الفصل الثاني

معايير إختصاص القضاء الإداري وأهم الإستثناءات الواردة عليه

الفصل الثاني
معاييرإختصاص القضاء الإداري وأهم الإستثناءات الواردة عليه

يترتب على الأخذ بنظام القضاء المزدوج تحديد إختصاص كل من جهتي القضاء الإداري والعادي على نحودقيق يحد من إمكانية التنازع في الاختصاص بين الجهتين أوصدورأحكام متعارضة منهما، ولذلك سعى الفقه والقضاء والمشرع الى وضع الضوابط الكفيلة بتحديد اختصاص كل جهة قضائية على نحوواضح ومستقل، وذلك في ضوء موقف المشرع الذي أما يلجأ الى تحديد إختصاص احدى الجهتين على سبيل الحصروترك الولاية العامة في القضاء للجهة الثانية، وإما تحديد اختصاص كلتا الجهتين عن طريق قاعدة عامة يعطي للقضاء الإداري الولاية العامة للنظرفي المنازعات الإدارية، بينما يتولى القضاء العادي الولاية العامة في المنازعات غير الإدارية. وهذا هوالنهج الذي إتبعه المشرع الفرنسي والمشرع المصري بعدما إستبعدا كلاً من الأعمال التشريعية والأعمال القضائية من نطاق إختصاص المجلس القضائي، وكذلك فعل المشرع العراقي والمشرع في إقليم كوردستان منذ نشأة القضاء الإداري فيهما.

إن المنازعات الإدارية تنشأ نتيجة أعمال ونشاطات السلطة الإدارية لعدم خضوع الأعمال التشريعية المتصلة بنشاط السلطة التشريعية والأعمال القضائية المرتبطة بالسلطة القضائية لرقابة القضاء الإداري، ولذلك يتضح لنا بإن جميع أعمال الإدارة لاتدخل ضمن نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث يلزم أن يدخل هذه الأعمال في نطاق المعيار الذي يعتنقه القضاء لتحديد المنازعات الإدارية، لأن دورالمجلس القضائي هورقابة أعمال الإدارة من حيث مشروعيتها وإلغاء هذه الأعمال والتعويض عنها إذا كانت غير مشروعة (١).

وتبعاً لما اسلفنا ذكره نوضح أهم المعايير المحددة لإختصاص القضاء الإداري وفقاً لمحاكم وهيئات القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري ومجلس الشورى الدولة في العراق ومجلس شورى الإقليم في إقليم كوردستان وأهم الإستثناءات الواردة عليه في مبحثين وبالشكل الأتي :-

المبحث الأول – معاييرإختصاص القضاء الإداري في فرنسا ومصروالعراق وإقليم كوردستان

المبحث الثاني – أهم الإستثناءات الواردة عليه في فرنساومصروالعراق وإقليم كوردستان

المبحث الأول
معاييرإختصاص القضاء الإداري

بما أن مجلس الدولة الفرنسي واجه مشكلة وضع معيار عام يحدد إختصاصاته بالمنازعات الإدارية بالمعنى الدقيق للإصطلاح خاصة بعد أن أصبح المجلس صاحب الولاية العامة على المنازعات الإدارية، وإذاكان إختصاص مجلس الدولة المصري محدداً على سبيل الحصر منذ إنشائه سنة ١٩٤٦ وقد أصبح قاضي القانون العام المختص بالنظر في سائر المنازعات الإدارية بصدور قانون مجلس الدولة في سنة ١٩٧٢، وهكذا أصبح مجلس شورى الدولة في العراق منذ سنة ١٩٨٩ صاحب ولاية القضاء الإداري وحدد المشرع إختصاصاته على سبيل الحصر، وبات إقليم كوردستان وفقاً لما منحه الدستورالعراقي منذ سنة ٢٠٠٨ من حقوق ممتلكاً للقضاء الإداري (مجلس شورى الإقليم) لينظرفي المنازعات الإدارية، ولذلك أصبحت مسألة تحديد معيار الإختصاص لتلك الدول تقتضي الدراسة الشاملة والتعرض لها كما قيل عنها في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري والعراقي وفي (إقليم كوردستان) بهذا الخصوص .

مقسماً المبحث الى ثلاثة مطالب على النحوالتالي :-

---

(١) د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأسيادة القانون والإختصاص القضائي لمجلس الدولة، مطبوعات دارالجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١١، ص ٣١٢.

المطلب الأول ـ معاييرإختصاص القضاء الإداري في فرنسا
المطلب الثاني ـ معاييرإختصاص القضاء الإداري في مصر
المطلب الثالث ـ معاييرإختصاص القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان

المطلب الأول
معاييرإختصاص القضاء الإداري في فرنسا

قرر المشرع الفرنسي في قانون أغسطس سنة ١٨٧٠ إنه " لايجوز للقضاء العادي أن يأتي ما من شأنه أن يؤثر في نشاط الإدارة، ولاأن يلزم رجالها بالمثول أمامه ". ويتفق الفقه والقضاء في فرنسا على إختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية بصفة عامة، غيرأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها لاتدخل كلها في إختصاص القضاء الإداري ولايزال للقضاء العادي دورفي الفصل في بعض هذه المنازعات، وكذلك قانون ٢٤مايو سنة ١٨٧٢الذي منح القضاء المفوض لمجلس الدولة الفرنسي واصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية من الناحية القانونية، وبالرغم من وجود عوائق عملية تعترض تمتعه بهذ الصفة من الناحية العملية إلى أن أزالها مجلس الدولة بصدورحكمه الشهير"cadot" في سنة ١٨٨٩[١]. وتعددت المعايير التي قيل بها لتحديد المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري الفرنسي و نوجز فيما يلي أهم المعايير الواردة من قبل الفقه والقضاء سواء كانت شكلية أوموضوعية وبالشكل الأتي :-

أولاً: معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة -

طبقاً لهذا المعيار الإدارة تمارس نوعين من النشاط أولهما ماتمارسها بصفتها سلطة عامة تزاول سلطة الأمروالنهي على الأفراد، والتي تحكم بقواعد خاصة مميزة هي قواعد القانون الإداري الذي يطبقه قاضي متخصص هومجلس الدولة، وثانيهما نشاط الإدارة التي تمارسه طبقاً لقواعد القانون الخاص فهي تنزل منزلة الأفراد وتستعين بالوسائل القانونية المتروكة لهم، ونادى به فقيهان كبيران في القرن التاسع عشرهما "لافرييروو"وبارتلي"، إلا أن هذا المعيار واجه العديد من الانتقادات لأنه تستبعد كل عمل إداري لم يوجد بصدده أمر صريح صادرمن الإدارة[٢].

ثانياً: معيار المرفق العام-

أخذ بهذا المعيار أول مرة في حكم محكمة التنازع في قضية "Blanco" الصادرفي ١٨٧٣/٢/٨وجاء حكم المحكمة مقراً " بأن النزاع يعود أمر الفصل فيه الى القضاء الإداري لأن الأمر متصل بمرفق عام ولايخضع لقواعد القانون المدني التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم"، وهكذا تقررإختصاص القضاء الإداري بالنظر في كافة المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة من حيث تنظيمها أوسيرها بغض النظر عما اذا كانت الادارة قد قامت بتلك التصرفات بصفتهاالعادية أم بصفتها صاحبة السلطة، كما أيد القضاء الفرنسي هذا المعيارفي كثيرمن أحكامه. ولعل من أهمها حكم مجلس الدولة الصادرفي قضية "Terrier" سنة ١٩٠٣ وفي قضية " Therond " بتاريخ ١٩١٠/٣/١٤.

ولقد ترتب على الأخذ بهذا المعيار توسيع إختصاصات مجلس الدولة نظراً لان سير المرافق العامة وتنظيمها يستنفذ جل نشاط الادارة، وكان معيارالمرفق العام في التقرير الذي عبرعنه مفوض الحكومة السيد " Romieu " أكثر وضوحا في قضية "Feutry" T.C.29 Fevrier 1908 عن فكرة وإبعاد معيار المرفق العام، فالمرفق العام هومشروع تديره الدولة بنفسها اوتحت اشرافها لاشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة وكان من أنصار هذه النظرية الفقهاء " دوجي، جيز، بونار ، رولاند "[٣].

---

[١] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٨٧. و د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأسيادة القانون المصدرالسابق ، ص ٣١٧.

[٢] د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري – الكتاب الاول ،المصدر السابق، ص ١٤٠-١٤٢ .

[٣] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٨٨. و د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأسيادة القانون

فالدولة عند هؤلاء وخاصة عند الفقيه دوجي ليس لها شخصية معنوية فالدولة في حالتها الحركية ليست سلطة أمر ونهي، وانما هي كتلة ضخمة ومجموعة كبيرة من المرافق العامة ينشئها الحكام ويديرونها باعتبارهم عمال مرافق عامة، وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي المختلفة بصفتهم عمالاً فيها لا بصفتهم أصحاب سلطة الأمر والنهي. ويرى أنصار هذه المدرسة إن المرفق العام هوالمؤسس المحدد لنطاق اختصاص القضاء الإداري فكل عمل ونشاط يكون مرتبطاً ومتصلاً بالمرفق العام بأي صورة من صور الإتصال يكون عملاً إدارياً يدخل في نطاق قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري. ولكن مع ظهور الاشتراكية وحدوث الحروب والأزمات اصبحت الإدارة تمارس نشاطات لا تختلف في طبيعتها عن انشطة الأفراد ومستخدمة في ذلك أساليب القانون الخاص مع ما يترتب عن ذلك من خضوع هذه النشاطات للقضاء العادي، فظهر حينها ما اصطلح عليه " أزمة المرفق العام " ومثال ذلك ظهور المرافق العامة الصناعية والتجارية، في حين أن المرفق العام يبدوفي حالات اخرى شديد الضيق حيث انه من المسلم به أن كثير من المسائل التي لا تتصل بالمرافق العامة تندرج مع ذلك في نطاق اختصاص القضاء الإداري ومن امثلة ذلك " المنازعات المتعلقة بإستعمال المال العام وإستغلاله وبعض العقود الإدارية"[1].

ثالثاً: معيار السلطة العامة -

وهو المعيارالذي يعتمد على التفرقة بين أعمال السلطة وبين أعمال الإدارة، يقوم هذا المعيارعلى أن السبب في خروج قواعد القانون الإداري على قواعد قانون الخاص يرجع الى عدم المساواة بين الإدارة والأفراد كما قيل عن الفقيه " فيدل " ، وإن فكرة عدم المساواة ترتد بدورها الى ما للإدارة من سلطة لايتمتع بها الأفراد، والمقصود من منح هذه السلطة للإدارة هوتمكينها من أداء وظيفتها والوصول الى تحقيق الصالح العام عبر إستخدامها لوسائل وأساليب السلطة العامة عند مباشرة هذه الأعمال الإدارية التي تتعلق بوظائف الإدارة في تنفيذ القوانين ونشاط الضبط الإداري وتسييرالمرافق العامة الخاضعة لإختصاص القضاء الإداري.

السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في إستخدام هذه الأساليب والإختصاصات تختلف عن أساليب وإختصاصات القانون الخاص، ولاتقتصرعلى ماتتمتع به الإدارة من إمتيازات بل تضم أيضآ القيود والالتزامات التي تفرضها القوانين والنظم الإدارية على نشاط الإدارة، لأنها مكلفة بتحقيق صالح الجماعة وتحقيق المنفعة العامة وبكل الوسائل، وإن الحد من سلطة الإدارة وفرض القيود عليها لاينفي تلك السلطة بل على عكس يثبت وجودها بل لابد أن تتضمن السلطة العامة الأمرين معاً، غيرأن هذا المعيارلم يسلم من النقد إذ أن التفرقة بين أعمال السلطة وغيرها من تصرفات الإدارة ليست بالأمرالهين وإن المعياريضيق أكثر من اللازم من نطاق المنازعات الإدارية ومن ثم نطاق القانون الإداري[2].

رابعاً: معيار المختلط أوالمزدوج-

نظراً لنشأة المرافق العامة الصناعية والتجارية وضرورة تطبيق قواعد قانون الخاص على جانب كبير من نشاطاتها من ناحية وظهور مؤسسات خاصة ذات النفع العام وتطبيق القانون العام على جانب من نشاطاتها من ناحية أخرى كما أشار اليه الفقه الفرنسي عبر الفقيه " De laubadere " تطورت فكرة المرفق العام على نحومتلائم مع ما أصاب الفكر القانوني فقهاً وقضاءً فيما يتعلق بموضوع القانون الإداري، لأن شرط المرفق العام لايكفي لتطبيق إختصاص القضاء الإداري، بل يلزم وجود شرط أخر مكمل له متمثل بإستخدام هذا المرفق لإمتيازات ووسائل السلطة العامة، لأن كل مايتصل بنشاط المرافق لايخضع لزاماً للقانون الإداري، إذ يلجأ جزء من نشاطه الى وسائل يلجأ اليها الأفراد ويطبق

المصدرالسابق ، ص ٣٢١٣١٩-.ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ١٨٩. ود. احمد منازع علي احمد،ضوابط إختصاص القضاء الإداري-دراسة مقارنة،مكتبة القانون والاقتصاد،السعودية،٢٠١٢،ص٣٣٣-٣٣٥.

[1] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٨٨. و د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأسيادة القانون المصدرالسابق ، ص ٣٢١٣١٩-.ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ١٨٩. ود. احمد منازع علي احمد،ضوابط إختصاص القضاء الإداري-دراسة مقارنة،مكتبة القانون والاقتصاد،السعودية،٢٠١٢،ص٣٣٣-٣٣٥.

[2] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٧٨. و د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – مبدأسيادة القانون المصدرالسابق ، ص ٣١٨.ود. سامي جمال الدين،القضاء الإداري- الرقابة على أعمال الإدارة،المصدر السابق، ص٣٠٣.

عليها قواعد القانون الخاص ويكون القضاء العادي هوالمختص بنظرها[1].

وقد يلجأ المرفق الى وسائل القانون العام ويكون القضاء الإداري هوالمختص بالنظر الى ماينشأ من منازعاته، وعليه المعيار الجديد عند الفقه هو(المعيار المزدوج أوالمختلط) ويكون اختصاص القضاء الإداري فيه متعلقاً بمرفق عام ويتمتع في مباشرة نشاطاته بإمتيازات السلطة العامة هذا ما جعل الفقه الحديث في فرنسا يميل لإستخدام هذا المعيار ويميل إليه القضاة دون النظر الى توفر عنصر السلطة العامة فقط أوبعنصر المرفق العام مجرداً.

خامساً: معيار القواعد الموضوعية-

إن المعيار الأساسي لتحديد إختصاص القضاء الإداري في مجال نشاط الإدارة هوطبيعة القواعد التي تطبق على موضوع النزاع كما يراه الفقيه "Rivero"، اي أن قواعد الإختصاص يجب أن تتبع القواعد الموضوعية، فإذا كانت القواعد الواجبة التطبيق هي قواعد القانون الإداري كان القضاء الإداري هوالمختص، وإذا كانت القواعد الواجبة التطبيق هي قواعد القانون الخاص كان القضاء العادي هوالمختص، ويمتاز هذا المعيار بأنه يقدم مبرراًعلمياً وطبقاً لهذا المعيار يلاحظ أن القضاء الإداري يصبح مختصاً بما يلي:-

- المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية الغاءً وتعويضاً تدخل في إختصاص القضاء الإداري ولايستثنى منها الاحالة ممارسة الإدارة أستثناء أوبطريق الخطأ لإختصاص ملحق بالنشاط القضائي.
- المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي تنفذ من قبل مرفق عام أوتحتوى على شروط غير مألوفة في عقود الإدارة.
- النشاط المتعلق بمرفق عام إداري.
- المنازعات الناشئة من فعل الأشياء التي تستخدمها الإدارة[2].

سادساً: معيار الوسائل والأهداف -

طبقاً لهذا المعيار يندرج في إختصاص القضاء الإداري كل منازعة متعلقة بالسلطة الإدارية في قيامها بنشاطها المرفقي بشرط أن تستخدم في نشاطها أسلوب القانون العام، ويتكون هذا المعيار من شقيين هما (إتصال المنازعة بسلطة إدارية وأتصالها بنشاط مرفقي تباشره الإدارة بوسائل القانون العام)، وكلاهما يلعب دوراً أساسياً في تحديد مجال إختصاص القضاء الإداري وهومحل إتفاق أغلبية الفقه والقضاء الحديث .

سابعاً: معيار النفع العام -

هنالك من يناصر هذه النظرية وأولهم الأستاذ "Waline"، ويؤكد على أن للدولة نشاطاً يستهدف النفع العام دون أن يكون ذلك بمناسبة إدارة المرفق العام، وعند الأخذ بمعياري المرفق العام والمختلط خرجت هذه المنازعات من دائرة القانون الإداري ومن دائرة ولاية القضاء الإداري برغم إتصال النشاط بفكرة أداء خدمة عامة للمواطنين، ويرى أنصار هذه الفكرة بأن النشاط المتصل بالنفع العام تصرف إداري تحكمه قواعد القانون الإداري ويخضع لإختصاص القضاء الإداري متى قامت عليه جهة إدارية، ولم تسلم الفكرة من إنتقادات موجه اليه بأعتبار الفكرة غامضة ومعقدة[3].

---

[1] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، منشورات مكتبة الطالب في جامعة الاسكندرية، مصر،٢٠٠٢، ص ٧٨-٨٠ .

[2] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٩٠.

[3] د. فؤاد العطار، القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على اعمال الإدارة ومدى تطبيقها، منشورات مكتبة جامعة عين شمس، مصر،١٩٦٨، ص ١٦٩ .

المطلب الثاني
معاييرإختصاص القضاء الإداري في مصر

إن مجلس الدولة المصري كقضاء إداري أصبح بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قاضي القانون العام للمنازعات الإدارية إلا ما استثني بنص خاص في قانون أخر، لكن هذا لايعني بأن المنازعات الإدارية مساوية لكل منازعة ناشئة عن أي نشاط تقوم به الإدارة في مواجهة الأفراد أي ان المنازعات الإدارية لاتكون عضوية فقط.

إذن معنى المنازعات الإدارية ليس هوالمعنى الواسع الذي يعتمد على تواجد الإدارة كطرف للنزاع بل معناه ضيق ودقيق بحيث تقتصر المنازعات الإدارية على تلك المنازعات الخاضعة للقانون الإداري ومن ثم إختصاص القضاء الإداري، ولما كانت المنازعة الإدارية هي نتيجة عمل أوتصرف إداري في مواجهة الأفراد يجب أن نقتصر تلك الأعمال على التي تخضع بطبيعتها للقانون الإداري وبالتالي لاختصاص مجلس الدولة وهي الأعمال الإدارية بالمعنى الدقيق، ومن الواضح أن المعيار الذي يعتمد عليه القضاء الإداري في مصر وفق لما يعتقده أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب **هو(المعيارالمزدوج) الجامع بين معيار المرفق العام والسلطة العامةوالذي نميل اليه بكل تواضع** بأعتباره المعيار الأفضل والصالح وذلك لسببين هما :-

١- أن هذا المعيار يتجاوب مع طبيعة القانون الإداري ودورالقضاء الإداري، لأن فكرة القانون الإداري الأساسية بوصفه قانوناً مستقلاً ومتميزاً عن القانون الخاص هي أنه يمنح الإدارة والسلطات الإدارية إمتيازات إستثنائية وغيرمألوفة في نطاق القانون الخاص، وفي نطاق علاقات الأفراد فيما بينهم، ويعتبر الأعمال التي يحكمها القانون الإداري أعمالاً إدارية إذا تحقق فيه فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، والقضاء الإداري في رقابته على هذه الأعمال يطبق القانون الإداري .

