

الفصل الأول
ماهية القضاء الإداري
ونشأته

الفصل الأول

ماهية القضاء الإداري ونشأته

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

المبحث الأول – تعريف القضاء الإداري وأهميته

المبحث الثاني – نشأة القضاء الإداري وتكوينه

المبحث الأول

تعريف القضاء الإداري وتمييزه عن القضاء العادي

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

سوف أقوم بتقسيم المبحث الى مطلبين وهما :-

المطلب الأول - تعريف القضاء الإداري

المطلب الثاني - ما يميز القضاء الإداري عن القضاء العادي

المطلب الأول تعريف القضاء الإداري

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

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

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

ويعرف أيضاً بأنه القانون القضائي الذي غايته هي ضمان إحترام حقوق وحيات الأفراد المقررة في الدستور والقوانين وحمايتهم من أي تعسف أو إساءة لإستخدام السلطة من جانب الإدارة وأهميته تبرز في رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة والتحقق من إحترام مبدأ المشروعية وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون^(٤).

ويمكن تعريفه أيضاً بأنه القضاء الذي يقيم في معظم أحكامه التفرقة بين الإجراءات والتدابير الداخلية وبين الأعمال القانونية وخاصة اللوائح منها على أساس مايتولد عن العمل من آثار قانونية حيث يتولد عن اللوائح الصادرة عن الإدارة إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية في مجال إختصاصها^(٥).

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

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

(١) د. عبد الله طلبة، القضاء الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة دمشق، الطبعة الأولى، سوريا، ١٩٩٧، ص ٧١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٦، ص ٣٧٥.

(٣) د. عبدالله حداد، القانون الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مجلة القضاء الإداري المغربي، المغرب، ص ٤.

(٤) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، مطبوعات مطابع السعدني، مصر، ٢٠٠٨، ص ٨.

(٥) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٠، ص ١٠٥.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٦، ص ٥.

الخاصة المتمثلة بالأفراد في حقوقهم وحررياتهم، التي يجب أن لا تقيد إلا تحقيقاً للمصلحة العامة وفي حدود القانون^(١).

ويمكن تعريف القضاء الإداري أيضاً بأنه هيئة قضائية مستقلة تقوم بتقديم الفتاوى، وإعداد وصياغة التشريعات وتفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد قانونية متميزة (قواعد القانون العام)^(٢). ويعرف بأنه القضاء المختص بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارستها وظيفتها باعتبارها سلطة عامة^(٣).

ويعرفونه أيضاً بأنه دراسة للقواعد المتعلقة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويشمل بحث أسس التنظيم القضائي وبيان الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وتحديد قواعد اختصاصها والإجراءات التي تتبعها في نظر تلك المنازعات^(٤).

وعرف القضاء الإداري أيضاً بأنه هو قضاء متخصص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدرها الإدارات الحكومية^(٥).

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

ويعرف أيضاً بأنه جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء العادي تختص بالفصل في الدعاوى الإدارية التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها^(٧).

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

المطلب الثاني

تمييز القضاء الإداري عن القضاء العادي

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

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

(١) د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية- لجان التوفيق في المنازعات الإدارية، منشورات دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٠، ص ٩.

(٢) د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، منشورات جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٠، ص ٢٦.

(٣) د. خالد بن خليل الظاهر، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات المعهد العالي للقضاء، السعودية، ١٤٢٣ الهجري، ص ٢١.

(٤) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، منشورات دار النهضة العربية، ١٩٩٣، مصر، ص ٦.

(٥) غازي إبراهيم الجنابي - رئيس مجلس شوري الدولة سابقاً، القضاء الإداري في العراق، مجلة القضاء والتشريع، العراق، ٢٠١١، المتاح على شبكة الأنترنت في الموقع الإلكتروني <http://tqmag.net/body.asp> بتاريخ ٢٠١٣/٦/١٠.

(٦) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري طبقاً لقانون مجلس شوري في العراق وإقليم كردستان، منشورات دهبوك للطباعة، العراق، ٢٠٠٩، ص ٨.

(٧) د. محمد عبدالكريم العيسى، المحكمة الإدارية العليا في نظام ديوان المظالم السعودي - دراسة مقارنة، منشورات مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، السعودية، ٢٠١٢، ص ٢٠.

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

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

القسم الأول: الدور الخلاق

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

القسم الثاني: الدور الكاشف

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

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

٣- من ما يميز القضاء الإداري عن غيره السرعة في إنهاء وفصل الدعاوي، حيث يعتبر ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحياتهم واليسر في الإجراءات.

٤- بما أن المنازعات الإدارية تختلف عن المنازعات الفردية في طبيعتها مما يقتضي الفصل فيها وفقاً لقواعد ومبادئ مختلفة عن قواعد ومبادئ القانون الخاص نجد بأن القضاء الإداري يتميز بالتخصص في إيجاد هذه القواعد والمبادئ الإدارية^(٢).

٥- يختلف القضاء الإداري عن القضاء العادي بأن قواعده القانونية لا تنسم بالجمود، فهو الذي يخلقها وهو الذي يفسرها ويستبدلها بغيرها، وهوليس مجرد قضاء تطبيقي بل هو يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين المرافق العامة والأفراد.

٦- يتميز القضاء الإداري بأنه يحيط إحاطة تامة بأكبر قدر من الأحكام حتى تكون استنتاجاته أقرب إلى الصحة، وذلك لأنه وبحكم طبيعة الروابط التي يتصدى لها لا يتقيد دائماً بوضع قواعد عامة مجردة بقدر إهتمامه بإيجاد الحلول المناسبة^(٣).

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

٨- أن القضاء الإداري هو أكثر عرضة للمخاطر بحكم خصوصية المنازعة المعروضة عليه، فأمام القاضي الإداري يقف رئيس الدولة والوزير الأول والوزير والمدير المركزي (العام) والمحافظ أووالي وغيرهم من أصحاب النفوذ، وقد يتصدى القاضي الإداري لعمل الإدارة فيصرح إما بإلغاء قرار إداري بعد تنفيذه أو يصرح بحق المتضرر في الحصول على تعويض يلزم جهة الإدارة والمقصد العام هو تكريس مبدأ المشروعية وإقامة الدولة القانونية وحفظ الحقوق والحريات^(٤).

(١) عبيد النادر العصيمي، الدور الإنشائي للقاضي الإداري، السعودية، ٢٠١٠، المتاح على شبكة الأنترنت في الموقع الإلكتروني <http://www.alriyadh.com/> بتاريخ ٩/صفر/١٤٣١ الهجرية.

(٢) د. محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص ٨-١٢.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٧-٩.

