

فاعلية الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري وضرورته في تجسيد مبدأ المشروعية -دراسة مقارنة-

Doi: 10.23918/ilic9.51

م. د. موفق علي حسون

ديوان الوقف السني

mofaq.a.hason@st.tu.edu.iq

The effectiveness of the appeal in the interest of the law before the administrative judiciary and its necessity in embodying the principle of legality - a comparative study -

Lect. Dr. Muwaffaq Ali Hassoun

Sunni Endowment Diwan

المخلص

لطالما يسعى الإنسان جاهداً لوضع أسس التشريعات القانونية وتعديلها مراراً لتحقيق أفضل حماية لعلاقاته المختلفة أو تنظيمها، لا سيما تلك التشريعات التي تنظم عمل القضاء، لذا ابتكر طرق الطعن بالأحكام القضائية ومنها الطعن لمصلحة القانون. فهذا الطعن لم يزل الحصن الأخير لسلامة الأحكام القضائية وصحتها، سواء في القضاء العادي وفي القضاء الإداري، بيد أن للأخير سمات خاصة تجعل لهذا الطعن فاعلية أكثر منها في القضاء العادي، وفي الوقت نفسه تجعل منه ذا ضرورة خاصة في القضاء الإداري، فلأن القضاء الإداري قضاء إنشائي يتصف بالمرونة وأن القاضي الإداري يمتلك فيه حرية خاصة في تسيير الدعوى الإدارية وتوجيهها، فضلاً عن اختلاف طبيعة اطراف الدعوى الإدارية وتفاوت تأثيرهم على الدعوى الإدارية، فإن ذلك كله يحقق فاعلية مميزة للطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في تحقيق مبدأ المشروعية، وهو ما يجعله ضرورة أكثر منها القضاء العادي في تنقية أحكام القضاء الإداري مما قد يشوبها من أخطاء.

والمشروعية التي يحققها الطعن لمصلحة القانون تختلف بين القضاء الإداري في العراق وبين القضاء الإداري في فرنسا، والسبب يعود في ذلك إلى فلسفة المشرع في هذين البلدين في حماية المراكز القانونية المستقرة وسبل التوازن بينها وبين تحقيق المشروعية الكاملة، لذا اختلف تنظيم هذا الطعن في تشريعات العراق وفرنسا.

الكلمات المفتاحية: فاعلية، مصلحة القانون، مصلحة الخصوم، المراكز القانونية، القاضي الإداري، المشروعية النسبية.

Abstract

Man has always strived to establish the highest legal legislation and amend it repeatedly to achieve the best protection for his various relationships or to organize them, especially those legislations that organize the work of the judiciary, so he invented methods of challenging judicial rulings, including challenging in the interest of the law. This challenge has remained the last bastion for the integrity and validity of judicial rulings, whether in the ordinary judiciary or the administrative judiciary, but the latter has special features that make this challenge more effective than in the ordinary judiciary, and at the same time make it a special necessity in the administrative judiciary, because the administrative judiciary is a constructive judiciary characterized by flexibility and the administrative judge has special freedom in managing and directing the administrative lawsuit, in addition to the different nature of the parties to the administrative lawsuit and the difference in their influence on the administrative lawsuit, all of this achieves a distinctive effectiveness for challenging in the interest of the law before the administrative judiciary in achieving the principle of legitimacy, which makes it more necessary than the ordinary judiciary in purifying the rulings of the administrative judiciary from any errors that may taint them. The legitimacy achieved by the appeal in the interest of the law differs between the administrative judiciary in Iraq and the administrative judiciary in France, and the reason for that is due to the philosophy of the legislator in these two countries in protecting the established legal positions and the means of balancing them with achieving full legitimacy, so the organization of this appeal differs in the legislation of Iraq and France.

Keywords: effectiveness, interest of the law, interest of opponents, legal positions, administrative judge, relative legitimacy.