٢- إن اتجاه أحكام مجلس الدولة في مصر تؤيد الأخذ بهذا المعيار، وذلك لرفض القضاء الإداري في بعض الاحيان إختصاصه في موضوع دعوى لم يتم في نشاط للإدارة ليس له وصف المرفق العام، كإستغلال الدولة لأموالها الخاصة وفي احيان أخرى يرفض إختصاصه بعقد إداري أبرم بواسطة شخص معنوي عام، ولم يتضمن شروطاً إستثنائية غير مألوفة وإن أتصل بتسيير مرفق عام وكذلك القرار الإداري إذا كان موضوعه لايتصل بنشاط أومجال إداري كماهو بالنسبة الى شركات القطاع العام التي تعتبر من أشخاص القانون الخاص برغم من أن رأسمالها مملوكة للدولة على سبيل المثال[١].

بالرغم من وجود أكثر من حكم قضائي معتنق لمعايير مختلفة وفق أحكام المحاكم في مصر[٢]، وقد أحتل القضاء الإداري المصري مكانة متميزة وفقاً للنص الوارد في دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ في المادة ١٧٢ على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى"، مما جعل المجلس في مأمن من الإلغاء أوالإضعاف بواسطة التشريع العادي، وجعل إختصاصاته شاملاً تأكيداً لما نص عليه الدستورالسابق صراحةً في المادة ٦٨ منه لكل المنازعات الإدارية[٣]، وهوما أكده ايضاً دستورمصرالجديد لعام ٢٠١٤ في المادة١٩٠ منه ، ولمعرفة ذلك تفصيلآ نبحثه في هذا المطلب وبشكل الأتي:-

- أولاً: المنازعات الإدارية

ينص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن محاكم مجلس الدولة دون غيرها تختص بالفصل في

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري – كتاب الأول، المصدر السابق، ص ٣٣٣-٣٤٠.

[٢] ومنها على سبيل المثال أحكام المحكمة الإدارية العليا في تطبيق معيارالمرفق العام سنة ١٩٨٢ بجلسة ٥/١٥ رقم ٩٧٢لسنة ٢٦ ق، وفي حكم أخر لها في الطعن رقم ٤٠٦ لسنة ٢٥ق بجلسة ١٩٨٢/١١/١٦ طبق معيار السلطة العامة، وطبقت المحكمة أيضاً معيار المصلحة العامة في حكمها بجلسة ١٩٨٢/١١/٦سنة ٢٦ق في الطعن رقم ٢٥٨، وفي حكم أخر طبقت المحكمة معيارالواجب التطبيق بجلسة ١٩٨٥/٧/٣ في الطعن رقم ١٠ لسنة ٢٩ق أنظرلد. احمد منازع علي احمد،المصدرالسابق،ص٤٥٧-٤٧٥.

[٣] د. ماجد راغب الحلو، المصدرالسابق، ص ١٩٧.

المسائل الآتية بعدما كانت إختصاصاته محددة على سبيل الحصر سابقاً ومنذ نشأته بقانون سنة ١٩٤٦ وبذلك أصبح القاضي الإداري هوالقاضي العام في المنازعات الإدارية دون القضاء العادي وكما يلي:-

أولاً - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئة المحلية .

ثانياً- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أولورثتهم.

ثالثاً- الطلبات التي يقدمها ذووالشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أوالترقية أوبمنح العلاوات.

رابعاً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أوالاستيداع أوفصلهم بغير الطريق التأديبي.

خامساً- الطلبات التي يقدمها الأفراد أوالهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادساً- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سابعاً - دعاوي الجنسية.

ثامناً- الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أوعيباً في الشكل أومخالفة القوانين واللوائح أوالخطأ في تطبيقها أوتأويلها.

تاسعاً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشراً- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

حادي عشر- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أوالأشغال العامة أوالتوريد أوبأي عقد إداري آخر.

ثاني عشر- الدعاوي التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

ثالث عشر - الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

رابع عشر - سائر المنازعات الإدارية [١].

وعليه نرى من المفيد أن ندرس بإيجازالمسائل التي عددتها المادة العاشرة كأمثلة للمنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري تباعاً وكما يلي :-

- الطعون الخاصة بإنتخابات الهيئة المحلية : -

كانت المحكمة الإبتدائية تختص بالطعون في إنتخابات الهيئات المحلية قبل إنشاء مجلس الدولة في مصر، وكانت تفصل في الطعن على سبيل الإستعجال بأحكام غير قابلة للطعن فيها بالمعارضة ولا بالإستئناف، وفي المقابل قضت المادة ١٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بإختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون الإنتخابية بالهيئات المحلية، وأصبح لإختصاص القضاء الإداري فائدة عملية في النظربالطعون الخاصة بإنتخابات الهيئات المحلية دون أنتخابات مجلس الشعب[٢]. وطبقاً لنص المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٧٩ المرقم ٤٣ المقصود بالهيئات المحلية هي "مجالس ووحدات الحكم المحلي التي تتمتع بالشخصية الإعتبارية وهي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى". والطعن في أنتخابات الهيئات المحلية ليست طعناً على القرار الإداري بمعنى الدقيق، وذلك لأن إعلان نتيجة الانتخابات ليس قراراً إدارياً وليست إفصاحاً عن الإرادة المنفردة للإدارة وإنها لاتعدوعن إعلان الإدارة عن إرادة الناخبين فقط[٣]، والدعوى هنا هي دعوى قضاءكامل.

---

[١] المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ " .

[٢] طبقاً لنص دستوري في سنة ١٩٧١ في المادة ٩٣ منه يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وبعد تحقيق تجربة محكمة النقض وفقاً للمادة ١٠٧ من دتسورسنة ٢٠١٤ أصبحت المحكمة هي المختصة بصحة أنتخابات عضوية مجلس النواب بحكم نهائي ملزم ولم يعد لمجلس الشعب أو النواب أي دور.

[٣] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق،ص ٢٠٩.ود. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، منشورات

- الطعون المتعلقة بشئون العاملين:-

بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اصبح إختصاص المجلس شاملاً بسائر المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين بصفة عامة إلا ماستثني منها بنص خاص، وتثير هذه الفقرة مسألة الموظف العام، فقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتعريف الموظف العام وقضت بأنه " لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها الى القوانين واللوائح، ويجب أن يكون علاقته بالحكومة له صفة الإستقرار والدوام في خدمة المرفق العام تديره الدولة مباشرةً اوبالخضوع لإشرافها لإنها ليست علاقة عارضة تعتبر عقد عمل يندرج في مجال القانون الخاص، ويعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أواحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغل منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق ومن ثم يشترط لإعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين"[١].

وهكذا يمكن تعريف الموظف العام " بأنه ذلك الشخص الذي يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام أومصلحة عامة، ويستوي بعد ذلك أن يكون لهذا الشخص مرتب أومكافئة من الدولة أوكان عمله بدون مرتب".

ويرى جانب من الفقه بأن العاملين بشركات القطاع العام (موظفون عموميون) ويستندون في ذلك الى التشابه الكبير بين أحكام قانون العاملين بالدولة وقانون العاملين بالقطاع العام وما أجازه القانون بنقل العاملين بالقطاع العام ليكونوا عاملين بالدولة أوبعكسه، ولكن الجزء الأكبر من الفقه يرى بأن العاملين بالقطاع العام يعدون عمالاً خاضعين لقانون عقد العمل الفردي وينعقد الإختصاص بنظر منازعاتهم للقضاء العادي، ومع ذلك فأنه وبالنص أُقرللقضاء الإداري إختصاص النظرفي الطعون التي يقدمها العاملون بالقطاع العام طعناً في الجزاءات التي توقع عليهم وذلك وفق الفقرة الثالثة عشرة من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة. وأستقر القضاء الإداري بأحكام المحكمة الإدارية العليا على عدم إعتبار العاملين بالقطاع العام موظفين عامين بالإستناد الى أن الشركات تباشرنشاطاً إقتصادياً يهدف الى تحقيق الربح وعدم إستخدام أساليب وامتيازات السلطة العامة، ومن ثم تعتبرمن هيئات القانون الخاص ومن ثم يخضع العاملون في منازعاتهم للمحاكم العادية. وقدوضع قانون شركات قطاع الأعمال العام وكذلك القضاء الإداري إستثناء بالنسبة للعاملين في الشركات القابضة فتسري بحقهم أحكام قانون تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨وأحكام قانون مجلس الدولة فقط في المسائل التأديبية، إذ تختص محاكم مجلس الدولة بتوقيع جزاء الإحالة الى المعاش أوالفصل من الشركة والفصل في التظلمات في القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية أوالمجالس التأديبية المختصة بالشركة، بينما العاملون في الشركات التابعة تسري بحقهم أحكام قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١[٢].

- الطعون المتصلة بإلغاء القرارات الإدارية :-

أنشأ قضاء الإلغاء في مصر بقانون رقم ١١٢ سنة ١٩٤٦ الذي انشأ مجلس الدولة ممثلة بمحكمة القضاء الإداري في البداية إذ نص البند الخامس من قانون مجلس الدولة الحالي لعام ١٩٧٢ على إختصاص محاكم المجلس دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد أوالهيئات بالغاء القرارات الإدارية النهائية، والمقصود منها كل ذوى الشأن أواصحاب المصلحة في الطعن إذا كان الطاعن شخصاً من اشخاص القانون الخاص. والقرار الإداري محل الطعن يستوي أن يكون فردياً أولائحياً ايآ كانت طبيعة المسائل التي يتعلق بها، ويكون القرارنهائياً إذا كان قابلاً للتنفيذ ولايتطلب إصداره الى تصديق سلطة اعلى من السلطة التي اصدرته وأن يؤثرفي المركز القانوني للطاعن[٣].

دارالنهضة العربية،الجزءالأول، مصر،١٩٨١،ص٢٢٧-٢٢٨.ود.محمد محمدعبده إمام،القضاء الإداري- مبدأ المشروعية دراسة مقارنة،منشورات دارالفكرالجامعي،الطبعة الأولى،مصر،٢٠٠٨،ص١٧٠.

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية الرقم ٦٤٨ سنة ٢ق الصادر في ١٩٥٧/١١/٩ السنة الثالثة المبدأ رقم ٢ص١٨وحكم اخر صادرمن المحكمة في ٥ مايو سنة ١٩٦٢ في مجموعة ألاحكام.

[٢] د. محمد الشافعي أبو راس، المصدر السابق، ص١٦٩-١٧٣. ود. محمد محمد عبده إمام،المصدرالسابق،ص١٧٤-١٨٠.

[٣] د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٢٥.ود مصطفى ابوزيد فهمي، المصدرالسابق،ص٢٠٣-٢٠٨.

- الطعون المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم:-

في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة في الفقرة السادسة على إختصاص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطعون في القرارت النهائية الصادرة من الجهة الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ، ووفقاً للقانون ينظم كيفية النظر فيها أمام مجلس الدولة وكما كان دارجاً في السابق في الفقرة السابعة من المادة ٨ للقانون المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩القانون الرابع لمجلس الدولة، وهذا الاختصاص الشامل لمحاكم المجلس أصبح مرهوناً بقانون خاص لم يصدرحتى الأن.

وصارت نظرياً المحاكم العادية مؤقتاً تنظر في منازعات الضرائب والرسوم على الرغم من طبيعتها الإدارية، إلا أن هذه المنازعات لاتدخل في ضمن إختصاص القضاء الإداري **في فرنسا بخلاف مصر**، فقد أستقرت محكمة القضاء الإداري على أن كل منازعات الضرائب والرسوم التي نظم القانون لها طريقاً خاصاً للطعن أمام المحاكم العادية تخرج من إختصاص مجلس الدولة وتكون من إختصاص المحاكم العادية وحدها، أما المنازعات التي لم يحدد لها القانون طعناً قضائياً أمام أية جهة قضائية أخرى فأنها تدخل في اختصاصات مجلس الدولة إستناداً الى عدم وجود أية نص خاص يقيد نص العام. وتطبيقاً لذلك أستقر قضاء مجلس الدولة على أن إختصاصه بنظر في الطعون الخاصة بالضريبة على العقارات المبنية وضرائب الأطيان والرسوم على السيارات ورسم الإحصاء الجمركي والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي على سبيل المثال بإعتبار أن الإدارة تنفذ القانون دون أن تكون لها سلطة تقديرية في تحديد وعاء الضريبة وسعرها والشخص الخاضع لها، ولايوجد سند دستورى أوقانوني يؤكد إختصاص القضاء العادي بهذه المنازعات. ومع ذلك قضى المجلس بعدم إختصاصه بالنظر في المنازعات الخاصة برسم الدمغة إستناداً الى القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١وبضريبة الملاهي إستناداً للقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بإعتبارهما منازعات مدنية وجنائية غير ان ذلك لم يمنع المحكمة الإدارية العليا بالنص على ولاية محاكم مجلس الدولة بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم التي لم ينظم لها المشرع طريقاً قضائياً للطعن بإعتبارها القاضي العام لجميع المنازعات الإدارية، كما هوالحال حول إلغاء قرارمصلحة جمارك السلبي بالإمتناع عن إعفاء رسائل أخشاب الزان التي استوردتها الشركة الطاعنة من الرسوم الجمركية إستناداً الى المادة الاولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧ لسنة١٩٧٧- حكم في الطعن ١٥١٥ لسنة ٢٦ ق في ٢٦ فبراير سنة ١٩٨٢[١].

- دعاوي الجنسية :-

لم يرد النص على إختصاص مجلس الدولة بهذا النوع من الدعاوي إلا في القانون المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩وذلك بنص الفقرة التاسعة من المادة ٨ منه، ولقد ثار الخلاف قبل هذا النص الصريح على جهة الإختصاص في هذا الشأن أهي المحاكم العادية بإعتبار الموضوع متعلقاً بحالة الأشخاص، أم هومجلس الدولة بإعتبار هذه المنازعات عامة بأعتبارأن مسألة الجنسية مناطها رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة أي رابط من روابط القانون العام، وتتنوع صور المنازعات المتعلقة بالجنسية فقد تأخذ صورة دعوى أصلية يرفعها صاحب الشأن، أوتكون في صورة الطعن بالتعويض، أو تكون في صورة دعوى الغاء ضد قراروزيرالداخلية رفض منح شهادة الجنسية صراحةً أو ضمناً.

ولكن الذي جعل الشك يخيم على هذه الحقيقة كون القضاء العادي هوالمختص بدعاوي الجنسية في فرنسا بصفة اصلية ولإعتبارات تاريخية وبنصوص خاصة **وإن هذه النصوص والإعتبارات لاوجود لها في القانون المصري**، وهوالرأي الجدير بالتاييد في ظل قانون مجلس الدولة الحالي الذي نص في البند الأخير في المادة العاشرة على إختصاص المجلس بالفصل في سائرالمنازعات الإدارية دون أن يشترط أن يكون مرجع الطعن هووجود أحد اوجه عدم المشروعية الا بالنسبة لطلبات الغاء القرارات الإدارية[٢].

---

[١] د. مصطفى ابوزيد فهمي، المصدر السابق، ص٢٠٩-٢١٤. ود.ماجد راغب الحلو،المصدرالسابق،ص٢٢٦-٢٢٧. ود. محمد محمد عبده إمام،المصدرالسابق،ص١٨٣.

[٢] د.ماجد راغب الحلو،المصدرالسابق،ص٢٢٨-٢٢٩.ود مصطفى ابوزيد فهمي، المصدرالسابق،ص٢٤٥-٢٤٧..ود. زكي محمد النجار، المصدر السابق، ص٢٩٢ -٢٩٣.ود.عبدالغني بسيونى عبدالله ،المصدرالسابق،ص ٣٠٠-٣١٦.

- الطعون في القرارات الصادرة من الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي:-

مرت مسألة إختصاص مجلس الدولة بهذه الطعون بعدة تطورات منذ إنشاء المجلس سنة ١٩٤٦الى القانون الحالي سنة ١٩٧٢. في البداية لم يكن هناك نص صريح بشأن اختصاص القضاء الإداري بهذه الطعون، فثار الجدل بالنسبة للطبيعة القانونية للقرارات التي تصدر من الجهات الإدارية ذات إختصاص القضائي هل أنها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء اوأنها تعتبر من قبيل الأعمال القضائية وتخرج عن إختصاص القضاء الإداري، وعند صدورالقانون الثاني لمجلس الدولة انتهى الجدل حول طبيعة القرارات وحسم الخلافات بشأن اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المتعلقة بها حيث نصت المادة ٦ منه على " تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية للجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي".

وبذلك يكون المشرع قد أقرمسلك محكمة القضاء الإداري في أحكامها الصادرة في ظل قانون سنة ١٩٤٦، ولكن ثار الجدل من جديد حول هل يؤخذ بالمعيار الشكلي أم يؤخذ بالمعيار الموضوعي الى حين صدور القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ أخذآ بالمعيار الشكلي كاشفاً لإختصاص محكمة القضاء الإداري قاطعاً الجدل حول طبيعتها وإختصاصها في ظل قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦.

وبعد صدور قانون مجلس الدولة الثالث والرابع لسنة ١٩٥٥ ولسنة ١٩٥٩ تم سلخ الطعون في قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل من إختصاص القضاء الإداري بإعتبارأنه يدخل في تشكيل هذه اللجان القضاة وان قراراتها بالتالي لها قوة الاحكام النهائية والطعون في القرارات الصادرة من لجان قبول المحامين أمام المحاكم الوطنية، وأخيراً جاء قانون الحالي المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لينص في المادة ١٠ منه على أن تختص " محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون وفق الفقرة الثامنه منه على إختصاص مجلس الدولة بالطعون بالغاء هذه القرارات للجهات الإدارية ذات إختصاص قضائي " وفي طبيعة الطعن ضد هذه قرارات والأسباب المستندة اليها ذهب مجلس الدولة منذ البداية الى أن الطعن في هذه القرارات يكون عن طريق الالغاء **وأستقرت أحكامه على هذا الأساس بخلاف الفقه الفرنسي** الذي أدلى به الفقيه "مارسيل فالين"، ومن الاسباب التي يستند اليه الطعن في هذه القرارات (عدم الأختصاص وعيب الشكل ومخالفة القوانين واللوائح أوالخطأ في التطبيق وعيب إساءة استعمال السلطة) [١].

- المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية:-

نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة ١٠منه بإختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام والأشغال العامة والتوريد وأي عقد إداري أخر، والإدارة تبرم نوعين من العقود هما (المدنية والإدارية) العقود المدنية تخضع للقضاء العادي، والعقود الإدارية تخضع للقضاء الإداري، ويمكن القول بأن قضاء العقود الإدارية ينتمي الى قضاء التعويض أوالقضاء الكامل بصفة عامة وذلك لسببين وهما: -

١- أن دعوى الغاء لايمكن توجيهها الى العقود حيث ان من شروطها وجود قرارإداري وهوالتعبيرعن الإرادة المنفردة للإدارة في حين أن العقد توافق إرادتين[٢] .