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

- ٩- إن القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة يعتبر جزاءه (الجزاء الأكيد) لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامته ولتطبيقه والألتزام بحدود أحكامه، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحرريات الأفراد من جور وتعسف الإدارة.
- ١٠- القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة يحقق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة وهي مهمة تتطلب الالمام بالقانون الإداري وطبيعة المنازعة الإدارية والقدرة على التمييز بين علاقات القانون الخاص وعلاقات القانون العام، وهوما جعل للقانون العام النمو المتزايد يوماً بعد يوم حتى أصبحت معظم موضوعاته مستقلة تمام الاستقلال عن القانون الخاص^(١).
- ١١- تتميز أحكام القضاء الإداري بكونها حجة على الكافة على النقيض من أحكام القضاء العادي وهي ذات حجة نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفه مصدراً تفسيرياً.
- ١٢- يمثل القضاء الإداري الجانب العملي والتطبيقي للقانون الإداري الذي تعد دراسته مجالاً خصباً وميداناً فسيحاً للصراع المتطور بين السلطة والحرية والمعرفة الخالدة بين المصلحة العامة وحقوق الفرد، وتبعاً لذلك تزداد الأهمية العملية لوجود القضاة المتخصصين في المنازعات الإدارية خاصة بعد ازدياد تدخل الدول في كل الميادين التقليدية للنشاط الفردي ومضاعفة واتساع المرافق العامة وتشعب وتنوع وظائفها وتعقد روابط السلطة العامة بالجمهور، فتضاعفت كنتيجة حتمية لكل ذلك فرص الاحتكاك بين الإدارة والأفراد^(٢).
- ١٣- القضاء الإداري له وضع خاص ومتميز في مواجهة القانون والإدارة والأفراد، وهوما يتطلب أويستلزم تخصصه في الفصل في الدعاوى الإدارية واستقلاله عن جهة القضاء العادي وإعداده الإعداد القانوني الجيد حتى يقوم بالدور المهم الذي يوكل إليه^(٣).
- ١٤- للقضاء الإداري أهمية في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة وتقويم الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ الشرعية والخضوع لسلطات القانون من جهة أخرى^(٤).
- ١٥- ومن مبررات وجود قضاء إداري متخصص يساعد على تخفيف العبء عن المحاكم العادية، ويساهم في تسريع حل المنازعات بأقل فترة زمنية ممكنة بسبب سهولة الإجراءات، كما أن هناك مبررات تتصل بحماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحرريات العامة من تعسف الإدارة في استعمال السلطة وتفعيل عمل الإدارة وتحفيزها على الالتزام بتطبيق القانون^(٥).
- ١٦- القضاء الإداري يعمل على إستنباط المبادئ والنظريات التي تلائم العلاقات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، والتي لا مثيل لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض.
- ١٧- لا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، وإن كان له أن يقتبس من تلك القواعد ما يتلائم مع طبيعة القانون العام^(٦).

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

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

(٢) د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، المجلد الأول والثاني ط ٢، دار الهناء للطباعة، مصر، ص ١٦.

(٣) د. محمد علي سليمان، القضاء اليمني من عموم الولاية إلى التخصص في الرقابة على أعمال الإدارة، بحث منشور في أعمال المؤتمر السنوي الثامن لجامعة المنصورة، مصر، بلاسنة نشر، ص ١٥.

(٤) د. زكي محمد النجار، القضاء الإداري - دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية، منشورات الأزهر للطباعة، مصر، ١٩٩٦، ص ج.

(٥) د. رياض الزهيري، ضرورة تأسيس قضاء متخصص في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها في العراق، منشورات موقع السلطة القضائية العراقية، العدد الأول، العراق، ٢٠٠٨.

(٦) د. عبد الكريم العيسى، المصدر السابق، ص ٢٣-٢٤.

المبحث الثاني نشأة القضاء الإداري وتكوينه

بما أن القانون الإداري يعتبر الأساس الذي حل محل الأساس التاريخي القديم لنشأة القضاء الإداري وصار مبرراً لبقاء هذا النظام، وإن المنازعات الإدارية تحتاج إلى قضاة متخصصين ذوي القدرة والكفاءة لتطبيق القانون الإداري ومبادئه، مر القضاء الإداري في العالم بمراحل مختلفة بدأتها فرنسا نتيجة لظروف تاريخية وسياسية خاصة تمخضت عن تأسيس مجلس الدولة في بداية القرن التاسع عشر فوجد الأزواج القضائي والقانوني ومرت به مراحل عديدة في تنظيمه حتى الوقت الحاضر، وظل المجلس قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية حتى عام ١٩٥٣ عندما صدر المرسوم الفرنسي بتاريخ ٩/٣٠ وبمقتضاه إنتقل صفة قاض قانون العام في المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية الموزعة على الأقاليم، وأصبح مجلس الدولة الفرنسي بمثابة قاضي إستئناف^(١).

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

أما العراق في أول عهده كان يتبع أسلوباً مميزاً، فلم يأخذ بنظام القضاء المزوج كما فعلت فرنسا ومصر، بل أتبع أسلوباً يتمثل بأزدواجية القانون ووحدة القضاء، والذي بموجبه كان القضاء العادي يبسط سلطاته على جميع منازعات الدولة بموجب القانون المرقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧ وفي إقليم كردستان وبعد إقرار الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ تسنى لمواطني الإقليم الاحتكام إلى القضاء المزوج بين قضاء عادي وقضاء إداري.

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

المطلب الأول - نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتكوينه

المطلب الثاني - نشأة القضاء الإداري في مصر وتكوينه

المطلب الثالث- نشأة القضاء الإداري في العراق وتكوينه و نشأة القضاء الإداري في إقليم

كوردستان وتكوينه

المطلب الأول

نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتكوينه

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

الفرع الأول

تطور وتأسيس مجلس الدولة في فرنسا

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

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، المصدر السابق، ص ١٣١.

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

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

ومن أبرز ما قامت به هو قيامها برفض إجراءات التسجيل للقوانين الملكية على سبيل المثال مما سبب في عدم رضوخ الملك لموقف تلك البرلمانات وعدم الإذعان لأرادتها، والقيام بإجراءات مضادة لإتمام تلك القوانين والقرارات. وهكذا ساهمت تلك البرلمانات الى حد كبير في تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الحقبة من تاريخ فرنسا بما سلكته من مواقف متعسفة وتعميق شعور العداء بينها وبين رجال الإدارة والشعب الفرنسي مسبباً بذلك القيام بثورة سميت بالثورة الفرنسية للقضاء على ما أقرفته تلك البرلمانات من المساوئ بين أسباب أخرى للظلم الاجتماعي^(٢).

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

ولهذا سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية في فرنسا، وبطبيعة الحال كان هذا النظام لا يتفق مع العدالة نتيجة لمنع المحاكم العادية من النظر في المنازعات الإدارية من جهة، ولعدم إنشاء محاكم إدارية خاصة للفصل في المنازعات الإدارية من جهة أخرى مما أدى بجانب من رجال الفقه في القانون العام إلى القول بأن هذا النظام ولید لمبدأ الفصل بين السلطات المعتقد من قبل الثورة الفرنسية فطبقاً لوجهة نظر الأستاذ "ريفيرو" أن هذا المبدأ له وجهان، أولهما سلبي يتمثل في منع رجال القضاء من التدخل في شؤون رجال الإدارة مهما كان وإيجابياً متمثل في إنشاء مجلس الدولة الفرنسي بجوار المحاكم العادية بحلول السنة الثامنة للثورة الفرنسية، أو كما نادى به "مونتسكيو" بقوله إن المقصود من الفصل بين السلطات هو أن تستطيع كل سلطة وقف سلطة الأخرى ومنعها من الإستبداد والإعتداء على اختصاصاتها لحماية حقوق وحرية الأفراد، مع حصر مهمة الوظيفة القضائية في الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد وإقامة العدل في المجتمع^(٤).

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

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

(٢) Michel Lesage, Les interventions du legislature s' dans le fonctionnement de la justice, LGDJ, France, 1960, p. 26.

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

(٤) د. محمد فؤاد المهناء، دروس في القانون الإداري، الدار المصرية للطباعة، مصر، ١٩٥٦، ص ٣٣.

