j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.

Wisam Sabbar Al-Aani

College of Low, Uruk University, Baghdad, Iraq.

wissamsabar@yahoo.com

Abstract This study addresses the necessity of completing the organization of the State Council in Iraq by establishing a State Commissioners Authority, by emulating the French and Egyptian experiences in this regard, due to their successful efforts in facilitating the task of the judiciary, and the development of the rules of administrative law and its theories. After the political transformations and constitutional development in Iraq, it was hoped that the Iraqi legislator would move in the same direction in the law establishing the State Council. However, this did not happen, as the law did not include the establishment of a State Commissioners Authority, despite the importance of this role in the structure of the administrative judiciary. The rise of the French administrative judiciary and its elevation, and its transformation into a model to be emulated in other countries, came as a result of the creative efforts of the commissioners and their technical and legal research. The completion of the components of the administrative judiciary and its bodies can only be achieved by such a system... or any similar formula within the judicial formations of the Council. In conclusion, we hope that the judiciary men, specifically the members of the Iraqi Council of State - will be at the forefront of those calling for the establishment of this body, given its impact in providing and facilitating the effort in their mission and reducing the burden on the judicial bodies in the Council, and establishing the rules of administrative law and developing its principles and theories. This study recommends that the Iraqi legislator adopt the system of commissioners and establish a State Commissioners Authority similar to its counterparts in France and Egypt, given the resounding success achieved by this system in each of them..

10.36371/port.2024.4.2

Keywords: *Administrative Judiciary; State Council; Commissioners' Body; Iraqi Legislation; Administrative Law Development*

نظام مفوضي الدولة ضرورة لاستكمال مقومات القضاء الاداري في العراق

وسام صبار العاني

كلية القانون / جامعة اوروك الاهلية ، بغداد، العراق .

الخلاصة:

تتناول هذه الدراسة ضرورة استكمال تنظيم مجلس الدولة في العراق بإنشاء هيئة مفوضي الدولة، وذلك من خلال الاقتداء بالتجارب الفرنسية والمصرية في هذا الشأن، لما بذلتاه من جهود ناجحة في تسهيل مهمة القضاء، وتطور قواعد القانون الإداري ونظرياته. وبعد التحولات السياسية والتطور الدستوري في العراق، كان من المؤمل أن يسير المشرع العراقي في نفس الاتجاه في قانون إنشاء مجلس الدولة. ولكن ذلك لم يتحقق، فلم يتضمن القانون إنشاء هيئة لمفوضي الدولة، على الرغم من أهمية هذا الدور في بنية القضاء الإداري. ان ارتقاء القضاء الإداري الفرنسي وارتفاع مستواه، وتحويله إلى نموذج يحتذى به في الدول الأخرى، جاء نتيجة للجهود الإبداعية للمفوضين وبحوثهم الفنية والقانونية. إن استكمال مقومات القضاء الاداري وهيئاته لا تتحقق الا بمثل هذا النظام .. أو أي صيغة مماثلة له ضمن التشكيلات القضائية للمجلس، وفي الختام نأمل من رجال القضاء وتحديدا أعضاء مجلس الدولة العراقي - أن يكونوا في مقدمة الداعين لانشاء هذه الهيئة لما لها من أثر في توفير وتيسير الجهد في مهمتهم وتخفيف العبء عن الهيئات القضائية في المجلس، وارساء قواعد القانون الاداري وتطور مبادئه ونظرياته. وتوصى هذه الدراسة بأن يتبنى المشرع العراقي نظام المفوضين وانشاء هيئة مفوضي الدولة على غرار نظيريه في فرنسا ومصر نظرا للنجاح الباهر الذي حققه هذا النظام في كل منهما.

الكلمات الدالة: *: القضاء الإداري؛ مجلس الدولة؛ هيئة مفوضي الدولة؛ التشريع العراقي؛ تطوير القانون الإداري*

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

المقدمة

بعد انتظار طويل أعقب صدور قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩وتعديلاته - وبالأخص التعديل الثاني والخامس - صدر قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، والذي يمثل منعطفاً هاماً وتطوراً لافتاً في تاريخ القضاء الاداري في العراق رغم ما ينطوي عليه من ثغرات، ذلك أن المشرع قد نقل أحكام قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ بكل ما له وعليه الى القانون الجديد.

وكان من المؤمل بعد هذا الانتظار - أن يأتي المولود الجديد مستكملا لكل مقوماته وتشكيلاته على غرار نظرائه في دول القضاء المزدوج التي قطعت شوطا طويلا في إرساء دعائم القضاء الاداري وتطور وازدهار مبادئ وقواعد القانون الاداري سيما وإن هذا القانون قد صدر بعد تحولات سياسية وتطور دستوري يتيح الفرصة لمثل هذه الولادة.

لكن المشرع أخفق في هذه المهمة من جهة معالجة الثغرات في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة الذي تبنى أحكامه، وأغفل النص على انشاء واحدة من أهم الهيئات ضمن التشكيلات القضائية للمجلس، ونقصد بها هيئة مفوضي الدولة الذي حقق نظامها نجاحا باهرا في الدول التي اعتمدته سواء في مجال تيسير الفصل في المنازعات الادارية أمام الهيئات المختصة في مجلس الدولة، أو في مجال تطوير مبادئ القانون الاداري وأحكامه.

ويهدف هذا البحث الى لفت عناية المشرع الى ضرورة اعتناق أو تبني هذا النظام من خلال تسليط الضوء على نشأته وتطوره وأثره في كل من التجربتين الفرنسية والمصرية، ثم أهمية الاقتداء به في تنظيم مجلس الدولة العراقي.

وسنتناول هذه الجوانب في مباحث ثلاثة نخصص الأول منها لدراسة نظام مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي، والثاني لدراسة نظام مفوضي الدولة في

مجلس الدولة المصري، بينما نخصص الثالث لبحث ضرورة وأهمية تبني هذا النظام في تنظيم مجلس الدولة العراقي.

