https://doi.org/10.54809/jkss.vi4.250

Copyright © Open access article with CC BY-NC-ND 4.0

الخصومة الإدارية في الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية

م.م. دانا ولي محمد شريف
قسم إدارة الأعمال – كلية الأعمال – جامعة چەرمۆ
Dana.weli@charmouniversity.org

أ.د. محمد سليم محمد أمين
قسم إدارة الأعمال- معهد چەمچەماڵ التقني – جامعة السليمانية التقنية
mohammed.ameen@spu.edu.iq

الملخص

ترتبط أهمية الخصومة الإدارية بالقرارات الإدارية, لكون الأخيرة من أهم وسائل الإدارة في أداء مهماتها وتقديم خدماتها للجمهور. ونظراً لكثرة تدخل الدولة في أمور المجتمع وتنظيم كثير من جوانب الحياة الخاصة بالأفراد عن طريق القرارات الإدارية لذا فإنه قد تتولد الكثير من الخصومات بين الإدارة والأفراد أو بين أشخاص القانون العام الأخرى. ونظراً للغموض الذي يشوب مصطلح الخصومة الإدارية في ظل القصور التشريعي الذي يحيط بهذه المسألة خصوصاً فيما يتعلق بمفهومها ومعيارها المميز عن باقي الخصومات, وكذا جهات الخصومة الإدارية وأركانها, لذا تناول البحث هذا الموضوع بالدراسة وذلك من خلال مبحثين, خصص الأول منهما لدراسة مفهوم الخصومة الإدارية وخصائصها والثاني لدراسة أشخاص الخصومة الإدارية. وانتهت الدراسة إلى أن الخصومة الإدارية قد تنشأ بين الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص أو بين جهتين إداريتين, وإن للقاضي الإداري صلاحيات واسعة في هذا النوع من الخصومة, وذلك من أجل إعادة التوازن بين طرفي الخصومة. كما توصلت إلى عدة توصيات, بما يؤدي الأخذ به إلى تطوير الجانب الإجرائي في الخصومة الإدارية خصوصاً في العراق وإقليم كوردستان.

الكلمات المفتاحية : الخصومة الإدارية, القاضي الإداري، القانون الخاص, القصور الشرعي.

Recieved: 11/3/2023
Accepted: 4/4/2023

E-ISSN: 2790525-X
P-ISSN: 27905268

المقدمة

فكرة البحث: عند قيام الإدارة بأداء واجباتها المتشعبة في ظل الدولة الحديثة, تنشأ بينها وبين من يتعاملون معها من أشخاص القانون الخاص أو العام نزاعات وخصومات, وكثيراً ما يلجأ المتخاصمون إلى الإدارة أو القضاء للفصل في تلك النزاعات. وغالباً ما تقوم الإدارة بأداء أكثر واجباتها عن طريق إصدار قرارات إدارية, إذ يعدّ القرار الإداري الوسلية الأكثر شيوعاً بيد الإدارة لقيامها بواجباتها والذي هو مدار البحث, فضلاً عن الوسائل الأخرى التي تعتمد عليها الإدارة في أداء واجباتها كالعقود الإدارية.

مشكلة البحث: يكمن مشكلة البحث في الغموض الذي يشوب مصطلح الخصومة الإدارية فيما يتعلق بمفهومها ومعيارها المميز عن باقي الخصومات, وكذا جهات الخصومة الإدارية وأركانها, إذ لا زالت الآراء متجاذبة حول التداخل الحاصل بين مصطلحي الخصومة والمنازعة الإدارية, وبخاصة في ظل القصور التشريعي الذي يحيط بهذه المسألة في العراق وإقليم كوردستان.

فرضية البحث: تقوم الخصومة الإدارية في نزاع قائم بين طرفين تكون أحداهما في الأقل جهة إدارية (شخص من أشخاص القانون العام) بوصفها سلطة عامة, بحيث تطبق في نطاقها قواعد خاصة بها تختلف وتلك المتبعة في نطاق الخصومة في الدعاوى المدنية.

أهمية البحث: باتت الخصومة الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية من أهم الخصومات في الوقت الراهن, نتيجة لكثرة تدخل الدولة في أغلب مجالات وأمور الحياة وتنظيمها لمواضيع وشؤون الحياة الخاصة بالأفراد بإرادتها المنفردة وبالتالي كثرة وتعدد الخصومات التي تكون الإدارة طرفاً فيها كسلطة عامة, لذا فإن دراسة الخصومة الإدارية تسهل مهام المتخاصمين مع الإدارة من خلال بيان معالمها وشروطها وأحكامها وبالتالي انعكاس ذلك على سهولة حسم تلك المنازعات عن طريق القضاء أو تقليلها قدر الإمكان قبل اللجوء إلى القضاء المختص.

أهداف البحث: تهدف الدراسة إلى بيان مفهوم الخصومة الإدارية ونطاقها, فضلاً عن أركانها وشروطها, وذلك من أجل إعطاء مفهوم واضح عن الموضوع خصوصاً في العراق التي عرفت هذا النوع من الخصومة منذ وقت قريب نسبياً, لاسيما في ظل عدم وجود قانون خاص بالمرافعات الإدارية فيها .

أسئلة الدراسة : في هذه الدراسة نحاول أن نجيب على عدة أسئلة منها:

ماهي الخصومة الإدارية ؟

ماهي الصفات التي يجب توفرها بين الجهات المتخاصمة كي تعد الخصومة خصومة إدارية؟

ما هي الخصائص التي تميز الخصومة الإدارية عن الخصومة المدنية؟

هل يمكن أن يكون طرفا الخصومة الإدارية من أشخاص القانون العام؟ وإذا كانت الإجابة بالايجاب فما هي الجهة المختصة بالفصل في الخصومات التي تنشأ بين جهتين إداريتين؟

منهج الدراسة: نعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن وذلك لتحليل النصوص التي تحكم الخصومة الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية, مستهدين بآراء الفقه في هذا الشأن ومقارنة ذلك بالقوانين والإتجاهات الفقهية في كل من فرنسا ومصر والعراق.

هيكلية الدراسة : بما أن موضوع دراستنا محدد بالخصومة الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة, لذا يستلزم دراسة هذا الموضوع, معرفة ماهية الخصومة الإدارية لغةً وإصطلاحاً,

ودراسة شروطها الشكلية والموضوعية, وأشخاصها ودورهم في الخصومة وذلك في المبحث الأول, أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة أركان الخصومة الإدارية , حيث نبين كل من محل الخصومة وسببها في مجال القرارات الإدارية.

المبحث الأول

مفهوم الخصومة الإدارية وشروطها

إن للخصومة قواعد وشروط, ومخالفتها قد تؤدي إلى ضياع الحق الذي من أجله قامت الخصومة, لذا يتطلب منا معرفة مفهوم الخصومة وشروطها. لذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين, نخصص الأول لدراسة مفهوم الخصومة الإدارية, أما الثاني فنخصصه لدراسة شروط الخصومة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الخصومة الإدارية

سنتناول في هذا المطلب تعريف الخصومة الإدارية في كل من فرنسا ومصر والعراق, ونبين موقف المشرع والفقه والقضاء منها وأوجه الاختلاف بينهم, وكذلك نبحث خصائص الخصومة الإدارية, وذلك في فرعين:-

الفرع الأول: تعريف الخصومة الإدارية

الغصن الأول: الخصومة لغةً: الخصومة: تعني الجدل, أي النزاع والمجادلة والخلاف بين شخصين أو أكثر, ويستوي فيه المذكر و المؤنث والجمع, أي أنها نزاع ومجادلة بين شخصين أو أكثر١. يقال: نازعته منازعة ونزاعا, إذا جاذبته في الخصومة, وبينهم نزاعة, أي خصومة في الحق, والتنازع والتخاصم٢. وخاصمه مخاصمة وخصومة, والخصم المخاصم, وجمعه خصوم, والرجل خصم. وفي قوله تعالى (وهم يَخِصِّمون) } يس ٤٩{ والمراد هنا هم يختصمون٣.

لذا فالمعنى اللغوي لمصطلح الخصومة هي المنازعة, فيقال زيداً خاصم عمرو أي نازعه, وهي قد تكون بين شخصين اثنين أو أكثر.

الغصن الثاني: الخصومة إصطلاحاَ, إن تعريف الخصومة يتغير بتغير نظر المعرِف إلى الخصومة, فمنهم من يرى بأنها إجراءات التقاضي أمام القضاء, ومنهم من يرى بأنها الحالة القانونية التي نشأت بعد إلتجاء الخصوم إلى القضاء للمطالبة بالحق المدعى به, أي أنهم أخرجوا إجراءات المطالبة من الخصومة, ومنهم من جعلها تبدأ حتى قبل إتصال القضاء بالمنازعة٤.

وبما أن المشرع في دول محل بحثنا لم يتعرض الى تعريف الخصومة٥. لذا عرفت الخصومة من قبل فقهاء ودارسي قانون المرافعات المدنية ونالت حقها من الدراسة إلا أنها لم تعر نفس الأهمية من قبل فقهاء و دارسي القانون الإداري, ونرى أن سبب ذلك لا تكمن في تقصير فقهاء وباحثي القانون الإداري, بل يرجع إلى إفتقار التشريعات إلى قانون خاص بالمرافعات الإدارية, والرجوع في المسائل الإجرائية إلى قانون المرافعات المدنية.

١- الإمام الرازي, مختار الصحاح دار الرسالة, الكويت, ص ١٧٧.

٢- معجم الصحاح للجوهري, تحقيق أحمد عبدالغفور, ط٤, دار العلم للملايين, المجلد الثالث, بيروت, ١٩٩٠, ص١٢٨٩.

٣- مجدالدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي, القاموس المحيط, ط١, دار الكتب العلمية, ٢٠٠٤, ص١١١٤.

٤- القاضي عباس زياد السعدي, الخصومة في الدعوى المدنية, بغداد, ٢٠١٢, , ص٢٩. وكذا: د.عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, مبادئ الخصومة الإدارية, المركز القومي للإصدارات القانونية, ط١, ٢٠١٢, ص١٨.

٥ لم يرد تعريف الخصومة في كل من قانون الإجراءات المدنية الفرنسية رقم ١١٢٣ لسنة ١٩٧٥ المعدل النافذ, وقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل النافذ وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ , وقانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة١٩٦٩ المعدل النافذ, وكذلك قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧, الذي حل محل قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

ونساند المشرع في موقفه ذلك, لأن المشرع مهما اتخذ من الحيطة والحذر في وضع التعريف فإنه لا يستطيع ان يضع تعريفاً جامعاً مانعاً لها, ثم أن وظيفة المشرع هو إيراد الأحكام وليس وضع التعاريف. لذا نكتفي بدراسة تعريف الخصومة الإدارية من منظور الفقه والقضاء – العادي و الإداري - كما يأتي:

أولاً: تعريف الخصومة الإدارية فقهاً

عرفت الخصومة الإدارية بأنها « المنازعة التي تكون إحدى طرفيها الإدارة , أو مجموعة من الإجراءات التي تطبق على الدعوى أمام القضاء الإداري»٦, وعرفت بأنها « مجموعة من الروابط القانونية والإجراءات أمام القضاء, تبدأ بإعلان صحيفة الدعوى أو إيداعها والتي تتضمن الطلب المقدم للقضاء بما يدعيه المتقاضي, وما يرمي إلى تحقيقه من وراء تقديمه, وتنتهي – أي إجراءات الخصومة – بصدور الحكم البات فيه أو بإنقضائها بغير حكم»٧, وعرفت بأنها « عبارة عن سلسلة من الإجراءات تتخذ أمام القضاء بهدف الفصل في النزاع المعروض أمامه, ويكون أحد طرفي النزاع شخص من أشخاص القانون العام «٨, كما وعرفت بأنها» تلك المنازعات المتعلقة بعمل قامت به الإدارة في نظام مرفق عام وفي نطاق استخدامها لامتيازات السلطة العامة»٩, وهناك من عرفها بأنها «المنازعة التي تكون الإدارة أحد أطرافها بوصفها سلطة إدارة لا سلطة حكم, وتتعلق بنشاط إداري»١٠, وعرفت أيضاً بأنها « خصومة أحد أطرافها الجهة الإدارية تنشأ بإجراءات إدارية غير قضائية أمام الجهات الإدارية بهدف تصحيح تصرف إداري خاطئ صادر من أحد طرفيها وقد تستمر أمام القضاء الإداري بإجراءات قضائية بهدف الحصول على حق قائم ومشروع يحميه القانون»١١.

يتبين لنا أن فقه القانون الإداري قد انقسموا إلي قسمين, فمنهم من يرى أن الخصومة الإدارية تبدأ بالإجراءات أمام القضاء الإداري, ومنهم من يرى بأنها قد تبدأ قبل إتصال القضاء الإداري بالمنازعة وذلك من خلال التظلم الإداري. ونؤيد الرأي الثاني, لأن الخصومة الإدارية قد تبدأ بإجراءات إدارية وذلك بتقديم التظلم للإدارة وقد تصل إلى القضاء أو تنتهي قبل وصوله إلى القضاء, وعند اتصال القضاء بالدعوى قد تنتهي بإصدار الحكم والفصل فيها أو تنتهي دون إصدار الحكم وذلك بإرادة طرفي الخصومة أو إرادة إحداهما١٢. وعليه يمكن تعريف الخصومة الإدارية بأنها « مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالمنازعات الإدارية والتي تكون الجهة الإدارية أأحد أطرافها بوصفها سلطة عامة, تتم ممارستها إما عن طريق التظلم الإداري أو من خلال دعوى قضائية « .