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

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

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

وأصبح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة قضائية حقيقية عرفت مرحلتها بمرحلة القضاء البات أو المفوض مادام أحكامه قد أصبحت نهائية وملزمة بمجرد صدورها دون الحاجة الى إقرارها والتصديق عليها من سلطة أخرى لإمكان نفاذها، ولم يقف المشرع الفرنسي في قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ عند حد تقرير القضاء المفوض لمجلس الدولة بل عمل أيضاً على إنشاء محكمة مختصة بالفصل في منازعات الاختصاص التي قد تنشور بين جهتي القضاء العادي والإداري وسميت بمحكمة تنازع الاختصاص، وبهذا أصبح مجلس الدولة الفرنسي هيئة قضائية حقيقية تقوم بفصل المنازعات الإدارية وإصدار أحكام لها من ناحية وبإعداد التشريع في ميدان الاختصاص القانوني للحكومة وإمداد خبرات الى الإدارة إذا ما طلبت منه من ناحية أخرى^(٣).

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

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

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

(١) د. فاروق احمد الخماس ، الرقابة على أعمال الإدارة، مطبوعات الحدياء - جامعة الموصل، العراق، ١٩٩٠، ص ٩٧-٩٨.

(٢) د. محمد الجبوري، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ١٩٩٨، ص ١٢.

(٣) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة، مطبوعات دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٨٢، ص ١٧٢.

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

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

وثانيها: القضاء المفوض مع إنهاء الإدارة القضائية بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٨٨٩ قضية "كادو" أنتقل الاختصاص العام في المنازعات الإدارية إلى مجلس الدولة، وأُعترف لمجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص بالنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية، إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك بينما في السابق لم يكن المجلس مختصاً إلا ببناء على نص فإن لم يكن هناك نص يعود الاختصاص إلى الوزراء^(١).

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

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

أولاً: رئيس مجلس الدولة : بأمر ٣١ مايو ١٩٤٥ في فصله الثالث تسند رئاسة المجلس إلى رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء، وبمقتضى مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣ في فصله ١٧ أسندت الرئاسة إلى الوزير الأول يمارسها نيابة عنه وزير العدل. إلا أن من مظاهر استقلال المجلس عن الحكومة في إصدار أحكامه نجد أن الوزير الأول أو وزير العدل لا يملكان حق المشاركة في المداولات الخاصة بالأحكام، وبالتالي تبقى رئاسة شكلية تفرضها شكليات المراسيم الرسمية وهذا لا يعني حرمان الوزراء من الحضور عندما ينظر في الاختصاصات الإدارية ومن حقهم أن يطلبوا من المجلس رأي المواطنين المتخصصين قصد تنويرهم ويبقى الرئيس الفعلي للمجلس هو نائب الرئيس^(٣).

ثانياً: نائب رئيس المجلس : يعتبر نائب الرئيس رئيساً فعلياً ويحتل أعلى وظائف الدولة^(٤).

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

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

- بلوغ سن ٣٠ على الأقل.

- وأقدمية ١٠ سنوات داخل الإدارة على الأقل.

(١) د. عبد القادر بابنة، الرقابة على النشاط الإداري، مطبوعات مطبعة فضالة، الطبعة الأولى، المغرب، ٢٠١٠، ص ٣٣.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق أعلاه، ص ١١٣.

(٣) عبد الكريم الطالب، التنظيم القضائي المغربي، منشورات المطبعة الوراقة الوطنية الداوديات، الطبعة الرابعة، المغرب، ٢٠١٢، ص ٦٥.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٢٥.

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

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

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

سادساً: المستشارون في الخدمة : وينقسمون الى:-

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

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

سابعاً: مفوضو الحكومة : على صعيد الهيئات القضائية هم أعضاء بمجلس الدولة يتم إختيارهم من بين نواب المجلس، وبالرغم من الاسم الذي يحملونه فإنهم لا يمثلون الحكومة باية صورة وإنما يمثلون القانون والعدالة، ويتميز عملهم بأهمية بالغة خلال تقديمهم المذكرات والخلاصات القانونية للقضايا قبل فصل الدعوى وماتتضمنه هذه الخلاصات من تحليل للوقائع والقانون وهي غير ملزمة لهيئة المحكمة. أما على صعيد الهيئات الإدارية للمجلس هم موظفون يمثلون إداراتهم أمام المجلس في القضايا المعروضة عليهم ولا يعدون جزءاً من مجلس الدولة، ولهذا يجب التمييز وعدم الخلط بين مفوضي الحكومة أمام القسم القضائي وأمام القسم الإداري للفتوى والتشريع^(٣).

الفرع الثاني التكوين الحالي لمجلس الدولة الفرنسي

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

أولاً: القسم الإداري للفتوى والتشريع- من أقسام مجلس الدولة الفرنسي المختص بإصدار الفتاوى في المسائل التي تعرض عليه من جانب الجهات الإدارية المختلفة ليبين لها حكم القانون، كما يتولى القسم إعداد وصياغة التشريعات التي تقوم الحكومة بعرضها عليه وفقاً للمادة الثامنة والثلاثون من الدستور الخامس للجمهورية الفرنسية سنة ١٩٥٨، ويتكون القسم من أربع إدارات تمثل (الشؤون المالية، الأشغال العامة، الشؤون الداخلية والشؤون الاجتماعية)^(٤). وتم إضافة قسم خامس بمرسوم عام ١٩٨٥ بإسم "قسم التقارير والدراسات"^(٥).

(١) عبد الكريم الطالب، المصدر السابق أعلاه، ص ٦٦.

(٢) د. خالد بن خليل الطاهر، المصدر السابق، ص ٣٣.

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

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٧٩.

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

ثانياً: القسم القضائي- وهو القسم الثاني لمجلس الدولة الفرنسي الذي يتكون من رئيس ومساعين ورؤساء الأقسام القضائية الفرعية وعدد من المستشارين العاديين والنواب ومنوبين، وينقسم الى عشرة أقسام فرعية، يقوم كل منها بفصل الدعاوى المعروضة عليه وتحال فيها الدعاوى الخاصة التي من شأنها تقرير أحد المبادئ القانونية إلى الجمعية العمومية للقسم القضائي ولهذا يكون مجلس الدولة بمثابة محكمة النقض بالنسبة للقضاء الإداري تراقب سلامة تطبيق القانون، يجوز الطعن بالنقض أمامه في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الإستئنافية، وبعض هيئات القضاء الإداري إستئنافية بنصوص خاصة. وفي أحوال أخرى يعتبر كمحكمة إستئناف يبحث الوقائع والقانون حيث تستأنف أمامه أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بتقدير المشروعية والانتخابات المحلية، وبعد كذلك محكمة أول وآخر درجة بالنسبة لبعض المسائل وفقاً لمرسوم ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٥٣ ومراسيم سنة ١٩٦٣ ومرسوم المرقم ٧٩٣ لسنة ١٩٧٥^(١).

• المحاكم الإدارية :

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

وتتملك المحاكم الإدارية بالإضافة إلى اختصاصها القضائي اختصاصاً استشارياً يتمثل بإصدار المشورة في المسائل المعروضة عليها من الإدارة في نطاق الحدود الإقليمية للمحكمة وهو اختصاص ثانوي إذا ما قيس باختصاصها القضائي.