المبحث الأول

مفوضو الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي

لكي تكتمل الفائدة من دراسة نظام مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي الذي يعود الفضل في إنشائه المشرع قانون المجلس والأوامر والمراسيم الصادرة في ظله يبدو منطقيا إلقاء الضوء على الهيكل التنظيمي لهذا المجلس واختصاصات تشكيلاته، سيما وإن نظام مفوضي الحكومة يرتبط ارتباطا عضويا وموضوعيا ببعض هذه التشكيلات واختصاصاتها وتحديدا القسم القضائي منها.

وعلى ذلك سنعرض بشئ من الايجاز لتنظيم مجلس الدولة الفرنسي واختصاصاته في مطلب أول ثم نتناول نظام مفوضي الحكومة في مطلب ثان.

المطلب الأول

تنظيم مجلس الدولة الفرنسي واختصاصاته

أنشئ مجلس الدولة الفرنسي بموجب دستور السنة الثامنة للجمهورية الأولى، وذلك بوصفه هيئة استشارية مهمتها تقديم المشورة للحكومة سواء في سن القوانين أو مباشرة شؤون الادارة أو الفصل في المنازعات، ثم اكتمل له الاختصاص القضائي - وكما هو معروف - بصدور قانون (٢٤) مايو سنة ١٨٧٢، إذ اصبحت له سلطة اصدار أحكام نهائية في المنازعات المعروضة عليه، وأصبح قضاؤه بشأنها باتا أو مفوضا بعد ما كان محجوزا أو معلقا على تصديق رئيس الدولة [١].

ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي هيئة مستقلة يرأسها الوزير الأول - وهو رئيس الوزراء - ويحل محله عند غيابه وزير العدل. غير أن هذه الرئاسة قانونية أو نظرية لا وجود لها في الواقع الا في المناسبات الرسمية، ويتولى الرئاسة الفعلية نائب رئيس المجلس الذي يشغل أعلى درجات السلم الاداري [٢].

وينقسم المجلس الى خمسة أقسام داخلية أربع منها استشارية - ادارية - وهي قسم الداخلية وقسم المالية وقسم الاشغال العامة والقسم الاجتماعي، والقسم الخامس هو القسم القضائي الذي يقوم بالوظيفة القضائية للمجلس في الفصل في المنازعات الادارية وينقسم بدوره الى عدة أقسام فرعية، ويباشر المجلس نوعين من الاختصاصات أحدهما استشاري أو اداري، والآخر قضائي.

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

أولا: الاختصاص الاستشاري.

مجلس الدولة هو الهيئة الاستشارية للحكومة فهو الذي يقدم لها المشورة سواء في المجال التشريعي أو المجال الاداري.

ففي المجال التشريعي كان المجلس يقوم باعداد مشروعات القوانين، الا ان هذا الاختصاص تضاءل بظهور النظام البرلماني وازدهار مبدأ سيادة الأمة مما أدى الى تركيز السلطة التشريعية في يد البرلمان باعتباره ممثلا للأمة، فأصبح اسهام المجلس في الوظيفة التشريعية محددا في ابداء الرأي عند عرض مشروعات القوانين عليه من جانب الحكومة - وتلتزم الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة في مشروعات القوانين قبل التداول بشأنها في مجلس الوزراء، كما تلتزم بأخذ رأيه في الأوامر التي تصدرها بناء على تفويض من البرلمان في المجال المحجوز للقانون [٣]، وبالرغم من أن الحكومة تلتزم بأخذ رأي مجلس الدولة في الحالات السابقة الا ان رأيه غير ملزم لها.

وفي المجال الإداري يتمثل الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة بتقديم الرأي والفتوى للحكومة في المسائل الإدارية المختلفة، فأخذ رأي مجلس الدولة إجباري بالنسبة للمراسيم التي لها قوة القانون والتي تفوض الحكومة في إصدارها وكذلك بالنسبة للوائح الادارة العامة وكذلك تلتزم الحكومة بالرجوع إلى المجلس بشأن اللوائح التي تصدر في إحدى المواد التي ضمن نطاق السلطة اللائحية، وإذا تضمنت تعديلا لقانون سابق منظم لتلك المادة [٤] .

فالاصل ان استشارة مجلس الدولة هي اختيارية للحكومة الا إذا كان ثمة نص يقضي بوجوبها وكذلك الأمر بالنسبة لرأي المجلس، فهو غير ملزم للحكومة الا بناء على نص صريح.

على انه يلاحظ ان للمجلس من تلقاء نفسه أن يلفت نظر السلطات العامة إلى التعديلات التشريعية او اللائحية أو الإدارية التي يرى اتفاقها مع الصالح العام [٥].

ثانيا: الاختصاص القضائي.

يتناول القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي الفصل في المنازعات التي تعرض عليه، لكن سلطته بشأن تلك المنازعات تختلف وفقا لنوعها وطبيعتها، فهو يعد محكمة نقض أو تمييز بالنسبة لجميع المحاكم الإدارية التي تفصل بصفة نهائية فيما يعرض عليها من منازعات، اي المحاكم التي لم ينص القانون على درجة إستئنافية لها كمحكمة المحاسبة ومجالس المراجعة.

ويعد محكمة استئنافية بالنسبة للمحاكم الإدارية - التي كانت تعرف بمجالس دواوين المديريات - ومحاكم المستعمرات، كما انه يعد محكمة أول درجة وآخر درجة بالنسبة لبعض المسائل والمنازعات.