٢- لايمكن الاستناد الى مخالفة الإدارة لالتزاماتها التعاقدية كأحد الأسباب التي تجيز طلب الغاء القرار الإداري، حيث أن دعوى الغاء جزاء لمبدأ الشرعية في حين أن الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية التزامات ذات طابع شخصي، وايآ ماكان الأمر إن المنازعات المتعلق بالعقود الإدارية يمكن أن تأخذ صوراً شتى منها (طلب الحكم ببطلان العقد لعيب في تكوينه وهي دعوى لايمكن رفعها الا من قبل المتعاقد والنسبة للأجنبي ليس للعقد في مواجهته اي قوة ملزمة، وطلب الحصول على مبالغ مالية في صورة ثمن أوأجر متفق عليه في العقداوفي صورة تعويض عن اضرار تسبب فيها الطرف المتعاقد،

---

[١] د.عبد الغني بسيونى عبد الله، المصدر السابق، ص٢٩٦-٢٩٨. ود.ماجد راغب الحلو،المصدرالسابق،ص٢٣١-٢٣٣.ود مصطفى ابوزيد فهمي، المصدرالسابق،ص٢٥٧-٢٦٠.ود. محمد ميرغني خيرى،مذكرات في القضاءالإداري، مكتبة الإسكندرية،مصر،١٩٧٤،ص٧٥.

[٢] د.محمد رفعت عبدالوهاب،اصول القضاءالإداري (قضاء الإلغاءوقضاء التعويض)، مطبوعات دارالجامعة الجديدة،مصر،٢٠١٢، ص٣٢.

دعوى ابطال بعض التصرفات الصادرة عن الإدارة المتعاقدة بالمخالفة لشروط العقد)[1].

- طلبات التعويض عن القرارات الإدارية :-

تنص المادة العاشرة على طلبات التعويض عن " القرارات المنصوص عليها ..... سواء رفعت بصفة اصلية أم تبعية "، وكانت المحاكم العادية مختصة بقضاء التعويض قبل ١٩٤٦، وبعد صدور القانون الأول لمجلس الدولة جعل إختصاص المجلس في قضاء التعويض مقصوراً على البعض من القرارات التي يختص بإلغائها، ثم جاء القانون الثاني ليربط بين ولايتي الإلغاء والتعويض إذ جعل ولاية القضاء الإداري في مجال التعويض شاملة لكافة القرارات التي يختص بطلب إلغائها وكان الإختصاص بالتعويض عن القرارات الإدارية مشتركاً بين القضائي العادي والإداري، وظل هذا قائماً الى صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ واصبح القضاء الإداري دون غيره هوالمختص بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة، الا أن صياغة هذا البند من قانون مجلس الدولة المادة العاشرة منه تثير الشكوك حول تقرير ولايته العامة في قضاء التعويض عن القرارات الإدارية وقد يوحي بأن إختصاص محاكم المجلس في التعويض لايشمل القرارات الإدارية غير المنصوص عليها في تلك المادة. وهومالم يقصده المشرع وذلك لأن المشرع عمد في الفقرات الإحدى عشر الأولى الى النقل حرفياً من القانون السابق لمجلس الدولة المصري، وإن هذه البنود بعد ما أعيد النص عليه ورد على سبيل المثال لا الحصر في القانون الحالي.

أما في المسئولية عن الأعمال المادية كان القضاء الإداري امتد إختصاصه الى دعاوي المسئولية عن أعمال الإدارة المادية على أساس المعيار العام للإختصاص منذ تقرير الولاية العامة للمجلس في المنازعات الإدارية، فإذا ترتب على تطبيقه خروج بعض هذه الدعاوي عن إختصاص القضاء الإداري، فإنه لايجوز التحايل لإدخالها وفقاً لإعمال فكرة القرار الإداري في السابق، ومن ناحية أخرى الاعمال التنفيذية للقرارالإداري لاتعتبر أعمالاًمادية لأنه إذا كانت الأعمال المادية قد وقعت تنفيذاً لقرار إداري فإنه لايجوز النظر اليها مستقلة عن القرار الذي وقعت تنفيذاً له لأن كيانها القانوني مستمد منه، ولايعد عملاً مادياً إلا الأفعال التي لاتستند الى قرار إداري سابق.

ويدخل في إختصاص القضاء الإداري ما يحدث من ضرر نتيجة للأعمال التنفيذية للقرار ويختص القضاء الإداري بنظر دعاوي التعويض عن القرارات الإدارية أيآ كانت درجة جسامة العيب الذي لحق بها حتى لوكان منعدماً، ويختص مجلس الدولة بطلبات التعويض عن القرارات الإدارية سواء رفعت ضد جهة الإدارة أوضد الموظف الذي مارس التصرف بصفته الشخصية وذلك إستناداً الى نص القانون في هذا الشأن الذي لم يقصرإختصاص المجلس على طلبات التعويض التي توجه للحكومة (المرفوعة ضد الإدارة) [2]، مع وجود من ينتقد هذا الإتجاه ومن يرجحه[3].

- ثانياً: الدعاوي التأديبية

البند الثامن عشر من المادة١٠ من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٧٢ قضى على " أن تختص محاكم المجلس دون غيرها بالفصل في الدعاوي التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون في حالة نظرها في الدعاوي التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين في الحكومة أوفي القطاع العام"، على النحوالذي حدده القانون الحالي للمجلس في المواد من (١٥ الى٢٢) .

---

[1] د. حسين عثمان محمد ، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية،الطبعة الأولى، لبنان،٢٠٠٦، ص٢٤٤-٢٤٥. ود.عبد الغني بسيونى عبد الله، المصدر السابق، ص٣٢٢-٣٣٠. ود.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص٢٣٧.

[2] د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري – تنظيم الرقابة القضائية في مصر، منشورات دار الفكر العربي، مصر،١٩٧٥، ص١٥٥-١٥٩.

[3] من الفقهاء المنتقدين لهذا الإتجاه بسبب حرمان الموظف من قاضيه الطبيعي لأن الخطأ الشخصي للموظف يتميز عن القرار الإداري المرتبط به، ولأن القضاء الإداري بحكم نشأته وتخصصه المراد به أن يكون قاضي الهيئات الإدارية في جزء من منازعاته : الاستاذ الدكتور طعيمة الجرف على سبيل الذكر في مؤلفه رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ١٩٧٠، ص ١٩٥ - إلا أن هنالك أخرون يرجحون هذا الإتجاه، بسبب أن الامر يتعلق بقرار إداري والإدارة تسأل في مواجهة الغير عن أخطاء الموظف الشخصية التي لها علاقة بالوظيفة، أنظرالاستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو في مؤلفه القضاء الإداري- إختصاص القضاء الإداري،٢٠١٠،ص ٢٣٦.

- ثالثاً: الدعاوي الأخرى التي يحددها القانون

ينص القانون على إختصاص مجلس الدولة بالنظر ببعض الدعاوي القضائية ولولم تتوافر فيها الصفة الإدارية أوالتأديبية، كماهوالحال في حكم محكمة القضاء الإداري بنظر الدعاوي المتعلقة ببراءات الإختراع والرسوم والنماذج الصناعية وفقاً للقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٦٥٠ لسنة ١٩٥٥[١]. ومع ذلك الصفة الإدارية للقرارات في هذه الدعاوى يمكن أن تأتي من صدورها من سلطة إدارية مختصة، وتدخل بالتالي في عموم المنازعات الإدارية طبقاً للفقرة ١٤ من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة لعام ١٩٧٢.

المطلب الثالث
معاييرإختصاص القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان

للأسف الشديد ومن خلال متابعتي للمصادر القانونية وبحوث ودراسات الفقهاء الإداريين في العراق لم أر ولم أصل الى نتيجة ملموسة تؤكد على أن القضاء الإداري في العراق له معيار محدد يتبعه كما هوالحال في فرنسا ومصر بالرغم من وجود قرارات من محاكم حول الطعون بالقرارات الإدارية، والحديث عن فكرة المرفق العام كمعيارقبل ظهورالقضاء الإداري الذي نأمل بأن يترك أثراً إيجابياً في تطوير القضاء الإداري في العراق، وأما في إقليم كوردستان لم يشرالمشرع صريحاً الى المعيار المأخوذ به ولكنه ضمنياً ومن خلال إختصاصات المحكمة الإدارية قد أشارالى معيار المنازعات الإدارية مشابهاً نوعاً ما لمصر، وعليه سوف أكتفي في التعرض لهذا المطلب بالإشارة الى أبرز ما يتميز به القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان من إختصاصات مقسماً المطلب الى الإختصاصات القضائية وغير القضائية وبالشكل الأتي :-

أولاً: الاختصاصات الإستشارية لمجلس الشورى الدولة ومجلس شورى الاقليم -

يضطلع مجلس شورى الدولة العراقي بوظيفة مستشارالدولة في مجال التقنين وإبداء المشورة وهذا الدور هوإمتداد للدور الذي مارسه سلفه ديوان التدوين القانوني الذي انشا بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣، وهومن صميم إختصاصات المجالس الاخرى في دول القانون المقارن كما يضطلع مجلس شورى في الإقليم بعدة وظائف منها مايتعلق بالتقنين ومايتعلق بالإستشارة القانونية[٢].

١- وظيفة مجلسي شورى الدولة والإقليم في مجال التقنين :

وقد أشارااليها قانون مجلس شورى الدولة في العراق[٣] ، فقدأشارالى وظيفة المجلس في مجال التقنين من خلال: -

- ترسل مشاريع القانون الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص اوالرئيس الأعلى للجهه غيرالمرتبطة بوزارة مع أسبابه الموجبة وأراءالوزارات أوالجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الأعمال التحضيرية، ولا يجوز رفعه الى ديوان الرئاسة مباشرة إلا في الأحول التي ينسبها الديوان.
- يتولى المجلس دراسة الموضوع واعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابداء الرأي فيه ورفعه مع توصيات المجلس الى ديوان الرئاسة، وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس الى الوزارة اوالجهه ذات العلاقة.
- تدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات اوالجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع .
- الإسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس صياغة التشريعات وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية.

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، المصدرالسابق، ص ٣٢٨.

[٢] د. عبد اللطيف نايف، إختصاصات القضاء الإداري بين الإطلاق والتقييد، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الامارات العربية المتحدة، منشورات وزارة العدل،العراق،٢٠١٢، ص ٨.

[٣] قانون الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وفقاً لنص المادة الخامسة .

وقد اخذ المشرع في إقليم كوردستان بالوظائف المذكورة أعلاه واضاف الى وظيفة المجلس في مجال التقنين وظيفة "أستطلاع رأي الوزارات أوالجهات غيرالمرتبطة بوزارة بمشروعات القوانين الواردة اليه وله طلب حضور ممثل عنها لاتقل درجته عن مدير عام للغرض المذكور"[١].

٢- وظيفة مجلسي شورى الدولة وشورى الإقليم في مجال الرأي والمشورة القانونية :

أشارقانون مجلس شورى الدولة العراقي في المادة ٦ منه الى الاختصاصات الإستشارية لمجلس شورى الدولة والتي يمكن اجمالها فيما يلى:-

- إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.
- إبداء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدوليه قبل عقدها اوالانضمام اليها.
- إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات اوبينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس ملزما لها.
- إبداء الرأي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى احدى الوزارات اوالجهات غير المرتبطة بوزارة، على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس، ويكون رأيه ملزماً للوزارة اوالجهه طالبة الرأي.
- توضيح الأحكام القانونية عند الإستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات اوالجهات غير المرتبطة بوزارة[٢]. ولايجوزلغير الوزيرالمختص أوالرئيس الأعلى للجهات غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على مجلس شورى الدولة، ولايجوزللمجلس إبداء الرأي في القضايا والقرارات التي لها مرجع قانوني للطعن.

في حين أشارالمشرع في إقليم كوردستان بالإضافة الى ماهومنصوص عليه في الفقرات الثالثة والخامسة أعلاه من الإختصاصات الإستشارية والقانونية في مجلس شورى الدولة العراقي والمأخوذ بها في الإقليم كإختصاصات إستشارية وقانونية " بأن لوزير العدل أن يحيل الى المجلس القضايا التي ترتأي إحالتها عليه لدراستها وإبداء الرأي فيها أوإعداد مشروعات القوانين التي يرى تشريعها"[٣].

ثانياً: الاختصاصات القضائية لمجلس شورى الدولة العراقي ومجلس الشورى في إقليم كوردستان-

يمارس مجلس شورى الدولة العراقي اختصاصاته القضائية باعتباره قضاء اداريا من خلال ثلاث هيئات قضائية هما مجلس الانضباط العام أو(محكمة قضاء الموظفين) ومحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا وفق قانون التعديل الخامس في سنة ٢٠١٣، كما يمارس مجلس شورى في الإقليم إختصاصاته القضائية من خلال (هيئة انضباط موظفي الإقليم والمحكمة الإدارية) ونعرض في مايلي إختصاص الهيئات القضائية لمجلس شورى الدولة العراقي :-

- الاختصاصات القضائية لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين)

كان مجلس الانضباط العام يستمد ويمارس اختصاصاته القضائية قبل صدور قانون مجلس شورى الدولة وتعديليه الثاني والخامس بموجب قوانين سابقة، هي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الذي حل محله قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، غير ان نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل بقانون التعديل الخامس قد نص "على ان مجلس شورى الدولة يمارس في مجال القضاء الإداري الاختصاصات التالية" وهما(أختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة وإختصاصاته في مجال النظر في دعاوي الخدمة المدنية) .

أ- اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة أو في (القضاء التأديب) / حيث يختص مجلس الانضباط العام بنظر الطعون المقدمة ضد العقوبات التأديبية الصادرة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، ولأجل معرفة إختصاصات مجلس الإنضباط العام في مجال انضباط موظفي الدولة نجد أنه من المناسب أن نبين مفهوم الموظف العام أولاً ثم التطرق الى

---

[١] قانون مجلس شورى الإقليم الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المادة السابعة منه .

[٢] قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وفقاً لنصي المادة السادسة.

[٣] قانون مجلس شورى الإقليم الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المادة الثامنة منه .

الطعون المقدمة من قبل الموظفين ضد العقوبات الإنضباطية المفروضة عليهم حيث لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى إختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري، واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معني الموظف العام في مجال تطبيقها. غير أنه وعلى عكس أغلب التشريعات نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة، فقد عرفه بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارةأوالجهة غير المرتبطة بوزارة "[١].

أي انه يعهد اليه بعمل دائم وأن يعمل في خدمة المرفق العام سواء كان تديره الدولة أواحد اشخاص القانون العام[٢]، وأن تكون توليه الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة[٣]. ومن أهم واجبات الموظف العام أن يؤدي الموظف مهام معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة كما أشار اليه المشرع العراقي في المادة الثالثة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام وهوأداء العمل بالدقة والأمانة حتى لوكان في الأوقات غير الرسمية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[٤].

وطاعة الرؤساء وإحترام القوانين واللوائح وعدم إفشاء اسرار الوظيفة والمحافظة على شرف وكرامة الوظيفة وعدم الجمع بين وظيفتين[٥].

وبموجب قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على عكس قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ٩٦ لسنة ١٩٣٦ الملغي، تتمثل إختصاص المجلس في النظر في الطعون التي يرفعها الموظفون ضد العقوبات الإنضباطية المفروضة عليهم من قبل الوزير أورئيس الدائرة وفقاً للمادة ١٠ الفقرة الأولى "فرض على الوزير أورئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضويين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، تتولى هذه اللجنة التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها، وللجنة في سبيل إجراء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى من الضروري الإطلاع عليها، وتحررمحضراً تثبت فيه الإجراءات المتخذة من قبلها وماسمعتها من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أوبفرض إحدى العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة النافذ، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها "[٦].

وعلى الرغم من ذلك فقد أعطى المشرع للوزير أورئيس الدائرة بعد إستجواب الموظف المخالف صلاحية فرض بعض العقوبات مباشرة دون أن تحتاج إحالته الى لجنة تحقيقية والعقوبات متمثلة في (لفت نظر، الإنذار، قطع الراتب)، والتي في حال فرضها تكون باتة وغير قابلة للطعن فيها قضائياً، أما العقوبات الاخرى فإن الموظف المعاقب له الحق في الطعن على قرار فرض العقوبة عليه لدى مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بقرار فرض العقوبة، ليمارس إختصاصه القضائي المتعلق بالرقابة على القرارات وبفرض العقوبات التأديبية، وذلك بعد تظلمه من القرار لدى الجهة التي أصدرته خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه بالقرار، وعلى الجهة المذكورة البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تقديمه اليها[٧].

ووفقاً للقانون[٨]، تكون جلسات المجلس سرية، **بخلاف مامنصوص عليه** في المادة ٨٧ من قانون

---

[١] المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٢] د. ثروت بدوي، مبادىء القانون الإداري، مطبوعات دار النهضة العربية، مصر،١٩٧٣، ص ٨٠.ود.محمد رفعت عبدالوهاب،النظرية العامة للقانون الإداري،مطبوعات دارالجامعة الجديدة،مصر،٢٠١٢،ص٣٥٣-٣٥٩.

[٣] د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، ليبيا، ١٩٩٥، ص ١٥.

[٤] د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني لجزاءات التأديبية، مطبوعات دارالفكر العربي، الأردن، ١٩٨٣، ص ١٥٢.

[٥] د. مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دارالمطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٢، ص ٥٠ .

[٦] احمد ماهر صالح الجبوري، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الإنضباطية في القانون العراقي، رسالة ماجستير مقدم لجامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٦، ص ٨٠.

[٧] د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، منشورات الجامعة، العراق، ٢٠٠١، ص ٨٦.

[٨] قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١وفقاً للمادة الخامسة عشرة منه الفقرة ٤ .

أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ في العراق القاضي بعلانية المرافعات أمام المحاكم ما لم تدع الحاجة إلى جعلها سرية كلاً أوجزءاً، والمجلس في معرض نظره في موضوع الطعن يتحقق من إستكمال عناصره الخمسة المعروفة (الإختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية) وولاية المجلس بصدد الطـــعون المقدمة اليه تتمثل ب(ردالطعن من الناحية الشكلية أوالمصادقة على القرار أوتخفيض العقوبة أوإلغاء العقوبة)[١].

ومجلس الإنضباط العام غير مختص بالنظر في الطعون المتعلقة بقرار الإحالة الى التحقيق بصورة مستقلة وكذلك ضد توصيات اللجنة التحقيقية على وجه الإستقلال، وإنما ينظر الى كل ذلك ضمن دعوى فرض العقوبة الإنضباطية، وقرارات المجلس بصدد فصله للطعون المقدمة اليه تكون نهائية وباتة وملزمة للأدارة بموجب المادة ١٥ الفقرة الرابعة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل إذ جاء فيها " يعتبر القرار غير المطعون فيه خلال المدة المنصوص عليها في هذه المادة وقرار مجلس الإنضباط العام الصادر بنتيجة الطعن باتاً " مماتجدر الإشارة اليه هنا إن تقاضي الموظف للإدارة ضد القرارات الإدارية الإنضباطية حق مكفول له بموجب القانون، اياً كانت نتيجة تلك المقاضاة فلا مسئولية على الموظف وليس لأحد أن يحمله مسئولية ذلك كونه يمارس حقه قانوناً طبقاً لمبدأ إستعمال الحق[٢].

