أرسى هذا المبدأ حديثاً بأنه الحارس الأمين على مبدأ المشروعية[١].

٢- يستند القضاء الإداري عند إنشائه لقواعد القانون الإداري إلى نصوص الدستور، والمبادئ العليا فوق الدستورية، ونصوص المعاهدات الدولية السارية المتعلقة بحقوق الإنسان .

٣- من ما يميز القضاء الإداري عن غيره السرعة في إنهاء وفصل الدعاوي، حيث يعتبر ضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم واليسر في الاجراءات .

٤- بما أن المنازعات الإدارية تختلف عن المنازعات الفردية في طبيعتها مما يقتضي الفصل فيها وفقآ لقواعد ومباديء مختلفة عن قواعد ومباديء القانون الخاص نجد بأن القضاء الإداري يتميز بالتخصص في ايجاد هذه القواعد والمبادئ الإدارية[٢].

٥- يختلف القضاء الإداري عن القضاء العادي بأن قواعده القانونية لاتتسم بالجمود، فهوالذي يخلقها وهوالذي يفسرها ويستبدلها بغيرها، وهوليس مجرد قضاء تطبيقي بل هويبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشآ بين المرافق العامة والأفراد .

٦- يتميز القضاء الإداري بانه يحيط إحاطة تامة بأكبرقدر من الآحكام حتى تكون استنتاجاته اقرب الى الصحة، وذلك لأنه وبحكم طبيعة الروابط التي يتصدى لها لايتقيد دائماً بوضع قواعد عامة مجردة بقدر إهتمامه بإيجاد الحلول المناسبة[٣].

٧- القضاء الإداري في كثيرمن الحالات يمارس دور القضاء المبدع المنشئ للقاعدة ثم المطبق له وأن القانون الإداري كأحد أهم فروع القانون العام هومن منشأ قضائي والدور الرائد للقضاء الإداري وهوما يحققه نظام القضاء المزدوج.

٨- أن القضاء الإداري هوأكثر عرضة للمخاطر بحكم خصوصية المنازعة المعروضة عليه، فأمام القاضي الإداري يقف رئيس الدولة والوزير الأول والوزير والمديرالمركزي (العام) والمحافظ أوالوالي وغيرهم من أصحاب النفوذ، وقد يتصدى القاضي الإداري لعمل الإدارة فيصرح إما بإلغاء قرار إداري بعد تنفيذه أويصرح بحق المتضرر في الحصول على تعويض يلزم جهة الإدارة والمقصد العام هوتكريس مبدأ المشروعية وإقامة الدولة القانونية وحفظ الحقوق والحريات[٤].

---

[١] عبيد النادرالعصيمي، الدور الإنشائي للقاضي الإداري، السعودية، ٢٠١٠،، المتاح على شبكة ألانترنيت في الموقع الألكتروني http://www.alriyadh.com/ بتأريخ ٩/صفر/١٤٣١ الهجرية.

[٢] د.محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص٨-١٢.

[٣] د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٧-٩.

[٤] د.عمار بوضياف، تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية بين الإطار القانوني والاجتهاد القضائي، مجلة العلوم

٩- إن القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة يعتبر جزاءه (الجزاء الأكيد) لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامته ولتطبيقه والألتزام بحدود أحكامه، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحريات الافراد من جور وتعسف الادارة .

١٠- القضاء الإداري في رقابته على أعمال الادارة يحقق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة وهي مهمة تتطلب الالمام بالقانون الإداري وطبيعة المنازعة الإدارية والقدرة على التمييز بين علاقات القانون الخاص وعلاقات القانون العام، وهوما جعل للقانون العام النموالمتزايد يوماً بعد يوم حتى اصبحت معظم موضوعاته مستقلة تمام الاستقلال عن القانون الخاص[١].

١١- تتميز أحكام القضاء الإداري بكونها حجة على الكافة على النقيض من أحكام القضاء العادي وهي ذات حجة نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفه مصدراً تفسيرياً.

١٢- يمثل القضاء الإداري الجانب العملي والتطبيقي للقانون الإداري الذي تعد دراسته مجالاً خصباً وميداناً فسيحاً للصراع المتطور بين السلطة والحرية والمعركة الخالدة بين المصلحة العامة وحقوق الفرد، وتبعا لذلك تزداد الأهمية العملية لوجود القضاة المتخصصين في المنازعات الإدارية خاصة بعد ازدياد تدخل الدول في كل الميادين التقليدية للنشاط الفردي ومضاعفة واتساع المرافق العامة وتشعب وتنوع وظائفها وتعقد روابط السلطة العامة بالجمهور، فتضاعفت كنتيجة حتمية لكل ذلك فرص الإحتكاك بين الادارة والافراد[٢].

١٣- القضاء الإداري له وضع خاص ومتميز في مواجهة القانون والادارة والافراد، وهوما يتطلب أويستلزم تخصصه في الفصل في الدعاوى الإدارية واستقلاله عن جهة القضاء العادي وإعداده الإعداد القانوني الجيد حتى يقوم بالدور المهم الذي يوكل اليه[٣].

١٤- للقضاء الإداري أهمية في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة وتقويم الإدارة وإجبارها على إحترام مبدأ الشرعية والخضوع لسلطات القانون من جهة أخرى[٤].

١٥- ومن مبررات وجود قضاء أداري متخصص يساعد على تخفيف العبء عن المحاكم العادية، ويساهم في تسريع حل المنازعات بأقل فترة زمنية ممكنة بسبب سهولة الاجراءات، كما أن هناك مبررات تتصل بحماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان والحريات العامة من تعسف الادارة في إستعمال السلطة وتفعيل عمل الادارة وتحفيزها على الالتزام بتطبيق القانون[٥].

١٦- القضاء الإداري يعمل على إستنباط المبادئ والنظريات التي تلائم العلاقات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، والتي لامثيل لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض.

١٧- لايلتزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، وإن كان له أن يقتبس من تلك القواعد ما يتلائم مع طبيعة القانون العام[٦].

الاجتماعية والإنسانية، المركز الجامعي، العدد الثاني، الجزائر ٢، ٢٠٠٧، ص ٩.

[١] د. عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ٧٢، المغرب، ٢٠٠٧، ص ٤٥ -٤٦.

[٢] د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، المجلد الاول والثاني ط٢، دار الهناء للطباعة، مصر، ص ١٦ .

[٣] د. محمد علي سليمان،القضاء اليمني من عموم الولاية الى التخصص في الرقابة على اعمال الادارة، بحث منشور في اعمال المؤتمر السنوي الثامن لجامعة المنصورة، مصر، بلاسنة نشر، ص ١٥ .

[٤] د. زكي محمد النجار، القضاء الإداري – دراسة مقارنة بالشريعة اسلامية، منشورات الأزهر للطباعة، مصر،١٩٩٦، ص ج.

[٥] د. رياض الزهيري، ضرورة تأسيس قضاء متخصص في المنازعات التي تكون الدولة طرفا فيها في العراق، منشورات موقع السلطة القضائية العراقية، العدد الاول، العراق، ٢٠٠٨ .

[٦] د . عبدالكريم العيسى ، المصدر السابق ، ص٢٣-٢٤.

المبحث الثاني
نشأة القضاء الإداري وتكوينه

بما أن القانون الإداري يعتبر الأساس الذي حل محل الأساس التأريخي القديم لنشأة القضاء الإداري وصار مبرراً لبقاء هذا النظام، وإن المنازعات الإدارية تحتاج الى قضاة متخصصين ذوي القدرة والكفاءة لتطبيق القانون الإداري ومبادئه، مرالقضاء الإداري في العالم بمراحل مختلفة بدأتها فرنسا نتيجة لظروف تأريخية وسياسية خاصة تمخضت عن تأسيس مجلس الدولة في بداية القرن التاسع عشر فوجد الأزدواج القضائي والقانوني ومرت به مراحل عديدة في تنظيمه حتى الوقت الحاضر، وظل المجلس قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية حتى عام ١٩٥٣عندما صدر المرسوم الفرنسي بتأريخ ٩/٣٠ وبمقتضاه إنتقل صفة قاض قانون العام في المنازعات الإدارية الى المحاكم الإدارية الموزعة على الأقاليم، وأصبح مجلس الدولة الفرنسي بمثابة قاضي إستئناف[1].

وقد حذت مصرحذوفرنسا في هذا الشأن فأعتمدت نظام القضاء المزدوج بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بعدما كانت تتمتع بنظام القضاء الموحد قبل إنشاء مجلس الدولة، وكانت تستند في بسط رقابتها على أعمال الإدارة الى النصوص الواردة في المادة العاشرة للائحة ترتيب المحاكم المختلطة والمادة الخامسة عشر من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية.

أما العراق في أول عهده كان يتبع أسلوباً مميزاً، فلم يأخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا ومصر، بل أتبعت اسلوباً يتمثل بأزدواجية القانون ووحدة القضاء، والذي بموجبه كان القضاء العادي يبسط سلطاته على جميع منازعات الدولة بموجب القانون المرقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧ وفي إقليم كوردستان وبعد إقرار الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ تسنى لمواطني ألإقليم الاحتكام الى القضاء المزدوج بين قضاءٍ عادي وقضاءٍ إداري .

ولهذا نجد في هذا المبحث أن ندرس نشأة القضاء الإداري وتكوينه في فرنسا ومصر والعراق وإقليم كوردستان كلاً على حده ونقسمه الى ثلاث مطالب مستقلة وبالشكل الاتي :-

المطلب الأول ـ نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتكوينه

المطلب الثاني ـ نشأة القضاء الإداري في مصر وتكوينه

المطلب الثالثـ نشأة القضاء الإداري في العراق وتكوينه و نشأة القضاء الإداري في إقليم كوردستان وتكوينه

المطلب الأول
نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتكوينه

سنعرض في هذا المطلب تأسيس مجلس الدولة في فرنسا وتطوره في الفرع الأول والتنظيم الحالي للقضاء الإداري في فرنسا في الفرع الثاني وكمايلي ....

الفرع الأول
تطوروتأسيس مجلس الدولة في فرنسا

نبدأ أولاً بإيجاز عن نشأة القضاء الإداري في فرنسا بمرحلة ما قبل الثورة الفرنسية والذي كان السائد فيها نظام قضائي موحد يقوم على اساس قاعدة مفادها ان الملك مصدر العدالة ويتولى الفصل في

---

[1] د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، المصدرالسابق، ص١٣١.

المنازعات سواء كانت منازعات إدارية أم منازعات خاصة في محاكم يطلق عليها تسمية البرلمانات، وتخضع لرقابة مجلس الملك محتفظاً لنفسه الحق في سحب اية منازعة للنظر فيها بنفسه أم بواسطة قضاة يعينهم لهذا الأمر. وكان أعضاء هذه البرلمانات من طبقة خاصة يتقاضون هدايا أومصاريف الدعوى من جهات الخصومة مما أدى الى معارضة اعضاء منها لإصلاح يترتب عليه تحديد إختصاصاتهم أونزع ولاية بعض المنازعات منهم، ولم يعدم النظام وجود بعض المحاكم المتخصصة مثل (محكمة المحاسبات المنشئة عام ١٣٠٩ومحكمة المعونات المنشئة عام ١٤١٣) إلا أن هذا لا يعني عدم خضوع المحاكم سالفة الذكر لمجلس الملك بأعتبارها الهيئة العليا المكفلة لنظام قضائي وقانوني موحد[١].

وبما أن قضاة تلك البرلمانات لايتمتعون بمرتبات ثابتة، وكانت تتحدد بعدد وأهمية المنازعات المطروحة أمامهم فإن إنشاء جهات قضائية أخرى بجوار تلك البرلمانات التي كانت تدعي أنها صاحبة الولاية فيها يعني فقدان عدد من القضايا وبتالي تناقص في دخولهم، مماكان سبباً بأن توجه هجومها ضد السلطة الملكية.