وكان مجلس الدولة صاحب الاختصاص الأصيل بنظر المنازعات الادارية، بمعنى انه كان يختص بنظر جميع المنازعات الادارية التي لم ينص القانون صراحة على اخراجها من اختصاصه وجعلها من اختصاص محكمة أخرى، في حين كان اختصاص المحاكم الادارية محدداً، فهي تختص بنظر المسائل المنصوص عليها صراحة في القانون.

ونتيجة لما ترتب على هذا الوضع من زيادة كبيرة في عدد القضايا المعروضة على المجلس مما أدى الى تأخير الفصل فيها صدر مرسوم (٣٠) سبتمبر لسنة ١٩٥٣ بناء على التفويض التشريعي للحكومة بموجب قانون (١١) يوليو سنة ١٩٥٣ والذي بموجبه اصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد بينما أصبحت المحاكم الإدارية هي المحاكم ذات الاختصاص العام أو الأصيل.

فالمرسوم المذكور - الذي غيّر تسمية مجالس دواوين المديريات بالمحاكم الإدارية . قلب قواعد توزيع الاختصاص بين هذه المحاكم وبين مجلس الدولة، فاصبحت هذه المحاكم هي صاحبة الاختصاص العام أو الولاية العامة في المنازعات الإدارية و أصبح اختصاص مجلس الدولة محددا بالمسائل الآتية [٦] :

١- الطعون بسبب تجاوز السلطة أو دعاوى الالغاء الموجهة ضد المراسيم اللائحية
(التنظيمية) أو الفردية.

٢- المنازعات المتعلقة بالمراكز القانونية للموظفين المعينين بمرسوم، وأضيف لها المنازعات المتعلقة بتعيين أعضاء المجلس الاقتصادي، ثم طعون الالغاء الموجهة الى اللوائح الصادرة من الوزراء أيا كان الشكل الذي تصدر فيه، وكذلك الطعون الموجهة الى القرارات الادارية النهائية الصادرة من مجالس نقابات المهن المختلفة.

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

3-الطعون الموجهة ضد أعمال ادارية يتجاوز نطاق تطبيقها دائرة اختصاص محكمة ادارية واحدة.

4- المنازعات الادارية التي تنشأ خارج دائرة اختصاص المحاكم الادارية ومحاكم المستعمرات، وذلك كالمنازعات التي تنشأ في دولة أجنبية أو في احدى الدول التابعة للحماية الفرنسية.

ويتضح مما تقدم أن المسائل التي جعلت من اختصاص مجلس الدولة إما لأهميتها، وإما لعدم وجود محكمة ادارية تختص اقليميا بنظرها.

المطلب الثاني

مفوضو الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي

يتكون مجلس الدولة الفرنسي - الى جانب نائب الرئيس - من رؤساء أقسام المجلس الخمسة، بالاضافة الى رئيسين مساعدين للقسم القضائي، وعدد من المستشارين العاديين والمستشارين غير العاديين الذين تختارهم السلطة التنفيذية من بين ذوي الكفاءة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بعد مضي سنتين، وليس لهم الاشتراك في ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس [٧]، ويختار من بين النواب سكرتير عام للمجلس يتولى الأعمال الادارية، والى جانب هؤلاء المندوبين يوجد عدد من النواب الذين يعين ثلاثة أرباعهم من بين مندوبي الدرجة الأولى، أما الربع الباقي فيجوز تعيينه من خارج المجلس.

ومفوضو الحكومة أمام القسم القضائي يختارون من بين النواب، وهم لا يمثلون الحكومة كما قد توحي تسميتهم. ويجب عدم الخلط بين مفوضي الحكومة أمام القسم القضائي بمجلس الدولة - وهم من أعضاء مجلس الدولة - وبين مفوضي الحكومة الذين يمثلون اداراتهم أمام القسم الاداري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة - ايضا - ويتولون تقديم مشروعات الادارة اليه [٨].

والواقع أن هؤلاء الأخيرين وحدهم الذين تنطبق تسميتهم على حقيقة دورهم [٩]، وهو ما دفع الكثير من الفقه وبحق الى المناداة بتغيير مسمى مفوضي الحكومة بالقسم القضائي بمجلس الدولة الى مفوضي الدولة على ما سيأتي توضيحه لاحقا.

ويقوم مفوضو الحكومة أمام القسم القضائي بوظيفة لها أهمية كبيرة في عمل التشكيلات القضائية بمجلس الدولة تتمثل في دراسة الدعاوى المطروحة أمام المجلس من ناحية الوقائع والقانون [١٠] ، فيقوم المفوض بالقاء الضوء على المسائل القانونية التي تثيرها الوقائع، ويتولى تكييفها واستخلاص حكم القانون فيها.

وتعد مذكرة مفوض الحكومة بمثابة مشروع حكم في المنازعة كثيرا ما تأخذ به المحكمة رغم عدم الزامه لها، وقد ساهمت هذه المذكرات في إقامة وابراز العديد من المبادئ القانونية، والى هؤلاء المفوضين يعود الفضل الأكبر في ازدهار القانون الاداري.

وفي هذا تقول المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ في معرض تبرير اقتداء المشرع المصري بالتجربة الفرنسية التي أخذ بها هذا القانون "إن القضاء الاداري في فرنسا، وهو القضاء النموذجي الذي يحتذى به، لم يبلغ مبلغه من الرقي ورفعة المستوى الا بفضل الجهود الموفقة التي يبذلها مفوضو الدولة أو البحوث الفنية الرائعة التي يتقدمون بها[١١].

المبحث الثاني

هيئة مفوضي الدولة في مجلس الدولة المصري

كان لنجاح التجربة الفرنسية واستحداث نظام مفوضي الحكومة أثره الكبير في تشجيع المشرع المصري لاعتمادها وانشاء هيئة مفوضي الدولة ضمن تشكيلات القسم القضائي بمجلس الدولة المصري .. وسنعتمد في دراسة التجربة المصرية ذات النهج الذي اعتمدناه في المبحث الأول من هذه الدراسة حين تناولنا نظام مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي، فنخصص مطلبا لدراسة تنظيم مجلس الدولة المصري ومطلبا آخر لدراسة هيئة مفوضي الدولة في هذا المجلس.

