

تشكيل المحكمة الإدارية العليا في القانونين المصري والعراقي

م . م توأنا جمال عبدالواحد

المقدمه :

لقد أصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج بصدور القانون ذي الرقم 106 لعام 1989 ، وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة ذي الرقم (65) لعام 1979 ، إذ جرى إنشاء محكمة القضاء الإداري في العاصمة بغداد ، ولكن اعترت القواعد القانونية الخاصة بإنشاء هذه المحكمة واختصاصاتها النقصان والخلل ، فظلت وحيدة فريدة تمارس اختصاص النظر في حسم المنازعات الإدارية بين الإدارة والأفراد إلى جانب مجلس الانضباط العام صاحب الباع الطويل في حسم المنازعات الإدارية بين الإدارة وموظفيها، ومن

ظلت تشكيلات هذا القضاء تعاني الازدواجية والتداخل بين كونه جهة قضائية ، وبين كون مجلس شورى الدولة تابعاً إلى وزارة العدل وهي جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية ، لذا لم نجد الاستقلال الكافي لهذا القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية . كما لم يكن لهذا القضاء محكمة عليا متخصصة في نظر الطعون التمييزية الموجهة إلى أحكامه ، وإنما كان هناك هيئة عامة غير متخصصة تتولى حسم هذه الطعون .

لقد تدارك المشرع العراقي متأخرا هذا الخلل جزئيا من خلال قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة ذي الرقم (17) لعام (2013) إذ جرى بمقتضاه توسيع تشكيلات مجلس شوري الدولة ، وكان من أهمها إنشاء المحكمة الإدارية العليا ، وإنشاء محاكم أخرى للقضاء الإداري في محافظات العراق الأخرى ، فضلا عن إنشاء محاكم القضاء الموظفين بدلا من مجلس الانضباط العام .

مشكلة البحث:

تظهر من انتفاء أو ندرة الدراسات القانونية المتخصصة في هذا الشأن ، كما أن حداثة تشكيل هذه المحكمة تحتم علينا الخوض في خضم هذا الموضوع لعنا نذكر المشرع ببعض الملحوظات التي تقتضي تعديل القانون أو إلغائه .

محاور البحث :

المبحث الأول : تشكيل المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري
مطلب الأول : رئيس المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري وأعضائها
المطلب الثاني : دوائر المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري

المبحث الثاني : تشكيل المحكمة الإدارية العليا في القانون العراقي
مطلب الأول : رئيس المحكمة الإدارية العليا في القانون العراقي
المطلب الثاني : أعضاء المحكمة الإدارية العليا في القانون العراقي

المراحل نشوء مجلس الدولة المصري

- أنشأ مجلس الدولة المصري بصدور القانون ذي الرقم (112) لعام (1946).
- صدر القانون ذي الرقم (9) لعام (1949) ، فتوسعت على اثرها سلطة محكمة القضاء الإداري ولا سيما الفصل في عقود الالتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد .
- صدور القانون ذي الرقم (147) لعام (1954) أنشأت المحاكم الإدارية لتحل محل اللجان القضائية .
- ثم أصدر القانون ذي الرقم (165) لعام (1955) الملغى بموجب هذا القانون أنشأت المحكمة الإدارية العليا .

تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا

في القانون المصري

يُعيّن بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب الرئيس بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة تُشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار مدة ثلاث سنوات على الأقل، وهو شرط مهم من شروط العضوية .

وعند غياب الرئيس أو خلو منصبه يحل محله في اختصاصاته الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس .

مهام واختصاص رئيس مجلس الدولة

القانون رقم (47) لعام 1972

1. م/4/2 تحديد اختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري .
2. رئاسة المجلس التأديبي بتأديب أعضاء المجلس ، الاختصاصات تعتبر قضائية.
3. إنشاء دوائر المحكمة القضاء الإداري في المحافظات الأخرى .
4. إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى عدا القاهرة والإسكندرية .
5. أنشأ المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا غير القاهرة والإسكندرية
6. يشرف على الأعمال الإدارية والأقسام المختلفة للمجلس ، وتوزيع الأعمال بينها:

- يشرف على الأمانة العامة للمجلس.
- ورئاسة الجمعيات العمومية للمحاكم كافة .
- رئاسة مجلس خاص للشؤون الإدارية .
- يختص بالنظر في تعيين أعضاء مجلس الدولة .
- تحديد أقدميتهم وترقياتهم واجازاتهم ونقلهم وندبهم خارج المجلس.
- تنظيم الخدمات الصحية والاجتماعية للاعضاء المجلس ، وسائر شؤونهم .

7 . يقدم كل سنة كلما تقريرا إلى رئيس مجلس الوزراء متضمنا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من اي جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها.