ومن أبرز ماقامت به هوقيامها برفض إجراءات التسجيل للقوانين الملكية على سبيل المثال مما سبب في عدم رضوخ الملك لموقف تلك البرلمانات وعدم الإذعان لأرادتها، والقيام بإجراءات مضادة لإتمام تلك القوانين والقرارات. وهكذا ساهمت تلك البرلمانات الى حد كبيرفي تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الحقبة من تأريخ فرنسا بما سلكته من مواقف متعسفة وتعميق شعور العداء بينها وبين رجال الإدارة والشعب الفرنسي مسبباً بذلك القيام بثورة سميت بالثورة الفرنسية للقضاء على ما أقترفته تلك البرلمانات من المساوئ بين أسباب أخرى للظلم الإجتماعي[٢].

أما في مرحلة مابعد القيام بثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ وما تخمضت عنها من أمور سياسية وعوامل إجتماعية وماكان يحمله الشعب الفرنسي من ذكريات سيئة عن المحاكم القديمة (البرلمانات) التي كانت تسرف في التدخل في أعمال الإدارة وتعيق سير تطورها وتقدمها، أدى الى شكل الفصل بين الهيئات بمرسوم صادر في ٢٢ديسمبر سنة ١٧٨٩ وصدورقانون أغسطس لسنة ١٧٩٠ قانون (فريكتدور) من قبل الجمعية التأسيسية لتأكيد على الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، وإنطلاقاً من هذا الأساس جاء نص المادة ١٣ من هذا القانون لمنع قيام كل سلطة من السلطات القضائية الى التعرض لأقضية الإدارة مما معناه الفصل التام بين سلطتي القضاء والإدارة، كما إنه لايجوز للقضاء توجيه الأوامر الى رجال الإدارة سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أوبطريقة غير مباشرة لأن ذلك من شأنه إثارة الإضطراب في أعمال أجهزة السلطة الإدارية[٣].

ولهذا سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية في فرنسا، وبطبيعة الحال كان هذا النظام لايتفق مع العدالة نتيجة لمنع المحاكم العادية من النظر في المنازعات الإدارية من جهة، ولعدم إنشاء محاكم إدارية خاصة للفصل في المنازعات الإدارية من جهة اخرى مما أدى بجانب من رجال الفقه في القانون العام إلى القول بأن هذا النظام وليد لمبدأ الفصل بين السلطات المعتنق من قبل الثورة الفرنسية فطبقاً لوجهة نظر الأستاذ "ريفيرو" أن هذا المبدأ له وجهان، أولهما سلبي يتمثل في منع رجال القضاء من التدخل في شؤون رجال الإدارة مهماكان وإيجابي متمثل في إنشاء مجلس الدولة الفرنسي بجوار المحاكم العادية بحلول السنة الثامنة للثورة الفرنسية، أوكما نادى به "مونتسكيو" بقوله إن المقصود من الفصل بين السلطات هو أن تستطيع كل سلطة وقف سلطة الأخرى ومنعها من الإستبداد والإعتداء على إختصاصاتها لحماية حقوق وحريات الأفراد، مع حصر مهمة الوظيفة القضائية في الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفرادوإقامة العدل في المجتمع[٤].

وبعدها أتت مرحلة القضاء المقيد أوالقضاء المحجوز والتي لم تغير من مسالة أن الإدارة هي

---

[١] د. محمد شافعي أبوراس، القضاء الإداري، مطبوعات مكتبة النصر بالزقازيق، مصر، ١٩٨١،ص ١٠٠ .

[2] Michel Lesage, Les interventions du legislature s' dans le fonctionnement de la justice, LGDJ, France, 1960, p. 26.

[٣] د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، مطبوعات دار الفكر، الطبعة العاشرة، سوريا، ١٩٨٩، ص ١٨٤ .

[٤] د. محمد فؤادالمهنا، دروس في القانون الإداري، الدارالمصرية للطباعة، مصر، ١٩٥٦، ص ٣٣.

رقيبة على نفسها حيث يستطيع رئيس الدولة أن يعطل أي حكم من أحكام مجلس الدولة بعدم التصديق عليه وأن كان الواقع العملي لعلاقة مجلس الدولة بالإدارة يشير الى غيرذلك، فقد كان رئيس الدولة دائماً يتبع مايقدمه له المجلس من إستشارات وحلول تتعلق بالمنازعات، وقد كان الإصلاح الذي جاء به الدستور الفرنسي كبيراً وذلك بأنتزاع هيئة إدارية من هيكل الإدارة العامة تتولى مهمة النظرفي المنازعات الإدارية وما تمتعت به هذه الهيئة من الأمورالإستشارية والقضائية [١].

فقد صدر دستور السنة الثامنة في ١٥ ديسمبر سنة ١٧٩٩في عهد نابليون بونابارت ونصت المادة ٥٢ منه على إنشاء مجلس الدولة وماحصل عليه من ثقة الحكومة من خلال الموازنة بين مصالح طرفي الخصومة الإدارية، التي ماكانت لتتوازن لولم يكن هناك حرص وتعاون بين سلطات الدولة على تحقيق مبادئ قانونية هامة مثل مبدأ سيادة القانون ومبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة ومبدأ دوام سير المرافق العامة بأنتظام، فحينما كان المجلس يصدر حكماً لاتجرؤ السلطة التنفيذية على مخالفته لعدالته، وكانت سلطة البت النهائي بيد رئيس الدولة حينها بعد التصديق على الأحكام أوتركها بموجب مايخوله القانون من السلطات.

وفي العام ذاته أنشئت مجالس المحافظات، غيرإنها لم تكن سوى هيئات إستشارية بالأضافة الى دورها في فحص بعض المنازعات الإدارية وتقديم مشروعات أحكام فيها لرئيس الدولة لقبولها أورفضها، وظل هذا النظام قائماً حتى عام ١٨٧٢ في ٢٤ مايوحينما صدر قانون جديد خول مجلس الدولة سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية مما أدى بأن ينتقل نشأة أوتطور القضاء الإداري في فرنسا من هذه المرحلة إلى مرحلة القضاء المفوض[٢].

وأصبح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة قضائية حقيقية عرفت مرحلتها بمرحلة القضاء البات أو المفوض مادام أحكامه قد اصبحت نهائية وملزمة بمجرد صدورها دون الحاجة الى إقرارها والتصديق عليها من سلطة أخرى لإمكان نفاذها، ولم يقف المشرع الفرنسي في قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ عند حد تقرير القضاء المفوض لمجلس الدولة بل عمل ايضاً على إنشاء محكمة مختصة بالفصل في منازعات الأختصاص التي قد تثور بين جهتي القضاء العادي والإداري وسميت بمحكمة تنازع الإختصاص، وبهذا أصبح مجلس الدولة الفرنسي هيئة قضائية حقيقية تقوم بفصل المنازعات الإدارية وإصداراحكام لها من ناحية وبإعداد التشريع في ميدان الأختصاص القانوني للحكومة وإمداد خبرات الى الإدارة إذا ماطلبت منه من ناحية اخرى[٣].

وسارت نشأة القضاء الإداري في فرنسا هكذا وصولاً الى سنة ٢٠٠٠ تحديداً في الرابع من مايو حين حدث تطور تشريعي عام في فرنسا بصدورتقنين تجميعي لجمع النصوص التشريعية واللائحية في شأن القضاء الإداري الفرنسي بكامل هيئاته وحمل إسم (تقنين العدالة الإدارية)، ودخل هذا التقنين حيز التنفيذ في ١ يناير سنة ٢٠٠١[٤].

وإن كانت صفة القضاء المفوض هي السمة العامة منذ صدور هذا القانون إلى اليوم، فإن القضاء الإداري الفرنسي عرف بعض التطورات المهمة من خلال الاجتهادات القضائية الصادرة خاصة عن مجلس الدولة نفسه والتي أدت إلى تقنين بعض الإصلاحات كان أهمها إصلاحات سنة ١٩٥٣ والتعديلات التي أدخلت عليها لتنقسم إلى ثلاث مراحل :-

أولها: القضاء المفوض مع بقاء الإدارة القاضية منذ قانون ٢٤ لسنة ١٨٧٢ انتهت رسمياً مرحلة القضاء المقيد أوالمحجوز لتحل محلها مرحلة القضاء البات أوالمفوض، حيث أن هذا القانون خول لمجلس الدولة سلطة إصدار الأحكام النهائية اللازمة لحسم المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ولم

---

[١] د. فاروق احمد الخماس ، الرقابة على أعمال الأدارة، مطبوعات الحدباء – جامعة الموصل، العراق،١٩٩٠، ص ٩٧-٩٨.

[٢] د. محمد الجبوري، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ١٩٩٨، ص ١٢.

[٣] د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني– دراسة مقارنة، مطبوعات دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٨٢، ص ١٧٢.

[٤] د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المحاكم الإدارية الإستئنافية في فرنسا مع نظرة عامة على تنظيم القضاء الإداري الفرنسي، مطبوعات دار الجامعة الجديدة ، مصر، ٢٠١٢، ص ١١٦.

يعد لرئيس الدولة أولأية جهة إدارية أخرى من سلطة التعقيب على هذه الأحكام، ومع ذلك لم يعترف لمجلس الدولة بالصفة القضائية الكاملة بل ظلت الإدارة القاضية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، وحرم على أصحاب الشأن رفع دعواهم مباشرة إلى مجلس الدولة وكان واجباً عليهم اللجوء أولاً إلى الإدارة القاضية إلا في الحالات التي نص القانون صراحة على استثنائها وبهذا دخل القضاء الإداري بفرنسا إلى مرحلة جديدة عزز فيها القضاء المفوض بإيقاف تطبيق نظرية الوزير القاضي.

وثانيها: القضاء المفوض مع إنهاء الإدارة القاضية بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٨٨٩ قضية "كـــادو" أنتقل الإختصاص العام في المنازعات الإدارية إلى مجلس الدولة، وأعترف لمجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص بالنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية، إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك بينما في السابق لم يكن المجلس مختصا إلا بناء على نص فإن لم يكن هناك نص يعود الاختصاص إلى الوزراء[١].

وثالثها: التطور الذي أحدثه مرسوم ١٩٥٣ بموجب هذا المرسوم أصبحت المحاكم الإدارية في القضاء الإداري الفرنسي على مستوى الدرجة الأولى في التقاضي، بمعنى إنها اصبحت تختص بكل المنازعات الإدارية ماعدا تلك المنازعات المحدودة التي منحتها بعض النصوص الخاصة لهيئة قضائية أو محكمة أخرى، وأصبح مجلس الدولة هو قاضي الإستئناف، كما أعطى المرسوم لمجلس الدولة الفرنسي إختصاص قضائي كأول وأخردرجة دون المحاكم الإدارية في منازعات محددة تتعلق اساساً بلوائح إدارية هامة للسلطات الإدارية المركزية[٢].

ويتألف مجلس الدولة الفرنسي من عدد من الأعضاء يتم تعينهم من قبل رئيس الجمهورية بموجب قرار رئاسي، أما بالنسبة لترشيح الأسماء يتم من قبل مجلس الوزراء بالنسبة لنائب رئيس المجلس ورؤساء الهيئات والمستشارين وكالأتي:-

أولاً: رئيس مجلس الدولة : بأمر ٣١ مايو١٩٤٥ في فصله الثالث تسند رئاسة المجلس إلى رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء، وبمقتضى مرسوم ٣٠يوليو١٩٦٣ في فصله ١٧ أسندت الرئاسة إلى الوزير الأول يمارسها نيابة عنه وزير العدل. إلا أن من مظاهر استقلال المجلس عن الحكومة في إصدار أحكامه نجد أن الوزير الأول أو وزير العدل لا يملكان حق المشاركة في المداولات الخاصة بالأحكام، وبالتالي تبقى رئاسة شكلية تفرضها شكليات المراسيم الرسمية وهذا لا يعني حرمان الوزراء من الحضور عندما ينظر في الاختصاصات الإدارية ومن حقهم أن يطلبوا من المجلس رأي المواطنين المتخصصين قصد تنويرهم ويبقى الرئيس الفعلي للمجلس هونائب الرئيس[٣].