المطلب الأول

تنظيم مجلس الدولة المصري واختصاصاته

يتكون مجلس الدولة المصري من رئيس المجلس وعدد من نوابه والأمين العام للمجلس وعدد من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، ويتوزع العمل فيه الى ثلاثة أقسام: القسم القضائي وقسم الفتوى، وقسم التشريع [١٢].

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

وتتمثل مهمة قسم الفتوى بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي تهم جهات الادارة المختلفة، ولا تعتبر فتاوى هذا القسم قرارات ادارية أو أحكام قضائية ملزمة أو قابلة للطعن، وانما هي مجرد آراء استشارية لجهة الادارة أن تأخذ بها أو تخالفها حتى في الحالات التي تكون فيها الادارة ملزمة بالرجوع الى قسم الفتوى المعرفة رأيه في مسألة من المسائل.

ويختص قسم التشريع بصياغة التشريعات ومراجعة صياغة مشروعاتها على النحو الذي يبينه القانون. وقد أوجب القانون على الجهات الادارية المختصة عرض مشروع أي قانون أو لائحة على قسم التشريع المراجعة صياغته. ويجوز لهذه الجهات أن تعهد اليه باعداد المشروعات [١٣].

فيما يختص القسم القضائي بمجلس الدولة المصري بنظر سائر المنازعات الادارية فلم يعد اختصاص هذا المجلس محددا على سبيل الحصر كما كان قبل صدور قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ، وإنما أصبح بموجب هذا القانون القاضي العام للمنازعات الادارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك في حالات معينة، وذلك استنادا الى المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ والتي تنص على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

ويتكون القسم القضائي بمجلس الدولة المصري من:

1 - المحكمة الادارية العليا:

وهي أعلى هيئة في القسم القضائي، وقد عهد اليها المشرع بمهمة التعقيب النهائي على جميع الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أو من المحاكم التأديبية، فضلا عن الاختصاص بنظر الطعون في أحكام المحاكم التأديبية الذي أضيف اليها بمقتضى المادة (٣٢) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ ، الخاص بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية.

وبعد أن جعل المشرع من محكمة القضاء الاداري درجة استئنافية للمحاكم الادارية بموجب القانون رقم (٨٦) لسنة ١٩٦٩، جعل اختصاص المحكمة الإدارية العليا مقصورا على نظر الطعون في أحكام محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية، وبناء عليه فلا تختص المحكمة الادارية العليا بداءة في النظر في المنازعات الادارية، بل إن مهمتها تتمثل في ضمان تطبيق القانون تطبيقا صحيحا وتمنع التعارض بين الأحكام بوساطة وظيفتها في نظر الطعون المذكورة [١٤].

2- محكمة القضاء الاداري

تختص محكمة القضاء الاداري بنظر طائفة من المنازعات الادارية باعتبارها محكمة أول درجة، فقد عمد المشرع الى توزيع العبء في نظر هذه المنازعات بين محكمة القضاء الاداري وبين المحاكم الادارية على أساس نوعها واهميتها، كما تختص محكمة القضاء الاداري بنظر أحكام المحاكم الادارية بدرجة استئنافية.

3- المحاكم الادارية

وتختص هذه المحاكم بنظر المنازعات التي تقع خارج اختصاص محكمة القضاء الاداري بوصفها محكمة أول درجة كتلك المتعلقة بشؤون الموظفين من المستويين الثاني والثالث، والمنازعات الناشئة عن العقود الادارية اذا لم تبلغ نصاب معين.

4- المحاكم التأديبية:

تحول النظام التأديبي في مصر من نظام مختلط الى نظام قضائي خالص بموجب القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ، إذ عدت المحاكم التأديبية بمقتضى المادة الثالثة منه، ضمن مكونات القسم القضائي بمجلس الدولة ومن ثم جزءا من تشكيلات القضاء الاداري.

وقد نظم المشرع المصري في المادة (١٨) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ الذي استحدث هذه المحاكم نوعين من المحاكم التأديبية، الأول يتمثل بالمحاكم التأديبية العليا وتختص بمحاكمة الموظفين على وظائف دائمة من الدرجة الأولى فما فوق عن المخالفات المالية والادارية.

أما النوع الثاني، فهي المحاكم التأديبية وتختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها [١٥].

5- هيئة مفوضي الدولة:

وبينما تضطلع الهيئات الأربع الأولى في القسم القضائي بمجلس الدولة المصري بمهمة الفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

التأديبية، والنظر في الطعون الموجهة الى الأحكام الصادرة فيها، فإن لهيئة مفوضي الدولة وهي موضوع هذا البحث مهام أخرى حددها القانون، لذلك سنتناول نظامها بشئ من التفصيل في المطلب التالي.

المطلب الثاني

هيئة مفوضي الدولة في مجلس الدولة المصري

لم يكن نظام مفوضي الدولة معروفا في ظل قانون انشاء مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ ، حتى صدور المرسوم بقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٢، فظهرت نواة هذا النظام، حيث أضاف هذا المرسوم فقرة جديدة إلى نص المادة (٤٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ تقضي بأن يكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة باعتبارهم مفوضين بالمجلس بتقديم تقرير في كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه وتبين اللائحة الداخلية النظام الذي يسير عليه مفوضو المجلس في أعمالهم [١٦].

وبناء على هذا النص وضعت اللائحة الداخلية نظام مفوضي المجلس في المواد (١٧، ١٨ ، (١٩) منها [١٧]، وتنص المادة (١٧) من اللائحة الداخلية على أن يحضر جلسات كل دائرة من دوائر المحكمة الخماسية أو الثلاثية كما يحضر الجلسات المجتمعة للمحكمة واحد أو أكثر من مفوضي مجلس الدولة أو مساعديهم.