ثانياً: تعريف الخصومة قضاءً : لم نجد تعريفاً للخصومة الإدارية في القضاء الإداري الفرنسي وكذلك العراقي, أما في مصر, فعرفتها محكمة القضاء الإداري المصرية بأنها « حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى

-6Jean-Marie Pontier, Le sens du contentieux administratif, L'Actualité juridique. Droit administratif, 2017, 09, pp.503.

٧- د. سامي جمال الدين, إجراءات المنازعة الإدارية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٥, ص١٤.

٨- د. محمد باهي أبو يونس, انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة, ٢٠٢٠, ص ٩.

٩- د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار الجامعة الجديدة, ٢٠١٠, ص١٩٩.

١٠- د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة, الدفوع الإدارية في دعوى الالغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة, ط١, مشأة المعارف, مصر- الإسكندرية, ٢٠٠٧, ص٣٥.

١١- د. مصطفى محمد تهامي منصورة, إجراءات الخصومة الإدارية, رسالة دكتوراه, جامعة عين شمس, ٢٠٠٦, ص١٨. كذلك اتجه الدكتور عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة, في هذا الخصوص نفس إتجاه د.مصطفى التهامي, أنظر د. عبدالناصر عبدالله أبوالسمهدانة, الخصومة الإدارية, المصدر السابق, ص٧٨.

١٢- تجدر بنا الإشارة هنا الى رأي في الفقه المصري الذي يرى بأن « الخصومة الإدارية تختلف عن المنازعة الإدارية, فالمنازعة كانت في بادئ الأمر نزاعاً ثم تحولت تسميتها الى منازعة بطرحها على القضاء عن طريق الدعوى, اما الخصومة فهي الإجراءات المتخذة أمام القضاء لحل تلك المنازعة, وهذا يعني اختلاف الشيئ عن الإجراءات المتخذة لفضه. وعلى الرغم من أن الخصومة الإدارية والمنازعة الإدارية يتحد مولدهما وإنقضائهما, الا أنهما تختلفان « د.محمد باهي ابو يونس, إنقضاء الخصومة الإدارية بإرادة الخصوم, المصدر السابق, ص ٥-٦.

بالإدعـاء لـدى القضـاء أو بالالتجـاء إليـه بوسـيلة الدعـوى أو العريضـة, وحـدد المـشرع إجـراءات الإدعـاء الـذي ينعقـد بـه الخصومـة, وتقـوم هـذه الإجـراءات عـلى اتصـال المدعـي بالمحكمـة المرفوعـة أمامهـا الدعـوى وتكليـف المدعـى عليـه بالمثـول أمامـه»١٣.

إن مصطلـح المنازعـة الإداريـة لاتختلـف عـن مصطلـح الخصومـة الإداريـة, وفي هـذا الصـدد تقـول المحكمـة الإداريـة العليـا في مـصر أن « المنازعـة الإداريـة هـي إجـراءات الخصومـة القضائيـة بـين الفـرد والإدارة والتـي ترفـع للمطالبـة بحـق مـن الحقـوق الناتجـة عـن تسـيير الإدارة للمرافـق العامـة التـي تـدار وفقـاً للقانـون العـام وأساليبه, ويتبـدى فيهـا واضحـاً وجـه السـلطة العامـة ومظهرهـا, ويكـون القانـون العـام هـو الواجـب التطبيـق عـلى المنازعـة»١٤. وفي حكـم آخـر للقضـاء الإداري المـصري جـاء بـ «... المنازعـة أو الخصومـة الإداريـة أمـام محاكـم مجلـس الدولـة تقـوم عـلى دفـاع المذكـرات وليـس عـلى مرافعـات شـفوية وفقـاً لطبيعـة المنازعـة الإداريـة...»١٥, وهـذا الحكـم يظهـر لنـا أن محاكـم مجلـس الدولـة المـصري لا يفـرق بـين المنازعـة والخصومـة الإداريـة أي أنـه يسـتخدمها كمرادفـين للمعنـى نفسـه, ونسـاند هـذا الاتجـاه للقضـاء الإداري المـصري١٦.

لذلـك نـرى بـأن الذيـن قالـوا بـأن الخصومـة الإداريـة تبـدأ بإتصـال القضـاء بالدعـوى قـد تأثـروا بالقانـون الخـاص, لأن الخصومـة المدنيـة تبـدأ بإتصـال القضـاء بالدعـوى, في حـين نـرى إن الخصومـة الإداريـة قـد تبـدأ قبـل إتصـال القضـاء بالدعـوى, وذلـك في حالـة تظلـم صاحـب الشـأن مـن القـرار الإداري, وتبعـاً لذلـك فـإن إجـراءات الخصومـة الإداريـة تختلـف عـن إجـراءات الخصومـة المدنيـة .

الفرع الثاني: خصائص الخصومة الإدارية

أن مـن أهـم مميـزات الخصومـة الإداريـة هـي أن أحـد أو كلا طرفيهـا شـخص مـن أشـخاص القانـون العـام (الإدارة) وأن الإدارة تسـتخدم أسـاليب السـلطة العامـة, بحيـث يجعلهـا في مركـز أقـوى وأعـلى مـن الطـرف الثـاني – شـخص القانـون الخـاص - ويسـتوي كـون الإدارة مدعـى عليهـا أو مدعيـاً وإن كانـت في الغالـب مدعـى عليهـا , أمـا إذا تصرفـت الإدارة بإعتبارهـا شـخصاً مـن أشـخاص القانـون الخـاص أي لم تسـتخدم أسـاليب السـلطة العامـة, فـلا تعتـبر الخصومـة في هـذه الحالـة خصومـة إداريـة١٧.كـما يجـب أن تتصـل الخصومـة بنشـاط إداري وهـذا مـا سـنبحثه في غصنـين, وكالآتي:

الغصـن الأول: الإدارة طـرف في الخصومـة الإداريـة: إن مـن مميـزات الخصومـة الإداريـة هـي أن أحـد أطرافهـا شـخص مـن أشـخاص القانـون العـام١٨, ويشـترط أن تتـصرف الإدارة بإعتبارهـا سـلطة عامـة أي لهـا امتيـازات السـلطة العامـة, إلا أنهـا إذا تصرفـت بإعتبارهـا شـخصاً خاصـاً ولم تظهـر في تصرفهـا مظاهـر السـلطة العامـة فـلا محـل للقـول بوجـود خصومـة إداريـة١٩, وفي ذلـك تقـول محكمـة القضـاء الإداري المـصري بأنـه « بالنسـبة للعاملـين بالـشركات التابعـة فتـسري في شـأن التحقيـق معهـم وتأديبهـم أحـكام الفصـل الخامـس مـن البـاب الثالـث مـن قانـون العمـل الصـادر

١٣- حكم المحكمة الصادر في طعن ٢٢١٨ لسنة ٤٢ ق, جلسة ١٩٩٨\٢\١٢٨, المصدر السابق , ص٢٩.

١٤- الحكـم المحكمـة الصـادر في الطعـن رقـم ٢٠٩٤ لسـنة ٣٠ ق، جلسـة ١٩٨٥/١١/٢٤, د.عبـد النـاصر عبداللـه أبـو سـمهدانة, مبـادئ الخصومـة الإداريـة, المصـدر السـابق, ص٢٣.

١٥- الحكم الصادر في الطعن ١٨٥٠٢ لسنة٦٥ ق , جلسة ٢٠٠٩\٢\١٢٨, د.عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة, المصدر السابق, ص١٣٤.

١٦- د. عبدالنـاصر عبداللـه أبـو السـمهدانة, الخصومـة الإداريـة و مسـتقبل القضـاء الإداري في فلسـطين, المصـدر السـابق, ص٧٨, كذلـك أنظـر د. عبـد العزيـز عبـد المنعـم خليفـة, الأصـول الإجرائيـة في الدعـاوى والأحـكام الإداريـة, مكتـب الجامعـي الحديـث, ٢٠١٢, ص١٣ ومـا بعدهـا.

١٧- د. عبدالنـاصر عبداللـه أبـو السـمهدانة, الخصومـة الإداريـة و مسـتقبل القضـاء الإداري في فلسـطين, المصـدر السـابق, ص ٨٩. أنظـر د. محمـد مـوسى حسـن البخيـت, المصـدر السـابق, ص١٩.

١٨- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني,المرافعات الادارية. ج١, مكتبة النصر بالزقازيق, ٢٠٠١, ص٤٦.

١٩- د. محمد موسى البخيت, المنازعات الإدارية, دار النهضة العربية, ٢٠١٩, ص١٩.

بالقانون رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١, وبهذه المثابة فإن منازعات العاملين بالشركات التابعة لقطاع الأعمال العام تخرج عن اختصاص القضاء الإداري بنص القانون وينعقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي, وذلك نظراً للعلاقة التعاقدية التي تربط بينهم وبين جهة العمل, ومن ثم لا تعتبر شركات القطاع العام من أشخاص القانون العام ولأن العاملين بهذه الشركات لا يعتبرون موظفين عموميين, ومن ثم لايختص مجلس الدولة ولائياً بنظر إلغاء القرارات الصادرة بشأنهم»٢٠.

الغصن الثاني: اتصال الخصومة بنشاط إداري: فيجب أن تتصل الخصومة بنشاط إداري لكي تعتبر الخصومة إدارية, بأن تكون المنازعة متعلقة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير المرفق العام والذي يدار وفقاً للقانون العام, وأن الإدارة تمارس نشاطها إما عن طريق القرارات أو العقود الإدارية٢١.

وفي نطاق بحثنا فالقرار الإداري يجب أن يكون متعلقاً بنشاط إداري منفرد تقوم به جهة الإدارة, ولا يعد كل ما يصدر عن الإدارة قراراً إدارياً, بل يجب أن تتوفر فيه الشروط اللازمة لكي يعد كذلك ٢٢, ومن ثم فإن الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القرار و المنشورات الداخلية لاتعتبر قراراً إدارياً لعدم توفر شروط القرار الإداري فيها وهكذا .

المطلب الثاني: الشروط الواجب توفرها في الخصومة الإدارية في نطاق القرارات الإدارية

للخصومة الإدارية عدة شروط منها ما هو موضوعي وهو القرار الإداري السابق, ومنها ماهو شكلي وهي كل من المصلحة والصفة والأهلية, وبما أننا سنتكلم عن القرار الإداري عند دراسة أركان الخصومة الإدارية في المبحث الثاني – منعاً للتكرار- لذلك سنتكلم عن الشروط الشكلية للخصومة الإدارية, وذلك من خلال ثلاثة فروع, وكالآتي:-

الفرع الأول: شرط المصلحة

نصت العديد من القوانين على شرط المصلحة, ففي فرنسا نصت المادة (٣١) من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٥ المعدل النافذ, على أنه « تتاح الدعوى لكل من له مصلحة مشروعة في نجاح إدعاء معين أو في رفض القضاء لهذا الإدعاء». إلا أن قانون مجلس الدولة الفرنسي لم ينص على شرط المصلحة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية, لكن ذلك لا يعني أن القضاء الإداري الفرنسي لا يشترط المصلحة لقبول الدعوى أمامه٢٣.

أما قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ فقد نصت المادة (١٢) منه على أنه « لا تقبل الطلبات الآتية: (١) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية...».

بينما نصت الفقرة رابعاً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على أنه « تختص محكمة 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 مايدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن»٢٤.

٢٠- حكم محكمة القضاء الاداري, الطعن رقم ٢٧٩٧٠, لسنة ٦١ق, في ٢٠٠٩/٦/٢٠, منشور لدى د. عبدالناصر عبدالله أبو السمهدانة, الخصومة الإدارية و مستقبل القضاء الإداري في فلسطين, المصدر السابق, ص٦٢.

٢١- وبما أن نطاق دراستنا تتحدد بالقرارات الإدارية فنستبعد العقود الإدارية.

٢٢- د. ابراهيم حسين عبادة, الأسلوب غير القضائي في حل المنزعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة, ص٢٦ ومابعدها.

٢٣- د. فؤاد محمد النادي, إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة المصري, المصدر السابق, ص١٠٢.

٢٤- تجدر الإشارة الى ان هذا النص تقريبا مطابق لما جاء به قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ في المادة السادسة

ولقد عرفت المصلحة بأنها « الفائدة التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته, فإذا لم تكن له مصلحة فلا تقبل طلباته»٢٥, وعرفت أيضا بأنها « المنفعة والفائدة التي تعود على المدعي من رفع الدعوى أمام القضاء, سواءً أكانت تلك الفائدة تتمثل بحماية حقه أم إنقضائه أم الاستيثاق له, أم الحصول على التعويض»٢٦.

وللمصلحة وجهان: وجه سلبي مقتضاه استبعاد من ليس بحاجة إلى حماية القانون, وايجابي وهو أن يؤخذ في الاعتبار شروط قبول الدعوى لكل من يستفيد من الحكم الصادر فيها٢٧.

لذلك يشترط القضاء الإداري لقبول الدعوى وجود مصلحة لرافع الدعوى, ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي ألغى فيه الحكم الصادر من المحكمة الإدارية ببلدية مرسيليا, وذلك لعدم توفر شرط المصلحة لدى المدعين, حيث طلب عدد من أولياء أمور الطلبة بإلزام تلك البلدية بإعداد أنشطة تعليمية مكملة للتعليم المدرسي في وقت محدد في شتى مدارس البلدية, وبما أن المدعين لم يكن لهم أبناء في جميع مدارس البلدية فليس لهم مصلحة في إلزام كافة المؤسسات التعليمية في البلدية بإنشاء تلك المرافق العامة في جميع المؤسسات التعليمية ببلدية مرسيليا, إذاً كان على المحكمة الإدارية ببلدية مرسيليا رد الطلب لعدم توفر المصلحة لدى المدعين٢٨.