المقدمة

يعد الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري آخر قلاع الدفاع عن المشروعية التي يسعى إليها القضاء الإداري، فهو طريق استثنائي للطعن بالأحكام القضائية يستهدف تحقيق العدالة وتجسيد المشروعية، ويتصف بصفته الاستثنائية؛ كونه حق مقرر لغير الخصوم في الدعوى، وكذلك لكونه من حيث الأصل لا يتقيد بمدة لمباشرته ولا يمتد بأثره إلى الخصوم، بيد أن بعض تشريعات الدول قد حددت مدة لمباشرته وربت له أثراً يصل إلى الخصوم، وهذا هو منحى المشرع العراقي، وقد شرع الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في

العراق حديثاً وخلال خمس سنوات من صيرورة الحكم المطعون فيه باتاً ويحقق مصلحتي القانون الخصوم معاً بموجب قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

وكذلك في فرنسا يجوز مباشرة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، بيد أن الاختلاف الجوهرى في تنظيم هذا الطعن بين فرنسا والعراق أن الطعن لمصلحة القانون في فرنسا غير مقيد بمدة لمباشرته ويقتصر أثره على تحقيق مصلحة القانون دون مصلحة الخصوم، ولهذا تختلف المشروعية التي يحققها الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في فرنسا عنها في العراق.

أولاً: أهمية الموضوع: يتماثل الهدف الأساس للطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري مع هدف أي طريق من طرق الطعن بالأحكام القضائية وهي تحقيق المشروعية، بيد أن القضاء الإداري يتسم بسمات تجعل لهذا الطعن مقتضى أو ضرورة أكثر منها في القضاء العادي لتحقيق المشروعية لاسيما في العراق، ولأن المشرع في الدول محل المقارنة في هذا البحث يختلف في فلسفته في تنظيم الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري لاسيما من حيث أثر هذا الطعن، مما يسبب ذلك تبايناً في المشروعية التي يسعى إليها المشرع في هذه الدول، من هذا المنطلق تبرز أهمية البحث في موقف المشرع في العراق وفرنسا في تنظيم الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري.

ثانياً: إشكالية الموضوع: تتمحور الإشكالية الأساس في هذا الموضوع بالبحث في مدى تأثير سمات القضاء الإداري في تحقيق المشروعية بالنسبة للطعن لمصلحة القانون في العراق وفرنسا ومدى مقتضيات هذا الطعن أو ضرورته لتحقيق المشروعية، وسنحاول البحث في ذلك من خلال إجابة التساؤلات الآتية:

١. ما هي سمات القضاء الإداري المميزة؟

٢. ما أثر الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري بالنسبة للخصوم في الدعوى؟

٣. ما مقتضى هذا الطعن لتحقيق المشروعية بالنسبة للقضاء الإداري؟

٤. إلى أي مدى يحقق هذا الطعن أمام القضاء الإداري مبدأ المشروعية؟

ثالثاً: منهجية الموضوع: يبدو لنا من المناسب للبحث في هذا الموضوع اتباع المنهج التحليلي في استقراء النصوص القانونية الخاصة بالطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في العراق وفرنسا لمعرفة تحقيقه للمشروعية، وما مدى تطابق هذه المشروعية مع متطلبات قواعد العدالة، وسنستعين بهذا المنهج كذلك في تحليل مواقف القضاء والفقه القانوني الخاصة بهذا الشأن، ولأننا سنبحث في تشريعات العراق وفرنسا الخاصة بالطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، فإننا سنحتاج إلى الاستعانة بالمنهج المقارن لمقارنة تنظيم هذا الطعن في هاتين الدولتين.

رابعاً: هيكلية الموضوع: لغرض عرض موضوعنا على النحو الذي يحقق الغاية منه وييسر على القارئ فهمه، وجدنا من المناسب تقسمه على مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: المشروعية ودور القضاء الإداري في تحقيقها.

المبحث الثاني: أثر الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في تجسيد مبدأ المشروعية.