ثانياً: نائب رئيس المجلس : يعتبر نائب الرئيس رئيسا فعليا ويحتل اعلى وظائف الدولة[٤].

ثالثاً: المندوبون: يوجدون في الدرجة الأولى أسفل السلم داخل المجلس ينقسمون إلى فئتين يختارون من بين المدرسة الوطنية للإدارة طبقا لنتائج الطالب عند تخرجه، ويبقى المتدرب سنتين تحت الاختبار وإذا لم يوفق في هذا الاختبار ينقل إلى وظيفة أخرى، أوقد يكونون من الدرجة الثانية يختارون بمسابقة خاصة [٥].

رابعاً: النواب: يختار ثلاثة أرباع من داخل المجلس من بينهم مندوبون من الدرجة الأولى ويعين الربع الأخير من اختيار الحكومة من خارج المجلس شريطة أن يتوفر فيهم شرطان:-

- بلوغ سن ٣٠ على الأقل.
- وأقدمية ١٠سنوات داخل الإدارة على الأقل.

---

[١] د. عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، مطبوعات مطبعة فضالة، الطبعة الأولى، المغرب، ٢٠١٠، ص ٣٣.

[٢] د. محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق اعلاه، ص ١١٣.

[٣] عبد الكريم الطالب، التنظيم القضائي المغربي، منشورات المطبعة الوراقة الوطنية الداوديات، الطبعة الرابعة،المغرب،٢٠١٢، ص٦٥.

[٤] د. ماجد راغب الحلو، المصدرالسابق، ص ١٢٥.

[٥] د. مصطفى ابوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة الفرنسي، منشورات مطابع السعدني، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

ويتولون إعداد التقارير وموضوعات البحث ويتم إختيار من بينهم "مفوضوالحكومة" يعينون بمرسوم ولهم دور أساسي في تحليل وإبراز القضايا القانونية عند ممارسة الاختصاص القضائي، ولقد حل المقرر العام محل مفوض الحكومة ابتداء من فبراير ٢٠٠٩ بمقتضى المرسوم المتعلق بالمقرر العام بمحاكم القضاء الإداري[١].

خامساً: رؤساء الأقسام : وعددهم خمسة يعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسمية من وزير العدل ويتم اختيارهم من بين المستشارين في الخدمة العادية.

سادساً: المستشارون في الخدمة : وينقسمون الى:-

١) المستشارون العاديون : وهم القضاة في المجلس يعينون بقرار من مجلس الوزراء بتوصية من وزير العدل، ويتم اختيار ثلثيهم من بين النواب في المجلس عن طريق ترقيتهم ويختار الثلث الباقي من الحكومة بشرط بلوغهم سن الخامسة والأربعين، ويتولى هؤلاء مناقشة القضايا المعروضة على المجلس واتخاذ القرارات النهائية.

٢) المستشارون غير العاديين : ويتم اختيارهم من بين الأشخاص المشهود لهم بالكفاءة في مختلف مجالات النشاط الوطني ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بعد عامين من نهاية المدة السابقة وليس لهم الاشتراك في الاختصاصات القضائية للمجلس ويتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسميتهم من وزير العدل[٢].

سابعاً: مفوضوا الحكومة : على صعيد الهيئات القضائية هم أعضاء بمجلس الدولة يتم أختيارهم من بين نواب المجلس، وبالرغم من الإسم الذي يحملونه فإنهم لايمثلون الحكومة باية صورة وإنما يمثلون القانون والعدالة، ويتميز عملهم باهمية بالغة خلال تقديمهم المذكرات والخلاصات القانونية للقضايا قبل فصل الدعوى وماتتضمنه هذه الخلاصات من تحليل للوقائع والقانون وهي غيرملزمة لهيئة المحكمة.

أما على صعيد الهيئات الإدارية للمجلس هم موظفون يمثلون إداراتهم أمام المجلس في القضايا المعروضة عليهم ولايعدون جزءآ من مجلس الدولة، ولهذا يجب التمييز وعدم الخلط بين مفوضي الحكومة أمام القسم القضائي وأمام القسم الإداري للفتوى والتشريع[٣].

الفرع الثاني
التكوين الحالي لمجلس الدولة الفرنسي

يتكون مجلس الدولة الفرنسي من قسمين هما القسم الإداري للفتوى والتشريع والقسم القضائي ويتولى كل قسم من القسمين مهمة الإفتاء وصياغة التشريع ووظيفة القضاء التي تعتبر الوظيفة الأساسية لمجلس الدولة الفرنسي وبالشكل التالي:-

أولاً: القسم الإداري للفتوى والتشريع- من اقسام مجلس الدولة الفرنسي المختص بإصدار الفتاوي في المسائل التي تعرض عليه من جانب الجهات الإدارية المختلفة ليبين لها حكم القانون، كما يتولى القسم إعداد وصياغة التشريعات التي تقوم الحكومة بعرضها عليه وفقآ للمادة الثامنة والثلاثون من الدستور الخامس للجمهورية الفرنسية سنة ١٩٥٨، ويتكون القسم من أربع إدارات تمثل (الشؤون المالية، الاشغال العامة، الشئون الداخلية والشئون الاجتماعية)[٤]. وتم إضافة قسم خامس بمرسوم عام ١٩٨٥ بإسم "قسم التقاريروالدراسات"[٥].

---

[١] عبد الكريم الطالب، المصدر السابق أعلاه، ص٦٦.

[٢] د. خالد بن خليل الظاهر ، المصدرالسابق، ص ٣٣ .

[٣] د. سعد عصفور، القضاء الإداري، منشورات منشأة المعارف، مصر، بلا سنة النشر، ص ١٥٠ .

[٤] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٧٩ .

[٥] ويتولى القسم مهام إستشارية في العلاقة مع الحكومة للقيام بأبحاث ودراسات قانونية، بجانب السعي لدى الوزارة المختصة لكيفية تنفيذ بعض أحكام القسم القضائي بناء على طلب المحكوم له أنظر لد. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

ثانياً: القسم القضائي- وهوالقسم الثاني لمجلس الدولة الفرنسي الذي يتكون من رئيس ومساعدين ورؤساء الأقسام القضائية الفرعية وعدد من المستشارين العاديين والنواب ومندوبين، وينقسم الى عشرة أقسام فرعية، يقوم كل منها بفصل الدعاوي المعروضة عليه وتحال فيها الدعاوى الخاصة التي من شأنها تقرير أحد المبادىء القانونية إلى الجمعية العمومية للقسم القضائي ولهذا يكون مجلس الدولة بمثابة محكمة النقض بالنسبة للقضاء الإداري تراقب سلامة تطبيق القانون، يجوزالطعن بالنقض أمامه في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الإستئنافية، وبعض هيئات القضاء الإداري إستثنائية بنصوص خاصة.

وفي أحوال أخرى يعتبر كمحكمة إستئناف يبحث الوقائع والقانون حيث تستأنف أمامه أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بتقدير المشروعية والإنتخابات المحلية، ويعد كذلك محكمة أول وأخر درجة بالنسبة لبعض المسائل وفقآ لمرسوم ٣٠ سبتمر سنة ١٩٥٣ ومراسيم سنة ١٩٦٣ومرسوم المرقم ٧٩٣ لسنة ١٩٧٥[١].

- المحاكم الإدارية :

أنشئت المحاكم الإدارية في فرنسا بتاريخ ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣ وهي وريثة في الواقع لمجالس الأقاليم (أوالمحافظات) لتقديم الاستشارات والفتاوى إلي المحافظين، وكذلك كانت تمارس اختصاصاً قضائياً فيما يتعلق بالضرائب المباشرة والأشغال العامة وبيع ممتلكات الدولة والمخالفات الخاصة بالبناء والمنازعات الخاصة بالانتخابات الإدارية المحلية، إلا انه وبموجب المرسوم الصادر في ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣ أطلق على مجالس الأقاليم إسم (المحاكم الإدارية) وتمتعت بالولاية العامة في المنازعات الإدارية في الدرجة الأولى للقضاء الإداري ولا يخرج من اختصاصها إلا الموضوعات التي حددها القانون وأناطها إلي جهات قضائية أخرى.

وتمتلك المحاكم الإدارية بالإضافة إلي اختصاصها القضائي اختصاصاً استشارياً يتمثل بإصدار المشورة في المسائل المعروضة عليها من الإدارة في نطاق الحدود الإقليمية للمحكمة وهوإختصاص ثانوي إذا ما قيس بإختصاصها القضائي.

ويترأس كل محكمة رئيس وله نائب أونائبان وعدد من الأعضاء ويعين رؤساء المحاكم الإدارية وأعضاؤها بواسطة مراسيم بناءً على اقتراحات وزير الداخلية وموافقة وزير العدل، وتقبل الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في المنازعات الإدارية الطعن أمام المحاكم الاستئنافية أوأمام مجلس الدولة وفقاً للقانون. وفتح هذا المرسوم الباب أمام إنتقال أعضاء المحاكم الإدارية الى وظائف مجلس الدولة وجاء مرسوم سنة ١٩٦٣ بعده ليقوم بإصلاح وتدعيم الوضع الوظيفي لأعضاء هذه المحاكم وتوفير قدر مناسب من الضمانات لأعضاءها[٢].

- المحاكم الإدارية الاستئنافية:

بالرغم من إنشاء المحاكم الإدارية سنة ١٩٥٣ واختصاصها العام بالفصل في أغلب المنازعات الإدارية، فان العبء الواقع على عاتق مجلس الدولة كقاضي إستئناف ظل ثقيلاً إذ تراكمت أمامه القضايا سواء باعتباره محكمة أول وأخردرجة أومحكمة استئناف أومحكمة نقض لبعض الهيئات المحددة بنص خاص، ومن أهمها محكمة المحاسبات وهذا ما أدى إلي التأخير في نظر القضايا وإصدار الأحكام بشأنها.

ولهذا تدخل المشرع الفرنسي في سنة ١٩٨٧ بقانون إصلاح القضاء الإداري الفرنسي بتأريخ ١٢/٣١ الذي حدد معيارتوزيع الإختصاص الإستئنافي عن أحكام المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الإستئنافية، حتى أصبحت هذه المحاكم بناءاً على تعديلات تشريعة لاحقة هي ذات إختصاص إستئنافي عام مع إختصاص إستئنافي صار محدوداً لمجلس الدولة مع ملاحظة إعتبار مجلس الدولة صاحب القيادة العليا في رقابة أحكام هذه المحاكم الإدارية الإستئنافية بوصفه "مجلس الدولة" كقاضي نقض في أحكامها[٣].

---

[١] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩ .

[٢] د.سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشورات دار الجامعة الجديد، مصر، بلاسنة النشر، ص٢٤٧ .

[٣] د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية- المصدر السابق،ص١٣٣ومابعدها.

و المحاكم الإدارية الإستئنافية تتكون من خمس محاكم موزعة على أنحاء البلاد لكي يطعن أمامها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية[1]، ثم أضيفت اليها ثلاثة محاكم أخرى بمراسيم خاصة في سنة ١٩٩٧ بتأريخ ٩ مايو وفي سنة ١٩٩٨ بمرسوم ١٥ من فبراير حتى صارت عدد المحاكم الإستئنافية ثمانية محاكم[2].

ويمتاز القضاء الإداري في فرنسا بالإختصاصات التالية : -

أولاً- الإختصاصات الإستشارية

الوظيفة الأساسية لمجلس الدولة كانت استشارية، وما يزال المجلس يمارس هذه الوظيفة في مجالين المجال التشريعي والمجال الإداري، ففي المجال التشريعي يشارك المجلس في تحضير القوانين وإعداد مشروعاتها وفي ذلك نصت المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على وجوب إعداد مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة على البرلمان من مجلس الدولة، إلا أن القوانين التي يقترحها البرلمان لا يستشار المجلس بشأنها، أما في المجال الإداري فان المجلس يمارس اختصاصه الاستشاري في ثلاث حالات كمايلي:-

أ. بصفة إجبارية إذ تلزم الحكومة باستشارته عند إصدارها للقرارات التنظيمية وكذلك عند إصدارها المراسيم الإدارية المعروفة باسم الأوامر طبقاً للفصل ٣٨ من دستور ١٩٥٨ .