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

• المحاكم الإدارية الاستئنافية:

بالرغم من إنشاء المحاكم الإدارية سنة ١٩٥٣ واختصاصها العام بالفصل في أغلب المنازعات الإدارية، فإن العبء الواقع على عاتق مجلس الدولة كقاضي إستئناف ظل ثقيلاً إذ تراكمت أمامه القضايا سواء باعتباره محكمة أول وأخر درجة أو محكمة استئناف أو محكمة نقض لبعض الهيئات المحددة بنص خاص، ومن أهمها محكمة المحاسبات وهذا ما أدى إلى التأخير في نظر القضايا وإصدار الأحكام بشأنها. ولهذا تدخل المشرع الفرنسي في سنة ١٩٨٧ بقانون إصلاح القضاء الإداري الفرنسي بتاريخ ١٢/٣١ الذي حدد معيار توزيع الاختصاص الإستئنافي عن أحكام المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الإستئنافية، حتى أصبحت هذه المحاكم بناءً على تعديلات تشريعية لاحقة هي ذات اختصاص إستئنافي عام مع اختصاص إستئنافي صار محدوداً لمجلس الدولة مع ملاحظة إعتبار مجلس الدولة صاحب القيادة العليا في رقابة أحكام هذه المحاكم الإدارية الإستئنافية بوصفه "مجلس الدولة" كقاضي نقض في أحكامها^(٣).

(١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩.

(٢) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشورات دار الجامعة الجديد، مصر، بلا سنة النشر، ص ٢٤٧.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية. المصدر السابق، ص ٣٣ وما بعدها.

و المحاكم الإدارية الإستئنافية تتكون من خمس محاكم موزعة على أنحاء البلاد لكي يطعن أمامها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية^(١)، ثم أضيفت إليها ثلاثة محاكم أخرى بمراسيم خاصة في سنة ١٩٩٧ بتاريخ ٩ مايو وفي سنة ١٩٩٨ بمرسوم ١٥ من فبراير حتى صارت عدد المحاكم الإستئنافية ثمانية محاكم^(٢).

ويمتاز القضاء الإداري في فرنسا بالاختصاصات التالية :-

أولاً- الاختصاصات الإستشارية

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

- أ. بصفة إجبارية إذ تلزم الحكومة باستشارته عند إصدارها للقرارات التنظيمية وكذلك عند إصدارها المراسيم الإدارية المعروفة باسم الأوامر طبقاً للفصل ٣٨ من دستور ١٩٥٨ .
- ب. وبصفة اختيارية في الحالات الأخرى بناءً على رغبة الجهة طالبة المشورة .
- ج. كذلك يجوز للمجلس أن يتدخل بنفسه لإبداء رأيه لإثارة انتباه السلطات العمومية إلي الإصلاحات الواجب مراعاتها في المجالات التشريعية والتنظيمية والإدارية التي يراها مطابقة للمصلحة العامة وبصدر قانون عام ١٩٦٣ أصبح من الواجب على المجلس أن يقدم تقريراً سنوياً للحكومة بشأن الإصلاحات التي يراها ضرورية .

ثانياً- الاختصاصات القضائية

إذا كان الإفتاء هو الغرض الأساس الذي أنشئ مجلس الدولة من أجله، فقد أضحي الاختصاص القضائي يحتل الجانب المهم من دوره لأن مجلس الدولة يمثل أعلى درجات القضاء الإداري في فرنسا بوصفه محكمة أول وآخر درجة ومحكمة استئناف أو محكمة نقض.

أ- مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة :

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

- الدعاوي المتعلقة بإلغاء القرارات التنظيمية والفردية الصادرة بشكل مراسيم، وإلغاء قرارات الوزراء بسبب تجاوز السلطة .
- المنازعات المتعلقة بالموظفين المعيّنين بمراسيم فيما يتعلق بوظائفهم .
- الدعاوي المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي يمتد نطاق تنفيذها إلي حدود أكثر من محكمة إدارية واحدة.

- المنازعات الإدارية التي تقع في مناطق لا تدخل في اختصاص محاكم إدارية .
- الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من المجالس القومية لنقابات المهن الحرة في مجال

(١) د.صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، ليبيا، ١٩٧٤، ص ١١٦.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية، المصدر السابق، ص ١٣٥.

التأديب وفقاً لمرسوم ٢٦ أغسطس سنة ١٩٧٥^(١).

- النصوص المضافة المحدودة، الذي يختص فيها مجلس الدولة قضائياً كأول وأخر درجة مثل (تعويض الأضرار التي تسببها السفن الفرنسية العاملة بالطاقة النووية والمنازعات المتعلقة بإختبار بعض الشخصيات العامة والمنازعة في بعض القرارات الصادرة من هيئات خاصة تمارس بعض الأنشطة العامة والمنازعات العارضة الفرعية بتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية التي تدخل بصفة أصلية في الإختصاص المانع لمجلس الدولة)^(٢).

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

يقوم المجلس بالنظر بصفته درجة ثانية في التقاضي في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية طبقاً للمعيار الذي وضعه قانون إصلاح القضاء الإداري بتاريخ ٣١ ديسمبر ١٩٨٧، كما هي الحال في الطعون الإستئنافية في مجال دعاوي إلغاء القرارات اللأحوية والطعون الإستئنافية في طلبات تفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية عموماً والطعون الإستئنافية في منازعات الإنتخابات المحلية والطعون في أحكام مجالس المستعمرات الخاصة والغنائم وهيئات تعويض اضرار الحرب بطريقة إستئنافية، مع ملاحظة وذكر التغيير الحاصل بقانون سنة ١٩٩٥ بتاريخ ٨ فبراير والذي قضى بإختصاص المحاكم الإدارية الإستئنافية في دعاوي إلغاء القرارات اللأحوية.

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

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

المطلب الثاني

نشأة القضاء الإداري في مصر وتكوينه

لا يمكن فصل تاريخ مصر عما عليه الحال بالنسبة للدول الإسلامية في مختلف عصورها حيث كان قضاء المظالم هو السائد خلال الحقبة الممتدة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب الى مرحلة الإحتلال الانجليزي لمصر وإعلان الحماية البريطانية عليها مروراً بمرحلة المحاكم المختلطة عام ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية عام ١٨٨٣ الى إقرار قانون مجلس الدولة^(٥). ومن المعروف أن مصر تعتبر أقدم الدول العربية في تطبيق النظام القضائي المزدوج، والذي يتميز بوجود جهتين قضائيتين متقابلتين، إحداها تفصل في المنازعات العادية والأخرى تفصل في المنازعات الإدارية.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء إلغاء، الكتاب الأول، منشورات دار الفكر العربي، ١٩٦٧، مصر، ص ٦٨ - ٧٥.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق أعلاه، ص ٧٧-٧٩.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الإستئنافية، المصدر السابق، ص ١٣٠ - ١٥٢.

(٥) د. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشورات دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٩٢.

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

الذي بمقتضاه اتسعت الإختصاصات القضائية للمجلس، إلى أن جاء قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ليعلن بوضوح مبدأ استقلال القضاء الإداري وأنه قد أصبح قاضي القانون العام في مجال المنازعات الإدارية كافة تطبيقاً لدستور ١٩٧١^(١).

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

ويتكون أعضاء مجلس الدولة في مصروفها لما نصت عليه المادة الثانية في الفقرة الثانية منها من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ "من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس، والوكلاء والمستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا".

ويشترط أن تتوافر فيهم مايلي^(٣):-

- ١- أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.
- ٢- أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق المصرية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وان ينجح في إمتحان المعادلة طبقاً للقانون.
- ٣- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
- ٤- ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مغل بالشرف ولو كان رد إليه اعتباره.
- ٥- أن يكون حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان للتعيين في وظيفة مندوب.
- ٦- ألا يكون متزوجاً من أجنبية، ومع ذلك يجوز الإعفاء من هذا الشرط بإذن من رئيس الجمهورية إذا كان متزوجاً بمن تنتمي جنسيتها إلى أحد البلاد العربية ، الذي حكم بعدم دستوريته لمخالفته للحرية الشخصية التي كفلها الدستور في مصر.
- ٧- ألا يقل عمر من يعين مستشاراً عن ثمان وثلاثون سنة ولا يقل عمر من يعين مندوباً عن سن تسع عشرة سنة.