ب- اختصاصاته في مجال حقوق الخدمة المدنية / تختص (محاكم قضاء الموظفين) بالنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على الحكومة مدعياً بحقوق نشأت عن تطبيق قانون الخدمة المدنية النافذ المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والأنظمة الصادرة بمقتضاه أستناداً الى نص الفقرة الاولى من المادة ٥٩، وتوسع المجلس في تفسير عبارة حقوق الخدمة ليجعلها مشتملة بكل إخلال بالمركز القانوني للموظف، وفضلاً عن ذلك مد إختصاصه ليشمل الدعاوي الأخرى الناشئة عن تطبيق قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، لأن قانون الخدمة المدنية ليس المصدر الوحيد لحقوق الموظف بل توجد الى جانبه العديد من التشريعات التي تضمن حقوق الموظفين لايصح تركها في يد الإدارة من دون رقيب[٣]. وبموجب قانون التعديل الحالي لقانون مجلس شورى الدولة فإن الأحكام التي تصدر عن مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) تخضع الى رقابة هيئة المجمع (العامة) لمجلس الشورى، ويعد حكم مجلس الإنضباط العام غيرالمطعون فيه ملزماً للحكومة، في حين إن قرارات المجلس الفاصلة في الطعون الإنضباطية المقدمة اليها تكون نهائية وباتة وغير قابلة للطعن أمام اي جهة كانت[٤].

أما في "إقليم كوردستان" فتكون الأختصاصات القضائية لهيئة إنضباط موظفي الإقليم مختصة في النظرفي المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين التي حددها قانون الخدمة المدنية وقانون إنضباط موظفي الدولة في العراق، وبموجب القانون فإن هيئة انضباط موظفي الاقليم لها أن تنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف بموجب احكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، وعلى ذلك فأن الهيئة تنظربالطعون التي يقدمها اصحاب الشأن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترفيع ومنح العلاوات على سبيل المثال، ولاتسمع الدعاوي التي تقام بعد ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالأمر المعترض عليه إذا كان داخل العراق وستون يوماً إذا كان خارجه ويكون قرارتها قابلة للطعن فيه لدى الهيئة العامة للمجلس خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي للتبليغ ويكون قرارها الصادر بنتيجة الطعن باتاً[٥].

أما في ما يتعلق بالقانون الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل أومايسمى بقضاء التأديب، فإن الهيئة

---

[١] د. ماهر صالح علاوي، إجتهادات مجلس إنضباط العام في ظل قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، منشورات مجلة العدالة، العدد الاول، السنة الثانية، العراق، ٢٠٠٠، ص ٥٩.

[٢] عبد المحسن السالم، العوارض الوجوبية والتقديرية للمسئولية التأديبية للموظف العام مقارنة بعوارض المسئولية الجنائية في التشريع العراقي، منشورات دار القادسية، الطبعة الاولى، العراق، ١٩٨٦، ص ١٢٦.

[٣] د. عبد اللطيف نايف، المصدر السابق، ص ١٠.

[٤] قانون الخدمة المدنية الرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المادة التاسعة والخمسين منه الفقرة الرابعة .

- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١وفقاً للمادة الخامسة عشرة.

[٥] قانون الخدمة المدنية الرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل المادة التاسعة والخمسين منه الفقرة الثالثة .

تنظر في الإعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون إنضباط موظفي الدولة اواي قانون أخريحل محله، ونص المشرع على الإجراءات الواجب إتباعها في المادة ١٠ من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لغرض ايقاع العقوبات التأديبية على الموظف المخالف بغض النظر عن الاخلال بالضمانات الواجب توافرها للموظف عند فرض عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب بعد استجواب الموظف من قبل الوزير اورئيس الدائرة كما هومذكور في المادة العاشرة الفقرة الرابعة من نفس القانون.

ولم يتطرق المشرع في الإقليم الى مدد خاصة للطعن في العقوبات الانضباطية ويبدوأنه أحال في ذلك على قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الذي أجاز الطعن في القرارات الصادرة بإيقاع العقوبة الانضباطية في المادة ١١ منه، وذلك لإحترام الضمانات الواجب مراعاتها في النظام التأديبي، ووفقاً لهذه الإحالة نرى بأن الهيئة في الاقليم تملك ولاية مجلس الإنضباط العام في الأحكام الصادرة في الطعون المقدمة اليه[١].

وبالنسبة للنظرفي الاعتراضات الواردة في المادة ٢١ من القانون الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ الفقرة الاولى تكون وفق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية بخلاف مايقوم به مجلس شورى الدولة في العراق من سرية جلساته، وتكون قرار الهيئة الصادر بنتيجة الطعن باتاً وبذلك يفقد الموظف طريقاً من طرق الطعن **مما يقلل من ضمانات الموظف في التقاضي على درجتين كما هي الحال في العراق.**

- الاختصاصات القضائية لمحكمة القضاء الإداري

الهيئة القضائية الاخرى التي يتكون منها مجلس شورى الدولة هي محكمة القضاء الإداري وإن أختصاص محكمة القضاء الإداري في العراق محدد وعلى سبيل الحصر، وتم انشاؤها بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) وفقا للبند الثاني من المادة السابعة وهي الجهة ذات الاختصاص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة، والتعويض عنها كما ورد في المادة السابعة / ثانياً الفقرة (دال وهاء) من القانون اعلاه حيث تختص المحكمة في الفقرة (د) " بالنظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي " ويعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص كما ورد في الفقرة (ه) مايلي:-

١- أن يتضمن الأمر اوالقرار خرقاً اومخالفة للقانون اوالانظمة والتعليمات.
٢- أن يكون الأمر اوالقرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص اومعيباً في شكله.
٣- أن يتضمن الأمر اوالقرار خطأ في تطبيق القوانين اوالأنظمة اوالتعليمات اوتفسيرها اوفيه إساءة أوتعسف في إستعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرارات اوالأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض اوإمتناع الموظف اوالهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار اوأمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً.

ويرى بعض الفقهاء بصدد الإختصاص المذكور بأنه إختصاص محدود ومتواضع ذلك لإن إختصاصها كما نص القانون يشمل النظر فقط في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي لم يعين مرجعاً للطعن فيها والتشريع المحلي زاخر بالنصوص التي ترسم طريقاً للتظلم من القرارات الصادرة بموجبه أوالإعتراض عليها أوالطعن فيها أمام الجهات ذات العلاقة إستثناءً من الاصل العام في أن يكون الطعن فيها أمام القضاء[٢].

كما أن المحكمة لاتكون الجهة القضائية الوحيدة في ممارستها للرقابة على القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق إختصاصها، بل إن رقابة المشروعية التي تمارسها محكمة القضاء الإداري لاتمنع القضاء الإعتيادي من أن يمارس نفس الرقابة مستنداً على ما نص عليه التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، فإنه إذا سقط حق المتظلم في الطعن لايمنع ذلك من مراجعة المحاكم العادية للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أوالخرق للقوانين[٣].

---

[١] قانون مجلس شورى الاقليم الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ وفقاً للمادة الحادي والعشرون.
[٢] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٥٢.
[٣] د. منذر الشاوي، المدخل لدراسة القانون الوضعي، الطبعة الاولى، منشورات دارالشؤون الثقافية، العراق،١٩٩٦، ص ٦٦.

كما يعتقد البعض بأن النص المذكور في القانون أعلاه في فقرتي (دال وهاء) يحتاج الى وضوح أكثر فهويثير العديد من التساؤلات حول الاوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة والتي يعين مرجع للطعن فيها أمام هذه المحكمة[١].

وتجدر الإشارة الى إن القرارات التي تكون من إختصاص محكمة القضاء الإداري للنظر في صحتها لابد ان يتوافر في الطعن فيها بعض الشروط القانونية التي تعتبر شروطاً شكلية في حال إنتفاء أي منها ترد المحكمة الدعوى المرفوعة أمامها شكلاً ومن هذه الشروط مايلي :-

١- أن يتعلق الطعن بقرار إداري نهائي أوتنفيذي صادر من قبل جهة إدارية وطنية[٢].

٢- أن يكون الطعن مقدماً من ذي مصلحة والتي تعني بأن يكون لرافع الدعوى حق ذاتي قد أعتدي عليه والتي تبرر وجود الدعوى تبعاً لقاعدة (لامصلحة فلا دعوى) في القضاء العادي سواء رفعت من شخص طبيعي ام معنوي، عام أم خاص[٣]، بينما إشترط قانون مجلس شورى الدولة المعدل في العراق أن يكون الطعن المقدم من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك أقر بكفاية المصلحة المحتملة إن كان هناك مايدعوالى التخوف من الحاق الضرر بذي الشأن، ويجب أن يستوجب الخصائص الأتية:-

أ- أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار الذي طعن فيه ومن شأنه أن يؤثر في المصلحة الذاتية لرافع الدعوى بما أنه نافذ .

ب- أن تكون المصلحة المراد تحقيقها معلومة غير مجهولة ويتحقق ذلك عندما يكون محل الدعوى أوالطعن معلوماً ومحدداً تحديداً نافياً للجهالة.

ج- أن تكون المصلحة حالة أومحققة ويجوز إستثناء أن تكون المصلحة محتملة .

د- أن تكون المصلحة قائمة عند رفع الدعوى ولايلزم إستمرارقيامها حتى صدور الحكم فيها بعكس الدعاوي العادية .

٣- أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري، وعلى الجهة المختصة البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها، ومن ثم للطاعن بأن يقدم الطعن الى محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً من تأريخ إنتهاء مدة الثلاثين يوماً الخاصة بالبت في تظلمه لدى الجهة الإدارية المختصة[٤].

ومن المهم القول إن قرارات محكمة القضاء الإداري كانت قابلة للطعن بها تمييزا لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ثلاثون يوماً من تاريخ التبلغ به أوإعتباره مبلغاً، حتى أصدر مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الرئاسة وحسب صلاحياته التشريعية بالأمرالمرقم ثلاثون في ٢/٢٤/ ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا التي جعل من اختصاصها النظر في الطعون المقدمة في احكام محكمة القضاء الإداري حيث أوردت ذلك المادتان ٢/٥٢و١/٩٣ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

أما بالنسبة الى"إقليم كوردستان"

فإن الهيئة القضائية الثانية المختصة هي المحكمة الإدارية، إستحدثها المشرع في قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان في سنة ٢٠٠٨ بالقانون رقم ١٤ في المادة الثانية عشرة منه وبدأت المحكمة أعمالها فعلاً في سنة ٢٠١٠ وتمارس المحكمة الإدارية مهمة النظر في صحة القرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائرالإقليم الغاءاً وتعويضاً وفقاً لتفصيل الوارد في المادة ١٣ من قانون مجلس شورى الإقليم، إذ تختص المحكمة الإدارية بما يلي :-

١- النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في

---

[١] علي سعد عمران، القضاء الإداري، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٨، ص ٨٩.

[٢] د.محمد علي جواد، المصدر السابق، ص ٥٤.

[٣] د.عدنان عمرو، القضاء الاداري – قضاء الغاء، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبوعات منشأة المعارف، مصر،٢٠٠٤،ص ١٩.

[٤] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٦٢-١٦٥.

دوائر الاقليم والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءآ على طعن من ذي مصلحة محتملة وتكفي ان كان هناك ما يدعوالى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن.

٢- الفصل في الطعون الخاصة بأنتخابات الهيئات المحلية.

٣- الفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات اوالافراد بالغاء القرارات الإدارية النهائية.

٤- دعاوي الجنسية.

٥- طلبات التعويض عن الاضرار الناجمة من القرارات الإدارية الصادرة خلافاً للقانون.

٦- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون المنظم للنظر في هذه المنازعات.

٧- الطعن في رفض أوامتناع الموظف اوالهيئات في الدوائر وأجهزة الاقليم عن إتخاذ قرار اوامرٍكان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً[١].

وهنا قد أغفل المشرع بيان أسباب الطعن أواوجه الطعن بالإلغاء التي يستند اليه الطاعن لإلغاء القرارالإداري وأكتفى بما بعد مخالفة القرار للقانون سبباً لقبول الدعوى بافتراض إن أوجه الطعن التي من الممكن أن تلحق بالقرارالإداري تتدرج جميعها ضمن مخالفة القانون بمعناه العام، وهذا مايراه الدكتورمازن ليلوراضي نقصاً جوهرياً في التشريع عند المشرع الكوردستاني في الاقليم ، كان يجب تلافيه مقارنةً بدول أكثر خبرة وممارسة كما هي الحال في مصر بحسب ما ورد في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٧٤ لسنة ١٩٧٢، وفي فرنسا من خلال التطور التدريجي في جهود مجلس الدولة الفرنسي حيث كان المشرع في فرنسا لم يذكر أسباب الطعن في قانون مجلس الدولة وترك أمرتحديده للقضاء[٢]. والعراق أيضاً بنص المشرع في المادة ٧ من قانون مجلس شورى الدولة التعديل الخامس **وهذا ما نميل له أيضاً**.

وعليه سوف أحصر إختصاصات المحكمة الإدارية في الاقليم من المنازعات الإدارية فيما يلي :-

اولاً: الطعون الانتخابية:

لم يقم المشرع بحصر اختصاص المحكمة الإدارية في النظر بالطعون المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية، بل أمتد بها الى النظر في انتخابات الهيئات المحلية كافة ومنها الطعون المقدمة في انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في الإقليم وغرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في الإقليم وسائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة، بإستثناء المنازعات المتعلقة بإنتخابات برلمان كوردستان في ضوء أحكام القانون الذي منح مجلس المفوضين السلطة الحصرية لحل النزاعات الناجمة عن الإنتخابات الوطنية والاقليمية وفق المادة الثامنة منه[٣]، وبصدور التعديل الرابع لقانون إنتخابات برلمان كوردستان رقم ١ لسنة ١٩٩٢ أصبحت الطعون المحالة من مجلس المفوضين اوالمقدمة من المتضررين من قرارات المجلس يتم مباشرتها من الهيئة القضائية في محكمة التمييز في اقليم كوردستان[٤]، **بخلاف العراق** التي تكون الهيئة القضائية المختصة بالنظر فيها مشكلة داخل مجلس المفوضين في المفوضية المستقلة العليا للإنتخابات وفقاً للدستورالعراقي الحالي، وهومتشابه مع مصروفقاً لدستورها الحالي لسنة ٢٠١٤ المادة ٨٢ منه.

ثانياً: دعاوي الجنسية:

وفقاً لنص القانون تختص المحكمة الإدارية في الإقليم بالنظرفي دعاوي الجنسية وهومايتماشى مع ما ذكره قانون الجنسية العراقي " بإختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الدعاوي الناشئة عن تطبيق هذا القانون"، وهنا يثار التساؤل حول قابلية الطعن في قرار المحكمة الإدارية في الاقليم أمام الجهة المختصة ؟، حيث هنالك تداخل بين قانون مجلس شورى الإقليم في المادة ١٤ منه التي تنص على صلاحيات الهيئة العامة في مجلس شورى الاقليم للنظر فيها وقانون الجنسية العراقية في المادة

---

[١] قانون مجلس شورى الاقليم الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المواد ١٢و١٣ منه .

[2] De laubadere, traite de droit adminstratif, 1984, P266.

[٣] قانون مفوضية العليا المستقلة للأنتخابات الرقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المادة الثامنة منه .

[٤] قانون التعديل الرابع لقانون انتخابات برلمان كوردستان الرقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ المادة السادسة مكررة منه .

العشرين منه التي تنص على صلاحية المحكمة الاتحادية العليا في العراق مؤكداً ذلك بنص دستوري والذي ورد فيه أن تنظيم جنسية حصراً من إختصاصات السلطات الاتحادية!! [1].

ثالثاً: طلبات التعويض عن القرارات الإدارية :

تختص المحكمة الإدارية في اقليم كوردستان إستناداً الى المادة ١٣ الفقرة الخامسة من القانون الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ بالنظر في طلبات التعويض من الاضرار الناجمة عن القرارات الإدارية الصـــــادرة خلافاً للقانون بصفة أصلية، **وبخلاف ما أجازه المشرع العراقي** في القانون باختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض إذا رفعت اليها بصورة أصلية[2].

رابعاً: طعون الافراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية:

نص القانون[3]، على أن "تختص المحكمة الإدارية في النظر في صحة القرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم ، والتي لم يعين مرجعاً للطعن فيها بناءاً على طعن ذي مصلحة، وتكفي المصلحة المحتملة إن كان هنالك مايدعوالى التخوف من الحاق ضرر بذوي الشأن كما تنص على "أن إختصاص محكمة الإدارية في النظربالطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون المنظم لكيفية النظر في هذه المنازعات، ويتعلق هذا النوع من المنازعات بكل مايمس مصلحة الأفراد اوالهيئات من قرارات الإدارة سواء كانوا من أشخاص القانون الخاص أومن اشخاص القانون العام، ويستوي فيها أن يكون القرار فردياً أم تنظيمياً بشرط توافر الخصائص التالية في القرار الإداري :

- أن يصدر القرار من سلطة إدارية من دوائر الإقليم .
- أن يكون صادراً بالارادة المنفردة للإدارة.
- أن يكون القرارمرتباً لإثار قانونية.
- أن يكون القرارالإداري نهائياً.
- أن لايكون القرار الإداري محصناً من الطعن في الإلغاء.
- أن لايكون للقرار الإداري طريقاً خاصاً للطعن فيه.

أما في شأن إجراءات الطعن وولاية المحكمة الإدارية أشترط القانون[4]، قبل تقديم الطعن الى المحكمة ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها ان تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها، كما أعطت للمتظلم عند رفض تظلمه أوعدم البت فيه أن يطعن لدى المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تأريخ انتهاء المدة المحددة والا سقط حقه في الطعن، على أن تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها، وللمحكمة أن تقرر رد الطعن بالإلغاء اوتعديل الامر اوالقرار المطعون به مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءاً عى طلب الطاعن، وتكون قراراتها قابلة للطعن فيه تمييزاً لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم خلال ثلاثين يوماً من يوم التبليغ أواعتباره مبلغاً، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن قراراً باتاً .

---

[1] الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ المادة ١١٠ منه .
- وقانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ في المادة التاسعة منه.

[2] قانون محكمة القضاء الاداري الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل في العراق " حيث يجب الجمع بين دعوى الالغاء والقضاء الكامل في طلب واحد فيكون التعويض تابعاً للألغاء إن كان له مقتضى " .

[3] قانون مجلس شورى الاقليم لسنة ٢٠٠٨ المرقم ١٤ وفق المادة الثالثة عشر الفقرة ١و٦ منه .

[4] قانون مجلس شورى الاقليم لسنة ٢٠٠٨ المرقم ١٤ وفقاً للمواد السابعة عشر والثامنة عشر منه.