ب. وبصفة اختيارية في الحالات الأخرى بناءً على رغبة الجهة طالبة المشورة .

ج. كذلك يجوز للمجلس أن يتدخل بنفسه لإبداء رأيه لإثارة انتباه السلطات العمومية إلي الإصلاحات الواجب مراعاتها في المجالات التشريعية والتنظيمية والإدارية التي يراها مطابقة للمصلحة العامة وبصدور قانون عام ١٩٦٣ اصبح من الواجب على المجلس أن يقدم تقريراً سنوياً للحكومة بشأن الإصلاحات التي يراها ضرورية .

ثانياً- الإختصاصات القضائية

إذا كان الإفتاء هوالغرض الأساس الذي أنشئ مجلس الدولة من اجله، فقد أضحى الاختصاص القضائي يحتل الجانب المهم من دوره لأن مجلس الدولة يمثل أعلى درجات القضاء الإداري في فرنسا بوصفه محكمة أول واخر درجة ومحكمة استئناف أومحكمة نقض.

أ- مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة :

لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يتمتع باختصاصات واسعة قبل صدور المرسوم المرقم ٣٠ في سبتمبر ١٩٥٣ الذي اصبح نافذاً في يناير ١٩٥٤، بموجبه أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، وبسبب تراكم القضايا المعروضة أمام المجلس وبغية الإسراع في فض المنازعات اصبح اختصاص المجلس كأول وآخر درجة محدداً بالقضايا الآتية :

- الدعاوي المتعلقة بإلغاء القرارات التنظيمية والفردية الصادرة بشكل مراسيم، وإلغاء قرارات الوزراء بسبب تجاوز السلطة .
- المنازعات المتعلقة بالموظفين المعينين بمراسيم فيما يتعلق بوظائفهم .
- الدعاوي المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي يمتد نطاق تنفيذها إلي حدود أكثر من محكمة إدارية واحدة.
- المنازعات الإدارية التي تقع في مناطق لا تدخل في اختصاص محاكم إدارية .
- الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من المجالس القومية لنقابات المهن الحرة في مجال

---

[1] د.صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، ليبيا، ١٩٧٤، ص١١٦.

[2] د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية ، المصدر السابق ،ص١٣٥.

التأديب وفقاً لمرسوم ٢٦ أغسطس سنة ١٩٧٥[١].

– النصوص المضافة المحدودة، الذي يختص فيها مجلس الدولة قضائياً كأول واخردرجة مثل (تعويض الأضرار التي تسببها السفن الفرنسية العاملة بالطاقة النووية والمنازعات المتعلقة بإختيار بعض الشخصيات العامة والمنازعة في بعض القرارات الصادرة من هيئات خاصة تمارس بعض الأنشطة العامة والمنازعات العارضة الفرعية بتفسيروتقديرمشروعية القرارات الإدارية التي تدخل بصفة أصلية في الإختصاص المانع لمجلس الدولة) [٢].

ب- مجلس الدولة كمحكمة استئناف أو (قاضي إستئناف) :

يقوم المجلس بالنظر بصفته درجة ثانية في التقاضي في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية طبقاً للمعيار الذي وضعه قانون إصلاح القضاء الإداري بتأريخ ٣١ ديسمبر١٩٨٧، كما هي الحال في الطعون الإستئنافية في مجال دعاوي إلغاء القرارات اللائحية والطعون الإستئنافية في طلبات تفسيروتقديرمشروعية القرارات الإدارية عموماًوالطعون الإستئنافية في منازعات الإنتخابات المحلية والطعون في أحكام مجالس المستعمرات الخاصة والغنائم وهيئات تعويض اضرارالحرب بطريقة إستئنافية، مع ملاحظة وذكر التغيير الحاصل بقانون سنة ١٩٩٥ بتأريخ ٨ فبراير والذي قضى بإختصاص المحاكم الإدارية الإستئنافية في دعاوي إلغاء القرارات اللائحية.

ج- مجلس الدولة كمحكمة نقض أو (كقاضي نقض إداري):

يمارس مجلس الدولة اختصاص محكمة نقض بالنسبة للأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري التي لا يجوز استئناف أحكامها أمامه إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك[٣]، وقبل أن يعلي قانون ١٩٨٧ شأن المجلس كان له أصلاً صفة قاضي نقض ضد احكام بعض الهيئات القضائية الإستثنائية مثل (محكمة المحاسبات والغرف القضائية ومحكمة إنضباط تنفيذ الموازنةالعامة والمجالس الجامعية في نشاطها التأديبي والهيئات القضائية للمساعدات الإجتماعية والهيئات القضائية المهنية ولجنة الطعون الخاصة باللاجئين وعديمي الجنسية في فرنسا)، مع ذكر بأن قانون إصلاح القضاء الإداري في فرنسا كان يهدف الى إعلاء دور مجلس الدولة كقاضي نقض في المنازعات الإدارية بوجه عام، لتكون له القيادة الحقيقية للقضاء الإداري الفرنسي بذكره " أن احكام المحاكم الإدارية الإستئنافية في مجالها الواسع تخضع لرقابة النقض التي يمارسها مجلس الدولة كقضاء إداري "[٤].

المطلب الثاني
نشأة القضاء الإداري في مصر وتكوينه

لايمكن فصل تأريخ مصرعما عليه الحال بالنسبة للدول الإسلامية في مختلف عصورها حيث كان قضاء المظالم هوالسائد خلال الحقبة الممتدة في عهد الخليفة عمربن الخطاب الى مرحلة الإحتلال الانجليزي لمصروإعلان الحماية البريطانية عليها مروراً بمرحلة المحاكم المختلطة عام ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية عام ١٨٨٣ الى إقرار قانون مجلس الدولة[٥].

ومن المعروف أن مصر تعتبر أقدم الدول العربية في تطبيق النظام القضائي المزدوج، والذي يتميز بوجود جهتين قضائيتين متقابلتين، إحداها تفصل في المنازعات العادية والأخرى تفصل في المنازعات الإدارية.

---

[١] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري – قضاء إلغاء، الكتاب الأول، منشورات دار الفكر العربي،١٩٦٧، مصر، ص ٦٨- ٧٥.

[٢] د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية ، المصدر السابق ، ص ١٣٦.

[٣] د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق أعلاه، ص ٧٧-٧٩.

[٤] د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المحاكم الإدارية الإستئنافية ،المصدرالسابق، ص ١٣٠ - ١٥٢.

[٥] د .سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، منشورات دار الثقافة للنشروالتوزيع، ألاردن، ٢٠٠٩، ص٩٢.

وكانت مصر قد تحولت من النظام الموحد للقضاء إلى النظام المزدوج إثر صدور القانون الأول لمجلس الدولة المصري ١٩٤٦ مشابهاً لمجلس الدولة الفرنسي لايقف إختصاصه على الوظيفة القضائية بل يزاول أيضاً إختصاصات إستشارية في الأراء القانونية وصياغة مشروعات القوانين، لتتدعم أركان النظام المزدوج وتستكمل محاكمه القضائية من حيث تشكيلها وإختصاصاتها المميزة بصدور القوانين المتعاقبة، والذي ألغي وحل محله القانون المرقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

الذي بمقتضاه اتسعت الاختصاصات القضائية للمجلس، إلى أن جاء قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ليعلن بوضوح مبدأ استقلال القضاء الإداري وأنه قد أصبح قاضي القانون العام في مجال المنازعات الإدارية كافة تطبيقا لدستور ١٩٧١[١].

وقد نشأ مجلس الدولة كهيئة ملحقة لوزارة العدل، ولقد تقلبت تبعية المجلس بين كل من وزارة العدل ورئاسة مجلس الوزراء على امتداد القوانين المتعاقبة إلا أنه رغم ذلك بقي محتفظاً بكونه هيئة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية وفق القانون الرقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ الذي عدل بعض أحكام القانون السابق لسنة ١٩٧٢ وتم حذف عبارة " يلحق بوزارة العدل " وذلك تأكيداً لإستقلال المجلس أما الجمعية العمومية لمجلس الدولة فانها تتشكل من جميع المستشارين ويتولى رئاستها رئيس مجلس الدولة[٢].

ويتكون أعضاء مجلس الدولة في مصروفقاً لما نصت عليه المادة الثانية في الفقرة الثانية منها من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ "من رئيس ومن عدد 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" .

ويشترط أن تتوافر فيهم مايلي[٣]:-

١- أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.

٢- أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق المصرية أوعلى شهادة أجنبية معادلة لها وان ينجح في إمتحان المعادلة طبقاً للقانون.

٣- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

٤- الا يكون قد حكم عليه من المحاكم أومجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولوكان رد إليه اعتباره.

٥- أن يكون حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أوالقانون العام إذا كان للتعيين في وظيفة مندوب.

٦- الأ يكون متزوجاً من أجنبية، ومع ذلك يجوز الإعفاء من هذا الشرط بإذن من رئيس الجمهورية إذا كان متزوجاً بمن تنتمي جنسيتها الى أحد البلاد العربية ، الذي حكم بعدم دستوريته لمخالفته للحرية الشخصية التي كفلها الدستورفي مصر.

٧- ألا يقل عمر من يعين مستشاراًعن ثمان وثلاثون سنة ولايقل عمرمن يعين مندوباً عن سن تسع عشرة سنة.

ومن هذا نرى إن الأعضاء القضائيين بالمجلس هم كما يلي:-

أولاً: رئيس مجلس الدولة : حرصت جميع قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على أن يكون للمجلس رئيس يمثل قمة السلم الوظيفي لأعضائه الفنيين ويعين وفقاً لاحكام المادة ٨٣ من قانون المجلس المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس، بخلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي يكون رئيسه من الناحية القانونية رئيس مجلس الوزراء، ومن الناحية الواقعية نائب رئيس مجلس الدولة.

---

[١] د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، المصدر السابق ، ص ١٥٥-١٥٦ و د. انور احمد رسلان، الوسيط في القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٣، ص٣٢٧.

[٢] د.محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام – القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧، ص١٨٣-١٨٤.

[٣] المادة ٧٣ من قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ و د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدرالسابق، ص ٣٣.

ومن الناحية العملية يكون رئيس مجلس الدولة هو أقدم نواب رئيس المجلس، ويتولى رئيس المجلس رئاسة جلسات الجمعية العمومية للمجلس، ويجوزله أن يحضرجلسات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وتكون له الرئاسة ويشرف على أعمال أقسام المجلس المختلفة ويوزع العمل بينها. ويشرف أيضاً على الأعمال الإدارية والأمانة العامة للمجلس وله سلطات الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف الإدارية والكتابية وأخيراً ينوب رئيس المجلس عن المجلس بصلاته بالغير[١].

ثانياً: نواب رئيس مجلس الدولة : أستحدث هذا المنصب بموجب القانون المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وأحتفظ به القانون الحالي إذ تنص المادة الأولى منه على أن يعين نواب الرئيس بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح الجمعية العمومية للمجلس وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

وقد نص القانون على المناصب التي يشغلها نواب الرئيس في محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة المفوضين والمحاكم التأديبية ورئيس لأدارة التفتيش الفني[٢]، وما أضيف عليها وفقاً لقانون الجديد في المواد (٦٠،٦٢،٦٥) [٣].

ثالثاً: وكلاء مجلس الدولة : لم ينص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على وجود وكلاء للمجلس بخلاف القانون القديم المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المعدل بقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ الملغي لوظائف وكلاء المجلس في مادته الرابعة بإدماجها مع وظائف نواب الرئيس الذي عدل بالقانون الرقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ ومفادها إعادة وظيفة الوكلاء.