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

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

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، المصدر السابق ، ص ١٥٥-١٥٦ و د. انور احمد رسلان، الوسيط في القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٢٧.

(٢) د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام – القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧، ص ١٨٣-١٨٤.

(٣) المادة ٧٣ من قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ و د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٣٣.

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

ثانياً: نواب رئيس مجلس الدولة : أستخدم هذا المنصب بموجب القانون المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وأحتفظ به القانون الحالي إذ تنص المادة الأولى منه على أن يعين نواب الرئيس بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح الجمعية العمومية للمجلس وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية. وقد نص القانون على المناصب التي يشغلها نواب الرئيس في محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة المفوضين والمحاكم التأديبية ورئيس لأدارة التفتيش الفني^(٢)، وما أضيف عليها وفقاً لقانون الجديد في المواد (٦٥، ٦٢، ٦٠)^(٣).

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

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

فأنه في الحقيقة قد اشترط أن يكون هؤلاء المعينون من الحقوقيين الذي يشتغلون بالقضاء او المحاماة او بتدريس القانون في الجامعات.

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

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

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

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري، مكتبة الاسكندرية، مصر، ٢٠٠١، ص ٣٠٧-٣٠٨.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة، منشورات جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٨٢، ص ٥٤.

(٣) قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالرقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٤٤-١٤٧.

(٥) د. مازن ليلو راضي، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، المصدر السابق، ص ٧١.

ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهم الوظيفة أوفقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية أحيل إلي المعاش أو نقل إلي وظيفة معادلة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب^(١).

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

• أولاً: القسم القضائي

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

وقد الغيت بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ لتحل محلها المحاكم الإدارية على أن تشكل في كل وزارة محكمة إدارية من أعضاء مجلس الدولة وفق درجاتهم الوظيفية التي هي لا تقل عن الدرجة الثانية لتصبح تشكياً قضائياً خالصاً ويكون الحكم الصادر منه قابلاً للاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ الحكم لصاحبها، وقد أستمّر هذا الوضع الى سنة ١٩٥٥ حين صدر القانون رقم ١٦٥ المنشيء للمحكمة الإدارية العليا بجانب محكمتي القضاء الإداري والمحاكم الإدارية.

كما أستحدثت هيئة مفوضي الدولة وكانت لها الحق في الطعن أمام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في حالات معينة، وبعدها شكلت المحاكم التأديبية لتحل محل مجالس التأديب وعلى هذا النحو أصبح القسم القضائي لمجلس الدولة وفقاً للمادة الثالثة من قانون مجلس الدولة الحالي المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ مكوناً من^(٢):

١- المحكمة الإدارية العليا

٢- محكمة القضاء الإداري

٣- المحاكم الإدارية

٤- المحاكم التأديبية

٥- هيئة مفوضي الدولة

سوف نتناولها تباعاً وبالشكل الاتي -

أولاً: المحكمة الإدارية العليا

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

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

(٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المصدر السابق أعلاه، ص ١٧١. ود. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٤٨. ود. محمدانس قاسم جعفر، المصدر السابق، ص ١٨٦-١٨٨. ود. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص ١٧٦.

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

كذلك يختلف نظام الطعن أمامها عن الطعن أمام محكمة القضاء الإداري من الناحيتين الإجرائية والموضوعية. ونظراً لكثرة دوائر المحكمة الإدارية العليا فقد يصدر بعضها أحكاماً تخالف ما صدر عن البعض الآخر أو يرى العدول عن مبدأ قانوني قرره المحكمة من قبل، ولأجل منع هذه التضارب في الأحكام قضت المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ بأن يتعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي مؤلفة من إحدى عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة وتصدر أحكامها بأغلبية الأصوات أي سبعة أعضاء على الأقل بهدف توحيد مبادئ المحكمة الإدارية العليا في المنازعات الإدارية^(١). ولا يقتصر دور المحكمة الإدارية العليا على رقابة تطبيق القانون فقط كما هي الحال عليه في محكمة النقض، بل تمتد ولايتها إلى الوقائع أيضاً، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة القضاء الإداري ودوره في رقابة مشروعية أعمال الإدارة، وأن دور ونشاط المحكمة الإدارية العليا لا يختلف في طبيعته عن نشاط بقية محاكم مجلس الدولة وإنما يختلف عنها في المرتبة فقط نظراً لمكانة هذه المحكمة التي تحتل قمة درجات القضاء الإداري في مصر^(٢).

ثانياً: محكمة القضاء الإداري

تعتبر محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية عدا ماتختص به محاكم مجلس الدولة الأخرى، كما تعبر محكمة إستئناف عن أحكام المحاكم الإدارية و تنص المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة على أن " يكون مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر المحكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس أن تعقد جلساتها في المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها"^(٣).

ثالثاً: المحاكم الإدارية

عندما عجزت محكمة القضاء الإداري عن مواجهة القضايا الكثيرة المترامية أمامها أنشأ المشرع لجاناً إدارية ذات اختصاص قضائي سميت باللجان القضائية^(٤) للنظر في منازعات الموظفين للتخفيف على محكمة القضاء الإداري.

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

(١) د. مصطفى أبوزيد فهمي، المصدر السابق، ص ٦٠-٦١.

(٢) د. عبد العزيز خليل إبراهيم، الطعن بالنقض والطعن أمام محكمة الإدارية العليا، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، ١٩٦٩، ص ٤١. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - مبادئ المشروع، المصدر السابق، ص ٣٧٦ وما بعدها.

(٣) د. محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص ١٩٧.

(٤) مرسوم القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ المادة الأولى "نصت على أن تنشأ في كل وزارة لجنة قضائية تشكل من مستشار الرأي لهذه الوزارة رئيساً وعضوية نائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان الموظفين لاتقل درجته عن الدرجة الثانية يعينه رئيس الديوان".

لهذه المحاكم الذي يقوم بمعاونة الرئيس في هذا الشأن.

وقد أجاز القانون أيضاً وبقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم إدارية أخرى في المحافظات، وتكون قرارات الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية نافذة بعد التصديق عليها من قبل رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي نائب رئيس المجلس المختص لهذه المحاكم، وتدعى الجمعية للإنعقاد بناءً على طلب رئيس مجلس الدولة أو نائب رئيس المجلس المختص بشؤون هذه المحاكم ولا يكون إنعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها^(١).

رابعاً: المحاكم التأديبية

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

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

وهناك نوعان من المحاكم التأديبية، أولهما للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومقرها القاهرة أو الإسكندرية وثانيهما للعاملين من مستويات الأولى والثانية والثالثة وفقاً لأحكام قانون العاملين بالدولة ويجوز إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويكون للمحاكم التأديبية نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس المجلس في تنظيم هذه المحاكم والقيام بجميع شئونها ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الإدعاء أمام هذه المحاكم وتكون أحكامها نهائية ويطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، وتجتمع المحاكم التأديبية بهيئة جمعية عمومية مؤلفة من جميع أعضائها للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين دوائرها، وقرارات الجمعية العمومية تكون بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجحان يكون للجانب الذي فيه الرئيس ولا تختلف جمعية العمومية للمحاكم التأديبية عن الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية وقراراتها تكون نافذة بعد تصديق رئيس مجلس الدولة عليها^(٢).