المبحث الأول

المشروعية ودور القضاء الإداري في تحقيقها

في خضم الاتساع المضطرد لتدخل الدولة في أغلب مجالات الحياة وتنوع وظائفها، كان من اللازم منح الإدارة قدرأ من المرونة في أداء وظائفها من خلال منحها مزيد من السلطات أو الامتيازات الضرورية، بيد أن المحذور في ذلك هو أن هذه السلطات يمكن أن تشكل مساساً بحقوق الأفراد أو حرياتهم سواءً بشكل متعمد أو غير متعمد^(١)، وهنا يبرز دور القضاء الإداري ومبدأ المشروعية في ضمان التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق الأفراد حتى صار هذا المبدأ اليوم من أهم مرتكزات الدولة القانونية ومعياري تطورها بغض النظر عن النهج الذي تنتهجه سياسياً أو اقتصادياً^(٢).

من هذا المنطلق تبرز أهمية مبدأ المشروعية كضمانة فعالة في ضبط تصرفات الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة أثناء أداء مهامها المختلفة، إذ يجب أن تدرج تصرفات الإدارة ضمن نطاق القواعد القانونية النافذة، غير أن أمر خضوع الدولة لمبدأ المشروعية لا يكون مرهوناً ببارادتها من دون رقيب، وإنما يستلزم ذلك إخضاعها لرقابة تضمن حسن التزام هيئات الدولة بأحكام القانون، لهذا وجدت أنواع متعددة من الرقابة على أعمال هذه الهيئات كالرقابة السياسية أو الإدارية أو القضائية، وتعد هذه الأخيرة من أنجع أنواع الرقابة؛ وذلك لامتيازها عن باقي أنواع الرقابة الأخرى بالحيدة والموضوعية^(٣).

ولتفصيل هذا المبحث على النحو الذي يسهل فهمه، سنقسم هذا الموضوع على مطلبين نتطرق في المطلب الأول الى بيان المعنى المقصود لمبدأ المشروعية، ونخصص المطلب الثاني للبحث في مقتضيات المشروعية في القضاء الإداري.

المطلب الأول

المعنى المقصود لمبدأ المشروعية

يبدو لنا من المناسب ان نبين معنى مبدأ المشروعية في ضوء اسهامات الفقهاء وكتاباتهم في هذا المجال، ويرتبط بذلك التباين الفقهي الذي حاول من خلاله الفقه القانوني وضع معيار محدد واضح لمعنى المشروعية التي يجب التقيد بها لتحقيق هذا المبدأ المهم في عمل الإدارة، وقد سادت اتجاهات فقهية ثلاثة لتحديد معيار المشروعية، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين: نبحث في الفرع الأول معنى مبدأ المشروعية على ان نخصص الفرع الثاني في بيان الموقف الفقهي في تحديد معيار مبدأ المشروعية.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري- الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٥.

(٢) د. نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠٦، ص ٣.

(٣) د. ماجد راجب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٠.

الفرع الأول معنى مبدأ المشروعية

قبل أن لمبدأ المشروعية معنيين: الأول هو المعنى العام والمقصود به انقياد الجميع حكماً ومحكومين سلطات الدولة كلها لاسيما السلطة التنفيذية لحكم القانون ونصوصه^(١)، فهو مبدأ- المقصود هنا مبدأ المشروعية- متصل بفكرة الدولة القانونية على النحو الذي يجعل كل أعمالها خاضعة لحكم لقانون ووفق أحكامه، فكل نشاط لا يكون صحيحاً ومنجاً لأثر قانوني إلا بمقدار مطابقته للقانون^(٢).

ومن الفقه من قال أن المقصود بالمعنى العام لمبدأ المشروعية هو تطابق تصرفات الأفراد وهيئات الدولة مع القواعد القانونية الموضوعية سلفاً، والمقصود بهذه القواعد القانونية هي كل قاعدة قانونية نافذة سواء كان مصدرها التشريع أم العرف أم القضاء وبصرف النظر عن طبيعتها سواء كانت ضمن قواعد الدستور أم التشريع العادي أم التشريع الفرعي^(٣).