كما إشترط القضاء الإداري المصري توفر هذا الشرط إبتداء أي عند تقديم الطلب وأن تستمر حتى انتهاء الخصومة٢٩ وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر « إن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوفر للمدعي من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً»٣٠.

إلا إن هذا الإتجاه للقضاء الإداري المصري محل نقد عند فقهاء القانون الإداري, خاصة وأن القضاء الإداري الفرنسي يكتفي بإشتراط المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء دون اشتراط استمرارها حتى الفصل فيها, وذلك لأن المدعي في دعوى الإلغاء يدافع عن المشروعية بالإضافة إلى المطالبة بحقه والدفاع عنه, وفي هذا الصدد يقول مجلس الدولة الفرنسي « وحيث أنه بعد تقديم الدعوى ألغيت وظيفة وكيل إدارة التوظيف, وتم نقل السيد sourdet إلى وظيفة أخرى, وهذا الظرف لا يترتب عليه حرمان الجمعية المدعية من المصلحة في الطعن أو جعل دعواها غير ذي موضوع»٣١, والقضاء الإداري الفرنسي استمر في نظر الدعوى و الفصل فيها رغم زوال مصلحة المدعية.

والظاهر أن مسلك القضاء الإداري العراقي هو نفس نظيره المصري, ففي قرار لمجلس الإنضباط العام سابقاً رفض فيه الإستمرار في النظر في الطعن وذلك لزوال المصلحة وعدم إستمرارها لحين الفصل في الدعوى٣٢.

منه حيث نصت على أن « يشترط في الدعوى أن يكون المدعى به مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومحققة, ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كانت هناك مايدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن ...» .ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. وتقضي المحكمة من تلقاء نفسها, في أي حالة تكون عليها الدعوى, بعدم القبول في حالة عدم توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين. «

٢٥ د.شريف يوسف خاطر, دعوى الالغاء, دار الفكر والقانون, مصر, المنصورة, ٢٠١٦, ص١٤٠.

٢٦- د.فهد عبدالكريم أبو العثم, القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٥,ص٢٤٣.

٢٧- د.عبدالحكم فودة, الخصومة الإدارية, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, ١٩٩٦, ص٦٢.

٢٨- C.E ,. ٢٥ février٢٠١٥ ,n autres, et A...B...Mme° ٣٨٥٢٧٨. نقلا عن: د. يحيى محمد عيد النمر, المصدر السابق, ص ١٧١.

٢٩- شريف أحمد الطباخ, موسوعة المسؤولية الإدارية, ج ١, ص٢٦. وهناك من الفقه المصري من يعارض هذا الرأي ويرى بأنه يجب الا يشترط توافر المصلحة حتى الفصل في الدعوى , أنظر د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, منشأة المعارف, ٢٠٠٠, ص٣٠٠.

٣٠- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر , الطعن رقم ١١٥٨, لسنة ٦ق – جلسة ١٢٤ \ ١٣ \ ١٩٦٣, مجموعة مبادئها لسنة ٨ ص٩٣٥, نقلا عن إبراهيم محمد غنيم, المرشد في الدعوى الإدارية, ٢٠٠٦, منشأة المعارف, ص ٨٧.

٣١- A.D.J.A, autres et gorrands Anonyme. Soc ,. ٢٧ fév ١٩٨٥. E.C. ٦٤ .٢٣٥. ١نقلا عن موسى مصطفى شحادة, شروط الإستعجال الجديد أمام القضاء الإداري الفرنسي وتطبيقاته في نطاق الحريات الأساسية, مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية, المجلد ١٠, العدد١, ٢٠١٣, ص٢٠١.

٣٢- أنظر قرار مجلس الانضباط العام, رقم ٢٠٠٥\٦٩, في ٢٠٠٥\١٢\٢٨, أشار اليه د.صدام حسين ياسين العبيدي, أصول القضاء الإداري في

إن اشتراط استمرار المصلحة لحين الفصل في الدعوى يؤدي إلى القول بأن القضاء الإداري يجب أن يغض نظره عن القرارات المعيبة التي تنتهي مصلحة طالب الإلغاء قبل الفصل في طلبه وهذا ينافي الهدف من قضاء الإلغاء الذي هو حماية مبدأ المشروعية٣٣, ونرى أن اتجاه القضاء الإداري المصري مجانب للصواب لأن إشتراط وجود مصلحة للمدعي حتى إنتهاء الخصومة والفصل في موضوعها أو إنتهائها مبتسراً, يؤدي في بعض الأحيان إلى إفلات بعض القرارات الإدارية المعيبة من رقابة المشروعية وذلك عند إنتهاء مصلحة المدعي, فالقضاء يتوقف عن السير في نظر الدعوى لفقدان شرط المصلحة, لذا من خلال هذا البحث ندعو القضاء الإداري المصري والعراقي إلى حذو مسلك القضاء الإداري الفرنسي و إشتراط توفر المصلحة فقط عند بدء مباشرة الدعوى . أما الرأي القائل بأن عدم استمرار شرط المصلحة يجعل من الدعوى غير ذي جدوى, فيكمن الرد عليه بأن حماية المشروعية أكبر جدوى لوجود القضاء الإداري. ونرى نحن أن شرط المصلحة مهم جداً بحيث يؤدي فقدانها إلى إنقضاء الحق في الدعوى والمطالبة به. فالغرض من هذا الشرط هو منع العابثين بالعدالة من رفع الدعاوى التي ليس لهم فيها أية مصلحة, و غرضهم فقط تأخير حسم الدعاوى أمام القضاء وعرقلة حسن سير العدالة.

الفرع الثاني: الصفة

بما أن المشرع لم يتعرض لتعريف الصفة فيجب الرجوع إلى الفقه لتعريفها, ولم يجتمع فقهاء القانون على تعريف واحد للصفة, فمنهم من عرفها بأنها « قدرة الشخص على المثول في الدعوى كمدعٍ أو مدعى عليه, أو هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه»٣٤, وعرفت أيضاً بأنها « المركز القانوني للمدعي, والذي يسمح له بأن يعرض على القاضي مسألة محددة استناداً إلى وسائل محددة هي الأخرى»٣٥. أو هي القدرة والسلطة القانونية لشخص معين لإقامة الدعوى أمام القضاء٣٦.

ومن خلال التعاريف السابقة للصفة يتبين لنا أن الفقه وإن لم يجتمعوا على تعريف واحد للصفة إلا أنهم متفقون على عدم إمكانية من لا تتوفر فيه الصفة المثول أمام القضاء. حيث تعتبر الصفة شرطاً للدعوى, ولا يمكن أن يقبل القضاء دعوى في حالة إنعدام الصفة, وشرط الصفة مطلوب بالنسبة للمدعي و المدعى عليه, فلا يمكن أن تقام الدعوى من قبل شخص لا صفة له في الدعوى, وكذلك الحال بالنسبة للمدعى عليه فلا يمكن إقامة الدعوى على غير ذي صفة٣٧.

وبالنسبة للدعوى الإدارية فإن فقهاء القانون العام قد إختلفوا فيما بينهم حول شرط الصفة, فمنهم من يعتبرها شرطاً مستقلاً بذاته, ويرون بأن الصفة شرط متميز ومستقل عن شرط المصلحة, وسندهم في دعم رأيهم هو أن شرط المصلحة لا يلزم توفرها لدى المدعى عليه, في حين يستلزم توفر الصفة لدى المدعى عليه, وهذا السبب يجعل من الصفة شرطاً قائماً بذاته مستقلاً عن شرط المصلحة. كما يوردون سنداً آخراً لدعم رأيهم وهو أن الصفة والمصلحة قد يتحدان عندما يكون رافع الدعوى هو صاحب المصلحة, إلا أن ذلك غير ممكن عندما يكون رافع الدعوى نائب قانوني أو إتفاقي عن صاحب المصلحة الأصيل, مثل أن يكون المدعي

الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي,ط١, ٢٠١٧, مكتبة زين الحقوقية والأدبية, ص٣٣٤.

٣٣- د.مصطفى أبو زيد فهمي, القضاء الإداري, ط١٢, مطابع السعدني, ٢٠٠٦, ص٧٠ وما بعدها.

٣٤- د. محمود حلمي, القضاء الإداري, ط٢, دار الفكر العربي,١٩٧٧, ص٤١٣.

٣٥- د. صافي أحمد قاسم,المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٢, ص١٣٦.

٣٦- د.حلمي محمد الحجار, الوجيز في أصول المحاكمات المدنية, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠٠٧, ص٤٠.

٣٧- د.السعيد محمد الازمازي عبدالله, المصدر السابق, ص٢٧٥. إبراهيم محمد غنيم, المرشد في الدعوى الإدارية, منشأة المعارف , ٢٠٠٦, ص٩٧.

ممثلاً لإحدى الوزارات - شخص معنوي – فهنا المدعي له الصفة للمثول أمام القضاء في حين ليس له مصلحة لرفع الدعوى أمام القضاء٣٨.

وهذا هو مسلك القضاء الإداري الفرنسي, حيث يؤكد في الكثير من أحكامه على تميز كل واحدة منهما عن الآخر, ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في ١٩٧٧\١١\٤ جاء فيه أن « غياب المصلحة يعطي النقابات الوطنية الممثلة في شخص (ORTF) الصفة في التقاضي ضد المراسيم التي أصدرها الرئيس – المدير المباشر- لهذا الشخص وتوقيعه نيابةً عنه»٣٩.

وهنالك إتجاه آخر يرى بأن الصفة مندمج مع شرط المصلحة في الدعاوى الإدارية٤٠ -دعوى الإلغاء – فيعتبر الصفة متوفرة كلما كانت المصلحة متوفرة في المدعي, وسندهم في دعم رأيهم هذا هو أن دعوى الإلغاء ذات طبيعة موضوعية – عينية – الغرض منه هو إلغاء القرار الإداري المشوب بأحد عيوب المشروعية. ويردون على أصحاب الإتجاه الأول بالنسبة لحالة كون المدعي غير صاحب المصلحة – النائب – بأن أصحاب الرأي الأول قد خلطوا بين الصفة في الدعوى والصفة في إجراءات التقاضي. وهذا هو مسلك القضاء الإداري المصري, ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر جاء فيه « أنه ولئن كان القانون قد إشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة, إلا أن القضاء الإداري قد إستقر على توفر هذا الشرط إذا كان صاحب الشأن في حالة قانونية مسها القرار المطعون فيه, وأن قيام شرط المصلحة يعني توفر الصفة في رافع الدعوى حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء»٤١.

أما بالنسبة للقضاء الإداري العراقي فلم نعثر له على حكم يظهر مسلكه في هذا الشأن, ونأمل من القضاء الإداري العراقي أن يسلك مسلك القضاء الإداري المصري في هذا الصدد, ويبين توجهه في هذا الصدد بشكل صريح.

اما القضاء الإداري في إقليم كوردستان فقد أدمج الصفة في شرط المصلحة, ففي قرار لمجلس شورى الإقليم جاء فيه « أن الخصومة٤٢ أمام القضاء الإداري لا تمثل شرطاً قائماً بذاته بل هي وصف من أوصاف المصلحة فهي مندمجة بها, أو يكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توفر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في رافع الدعوى مهما كانت صفته بالنسبة إلى القرار المطعون فيه»٤٣.

ونحن نرى أن شرط الصفة يندمج في شرط المصلحة الشخصية المباشرة, ويمكن القول بأنه لاداعي للقول بوجود شرط الصفة لقبول الدعوى الإدارية, بل تعتبر الصفة وصفاً من أوصاف المصلحة الشخصية, فإن توفرت المصلحة في رافع الدعوى توفرت الصفة فيه.

وأن مايذهب إليه القائلون بأن الصفة شرط في المدعى عليه في حين لايشترط ذلك بالنسبة للمصلحة, وكذلك قولهم بانفصال الصفة عن المصلحة في بعض الحالات مثل القيم على المحجور والنائب القانوني أو الإتفاقي, فإنه يمكن الرد عليهم بأن أصحاب هذا الإتجاه قد خلطوا بين الصفة في الإجراءات والصفة في الخصومة , فالقدرة على المثول أمام القضاء للمطالبة بالحق يختلف عن صاحب الحق في رفع الدعوى أمام القضاء, فمن الممكن أن يكون لشخص ما حق قد تم الإعتداء عليه لكن ليس له القدرة القانونية على المثول أمام القضاء للمطالبة به

٣٨- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٩, ص٢٨٥. كذا: ماجد حامد حمود الصراف, المصدر السابق, ص١١٣.

٣٩- نقلا عن: د.عبدالعظيم عبد السلام عبدالحميد, شرط المصلحة في دعوى الإلغاء, دار النهضة العربية, مصر, ص٩٣.

٤٠- د.عمار عوابدي, نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري, دار هومة, الجزائر, ٢٠٠٣, ص١٨٦. كذا: بلند أحمد رسول أغا, خصوصية قواعد الإجراءات في الدعوى الإدارية وضمان تنفيذ أحكامها, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة السليمانية, ٢٠٢١, ص٥٠.

٤١- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية, طعن رقم ١١١٧, سنة ٢٩ق, ١٩٨٧/٣/١٠, مجموعة المبادئ سنة ٣٢, ص٩١٤. نقلا عن إبراهيم محمد غنيم, المرشد في الدعوى الإدارية, المصدر السابق, ص٩٨.

٤٢- ان كلمة الخصومة الواردة في هذا الحكم يقصد بها الصفة, أنظر المادة ٤ من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ, سابق الاشارة اليه.

٤٣- قرار رقم ١٦/ الهيئة العامة/ ٢٠١١/ بتاريخ ٢٠١١/٥/٣٠, المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس الشورى إقليم كوردستان – العراق,٢٠٠٩-٢٠١١ط١,اربيل, ص١٥٤.