خامساً: هيئة مفوضي الدولة

نظام مفوض الدولة في مصر يعد تطويراً لنظام المستشار المقرر في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة في المواد (٤٥، ٤٢) منه، فالاستشار المقرر يعتبر الصورة الأولى للمفوض حيث أقتصر عمله على جزء من المهام التي إسندت الى المفوض فيما بعد وهي كتابة تقرير قانوني عن الدعوى إذا كان يقتصر تقرير المستشار المقرر عن بيان الوقائع دون إبداء الرأي القانوني في الدعوى^(٣).

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

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

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيا، المصدر السابق، ص ٢٤٥-٢٤٨.

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

على الأقل^(١).

وعلى الرغم من أن تسمية المفوض بأنه مفوض الدولة فهو لا يمثل الحكومة وتتعلق وظيفته بالدفاع عن القانون والسعي لتحقيق المصلحة العامة وفقاً لقناعاته الشخصية^(٢).

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

كما تملك هيئة المفوضين الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ويعد حضور ممثل هيئة مفوضي الدولة ضرورياً لصحة جلسات محاكم مجلس الدولة باستثناء المحاكم التأديبية ولهذا يعتبر باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة الإدارية دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة العلنية^(٣).

• ثانياً - قسما الفتوى والتشريع

لا يقتصر وظيفة مجلس الدولة المصري على ولاية القضاء والحكم في النزاع الإداري بل يكون للمجلس أيضاً وظيفة إدارية وأخرى تشريعية، وإن كانا يتصفان بصفة إستشارية. إلا أن المجلس استطاع بواسطتها أن يقوم بدور كبير في تطوير الإدارة وتنظيمها، ولهذا سوف ابحثهما بإيجاز وبالشكل الآتي:-

■ قسم الفتوى - يرأسه أحد نواب رئيس مجلس الدولة، ويتكون قسم الفتوى من مجموعة إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، وتشكل كل إدارة بقرار من الجمعية العمومية للمجلس ويحدد إختصاصات دوائرها ويرأس كل إدارة مستشار مساعد وفقاً لمادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة، ويجوز أن يندب مستشارون مساعدون من قسم الفتوى للعمل كمفوضين لمجلس الدولة لدى رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة بناءً على طلباتهم، والهدف منها الاستعانة بأعضاء مجلس الدولة في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية، وقد خوله قانون مجلس الدولة مجموعة من الأختصاصات جماعية وخاصة برئاسة إدارة الفتوى.

■ قسم التشريع - يرأسه أحد نواب رئيس المجلس، ويتكون من عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبين، ويرأس نائب رئيس المجلس جلسة الإنعقاد وفي حالة تغيبه يتولى الرئاسة أقدم مستشاري القسم. كما يجب دعوة رئيس إدارة الفتوى عند النظر في التشريعات الخاصة بإدارة الفتوى ويكون له صوت محدود وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ويتميز القسم بأختصاصات خولها القانون وتدور حول صياغة مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية الهامة. وتتكون الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع من نائب رئيس المجلس رئيساً وعضويته نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى^(٤).

المطلب الثالث

نشأة القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان وتكوينه

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

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، نظام القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠١، ص ١٤٥، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - مبدأ المشروعات، المصدر السابق، ص ١٨٢-١٨٣.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٠، ص ١٢٥.

(٣) د. داود الباز، القضاء الإداري، منشورات دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٥، ص ٢٥٤.

(٤) د. السيد خليل هبكل، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، مصر، ١٩٩٧، ص ١٩٦-٢٠٠.

السلطة او على خطأ في تطبيق القانون او غير ذلك من الاسباب التي تجيز الطعن فيها وشكل ذلك فراغاً في فرع من فروع السلطة القضائية، إذ لابد من وجود قضاء إداري متخصص يؤمن النظر في الدعاوى التي ترفع على الهيئات والموظفين الإداريين في السلطة التنفيذية للتظلم من الاوامر والقرارات الصادرة عنها اذا تضمنت خرقاً للقانون او تعسفاً باستعمال السلطة.

ورغم أن القضاء العادي تولى هذه المهمة في جانب من نشاطه القضائي إلا أن ذلك لم يكن بديلاً للقضاء الإداري، ذلك إن القضاء الإداري ذو طبيعة خاصة يتسم بالمرونة ويذهب الى الاجتهاد في كثير من الاحيان والى السوابق القضائية في الحالات المماثلة لعدم وجود قانون إداري مقنن في كثير من الامور الذي يعرض على القضاء الإداري كما هو في القضاء العادي الذي يعتمد في النواحي الموضوعية على مواد القانون المدني وتقرعاته، لذا كانت الجهود حثيثة لايجاد قضاء إداري في العراق وبالشكل الذي يحقق الهدف من وجوده، كما هي الحال في الدول المتقدمة التي عرفت مثل هذا القضاء ليكون ملاذاً وعوناً لمن صدر ضده قرار أو أمر إداري تعسفت أو أخطأت الإدارة في إصداره، حيث إتبع العراق في أول عهد تنظيمها القضائي أسلوباً متميزاً فلم يأخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا ومصر بل اتبع أسلوباً يتمثل في ازدواجية القانون ووحدة القضاء، والذي بموجبه كان القضاء العادي ييسط سلطانه على جميع المنازعات في الدولة وبغض النظر عن أطرافها سواء كانوا من الأفراد العاديين أم جهة من الجهات الإدارية، إلا أنه عدلت عن هذا التوجه منذ صدور قانون مجلس شوري الدولة وتحديدًا في تعديله الثاني بالقانون الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ حيث أصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج. وعليه سوف أقسم المطلب الي :-

الفرع الأول - نشأة وتكوين القضاء الإداري في العراق الفرع الثاني - نشأة وتكوين القضاء الإداري في إقليم كردستان

الفرع الأول

نشأة وتكوين القضاء الإداري في العراق

كان معروفاً سابقاً بأن العراق من دول القضاء الموحد وكان للقضاء العادي الولاية العامة في النظر في جميع المنازعات سواء كانت إدارية أو غير ذلك، وبدأ تنظيم القضاء الإداري في العراق بصور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٠ لسنة ١٩٧٩، انشأ لأول مرة قضاء إدارياً مستقلاً إلى جانب القضاء العادي وبات العراق يتبع النظام القضائي المزدوج مثل مثيلتها من الدول المتقدمة في فرنسا ومصر مع إختلاف في ذكر الصلاحيات للقضاء الإداري على سبيل الحصر فقط في العراق.

أما قبل هذا التاريخ فقد عرف العراق بموجب القانون ١٤٠ ما يسمى بالمحاكم الإدارية وهي محاكم تختص بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصرف النظر عن كون المنازعة ذات طبيعة إدارية أو مدنية لذلك كانت جزءاً من القضاء العادي، وقد تم الغاء هذه المحاكم بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٨٩، كما عرف قضاء مجلس الانضباط العام الذي يتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الموظف والدولة إستناداً إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠. وإذ ذهب البعض إلى أن العراق قد أخذ بنظام القضاء المزدوج قبل عام ١٩٨٩ بالإستناد إلى إختصاص مجلس الانضباط العام، فإن المستقر لدى غالبية الفقهاء أن النظام القضائي المزدوج لم يظهر إلا بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة عام ١٩٨٩ والمتضمن إنشاء محكمة القضاء الإداري إلى جانب مجلس الانضباط العام^(١).