رابعاً: المستشارون وسائر أعضاء المجلس : يعين هؤلاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص بالشؤون الإدارية، ويتولون العمل بأقسام المجلس المختلفة كل حسب إختصاصه الذي رسمه القانون، وأن مجلس الدولة المصري لم يأخذ بمبدأ نظام المستشارين غيرالعاديين كما هوالحال في فرنسا الا في حدود ضيقة منذ سنة ١٩٥٥ حيث أجازت له المادة ٦٦ من القانون الحالي لمن طلب ابداء الرأي في مسألة قانونية الحضور بنفسه لجلسات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، كما أجاز له أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غيرعاديين يكون لهم صوت واحد وإن تعددوا، وإذا كان القانون قد اجاز التعيين في وظائفه الفنية بغير طريق الترقية من خارج المجلس.

فأنه في الحقيقة قد اشترط أن يكون هؤلاء المعينون من الحقوقيين الذي يشتغلون بالقضاء اوالمحاماة اوبتدريس القانون في الجامعات.

خامساً: المندوبون المساعدون : يعينون كأعضاء مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية، ويلحقون بمجلس الدولة وتسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين، ويعينون بالأسلوب الذي يعين به المندوبون عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا[٤].

سادساً: الأمين العام لمجلس الدولة : وهوبدرجة مستشار ينتدب بقرار من رئيس المجلس ويعاون الرئيس في تنفيذ اختصاصاته لاسيما بما يتعلق بالأعمال الإدارية كما يقوم برئاسة المكتب الفني الخاص بإعداد البحوث وأعمال الترجمة والمكتبة وإصدار مجلة المجلس ومجموعات الأحكام والفتاوى وتبويبها وتنسيقها[٥].

وتلعب الأقدمية دوراً هاماً في توزيع الإختصاصات بين أعضاء مجلس الدولة وتختلف الدرجة بأختلاف الأقدمية حتى بلوغ درجة المستشار، ومن الجدير بالملاحظة إن أعضاء مجلس الدولة المصري يتمتعون بامتياز عدم قابليتهم للعزل، وتشكيل مجلس تأديب خاص يتشكل من بين أعضاء المجلس أنفسهم،

---

[١] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري – ولاية القضاء الاداري، مكتبة الاسكندرية، مصر، ٢٠٠١، ص٣٠٧-٣٠٨.

[٢] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة، منشورات جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٨٢، ص٥٤.

[٣] قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالرقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.

[٤] د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١٤٤-١٤٧.

[٥] د. مازن ليلو راضي، دراسةلأسس ومبادئ القضاءالإداري في العراق، المصدر السابق، ص٧١.

ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهم الوظيفة أوفقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية أحيل إلي المعاش أونقل إلي وظيفة معادلة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب[1].

كما يتألف مجلس الدولة المصري من ثلاثة اقسام هم (القسم القضائي وقسم الفتوى وقسم التشريع) وفقاً للمادة الثانية من قانون مجلس الدولة في مصر وسنتناولها بالشكل الاتي :-

- أولاً: القسم القضائي

يعتبر القسم القضائي أهم الوظائف الثلاث التي يباشرها مجلس الدولة وكان وفقآ لقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ يتكون من محكمة واحدة وهي محكمة القضاء الإداري، وبعد ذلك وفي سنة ١٩٥٢ أنشأت اللجان القضائية في الوزارات المختلفة بمرسوم قانوني لتخفيف العبء عن محكمة القضاء الإداري من جهة ولتيسير الإجراءات وسرعة البت في المنازعات والمشاكل الإدارية من جانب أخر، وهذه اللجان لم تكن قضائية بشكل دقيق وكانت تضم أحد موظفي ديوان الموظفين بين عناصرها وكانت قراراتها قابلة للطعن فيها بالإلغاء امام محكمة القضاء الإداري.

وقد الغيت بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ لتحل محلها المحاكم الإدارية على أن تشكل في كل وزارة محكمة إدارية من أعضاء مجلس الدولة وفق درجاتهم الوظيفية التي هي لاتقل عن الدرجة الثانية لتصبح تشكيلاً قضائياً خالصاً ويكون الحكم الصادرمنه قابلاً للأستئناف أمام محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً من تأريخ إبلاغ الحكم لصاحبها، وقد أستمر هذا الوضع الى سنة ١٩٥٥ حين صدرالقانون رقم ١٦٥ المنشيء للمحكمة الإدارية العليا بجانب محكمتي القضاء الإداري والمحاكم الإدارية.

كما أستحدثت هيئة مفوضي الدولة وكانت لها الحق في الطعن امام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في حالات معينة، وبعدها شكلت المحاكم التأديبية لتحل محل مجالس التأديب وعلى هذا النحواصبح القسم القضائي لمجلس الدولة وفقاً للمادة الثالثة من قانون مجلس الدولة الحالي المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢مكوناً من[2]:

١- المحكمة الإدارية العليا
٢- محكمة القضاء الإداري
٣- المحاكم الإدارية
٤- المحاكم التأديبية
٥- هيئة مفوضي الدولة

سوف نتناولها تباعاً وبالشكل الأتي –

أولاً: المحكمة الإدارية العليا

لقد انشئت أول مرة بالقانون المرقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وقد ابقي عليها في القانون الحالي لمجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وكان المراد منها أن تكون بمثابة محكمة النقض الإدارية والمعقب النهائي على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، ويمنع التناقض بين الأحكام وتثبت مبادئ القانون الإداري. وكان الطعن بالنقض مقصوراً على هيئة المفوضين حصراً فيها في حالات معينة بجانب ذوي الشأن، ونص القانون على أن تكون مقرها في القاهرة ويرأسها رئيس مجلس الدولة وعند غيابه يحل محلة الأقدم من نوابه وتصدر احكامها من دوائرمن خمسة مستشارين على أساس التخصص.

---

[1] د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية ، المصدر السابق ، ص ١٦٠ ، ونص المادة ٩١ من قانون المجلس الدولة في مصرلسنة ١٩٧٢ على أن" أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها غير قابلين للعزل ويسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها رجال القضاء، وتكون الهيئة المشكلة منها مجلس التأديب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن والإحالة الى المعاش وفق المادة ١١٢وفق المادة ١٢٥ من قانون مجلس الدولة في مصرالرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

[2] د.محمد رفعت عبدالوهاب ، المصدر السابق أعلاه، ص١٧١.ود.ماجد راغب الحلو، المصدرالسابق، ص١٤٨.ود. محمدانس قاسم جعفر، المصدر السابق، ص١٨٦-١٨٨. ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدرالسابق،ص١٧٦.

وتكون بها دائرة أواكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة من ستين يوم من تأريخ صدور الحكم أن يطعن في الأحكام الصادرة من الدوائر الاستئنافية لمحكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا، وذلك في حالتين محددتين وهما في حالة صدور الحكم على خلاف ماجرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أواذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدآ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

كذلك يختلف نظام الطعن أمامها عن الطعن أمام محكمة القضاء الإداري من الناحيتين الإجرائية والموضوعية. ونظراً لكثرة دوائر المحكمة الإدارية العليا فقد يصدربعضها أحكاماً تخالف ما صدر عن البعض الأخر أويرى العدول عن مبدأ قانوني قررته المحكمة من قبل، ولأجل منع هذه التضارب في الأحكام قضت المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ بأن يتعين عليها إحالة الطعن الى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي مؤلفة من احدى عشرمستشاراً برئاسة رئيس المحكمة وتصدر أحكامها بأغلبية الأصوات أي سبعة اعضاء على الأقل بهدف توحيد مبادئ المحكمة الإدارية العليا في المنازعات الإدارية[١]. ولايقتصردورالمحكمة الإدارية العليا على رقابة تطبيق القانون فقط كما هي الحال عليه في محكمة النقض، بل تمتدولايتها الى الوقائع أيضاً، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة القضاء الإداري ودوره في رقابة مشروعية أعمال الإدارة، وأن دورونشاط المحكمة الإدارية العليا لايختلف في طبيعته عن نشاط بقية محاكم مجلس الدولة وإنما يختلف عنها في المرتبة فقط نظراً لمكانة هذه المحكمة التي تحتل قمة درجات القضاء الإداري في مصر[٢].

ثانياً: محكمة القضاء الإداري

تعتبر محمكة القضاء الإداري هي صاحبة الإختصاص العام في المنازعات الإدارية عدا ماتختص به محاكم مجلس الدولة الأخرى، كما تعبرمحكمة إستئناف عن أحكام المحاكم الإدارية و تنص المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة على أن " يكون مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة ويراسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويحدد إختصاص كل دائرة من دوائر المحكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويجوز بقرارمن رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى وإذا شمل أختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس أن تعقد جلساتها في المحافظات الداخلة في دائرة إختصاصها "[٣].

ثالثاً: المحاكم الإدارية

عندما عجزت محكمة القضاء الإداري عن مواجهة القضايا الكثيرة المتراكمة أمامها أنشأ المشرع لجاناً إدارية ذات إختصاص قضائي سميت باللجان القضائية[٤] للنظرفي منازعات الموظفين للتخفيف على محكمة القضاء الإداري.

ومع ذلك فشلت اللجان المذكورة في تحقيق أهدافها حيث أدى ذلك ألى لجوء غالبية الموظفين الذين لم يستجاب لطلباتهم مرة ثانية إلى رفع الدعاوي امام محكمة القضاء الإداري، ولمواجهة هذا الوضع أصدر المشرع القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ القاضي بإنشاء المحاكم الإدارية وإلغاء اللجان القضائية، ثم اعاد تنظيم هذه المحاكم خلال قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ووفقاً للمادة الخامسة من القانون الحالي يتم تشكيل هذه المحاكم من دوائر برئاسة مستشارمساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل وتكون مقرها في القاهرة والأسكندرية ويتولى الإشراف عليها وضمان سير عملها نائب رئيس المجلس

---

[١] د. مصطفى أبوزيد فهمي، المصدر السابق، ص٦٠-٦١.

[٢] د. عبد العزيزخليل ابراهيم، الطعن بالنقض والطعن أمام محكمة الإدارية العليا، رسالة مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، ١٩٦٩، ص٤١.ود.محمد رفعت عبدالوهاب،القضاءالإداري-مبدأ المشروعية،المصدرالسابق،ص٣٧٦ومابعدها.

[٣] د. محمود محمد حافظ ، المصدر السابق، ص ١٩٧.

[٤] مرسوم القانون الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ المادة الأولى "نصت على ان تنشأ في كل وزارة لجنة قضائية تشكل من مستشارالرأي لهذه الوزارة رئيساً وعضوية نائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان الموظفين لاتقل درجته عن الدرجة الثانية يعينه رئيس الديوان".

لهذه المحاكم الذي يقوم بمعاونة الرئيس في هذا الشأن.

وقد أجاز القانون أيضاً وبقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم ادارية أخرى في المحافظات، وتكون قرارات الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية نافذة بعد التصديق عليها من قبل رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي نائب رئيس المجلس المختص لهذه المحاكم، وتدعى الجمعية للإنعقاد بناءاً على طلب رئيس مجلس الدولة أو نائب رئيس المجلس المختص بشؤون هذه المحاكم ولايكون إنعقادها صحيحاً إلا بحضورالأغلبية المطلقة لأعضائها[1].

رابعاً: المحاكم التأديبية

تم إنشاء المحاكم التأديبية لأول مرة بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فباتت محاسبة الموظفين تأديبياً عن المخالفات الإدارية والمالية من إختصاص محاكم تأديبية، تشكل دائرة كل منها من ثلاثة أعضاء عضوين من مجلس الدولة والعضوالثالث من ديوان المحاسبة أومن ديوان الموظفين بحسب طبيعة المخالفة ومااذا كانت مالية أوإدارية، على أن تعديلاً جوهرياً أستحدثه المشرع في القانون الحالي لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بصدد تشكيل المحاكم التأديبية.