مثل الصغير والمحجور عليه, وهذا يمثل الإختلاف بين الصفة في الإجراءات والصفة في الدعوى.

ويعتبر شرط الصفة من النظام العام فيجوز للقاضي أن يثيره ولو من تلقاء نفسه ودون طلب من الخصوم, وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى, وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري المصري,»٤٤ إلا أن القضاء الإداري الفرنسي لا يثير إنعدام الصفة من تلقاء نفسه ودون طلب من الخصوم, بشرط أن يتم تصحيح إنعدام الصفة قبل الفصل في الدعوى٤٥.

الفرع الثالث: شرط الأهلية

يقصد بالأهلية أن يكون الشخص أهلاً لأن يَرفع الدعوى أمام القضاء أو تُرفع عليه الدعوى٤٦. وبموجب المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي المعدل النافذ فإنه يشترط أن يتمتع كلا طرفي الخصومة بالأهلية الكاملة المتعلقة بالحقوق الخاصة بالدعوى, وإلا لزم أن ينوب عنه نائب قانوني لإستعمال حقه في المثول أمام القضاء٤٧, ويتمتع كل شخص بالأهلية مالم يقرر القانون عدم أهليته أو يحد منها٤٨, وكذلك الحال بالنسبة للقوانين المصرية والفرنسية مع إختلاف في تحديد سن الرشد. لكن الأهلية لاتعتبر شرطاً لقبول الدعوى بل هي شرط للقيام بإجراءات الدعوى والاستقرار فيها.

وفي الدعاوى الإدارية تطبق القواعد العامة الواردة في القانون الخاص بشأن الأهلية, والأهلية تختلف من الشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي, ففي الشخص الطبيعي يجب أن يكون الشخص بالغاً سن الرشد٤٩ ومتمتعاً بكامل قواه العقلية ومتمتعاً بالحرية – غير محجور عليه-٥٠.

أما أهلية الشخص المعنوي فإن ذلك يحددها القانون المنظم لتلك الشخصية, فكل هيئة عامة لها الشخصية المعنوية تتمتع بالأهلية اللازمة للمثول أمام القضاء٥١, وإذا زالت الشخصية المعنوية فإن تلك الهيئة أو الشركة تزول عنها الأهلية اللازمة للتقاضي٥٢.

ولا يعتبر الأهلية شرطاً لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءات الدعوى, وقد سبق وإن ذكرنا بأن الخصومة الإدارية قد تبدأ بإجراءات إدارية مثل التظلم, لذا نرى بأن الشروط اللازمة للخصومة أثناء سيرها من قبل القضاء الإداري هي أيضاً لازمة للنظر في التظلمات و الطعون الإدارية والتي تنظرها الإدارة من خلال الجهة الإدارية التي اصدرت القرار أو جهة أعلى من الجهة التي أصدرت القرار أو من خلال لجان إدارية.

المبحث الثاني: أركان الخصومة الإدارية في نطاق القرارات الإدارية

٤٤- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية, الطعن رقم (٨٠٨٤) والصادر بتاريخ ٢٤/ ٢٠١٣/١٠, سنة ٥٤ القضائية, نقلا عن ماجد حامد حمود الصراف, المصدر السابق, ص٩٤.

٤٥- أ. مقفولجي عبد العزيز, شروط قبول الدعوى, مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية, جامعة البليدة, عدد السادس, ص١١٧.

٤٦- د.نبيل اسماعيل عمر- د. أحمد خليل- د. أحمد هندي, قانون المرافعات المدنية والتجارية, دار المطبوعات الجامعية, ١٩٩٨, ص ٢٥٥.

٤٧- المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ « يشترط أن يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى والا وجب ان ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق».

٤٨- المادة (٩٣) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل «كل شخص اهل للتعاقد مالم يقرر القانون عدم اهليته او يحد منها».

٤٩- بموجب المادة ١٠٦ من القانون المدني العراقي فان سن الرشد هي ١٨ سنة كاملة. أما في مصر فسن الرشد هي (٢١) سنة كاملة بموجب المادة ٤٤ – ٢ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨, أما في فرنسا فهي ١٨ سنة بموجب المادة ٥١٣ من القانون المدني الفرنسينة لسنة ١٨٠٤ .

٥٠- المادة ٤٦-١- من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل النافذ.

٥١- المادة ٤٨-١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل. الذي جاء فيه « يكون لكل شخص معنوي ممثل عن ارادته. ... ٥- وله حق التقاضي». ومثال على الأشخاص المعنوية في الدولة, مجلس الوزراء والوزارات, حيث جاء في المادة الاولى من قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ المعدل « يكون لكل وزارة من الوزارات شخصية معنوية وتتمتع بالحقوق المنصوص عليها في القانون المدني والقوانين الأخرى».

٥٢- المحكمة الإدارية العليا, طعن رقم ٩٢١, سنة ٢٦ ق , ١٩٨٦/٣/١٥ «لا تنعقد الخصومة إذا أقيمت الدعوى على شركة زالت شخصيتها القانونية من الوجود بالتصفية القضائية», , نقلا عن المستشار حمدي ياسين عكاشة, مرافعات الإدارية والإثبات, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٩, ص٧٣٩.

سنتناول في هذا المبحث دراسة أشخاص الخصومة الإدارية, حيث نتناول دراسة كل من أطراف الخصومة الإدارية, حيث يجب أن يكون أحدهما جهة إدارية فى الأقل, وأن يتصل النزاع بنشاط إداري مستخدماً فيها الإدارة السلطة العامة, والقاضي وأعوانه, في حالة إتصال القضاء بالخصومة الإدارية, وذلك لما للقاضي من دور فعال في الخصومة. ثم نتناول بالدراسة محل الخصومة الإدارية, والذي يتعدد بتعدد أنواع الخصومة فمنه ما يتعلق بالقرار الإداري, ومنه ما يتعلق بالعقد الإداري, ومنه ما يتعلق بالأعمال المادية, وسوف نقتصر على الخصومة الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري كونه نطاق دراستنا, كما يجب علينا بيان سبب نشوء الخصومة الإدارية وكل ذلك في ثلاثة مطالب, وكالآتي:

المطلب الأول : أشخاص الخصومة في نطاق القرارات الإدارية

تتكون أشخاص الخصومة الإدارية من الخصوم (طرفي الخصومة الإدارية) والقاضي وأعوانه, فلكل خصومة طرفان أحدهما المدعي والثاني المدعى عليه أو المتظلم والمتظلم منه, وقد تتعدد أشخاص المدعين أو المتظلمين, وذلك إذا كان هنالك أكثر من شخص يخاصم الإدارة بشرط وحدة محل الخصومة والجهة المصدرة للقرار, أو المدعى عليهم (المتظلم لديهم) إذا كان هنالك أكثر من جهة إدارية اشتركت في إصدار القرار, ولكي تعد الخصومة إدارية بالمعنى الذي سبق بحثه يجب أن يكون أحد أطرافها شخصاً عاماً -جهة إدارية – حيث غالباً ما يكون المدعى عليه جهة إدارية, لذلك سنتناول دراسة هذا المطلب في فرعين نخصص الأول لدراسة أطراف الخصومة الإدارية, حيث نبين كل من المدعي والمدعى عليه ومركزهما في الخصومة, ونخصص الثاني لدراسة القاضي وأعوانه, وذلك لبيان دورهم في الخصومة الإدارية.

الفرع الأول: أطراف الخصومة الإدارية

للخصومة بشكل عام طرفان أحدهما المدعي والثاني المدعى عليه أو (المتظلم أو المتظلم منه)٥٣, وقد سبق بيان أن أهم مايميز الخصومة الإدارية عن غيرها من الخصومات هو أن الإدارة طرف في الخصومة الإدارية, وهي الطرف القوي الذي يتمتع بمركز أسمى من الطرف الثاني, ومن المهم تحديد أطراف الخصومة الإدارية, لأنه يترتب عليها عدة نتائج منها مايتعلق بعبء الإثبات ومدى إمكانية سماع الطرف كشاهد, و تقتضي دراسة أطراف الخصومة الإدارية تقسيم هذا الفرع إلى غصنين وكالآتي:

الغصن الأول: المدعي(المتظلم), وهو الشخص الأهم في الخصومة الإدارية, فبدونه لا وجود للخصومة, فهو الذي يبتدئ الخصومة٥٤ بتقديمه الطلب للإدارة أو للقضاء طالباً حمايته لحق له قد أهدرت من جانب الإدارة, أو يتخوف من إهداره, غالباً ما يكون المدعي شخصاً من أشخاص القانون الخاص سواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوياً٥٥, ويجب أن يتوفر فيه شروط الأهلية والصفة والمصلحة التي أسلفنا ذكرها٥٦.

والمدعي هو الملزم بالإثبات٥٧, وغالباً ما يتمتع بالحرية في تحديد شخص المدعى عليه وتحديد عددهم, فلإرادة المدعي دور مهم في تحديد الأشخاص الذين يختصمهم – المدعى عليهم- بشرط أن يكون بينهم رابطة

٥٣- د. عبد التواب مبارك , الوجيز في أصول القضاء المدني, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٥, ص٣٧٠.

٥٤- د. السعيد محمد الإزمازي عبدالله, إنقضاء الخصومة بغير حكم, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠٠٧, ص٦٨.

٥٥- د. فؤاد محد النادي, المصدر السابق, ص٦.

٥٦- د. شريف احمد بعلوشة, إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري, دراسة تحليلية مقارنة, ط١, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٦, ص ٢١٥.

٥٧- بن عبدالله ياسين, نظرية الخصومة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة عبدالحميد بن باديس, مستغانم, ص٢٢.

تجمعهم بموضوع الدعوى٥٨.

ولايتأثر صفة المدعي في حالة كون الشخص الذي باشر الدعوى هو غير المدعي, لأن العبرة في تحديد أطراف الدعوى هي بصفتهم في الدعوى وليس بمباشرتهم فعلاً إجراءاتها, فقد لايستطيع المدعي مباشرة إجراءات الدعوى بنفسه, كأن يكون قاصراً أو قد يكون شخصاً معنوياً, فلابد من أن يمثلها شخص طبيعي, فيظل المدعي القاصر أو الشخص المعنوي مدعياً رغم عدم قيامهم بإجراءات الدعوى بأنفسهم, لأن الصلة بين المدعي و المدعى به يظل قائماً رغم عدم إمكانية المدعي من مباشرة الدعوى بنفسه٥٩.وفي حالة رفع الدعوى من قبل الوكيل (المحامي) يجب أن يقدم الوكيل سند إثبات وكالته وإلا حكم بعدم قبول الدعوى شكلاً ٦٠.

وهناك من يرى٦١ بأن الممثل في هذه الحالة هو الطرف في الخصومة, أما المدعي فهو الطرف في الدعوى, أي أنهم يفرقون بين الطرف في الدعوى (المدعي) والطرف في الخصومة (الممثل الذي باشر إجراءات الدعوى) وهذا مالا نؤيده, لأن الخصومة – المنازعة – لها أطرافها, وهما المدعي والمدعى عليه, أما الذين يقومون بإجراءات الدعوى فهم ليسوا إلا ممثلين عن الطرف الأصيل في الخصومة, ومن الممكن تغييرهم كما يغير الوكيل.

الغصن الثاني: المدعى عليه (المتظلم منه), وهو الطرف الثاني في الخصومة, وفي الغالب يكون الإدارة٦٢, لأنها تتمتع بإمتيازات السلطة العامة مما يجعلها قادرة على إقتضاء حقوقها قبل الأشخاص الآخرين (الأشخاص الطبيعية والمعنوية) وهذا ما يسمى بامتياز التنفيذ المباشر٦٣, إلا أن هذا لايشكل مانعاً من أن تكون الإدارة مدعية هي الأخرى٦٤, على الرغم من أن بعض فقهاء القانون الإداري يرون بأن القضاء الإداري وجد لمناصرة الأفراد لا لمقاضاتهم, لذا لايمكن أن تكون الإدارة هي المدعي و الأفراد مدعى عليهم, ولكن الباحث يؤيد الرأي الذي يرى بعدم وجود مانع من رفع الإدارة الدعوى على الأفراد٦٥.

إلا أنه في حالة كون النزاع قد وقعت بين جهتين إداريتين – طرفي الخصومة الإدارية هما من أشخاص القانون العام – فإن ذلك لايشكل أية إشكال في فرنسا , أما في مصر والعراق فالأمر مختلف, ففي مصر يرى بعض الفقه بأنه في هذه الحالة لا نكون أمام خصومة إدارية , لأن القضاء الإداري لايختص بالفصل في هذا النزاع, وإن الخصومة لا تبدأ إلا بتقديم الطلب إلى القضاء لذا لا يكتسب طرفا النزاع صفة الخصم, وكل ما في الأمر هو حل النزاع عن طريق الرأي الملزم لمجلس الدولة٦٦, في حين يرى البعض الآخر من الفقه, بأن النزاع الذي ينشأ بين جهتين إداريتين تعد خصومة إدارية وإن وقعت بين أشخاص القانون العام٦٧, وبما أننا رجحنا الرأي القائل بأن الخصومة الإدارية قد تبدأ حتى قبل إتصال القضاء الإداري بالمنازعة وذلك بإجراءات أمام جهة غير قضائية, لذا فإننا لا نرى مانعاً من قيام الخصومة الإدارية بين شخصين من أشخاص القانون العام وأن

٥٨- د. ياسر باسم ذنون, الإمتداد الإجرائي للخصومة المدنية, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك, مجلد٣, العدد٨, ٢٠١٤, ص٤٧.

٥٩- د. السعيد محمد الإزمازي عبدالله, المصدر السابق ص٧٠.