وتنص المادة (١٨) على أن يقوم الفوض أو مساعده مذكرة بالرأي القانوني مسببا في كل قضية يرى رئيس المحكمة ضرورة تقديمها في ميعاد محدد، كما يجوز له بإذن من المحكمة أن يستكمل عرض رأيه بابداء ملاحظات شفوية ويكون آخر من يتكلم"، فيما تنص المادة (١٩) من اللائحة الداخلية على أن يكون توزيع مفوضي مجلس الدولة ومساعديهم على دوائر المحكمة بقرار يصدر عن رئيس المجلس بعد أخذ رأي رؤساء الدوائر، ويقوم مفوضو المجلس ومساعدوهم بأعمالهم تحت الاشراف الاداري لرئيس المجلس".

وعلى ذلك يمكن القول إن انشاء نظام مفوضي الدولة في مجلس الدولة المصري يعود الى المرسوم بقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٢ ، وأن المشرع المصري تبنى هذا النظام واستكمل مقوماته في القوانين اللاحقة لمجلس الدولة، فالمشرع المصري أراد الاستفادة من التجربة الفرنسية بعد النجاح الكبير الذي حققته، فاقتداء بهذه التجربة والنظام الذي وضعته صدر قانون مجلس الدولة رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الذي أرسى دعائم هذا النظام، فنص على انشاء هيئة مفوضي الدولة كإحدى هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة.

وعلى ذات النهج سارت القوانين اللاحقة للمجلس، فنصت المادة السادسة من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن تؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين.

ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري من درجة مستشار مساعد على الأقل، ويقوم تقسيم هيئة مفوضي الدولة على نفس الأساس الذي يقوم عليه تقسيم محاكم مجلس الدولة، سواء كانت هذه الأخيرة على أساس تخصصي أو مرفقي أو محلي [١٨] ، ولا يستثنى من الخضوع لأحكام هيئة مفوضي الدولة سوى المحاكم التأديبية [١٩].

وحسنا فعل المشرع المصرع عندما أثر الأخذ بتسمية "مفوضو الدولة" "Commissaires du - Commissaires d'Etat" "gouvernement لتماشي النقد الموجه الى التشريع الفرنسي الذي اعتمد المسمى الأخير؛ نظرا لما يثيره هذا المسمى من لبس وتداخل حول الدور الذي يقوم به هؤلاء المفوضين، والذي لا يتمثل في الدفاع عن الحكومة وانما في الدفاع عن القانون[٢٠].

كما أن هذا المسمى لا يستقيم ومهمة مجلس الدولة باعتباره جهة الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الحكومة الادارة وهيئاتها المختلفة الحكومة أو الادارة وهي خصم في الطعون الموجهة الى قراراتها عضو في الجسم إذ كيف يمكن أن تكون القضائي الذي يفصل في هذه الطعون [٢١]؟؟

مهام هيئة مفوضي الدولة واختصاصاتها:

١- تهيئة الدعوى للمرافعة.

أشارت المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الى أن مهمة هيئة مفوضي الدولة تتمثل في تجريد المنازعات الادارية من مجاهل الخصومات الفردية والنظر اليها نظرة موضوعية، إذ أن الادارة يجب أن تكون خصما شريفا لا يبغي سوى معاملة الناس جميعا طبقا للقانون.

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

فيقوم مفوض الدولة ببحث القضية والقاء الضوء على ما اظلم من جوانبها وابراز النقاط القانونية فيها، وهو الذي يتولى تحضير الدعوى واعدادها للمرافعة مما يخفف عن كاهل القضاة ويسمح لهم بالتفرغ للفصل فيها [٢٢].

ولمفوض الدولة، في سبيل تهيئة الدعوى للمرافعة، الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من اجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك.

2-محاولة انهاء النزاع وديا.

لمفوض الدولة أن يعرض على طرفي النزاع تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الادارية العليا خلال أجل محدد، فاذا تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقا للقواعد المقررة لاعطاء صور قواعد الاحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها[٢٣].

3-الطعن في الاحكام الادارية.

لرئيس هيئة مفوضي الدولة حق الطعن في الاحكام الادارية، فقد نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن يكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أو من المحاكم التأديبية خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الاحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم [٢٤]، بل أن القانون قد قصر الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الادارية على رئيس هيئة مفوضي الدولة [٢٥].

كما أوجب القانون على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن ولضمان جديته أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مالية تقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، واستثنى منها الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الادارية [٢٦].

ولا شك أن ذلك يعود الى ما تتسم به هيئة مفوضي الدولة من موضوعية ونزاهة وحيدة لصالح القانون، ورغبة من المشرع في عدم إغراق المحكمة الادارية العليا بسيل من الطعون غير القائمة على أساس قانوني سليم، وهو نفس السبب الذي حدى بمشرع قانون مجلس الدولة رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ ، الذي قصر حق الطعن أمام المحكمة الادارية العليا على هيئة مفوضي الدولة وحدها [٢٧].

4- الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية

فضلا عن المهام السابقة التي تضطلع بها هيئة مفوضي الدولة، فقد أناط بها مشرع قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ في المادة (٢٧) منه مهمة الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية التي يتقدم ذوي الشأن من غير القادرين على دفعها.

تقترن نشأة القضاء الاداري في العراق كما هو معروف بصدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، فقد ظل أمر استحداث قضاء اداري في العراق حلم يراود الكثيرين من رجال الفقه والقضاء والجهات الحقوقية المعنية بتوفير ضمانات حماية حقوق الافراد وحرياتهم.