حيث أصبح جميع الأعضاء بها من مستشاري المجلس وأعضائه، أي أنها شكلت من عناصر قضائية خالصة فصارت بذلك جزءآ من التنظيم القضائي لمجلس الدولة، المحاكم التأديبية تمثل الأصل العام في تأديب الموظفين فأن المشرع يستطيع الخروج عن هذا الأصل العام في التأديب بشأن بعض الموظفين ويجعل تأديبهم لمجالس تأديبية خاصة على سبيل المثال (أعضاء مجلس الدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات).

وهناك نوعان من المحاكم التأديبية، أولهما للعاملين من مستوى الأدارة العليا ومقرها القاهرة أوالإسكندرية وثانيها للعاملين من مستويات الاولى والثانية والثالثة وفقآ لأحكام قانون العاملين بالدولة ويجوز إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويكون للمحاكم التأديبية نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس المجلس في تنظيم هذه المحاكم والقيام بجميع شئونها ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الإدعاء أمام هذه المحاكم وتكون أحكامها نهائية ويطعن في احكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، وتجتمع المحاكم التأديبية بهيئة جمعية عمومية مؤلفة من جميع أعضائها للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين دوائرها، وقرارات الجمعية العمومية تكون بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات الرجحان يكون للجانب الذي فيه الرئيس ولاتختلف جمعية العمومية للمحاكم التأديبية عن الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية وقراراتها تكون نافذة بعد تصديق رئيس مجلس الدولة عليها[2].

خامساً: هيئة مفوضي الدولة

نظام مفوض الدولة في مصر يعد تطويراً لنظام المستشار المقرر في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة في المواد (٤٢،٤٥) منه، فالمستشارالمقرر يعتبر الصورة الأولى للمـــــفوض حيث أقتصر عمله على جزء من المهام التي إسندت الى المفوض فيما بعد وهي كتابة تقريرقانوني عن الدعوى إذا كان يقتصر تقرير المستشار المقررعن بيان الوقائع دون إبداء الرأي القانوني في الدعوى[3].

ولم يتم إستحداث هذه الهيئة رسمياً إلا في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥، وتعد طبقاً للقانون الحالي جزءاً من القسم القضائي لمجلس الدولة، ونصت المادة السادسة منه على أن تؤلف الهيئة من "أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين على أن يكون تمثيل الهيئة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري بدرجة مستشار مساعد

---

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، المصدر السابق ، ص ١٧٧-١٧٨. ود. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ورقابة القضاء على اعمال الأدارة، المصدر السابق، ص ٢٤٩ .

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٢٤٥-٢٤٨.

(٣) المستشار حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة، منشورات منشأة المعارف، مصر، ١٩٨٨، ص ٥٧٩.

على الأقل"[1].

وعلى الرغم من أن تسمية المفوض بأنه مفوض الدولة فهولا يمثل الحكومة وتتعلق وظيفته بالدفاع عن القانون والسعي لتحقيق المصلحة العامة وفقآ لقناعته الشخصية[2].

وتختص هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وتقديم الرأي القانوني المناسب فيها، وللمفوض أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا وإذا لم يتم حسم النزاع بهذه الصورة فأن للمفوض أن يقوم بتقديم تقرير عن الدعوى، يحدد وقائع الدعوى والرأي القانوني الذي يقترحه والأسانيد القانونية لهذا الرأي ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على هذا التقريروإذا ما صدر الحكم فأن لرئيس هيئة مفوضي الدولة الحق في الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا.

كما تملك هيئة المفوضين الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ويعد حضور ممثل هيئة مفوضي الدولة ضرورياً لصحة جلسات محاكم مجلس الدولة باستثناء المحاكم التأديبية ولهذا يعتبر باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة الإدارية دون تمثيل هيئة المفوضيين في الجلسة العلنية[3].

- ثانياً - قسما الفتوى والتشريع

لايقتصر وظيفة مجلس الدولة المصري على ولاية القضاء والحكم في النزاع الإداري بل يكون للمجلس أيضاً وظيفة إدارية واخرى تشريعية، وإن كانا يتصفان بصفة إستشارية. إلا أن المجلس إستطاع بواسطتها أن يقوم بدور كبير في تطوير الإدارة وتنظيميها، ولهذا سوف ابحثهما بإيجازوبالشكل الاتي:-

- قسم الفتوى – يرأسه أحد نواب رئيس مجلس الدولة، ويتكون قسم الفتوى من مجموعة إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، وتشكل كل إدارة بقرار من الجمعية العمومية للمجلس ويحدد إختصاصات دوائرها ويرأس كل إدارة مستشارمساعد وفقآ لمادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة، ويجوز أن يندب مستشارون مساعدون من قسم الفتوى للعمل كمفوضين لمجلس الدولة لدى رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة بناءآ على طلباتهم، والهدف منها الأستعانة بأعضاء مجلس الدولة في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية، وقد خوله قانون مجلس الدولة مجموعة من الأختصاصات جماعية وخاصة برئيس إدارة الفتوى .
- قسم التشريع – يرأسه أحد نواب رئيس المجلس، ويتكون من عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبين، ويرأس نائب رئيس المجلس جلسة الإنعقاد وفي حالة تغيبه يتولى الرئاسة أقدم مستشاري القسم. كما يجب دعوة رئيس إدارة الفتوى عند النظر في التشريعات الخاصة بإدارة الفتوى ويكون له صوت معدود وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ويتميز القسم بأختصاصات خولها القانون وتدورحول صياغة مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية الهامة. وتتكون الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع من نائب رئيس المجلس رئيساً وعضويته نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى[4].

المطلب الثالث
نشأة القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان وتكوينه

بقي النظام القضائي العراقي لزمن طويل يفتقد وجود قضاء إداري يتولى النظر في الطعون التي تقدم على الاوامر والقرارات التي تصدر من الهيئات والموظفين الإداريين إذا بنيت على تعسف باستعمال

---

[1] د.محمد محمد عبد اللطيف، نظام القضاء الإداري،منشورات دار النهضة العربية، مصر،٢٠٠١، ص١٤٥، ود. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، المصدرالسابق ، ص١٨٢-١٨٣.

[2] د.محمد رفعت عبد الوهاب ود.حسين عثمان محمد، القضاء الإداري، منشورات دارالمطبوعات الجامعية، مصر،٢٠٠٠، ص ١٢٥.

[3] د.داود الباز، القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر،١٩٩٥، ص ٢٥٤.

[4] د.السيد خليل هيكل، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، مصر،١٩٩٧، ص١٩٦-٢٠٠.

السلطة اوعلى خطأ في تطبيق القانون اوغير ذلك من الاسباب التي تجيز الطعن فيها وشكل ذلك فراغاً في فرع من فروع السلطة القضائية، إذ لابد من وجود قضاء أداري متخصص يؤمن النظر في الدعاوى التي ترفع على الهيئات والموظفين الإداريين في السلطة التنفيذية للتظلم من الاوامر والقرارات الصادرة عنها أذا تضمنت خرقاً للقانون اوتعسفاً بإستعمال السلطة.

ورغم أن القضاء العادي تولى هذه المهمة في جانب من نشاطه القضائي إلاأن ذلك لم يكن بديلاً للقضاء الإداري، ذلك إن القضاء الإداري ذوطبيعة خاصة يتسم بالمرونة ويذهب الى الاجتهاد في كثير من الاحيان والى السوابق القضائية في الحالات المماثلة لعدم وجود قانون اداري مقنن في كثير من الامور الذي يعرض على القضاء الإداري كماهو في القضاء العادي الذي يعتمد في النواحي الموضوعية على مواد القانون المدني وتفرعاته، لذا كانت الجهود حثيثه لايجاد قضاء إداري في العراق وبالشكل الذي يحقق الهدف من وجوده، كما هي الحال في الدول المتقدمة التي عرفت مثل هذا القضاء ليكون ملاذاً وعوناً لمن صدر ضده قرار أوأمر أداري تعسفت أوأخطأت الإدارة في إصداره، حيث إتبع العراق في أول عهد تنظيمها القضائي أسلوباً متميزاً فلم ياخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا ومصر بل اتبع أسلوباً يتمثل في ازدواجية القانون ووحدة القضاء، والذي بموجبه كان القضاء العادي يبسط سلطانه على جميع المنازعات في الدولة وبغض النظرعن أطرافها سواءً كانوا من الأفراد العاديين أم جهة من الجهات الإدارية، إلا أنه عدلت عن هذا التوجه منذ صدورقانون مجلس شورى الدولة وتحديداً في تعديله الثاني بالقانون الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ حيث أصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج.

وعليه سوف أقسم المطلب الى :-

الفرع الأول ـ نشأة وتكوين القضاء الإداري في العراق

الفرع الثاني ـ نشأة وتكوين القضاء الإداري في إقليم كوردستان

الفرع الأول
نشأة وتكوين القضاء الإداري في العراق

كان معروفاً سابقاً بأن العراق من دول القضاء الموحد وكان للقضاء العادي الولاية العامة في النظر في جميع المنازعات سواءآ كانت إدارية أوغير ذلك، وبدآ تنظيم القضاء الإداري في العراق بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٠ لسنه ١٩٧٩ ، انشأ لأول مرة قضاء إداريا مستقلا إلى جانب القضاء العادي وبات العراق يتبع النظام القضائي المزدوج مثل مثيلتها من الدول المتقدمة في فرنسا ومصر مع إختلاف في ذكر الصلاحيات للقضاء الإداري على سبيل الحصر فقط في العراق.

أما قبل هذا التاريخ فقد عرف العراق بموجب القانون ١٤٠ ما يسمى بالمحاكم الإدارية وهي محاكم تختص بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصرف النظرعن كون المنازعة ذات طبيعة إدارية أومدنية لذلك كانت جزءاً من القضاء العادي، وقد تم الغاء هذه المحاكم بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٨٩ ، كما عرف قضاء مجلس الانضباط العام الذي يتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الموظف والدولة إستنادا إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠. وإذ ذهب البعض إلى أن العراق قد أخذ بنظام القضاء المزدوج قبل عام ١٩٨٩ بالإستناد إلى إختصاص مجلس الانضباط العام ، فان المستقر لدى غالبية الفقهاء أن النظام القضائي المزدوج لم يظهر إلا بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة عام ١٩٨٩ والمتضمن إنشاء محكمة القضاء الإداري إلى جانب مجلس الانضباط العام[1].

تنظيم مجلس شورى الدولة

من أجل الإحاطة بموضوع تنظيم مجلس الدولة ينبغي أن نبين أعضاء المجلس الدولة ثم

---

[1] علي سعد عمران، القضاء الإداري، رسالة ماجستير، منشورات جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٨، ص ١١٠.

أقسامه، حيث أوردت المادة الاولى منه بأن " يؤسس مجلس يسمى مجلس شورى الدولة يرتبط إداريا بوزارة العدل، يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشاري لا يقل عددهم عن اثنى عشرة ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد عددهم عن نصف عدد المستشارين" [١]، في حين نص الفقرة الاولى من المادة الثانية المعدلة في قانون الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩على أن " يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة "، وتوالت التعديلات على قانون مجلس الدولة في العراق وصولاً لسنة ٢٠١٣ في التعديل الخامس له وإضافة المحكمة الإدارية العليا " وفقاً للقانون الرقم ١٧ .