٦٠- الطعن رقم ٢١٥٧ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٥/١٢/١٤/ س٣٠, ص ٦٢٧, أشار اليه د. ماهر محمد أبو العينين, سلسلة المرافعات الإدارية – الخصومة والدعوى الإدارية- ص٣٩٥ ومابعدها.

٦١- د.ياسر باسم د. أجياد الدليمي , الخصومة في الدعوى المدنية, مجلة كلية الحقوق, جامعة النهرين, مجلد ١١, العدد ١, ٢٠٠٩, ص ٢٣٦.

٦٢- د. محمد موسى حسن البخيت, المصدر السابق, ص١٩. كذا: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني, المصدر السابق, ص١٠٤ وما بعدها.

٦٣- د.عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين, المصدر السابق, ص٩٠.

٦٤- د.شريف أحمد بعلوشة, المصدر السابق, ص٥٦.

٦٥- د. فؤاد محمد النادي, المصدر السابق, ص٦.

٦٦- د.محمد باهي أبو يونس, إنقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم, المصدر السابق, ص ٣٥.

٦٧- د.عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين, المصدر السابق, ص٩٠.

الجهة المختصة في نظر هذه النزاعات هي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع٦٨ في مصر حيث تبدي رأيها عند عرض هذه المنازعات عليها وتكون رأيها ملزماً للطرفين٦٩.

أما في العراق فإن المادة (٦/ثالثا) من قانون مجلس الدولة المعدل النافذ قد نصت على اختصاص المجلس بـ « إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها».

أما في إقليم كوردستان - العراق فتنص المادة (٩) من قانون مجلس شورى إقليم كوردستان - العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ على أنه « يمارس المجلس في مجال الرأي مايأتي: أولاً- ابداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأيه ملزماً لها».

لذا فإن الأمر في العراق وإقليم كوردستان مشابه لما هو في مصر, ويرى الباحثان بأن النزاع الذي ينشأ بين الجهات الإدارية تعتبر خصومة إدارية ويختص مجلس الدولة في الفصل فيهاعن طريق رأي ملزم لكل أطراف المنازعة (الخصومة الإدارية).

لذلك نرى أنه لامانع من أن تنشأ الخصومة الإدارية حتى وإن كان طرفا الخصومة من الجهات الإدارية العامة, لأن مجلس الدولة هو جهة قضائية تختص بالنظر في المنازعات الإدارية, وهذه المنازعات كما تنشأ بين جهة إدارية وجهة أخرى غير إدارية (الأشخاص غير الإداريين), فمن الممكن أن تنشأ بين جهتين إداريتين, إلا أن رأي المجلس في هذه الشأن يكون نهائياً ولا يمكن الطعن فيه تمييزاً.

الفرع الثاني: القاضي وأعوانه

نبحث في هذا الفرع القاضي وأعوانه كأحد أشخاص الخصومة الإدارية, (وذلك إذا ما اتصل القضاء بالخصومة الإدارية), وذلك في غصنين وكما يلي:

الغصن الأول: القاضي, أشرنا إلى أن المدعى عليه غالباً ما تكون الإدارة, وهذا ما يجعل عدم المساواة بين طرفي الخصومة سمة من سمات الخصومة الإدارية, ومن أجل تحقيق العدالة وإعادة التوازن بين طرفي الخصومة, فقد اكتسب القاضي الإداري دوراً هاماً في الخصومة الإدارية, وأصبح دوره لايقل أهمية عن دور الأشخاص الآخرين في الخصومة – المدعي والمدعى عليه - , فللقاضي الإداري دور فعال في تخفيف حدة عدم المساواة بين المدعي و المدعى عليه (الإدارة), فالأصل أن يقوم المدعي بتقديم الأدلة لإثبات إدعائه , إلا أنه في الخصومة الإدارية قد يطلب القاضي من المدعى عليه تقديم أدلة تثبت عدم صحة إدعاء المدعي(أي يقع على عاتق المدعى عليه عبء الإثبات), وذلك لأن الإدارة في مركز أقوى من المدعي ويمتلك كافة الأدلة والوثائق التي اتخذت كأساس لإصدار القرار المطعون فيه٧٠.

إن دور القاضي في الخصومة الإدارية على خلاف دور القاضي في الخصومة المدنية يتصف بالإيجابية٧١, فللقاضي

٦٨- الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع هي جهة تابعة لمجلس الدولة المصري ويختص بالنظر في كافة المنازعات الإدارية, لذلك يمكن القول بان النزاعات التي تنشأ بين جهتين إداريتين تعد من الخصومات الإدارية.

٦٩- المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قانون مجلس الدولة المصري النافذ نصت على أنه « تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأبداء الرأي مسببا في المسائل والموضوعات الآتية: ... (د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض. ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزما للجانبين» .

٧٠- محيو أحمد, المنازعات الإدارية, ترجمة فايز أنجق وبيوض خالد, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, ط ٧,ص٧٣.

٧١- د. محمد باهي أبو يونس, إنقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم, المصدر السابق ص٣٩.

دور ايجابي وسلطته أوسع في توزيع عبء الإثبات والوصول إلى الحقيقة, وهذا ما يميز القاضي الإداري عن القاضي المدني, حيث لايتمتع القاضي المدني بهذه الصلاحيات في الدعوى المدنية٧٢, والمراد هنا بالقاضي هي المحكمة التي تنظر الدعوى وليس القاضي نفسه بالتحديد٧٣.

فالقضاء الإداري معروف بأنه قضاء إنشائي, لايتقيد بنصوص القانون المدني والمرافعات بشكل تام بل يختار ما يتناسب مع طبيعة المنازعة ويستبعد كل ما يتعارض مع طبيعة المنازعة, وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه « ومن حيث إنه عن طلبات التدخل, فإنه بالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية المنطبق على المنازعات الإدارية فيما لم يرد به نص في قانون مجلس الدولة, وبشرط عدم تعارض نصوص قانون المرافعات مع طبيعة هذه المنازعات ... «٧٤, وبهذا يخلق القضاء الإداري قاعدة قانونية قادرة على معايشة الخصومة الإدارية المنظورة أمامها من أجل الوصول إلى العدالة المرجوة من إنشاء القضاء الإداري, وهذا يتطلب الدور البارز والإيجابي للقضاء الإداري في سير الخصومة الإدارية, وهذا الدور للقاضي الإداري واضح بالنسبة للقاضي الإداري في فرنسا٧٥, والذي لم يظهر في بداية نشوء القضاء الإداري فيه, بل تطور تدريجياً مع تطور القضاء الإداري.

والقاضي الإداري في مصر يتمتع بإختصاصات واسعة بموجب قانون مجلس الدولة المصري٧٦, رغم ذلك فإن القاضي الإداري في مصر لا يستبعد أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية في حالة خلو قانون مجلس الدولة على نص في شأن النزاع المعروض أمامه بشرط أن يتوافق ذلك النص مع طبيعة المنازعة المنظورة أمامه... «٧٧.

إلا أننا نرى بأن اختصاصات القاضي الإداري في العراق وإقليم كوردستان وعلى عكس ما هو متبع في كل من فرنسا ومصر, حيث يتساوى اختصاصات القاضي الإداري مع القاضي المدني رغم إختلاف العلاقات التي ينظمها القانون العام عن القانون الخاص, فالقاضي الإداري في العراق وإقليم كوردستان يدير الخصومة الإدارية بموجب قانون المرافعات المدنية العراقي٧٨, ونرى أن هذا الأمر لا يوافق المنطق القانوني السليم, إذ أن قانون المرافعات المدنية وجد لتنظيم إجراءات المرافعة الخاصة بالخصومات التي تنشأ بين أشخاص القانون الخاص أو بينهم وبين الإدارة لكن دون استخدام الإدارة سلطات القانون العام, وهذه الخصومات تختلف في جوهرها عن الخصومات التي ينظمها القانون العام ففي الأخير يكون أحد طرفي الخصومة أو كلاهما شخصاً عاماً يتمتع بإمتيازات واختصاصات السلطة العامة. لذا ندعو من خلال هذه الدراسة المتواضعة أن يقوم المشرع بسن قانون للمرافعات الإدارية بشكل يتناسب مع الدور الخلاق والايجابي للقاضي الإداري في تسيير تلك الدعاوى.

٧٢- د. مصطفى بن جلول, ملامح تميز إجراءات التقاضي الإدارية, مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية, العدد٢٥, المجلد الأول, ص٢٣٣.

٧٣- د. فؤاد محمد النادي, المصدر السابق, ص ٧. كذا: د. محمد باهي أبو يونس, إنقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم, المصدر السابق, ص٣٨.

٧٤- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادرة في الطعون أرقام ٥٥٤٦, ٦٠١٣ , ٧٩٨٧٥ , لسنة ٥٥ ق, عليا, بجلسة ٢٠٠٩\١\١٠. منشور في موقع https://laweg.net//Default.aspx?action=LawEg&Type=JID&١٦=٩١٢٨٦ تاريخ الزيارة ١٥\٢\٢٠٢٢ ساعة ٣:٣١ مساءاً .

٧٥- د. رضا فاروق الملاح, دور القاضي الإداري في المنازعة الإدارية, دار النهضة العربية, ط١, ٢٠٢٠, ص٢٢٠.

٧٦- أنظر المادة ٣١- ٣٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ .

٧٧- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم ١٨٠٠٦ لسنة ٥٣ ق, عليا, جلسة ٢٠٠٩\١\١٠, أشار اليه د. رضا فاروق الملاح, المصدر السابق, ص ٢١١.

٧٨- المادة ٧ \حادي عشر \ من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ على « تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون».

المادة (٢٠ \ رابعاً) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ سنة ٢٠٠٨ تنص على « تنظر الدعاوى الواردة في الفقرة (أولاً) من هذه المادة وفق أحكام قانون المرافعات المدنية» والمادة (٢١ \ ثالثاً) تنص على ان « تنظر الاعتراضات الواردة في الفقرة (أولاً) من هذه المادة وفق أحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية».

وتجدر الإشارة إلى أن الخصومة الإدارية عندما يكون أمام الإدارة أي قبل اتصال القضاء بالخصومة, يقوم الوزير أو الموظف المختص أو اللجان الإدارية ذات الاختصاصات القضائية بهذا الدور, كلجنة إنضباط الطلبة في الجامعات والمعاهد العراقية والكوردستانية مثلاً ٧٩.

الغصن الثاني: أعوان القاضي, أسلفنا الذكر في الغصن الأول بأن للقاضي الإداري دور مهم وبارز في إدارة الخصومة, إلا أن القاضي الإداري وحده لايمكن أن يقوم بإدارة الخصومة من غير وجود أعوان يساعدونه في الفصل في الخصومة الإدارية في سبيل تحقيق العدالة, وهؤلاء الأعوان يختلفون من دولة إلى أخرى, ففي فرنسا مثلاً هم المقرر العام والمحامي, وموظفي المحكمة, أما في مصر فتتكون من مفوض الدولة, والمحامي, وموظفي المحكمة الذين يقومون بالتبليغ والإيداع, والنيابة الإدارية٨٠, أما في العراق وإقليم كوردستان فيتكون من المدعي العام والمحامي وموظفي المحكمة, وليس هنالك مفوض الدولة.

وسنتطرق إلى دراسة مفوض الدولة بشكل مختصر في هذا المحل, وذلك لأن الأعوان الآخرين أمر مشترك سواء في الخصومة المدنية أم الإدارية, ولأهمية دور مفوض الدولة في تحضير الدعوى أمام القضاء الإداري, لذلك إرتأينا أن نبحث في هذا الموضوع دون غيره من الأعوان الآخرين وبقدر تعلق الأمر بموضوع دراستنا.

ففي فرنسا يقوم المقرر العام٨١ بتقديم المشورة القانونية للمحكمة, فهو الذي يقوم بدراسة القضية, فيحدد القانون الواجب التطبيق على القضية, ولايقتصر على ذلك بل يدرس السوابق القضائية لمحاكم أخرى, حتى محكمة النقض, وآراء الفقهاء, ويعد مشروع الحكم, وبدون تقرير المقرر العام لايمكن للمحكمة الفصل في موضوع الدعوى وإصدار الحكم٨٢.

إلا أن هذا الأصل قد تغير بعد صدور المرسوم رقم(١٩٥٠) لسنة ٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/١٢/٢٣ وذلك بتعديل مهام المقرر العام وإمكانية إصدار الحكم في بعض القضايا دون تقرير من المقرر العام٨٣, لأن إعداد التقرير من قبل الأخير قد يستغرق وقتاً طويلاً, وهذا يتنافى مع ما تقضي به الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من ضرورة الفصل في الدعوى في مدة معقولة٨٤.

لذلك نرى بأن وجود المقرر العام في النظام القضائي الفرنسي أمر مهم في تحضير الدعوى والفصل فيها, فكان من الأحرى بالمشرع الفرنسي أن يقضي بزيادة أعدادهم لكي يتمكنوا من إعداد التقارير في مدة معقولة, لا أن تعفيهم من تقديم التقرير في بعض الدعاوى مثل الدعاوى التي تتعلق برخص القيادة والمنازعات المتعلقة بالأجانب٨٥, رغم أن جانباً من الفقه يرى بأن إتجاه المشرع الفرنسي في هذا الصدد كان موفقاً حيث أقام

٧٩- المادة الثامنة من تعليمات انضباط طلبة التعليم العالي في اقليم كوردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ «يشكل المجلس الكوردستاني الاعلى للاختصاصات الطبية أو العميد في الكلية لجنة انضباط الطلبة يرأسها أحد اعضاء الهيئة التدريسية ممن لاتقل مرتبته العلمية عن استاذ مساعد ويضم في عضويتها اثنين من اعضاء الهيئة ممن لاتقل مرتبتهما العلمية عن مدرس وممثلا للطلبة , وتشكل هذه اللجنة في المعاهد التقنية من ثلاثة اعضاء من الهيئة التدريسية وممثل الطلبة «.