8 . ينوب رئيس مجلس الدولة عن المجلس في صلاته بالغير ، ويرأس الجمعية العمومية للمجلس.

تشكيل المحكمة الإدارية العليا

تشكل المحكمة الإدارية العليا في مصر من عدة الدوائر :

- 1- دائرة أو أكثر لفحص الطعون .
- 2- دوائر على أساس التخصص والموضوعية ، ويتكون من خمسة الدوائر.
- 3- دائرة توحيد المبادئ للأحكام الإدارية .

لقد أدى القانون ذي الرقم (17) لعام 2013 وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة ذي الرقم (165) لعام (1979) أدى الى تغييرات جوهرية عديدة في القضاء الإداري ، من أهمها أنشأ المحكمة الإدارية العليا ، فضلاً عن استحداث محاكم القضاء الإداري ومحاكم الموظفين ، بهدف حماية الأفراد من تعسف السلطات الإدارية ، وحماية الدولة في حالة إخلال الموظف عن بواجباته ، أن هذا التعديل من قانون مجلس شوري أدى الى زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين في المجلس .

تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الإدارية العليا في القانون العراقي

أن رئيس المحكمة الإدارية العليا في العراق هو نفسه رئيس مجلس شورى أو من يخوله من المستشارين ، ويختار الرئيس من خارج المجلس بمرسوم جمهوري مباشرة .

ان تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري يكون من بين نواب المجلس ، في حين أن رئيس مجلس الدولة الفرنسي يكون من رئيس الوزراء (الوزير الأول) أو وزير العدل بالإنابة ، أما الرئيس الفعلي للمجلس فهو نائب الرئيس .

وقد نصت الفقرة الرابعة من البند (أ) من المادة الثالثة على أن :

" تشكل المحكمة الإدارية العليا في بغداد ، وتنعقد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (6) ستة مستشارين و (4) أربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس" ، أما فلم يتناول المشرع في قانون مجلس شورى الدولة الشروط الخاصة الواجب توافرها في رئيس المجلس كما هو موجود في فرنسا ومصر.

ولكن هل ان تحديد هذا العدد من المستشارين والمستشارين المساعدين لتشكيل المحكمة الإدارية العليا جاء على سبيل الحصر ؟ اي بمعنى في حالة عدم حضور أحد أعضاء المحكمة فهل تتعقد الجلسة أم لا تتعقد بسبب عدم أكمال النصاب القانوني ؟ أن المشرع في القانون حدد العدد بـ (6) من المستشارين و (4) من المستشارين المساعدين ولا يوجد حد ادنى او اعلى .

والمشرع في قانون مجلس الدولة المصري جعل المستشاريين من طائفة واحدة الا أنه قرر شروطاً للمستشارين الذين يشغلون عضوية المحكمة الإدارية العليا فيجب أن يكون قد شغل منصب مستشار في مجلس الدولة لمدة (3) ثلاث سنوات في الاقل، أما في العراق فلم يشرط المشرع هذا فضلاً عن ذلك يلحظ أن المشرع في قانون مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، قد عمل على توزيع العمل بين أعضاء مجلس الدولة ليتناسب مع اختصاصاتهم ، بما يتناسب مع العمل فيه .

أما في العراق فإن العمل في المجلس لم يوزع فيمكن أن يعمل المستشار في القسم القضائي وفي الوقت نفسه ، يمكن أن يعمل في مهمة أعداد التشريع أو الرأي أو تقديم الفتوى ، وهذا الأمر محل أنتقاد من فالصواب أن يشغل كل عضو بعمل ضمن إطار اختصاصه ، ولا سيما المحكمة الإدارية العليا ، لأنها تحتاج الى اختصاصات متنوعة ودقيقة .

أن تعيين المستشارين والمستشارين المساعدين بهذه الطريقة محل نظر لأن تعيين هؤلاء في قانون مجلس الدولة المصري لا بد أن يكون من بين الأوائل والمتفوقين من خريجي كليات الحقوق في الجامعات المصرية أو من أي كلية حقوق معترف بها في الخارج ، وبطريقة المسابقة بالمشاركة في أمتحان يشرف عليه رئيس المجلس ، وبعد تعيينهم خلال المدة التي يتولى فيها هؤلاء مناصبهم لا بد أن يحصلوا خلال السنة الأولى على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا في العلوم الإدارية والقانون العام والا يقرر نقلهم خارج المجلس ، أما باقي المناصب في مجلس الدولة فتشغل بطريقة الترقيّة من المناصب، طريقة التعيين لأول مرة في المجلس لا توجد في القانون العراقي ، وكذلك فإن الترقيّة من المستشار المساعد الى المستشار قليلة من الناحية العملية .