المبحث الثاني
الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري

على الرغم من أن للقضاء الإداري الولاية العامة في المنازعات الإدارية في كلٍ من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة في مصر ومجلس شورى الدولة في العراق ومجلس شورى الإقليم في إقليم كوردستان، إلا إنه يوجد عدد من المنازعات تم إستبعادها من إختصاص القضاء الإداري إما بنصوص قانونية أو لإسباب أخرى سوف نبحثها في ثلاثة مطالب وكالآتي : -

المطلب الأول – الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في فرنسا

المطلب الثاني - الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في مصر

المطلب الثالث - الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان

المطلب الأول
الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في فرنسا

أياً كانت المعايير التي ذكرناها سابقاً لتحديد إختصاص القضاءالإداري في فرنسا فإننا نستطيع أن نبين بـأن هذا القضاء يتميز بالإستثناءات التالية في المنازعات الإدارية ولعل من أهمها ما يأتي :-

- المنازعات المتعلقة بإعمال السيادة –

أو ما تسمى بأعمال الحكومة في فرنسا، وهي " مجموعة من القرارات والأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية ولكنها لاتخضع لرقابة القضاء الإداري ورقابة القضاء العادي، فهي أعمال تتمتع بحصانة عامة ضد كل رقابة قضائية، وهي شاملة مطلقة لاتقتصرعلى إستبعاد قضاء الإلغاء بل قضاء التعويض أيضاً". وقد نشأت نظرية أعمال السيادة في فرنسا كمقابل قدمه مجلس الدولة للحكومة لتحتفظ بوجودها وتثبت أقدامها خاصة بعد منحه سلطة القضاء المفوض سنة ١٨٧٢، وإذا كان ظهور نظرية أعمال السيادة يرجع في الأصل لإسباب تتعلق بفرنسا تأريخياً وكان هنالك خوف على وجود مجلس الدولة في بادئ الأمر لاسيما عند سقوط نابليون بونابرت وعودة الملكية الى الحكم في فرنسا مرة ثانية، لذلك إتبع المجلس سياسة قضائية حكيمة بإستبعاد بعض الأعمال والقرارات المتصلة بجوهر الحكم من إختصاصاته وإعتباره من الأعمال السيادية[١].

وهكذا يمكن القول بأن إعتبار بعض أعمال السلطة التنفيذية من قبيل الأعمال التي تتحصن ضد الرقابة القضائية هي من شدة ارتباط تلك الأعمال بصميم نظام الحكم في الدولة والعلاقات السياسية فيها، وبالرغم كل ذلك كان في مقدور الفقه والقضاء ضبط نظرية أعمال السيادة وتحديد نطاق الأعمال السيادية.

ويرى الأخرون أن هناك شيئاً موضوعياً لنشأة فكرة أعمال السيادة وهو أن هذه الأعمال تتصف بمميزات خاصة تميزها عن أعمال الإدارة العادية، فهي وإن كانت أعمالاً إدارية إلا أنها في معظم الأحيان تصطبغ بالصبغة السياسية أو لإنها ترتبط في أذهان الحكام بنظام الحكم القائم يجعل من الحكومة تحتاج الى سلطات تقديرية أوسع مدى واكثر نطاقاً[٢].

ولما كانت نظرية أعمال السيادة تمثل إعتداء على مبدأ المشروعية فقد حاول القضاء الإداري الفرنسي التضييق من نطاقها، حيث نادى به بعض الفقهاء أمثال " فاليري وفيدال " قائلين بإمكان التعويض عن أعمال السيادة دون إلغائهاوإنكارها، بتفسيرعدم إمكان الطعن فيها على أساس أن إختصاص

---

[١] د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري- سيادة القانون، المصدرالسابق،ص٢٢٧-٢٢٨.ود.ماجد راغب الحلو،المصدرالسابق،ص١٩١.

[٢] د.فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري،بلا دارالنشر،مصر،١٤١٨الهجري،ص٩١.

القضاء الإداري يقتصرعلى النشاط الإداري لهيئات الدولة وإحترام إستقلال الحكومة بسبب عدم إمكانية القضاء الإداري بالنظرفي علاقة الحكومة بالبرلمان وعدم الفصل في المنازعات المتصلة بالعلاقات الدولية[١].

وإختلف الفقه والقضاء الإداري في فرنسا حول معايير التفرقة بين أعمال السيادة التي لاتخضع لرقابة القضاء وبين الأعمال الإدارية العادية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، ومن أهمها أولاً معيار الباعث السياسي وبمقتضاه يعتبر العمل الذي تقوم به الحكومة من أعمال السيادة إذا كان الباعث أو الدافع وراءه دافعاً سياسياً، وأحتلت الأحكام المؤسسة على هذا المعيار الجزء الأكبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي أراد مختاراً عدم إقحام نفسه في المنازعات الإدارية التي لها إنعكاسات وأثار سياسية بحسب مايقوله العلامة " هوريو"، غير أن هذا المعيار لم يسلم من النقد الموجه اليه. والمعيار الثاني هو المعيار الموضوعي أو المعيار المستمد من طبيعة العمل ذاته بعد أن تم نقد المعيار السابق بسبب فساده فإتجه الفقه والقضاء الفرنسي نحو معيار جديد موضوعي وليس شخصياً يقوم على التفرقة الدقيقة بين أعمال السيادة في نطاق نشاطات السلطة التنفيذية وبين الأعمال الإدارية التي تتولاها الإدارة، وبمقتضاه تكون أعمال السيادة التي تفلت من رقابة القضاء هي تلك الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الحكومية، ورغم سلامة الفكرة الا أنه بات محلاً للنقد فيه بسبب فتحه لمشكلة تحديد ماهية ومضمون الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية[٢]، ومن السباقين للتفرقة بين الوظيفتين الحكومية والإدارية ومن المؤسسين للقانون الإداري التقليدي في فرنسا الأستاذ " لافرييير"[٣].

وبالرغم من مزايا المعيارالسابق لكن ينقصه التحديد الدقيق لمحتويات الأعمال الداخلة في نطاق الوظيفة الحكومية التي تخرج عن إختصاص القضاء الإداري، والذي يعتبر من أسباب فشل المعيار السابق، مما أدى بالمشرع والفقه في فرنسا للبحث عن معيار أفضل لتحديد نطاق أعمال السيادة بالرجوع الى أحكام القضاء الإداري وتطبيقها في مجموعات محددة وعلى سبيل الحصر هي القائمة القضائية لأعمال السيادة المؤلفة مما يلي :-

أ – الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وهي مجموعة من الأعمال التي يضعها الفقهاء الفرنسيون على رأس قائمة أعمال السيادة وتشمل الأعمال الحكومية في علاقتها بالسلطة التشريعية وفقاً للدستوروقانون الإنتخابات، وعلى سبيل المثال القراربدعوة رئيس الجمهورية المواطنين لإنتخاب البرلمان، وقرارات رئيس الجمهورية الخاصة بإقتراح القوانين وقراراته الصادرة بالإعتراض عليها بعد إقرارها من البرلمان، والقرارات المتعلقة بالإصدار والنشر[٤].

ب - الأعمال التي تتصل بعلاقة الحكومة بالدول والهيئات الأجنبية وهي تشمل الأعمال المتعلقة بالنشاط الدبلوماسي مع الخارج والعلاقات الدولية، بما أن مجلس الدولة هو قاضي القانون الداخلي وإن منازعات القانون الدولي العام يجب أن تحمل الى القضاء الدولي ومنها علي سبيل المثال الأعمال المتعلقة بعقد الإتفاقات والمعاهدات الدولية من مفاوضات وتوقيع وتصديق، "والتي في حال غموض نصوصها تختص بتفسيرها وزارة الخارجية، أما بالنسبة الى تطبيق المعاهدات فقد إستقر مجلس الدولة في فرنسا على أنه إذا كانت المعاهدة في المحيط الدولي فتطبق بواسطة الدولة وتدخل في أعمال السيادة، بينما إذا كان تطبيق المعاهدة موجهاً نحو الداخل فإن القرارات والإجراءات المتصلة بهذا التطبيق لا تعتبر من أعمال السيادة"، وكذلك رفض الحكومة الفرنسية عرض نزاع معين على محكمة العدل الدولية، وكذلك التعليمات الصادرة من الحكومة الفرنسية الى الممثلين الدبلوماسيين وكذلك تصرفات الحكومة في إقليم

---

(١) د.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص٤١ود.محمدمحمدعبده إمام،المصدر السابق،ص٤٩.

(٢) د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري- سيادة القانون، المصدر السابق،ص٢٣٥-٢٣٦.ود.مصطفى أبوزيد فهمي،المصدر السابق،ص٣٤٢.

(٣) حيث أكد بأن الوظيفة الحكومية تشمل الأعمال المتعلقة بتطبيق الدستوروسير السلطات العامة في الدولة وعلاقة الدولة بغيرها من الدول والمحافظة على سلامتها،بينما الوظيفة الإدارية هي الأعمال اليومية لتطبيق القانون وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة وعلاقة الإدارة بإداراتٍ أخرى .

E.lafrerriere, Traite de la jurisdiction administrative, 2eme edition 1869, II, P, 32.

(٤) د.مصطفى أبوزيد فهمي،المصدر السابق،ص٣٥٢.

الدولة طبقاً للأوضاع الدستورية كالضم والتنازل عن جزء من الأراضي[١]، بإستثناء مايقوم به ممثلو الدولة في سفاراتها في الخارج من الأعمال المدنية كوثيقة الزواج وجوازات السفر.

ج – الأعمال والعمليات المتعلقة بالحرب وتدخل وفق نظر بعض الفقهاء الفرنسيون ضمن الطائفة الثانية أي الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة مع الدول الأجنبية، والتي لايجوز مناقشتها والطعن فيها أمام القضاء لأن القوة القاهرة هي التي تدفع بالقيام بهذه الأعمال، وعلى سبيل المثال أعمال التدمير والنهب التي قامت بها القوات الفرنسية في أقليم أجنبي أو إقليم الدولة الفرنسي، وإستيلاء القوات الفرنسية على السفن المعادية وتغيير سيرها ومصادرة شحنتها، وكذلك إغراق الأسطول الفرنسي في طولون أثناء الحرب العالمية الثانية.

ومع هذا لم يعتبر من الأعمال السيادية قتل بعض المحبوسين في السجون والقبض على أحد الأشخاص أعتبر جاسوساً بغير حق[٢]. وقد إستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن هذه العمليات يمكن أن تتواجد سواءً اكانت الحرب قائمة بشروط قانونية أم لا وسواءً كانت الحرب معلنة أم لم تعلن رسمياً[٣].

د – بعض الأعمال المتصلة بأمن الدولة الداخلي والتي كانت محل النقد في الفقه الفرنسي حيث عمل على تضييقه لإنها تعتبر غير مفهومة وغير مبررة، وأعتبرت من الإجراءات التي تتخذها الحكومات لسلامة الأمن الداخلي للدولة وحماية الأمن القومي، وعلى سبيل المثال قرار رئيس الجمهورية في فرنسا بتطبيق المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، وهنا يبدو أن أعمال السيادة خطرة على الحريات العامة للمواطنين[٤]، وإن المعايير السابقة إنقرضت فعلاً وإكتسحها تيار المشروعية وبسطت عليها رقابة القضاء[٥]، ولهذا يعتبر معيار القائمة القضائية لأعمال السيادة من أنسب المعايير لتحديد أعمال السيادة[٦].

- المنازعات التي يختص بها القضاء العادي بنص القانون –

بنص القانون أخرج المشرع بعض المنازعات الإدارية من إختصاص القضاء الإداري وأدخلها ضمن إختصاص القضاء العادي، ومن أمثلة ذلك المنازعات المتعلقة بنقل الطرود عن طريق البريد بمقتضى القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٠٥ والقانون الحالي في المادة ٣٣ منه، والمنازعات المتعلقة بالأضرار الناجمة عن سيارات الإدارة مالم يترتب على ذلك أضرار بالمال العام ودعاوي المسئولية التي ترفع على المدن والقرى لتعويض الأضرار الناشئة عن المظاهرات وأعمال الشغب بموجب القانون الصادر في ١٩١٤/٤/١٦، والضرائب غير المباشرة والضمان الإجتماعي بموجب القانون الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٦[٧].

- المنازعات المتعلقة بحالة الأفراد –

يختص القضاء العادي بالمنازعات المتصلة بحالة الأفراد وتشمل المنازعات المتعلقة بالإسم والأهلية والجنسية والموطن والزوج والتبني وذلك بالقانون المدني الفرنسي في المادة ٣٢٦ والمرسوم الصادر في سنة١٩٤٥ ،بشرط ان لا يتعلق الامر بمرسوم أو قرار إداري كتغيير الإسم ومنح الجنسية على سبيل المثال[٨].

---

[١] د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – سيادة القانون ،المصدر السابق،ص٢٤١-٢٤٢.

[٢] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق اعلاه ،ص٢٤٦.ود.مصطفى أبوزيد فهمي،المصدر السابق،ص٣٥٩.

[٣] كما هو عليه الحال في العمليات المتعلقة بمعركة بورسعيد المصرية أثناء العدوان الثلاثي سنة ١٩٥٦ومعركة الهند الصينية والفيتنام سنة ١٩٤٥وإعتداء القوات الفرنسية على ساقية سيدي يوسف التونسية في سنة ١٩٥٨وعمليات المحافظة على النظام قبل إستقلال الجزائر.

[٤] د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – سيادة القانون ،المصدر السابق،ص٢٤٨.

[٥] هذا مايراه الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي في مؤلفه إختصاص مجلس الدولة في الصفحة ٣٦٠سنة ٢٠٠٧،وعلى سبيل المثال "إعتبارقرارات تسليم المجرمين الى بلدانهم وفق معاهدة تسليم المجرمين منذ سنة ١٩٣٧ من القرارات الإدارية وإعتبارمرسوم إعلان الاحكام العرفية عملاً إدارياً يقبل الطعن أمامه بالإلغاء".

[٥] "لإن مجالها يتسع ويضيق وفقاً لإختلاف الظروف وتغير موقف القضاء بين التهاون والتشدد" كما يراه الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين في مؤلفه القضاء الإداري- كتاب الأول ،الطبعة الأولى، أبوالعزم للطباعة،مصر،٢٠٠٢،ص١٩٧.

[٧] د.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص١٩١.

[٨] د.حسين عثمان محمد،قانون القضاء الإداري –مبدأ المشروعية وتنازع الإختصاص،منشورات دار الجامعة

- المنازعات المتعلقة بالأعمال التي تباشرها الإدارة بأساليب القانون الخاص –

من أهم المجالات التي تمارس فيها الإدارة أعمالها بوسائل القانون الخاص المنازعات المتعلقة بإدارتها للمال الخاص الذي هو المال غير المخصص للنفع العام، والمنازعات المتعلقة بالمرافق الإقتصادية المتعلقة بالعاملين من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا، والعقود التي تبرمها الإدارة دون إتباع لوسائل القانون العام اي "لا تتوافر فيها شروط العقد الإداري" المتمثل في إحتواء العقد على شروط إستثنائية، أوإذا لم تظهر الإدارة في العقد كشخص معنوي عام أو لم يتصل بأحد المرافق العامة إتصالاً متيناً وقوياً بحيث لايتعلق بإدارة وتنظيم المرفق العام[١].

- المنازعات المتصلة بغصب العقارات –

يقصد بغصب العقارات أن تستولى الإدارة على عقار مملوك لإحد الأفراد سواء بصفة مؤقتة او بصفة نهائية، ففي مثل هذه الحالات ينعقد الإختصاص بنظر دعوى التعويض ضد الإدارة للمحاكم العادية بالإستناد الى نظرية الغصب التي تتأسس على الفكرة التقليدية في فرنسا، والتي يكون فيها القاضي العادي وحده هو الذي يضمن للأفراد حماية حق الملكية حتى لو لم يكن هناك نص بهذا الخصوص **وذلك بخلاف الفقه المصري**، ويشترط لتطبيق نظرية الغصب توافر شرطين وهما:-

١- هو أن يتعلق الأمر بملكية عقارية لأحد الأفراد بشرط ان لايتعلق الأمر بالمنقول أو الحقوق العينية الأخرى للعقار كحقوق الإرتفاق.

٢- أن تستولي الإدارة على العقار إستيلاء كاملاً سواء كان هذا الإستيلاء مشروعاً ام غير مشروع، ولا يكفي مجرد إحداث بعض الأضرار بالعقار دون الإستيلاء عليه.

وبتوافر هذين الشرطين تقتصر سلطة القاضي في تطبيق نظرية الغصب على الحكم على الإدارة بالتعويض فقط دون الأمر بطردها من العقار المستولى عليه والغاء قرار الإستيلاء ووقف تنفيذ الإستيلاء، ودون فحص مدى مشروعية الإستيلاء لأن إختصاص فحص المشروعية يكون للقضاء الإداري [٢].

- المنازعات المتصلة بأعمال التعدي –

ويقصد بإعمال التعدي قيام الإدارة بإعمال مادية غير مشروعة تمس الأفراد في ملكياتهم أو حرياتهم ويفقدها صفتها الإدارية سواء تعلقت بالمنقول أم بالعقار، وقد تقوم الإدارة بهذا العمل أو الإجراء مستندة الى قرار مشوب ببطلان جسيم أي بالإنعدام وقد لا يكون هناك قرار أصلاً، وأن تكون الإدارة قد شرعت فعلاً في التنفيذ، أما مجرد إتخاذ القرارات دون الشروع في التنفيذ لايعتبر إعتداءً مادياً[٣]. ففي هذه الحالة تختص المحاكم العادية في فرنسا بالنظر في مطالبات الأفراد بوقف إعتداء الإدارة عليهم وتعويضهم عن الأضرار الناجمة عن تصرفاتها **بخلاف الفقه والقضاء الإداري المصري**.

فإذا توافرت هذه الشروط أنعقد الإختصاص للقضاء العادي فيكون له ان يحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنها، كما أن له الحق في فحص شرعية القرار الإداري الذي قامت الإدارة بتنفيذه. ولها أن تحكم على الإدارة بفعل شيء أو بالإمتناع عن عمل شيء، وتوجيه الأوامر لها في سبيل وقف أعمال التعدي كالحكم برد الشيء الى أصله أو بالهدم أو بالطرد. ولحمل الإدارة على تنفيذ هذه الأوامر يجوز للمحاكم اللجوء الى التهديد المالي والحكم على الإدارة بغرامة [٤]، والسبب في هذه القاعدة التي أيدتها النصوص في بداية القرن التاسع عشر هو الرغبة في توفير مزيد من الحماية للحريات العامة والملكية الفردية، ومن الأمثلة الشهيرة في هذا الخصوص قضية " Carlier " سنة ١٩٤٩[٥].

الجديد،مصر،٢٠٠٣،ص٢٠٠.

[١] د.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص١٩١.ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص٢٠٢.

[٢] د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على اعمال الإدارة،المصدر السابق،ص٣٠٧-٣٠٨.ود.محمد شافعي ابوراس، المصدر السابق،ص١٦٣.

[٣] د.محمد ميرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء التعويض، الجزءالثاني،مصر،٢٠٠٠،ص٩٨.

[٤] د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على اعمال الإدارة،المصدر السابق،ص٣٠٧-٣٠٨.