يتألف أعضاء مجلس الشورى الدولة في العراق من:-

- رئيس مجلس شورى الدولة / لمجلس شورى الدولة في العراق رئيس خاص به بخلاف فرنسا الذي يكون رئيس مجلس الدولة فيه من الناحية القانونية رئيس الوزراء، مشابهاً للنموذج المصري ويعين بمرسوم جمهوري، وتعينه لايتوقف على ترشيح أوإقتراح من وزير العدل، ويمارس إختصاصات تتصل بالإشراف والرقابة والتنسيق بين الهيئات المختلفة للمجلس، ويتولى رئاسة الهيئات الأخرى لأقسام مجلس شورى الدولة كما يعود له أمرإحالة مشروعات القوانين والقضايا المعروضةعلى المجلس، كما يتولى إحالة ما ينجزه من مشاريع قوانين الى الهيئة العامة لمناقشتها.
- نواب رئيس مجلس شورى الدولة / للرئيس نائبان بدرجة مستشار يتم تعينهما بمرسوم جمهوري أحدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى وثانيهما لشؤون القضاء الإداري وفقاً للتعديل الخامس في سنة ٢٠١٣ للقانون الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، ويتولى أقدمهما رئاسة الهيئة العامة في غياب الرئيس، ويجوز أن يتولى أحدهما رئاسة الهيئة الموسعة ورئاسة مجلس الأنضباط[٢].
- المستشارون والمستشارون المساعدون / حدد القانون[٣]، عدد المستشارين بما لايقل عن أثنى عشرة مستشاراً والذي عدل بقانون[٤]، وأصبح عددهم خمسون مستشاراً وهم فئتان :-

المستشارون على الملاك الوظيفي يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري ويحملون شهادة بكلوريوس في القانون بشرط أن يكونوا من الممارسين الفعليين بعد التخرج ولمدة لاتقل عن ثمانية عشر سنة في المحاماة أوفي وظائف قضائية أوقانونية في دوائر الدولة، وست عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير، وأربع عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون. ويجوزترقية المستشار المساعد الى درجة مستشاربعد مضي ثلاث سنوات في الوظيفة وذلك بناءآ على توصية هيئة الرئاسة إلى وزيرالعدل أوبرفعها الى ديوان الرئاسة لأستصدار مرسوم جمهوري بذلك.

بينما المستشارون المنتدبون يتم إنتدابهم للعمل في مجلس شورى الدولة من بين قضاة الصنف الأول والمدراء العاميين والمفتشين العدليين ورئيس الأدعاء العام والمدعيين العام وأعضاء الهيئة التدريسية في كليات القانون ولمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط)، أما المستشارون المساعدون هم فئة واحدة يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري على ملاك مجلس الشورى، على أن لايزيد عددهم على نصف عدد المستشارين ويشترط فيه أن يكون ممارساً للعمل ولمدة لاتقل عن اربع عشرة سنة واثنى عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير وعشر سنوات بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون.

ويحضرون إجتماعات الهيئة العامة والموسعة ويشتركون في النقاشات دون أن يكون لهم حق التصويت ، أما بالنسبة للضمانات المتوفرة لهم من قبل المشرع العراقي كما هي عليه الحال في مصر، فقد منع توقيف رئيس مجلس شورى ونوابه والمستشارون، ومنع إتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة إرتكابهم جناية مشهودة إلا بعد حصول على إذن وزير العدل وفقاً لمواد القانون.

---

[١] قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، المواد (١) و (٢٠) .

[٢] د.نجيب خلف أحمد، القضاء الإداري في العراق، منشورات جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠٠٩، ص ٨٤.

[٣] قانون مجلس شورى الدولة ، التعديل الثاني المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ من المواد (٢) الفقرة ج و (١٧) و(٢٣) والتعديل الرابع لسنة ٢٠٠١ المرقم (٩٨) في المادة (٢٥).

[٤] قانون الرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي .

و يتكون مجلس شورى الدولة العراقي من الأقسام التالية كما هو في فرنساومصر لكن بعناوين مختلفة وبالشكل التالي :-

- أولاً : الهيئة العامة

وتتألف من الرئيس ونائبيه والمستشارين وتعقد جلساته برئاسة الرئيس، وعند غيابه اقدم نائبيه، ويحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت.

وتختص الهيئة العامة كأعلى هيئة في المجلس بالعمل على توحيد المبادئ والاحكام واستقرارها فيما يختص به المجلس في مجال التقنين وابداء الرأي في المسائل القانونية، كما كانت تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام، لكن بصدور قانون المحكمة الاتحادية العليا اصبح الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات محكمة القضاء الإداري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وتتخذ الهيئة العامة قراراتها باغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[1].

- ثانياً : هيئة الرئاسة

تتألف هيئة الرئاسه من الرئيس ونائبيه، ورؤساء الهيئات المتخصصة، وتقدم هيئة الرئاسة كل ستة اشهر وكلما رات ذلك الى ديوان الرئاسة تقريرا متضمنا ما اظهرته الاحكام والبحوث من نقص في التشريع القائم اوغموض فيه اوحالات اساءة استعمال السلطة من اي جهة من جهات الإدارة اومجاوزة تلك الجهات لسلطاتها[2].

- ثالثاً: الهيئات المتخصصة

تتألف كل هيئه متخصصة من رئيس بعنوان مستشار وعدد من المستشارين المساعدين، شرط ان لاتزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين، وللهيئة سكرتير بشهادة جامعية أولية مرتبط برئيس الهيئة ولم يحدد المشرع عدد الهيئات المتخصصة وترك ذلك لمقتضيات الحاجة، وتتخصص هذه الهيئات بالنظر فيما يحيله رئيس المجلس من مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس لدراسته وإبداء الراي فيه.

وتخضع ما تنجزه الهيئة في مجال التقنين للمراجعة النهائية من الهيئة العامة، اما المشورة القانونية فيخضع رايها لمصادقة رئيس المجلس اوالهيئة العامة ، وللرئيس ان يعترض على راي الهيئة المتخصصة ويحيله الى الهيئة الموسعة[3].

- رابعاً : الهيئة الموسعة

وهي هيئة مؤقتة تتكون كلما اقتضت الحاجة، وتتالف من هيئتين متخصصتين يعينهما الرئيس وتعقد برئاسة احد نائبيه ويحضر اجتماعها المستشارون المساعدون ويشتركون في النقاش دون حق التصويت. وتجتمع هذه الهيئة عندما لايتفق رئيس المجلس والهيئة المتخصصة على راي واحد في غير مشروعات القوانين، فعند اذن تجتمع الهيئه المتخصصة برئاسة رئيس المجلس لبحث الموضوع ثانية فاذا صدر القرار بالاتفاق اصبح نهائيا، اما اذا لم يتم الاتفاق على راي موحد فالرئيس امام خياران وهما إما أن يحيل الموضوع الى الهيئة العامة أوالى هيئة تشكل من الهيئه المتخصصة ذات العلاقة وهيئه اخرى يعينها الرئيس من بين الهيئات المتخصصة الاخرى وتسمى هاتان الهيئتان (الهيئه الموسعة) وتصدر قرارا نهائيا بالاتفاق اوبالاكثريه اما اذا تساوت الاصوات فيرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس[4].

---

[1] د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري – قانون مجلس الدولة وتعديلاته، المصدر السابق، ص ٩٦-٩٧.

[2] اسماعيل نجم الدين نامق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وافاق تطورها في اقليم كوردستان، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٠٧، ص ٦٩.

[3] د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية – المجلد التاسع، منشورات جامعة بغداد، العراق، ١٩٩٠، ص ١١٩.

[4] إسراء كريم الطالباني، الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإتحادية العليا في العراق، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٠.

- خامساً : مجلس الإنضباط العام أو(محاكم قضاء الموظفين)

يتكون مجلس الانضباط العام وفقا للتعديل الثاني لمجلس شورى الدولة، من رئيس مجلس شورى الدولة رئيسا وأعضاء مجلس الشورى أعضاء طبيعيين فيه، وينعقد مجلس الانضباط العام لممارسة اختصاصاته برئاسة الرئيس وعضوين من اعضاء مجلس الشورى ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني لعضوية مجلس الانضباط العام من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة، وقد كان مجلس الإنضباط العام قائماً قبل صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة إذ تم انشاؤه بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ، ثم تولى ديوان التدوين القانوني وظيفة مجلس الانضباط العام بموجب قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ وعندما صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ أحال في تشكيل المجلس الى ما ينص عليه قانون ديوان التدوين القانوني، ثم صدر القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٤٢ بتعديل القانون السابق وعندما صدر قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ألغي قانون ديوان التدوين القانوني باستثناء المادة السادسة المتعلقة بتشكيل مجلس الانضباط العام، ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٧١٧ في ١٩٨١/١٢/٢١ ليجعل مجلس الانضباط العام هيئة مستقلة تماما عن مجلس شورى الدولة.

وتتكون محاكم قضاء الموظفين أو(مجلس الإنضباط العام) من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل على ان يكون رئيس المجلس من بين قضاة محكمة التمييز اوالمستشارين في مجلس شورى الدولة اومن قضاة الصنف الاول وان يكون العضوان من قضاة الصنف الثاني في الاقل والمشرفين العدليين والمستشارين المساعدين والمدراء العامين في وزارة العدل[1].

ويجوز تسمية رئيس وعضواحتياط اواكثر ليحل محل من يغيب منهم واخيرا، وبصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة (القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) عاد مجلس الانضباط العام الى مجلس شورى الدولة ليصبح هيئة من هيئاته ليمارس الإختصاصات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وقانون الخدمة المدنية، وسمي بمحاكم قضاء الموظفين في التعديل الخامس المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي ويكون مقرها العاصمة بغداد.

ويجوزأن تشكل لها محاكم في مناطق (الشمال والفرات الأوسط والجنوب) وفي مراكز المحافظات ببيان يصدره وزيرالعدل بإقتراح من هيئة الرئاسة بإستثناء إقليم كوردستان، وتختص محاكم قضاء الموظفين ب :

١- النظرفي الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائرالدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أوالقوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها.

٢- النظرفي الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائرالدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

- سادساً: محاكم القضاء الإداري

لعل هذه المحكمة هي الإستحداث الاكثر إنجازآ الذي جاء به التعديل الثاني من قانون مجلس شورى الدولة برغم من الأنتقادات الموجهة اليه في تشكيلها من حيث جواز تشكيل محاكم أخرى في مراكز المناطق الأستئنافية، كما هوالحال بالنسبة للمحاكم الإدارية المؤلفة بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧، المعدل بقانون التعديل الخامس الرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ليجوز تشكيل محاكم للقضاء الإداري في العراق في مناطق (الشمال والفرات الأوسط والجنوب) إضافةً للعاصمة بغداد وفي مراكز المحافظات ببيان يصدره وزيرالعدل بإقتراح من هيئة الرئاسة بإستثناء إقليم كوردستان حيث أصبح مجلس شورى الدولة يباشر القضاء الإداري كما هي الحال في مصر، إذ ورد في القانون الرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نص على تشكيل المحكمة برئاسة قاضي من الصنف الاول أومستشار في مجلس شورى الدولة وعضوين من القضاة لا

---

[1] د.مازن ليلو راضي، دراسة لأسس ومباديء القضاء الإداري في العراق، المصدر السابق، ص ٨٣.

يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة اومن المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة بناءً على إقتراح من قبل هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة ونشرها في جريدة الرسمية.

ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول أوالثاني الى محكمة القضاء الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة، وتمارس محاكم القضاء الإداري مهمة النظر في صحة القرارات الإدارية إلغاءً وتعويضاً ويكون قرار المحكمة خاضعا للطعن فيه لدى المحكمة الاتحادية العليا[١].

كما تختص محاكم القضاء الاداري بالفصل في صحة الأوامروالقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غيرالمرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن.

- سابعاً: المحكمة الإدارية العليا

من الإستحداثات الجديدة في القضاء الإداري العراقي وفقاً للتعديل الخامس المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة تشكيل المحكمة الإدارية العليا في بغداد ولتنعقد برئاسة رئيس مجلس الدولة ومن يخوله من المستشارين، ويتألف المحكمة الإدارية العليا من عضوية ستة مستشارين أو أربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس مجلس شورى الدولة العراقي . وتختص المحكمة الادارية العليا بالنظر فيما يأتي :-

١- الطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين.

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

٣- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم انفسهم أو كان احدهم طرفا في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر[٢].