أما ضمانات أو حصانات رئيس المحكمة الإدارية العليا وعضائها في العراق فقد عالج قانون المجلس هذا الموضوع ، ولكن على نحو ضيق إذ نص المشرع في القانون على عدم توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد أو اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة ارتكابهم جريمة مشهودة إلا بعد استحصال إذن وزير العدل " ، ولكون هؤلاء قضاة عند ممارستهم مهام القضاء الإداري ، فضلاً عن بعض الأمتيازات المالية .

أما الضمانات التي أقرها قانون مجلس الدولة المصري والتي تمنح لأعضائه فهي الضمانات الخاصة بتأديب أعضاء المجلس ، يتشكل مجلس التأديبي برئاسة رئيس المجلس ، وستة من نوابه بحسب الاقدمية ، ويكون مجلس التأديب هو الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن ، كذلك تخصيص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا من دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الخاصة بأي شأن من شئونهم ، كما تختص الدائرة المذكورة من دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات ، وتختص أيضا من دون غيرها لا بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال مجلس الدولة أو لورثتهم .

ومن الضمانات الأخرى المهمة لأعضاء مجلس الدولة ، عدم القابلية على العزل من درجة مندوب فما فوق ، ويسري عليهم الضمانات التي تمنح الرجال القضاء جميعها . أما العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة فهي : اللوم والعزل وإذا صدر حكم من مجلس التأديب بعقوبة العزل ، عُدد عضو المجلس في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم نشره في الجريدة الرسمية ، ويعد تاريخ العزل من يوم النشر في الجريدة الرسمية . أما عقوبة اللوم يصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة ، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية .

الخاتمة

1. عدم وضوح آلية تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا ونائبيه والمستشارين والمستشارين المساعدين عدا ما ذكره القانون من يعين بمرسوم جمهوري.

2. ضرورة تعديل نص الفقرة (ج) من البند ثانياً من المادة (2) من قانون التعديل الخامس ، وتوضيح دور المستشارين المساعدين العاملين في المحكمة الإدارية العليا ، إذ أن المشرع في القانون ذكر حضورهم في الهيئة العامة ، واشتراكهم فيها من دون حق التصويت في حين أن المشرع قد أغفل بيان دورهم في المحكمة الإدارية العليا ، هل يكون لهم حق التصويت على القرار؟ أم مناقشته فقط؟

3. ان عدّ رئيس المحكمة الإدارية العليا والمستشار والمستشار المساعدين
قضاة في ممارسة مهام القضاء الإداري وأرتباط هؤلاء والمجلس بالسلطة
التنفيذية ممثلة في وزارة العدل ، يخالف دستور جمهورية العراق الذي
نصت المادة (88) منه على أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في
قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون
العدالة " ، وكما نصت المادة (98) من الدستور على أن:
" اولا - يحظر على القاضي أو عضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة
القضائية والوظيفة التشريعية والتنفيذية وأي عمل اخر " ومن واضح أن هذا
النص الدستوري لا يطبق على من عمل في المجلس .

4. ضرورة قيام المشرع بسن نص يحظر عزل عضو المحكمة الإدارية العليا ، كذلك سن نص ينظم الأحكام الخاصة بتقاعد عضو المحكمة الإدارية العليا واستقالته ، وكذلك ضمانات عضو المحكمة في مجال النقل والانتداب والإعارة فضلاً ، عن أن عضو المحكمة (بشكل خاص وعضو المجلس بشكل عام) يقوم باختصاصات جسيمة وخطيرة ، وقد يبدي رأياً لا يجد قبولاً لدى الإدارة مما يؤدي إلى اصطدامه بها أو قد يقضي في أمر ضد مصلحة أحد أو بعض الأفراد فيمضي هؤلاء لثني هذا العضو عن ممارسته وظيفته سواء من خلال كيل الاتهامات التي تطعن في نزاهة العضو أو قد تمس حياته ، لهذا لا بد من وضع حصانات إجرائية تقرر لمصلحة العضو وهي لمصلحة سير العمل في المجلس ايضاً ، فهي تقرر بصفته الوظيفية ، ونرى أن تكون هذه الحصانة أسوة بالحصانة الإجرائية المقررة لأعضاء البرلمان فهي تجعل عضو المحكمة يمارس وظيفته على نحو أفضل .

5. ضرورة تشريع نظام داخلي للمحكمة الإدارية العليا فهي تعد من متطلبات وضرورات النظام القضائي الإداري الذي أقره قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة (2013) وبذلك يكون من مقتضيات تنظيم العمل فيها أن يكون لها نظام داخلي بحكم إجراء سير العمل فيها ونظرها للدعوى المرفوعة أمامها وإجراءاتها عند الفصل في الدعاوى