[٥] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتأريخ ١١/١٨ القاضي بمنع السيد كارليه من زيارة الكاتدرائية بعدما القي القبض عليه وهويقوم بتصويره وصودرت الة تصويره، وعليه قام المدعي برفع الدعوى امام محلس الدولة وحكم المجلس بأمرين وهما

- بعض المسائل الأولية المتعلقة بتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية –

تطبيقاً للقاعدة التي تقضي بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع أو أن قاضي الدعوى هو قاضي الدفع ،ينظرالقضاء العادي في بعض المسائل الإدارية التي تثور بصفة تبعية للمسائل التي يختص بنظرها فالقضاء العادي بكافة محاكمه ينظر في الدعاوى التي تختص بتفسير القرارات اللائحية دون القرارات الفردية، كما تختص المحاكم الجنائية بفحص مشروعية القرارات الإدارية التي تتخذ أساساً للمسائلة الجنائية سواء اكانت تنظيمية أم فردية فيقوم ببحث موافقة القرار الإداري للقانون قبل تطبيقيه وتوقيع الغرامة في حالة مخالفته، وفقاً للمادة ٤٧١من قانون العقوبات الفرنسي المعدل سنة ١٩٦٠ التي تقرر عقوبة الغرامة على من يخالف القرارات الإدارية الصادرة وفقاً للقانون. أي امتداد إختصاص القاضي الجنائي الى فحص مشروعية القرارات الإدارية الفردية الى جانب القرارات التنظيمية[١].

- بعض المسائل المتصلة بالأعمال الخاصة بسير مرفق القضاء –

هناك مبدأ عام يتمثل في عدم إختصاص القضاء الإداري بالنظر في هذه الأعمال نظراً لتعلقها بممارسة الوظيفة القضائية للمحاكم العادية، سواء ما يصدرعنها من أحكام قضائية او ما يرتبط بها من أعمال كإجراءات تنفيذ هذه الأحكام، ومنها مايلي :

١- أعمال المحاكم العادية القضائية – وهي الأعمال الناتجة عن ممارسة الوظيفة القضائية من قبل المحاكم العادية بحكم ممارستها لوظيفتها القضائية، وأيضاً الأعمال التحضيرية السابقة على صدورالأحكام نفسها، حيث لايختص القضاء الإداري بنظرها، وعلى سبيل المثال منها " في حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم إختصاصه في مرسوم إحالة المتهم أمام قضاء إستثنائي، وعملية نقل الملفات".

٢- أعمال الضبط القضائي وتنفيذ الأحكام – قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن أعمال الضبط القضائي تدخل في إختصاص المحاكم العادية، ومنها وضع الأختام والتفتيش على سبيل المثال. وإن القضاء الإداري من حيث المبدأ لايتدخل في النظر بإجراءات تنفيذ الأحكام سواء كانت مدنية أو جنائية ومنها عدم إختصاصه في النظر في قرارات رئيس الدولة الصادرة بالعفو عن العقوبة، الا ان المجلس يختص في النظر في القرارات الفردية بالعفو العام التي تصدر عقب الحكم بالإدانة من القضاء العادي، وفي المنازعات المتعلقة برفض تنفيذ الأحكام القضائية كما في قضية شركة سان شارل للكرتون[٢].

وهنالك بعض من الأعمال التشريعية لا تعد أعمالاً إدارية وفقاً لدستور سنة ١٩٥٨ كالمراسيم بالقانون أو الأوامر على سبيل المثال وذلك وفقاً للمعيار الشكلي والموضوعي. وتبعاً لذلك تخرج هذه الأعمال أو التشريعات من دائرة إختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية، وتعتبر قانوناً مثل بقية القوانين التي يسنها البرلمان بعد عرضها على البرلمان في وقتها المحدد، وإن كانت تخضع للرقابة على دستوريتها من جانب المجلس الدستوري في فرنسا، لأنه في فرنسا لاتوجد رقابة قضائية على دستورية القوانين بل توجد كأصل عام رقابة سياسية سابقة على صدورالقانون[٣].

المطلب الثاني
الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في مصر

نقسم هذا المطلب الى فرعين، حيث نعرض في الفرع الأول منازعات مستبعدة لأسباب متفرقة

" إختصاصه بالنظر في النزاع المتعلق بطرد المدعي وعدم السماح له بزيارة الكاتدرائية وربط ذلك بإختصاص الإدارة، وربط مصادرة الة التصوير والأفلام والقبض عليه بإختصاص القضاء العادي مبرراً ذلك بعدم وجود اي نص أو مبدأ يخول الإدارة منع المدعي بالتجوال في الطريق العام وتصوير الكاتدرائية مما يجعله إعتداء غير مشروع وفاقداً للأساس القانوني والطبيعة الإدارية".

[١] د.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص١٩٦.ود.محمد شافعي أبوراس،المصدر السابق،ص١٦٤.

[٢] د.عبدالغني بسيونى عبدالله،المصدر السابق،ص١٥٧-١٦١.

[٣] د.محمد رفعت عبدالوهاب،القضاء الإداري – سيادة القانون،المصدر السابق ،ص٢٨١.ود.عبدالغني بسيونى عبدالله،المصدر السابق،ص١٣٩.ود.سامي جمال الدين،القضاءالإداري-رقابة الأعمال،المصدر السابق،ص٣٦١.ود.حسين عثمان محمدعثمان،قانون القضاءالإداري،المصدر السابق،ص١٤٥.

وفي الفرع الثاني عدم إختصاص القضاء الإداري بالأعمال التشريعية والقضائية:-

الفرع الأول
المنازعات المستبعدة لأسباب متفرقة

بعدما ذكرنا أختصاص مجلس الدولة في مصر بسائر المنازعات الإدارية، أي تلك المنازعات التي ينطبق عليها المعيار المزدوج (معيارالمرفق العام ومعيارالسلطة العامة) بإعتباره قاضي القانون العام، يجب أن نستبعد من نطاق إختصاصه بعض المنازعات الإدارية بمعناه الضيق أو الدقيق التي تختص بها هيئات قضائية أخرى بسبب وجود بعض النصوص الخاصة التي وردت في تشريعات متفرقة، وقررت إختصاصاً لقاضي آخر غير مجلس الدولة.

وإن علة عدم إختصاص المجلس في هذه المنازعات المستبعدة هو أن التشريع الخاص يكون مفضلاً في التطبيق على التشريع العام. وهذه الفكرة في الفقه والقضاء تسمى بإسم " نظرية الطعن المقابل" أو القاضي الموازي، ولكن بشروط ومنها :

١- أن يكون المشرع قد أنشأ طريقاً قضائياً للطعن في عمل الإدارة وليس مجرد تظلم إداري أو يكون تحت تصرف الفرد صاحب الشأن دعوى مبتدأة وليس مجرد دفع.

٢- أو أن تعطي الدعوى القضائية المقابلة نفس المزايا التي يمكن أن يحصل عليها صاحب الشأن إذا ما التجأ الى مجلس الدولة.

وعليه سوف نوضح تلك المنازعات التي تخرج عن إختصاص القضاء الإداري في مصر في ظل القانون الحالي لمجلس الدولة بالرغم من وجود الإدارة فيها كطرف أولاً وبنصوص قانونية، ثم نتطرق الى الموضوعات التي تخرج عن إختصاص القضاء الإداري بسبب طبيعتها غير الإدارية وكما يلي :-

- المنازعات التي تختص بها جهات قضائية أخرى بنص القانون –

نصت المادة ١٧ من القانون الرقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية على أن للمحاكم أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة او الهيئات العامة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التي ينص فيها القانون بخلاف ذلك، وفي المسائل الأخرى التي يخولها القانون حق النظر فيها، سواء تعلق الأمر بجهة القضاء العادي ام بغيرها. ومن أمثلة المنازعات الإدارية التي يختص بها قاضي آخر بنص القانون والتي قضت محاكم القضاء الإداري بعدم الإختصاص للنظر والفصل فيها مايلي :-

- المادة ٣٣ من اللائحة الجمركية الصادرة في سنة ١٩٠٩ نصت على أن قرارات اللجان الجمركية الصادرة بالغرامة في المنازعات الخاصة بتهريب البضائع من الرسوم الجمركية يجوز الطعن فيها أمام المحكمة التجارية المختصة التي تقع في نطاق دائرة الجمارك[١].

- القانون الرقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ بشأن الطعن في قرارات اللجان القضائية بالضباط في القوات المسلحة، حيث يتم الفصل في المنازعات الإدارية الخاصة بهم في إطار القوات المسلحة وفقاً للمادة الأولى من هذا القانون القائل بأن لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية تختص دون غيرها بالنظر في المناعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة[٢].

- أعضاء الهيئات القضائية الكبرى في الدولة وهي (القضاء العادي ومجلس الدولة وإدارة قضايا الدولة)، لهم نظام قانوني خاص قررته نصوص خاصة بالنسبة للطعون في القرارات المتعلقة بشئون وظائفهم القضائية[٣].

---

(١) د.محمد رفعت عبدالوهاب،المصدر السابق،ص٣٤٨.ود.سامي جمال الدين، القضاءالإداري- رقابة على أعمال الإدارة،المصدر السابق،ص٣٠٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، دعوى الرقم ٥٥٨لسنة ١٤ ق- جلسة شهر٦ سنة ١٩٧٦.

(٣) د.محمد رفعت عبدالوهاب،المصدر السابق أعلاه،ص٣٥٠.ود.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق،ص٢٠١.

- المنازعات المتعلقة بإعمال السيادة –

على خلاف فرنسا، كانت المحاكم الأهلية والمحاكم المختلطة أو (القضاء العادي) ممنوعة بالنظر والفصل في أعمال السيادة، ومن قبل سنة ١٩٤٦، ومازالت هنالك نصوص صريحة تمنع (مجلس الدولة) أو القضاء الإداري أيضاً بالنظر أو التعرض الى أعمال السيادة في مصر حيث نصت المادة ٦ منه على أنه "لاتقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وعن العلاقات السياسية أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة" مروراً بالقانون الثاني للمجلس سنة ١٩٤٩. وبعد توجيه الانتقادات الى هذه الفكرة من قبل الفقه المصري عدل المشرع عن هذا المسلك ولجأ الى وضع عبارة عامة لأعمال السيادة دون تحديد أمثلة منذ القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥في المادة ١٢ منه الى قانون مجلس الدولة الحالي المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة ١١ منه قائلاً " لاتختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"، وعليه قد ترك لمجلس الدولة تحديد الأعمال التي تدخل في نطاق أعمال السيادة[١].

وأخذ مجلس الدولة في تحديده لأعمال السيادة بمعايير متعددة منها معيار الباعث السياسي والمعيار الموضوعي وايضاً عدم النظر في بعض المسائل نزولاً على حكم بعض التشريعات التي حظرت على مجلس الدولة الفصل فيها كالقانون الرقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ القاضي بأن " القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية تعتبر من قبيل أعمال السيادة المتعلقة بإحالة الموظفين العمومين الى المعاش أو الإستيداع أو الفصل بالطرق غير التأديبية"، بالرغم من وجود نص دستوري صريح منذ سنة ١٩٧١ ولحد الدستور الجديد سنة ٢٠١٤ يذكر بأن التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة الى أن ذلك لم يمنع المشرع من تقرير أعمال السيادة وحرمان القضائين العادي والإداري من النظر فيها[٢]. ولكن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية هذا القانون المشاراليه، لأن دستورسنة ١٩٧١ نص على عدم جوازتحقيق أي عمل أوقرارإداري من رقابة القضاء في المادة ٦٨، وفي الحقيقة أن أعمال السيادة تبقى غير مخالفة للدستورإذا كانت من طبيعة سياسية لأن الممنوع دستورياً هو تحقيق القرارالإداري من رقابة القضاء وليس العمل الذي له طبيعة سياسية.

ومن الأمثلة المذكورة في الأحكام القضائية في مصرعن أعمال السيادة مايلي :-

١- الأحكام التي أكدت أن قرار إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية فقط يعتبر من أعمال السيادة وذلك بخلاف فرنسا التي عملت على تضييق نطاق تلك الطائفة من أعمال السيادة ولكن أي اجراء أوعمل يصدر تطبيقاً لقانون الطوارئ يعتبر اعمالا إدارية تقبل الطعن أمام مجلس الدولة[٣].

٢- في حكم غير مطعون فيه أمام المحكمة الإدارية العليا في جلسة سنة ٢٠٠٧، أكد على "أن الحكمة في إستبعاد أعمال السيادة من ولاية القضاء لأن هذه الأعمال تتصل بسيادة الدولة في الداخل والخارج لما يحيط بها من إعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة المختصة سلطة تقدير أوسع مدى وأبعد نطاقاً تحقيقاً لصالح الوطن وأمنه وسلامته.... بمبدأ الفصل المرن بين السلطات"[٤].

٣- وفي حكم أخر جديد قضى بوقف تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري في ١٨ نوفمبرسنة ٢٠٠٨ حول قضية تصدير الغاز الى إسرائيل مبرراً ذلك بأن قرار السيد وزير البترول بناء على قرار السيد رئيس مجلس الوزراء يعد من الأعمال التي تصدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم في نطاق وظيفتها السياسية مما يدخل في أعمال السيادة، والتي استقر الدستور والقضاء على إخراجها من نطاق إختصاصه الولائي وإستبعادها من رقابته[٥].

---

(١) د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – سيادة القانون ،المصدرالسابق،ص٢٢٩-٢٣١.ود. محمد شافعي ابو راس ، المصدرالسابق،ص ١٨٥.ود.رجب محمودأحمد، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية،دارالنهضة العربية،مصر،٢٠٠٥،ص٨٠-٨٤.

(٢) د.ماجد راغب الحلو،المصدرالسابق،ص٤٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٣-بند١٦٦ من مجموعة المباديء في ٦ اذار سنة ١٩٨٨.

(٤) حكم لمحكمة القضاء الإداري في القاهرة، الدعوى الرقم ٣٩٣٢٣ لسنة ٦٠ق- الدائرة الأولى سنة ٢٠٠٧.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة فحص الطعون، في ٢ فبراير سنة ٢٠٠٩ .

- المنازعات المتعلقة بالأعمال التي تباشرها الإدارة بأساليب القانون الخاص –

هي الأعمال أو العلاقات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ولاتستخدم الإدارة فيها مميزات السلطة العامة أو وسائلها، وهذه المنازعات تظهر في مجال المرافق العامة الصناعية والتجارية، ويخرج كل ما ينشأ عن هذه الأعمال والعلاقات من المنازعات عن إختصاص القضاء الإداري، وذلك لأن طبيعة هذا النشاط لاتختلف عن نشاط الأفراد.

- المنازعات المتعلقة بالحالة المدنية للأفراد –

هي المسائل المتعلقة بإسم الفرد وموطنه وأهليته، وقد نظمها القانون المدني في المواد ٢٩-٥١ منه بشرط أن لايتعلق الأمر بقرار إداري فإذا كان هنالك قرار إداري في شأن من هذه الشؤون كان النزاع المعقود للقضاء الإداري، ويستثنى من ذلك المسائل المتعلقة بالجنسية وفق البند ٧ من المادة العاشرة لقانون مجلس الدولة المصري والذي جعل القضاء الإداري مختصاً دون غيره في الفصل في دعاوي الجنسية[١].

- بعض المسائل الأولية –

وهي المسائل المتصلة بتفسيروتقدير مشروعية القرارات الإدارية، ويحق لمحاكم القضاء العادي تفسير القرارات التنظيمية (اللائحية) عند تطبيقيها بإعتبارها قواعد عامة مجردة وتعتبر من القوانين من الناحية الموضوعية، ولها أن تمتنع عن تطبيق اللوائح التي يبين لها عدم مشروعيتها، ولايقف إختصاص القضاء العادي بتفسير القرارات الإدارية سواء أكانت لائحية أم فردية، بل أنه يختص بفحص مشروعيتها في المواد الجنائية إعمالاً لقاعدة أن الإختصاص الجنائي أعلى درجة من المدني ولكن ليس للمحاكم العادية ان تذهب أبعد من ذلك وعليها مراعاة ماجاء به نص القانون[٢].

- المنازعات الخاصة التي تنشأ بين أشخاص القانون العام و بين أشخاص القانون الخاص-

المنازعات التي تنشأ بين أشخاص القانون الخاص و بين أشخاص القانون العام، طالما أستخدم الشخص العام القواعد ذاتها التي يخضع لها الأفراد، وذلك كما في حالة العقود المدنية للإدارة، هذه المنازعات يختص بها القضاء العادي وعلى سبيل الإستثناء يكون الإختصاص لمجلس الدولة في الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام[٣]. وطبقاً لقانون قطاع الأعمال العام أيضاً العاملين بالشركات القابضة دون التابعة.

والمنازعات التي تنشأ بين أشخاص القانون العام أنفسهم تخرج هي الأخرى من الإختصاص القضائي لمجلس الدولة بصفته قضاءاً إدارياً، لأن المشرع في قانون مجلس الدولة قد جعل الإختصاص بالفصل في تلك المنازعات الى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بنص خاص وفقاً للمادة ٦٦منه الفقرة دال نظراً لانتماء أطراف النزاع للحقل العام، وإن هذه المنازعات لايمكن أن تنظر فيها محكمة القضاء الإداري بالذات، ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين[٤].

- المنازعات بين شركات القطاع العام –

يختص القضاء العادي بالنظر في منازعات شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام بصفة عامة ،لأن هذه الشركات ليست من اشخاص القانون العام وتعتبر من اشخاص القانون الخاص، بالرغم من ملكية الدولة لأموالها لأنها تأخذ شكل شركات مساهمة، عدا المنازعات التي يجعلها من إختصاص

---

(١) د.محمد شافعي أبو الراس،المصدر السابق،ص١٨٦.

(٢) المادة١٦من قانون الرقم ١٤٦لسنة ١٩٧٢ قانون السلطة القضائية المنصوص على "إذا دفعت قضية مرفوعة امام المحكمة بدفع يثير نزاعاً تختص بالفصل فيه جهة قضاء أخر وجب على المحكمة إذا رأت ضرورة الفصل في الدفع قبل الحكم في موضوع الدعوى أن توقفها وتحدد للخصم الموجه اليه الدفع ميعاداً يستصدر فيه حكماً نهائياً من الجهة المختصة.....واذا قصر الخصم في استصدارحكم نهائي في الدفع في المدة المحددة كان للمحكمة أن تفصل في الدعوى بحالتها" .

(٣) د.رجب محمود أحمد،المصدر السابق،ص١٥٥.

(٤) د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاءالإداري- مبدأ سيادة القانون، المصدر السابق،ص٣٥١.ود.إبراهيم عبدالعزيزشيحا،القضاء الإداري- قضاء الإلغاء،المصدر السابق،ص١٥٤-١٥٦.

القضاء الإداري بنص صريح كما هوالحال في المنازعات الخاصة بتأديب العاملين بالقطاع العام والشركات القابضة[١].

الفرع الثاني
عدم إختصاص القضاء الإداري بالأعمال التشريعية والأعمال القضائية

*أولاً - **الأعمال التشريعية** : وهي تلك الأعمال التي تصدر عن البرلمان وفقاً للدستور، وتكون لها صفة التشريع وتخرج بالتالي عن نطاق إختصاص القضاء الإداري، لأنها لم تصدر من الناحية الشكلية من إحدى السلطات الإدارية ولاتتعلق من الناحية الموضوعية بنشاط إداري، وتشمل القوانين والأعمال البرلمانية والقرارات التي تصدر بقوانين من رئيس الجمهورية وهوماسنعرضه بالشكل التالي :-

أ- القوانين / للقانون معنيان هما (الشكلي والموضوعي). وعليه فإن القوانين المشرعة تعني القوانين التي تصدرعن البرلمان وتتضمن قواعد عامة مجردة، وهي لاتخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً. وتعتبرايضاً قوانين بالمعيارالشكلي بعض قرارات البرلمان التي لاتضع قواعد عامة مجردة، وذلك بسبب صدورها بنفس الأوضاع والإجراءات المرسومة دستورياً لإصدار القوانين، ومن ثم لايختص بنظرها القضاء الإداري[٢].