٨٠- د.محمد باهي أبو يونس, ,إنقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية, المصدر السابق, ص٤٢. كذا: د. ياسر ياسم ذنون, المصدر السابق, ص٥٢ وما بعدها.

٨١- كان يطلق عليه سابقا مفوض الدولة, إلّا أنه بعد صدور المرسوم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩ بموجب المادة (L7) تم تغير اسمه الى المقرر العام.

٨٢- د.مجدي عبدالحميد شعيب, الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي, المجلة القانونية الاقتصادية, كلية الحقوق, جامعة الزقازيق, ٢٠٠٠, العدد ١٢, ص١٤٦ وما بعدها.

٨٣- د. شعبان احمد رمضان, الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية خلال مدة معقولة في النظام القانوني الفرنسي ومدى امكانية تطبيقها أمام محاكم جهة القضاء الإداري المصري, دار النهضة العربية, ط١, ٢٠٢٠, ص٥٠.

٨٤- الفقرة الاولى من المادة السادسة من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان لسنة ١٩٥٠ تنص على « لكل شخص الحق في سماع محكمة مستقلة ونزيهة قضيته بشكل عادل وعلني وضمن مهلة معقولة, للفصل في حقوقه والتزاماته، ومسوغات التهمة الجزائية الموجهة اليه ... «.

٨٥- المادة R. ٧٣٢-١-١ من قانون القضاء الإداري الفرنسي رقم ١٦-٢٤ لسنة ١٧٩٠ المعدل «مع عدم الإخلال بتطبيق أحكام معينة على بعض المنازعات التي تنص على أن يتم عقد الجلسة دون استنتاجات المقرر العام ، يجوز لرئيس المحكمة أو قاضي الصلح وحده إعفاء المقرر العام ، بناءً على اقتراحه

نوعاً من التوازن بين السرعة في إنجاز الدعاوى والعدالة الجيدة, لأن المنازعات التي شملتها التعديل هي أما منازعات مستعجلة أو منازعات التي لا تثير مشكلات حقيقية٨٦.

أما في مصر, فيمارس مفوض الدولة٨٧ مهامه في تحضير وتهيئة الدعوى للمرافعة, وإعداد التقرير عن الدعوى واقتراح الحل الودي لإنهاء النزاع بموجب المواد (٢٧, ٢٨, ٢٩) من قانون مجلس الدولة المصري لنافذ٨٨, وله في سبيل ذلك الاتصال بالجهات الحكومية وذوي الشأن لغرض سؤالهم عن وقائع الدعوى والحصول على بيانات معينة من أجل إبداء الرأي القانوني السليم فيها.

ومن خلال دراسة مواد قانون مجلس الدولة المصري يتبين لنا بأنه ليس هنالك وقت محدد لمفوض الدولة لإنجاز التقرير, وهذا يعتبر نقصاً في هذا القانون, لأن عدم تحديد مدة معينة لمفوض الدولة من أجل إعداد التقرير قد يؤدي إلى إطالة مدة إنجاز الدعوى والفصل فيها, وهذا ينافي مبادئ العدالة.

ومن الجدير بالإشارة إلى أن الرأي القانوني الوارد في تقرير المقرر العام في فرنسا ومفوض الدولة في مصر ليس ملزماً للمحكمة٨٩.

أما في العراق وإقيم كوردستان فيخلو قانون مجلس الدولة العراقي وقانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان من وجود مفوضي الدولة, أو هيئة أخرى تحت أية مسمى تختص بتهيئة الدعوى وإبداء الرأي القانوني فيها من أجل تحضيرها للمرافعة والحكم فيها, لذا ندعو كل من المشرع العراقي والمشرع في إقليم كوردستان إلى استحداث جهة متخصصة تابعة لمجلس الدولة العراقي (مجلس الشورى لإقليم كوردستان) مهمتها دراسة وتحضير الدعوى على غرار ما هو موجود في فرنسا ومصر, لأن ذلك يساعد في سرعة الفصل في الدعاوى, وتطوير القانون الإداري من خلال طرح حلول مناسبة للفصل في الدعاوى المعروضة أمام مجلس الدولة ومجلس شورى إقليم كوردستان, ويحبذ ان يكون من بين أعضائها الباحثين وأساتذة كليات القانون المختصين في مجال القضاء والقانون الإداري, وذلك لإلمامهم بالتطورات الحاصلة في مجال القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج, لأن تحضير الدعوى و إبداء الرأي القانوني فيها يستلزم ملكة علمية قانونية جيدة.

المطلب الثاني: محل وسبب الخصومة في نطاق القرارات الإدارية

إن الخصومة الإدارية تتعلق بحق بين طرفين يكون أحدهما الإدارة والتي تتمتع بإمتيازات السلطة العامة, والطرف الثاني هو أحد أشخاص القانون الخاص (أو الإدارة استثناءً), وهذا الحق قد يتعلق بعقد إداري أو بعمل مادي للإدارة أو بقرار إداري, وبما أن نطاق دراستنا تتحدد بالخصومة الإدارية التي تتعلق بالقرار

، من النطق بالاستنتاجات في المحكمة. الاستماع إلى أي نزاع يتعلق بالنزاعات التالية: ١- درجة رخصة القيادة ؛ ٢- رفض الاستعانة بالشرطة لتنفيذ قرار قضائي ؛٣ - التجنس ؛ ٤- دخول وإقامة وإخراج الأجانب ، باستثناء حالات الطرد ؛ ٥- ضريبة الإسكان وضريبة الأملاك على العقارات المبنية المتعلقة بالمباني السكنية والمباني للاستخدام المهني بالمعنى المقصود في المادة ١٤٩٦ من قانون الضرائب العام وكذلك المساهمة في البث العام ؛ ٦- الإعانة أو العلاوة أو الاستحقاق الممنوح للمساعدة الاجتماعية أو العمل أو الإسكان أو لصالح العمال العاطلين عن العمل.

٨٦- د. شعبان احمد رمضان, المصدر السابق, ص٥٣.

٨٧-تم تنظيم مفوضي الدولة في مصر في هيئة تسمى هيئة مفوضي الدولة, وهي تابعة للقسم القضائي لمجلس الدولة المصري, وذلك بموجب المادة (٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ, والتي تنص على « يؤلف القسم القضائي من ... ه / هيئة مفوضي الدولة» .

٨٨- المادة ٢٧ « تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة فى سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فى الدعوى أو بتكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق فى الأجل الذي يحدده لذلك . ولا يجوز فى سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد . ومع ذلك يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر... «.

٨٩- د. صادق محمد علي الحسيني, هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري, مجلة أهل البيت, عدد ٢٤, مجلد ١, سنة ٢٠١٩, ص٣٥٢.

الإداري, فإنه يجب أن يكون هنالك قرار إداري سابق على نشوء الخصومة, وإلّا لا وجود للأخيرة بدون ذلك القرار. وكما أن لكل خصومة سبب, فللخصومة الإدارية سبب نشوء, ولايكتمل دراسة أركان الخصومة الإدارية دون بيان سببها.

ومن ثم فإننا نخصص هذا المطلب لدراسة محل وسبب الخصومة الإدارية, وذلك في فرعين نخصص الأول لدراسة محل الخصومة الإدارية والثاني لدراسة سبب الخصومة الإدارية, وكالآتي:

الفرع الأول: محل الخصومة الإدارية

لما كان محور دراستنا يتحدد بالخصومة الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري, لذلك نقسم هذا الفرع إلى غصنين نخصص الأول لدراسة تعريف القرار الإداري, أما الغصن الثاني فنخصصه لدراسة أنواع القرار الإداري, وكالآتي:

الغصن الأول: القرار الإداري, نتناول في هذا الغصن تعريف القرار الإداري وذلك كالآتي:

أولاً: تعريف القرار الإداري: بسبب عدم وجود تعريفات تشريعية للقرار الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق لذلك نجد أن الفقه والقضاء الإداري قد اجتهدا في تعريف القرار الإداري من أجل تحديد مضمونه وتمييزه عن الأعمال الأخرى للإدارة ومن ثم سنتطرق إلى تعريف القرار الإداري فقهاً وقضاءً:

١- تعريف القرار الإداري فقهاً , عرف بأنه « عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونياً»٩٠, وعرف بأنه «عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في الأوضاع القانونية، إما بإنشاء مركز قانوني جديد(عام أو فردي) أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء له»٩١, وعرف بأنه « عمل قانوني تصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة بغية إحداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم «٩٢.

ويظهر لنا من التعاريف السابقة أن الفقه يكاد يتفق على عدم إلزام شكلية معينة للقرار الإداري فقد يصدر كتابةً وقد يصدر شفاهاً, فهم يؤكدون على كونه عملاً إدارياً قانونياً منفرداً.

٢- تعريف القرار الإداري قضاءً: ففي فرنسا عرفه القضاء الإداري الفرنسي بأنه « إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح, وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة»٩٣, وعرفه أيضا بأنه «عمل قانوني نافذ منفرد يصدر عن سلطة إدارية ويكون متمتعاً بالقوة التنفيذية «٩٤. فنلاحظ أن التعريف الأول قصر أثر القرار الإداري على إحداث مركز قانوني, في حين أن أثر القرار الإداري قد يكون إحداث مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

أما القضاء الإداري العراقي فقد عرف القرار الإداري بأنه «كل قرار إداري نهائي, صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني»٩٥. ونلاحظ بأن هذا الحكم قد خلط بين القرار الإداري وشروط صحة الطعن فيه, وذلك عند

٩٠- د.شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٩٧ .

٩١- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد, كلية القانون, ١٩٩٣, ص٤١٥.

٩٢- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد، كلية القانون, ص١٥٠ .

٩٣- د.سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات لإدارية, دار الفكرالعربي, القاهرة, ١٩٥٧, ص١٣٣.

٩٤- DEBBACH Charles et COLIN Frédéric, Droit Administratif ١٠, e édition, Economica Paris, ٢٠١١, P ٣٥٥. نقلا عن سويسي عباس و عثمان بولرباح, القرار الاداري محل دعوى الالغاء, رسالة ماجستير, جامعة زيان عاشور, ٢٠١٨, ص١٢.

٩٥- قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي (الشورى سابقاً) رقم (٢١٢ \ انضباط\ تمييز\ ٢٠٠٩), نقلًا عن د.محمد طه الحسيني, تعريف القرار الإداري وعناصره, مجلة المحقق الحلي, العدد ١ , سنة ٩ , ٢٠١٧, ص٥٠٩.

وصفه للقرار الإداري بالنهائية. ونرى بأن القرار الإداري هو كل تصرف قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني.

الغصن الثاني أنواع القرار الإداري, تنقسم القرارات الإدارية إلى عدة أنواع من حيث الأثر, والشكل, والخضوع للرقابة القضائية, ومن حيث المدى أو العمومية, ومن حيث التكوين. فمنها القرار السلبي أو القرار الايجابي, ومنها القرار التنظيمي أو الفردي.

وما يهمنا في هذه الدراسة معرفة أنواع القرار الإداري من حيث مداها وعموميتها وهي القرار الإداري التنظيمي والقرار الإداري الفردي, ذلك لأن الحقوق التي يخاصم فيها الفرد الإدارة بصفة عامة هي الحقوق الناشئة عن تلك القرارين, وأن القرار الإداري التنظيمي يكون دائماً قراراً صريحاً وايجابياً وبسيطاً, أما القرار الإداري الفردي فقد يكون قراراً صريحاً أو ضمنياً, إيجابياً أو سلبياً, مركباً أو بسيطاً. ويترتب على القرار الإداري من حيث المدى عدة آثار متعلقة بانهاء الخصومة الإدارية, لذا نقسم هذا الغصن إلى نقطتين, نتناول في الأول القرار الإداري التنظيمي وفي الثاني نتناول القرار الإداري الفردي, كالآتي:

أولاً: القرار الإداري التنظيمي, إن الأصل في إصدار قواعد عامة مجردة (القانون) هي من اختصاصات السلطة التشريعية, إلا أن الدساتير عادة تجيز للإدارة إصدار قواعد عامة مجردة في بعض الأحيان, وهذه القواعد تصدر في شكل قرارات إدارية تنظيمية, إذاً القرار الإداري التنظيمي هي « القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد, ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم»٩٦. ولايشترط في القرار التنظيمي أن تنطبق على كافة الأفراد في المجتمع, بل يمكن أن تنطبق على الأشخاص التي تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لتطبيق ذلك القرار, دون أن يحدد القرار الأفراد بذواتهم, أي أن القرار تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم٩٧.

وهذا النوع من القرارات قد تكون محدد بفترة زمنية معينة: مثل منع التجوال لمدة يوم واحد في مدينة معينة بسبب وجود تهديد أمني, فهذا التحديد لا يفقد القرار التنظيمي صفته العامة والمجردة٩٨ وهذه القرارات تطلق عليها اللوائح أو الأنظمة أو التعليمات٩٩.

والقرار التنظيمي لا يستنفد بتطبيقه على حالة معينة أو شخص محدد, بل يبقى ساري المفعول ويطبق كلما توفرت الشروط اللازمة لتطبيقه١٠٠, ويجب ألا يتعارض القرار التنظيمي مع القانون والدستور, وإلا جاز الطعن فيه بالإلغاء لعدم مشروعيته١٠١.

ثانياً القرار الإداري الفردي, القرار الإداري الفردي هو النوع الثاني من القرارات الإدارية من حيث المدى, وهذا النوع من القرار يتعلق بالفرد بذاته أو بالأفراد بذواتهم١٠٢, فهو يخاطب الأشخاص بذواتهم ولا عبرة

٩٦- د. سليمان محمد الطماوي, المصدر السابق, ص٣١٠.