أما المعنى الثاني لمبدأ المشروعية هو المعنى الخاص والذي يكون نطاقه ضمن نطاق القانون الإداري، والمقصود به انقياد الإدارة لحكم القانون والنصوص القانونية النافذة أياً كان شكلها ومصدرها وضمن ضوابط تدرجها^(٤)، وهذا المعنى الخاص هو الذي يسعى إليه القضاء الإداري في تحقيق المشروعية وضبط تصرفات الإدارة في نطاق التشريعات القانونية النافذة.

الفرع الثاني

الموقف الفقهي في تحديد معيار مبدأ المشروعية

لقد حاول الفقه القانوني جاهداً لوضع معيار واضح لتحديد مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وقد تنازع في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات: فالاتجاه الأول يجد أن معيار المشروعية يتحقق بعدم وجود نص قانوني يمنع الإدارة القيام بنشاطاتها، وهذا الاتجاه الموسع، بينما الاتجاه الثاني وهو الاتجاه الضيق فيشترط لمشروعية نشاط الإدارة أن يكون تنفيذاً لنص قانوني أو تطبيقاً له، وهو هنا يجرّد الإدارة من سلطاتها التقديرية لاختيار طريقة أداء النشاط أو وقته أو ضرورته^(٥).

وبين هذا وذاك ظهر اتجاه ثالثاً ينتهج نهجاً وسطاً بينهما فيضع معياراً مختلفاً وهو وجوب وجود قاعدة قانونية تجيز للإدارة القيام بهذا النشاط، مع منحها قدراً من السلطة التقديرية في تقدير وقت النشاط أو درجته أو تحديد طريقة أداءه، وهناك من الفقهاء من حاول أن يجمع الاتجاهين الأولين، ففي الوقت الذي يفترض فيه مشروعية نشاط الإدارة عدم مخالفتها للقانون، فانه يفترض أيضاً وجود قاعدة قانونية تجيز لها مباشرة هذا النشاط، بمعنى آخر يقع على الإدارة التزام سلبي بعدم مخالفة القانون والالتزام إيجابياً بوجود قاعدة قانونية تبيح للإدارة القيام بهذا النشاط^(٦)، ويبدو لنا أن الأمر قد اختلط على أصحاب هذا الرأي، فوجود قاعدة قانونية تجيز النشاط هي في نفس الوقت تنفي مخالفتها للقانون، بمعنى آخر أن كل نص قانوني نص قانوني يبيح نشاطاً للإدارة فإن ذلك النص القانوني ينفي بالضرورة أن يكون هذا النشاط مخالفاً للقانون.

ويبدو لنا أن الاتجاهين الأولين فيهما قدراً من المبالغة، ففي الوقت الذي يراعي فيه الاتجاه الأول سلطات الإدارة على حساب مبدأ المشروعية، مما قد يشكل خطراً على حقوق الأفراد أو حرياتهم، فإن الاتجاه الثاني يراعي مبدأ المشروعية على حساب سلطات الإدارة، وهو ما يقيد الإدارة في تفسير المرافق العامة وتكبيرها في مواجهة تطور أو تغيير حاجات المجتمع، لذا وكما يبدو لنا أن الاتجاه الأخير الذي يضمن مراعاة وتحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية وضرورات انتظام سير المرفق العام من خلال منح الإدارة قدراً من السلطة التقديرية في تقديم الخدمات قد يكون هو الأصوب في تحديد معيار مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