ب- الأعمال البرلمانية / هي تلك القرارات الصادرة عن البرلمان او إحدى هيئاته وليست موجهة لتنظيم المجتمع، ولكن تطبيقاً للمعيار الشكلي تعتبر مثل القوانين التي لايختص مجلس الدولة بالطعن فيها وتكتسب هذه الأعمال الحصانة القضائية العامة، وتنقسم الى نوعين هما (القرارت المتعلقة بالنظام الداخلي للبرلمان وأعمال وإجراءات البرلمان في رقابته السياسية على الحكومة)، بإستثناء قرارات مكتب الموظفين الإداريين التي تمس مركزهم القانوني وتعتبر أعمالاً إدارية عادية تخضع لرقابة مجلس الدولة من حيث الإلغاء والتعويض[٣]، وهوالذي استقر عليه مجلس الدولة تطبيقاً للمعيار الموضوعي في شأن القرارات التي تصدر من رئيس أحد مجلسي البرلمان[٤].

ت- لوائح الضرورة واللوائح التفويضية / لوائح الضرورة هي عبارة عن قرارات بقوانين يصدرها رئيس الجمهورية بقوانين أثناء غياب مجلس الشعب أو(مجلس النواب حالياً) إذا إستدعت الضرورة ذلك، ويتطلب الدستورعرضها على مجلس الشعب في اوقات محددة وإلا زال ماكان لها من قوة القانون، أما اللوائح التفويضية فهي قرارات بقوانين يصدرها رئيس الجمهورية بناءً عن تفويض من مجلس الشعب طبقاً للدستورالسابق لسنة ١٩٧١، ويجب عرضها على مجلس الشعب بعد إنتهاء مدة التفويض لإعتمادها والا زال ماكان لها من قوة القانون. وبإعتماد مجلس الشعب لهما ينتهي مشكلة طبيعة أوصفة اللوائح السابقة الذكر وتتأكد طبيعتها التشريعية وتصبح القرارات بقوانين بمثابة القوانين البرلمانية ولايختص بالنظر فيها مجلس الدولة في حال الطعن بها[٥]، ولكن يلاحظ أيضاً بأن دستور مصرالحالي لسنة ٢٠١٤ لم يذكراللوائح التفويضية.

---

[١] د.عبدالغني بسيونى عبدالله،المصدرالسابق،ص٢٠٩.

[٢] د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري – سيادة القانون، المصدرالسابق،ص ٢٧٨-٢٨٠.و د.مصطفى ابوزيد فهي ،المصدرالسابق، ص ٣٦٧-٣٧٧.ود.سامي جمال الدين، القضاءالإداري- رقابة على أعمال الإدارة،المصدرالسابق،ص٢٦٠-٢٦١.ومحمد ميرغني خيرى،المصدرالسابق،ص ١٠٧ومابعدها.ود.حسين عثمان محمدعثمان،قانون القضاء الإداري،المصدرالسابق، ص١٤٤.

[٣] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدرالسابق أعلاه،ص٢٨٣-٢٨٤. ود.سامي جمال الدين، المصدرالسابق أعلاه،ص٢٦٢.ود.رجب محمودأحمد،المصدرالسابق،ص١٥١-١٥٢.ود.مصطفى ابو زيدفهمي،المصدرالسابق،ص٢٨٣-٢٩٠.

[٤] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٤٨/١٢/١-السنة الثالثة ، بند ٢٦من مجموعة المباديء –ق ٢٠٠لسنة ١ القضائية.

[٥] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدرالسابق أعلاه،ص٢٨٩-٢٩٠.ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدرالسابق،ص ١٤٢.

*ثانياً - **الأعمال القضائية:** مثل الأعمال التشريعية، تخرج الأعمال القضائية عن نطاق إختصاص القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً وذلك لإنتفاء وصف المنازعة الادارية وهو الشرط الأساسي لإخضاع العمل لرقابة مجلس الدولة، لأن مجلس الدولة بحكم الدستورهو قاضي المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية، فالأعمال القضائية بخلاف الأعمال التشريعية ليس لها الحصانة العامة حتى لو كانت تخرج عن ولاية القضاء الإداري لإنها تخضع لرقابة القضاء العادي كقاعدة عامة ،فالأحكام وباقي مظاهر النشاط القضائي الممارس من قبل القضاء الإداري ليست أعمالاً إدارية ولو كانت كذلك وفقاً للمعيار الموضوعي[١].

بالرغم من وجود أراء متعددة عند فقهاء القانون العام في مصر بصدد مسلك مجلس الدولة المصري بشأن المعيار المميز للعمل القضائي[٢]، والسبب في عدم إختصاص مجلس الدولة بالنظر في الأعمال القضائية هو إعتبار مجلس الدولة في مصر جهة القضاء الإداري المختص بالنظر في أعمال ومنازعات السلطة التنفيذية، مع مبدأ إستقلال جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء العادي.

ويمكن تقسيم طائفة الأعمال القضائية التي لا يختص بها مجلس الدولة الى المجموعات التالية :-

- الأحكام القضائية – تعتبر الأحكام أعمالاً قضائية في المقام الأول، ومن الأحكام القضائية التي لايختص القضاء الإداري بالنظر فيها، الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا وفقاً للدستور المصري والمحاكم العادية بجميع درجاتها وكذلك الأحكام الصادرة من الهيئات القضائية الإستثنائية[٣].

وقداستقر قضاء مجلس الدولة في مصرعموماًعلى الجمع بين المعيار الشكلي والموضوعي معاً لتكييف قرارأوعمل ما بأنه حكم قضائي، ولكي يكون القرار حكماً قضائياً لايختص مجلس الدولة بالنظر فيه يجب أن يجتمع شرطان، وهما أن يصدر القرار من جهة أو هيئة منحها القانون ولاية القضاء أو إختصاصاً قضائياً، وأن يفصل القرار في خصومة أو منازعة لبيان حكم القانون فيها[٤].

وتطبيقاً لهذا المعيار تعتبر أعمال المحاكم الجزائية والإستئنافية والإبتدائية أحكاماً، وايضاً تعتبر القرارات التي تصدر من بعض الهيئات التي لاتدخل في تكوين جهات القضاء العادي إحكاماً وتعتبر من قبيل المحاكم الخاصة وعلى سبيل المثال منها "لجان التطهير، ولجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة قضائية للنظر في منازعة إدارية وايضاً أحكام محكمة الغدر"، وتعتبر أحكاماً قضائية إجراءات تنفيذ الأحكام ومثالها "القرارات الصادرة من المرافق الخاصة بالسجون، والقرارت المتعلقة بالغرامات والمصادرة".

- الأعمال التمهيدية السابقة على صدور الحكم – وهذه الأعمال تشمل جمع الاستدلالات وإجراءات الضبط القضائي، وقرارات النيابة العامة، والقرارات التمهيدية الصادرة من المحكمة قبل الفصل في موضوع النزاع .

---

[١] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق أعلاه،ص٢٩٨. ود.سامي جمال الدين، المصدر السابق أعلاه،ص٢٦٣.ود.رجب محمودأحمد،المصدر السابق،ص١٥٣-١٥٢.ود.مصطفى ابو زيدفهمي،المصدر السابق،ص٣٩٢.ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص١٦٢-١٦٣.

[٢] "حيث أكد فريق منهم على أن القضاء الإداري يأخذ بالمعيار الشكلي كأساس للتمييزبين الأعمال القضائية والأعمال الإدارية" ومن الأساتذة الدكتورمحمودمحمد حافظ في مؤلفة القضاء الإداري في القانون المصري المقارن الصفحة ٤٢٢-٤٢٤، والدكتورمحمود عاطف البنا في مؤلفه القضاء الإداري الصفحة ١١٤ومابعدها، والدكتورماجد راغب الحلوفي مؤلفه سنة ١٩٩٧القضاء الإداري الصفحة٢٤٢، والدكتورابراهيم عبدالعزيزشيحا في مؤلفه القضاءالإداري الصفحة ٣٣-٣٦. في حين أكد فريق أخرمنهم " على أن القضاء الإداري يأخذ بالمعيار الشكلي والموضوعي معاً للتمييز بين القرارالقضائي والقرارالإداري" ومن الأساتذة الدكتورمحمد رفعت عبدالوهاب في مؤلفة القضاء الإداري – مبدأ المشروعية وسيادة القانون الصفحة ٣٠٠، والدكتورمصطفى ابوزيدفهمي في مؤلفه القضاء الإداري ومجلس الدولة الصفحة٢٢٩، والمستشارعادل يونس في مقاله رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطة الإتهام والتحقيق الصفحة ١٩٦ في مجلة مجلس الدولة.وهناك رأيٌ الثالث يؤكد على أن "مجلس الدولة في مصر لم يستقرعلى معيارمحدد بخصوص التفرقة بين العمل القضائي والعمل الإداري بالرغم من كثرة الأحكام الصادرة في محاكم القضاء الإداري والإدارية العليا" ومنهم الأستاذ الدكتورسليمان محمد الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارت الإدارية الصفحة ١٩٨.

[٣] د.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص ١٦٩.

[٤] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق ،ص٣٠٠.

أ- أستقر القضاء الإداري على خروج الإجراءات التي تصدرعن أفراد هيئة الشرطة ومأموري الضبط القضائي من دائرة رقابته طالما انها صدرت من نطاق الإختصاص الجنائي المخول لهم بالقانون، وإن الأعمال التي يقوم بها رجال الضبط القضائي للقيام بالتحريات وجمع الإستدلالات أو بالتفتيش والقبض على المتهم في حالة تلبس تعتبر أعمالاً قضائية لايختص بالفصل فيها مجلس الدولة إلغاءً أو تعويضاً. ويلاحظ ان رجال الشرطة يقومون بمهمتين هما مهمة الضبط الإداري والضبط القضائي، ففي الأول الهادف الى حماية النظام العام يخضعون في أعمالهم الى رقابة القضاء الإداري ، وفي الثاني تعد أعمالهم أعمالاً قضائية بعد وقوع الجريمة وتخرج من ولاية رقابة القضاء الإداري[1].

ومن الأمثلة على ذلك :-

- الحكم الصادر بتأريخ ٤/٢٢ سنة ١٩٤٧في القضية رقم ٣٧ لسنة ١ق السنة الأولى لمجموعة المبادئ من محكمة القضاء الإداري حول "ضبط نسخ إحدى الصحف لنشرها بيانات عن حادث حظرت النيابة إذاعة بيانات عنه أثناء التحقيق فيه"، وفي حكم أخر لمحكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٥٩ لسنة ٧ ق السنة التاسعة حول "سلطة النيابة العمومية في مباشرة الدعوى أمام المحاكم العسكرية"، وأيضاً في حكم بتأريخ ١٩٨٨/٥/٣٠ السنة ٣٣ق حول "قيام النيابة العامة بتنفيذ حكم جنائي بالمصادرة " في الطعن رقم ٢٤٦٩ للمحكمة الإدارية العليا في مصر.

ب- قرارات النيابة العامة في مباشرة الدعوى العمومية تعتبر أعمالاً قضائية سواء تمت أمام المحاكم العادية او أمام المحاكم الإستثنائية، ويلحق بها أعمال قاضي التحقيق وغرفة الإتهام، بشرط أن لاتصدر في الأصل من جهة إدارية بحيث تقتصر مهمة النيابة العامة على مجرد تنفيذ قرار الإدارة، ولايختص مجلس الدولة في الفصل فيها لا بالإلغاء ولا بالتعويض.

ولكن النيابة العامة قد تباشر بعضاً من أعمالها بصفتها سلطة إدارية وليست قضائية وعلى سبيل الإستثناء وتكون قراراتها خاضعة لإختصاص مجلس الدولة، لأن اي قرارات وأوامر من رجال النيابة العامة خارج نطاق إجراءات التحقيق والإتهام يكون لها وصف الأعمال الإدارية كما هو واضح في حكم لمحكمة القضاء الإداري بتأريخ ١٩٦٠/٥/١٠ لسنة ١٤ "الطعون على القرارات الصادرة من المراقبة الإقليمية للشؤن البلدية والقروية في سوهاج سنة ١٩٥٨بإزالة البوابة موضوع النزاع".

- وفي حكم أخر للمحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقم ١٨٩ لسنة ٢٨ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/١٠/٢٦عن "منازعات الحيازة"[2]. ومن الأمثلة القضائية بشان عدم إختصاص القضاء الإداري في أعمال النيابة العامة مايلي على سبيل المثال :-

- في حكم لمحكمة القضاء الإداري اذار سنة ١٩٨٦ في الطعن رقم١١٥٥ لسنة ٣٠ ق حول "أوامر وإجراءات مأموري الجمارك المخول لهم قانوناً في نطاق الإختصاص القضائي" السنة ٣١ رقم ١٧٣.

- الحكم الصادر في القضية رقم ٥٨١ لسنة ٧ق في ١٩٥٥/٢/١، السنة ٩ لمحكمة القضاء الإداري حول "حفظ قضية محاولة تهريب النقود والمجوهرات ومصادرة المضبوطات إدارياً".

- وحكم محكمة القضاء الإداري عن "مباشرة الدعوى الجنائية" بتأريخ ١٩٨٦/١٠/٢٥ في السنة ٣٢ق، وحكم لنفس المحكمة في الطعن الرقم ٥٩٧١ لسنة ٤٥ق بتأريخ ١٩٩١/٧/٣٠ عن "الإحالة الى المحكمة"- الدعوى رقم ١٣٨.

ج- تعتبر القرارات التمهيدية أعمالاً قضائية لإرتباطها بموضوع النزاع المعروض أمام المحكمة، فهي إجراءات تمهيدية لصدور الحكم في موضوع الدعوى، ولايجوز للقضاء الإداري النظر فيها إلغاءً او تعويضاً، لإنها قرارات تنسحب اليها طبيعة الحكم ذاته "كالقرارات الصادرة في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية والقرارات الخاصة بتعيين الخبراء والقرار الصادر بإحالة الدعوى الى التحقيق في حالات إنكار الخطوط والإمضاءات والأختام". ومن الأمثلة على ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في سنة

---

[1] د.مصطفى ابوزيد فهمي، المصدر السابق ،ص٣٩٥-٣٩٦.

[2] د.محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق أعلاه،ص٣٠٦-٣٠٨. ود.سامي جمال الدين، المصدر السابق أعلاه ،ص٢٦٤ومابعدها.ود.مصطفى ابو زيدفهمي،المصدر السابق،ص٣٩٦-٤٠٠.ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص١٧٥-١٧٧.

١٩٨٩ في الطعن رقم ٣ لسنة ٣٢ق "بشأن وقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري لحين الفصل في الطعن المقدم أمامها".

- الأعمال الصادرة بعد الحكم بغرض تنفيذه– اخرج القضاء الإداري الأعمال والإجراءات التي تتخذ بعد صدورالأحكام بقصد تنفيذها من نطاق إختصاصه، وهذه الأعمال تأخذ الصفة القضائية بسبب الإرتباط الوثيق بين الحكم والإجراءات التالية واللازمة لتنفيذه على اساس قاعدة تبعية الفرع للأصل، **ليتفق بذلك الفقه المصري مع الفقه الفرنسي.**

ومن الأعمال الصادرة بهذا الصدد في مصر نذكر التصديق على الحكم أولاً إذا استلزم القانون هذا التصديق أحياناً كشرط لنفاذه، حيث أن التصديق غير لازم لأحكام المحاكم العادية ولكنه لازم لأحكام المحاكم الإستثنائية او الخاصة.

ومثالاً لذلك "أحكام المحاكم العسكرية وقرارات لجنة ضباط القوات المسلحة واحكام محاكم أمن الدولة التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بصفته رئيس الدولة والمحافظ على سلامتها دستورياً . والأحكام التي يصادق عليها وزير الحربية التي تصدرها الهيئة القضائية في شبه جزيرة سيناء والصحراوات، وقرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المصادق عليها من قبل مجلس إدارة الهيئة العامة للأصلاح الزراعي" كما مذكور في أحكام القضاء الإداري. وكذلك نذكر إجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء العادي اذا كان الحكم مدنياً ويحكمها قانون المرافعات، والتي تعتبر بوجه عام أعمالاً قضائية تخرج عن إختصاص القضاء الإداري ومثالاً لذلك "إجراءات تنفيذ الأحكام في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية"، واما بالنسبة الى تنفيذ الأحكام الجنائية فأن كل ما يتعلق بتنفيذ العقوبة الجنائية المحكوم بها في مقدارها وطبيعتها يخرج من إختصاص مجلس الدولة وبالتالي من ولاية إختصاص القضاء الإداري ومثالاً لذلك "أمر الحبس الإحتياطي"، لأن طبيعة العقوبة المحكوم بها وحدودها تعتبر من الأعمال القضائية، بينما المنازعات المتعلقة بسير مرفق السجون هي منازعات إدارية يختص بها القضاء الإداري **وهذا ما يتشابه فيها كلاً من فرنسا ومصر.**

وتعتبرأيضاً قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بالعفوعن العقوبة عملاً قضائياً تخرج من إختصاص القضاء الإداري في مصر[١]، **وهذا بخلاف الفقه الفرنسي** حيث يرى البعض أن مجلس الدولة يمكن ان يقرلنفسه بحق إختصاص النظر في كل القرارات التي تصدر من رئيس الجمهورية بالعفوأوالتي تصدر من الحكومة اياً كانت طبيعة الجرائم محل العفو على أساس إنها من قبيل القرارات الإدارية[٢].

المطلب الثالث
الإستثناءات الواردة على إختصاص القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان

بعد بياننا لإختصاص القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان في ضوء قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩وتعديلاته الثاني والخامس، وقانون مجلس شورى الإقليم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨، هنالك مجموعة من المنازعات الإدارية يعهد المشرع إختصاص النظر فيها للمحاكم المدنية أو اللجان الخاصة القضائية المسند اليها الإختصاص بنص القانون ويخرجها من إختصاص القضاء الإداري **كما كان عليه الحال في فرنسا ومصر**[٣].

وتتمثل هذه المنازعات بمايلي، والتي سوف نتناولها وفق الفروع التالية :-

- تشريعات تخرج بعض المنازعات من إختصاص مجلس الدولة وتمنح لهيئة قضائية أخرى إختصاص النظر فيها.

---

(١) د.محمدرفعت عبدالوهاب،المصدرالسابق أعلاه،ص٣١٠-٣١٢.
ود.رجب محمودأحمد،المصدرالسابق،ص١٥٣.ود.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص١٨٠.

(٢) د.مصطفى ابوزيد فهمي، المصدرالسابق،ص ٤٠٥.

(٣) د.صعب ناجي عبود الدليمي،الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري- دراسةمقارنة، مطبوعات المؤسسة الحديثة للكتاب، مكتبة السنهوري،العراق،٢٠١٠،ص٣٣.

- تشريعات تحصن بعض أعمال الإدارة من رقابة القضاء وتجعلها من أعمال السيادة بالرغم من الإنتقادات الموجهة اليها بسبب عدم دستوريتها.