٩٧- د.أعاد حمود القيسي, الوجيز في القانون الإداري, ط١, دار وائل,عمان, ١٩٩٨, ص٣٠٠. كذا: المستشار إبراهيم سيد أحمد والمحامي شريف احمد الطباخ, المسؤولية الإدارية, ط١, ٢٠١٤, القاهرة, ناس للطباعة, ص١٣١.

٩٨- د. سليمان محمد الطماوي, المصدر السابق, ص٣١٣.

٩٩- ففي العراق تطلق على القرارات الإدارية التنظيمية, الأنظمة والتعليمات, مثل التعليمات التي تصدر بشأن تنفيذ قانون (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠).

١٠٠- د.سامي حسن نجم الحمداني و حسين طلال مال الله العزاوي, تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك- كلية القانون, المجلد ٤, العدد ١٥, ٢٠١٥, ص٦٥١.

١٠١- د. أعاد حمود القيسي, المصدر السابق, ص ٣٠٠.

١٠٢- د. شريف يوسف خاطر, المصدر السابق, ص١٢١.

لعدد المخاطبين بالقرار طالما كان خاصاً ومحدداً بهم على سبيل الحصر دون غيرهم أي يتسم القرار بطابع الخصوصية١٠٣, مثل قرارات التعيين, أو قرار فرض عقوبة على موظف معين أو عدد من الموظفين محددين بأسمائهم١٠٤.

وتجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري قد تصدر في بعض الأحيان في شكل يصعب معها التمييز بين نوعي القرار, ومثال على ذلك: صدور قرار إداري إلى صاحب مقهى معين يقضي بمنع دخول القصر إلى ذلك المقهى, فهذا القرار يكون فردياً بالنسبة لصاحب المقهى وتنظيمياً بالنسبة للأفراد القصر.

وهذا الاختلاط جعل بعض الفقه يقول بوجود نوع وسط بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية١٠٥, ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأن هذا القول مردود ولا يمكن الأخذ به لأن ذلك يؤدي إلى زيادة التعقيد بدون مبرر, وإن كان هناك صعوبة في التمييز بين نوعي القرارات من حيث مداها في بعض الأحيان, إلا أن التمييز بينهما سهل في كثير من الأحيان. ويساند الباحثان هذا الرأي, لأن مهمة الفقه هو التبسيط لا التعقيد, وأن صعوبة التمييز بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية لا تكون إلا في حالات نادرة, بحيث لا يمكن بناء قاعدة عامة عليها.

الفرع الثاني: سبب الخصومة الإدارية

إن سبب الخصومة الإدارية لا يقل أهمية عن بقية أركان الخصومة الإدارية. وهو في نطاق القرار الإداري يختلف بإختلاف نوع الخصومة, فالخصومة الإدارية قد تتعلق بالتعويض وقد تتعلق بإلغاء القرار الإداري١٠٦ , لذا نقوم بدراسة سبب الخصومة الإدارية في نقطتين, الأول سبب الخصومة الإدارية المتعلقة بالتعويض, والثاني سبب الخصومة الإدارية المتعلقة بإلغاء القرار الإداري.

أولاً: سبب الخصومة الإدارية في حالة الخصومة المتعلقة بالتعويض في نطاق القرار الإداري: في هذه الحالة يكون سبب الخصومة الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى إلحاق الضرر بالمدعي, وفي هذا الصدد تقول محكمة القضاء الإداري في مصر بأن السبب هو» واقعة مادية أو تصرف قانوني أو قاعدة قانونية يستمد منها المدعي حقه مباشرة, كما هو الشأن في كثير من المنازعات الإدارية»١٠٧.

وهذه الوقائع يجب أن تكون مخالفة للقانون, أي أن المسؤولية يجب أن تقوم على أساس الخطأ, وهذا الأمر يختلف بين كل من فرنسا من جانب ومصر والعراق من جانب آخر, فالقضاء الإداري الفرنسي يقبل دعوى التعويض دون خطأ, في حين لايقبله القضاء الإداري في كل من مصر والعراق إلا على أساس الخطأ١٠٨, ويجب أن يقوم المدعي ببيان الخطأ ووقت وقوعه وعلاقته بالضرر الذي لحق به١٠٩.

ويستوي أن تكون هذه الوقائع فعلاً مادياً أو إثراءً بلا سبب أو قراراً إدارياً, إذ أن المدعي يمكنه تغيير الأدلة التي أورده لإثبات طلبه, إلا أنه لايمكن له أن يغير السبب الذي ركن إليه لبدء خصومته, لأن تغيير السبب

١٠٣- د. عمار عوابدي, المصدر السابق, ص٩١. كذا: د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة, أسس العامة للقرارات الإدارية, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠١٢, ص٣٢.

١٠٤- د.عبد المنعم الضوي, انقضاء القرارات الإدارية, مكتبة الوفاء القانونية, ط١, ٢٠١٨, ص٣٨.

١٠٥- د.سليمان محمد الطماوي, المصدر السابق, ص ٣١٣.

١٠٦- د. علي حسين العامري, الدعوى الإدارية – فرنسا – مصر – العراق , الطبعة الأولى, مكتبة علي الشندي, بغداد, ٢٠٢٠, ص١٦٩.

١٠٧- أشار اليه د. محمود عبد علي الزبيدي، انقضاء الدعوى الادارية من دون الحكم بالموضوع، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨, ص٣٩٢.

١٠٨- أنظر : د. وجدي ثابت غبريال, مبدأ المساواة امام الأعباء العامة, منشأة المعارف, ص١٢٦. كذا د. فوزي احمد شادي, تطور اساس مسؤولية الدولة, دار النهضة العربية, ٢٠١٠, ص٥٣٢.

١٠٩- د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, الخصومة الادارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين, المصدر السابق, ص١٣٨.

يـؤدي إلى تغيـير الخصومـة١١٠, أي أنـه يجـب التفرقـة بـين السـبب و الوسـائل التـي يركـن إليهـا المدعـي لإثبـات الواقعـة أو الوقائـع التـي يدعيـه.

ثانيـاً: سـبب الخصومـة الإداريـة في حالـة الخصومـة المتعلقـة بإلغـاء القـرار الإداري: في هـذه الحالـة يتمثـل سـبب الخصومـة الإداريـة بالعيـب الـذي يصيـب القـرار الإداري١١١, أي أن الواقعـة القانونيـة التـي يتمسـك بهـا المدعـي كسـبب لدعـواه هـي العيـب الـذي شـاب القـرار الإداري محـل الخصومـة.

وهـذه العيـوب كـما هـو معـروف هـي كل مـن عيـب الإختصـاص, وعيـب الشـكل, وعيـب المحـل, وعيـب السـبب, وعيـب الغايـة, وإن الخصومـة الإداريـة تنشـأ عندمـا يكـون القـرار الإداري مشـوباً بعيـب أو أكـثر مـن العيـوب التـي تصيـب القـرار الإداري, أي أن سـبب الخصومـة الإداريـة المتعلقـة بالقـرار الإداري هـو العيـب الـذي يعـتري القـرار الإداري, فلذلـك لابـد مـن توفرهـا مـن أجـل نشـوء الخصومـة الإداريـة المتعلقـة بالقـرار الإداري, وسـواء أكان ذلـك القـرار بسـيطاً أم داخـلاً في عمليـة أخـرى مركبـة.

الخاتمة

أولاً: النتائج والإستنتاجات:

الخصومـة الإداريـة هـي عبـارة عـن: « مجموعـة مـن الإجـراءات المتعلقـة بالمنازعـات الإداريـة والتـي تكـون الجهـة الإداريـة أحـد أطرافهـا بوصفهـا سـلطة عامـة, تتـم ممارسـتها إمـا عـن طريـق التظلـم الإداري أو مـن خـلال دعـوى قضائيـة «. ومـن ثـم فـان الخصومـة الاداريـة هـي الجانـب الاجـرائي في نطـاق المنازعـة الاداريـة وجـزء منهـا .

تتكـون أشـخاص الخصومـة الإداريـة مـن الخصـوم (طـرفي الخصومـة) والقـاضي وأعوانـه, فلـكل خصومـة طرفـان أحدهـما المدعـي والثـاني المدعـى عليـه أو المتظلـم والمتظلـم لديـه, وقـد تتعـدد أشـخاص المدعـين أو المتظلمـين, وذلـك إذا كان هنالـك أكـثر مـن شـخص يخاصـم الإدارة بـشرط وحـدة محـل الخصومـة والجهـة المصـدرة للقـرار, أو المدعـى عليهـم (المتظلـم لديهـم) إذا كان هنالـك أكـثر مـن جهـة إداريـة اشـتركت في إصـدار القـرار.

تتميـز الخصومـة الإداريـة بـأن أحـد أو كلا طرفيهـا شـخص مـن أشـخاص القانـون العـام (الإدارة) بحيـث تسـتخدم الإدارة أسـاليب السـلطة العامـة, بمـا يجعلهـا في مركـز أقـوى وأعـلى مـن الطـرف الثـاني – شـخص القانـون الخـاص - سـواء أكانـت الإدارة مدعـى عليـه (وهـو الغالـب) أو مدعيـاً , أمـا إذا تصرفـت الإدارة بإعتبارهـا شـخصاً مـن أشـخاص القانـون الخـاص أي لم تسـتخدم أسـاليب السـلطة العامـة, فـلا تعتـبر الخصومـة في هـذه الحالـة خصومـة إداريـة.

رأينـا أنـه لامانـع مـن أن تنشـأ الخصومـة الإداريـة حتـى وإن كان طرفـا الخصومـة مـن الجهـات الإداريـة العامـة, وأن المنازعـات الإداريـة كـما تنشـأ بـين جهـة إداريـة وجهـة أخـرى غـير إداريـة (الأشـخاص غـير الإداريـين), فمـن الممكـن أن تنشـأ بـين جهتـين إداريتـين, وحينئـذ يختـص مجلـس الدولـة بالنظـر في المنازعـات الإداريـة فيـما بينهـا , ويكـون رأيهـا في هـذا الشـأن نهائيـاً ولا يمكـن الطعـن فيـه تمييـزاً.

إن دور القـاضي الإداري في الخصومـة الإداريـة عـلى خـلاف دور القـاضي في الخصومـة المدنيـة يتصـف بالإيجابيـة, فللقـاضي الإداري دور ايجـابي وسـلطته أوسـع في توزيـع عـبء الإثبـات والوصـول إلى الحقيقـة, وهـذا مـا يميـز القـاضي الإداري عـن القـاضي المـدني, حيـث لايتمتـع القـاضي المـدني بهـذه الصلاحيـات في الدعـوى المدنيـة. كـما أن لـه دور فعـال في تخفيـف حـدة عـدم المسـاواة بـين المدعـي و المدعـى عليـه (الإدارة), فهـو قـد يطلـب -في الخصومـة

١١٠- د.السعيد محمد الإزمازي عبدالله, المصدر السابق,ص٩٢.

١١١- د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, الخصومة الإدارية, المصدر السابق, ص٢٧٩.

الإداريـة- مـن المدعـى عليـه تقديـم أدلـة تثبـت عـدم صحـة إدعـاء المدعـي (وحينئـذ يقـع عـلى عاتـق المدعـى عليـه-الإدارة عـبء الإثبـات), وذلـك لأن الإخـيرة في مركـز أقـوى مـن المدعـي وتمتلـك كافـة الأدلـة والوثائـق التـي اتخـذت كأسـاس لإصـدار القـرار المطعـون فيـه.

وجـود قصـور تشريعـي فيـما يتعلـق بتنظيـم موضـوع الخصومـة الإداريـة في نطـاق القوانـين المنظمـة للقضـاء الإداري في العـراق فيـما يتعلـق بتحديـد أركان الخصومـة وشروطهـا وأشـخاصها , وذلـك عـلى الرغـم مـن كـثرة التعديـلات الـواردة عـلى قانـون مجلـس الدولـة العراقـي.

إن القـاضي الإداري في العـراق وإقليـم كوردسـتان وعـلى عكـس مـا هـو متبـع في كل مـن فرنسـا ومـصر, يديـر الخصومـة الإداريـة بموجـب قانـون المرافعـات المدنيـة العراقـي, وهـذا مـا لا يتوافـق والمنطـق القانـوني السـليم, إذ أن قانـون المرافعـات المدنيـة وجـد لتنظيـم إجـراءات المرافعـة الخاصـة بالخصومـات التـي تنشـأ بـين أشـخاص القانـون الخـاص أو بينهـم وبـين الإدارة دون اسـتخدام الإدارة سـلطات القانـون العـام, وهـي خصومـات تختلـف في جوهرهـا عـن الخصومـات التـي ينظمهـا القانـون العـام.

يجـب أن يكـون هنالـك قـرار إداري سـابق عـلى نشـوء الخصومـة, وإلَا لا وجـود للأخـيرة بـدون ذلـك القـرار. وهنـا تنشـأ الخصومـة الإداريـة عندمـا يكـون القـرار الإداري مشـوباً بعيـب أو أكـثر مـن العيـوب التـي تصيـب القـرار الإداري, أي أن سـبب الخصومـة الإداريـة المتعلقـة بالقـرار الإداري هـو العيـب الـذي يعـتري ذلـك القـرار, وهـو يختلـف بإختـلاف نـوع الخصومـة, فالخصومـة الإداريـة قـد تتعلـق بالتعويـض وقـد تتعلـق بإلغـاء القـرار الإداري.

ثانياً: المقترحات:

ندعـو المـشرع العراقـي إلى اصـدار قانـون خـاص بالمرافعـات الإداريـة, بحيـث تنظـم موضـوع المنازعـات الإداريـة بصفـة خاصـة بمـا يتلائـم وطبيعتهـا الخاصـة لكونهـا منازعـات تختلـف عـن المنازعـات الأخـرى.