مقتضيات المشروعية في القضاء الإداري

يسعى القضاء الإداري إلى تحقيق مبدأ المشروعية كما يسعى لذلك القضاء العادي، بيد أن للقضاء الإداري يتسم بسمات خاصة تميزه عن القضاء العادي، فإن ذلك يؤهله لتحقيق المشروعية بشكل يفوق القضاء العادي؛ لكونه يسعى لهذا الأمر مستنداً إلى مجموعة من السمات الخاصة والتي تمنحه أفضلية ومرونة في تحقيق المشروعية، ولا يكاد يخفى على المتعمق في دور القضاء الإداري فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية بشكل يفوق ما يحققه القضاء العادي؛ بسبب طبيعته الانشائية الفريدة التي تمنح بالقاضي الإداري دوراً مميزاً عن دور القاضي العادي، وأيضاً طبيعة اطراف الدعوى الإدارية المتمثلة باختلاف مراكزهم القانونية، وأخيراً يمتاز القضاء الإداري بحجية بعض أحكامه القضائية المختلفة عن حجية تلك الأحكام التي تصدر عن القضاء العادي، وسنفصل في هذه السمات في الفروع الآتية:

الفرع الأول

الطبيعة الانشائية للقضاء الإداري

فمهمة القضاء الإداري المتمثلة بالسعي لتحقيق قدراً من التوازن بين مبدأ المشروعية وبين سلطات الإدارة، جعلت منه قضاءً إنشائياً لا يتورع فيه القاضي الإداري عن ابتكار الحلول وابتداع المقاربات المناسبة لتنظيم علاقة الإدارة بالأفراد عند غموض النص أو قصوره، على نقيض القضاء المدني الذي يتصف بكونه قضاءً تطبيقياً مقيد بنصوص القانون، يقيد القاضي العادي ويحول بينه وبين ابتكار الحلول في حالات غموض النص أو قصوره، وهذا ما جعل القضاء الإداري يتسم بالخبرة والفاعلية في فض المنازعات الإدارية وتحقيق مصلحتي الإدارة والأفراد على حدٍ سواء، وهذه هي السمة الإنشائية للقانون الإداري المتعلقة بطبيعته قد عززت فاعلية القضاء الإداري في تحقيق

(1) Patrick janin: cours de droit administrative, presses universitaires de Lyon, 1994, p10.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٧، وكذلك د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة المدنية، القاهرة، ١٩٦٣، ص٥.

(3) د. سامي جمال الدين: الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٨، وكذلك د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص١٦.

(4) د. نواف كنعان: مصدر سابق، ص٤.

(5) د. محمد طه حسين الحسيني: ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩، ص١١٥-١١٧.

(6) د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص١١٩.

المشروعية أكثر من القضاء العادي، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم تقنين القانون الإداري، إذ لا يستطيع المشرع بأي حال أن يتدارك التطور المضطرب والسريع في تدخل الإدارة في مجالات الحياة جميعها وما يقتضيه من سن النصوص القانونية التي تضبط عمل الإدارة^(١). ان الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية يتضح في عدة جوانب أبرزها مسألة الإثبات، فأدلة الإثبات في غالب الأحيان تكون بحوزة الإدارة، مما يصعب على المدعي أن يحصل على تلك الأدلة لإثبات دعواه، فيمكن للقاضي الإداري إلزام الإدارة بإبراز بهذه الأدلة، ويمكن أن يعد امتناع الإدارة عن إبراز هذه الأدلة دليلاً على صحة ادعاءات المدعي، إن منح القاضي الإداري قدرًا من الحرية في الدعوى الإدارية وتوجيهها أكثر من القاضي العادي تقتضيه الدعوى الإدارية؛ لأنها تتعلق بالمصلحة العامة، لذا سميت دعوى الإلغاء في القضاء الإداري بدعوى المشروعية، بل أن المشروعية التي تهدف إليها دعوى الإلغاء ويسعى إلى تحقيقها القاضي الإداري قد تعدت مفهوم المشروعية التقليدية، فأصبح القاضي الإداري يبحث عن مشروعية الملائمة من خلال فحص التناسب بين القرار الإداري المطعون فيه وبين الأسباب أو الوقائع التي أدت إلى إصداره^(٢).