وتحقق شيئا من هذا الحلم بصدور القانون المذكور الذي أنشأ ولأول مرة -محكمة للقضاء الاداري، الى جانب مجلس الانضباط العام، تختص بنظر الطعون في الأوامر والقرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام.

المبحث الثالث

ضرورة نظام المفوضين في مجلس الدولة العراقي

يقتضي البحث في ضرورة استكمال مقومات القضاء الاداري في العراق لزوم تسليط الضوء أولا - على نشأة هذا القضاء، وما آل اليه تنظيمه واختصاصه نتيجة التطور التشريعي بصدور قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، ثم أهمية نشأة هيئة مفوضي الدولة في هذا المجلس، وهو ما سنتناوله تباعا في المطالب الثلاث الآتية.

المطلب الأول

نشأة القضاء الاداري في العراق

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

ورغم أن تشكيل هذه المحكمة كان محدودا واحدة في بغداد فقط والاستثناءات على ولايتها كثيرة [٢٨]، الا أن انشاءها كان خطوة في الاتجاه الصحيح نحو ميلاد قضاء اداري في العراق [٢٩] ، غير أن التطور النوعي الهام في تاريخ القضاء الاداري في العراق كان بصدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ الذي قضى باستحداث المحكمة الادارية العليا، وكذلك محاكم قضاء الموظفين لتحل محل مجلس الانضباط العام، كما قضى بتشكيل محكمة للقضاء الاداري واخرى لقضاء الموظفين في المناطق الجغرافية للعراق، الشمالية والوسط والفرات الأوسط والجنوبية.

ورغم هذا التطور وأهميته فان مشرع قانون التعديل الخامس قد احتفظ المجلس شورى الدولة بمسماه الذي ورد في قانون انشائه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، رغم أن تسميته بـ (مجلس الدولة أكثر دقة وانسجاما مع مهامه وتشكيلاته خصوصا المستحدثة منها. عدا عن المشرع الدستوري فضل مسمى (مجلس الدولة) حين قضى بجواز استحداث هذا المجلس ليتولى مهمة القضاء الاداري في العراق [٣٠].

كما أصر المشرع في قانون التعديل الخامس على ارتباط المجلس بوزارة العدل وهي جهة ادارية تنفيذية - رغم أن الوظيفة الأهم والاخطر على الاطلاق للمجلس تتمثل بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية والفصل في الطعون الموجهة الى مشروعية قراراتها، باعتباره سلطة قضاء الغاء اداري وهو أمر لا شك يضعف ثقة المتقاضين بحيدة هذا القضاء ونزاهته [٣١]، ثم أخيرا وبعد انتظار طويل صدر قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، ليحل محل قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

المطلب الثاني

تنظيم مجلس الدولة في العراق واختصاصاته

لم تتغير مهام مجلس الدولة وتشكيلاته في قانون انشائه عن مهام مجلس شورى الدولة الملغي في ظل القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ذلك أن قانون مجلس الدولة قد نص في المادة (٢) منه على أن تسري" أحكام قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته باستثناء الفقرة (رابعا) من المادة (1) منه على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (1) من هذا القانون[٣٢] .

وتنص المادة (1) من هذا القانون على أن يختص مجلس الدولة بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة وبعد هيأة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فيه يمثلها رئيس المجلس ويتم اختياره من قبل رئاسة المجلس على أن يكون من بين المستشارين ويعين وفقا للقانون"، ويتضح من عنوان القانون والنص المتقدم أن المشرع في هذا القانون قد تخلى عن مسى مجلس شورى الدولة وتبنى مسمى (مجلس الدولة)، كما أن هذا المجلس بعد هيأة مستقلة لا تبعية لها من أي نوع لأية جهة تنفيذية ادارية، وبذلك يكون المشرع في قانون مجلس الدولة قد تجنب النقد الموجه لقانون مجلس شورى الدولة الملغي بشأن هاتين المسألتين.

ويتكون مجلس الدولة من رئيس ونائبين للرئيس، أحدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى، والآخر لشؤون القضاء الاداري، وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشارا، وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشارا مساعدا ولا يزيد عن نصف عدد المستشارين، وبعد كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضيا لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الاداري.

أما الهيئات والتشكيلات التي يتكون منها المجلس فهي:

1) الهيئة العامة.
2) الهيئات المتخصصة.
3) المحكمة الادارية العليا.
4) محاكم القضاء الاداري.
5) محاكم قضاء الموظفين.

كما يتضح من نص المادة (1) من قانون مجلس الدولة التي تناولت وظائف المجلس أن المجلس يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة ... أي أن للمجلس اختصاص استشاري الى جانب اختصاصه القضائي.

أولا: الاختصاص الاستشاري.

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

يختص مجلس الدولة الى جانب وظيفة القضاء الاداري بوظائف الافتاء والصياغة وإعداد ودراسة مشروعات القوانين وابداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام، ففي نطاق هذا الاختصاص غير القضائي يضطلع المجلس بوظيفة المستشار للدولة في مجال التقنين والافتاء وابداء المشورة القانونية، وتعد هذه الوظيفة من صميم اختصاصات مجالس الدولة في دول نظام القضاء المزدوج[٣٣].

ثانيا: الاختصاص القضائي.

يمارس مجلس الدولة اختصاصه القضائي من خلال تشكيلاته القضائية وهي المحكمة الادارية العليا، ومحكمة القضاء الاداري، ومحكمة قضاء الموظفين.

1- المحكمة الإدارية العليا.

وتتشكل هذه المحكمة في بغداد وتنعقد برئاسة رئيس المجلس أو من يخوله من المستشارين وعضوية ستة مستشارين وأربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس.

وتختص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون الموجهة ضد القرارات والأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، ولها في هذا الشأن ذات الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، فضلا عن الاختصاصات الاتية:

أ- الفصل في التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداريو محكمة قضاء الموظفين.