ولأجل تسليط الضوء على المنازعات الخارجة عن إختصاص القضاء الإداري في العراق سوف نبحثه في فرعين الأول في العراق، ثم في فرع ثانٍ في إقليم كوردستان وفقاً للأتي :-

الفرع الأول
الموضوعات الخارجة عن إختصاص القضاء الإداري العراقي

أولاً- المنازعات الخارجة عن إختصاص القضاء :

بعدما تعرفنا على إختصاص القضاء الإداري وفق القانون في العراق، نبين الأن الموضوعات الخارجة عن إختصاص القضاء الإداري عموماً وفقاً لإحكام القضاء والتشريع العراقي المتمثل في قانون التعديل الثاني لسنة ١٩٨٩المرقم ١٠٦ في المادة ٧ الفقرة الخامسة منه، ولم يعدل هذا النص بعد سنة ٢٠٠٥ على البرغم من وجود نص دستوري مخالف لذلك في نص المادة ٩٧ من الدستورالعراقي القاضي ب "حظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن" ، وهذه الموضوعات هي :-

- أعمال السيادة : **مثلما فعل المشرع الفرنسي والمصري أعتبر المشرع العراقي** أعمال السيادة من المواضيع الخارجة عن إختصاص القضاء الإداري، مؤكداً بإنها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تخرج من ولاية القضاء العادي والاداري، إذ لايمكن الطعن بها أمام اي جهة قضائية سواء أكان ذلك بالإلغاء أم التعويض في الظروف الإعتيادية ام في الظروف الاستثنائية ، بحجة تميّزها بصفات معينة تجعلها تتمتع بحصانة لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية ، رغم أتصافها بالخصائص ذاتها التي تتصف بها القرارات الإدارية الأخرى الخاضعة لرقابة القضاء[1].

وتبعا لذلك لا يملك الفرد الذي لحق به الضرر جراء أعمال السيادة أن يدفع هذا الضرر لا عن طريق الألغاء ولا عن طريق التعويض الذي توجبه مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة العامة مهما كانت درجة عدم مشروعيته وبالغاً ما بلغ من الضرر المترتب عليه، ولقد دأبت الدساتير في أغلب الدول على منح القائمين بأتخاذ هذه الاعمال سلطة تقديرية واسعة غلبت فيها الصبغة السياسية على الصبغة القانونية بحيث يمتنع القضاء من النظر فيها، ويكتفي برد الدعوى التي تقام للطعن في مثل هذه الأعمال بحجة عدم الأختصاص تبعا لطبيعتها السيادية.

وهنا نرى مدى ما تتضمنه أعمال السيادة من إستثناءٍ خطيرعلى مبدأ المشروعية بأنكارها له وعدم الأعتداد به وهدم لمفهوم دولة القانون وتجريد كامل لحقوق التقاضي وهي الضمانة الأساسية لأحترام القانون وحماية حقوق الافراد وحرياتهم التي تمسها هذه الأعمال، من دون أن يكون لهم الحق في الطعن بألغائها أذا كانت مخالفة للقانون أو طلب التعويض عما تكون قد ألحقت بهم من الأضرار حتى وأن كانت غير مشروعة، مع كونها أصلاً قرارات أدارية صادرة من السلطة التنفيذية. وأذا كانت أعمال السيادة بإعتبارها من أخطر أمتيازات الأدارة على الاطلاق لطرحها قواعد المشروعية جانبا فأن حقيقة الحصانة المترتبة على أستبعادها تعد قيداً مانعاً يحول من دون ممارسة القضاء لإختصاصه الأصيل الحقيقي في رقابة السلطة التنفيذية، بل وتصبح هذه الأعمال سلاحاً تتسلح وتتمسك به السلطة الأخيرة كلما شاءت التحرر كلية وبصفة دائمة من قواعد المشروعية وأصدار قرارات أدارية بحرية مطلقة من دون أي مساءلة لاحقة أمام أي جهة قضائية بدعوى تمتعها بحصانة إدارية ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، وهذا كان موضع نقد من الفقه العراقي[2].

---

[1] د.صعب ناجي عبودالدليمي،المصدرالسابق اعلاه،ص٣٥.ود.مازن ليلوراضي، القضاء الإداري-طبقاً لقانوني مجلس شورى الدولة والإقليم ،المصدرالسابق،ص٣٩ . ود.عبداللطيف نايف،المصدرالسابق،ص٣. ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي،المصدرالسابق،ص١٢٧.

[2] يرى الأستاذ الدكتورعصام عبدالوهاب البرزنجي في مؤلفه "مجلس الشورى " في الصفحة ١٢٦" كان من الأنسب ترك النص مطلقاً دون اللجوء الى التمثيل وتاركاً مايعتبرمن أعمال السيادة الى القضاء الإداري"ويقول الدكتورصعب ناجي

كما يعتبر أيضاً من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية [1].

وأرى متواضعاً، اذا كان هذا الوضع يجد من يبرره في دولة تتبع النظام الشمولي في الحكم والإدارة ، فأن الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية والقرارات التي يصدرها في ظل دستور العراق الحالي لايمكن إعتبارها بشكل من الأشكال من قبيل أعمال السيادة، وهذا ماجعل المشرع أن لايذكر هذه الأعمال في قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة في العراق وإن لم يكن بنصٍ صريح، مثلما فعل المشرع الفرنسي عندما قام بتضيق حدود أعمال السيادة. بالرغم من وجود من يرى أن بعض أعمال رئيس الجمهورية يمكن أعتبارها من أعمال السيادة المحصنة في حالة الأمن القومي لسيادة الدولة وعلاقاتها الخارجية وفي مقدمتهم الأستاذ الدكتور الفاضل محمد رفعت عبدالوهاب.

- القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية:

بخلاف الفقه في فرنسا ومصر، وفقاً لقانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ الملغى في قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، كان لايجوز النظر في تلك القرارات من أي جهة قضائية حسب ما أقره المشرع عندما أخرج هذه القرارات من إختصاص القضاء الإداري في العراق بخلاف الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ في نص المادة ٩٧ منه، وجعله قيداً أخر حول إختصاص القضاء الإداري إضافةً الى أعمال السيادة، لأن الأعمال التنفيذية للدولة تسأل عنها إذا ما الحقت ضرراً بالأفراد مهما كان مصدرها.

ولاشك بأن هذا الإستثناء كان سيوسع كثيراً من الأوامر والقرارات التي تتخذها الأجهزة الإدارية تحت ذريعة التوجيهات الرئاسية الصادرة من رئيس الجمهورية، كما كان في السابق[2].

- القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الإعتراض عليها أو الطعن فيها:

يعدهذا الإستثناء الأهم والأوسع الذي طرأ على إختصاص القضاء الإداري في العراق ، ويتمثل بعدم أختصاصه بالنظر في القرارات التي رسم القانون لها طريقاً للتظلم والإعتراض عليها أو الطعن فيها وأنشأ بدل ذلك لجاناً أو مجالس إدارية شبه قضائية للنظر فيها، وهنالك العديد من الإستثناءات الواردة في القرارات التمييزية وأحكام محكمة القضاء الإداري[3].

عبود في مؤلفه "الدفوع الشكلية امام القضاء الإداري" في الصفحة ٣٦"عندما اخرج المشرع العراقي اعمال السيادة عن الرقابة القضائية لم يورد معياراً لمايعتبرمن أعمال السيادة".

[1] يرى الأستاذ الدكتورعصام عبدالوهاب البرزنجي في مؤلفه الرقابة القضائية على اعمال الإدارة – محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا في كلية القانون جامعة بغداد سنة ٢٠٠٠" لاتعد جميع قرارات والمراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية جميعها من اعمال السيادة الا ماتتعلق منها بأمن الدولة او بتمثيلها الخارجي اوإبرام المعاهدات"ويقول عبدالحق ذهبي في مقاله القضاء الإداري في العراق المتاح على الأنترنيت في المجلة المغربية الالكترونية والمنشوربتأريخ ١٤ شباط – ٢٠٠٧ "أنه متفق عليه ان يستبعد اعمال السيادة من رقابة القضاء ولكن إضفاء أعمال السيادة على جميع القرارات والمراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية فيه مبالغة فقد يكون بعضها ينطبق عليه اعمال السيادة" في الصفحة :
Http //sustic-administrative marktoo bblog.com/post-212926.

[2] د.صعب ناجي عبودالدليمي،المصدر السابق ،ص٣٧.ود.محمد على جواد، المصدر السابق،ص٣٢.

[3] – حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٩٩٢/٤٧الصادرفي ١٩٩٢/٥/٣ الناتج عن تطبيق قانون وزارة الصحة المرقم ٨٩ لسنة ١٩٨١حول "إغلاق مطاعم بحجة عدم توافر شروط صحية وطلب رفع الحجز".

- حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٤٢٨ في ١٩٩٩/٨/٢٦ برد الدعوى لكون المنازعة متعلقة بالإستثمارالصناعي حول "رفض مديرية العامة للتنمية الصناعية منح إجازة لتأسيس مشروع صناعي ".

- القرار المرقم ٧٣/ق أ /١٩٩٢ في ١٩٩٢/٨/٢٦ من الهيئة العامة التميزية " حول إجراءات هيئة الأوقاف بصدد إدارة الاوقاف واستثمار أموالها" وجعلها من إختصاص القضاء العادي.

- قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١٨١/قضاء أداري/٢٠٠١ في ٢٠٠٢/٣/١٣ حول " تنفيذ قانون تحصيل الديون الحكومية والقرارات الصادرة من رئيس الدائرة".

- وحكم أخرلمحكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٤/٩/٢٢ حول "فصل الطالب من المدرسة للعام الدراسي ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ بموجب قرار المدرسة المرقم ١٢ في ٢٠٠٤/٢/٢٨".

وفي ضوء ماسبق نرى بأن إختصاصات القضاء الإداري محدودة جداً وعلى سبيل الحصروان إستثناء تلك المواضيع من ولايته يقضي على ضمانة مهمة من ضمانات التقاضي ويحرم الأفراد من الإستفادة من قضاء مستقل متخصص بالمنازعات الادارية.

ثانياً- المنازعات المتصلة بالعقود الإدارية :

بخلاف توجهات الفقه الفرنسي والفقه المصري، أخرج المشرع العراقي منازعات العقود الإدارية من إختصاص القضاء الإداري وجعلها من إختصاص القضاء العادي للنظر فيها، عندما لم ينص على ذلك بنص صريح في قانوني التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة في السنة ١٩٨٩ المرقم ١٠٦ ولا في القانون الرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس والأخير، وبهذا يظل إعتراف المشرع بأن إختصاص النظر في العقود الإدارية مستمراً بولاية القضاء العادي برغم من أن القرارات الإدارية المتصلة بالعقود الإدارية والقابلة للإنفصال عنها من إختصاص محكمة القضاء الإداري في العراق كما في قرار مجلس شورى الدولة- الهيئة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٥ في طلب نقض قرار محكمة القضاء الإداري[١].

ومن أمثلة التطبيقات القضائية بهذا الشأن مايلي :-

- القرار رقم ٢١/اداري/تمييز/٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٨/٩ في ص٤٠٦- ٤٠٧ من المجموعة التميزية " بشأن تفسير العقود الإدارية" وجعلها من إختصاص القضاء العادي.
- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة برقم ٣٢٥/تميزإداري/١٩٩٥ في تأريخ ٦-١٩٩٦/٥.

ثالثاً- دعاوى التعويض والدعاوى الخاصة :

في العراق بخلاف الفقه الفرنسي والمصري لاتنظر محكمة القضاء الإداري لدعاوى التعويض بصفة أصلية إذ اختص بها القضاء العادي[٢]، ومن امثلة التطبيقات بهذا الخصوص القرار رقم ١١٢ لمحكمة القضاء الإداري في ٤ اذارسنة ١٩٩٦ بخصوص "رفض منح التعويض من قبل الشركة العامة للصناعات الكيمياوية للمدعي عن اصابة لحقته اثناء العمل"، أما بالنسبة الى الدعاوي الخاصة فإن المشرع العراقي قد نظم أحكامها بقوانين خاصة مثل "قانون المحاماة"[٣]، وبذلك إستبعد المنازعات الخاصة بمهنة المحاماة من إختصاص محكمة القضاء الإداري بعكس مافعل المشرع الفرنسي والمشرع المصري بهذا الخصوص.

الفرع الثاني
الموضوعات الخارجة عن إختصاص القضاء الإداري في إقليم كوردستان

أما في إقليم كوردستان المتميز بخصوصية دستورية وحداثة القضاء الإداري، نجد بأن المشرع قام بإستبعاد المنازعات المتعلقة بإعمال السيادة في المادة ١٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ من إختصاصات المحكمة الإدارية وبالتالي من ولاية القضاء الإداري بنص صريح، وعد من أعمال السيادة صلاحيات رئيس الإقليم[٤] **مشابهاً لما فعل المشرع المصري، والعراقي والفرنسي** في البداية.

- قانون الاصلاح الزراعي رقم (١٧) لسنة ١٩٧٠ وقانون التقاعد رقم (٢٧) لسنة (٢٠٠٦) وقانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨٠وقانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨وقانون حماية الحيوانات وطيورالبرية رقم (٢١) لسنة ١٩٧١وقانون الخدمة المدنية الرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل في سنة ٢٠١٠.

[١] د.صعب ناجي عبود الدليمي،المصدرالسابق ،ص٤٥.

[٢] وذلك وفقاً لنص المادة السابعة من قانون التعديل الثاني الفقرة (ز) لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وقانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣في المادة ٧ الفقرة السابعة (أوب).

[٣] وفقاً لنص المادة ١٢٣ من القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المعدل" إذا اخل المحامي بتقاليد المهنة وأدابها فلمجلس النقابة لفت نظره او منعه من ممارسة المهنة لمدة لاتزيد عن ثلاثة أشهر....."

[٤] وفقاً لنص المادة ١٠ من قانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ "قانون رئاسة إقليم كوردستان" يمارس رئيس الاقليم الاختصاصات والصلاحيات الآتية : -

اولاً: اصدار القوانين التي يسنها برلمان الإقليم خلال عشرة ايام من تاريخ سنها وله حق الاعتراض عليها كليا او جزئيا

ومن الجدير بالذكر أن بعض الصلاحيات الواردة في قانون رئاسة الإقليم الرقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لاتعدو ان تكون قرارات إدارية، وكان يجب أن تكون خاضعة لرقابة القضاء ومن أمثلة تلك القرارات "تعين اصحاب الدرجات الخاصة، تعيين الحكام، طرد وإحالة ضباط القوات المسلحة في الإقليم على التقاعد"، **وعليه نرى نحن وبكل تواضع إن على المشرع الكوردستاني بأن ينتبه الى هذا ويعمل على تضيق أعمال السيادة كما فعل المشرع الفرنسي وأن من المفروض ترك أمر الأعمال التي تحمل الطبيعة الإدارية الى القضاء وإخراجها من أعمال السيادة لكي لاتكون هذه الأعمال محصنة من الإلغاء، إعمالاً لمبدأ المشروعية وتحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد، وأن يذكر في نص مستقل في دستورإقليم كوردستان إذا ما تم تأسيسه لاحقاً.**

أما بالنسبة الى الطعون في القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً خاصاً للتظلم منها أو الإعتراض عليها أو الطعن فيها، اخرجها المشرع في المادة ١٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ لمجلس شورى الإقليم من إختصاصات المحكمة الإدارية وبالتالي من إختصاص القضاء الإداري . واصبحت الولاية في النظر اليها للقضاء العادي **حاله حال المشرع العراقي في شأن النظر في موضوعات العقود الإدارية وبعكس المشرع الفرنسي والمصري**، أورد المشرع إختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية الى القضاء العادي، وذلك عندما لم ينص عليه بصراحة في قانون مجلس شورى الإقليم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

وفي شأن الدعاوى التعويضية **وبخلاف المشرع العراقي** فعل المشرع في الإقليم حسناً عندما قام بتحديد ولاية النظر فيها الى القضاء الإداري كما فعل المشرعان الفرنسي والمصري، لكنه أبقى الدعاوى الخاصة في دائرة القضاء العادي للنظر فيها عندما لم ينص عليها صراحةً في القانون ومن الأمثلة التطبيقية لذلك "قانون المحاماة في الإقليم" [1]، حاله حال المشرع العراقي.

واعادتها الى البرلمان لاعادة النظر فيها ويكون قرار المجلس بشأنها نهائياً .
ثانياً: اصدار مرسوم باجراء الانتخابات العامة للمجلس الوطني للاقليم في حالة حله او انتهاء مدة دورته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً .
ثالثاً: اصدار مرسوم دعوة البرلمان الى دورة الانعقاد الاولى للدورة الانتخابية خلال(خمسة عشر يوما) من تاريخ اعلان النتائج النهائية وفي حالة عدم صدور الدعوة اليه يجتمع المجلس تلقائياً في اليوم التالي من انتهاء المدة المذكورة.
رابعاً: حل البرلمان بمرسوم في الحالات الآتية :-
-اذا استقال اكثر من نصف عدد اعضائه
-اذا لم يتم النصاب القانوني لانعقاده خلال خمسة واربعين يوما من تاريخ دعوته للانعقاد لدورته الانتخابية الاولى
-اذا لم يمنح المجلس الثقة لمجلس الوزراء لثلاث مرات متتالية
-اذا تم تغيير النظام الانتخابي للمجلس وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية ٦ اشهر فأقل
خامساً: اصدار قرارات لها قوة القانون بعد التشاور والاتفاق مع رئيس المجلس الوطني ومجلس الوزراء للاقليم وذلك عند تعرض اقليم كردستان ونظامه السياسي او الامن العام فيه او مؤسساته الدستورية لمخاطر داهمة وتهدد كيانه وتعذر اجتماع المجلس الوطني على ان تعرض تلك القرارات على المجلس الوطني للاقليم عند اول اجتماع له فان لم تعرض او عرضت ولم يقرها المجلس زالت عنها الصفة القانونية .
سادساً: العفو الخاص عن المحكومين .
سابعاً: المصادقة على احكام الاعدام او تخفيفها الى السجن المؤبد .
ثامناً: اعلان حالة الطوارئ بموجب قانون خاص .
تاسعاً: عدم السماح بادخال قوات مسلحة اتحادية الى الاقليم عند الاقتضاء الاّ بموافقة المجلس الوطني للاقليم .
عاشراً: اصدار مرسوم باستقالة مجلس الوزراء او الوزير عند سحب الثقة من اي منهما .
حادي عشر: اصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء او الوزير وتكليفهم للاستمرار بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة .
ثاني عشر: تعيين اصحاب الدرجات الخاصة بناء على ترشيح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء .
ثالث عشر: تعيين الحكام ورئيس وأعضاء الإدعاء العام بعد ترشيحهم من قبل مجلس قضاء الاقليم .
رابعة عشر: منح الرتب العسكرية لضباط القوات المسلحة للاقليم وقوى الامن الداخلي وطردهم وإحالتهم على التقاعد وفق القانون .
خامسة عشر: منح الأوسمة والأنواط بموجب القانون .

[1] وفقاً لنص المواد ٦٣-٦٨ من قانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ المعدل بقرار الرقم ٦ لسنة ٢٠٠٧ التعديل الثاني" عن