تنظيم مجلس شوري الدولة

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

(١) علي سعد عمران، القضاء الإداري، رسالة ماجستير، منشورات جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٨، ص ١١٠.

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

يتألف أعضاء مجلس الشورى الدولة في العراق من:-

■ رئيس مجلس شورى الدولة / لمجلس شورى الدولة في العراق رئيس خاص به بخلاف فرنسا الذي يكون رئيس مجلس الدولة فيه من الناحية القانونية رئيس الوزراء، مشابهاً للنموذج المصري ويعين بمرسوم جمهوري، وتعيينه لايتوقف على ترشيح أو إقتراح من وزير العدل، ويمارس اختصاصات تتصل بالإشراف والرقابة والتنسيق بين الهيئات المختلفة للمجلس، ويتولى رئاسة الهيئات الأخرى لأقسام مجلس شورى الدولة كما يعود له أمراً حالة مشروعات القوانين والقضايا المعروضة على المجلس، كما يتولى إحالة ما ينجزه من مشاريع قوانين الى الهيئة العامة لمناقشتها.

■ نواب رئيس مجلس شورى الدولة / للرئيس نائبان بدرجة مستشار يتم تعيينهما بمرسوم جمهوري أحدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى وثانيهما لشؤون القضاء الإداري وفقاً للتعديل الخامس في سنة ٢٠١٣ للقانون الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، ويتولى أقدماهما رئاسة الهيئة العامة في غياب الرئيس، ويجوز أن يتولى أحدهما رئاسة الهيئة الموسعة ورئاسة مجلس الانضباط ^(٢).

■ المستشارون والمستشارون المساعدون / حدد القانون ^(٣)، عدد المستشارين بما لا يقل عن اثني عشرة مستشاراً والذي عدل بقانون ^(٤)، وأصبح عددهم خمسون مستشاراً وهم فئتان :-

المستشارون على الملاك الوظيفي يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري ويحملون شهادة بكوريوس في القانون بشرط أن يكونوا من الممارسين الفعليين بعد التخرج ولمدة لا تقل عن ثمانية عشر سنة في المحاماة أو في وظائف قضائية أو قانونية في دوائر الدولة، وست عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير، وأربع عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون. ويجوز ترقية المستشار المساعد الى درجة مستشار بعد مضي ثلاث سنوات في الوظيفة وذلك بناءً على توصية هيئة الرئاسة إلى وزير العدل أو برفعها الى ديوان الرئاسة لأستصدار مرسوم جمهوري بذلك.

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

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

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

(٢) دنجيب خلف أحمد، القضاء الإداري في العراق، منشورات جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠٠٩، ص ٨٤.

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

(٤) قانون الرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي .

و يتكون مجلس شورى الدولة العراقي من الأقسام التالية كما هو في فرنسا ومصر لكن بعنوانين مختلفة وبالشكل التالي :-

■ أولاً : الهيئة العامة

وتتألف من الرئيس ونائبيه والمستشارين وتعد جلساته برئاسة الرئيس، وعند غيابه اقدم نائبيه، ويحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت. وتختص الهيئة العامة كأعلى هيئة في المجلس بالعمل على توحيد المبادئ والاحكام واستقرارها فيما يختص به المجلس في مجال التقنين وابداء الرأي في المسائل القانونية، كما كانت تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام، لكن بصور قانون المحكمة الاتحادية العليا اصبح الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات محكمة القضاء الإداري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وتتخذ الهيئة العامة قراراتها بأغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس^(١).

■ ثانياً : هيئة الرئاسة

تتألف هيئة الرئاسة من الرئيس ونائبيه، ورؤساء الهيئات المتخصصة، وتقدم هيئة الرئاسة كل ستة اشهر وكلما رات ذلك الى ديوان الرئاسة تقريراً متضمناً ما اظهرته الاحكام والبحوث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او حالات اساءة استعمال السلطة من اي جهة من جهات الإدارة او مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها^(٢).

■ ثالثاً: الهيئات المتخصصة

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

وتخضع ما تنجزه الهيئة في مجال التقنين للمراجعة النهائية من الهيئة العامة، اما المشورة القانونية فيخضع راياها لمصادقة رئيس المجلس او الهيئة العامة ، وللرئيس ان يعترض على راي الهيئة المتخصصة ويحيله الى الهيئة الموسعة^(٣).

■ رابعاً : الهيئة الموسعة

وهي هيئة مؤقتة تتكون كلما اقتضت الحاجة، وتتألف من هئتين متخصصتين يعينهما الرئيس وتعد برئاسة احد نائبيه ويحضر اجتماعها المستشارون المساعدون ويشتركون في النقاش دون حق التصويت. وتجتمع هذه الهيئة عندما لا يتفق رئيس المجلس والهيئة المتخصصة على راي واحد في غير مشروعات القوانين، فعند اذن تجتمع الهيئة المتخصصة برئاسة رئيس المجلس لبحث الموضوع ثانية فاذا صدر القرار بالاتفاق اصبح نهائياً، اما اذا لم يتم الاتفاق على راي موحد فالرئيس امام خياران وهما إما أن يحيل الموضوع الى الهيئة العامة أو الى هيئة تشكل من الهيئة المتخصصة ذات العلاقة وهيئة اخرى يعينها الرئيس من بين الهيئات المتخصصة الاخرى وتسمى هاتان الهيئتان (الهيئة الموسعة) وتصدر قراراً نهائياً بالاتفاق او بالأكثرية اما اذا تساوت الاصوات فيرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس^(٤).

(١) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري - قانون مجلس الدولة وتعديلاته، المصدر السابق، ص ٩٦-٩٧.

(٢) اسماعيل نجم الدين نامق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وافاق تطورها في اقليم كردستان، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٠٧، ص ٦٩.

(٣) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية - المجلد التاسع، منشورات جامعة بغداد، العراق، ١٩٩٠، ص ١١٩.

(٤) إسراء كريم الطالباي، الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٠.

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

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

وتتكون محاكم قضاء الموظفين أو (مجلس الإنضباط العام) من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل على ان يكون رئيس المجلس من بين قضاة محكمة التمييز او المستشارين في مجلس شوري الدولة او من قضاة الصنف الاول وان يكون العضوان من قضاة الصنف الثاني في الاقل والمشرفين العدليين والمستشارين المساعدين والمدراء العامين في وزارة العدل^(١).

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

ويجوز أن تشكل لها محاكم في مناطق (الشمال والفرات الأوسط والجنوب) وفي مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بإقتراح من هيئة الرئاسة باستثناء إقليم كردستان، وتختص محاكم قضاء الموظفين ب :

- ١- النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها.
- ٢- النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

■ سادساً: محاكم القضاء الإداري

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

(١) د.مازن ليلو راضي، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، المصدر السابق، ص ٨٣.

يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنف القضاة او من المستشارين المساعدين في مجلس شوري الدولة بناءً على إقتراح من قبل هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة ونشرها في جريدة الرسمية.

ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول أو الثاني الى محكمة القضاء الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شوري الدولة، وتمارس محاكم القضاء الإداري مهمة النظر في صحة القرارات الإدارية إلغاءً وتعويضاً ويكون قرار المحكمة خاضعاً للطعن فيه لدى المحكمة الاتحادية العليا^(١).

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

■ سابعاً: المحكمة الإدارية العليا

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

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

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

٣- النزاع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم انفسهم أو كان احدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر^(٢).