ب- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفا في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر.

2- محكمة القضاء الاداري.

وتختص هذه المحكمة بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، ويوجب القانون تشكيل محكمة للقضاء الاداري ومحكمة لقضاء الموظفين التي سيأتي الحديث عنها لاحقا برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداريأو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في كل من المناطق الآتية:

أ- المنطقة الشمالية، وتشمل محافظات نينوى، كركوك، صلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.

ب منطقة الوسط، وتشمل محافظات بغداد الانبار، ديالى واسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج -منطقة الفرات الأوسط، وتشمل محافظات كربلاء النجف، بابل، القادسية) ويكون مركزها في مدينة الحلة.

د- المنطقة الجنوبية، وتشمل محافظات ذي قار، المثنى البصرة، ميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.

3-محكمة قضاء الموظفين.

وحلت هذه المحكمة محل مجلس الانضباط العام بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، فتختص بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها.

كما تختص هذه المحكمة بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الدوائر والقطاع العام للطعن في العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

المطلب الثالث

أهمية انشاء هيئة مفوضي الدولة

على الرغم من أهمية التنظيم الجديد لتشكيلات مجلس شورى الدولة الذي أتى به قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ والذي اعتمده فيما بعد قانون مجلس الدولة عند صدوره والقاضي باستحداث محاكم جديدة في المجلس، وزيادة عدد محاكم أخرى قائمة الا اننا كنا نأمل وندعو حينها - الى صدور قانون جديد بانشاء مجلس دولة يتولى مهمة القضاء الاداري في العراق بكل اختصاصاته، بدلا من اللجوء الى التعديل والترقيع والمعالجات المحدودة، وأن يتبني هذا القانون

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

المنشود نظام المفوضين على غرار تجربة مفوضو الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي أو هيئة مفوضي الدولة في مجلس الدولة المصري، بعد النجاح الباهر الذي حققته كل من التجربتين في نطاق القانون والقضاء الاداريين مثلما وضح عند دراستنا لكلا التجربتين [٣٤].

فوجود هيئة مفوضي الدولة ضمن التشكيلات القضائية لمجلس الدولة من شأنه أن يسهل الفصل في الدعاوى المعروضة أمام محاكمه، من خلال تخفيف العبء عن هذه المحاكم بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة وتقديم المطالعات حولها والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع المرفوع أمامها، وابداء الرأي والاجتهادات في كل ما يتصل بالقواعد القانونية والمبادئ التي يقوم عليها القانون الاداري ونظرياته، هذا عدا عن المهام الأخرى التي يمكن أن تضطلع بها هذه الهيئة كالحق في اقتراح تسوية النزاع وديا، وحق الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الادارية انقضاء الاداري وقضاء الموظفين على غرار ما تقرره قوانين الاجراءات الجزائية لأعضاء هيئات الادعاء العام ونحوها بالنسبة للأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الجزائي، اضافة الى مهام اجرائية أخرى يمكن أن تناط بهذه الهيئة كالاختصاص في نظر طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية أو المعونة القضائية، وتنظيم وتحديد الجلسات وتوزيع القضايا على الهيئات أو المحاكم المختصة واجراء التحقيق في القضايا بناء على ندب من المحكمة المختصة.

ورغم صدور هذا القانون فعلا [٣٥]، الذي تخلى فيه المشرع عن مسمى مجلس شورى الدولة وأنهى ارتباط هذا الجسم القضائي بالسلطة التنفيذية تماما مما يعتبر انجازا مرموقا يستحق الاشادة، غير أن هذا القانون قد غض الطرف عن التجارب الناجحة التي اعتمدت نظام مفوضي الدولة في تشريعاتها، فجاء خلوا من النص على تشكيل هيئة مفوضي الدولة أو أية صيغة مماثلة لها، رغم توفر المقومات البشرية والفنية المؤهلة لاعتماد هذه الصيغة نتيجة الزيادة التي قضى بها قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في عدد المستشارين والمستشارين المساعدين، ما يمكن أن يوفر بيئة أو قواما لنظام مفوضي الدولة، خصوصا وأن هذا القانون فتح الباب للخبرات الفنية - غير القضائية من خارج المجلس للندب اليه، حيث أجاز بتوصية من هيئة رئاسة المجلس انتداب المدراء العامون وأساتذة الجامعات والخبراء ومن في حكمهم.

مما يعني أن المشرع لم يفد من التطور السياسي الذي شهده العراق وازدهار دور المنظمات الحقوقية والمدنية الساعية الى توفير الضمانات الفاعلة لحماية حقوق الافراد وحرياتهم تجاه تعسف السلطة التنفيذية واستبدادها.

كما لم يوظف المشرع الجواز الدستوري الذي قضى به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠١) منه حين أجاز تشكيل مجلس دولة يتولى مهمة القضاء الاداري دون أن يقرن هذا الجواز بأي قيد أو شرط، فالفرصة في ظل هذا الدستور كانت ولا تزال قائمة لانشاء مجلس الدولة في العراق بكل مقوماته وتشكيلاته على غرار نظرائه في دول القضاء المزدوج.

خاتمة

خلصنا من هذه الدراسة الى ان تنظيم مجلس الدولة الذي يتولى مهمة القضاء الاداري - في أي نظام - من خلال الطعون الموجهة لأعمال الادارة، يقتضي وجود هيئة المفوضي الحكومة أو مفوضي الدولة ضمن التشكيلات القضائية لذلك المجلس، على نحو ما شرع به قانون مجلس الدولة الفرنسي وتبناه فيما بعد قانون مجلس الدولة لأهميته البالغة.