نهيـب بالقـاضي الإداري في العـراق وإقليـم كوردسـتان أن يمـارس دوره الايجـابي في حسـم الدعـاوى والمنازعـات الإدارية, وبعيـداً عـن الإجـراءات والوسـائل المتبعـة في نطـاق الخصومـة المدنية.

ندعـو المـشرع العراقـي إلى إصـدار قانـون تشـكيل هيئـة تابعـة لمجلـس الدولـة تتـولى مهمـة تحضـير الدعـوى الإداريـة, عـلى غـرار المقـرر العـام في فرنسـا ومفـوض الدولـة في مـصر, كونـه يعـد مسـاعداً ومعينـاً للجهـات القضائيـة في إنجـاز القضايـا المعروضـة عليهـا وسرعـة الفصـل فيهـا.

Summary

The importance of administrative dispute is related to administrative decisions, as the latter poses the most important means for the administrative authority to perform its duties and provide public services. Given the frequent state intervention in public affairs and its regulation of the multiple aspects of individuals' private lives through administrative decisions, numerous disputes may arise between the administration and individuals or other persons of public law. However, due to the ambiguity surrounding the term administrative dispute as legislative relevant statements are lacking, particularly concerning its concept and criterion for its distinction from the rest of disputes, as well as concerning the administrative dispute parties and its elements, the research study this subject

through two topics, the first addresses the concept of administrative dispute and its characteristics, while the second deals with the persons of administrative dispute. The study concludes that administrative disputes may arise between an administrative authority and a private law person, or between two administrative parties, and administrative judges enjoy a broad competence in these types of disputes to rebalance the relation between both dispute parties. It also reached several recommendations which enhance the procedural aspects of administrative disputes when taking them into account, particularly in Iraq and the Kurdistan Region.

پوختە

گرنگی ناکۆکی کارگێڕی پەیوەستە بە بڕیارە کارگێڕییەکانەوە، بڕیارە کارگێڕییەکان یەکێکە لە گرنگترین ئامرازەکانی کارگێڕی لە ئەنجامدانی ئەرکەکانی و پێشکەشکردنی خزمەتگوزاری بۆ خەڵکی. لە ڕوانگەی دەستێوەردانە زۆرەی دەوڵەت لە کاروباری کۆمەڵگە و ڕێکخستنی زۆر لایەنی ژیانی تاکەکان لە ڕێگەی بڕیاری ئیداریەوە، بۆیە لەوانەیە ناکۆکی زۆر لە نێوان بەڕێوەبردن و تاکەکان یان لە نێوان کەسانی دیکەی یاسای گشتیدا سەرهەڵبدات. بە لەبەرچاوگرتنی ئەو ناڕوونییەی کە دەوری دەستەواژەی ناکۆکی کارگێڕی گرتووە لە ژێر ڕۆشنایی ئەو کەموکوڕییە یاساییانەی کە ئەم بابەتەیان گرتووە، بەتایبەتی سەبارەت بە چەمک و پێوەرەکەی کە لە باقی ناکۆکییەکانی جیای دەکاتەوە، هەروەها دەزگاکانی دادگاییکردنی کارگێڕی و پایەکانی ئەوان، بۆیە توێژینەوەکە مامەڵەی لەگەڵ ئەم بابەتەدا کرد بە توێژینەوە لە ڕێگەی دوو بابەتەوە، یەکەمیان تەرخان کراوە بۆ لێکۆڵینەوە لە چەمکی ناکۆکی کارگێڕی کارگێڕی و تایبەتمەندییەکانی، دووەمیان لێکۆڵینەوەیە لە کەسەکانی لە ناکۆکی کارگێڕی. لە کۆتایدا توێژینەوەکە بەو ئەنجامە گەیشتووە کە ناکۆکی کارگێڕی ڕەنگە لەنێوان ئیدارە و یەکێک لە کەسانی یاسای تایبەت یان لە نێوان دوو لایەنی کارگێڕیدا سەرهەڵبدات، هەروەها دادوەری کارگێڕی دەسەڵاتی بەرفراوانی هەیە لەم جۆرە ناکۆکییەدا، بەمەبەستی گەڕاندنەوەی هاوسەنگی نێوان هەردوو لایەنی ناکۆکییەکە. هەروەها گەیشتە چەند ڕاسپاردەیەک، کە دەبێتە مایەی پەرەپێدانی لایەنی ڕێکارەکان لە ناکۆکی ئیداریدا، بەتایبەت لە عێراق و هەرێمی کوردستان.

المصادر

كتب اللغة:

الإمام الرازي, مختار الصحاح دار الرسالة, الكويت.

مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي, القاموس المحيط, ط١, دار الكتب العلمية, ٢٠٠٤.

معجم الصحاح للجوهري, تحقيق أحمد عبدالغفور, ط٤, دار العلم للملايين, المجلد الثالث, بيروت, ١٩٩٠.

الكتب القانونية:

إبراهيم محمد غنيم, المرشد في الدعوى الإدارية, منشأة المعارف, الاسكندرية , ٢٠٠٦.

د. ابراهيم حسين عبادة, الأسلوب غير القضائي في حل المنزعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة.

د. أعاد حمود القيسي, الوجيز في القانون الإداري, ط١, دار وائل, عمان, ١٩٩٨.

د. السعيد محمد الإزمازي عبدالله, إنقضاء الخصومة بغير حكم, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠٠٧.

القاضي عباس زياد السعدي, الخصومة في الدعوى المدنية, بغداد, ٢٠١٢.

المستشار إبراهيم سيد أحمد والمحامي شريف احمد الطباخ, المسؤولية الإدارية, ط١, القاهرة, ناس للطباعة, ٢٠١٤.

المستشار حمدي ياسين عكاشة, المرافعات الإدارية والإثبات, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٩.

د. حلمي محمد الحجار, الوجيز في أصول المحاكمات المدنية, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠٠٧.

د. رضا فاروق الملاح, دور القاضي الإداري في المنازعة الإدارية, دار النهضة العربية, ط١, ٢٠٢٠.

د. سامي جمال الدين, إجراءات المنازعة الإدارية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٥.

د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات لإدارية, دار الفكرالعربي, القاهرة, ١٩٥٧.

د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، بغداد، ١٩٨٠.

شريف أحمد الطباخ, موسوعة المسؤولية الإدارية, ج ١.

د. شريف احمد بعلوشة, إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري, دراسة تحليلية مقارنة, ط١, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٦.

د. شريف يوسف خاطر, القرار الإداري, ط٢, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩.

د. شريف يوسف خاطر, دعوى الإلغاء, دار الفكر والقانون, مصر, المنصورة, ٢٠١٦.

د. شعبان احمد رمضان, الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية خلال مدة معقولة في النظام القانوني الفرنسي ومدى إمكانية تطبيقها أمام محاكم جهة القضاء الإداري المصري , ط١, دار النهضة العربية, ٢٠٢٠.

د. صافي أحمد قاسم, المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٢.

د. صدام حسين ياسين العبيدي, أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي,ط١, مكتبة زين الحقوقية والأدبية' ٢٠١٧.

د. عبد التواب مبارك , الوجيز في أصول القضاء المدني, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٥.

د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني, المرافعات الإدارية, ج١, مكتبة النصر بالزقازيق, ٢٠٠١.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠١٢.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, الدفوع الإدارية في دعوى الالغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة, ط١, منشأة المعارف, مصر- الإسكندرية, ٢٠٠٧.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة, ط١, المركز القومي للاصدارات القانونية, ٢٠٠٨.

د. عبد المنعم الضوي, انقضاء القرارات الإدارية, مكتبة الوفاء القانونية, ط١, ٢٠١٨.

د. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة, مبادئ الخصومة الإدارية, المركز القومي للإصدارات القانونية, ط١, ٢٠١٢.

د. عبدالحكم فودة, الخصومة الإدارية, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, ١٩٩٦.

د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة, الأسس العامة للقرارات الإدارية, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠١٢.

د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٩.

د. عبدالعظيم عبد السلام عبدالحميد, شرط المصلحة في دعوى الإلغاء, دار النهضة العربية, مصر.

د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة, الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين, ط١, دار النهضة العربية, ٢٠١٠.

د. علي حسين العامري, الدعوى الإدارية – فرنسا – مصر – العراق , الطبعة الأولى, مكتبة علي الشندي, بغداد, ٢٠٢٠.

د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد, كلية القانون, ١٩٩٣.

د. عمار عوابدي, نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري, دار هومة, الجزائر, ٢٠٠٣.

د. فهد عبدالكريم أبو العثم, القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٥.

د. فؤاد محمد النادي, إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة المصري, مطابع الزهراء للإعلام العربي.

د. فوزي احمد شادي, تطور اساس مسؤولية الدولة, دار النهضة العربية, ٢٠١٠.

د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار الجامعة الجديدة, ٢٠١٠.

د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد، كلية القانون.

د. ماهر محمد أبو العينين, سلسلة المرافعات الإدارية, دار النهضة العربية, ٢٠٠٧.

د. محمد باهي أبو يونس, انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة, ٢٠٢٠.

د. محمد موسى البخيت, المنازعات الإدارية, دار النهضة العربية, ٢٠١٩.

د. محمود حلمي, القضاء الإداري, ط٢, دار الفكر العربي,١٩٧٧.

د. محمود عبد علي الزبيدي، انقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

محيو أحمد, المنازعات الإدارية, ترجمة فايز أنجق و بيوض خالد, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, ط ٧ .

د. مصطفى أبو زيد فهمي, القضاء الإداري, ط١٢, مطابع السعدني, ٢٠٠٦.

د. نبيل اسماعيل عمر- د. أحمد خليل- د. أحمد هندي, قانون المرافعات المدنية والتجارية, دار المطبوعات الجامعية, ١٩٩٨.

د. وجدي ثابت غبريال, مبدأ المساواة امام الأعباء العامة, منشأة المعارف.

المصادر الأجنبية:

١- Jean-Marie Pontier, Le sens du contentieux administratif, L'Actualité juridique. Droit administratif, ٠٩,٢٠١٧.

القرارات والأحكام:

المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق,٢٠٠٩-٢٠١١ , ط١, اربيل.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري, مجموعة السنتين الثانية عشر والثالثة عشر.

البحوث القانونية:

أ. مقفولجي عبد العزيز, شروط قبول الدعوى, مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية, جامعة البليدة, العدد السادس.

د. سامي حسن نجم الحمداني و حسين طلال مال الله العزاوي, تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك- كلية القانون, المجلد ٤, العدد ١٥, ٢٠١٥.

د. صادق محمد علي الحسيني, هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري, مجلة أهل البيت, عدد ٢٤, مجلد ١, سنة ٢٠١٩.

د. مجدي عبدالحميد شعيب, الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية - دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي, المجلة القانونية الاقتصادية, كلية الحقوق, جامعة الزقازيق, ٢٠٠٠, العدد ١٢.

د. محمد طه الحسيني, تعريف القرار الإداري وعناصره, مجلة المحقق الحلي, العدد ١, سنة٩, ٢٠١٧.

د. مصطفى بن جلول, ملامح تميز إجراءات التقاضي الإدارية, مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية, العدد٢٥, المجلد الأول.

د. ياسر باسم - د. أجياد الدليمي , الخصومة في الدعوى المدنية, مجلة كلية الحقوق, جامعة النهرين, مجلد ١١, العدد ١, ٢٠٠٩.

د. ياسر باسم ذنون, الإمتداد الإجرائي للخصومة المدنية, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك, مجلد٣, العدد٨, ٢٠١٤.

د. يحيى محمد عيد النمر, شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء و تضييق المشرع, مجلة القانون والإقتصاد, كلية الحقوق , جامعة القاهرة, العدد ٩٠, ٢٠١٥.

موسى مصطفى شحادة, شروط الإستعجال الجديد أمام القضاء الإداري الفرنسي وتطبيقاته في نطاق الحريات الأساسية, مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية, المجلد ١٠, العدد١, ٢٠١٣.

الرسائل والأطاريح:

بلند أحمد رسول أغا, خصوصية قواعد الإجراءات في الدعوى الإدارية وضمان تنفيذ أحكامها, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة السليمانية, ٢٠٢١.

بن عبدالله ياسين, نظرية الخصومة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة عبدالحميد بن باديس, مستغانم.

د. مصطفى محمد تهامي منصورة, إجراءات الخصومة الإدارية, أطروحة دكتوراه, جامعة عين شمس, ٢٠٠٦.

سويسي عباس و عثمان بولرباح, القرار الإداري محل دعوى الالغاء, رسالة ماجستير, جامعة زيان عاشور, ٢٠١٨.

القوانين العراقية:

القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل النافذ.

قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة١٩٦٩ المعدل النافذ.

قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

القوانين المصرية:
القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل النافذ.
قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل النافذ.
القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قانون مجلس الدولة المصري النافذ.

القوانين الفرنسية:
قانون القضاء الإداري الفرنسي رقم ١٦-٢٤ لسنة ١٧٩٠ المعدل النافذ.
القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٤ .
قانون الإجراءات المدنية الفرنسية رقم ١١٢٣ لسنة ١٩٧٥ المعدل النافذ.
التعليمات:
تعليمات انضباط طلبة التعليم العالي في إقليم كوردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.
تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

المواثيق الدولية:
الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠.

المواقع الالكترونية:
موقع https://laweg.net//Default.aspx?action=LawEg&Type=١٦&JID=٩١٢٨٦ تاريخ اخر زيارة ١٥\٢\٢٠٢٣ ساعة ٣:٣١ مساءاً.