- ثامناً: هيئة التنازع أو (هيئة تعيين المرجع)

أنشأت هذه الهيئة كضرورة حتمية بعد الأخذ بالإزدواجية من قبل المشرع العراقي في نظامه القضائي لحسم إشكالات التنازع المحتملة بين الجهتين القضائيتين وهما (العادي والإداري) وهي هيئة قضائية تتكون من ستة اعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من اعضاء المحكمة وثلاثة اخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين اعضاء المجلس وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز[٣].

- تاسعاً: سكرتير المجلس

نص القانون على تعيين سكرتيرعام للمجلس حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل يرتبط برئيس المجلس ويعاونه عدد من الموظفين[٤]. ثم ألغيت هذه المادة بنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ واصبح النص كالأتي :-

ـ للمجلس سكرتير عام لاتقل درجته عن الدرجة الأولى حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون يرتبط برئيس المجلس ويعاونه عدد من الموظفين ويتولى ما يأتي:ـ

أ ـ تنظيم مراسلات المجلس.

ب ـ متابعة المواضيع المنصوص عليها في المادتين الخامسة و السادسة من هذا القانون.

ج ـ الاشراف على تنظيم وتبويب قرارات المجلس.

---

[١] القاضي قاسم حسن عبودي، أشكال القضاء الإتحادي، منشورات مجلة العلوم القضائية، العراق، ٢٠٠٨، ص ١٥ . وماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الألغاء في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستيرمقدم الى جامعة النهرين، العراق، ص٧٢.

[٢] صباح صادق جعفر الأنباري ،قانون مجلس شورى الدولة الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، منشورات موسوعة القوانين العراقية،الطبعة الثانية،العراق،٢٠١٣،ص٣٣-٣٤.

[٣] د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٢٨.

[٤] قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٣).

د ـ تهيئة اوليات القضايا المعروضة على الهيأة العامة ويكون مقرراً لها.

الفرع الثاني
نشأة وتكوين القضاء الإداري في إقليم كوردستان

التنظيم القضائي في إقليم كوردستان ورث وحدة القضاء من التنظيم القضائي العراقي السائد ولم يستفد مواطنوا إقليم كوردستان من القضاء الإداري في العراق وتشكيل محكمة القضاء الإداري بعد تعديل قانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، وذلك بسبب الظروف السياسية التي مر بها العراق بعد سنة ١٩٩١ وتعذر وصول مواطني إقليم كوردستان الى بغداد[١].

ولأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المستقلة عن نظيرتها في الأعمال المدنية وجدت صداها وأخذت بالتوسع في الإعتداد بها من قبل مجموعة كبيرة من الدول كما هي الحال في دولتي فرنسا ومصر على سبيل المثال، بات إختصاص النظر في المنازعات الإدارية من بين الأمور الضرورية في الإقليم بعد التحولات الكبيرة التي شهدها الإقليم في مختلف نواحي الحياة السياسية والإجتماعية والاقتصادية، وماتبع ذلك من زيادة تدخل الدولة في مختلف النشاطات داخل المجتمع وبالتالي تعدد الأجهزة الإدارية فيها فكان لابد من وجود جهة مستقلة لكي توازن بين إمتيازات السلطة العامة وحماية حقوق وحريات الأفراد تجاه الإدارة نظراً لما تعتري رقابة القضاء العادي لتلك المنازعات من عيوب وثغرات والإستثناءات التي تطرأعلى نطاق رقابته في النظر في المنازعات لأجل خلق إدارة فاعلة ومتطورة وذلك لكون القضاء الإداري قضاء إنشائي اكثر من كونه قضاء تطبيقي، وقد كون الوضع الفدرالي وفق دستورسنة ٢٠٠٥ العراقي الأرضية المناسبة لوجود مجلس شورى لإقليم كوردستان وقضاء إداري متخصص قادر على صياغة التشريعات والنظر في مشروعية قرارات الإدارة.

وبعد صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ سار المشرع في إقليم كوردستان على نهج المشرع الفرنسي والمصري متبعاً نظام قضاء المزدوج ليتسنى لمواطني الإقليم الاحتكام الى القضاء الإداري والطعن لديها في القرارات الصادرة بحقهم للمحافظة على مبدآ سيادة القانون أوالمشروعية[٢].

-تنظيم مجلس الشورى لإقليم كوردستان-

حدد القانون كيفية تنظيم مجلس الشورى في الإقليم ومن أجل التعرف بشكل واضح على مجلس شورى في الإقليم سنتناوله في أعضائه وتكوينه، فقد حددت المادة الثانية من القانون الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ أعضاء مجلس شورى لإقليم كوردستان من مايلي :-

- رئيس مجلس شورى الإقليم / لمجلس شورى الإقليم رئيس خاص به يتولى رئاسة الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة يعين بمرسوم رئاسة إقليم كوردستان بناءآ على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في إقليم كوردستان[٣].
- نائب رئيس مجلس شورى الإقليم / لرئيس مجلس الشورى نائب يتم تعيينه بمرسوم إقليمي بناءآ على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في الإقليم، يتولى رئاسة هيئة إنضباط موظفي الإقليم ويحل محل رئيس مجلس شورى في رئاسة الهيئة العامة عند غيابه .
- المستشارون والمستشارون المساعدون / حدد القانون عدد المستشارين بما لايقل عن خمسة ولايزيد عن تسعة أعضاء وهم فئتان (المستشارون على الملاك الوظيفي يتم تعيينهم بمرسوم إقليمي بناءآ على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في الإقليم، ويحملون شهادة بكلوريوس في القانون أومايعادلها بشرط أن يكونوا من الممارسين الفعليين بعد التخرج ولمدة لاتقل عن

---

[١] د.مازن ليلو راضي، مجلس شورى اقليم كوردستان - تنظيمه واختصاصاته، منشورات مجلة جامعة سليمانية، العدد ٢٦ ، العراق ٢٠٠٩، ص ٢.

[٢] أحمد محي الدين أحمد، دور الرقابة القانونية في سيادة القانون في كوردستان، منشورات مجلة تةرازوو، العدد ٢٤، العراق، ٢٠٠٤، ص ١٦٤.

[٣] قانون رئاسة اقليم كوردستان المرقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

عشرين سنة في المحاماة أوفي وظائف قضائية أوقانونية في دوائر الدولة، وثماني عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير، وخمس عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون، بينما المستشارون المنتدبون يتم إنتدابهم للعمل في مجلس شورى الإقليم من بين أعضاء الهيئة التدريسية في كليات القانون ممن يحملون شهادة دكتوراه في القانون ولاتقل مرتبتهم العلمية عن استاذ مساعد وبموافقتهم التحريرية، ومن قضاة الصنف الأول وبموافقتهم التحريرية ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط بإقتراح من وزير العدل وموافقة وزير التعليم العالي والبحث العلمي ورئيس مجلس القضاء في إقليم كوردستان).

أما المستشارون المساعدون هم فئة واحدة يتم تعيينهم بقرار رئيس مجلس الوزراء على ملاك مجلس شورى الأقليم بناءآ على إقتراح وزيرالعدل وتوصية هيئة الرئاسة، ويشترط فيه أن يكون حاصلآ على شهادة بكلوريوس في القانون اوما يعادلها ممارسآ للعمل ولمدة لاتقل عن خمس عشرة سنة، وثلاثة عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير، وعشرسنوات بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون، ويحضرون إجتماعات الهيئة العامة والموسعة ويشتركون في النقاشات دون ان يكون لهم حق التصويت[١].

ولهم ضمانات متوفرة حالهم حال أعضاء مجلس الدولة المصري بما يتمتعون من إمتيازات وأعضاء مجلس شورى الدولة في العراق من قبل المشرع، فقد منع توقيف الرئيس ونوابه والمستشارون وإتخاذ إجراءات جزائية إلا بعد حصول على إذن وزير العدل، بإستثناء إرتكابهم جناية عمدية، ويحالون الى التقاعد عند إكمالهم الخامسة والستون من العمر، ويطبق بحقهم قانون تقاعد أصحاب الوظائف العليا بخلاف ماهومتبع من قبل الدولة الإتحادية في العراق والتي تحيلهم الى التقاعد عند إكمالهم سن الثالثة والستون.

يتكون مجلس شورى الإقليم من مايلي :-

- أولاً : الهيئة العامة:

تتألف الهيئة من الرئيس ونائبيه والمستشارين، وتعقد برئاسة الرئيس وعند غيابه اقدم نائبيه ويحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت، وتختص الهيئة العامة كأعلى هيئة في المجلس بالعمل على توحيد مبادئ الأحكام واستقرارها فيما تحيله هيئة الرئاسة اليها للدراسة، كما تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من المحكمة الإدارية وهيئة الانضباط لموظفي الإقليم بأحكام قانون الخدمة المدنية وتتخذ الهيئة العامة قراراتها باغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[٢].

- ثانياً :هيئة الرئاسة:

تتالف هيئة الرئاسه من الرئيس ونائبيه وأقدم المستشارين يقومون بإحالة مشروعات القوانين والقضايا على الهيئة العامة لدراستها وإتخاذ اللازم بشأنها. وتختص بتسمية أعضاء هيئة إنضباط موظفي الإقليم[٣].

- ثالثاً : هيئة إنضباط موظفي الإقليم:

تتألف هيئة انضباط موظفي الإقليم في مجلس الشورى إقليم كوردستان من نائب رئيس المجلس رئيساً له وعضوية إثنين من المستشارين تسميهما هيئة الرئاسة بغياب نائب الرئيس، يقوم برئاسة الهيئة الأقدم منهما، وتنظر الهيئة الدعاوى التي يقيمها الموظفون بأحكام قانون الخدمة المدنية العراقية، كما تنظر في الاعتراضات المقدمة من ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون إنضباط موظفي الدولة في العراق وأي قانون أخر يحل محله[٤].

---

[١] قانون مجلس شورى اقليم المرقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ في المواد (٢٩،٢٧،٢٥،٢٣،٢٤،٤) .

[٢] د.مازن ليلو راضي،مجلس شورى الإقليم، المصدر السابق، ص ٥-٦.

[٣] قانون المرقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ مجلس شورى الإقليم في المواد (٤ - ثانياً) و(٢٢ - اولاً) .

[٤] د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري – طبقآ لقانون مجلس الشورى، المصدر السابق، ص ١٣٥.

- رابعاً : هيئة التنازع :

وهي هيئة قضائية تتكون من ستة اعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من أعضاء محكمة التمييز، وثلاثة اخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الأقليم من بين اعضاء مجلس الشورى في الإقليم، وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز تختص بحسم إشكالات التنازع في الإختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري ويكون قراراتها باتة[1].

- خامساً : المحكمة الإدارية :

تم تشكيلها في سنة ٢٠١٠ وفقاً لنص المادة ١٢من قانون مجلس شورى الإقليم لسنة ٢٠٠٨ المرقم ١٤ وبقرار من وزيرالعدل، برئاسة قاضٍ من الصنف الأول وعضوية قاضيين من الصنف الثاني اوالثالث اوعضوية قاضٍ ومستشار، ويجوز لوزير العدل طلب انتداب قضاة الى المحكمة الإدارية من غير المنتدبين الى مجلس شورى الاقليم من رئاسة مجلس القضاء.

والمحكمة تنظرفي الدعاوي الواردة في قانون مجلس شورى الإقليم وفق قانون المرافعات المدنية بحضور عضوالادعاء العام، وتكون قرارات المحكمة الإدارية خاضعة للتمييز خلال ثلاثين يوماً من تأريخ اليوم الثاني للتبليغ أواعتباره مبلغاً من قبل الادعاء العام[2].

---

[1] د.مازن ليلو راضي، مجلس شورى الإقليم ، المصدرالسابق، ص ٧.

[2] القاضي شوان محي الدين - رئيس مجلس شورى اقليم كوردستان، المجلس .. التأسيس والدور، مجلة المصدر،العراق،٢٠١٣، من منشورات الأنترنيت المتاح في الموقع الالكتروني أدناه بتأريخ ٢٠١٣/١١/١ ttp://almasdarpress.com/index.php/investigations