ووضح لنا من هذه الدراسة أيضا، أن استكمال مقومات القضاء الاداري وهيئاته لا تتحقق الا بمثل هذا النظام .. الأمر الذي لم يعره المشرع العراقي انتباها عند اصدار قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، فجاء القانون خلوا من النص على تشكيل هيئة مفوضي الدولة أو أي صيغة مماثلة لها ضمن التشكيلات القضائية للمجلس، ولازلنا ندعو الى أن يتبنى المشرع العراقي نظام المفوضين وانشاء هيئة مفوضي الدولة على غرار نظيريه في فرنسا ومصر نظرا للنجاح الباهر الذي حققه هذا النظام في كل منهما.

كما نأمل من رجال القضاء وتحديدا أعضاء مجلس الدولة العراقي - أن يكونوا في مقدمة الداعين لانشاء هذه الهيئة نظرا لما لها من أثر في توفير وتيسير الجهد في مهمتهم وتخفيف العبء عن الهيئات

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

القضائية في المجلس، وارساء قواعد القانون الاداري وتطور وازهار مبادئه ونظرياته.

المصادر

المصادر العربية

اولا: الكتب

[1] د. ماجد راغب الحلو القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية

[2] د. محمود محمد حافظ القضاء الاداري - طه ، دار النهضة العربية، القاهرة

[3] ١٩٧٢

[4] د. وسام صبار الغاني الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الادارة في العراق

[5] والنظم المقارنة قضاء االلغاء) - الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠١٢ ٤ - د . وسام صبار العاني ، القضاء الاداري (طبعة منقحة ومزيدة) ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٠

ثانيا: البحوث

[1] د. عصام البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري، مجلة العلوم القانونية (كلية القانون جامعة بغداد)، المجلد التاسع (العدد الأول والثاني)، ١٩٩٠

[2] د. وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق،بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، المجلد الثامن والعشرون، العدد الثاني، ٢٠١٣.

ثالثا: التشريعات

[1] دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[2] دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١.

[3] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[4] قانون مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٩٤٥.

[5] مجموعة قوانين مجلس الدولة المصري وتعديلاتها.

[6] قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

[7] قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

المصادر الاجنبية

[1] Revero. "La re'forme du contentieux administratif", R.D.P, 1953.

[2] Gazier. "Perespectives par la reform", R.D.P, 1954.

الهوامش

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

(1) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠٧.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية، ١٩٨٥، ص ٨٩.

(3) المادة (٣٨) والمادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(4) المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(5) المادة (٢٤) من الأمر الصادر في (٣١) يوليو سنة ١٩٤٥.

(6) Revero. La re'forme du contentieux administratif, R.D.P. 1953, P926.

. Gazier. "Perespectives par la reform', R.D.P. 1954, P664

(7) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٩٠.

(8) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٩٠.

(9) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٩٠.

(10) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٩٠.

(11) د. محمود محمد حافظ القضاء الاداري، طه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٨٠

(12) المادة الثانية من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(13) المادة (١٠٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(14) د. وسام صبار العاني القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ١٢٠.

(15) استحدث المشرع بعد ذلك بمقتضى القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ ، محكمة تأديبية تختص بمحاكمة موظفي الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية أو تلك التي تسهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها، أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح، وبذلك قرر المشرع سريان أحكام القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ على عمال الهيئات الخاصة. د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري المصدر السابق، ص ١٢٤.

(16) د. ماجد راغب الحلو المصدر السابق، ص ١٤٧.

(17) د. محمود محمد حافظ المصدر السابق، ص ١٨٠

(18) د. ماجد راغب الحلو المصدر السابق، ص ٨١

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

(20) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٤٧، د. محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص ١٨٠.

(21) د. وسام صبار العاني، الرقابة على مشروعية أعمال الادارة - قضاء الالغاء، ط ٢، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥١.

(22) المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(23) واذا لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ويجوز منحها للطرف الآخر، المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(24) ومن أمثلتها وجوب الطعن في حكم المحكمة التأديبية بناء على طلب العامل المفصول في حالات الفصل من الوظيفة، المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 7, issue 4. 2024

([25]) المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

([26]) ومقدار هذه الكفالة عشرة جنيهات المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

([27])د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٥٠.

([28]) راجع في تلك الاستثناءات تفصيلا رأي الدكتور وسام صبار العاني القضاء الاداري، مصدر سابق، ص١٣٩-١٤٠، وكذلك د. وسام صبار العاني الرقابة على مشروعية أعمال الادارة في العراق، مصدر سابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

([29]) د.عصام البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري، مجلة العلوم القانونية (كلية القانون / جامعة بغداد)، المجلد التاسع العدد الأول والثاني، ١٩٩٠

([30]) انظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

([31]) مع أنه ورد في الاسباب الموجبة لصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة أن من بين الأسباب الموجبة لهذا القانون استحداث محاكم القضاء الاداري وقضاء الموظفين في بعض المناطق لتيسير عملية التقاضي وحماية المواطنين من تعسف السلطات الادارية وحماية حقوق الدولة وصيانتها من اخلال الموظفين بواجباتهم الوظيفية، انظر في تفصيل ذلك د. وسام صبار العاني القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٤٣.

([32]) الوقائع العراقية، العدد (٤٤٥٦) بتاريخ ٧/٨/٢٠١٧

([33]) تنص الفقرة (رابعا) من المادة (٦) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن من بين اختصاصات المجلس ابداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزما للوزارة أو الجهة طالبة الرأي".

([34]) د. وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية على أعمال الادارة في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون / جامعة بغداد المجلد الثامن والعشرون العدد الثاني، ٢٠١٣، ص ١٧٦ وما بعدها.

([35]) قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧

Wisam Sabbar Al-Aani. 2024, The system of State Commissioners is a necessity to complete the components of administrative judiciary in Iraq.. *Journal port Science Research*, 7(4), pp.303-315. https://doi.org/10.36371/port.2024.4.2