■ ثامناً: هيئة النزاع أو (هيئة تعيين المرجع)

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

■ تاسعاً: سكرتير المجلس

نص القانون على تعيين سكرتير عام للمجلس حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل يرتبط برئيس المجلس ويعاونه عدد من الموظفين^(٤). ثم ألغيت هذه المادة بنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ واصبح النص كالآتي :-

- للمجلس سكرتير عام لا تقل درجته عن الدرجة الأولى حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون يرتبط برئيس المجلس ويعاونه عدد من الموظفين ويتولى ما يأتي:-

أ - تنظيم مراسلات المجلس.

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

ج - الاشراف على تنظيم وتبويب قرارات المجلس.

(١) القاضي قاسم حسن عبودي، أشكال القضاء الاتحادي، منشورات مجلة العلوم القضائية، العراق، ٢٠٠٨، ص ١٥ . وماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق - دراسة مقارنة، رسالة ماجستيرمقدم الى جامعة النهرين، العراق، ص ٧٢.

(٢) صباح صادق جعفر الأنباري، قانون مجلس شوري الدولة الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، منشورات موسوعة القوانين العراقية، الطبعة الثانية، العراق، ٢٠١٣، ص ٣٣-٣٤.

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٢٨.

(٤) قانون مجلس شوري الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٣).

د - تهيئة اوليات القضايا المعروضة على الهيئة العامة ويكون مقررأ لها.

الفرع الثاني

نشأة وتكوين القضاء الإداري في إقليم كردستان

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

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

وبعد صدور قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ سار المشرع في إقليم كردستان على نهج المشرع الفرنسي والمصري متبعاً نظام قضاء المزدوج ليتسنى لمواطني الإقليم الاحتكام الى القضاء الإداري والطعن لديها في القرارات الصادرة بحقهم للمحافظة على مبدأ سيادة القانون أوالمشروعية^(٢).

-تنظيم مجلس الشوري لإقليم كردستان-

حدد القانون كيفية تنظيم مجلس الشوري في الإقليم ومن أجل التعرف بشكل واضح على مجلس شوري في الإقليم سنتناوله في أعضائه وتكوينه، فقد حددت المادة الثانية من القانون الرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ أعضاء مجلس شوري لإقليم كردستان من مايلى :-

■ رئيس مجلس شوري الإقليم / لمجلس شوري الإقليم رئيس خاص به يتولى رئاسة الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة يعين بمرسوم رئاسة إقليم كردستان بناءً على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في إقليم كردستان^(٣).

■ نائب رئيس مجلس شوري الإقليم / لرئيس مجلس الشوري نائب يتم تعيينه بمرسوم إقليمي بناءً على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في الإقليم، يتولى رئاسة هيئة إنضباط موظفي الإقليم ويحل محل رئيس مجلس شوري في رئاسة الهيئة العامة عند غيابه .

■ المستشارون والمستشارون المساعدون / حدد القانون عدد المستشارين بما لا يقل عن خمسة ولايزيد عن تسعة أعضاء وهم فئتان (المستشارون على الملاك الوظيفي يتم تعيينهم بمرسوم إقليمي بناءً على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء في الإقليم، ويحملون شهادة بكالوريوس في القانون أومايعادلها بشرط أن يكونوا من الممارسين الفعليين بعد التخرج ولمدة لاتقل عن

(١) د.مازن ليلو راضي، مجلس شوري اقليم كردستان - تنظيمه واختصاصاته، منشورات مجلة جامعة سليمانية، العدد ٢٦، العراق، ٢٠٠٩، ص ٢.

(٢) أحمد محي الدين أحمد، دور الرقابة القانونية في سيادة القانون في كردستان، منشورات مجلة تفرارزو، العدد ٢٤، العراق، ٢٠٠٤، ص ١٦٤.

(٣) قانون رئاسة اقليم كردستان المرقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

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

أما المستشارون المساعدون هم فئة واحدة يتم تعيينهم بقرار رئيس مجلس الوزراء على ملاك مجلس شوري الأقليم بناءً على إقتراح وزير العدل وتوصية هيئة الرئاسة، ويشترط فيه أن يكون حاصلاً على شهادة بكالوريوس في القانون او ما يعادلها ممارساً للعمل ولمدة لا تقل عن خمس عشرة سنة، وثلاثة عشرة سنة بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير، وعشر سنوات بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون، ويحضرون إجتماعات الهيئة العامة والموسعة ويشاركون في النقاشات دون ان يكون لهم حق التصويت^(١).

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

يتكون مجلس شوري الإقليم من مايلي :-

■ أولاً : الهيئة العامة:

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

■ ثانياً : هيئة الرئاسة:

تتألف هيئة الرئاسة من الرئيس ونائبيه وأقدم المستشارين يقومون بإحالة مشروعات القوانين والقضايا على الهيئة العامة لدراستها وإتخاذ اللازم بشأنها. وتختص بتسمية أعضاء هيئة إنضباط موظفي الإقليم^(٣).

■ ثالثاً : هيئة إنضباط موظفي الإقليم:

تتألف هيئة انضباط موظفي الإقليم في مجلس الشوري إقليم كردستان من نائب رئيس المجلس رئيساً له وعضوية إثنين من المستشارين تسميهما هيئة الرئاسة بغياب نائب الرئيس، يقوم برئاسة الهيئة الأقدم منهما، وتنتظر الهيئة الدعاوى التي يقيمها الموظفون بأحكام قانون الخدمة المدنية العراقية، كما تنتظر في الاعتراضات المقدمة من ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون إنضباط موظفي الدولة في العراق وأي قانون آخر يحل محله^(٤).

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

(٢) د.مازن ليلو راضي، مجلس شوري الإقليم، المصدر السابق، ص ٥-٦.

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

(٤) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري - طبقاً لقانون مجلس الشوري، المصدر السابق، ص ١٣٥.

■ رابعاً : هيئة النزاع :

وهي هيئة قضائية تتكون من ستة أعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من أعضاء محكمة التمييز، وثلاثة آخرون يختارهم رئيس مجلس شوري الأقليم من بين أعضاء مجلس الشوري في الإقليم، وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز تختص بحسم إشكالات النزاع في الإختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري ويكون قراراتها باتة^(١).

■ خامساً : المحكمة الإدارية :

تم تشكيلها في سنة ٢٠١٠ وفقاً لنص المادة ١٢ من قانون مجلس شوري الإقليم لسنة ٢٠٠٨ المرقم ١٤ وبقرار من وزير العدل، برئاسة قاضٍ من الصنف الأول وعضوية قاضيين من الصنف الثاني أو الثالث أو عضوية قاضٍ ومستشار، ويجوز لوزير العدل طلب انتداب قضاة الى المحكمة الإدارية من غير المنتدبين الى مجلس شوري الإقليم من رئاسة مجلس القضاء. والمحكمة تنظر في الدعاوي الواردة في قانون مجلس شوري الإقليم وفق قانون المرافعات المدنية بحضور عضو الادعاء العام، وتكون قرارات المحكمة الإدارية خاضعة للتمييز خلال ثلاثين يوماً من تأريخ اليوم الثاني للتبليغ أو اعتباره مبلغاً من قبل الادعاء العام^(٢).

(١) د.مازن ليلو راضي، مجلس شوري الإقليم، المصدر السابق، ص ٧.

(٢) القاضي شوان محي الدين - رئيس مجلس شوري اقليم كردستان، المجلس .. التأسيس والدور، مجلة المصدر، العراق، ٢٠١٣، من منشورات الأنترنت المتاح في الموقع الالكتروني أدناه بتاريخ ٢٠١٣/١١/١
<http://almasdarpress.com/index.php/investigations>