الفرع الثاني

طبيعة أطراف الدعوى الإدارية

فضلاً عن ما تقدم فإن القضاء الإداري يتسم بسمة أخرى ترتبط بطبيعة أطراف الدعوى الإدارية، فالإدارة هي أحد أطراف الدعوى الإدارية، وهي بموقف أقوى من الطرف الآخر؛ كونها تتمتع بسلطات أو امتيازات لتسيير المرافق العامة، وقد سادت قاعدة عرفية شهيرة في هذا المجال مفادها (إن الإدارة يجب أن تكون خصماً شريفاً)، فهي لا تسعى لحظ نفسها شيئاً، ولذلك تتجرد الدعوى الإدارية من صور اللدد في الخصومة، وعن كل صور المماطلة أو تضليل القضاء التي يمكن أن تتحقق في القضاء العادي، فلا يمكن للإدارة لها إخفاء أي وثيقة لازمة للفصل في الدعوى حتى وإن لم تكن لمصلحتها، ولذلك يجب عليها أن لا تتمسك بالدفع التي لا أساس لها من القانون، وبذلك تنأى عن اللدد في الخصومة والإعنات بالخصوم.

فمادامت الإدارة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة من غير أن تبحث تحقيق مصلحة أخرى، فذلك يفرض عليها إظهار الحقيقة في الدعوى الإدارية وتحقيق المشروعية؛ لأن تحقيق المشروعية في الدعوى الإدارية سيحقق المصلحة العامة حتى وإن كانت نتيجة الدعوى مصلحة الخصم وليس لمصلحتها.

الفرع الثالث

طبيعة أحكام القضاء الإداري

يمتاز القضاء الإداري بأن حجية بعض أحكامه تمتاز بالحجية المطلقة تسري في مواجهة الجميع، لا تقتصر على أطراف الدعوى فقط، إذ يتصف الحكم القضائي الخاص بدعوى الإلغاء بالحجية المطلقة وليس بالحجية النسبية التي تعد القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية، لأن دعوى الإلغاء ضمن الدعاوى العينية أو الموضوعية تخاضم القرار الإداري يبحث فيها القاضي الإداري في مطابقة القرار الإداري للقانون، إضافة إلى ذلك تتعلق الحجية المطلقة للحكم الصادر في دعوى الإلغاء بالنظام العام لإتصالها باستقرار الأوضاع القانونية المرتبطة به، فلا يجوز إعادة إثارة النزاع مرة أخرى؛ كي لا تنتزع هذه الأوضاع القانونية المستقرة، وبالتالي يسري الحكم بإلغاء القرار الإداري على الكافة^(٣).

وانطلاقاً من الحجية المطلقة للحكم القضائي في دعوى الإلغاء، فإن أثر هذه الحجية ستوسع نطاق المشروعية أكثر مما تحققه الحجية النسبية للأحكام القضائية الأخرى في القضاء العادي، إذ تسري في مواجهة الجميع، وقد يستفيد منها أطراف غير أطراف الدعوى، إن هذه السمة الخاصة بالحجية المطلقة، والطبيعة الانشائية للقضاء الإداري، ودور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية وطبيعة أطراف الدعوى كل ذلك سيضمن للقضاء الإداري أن يحقق مبدأ المشروعية متفقاً على القضاء العادي.

المبحث الثاني

أثر الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في تجسيد مبدأ المشروعية

لا شك أن مهمة القضاء والتي من أجلها وضعت التشريعات القانونية هي تحقيق العدل بين البشر، وأن القاضي الإداري يسعى لذلك بالاستناد إلى النصوص القانونية وبالاعتماد على اجتهاداته في مواطن كثيرة ألزمه القانون بها، فيصدره حكمه الذي هو ثمرة جهد بشري قد يصيب به العدل وقد يُخطأ، فالقاضي هو بشر في نهاية المطاف، وأن اجتهاداته يمكن أن تجانب جادة الصواب سواءً بشكل مقصود أم غير مقصود، وما يبرهن ذلك هو حجم الأحكام القضائية التي تنقضها محاكم الطعن العليا، وبعيداً عن سوء الظن بالقاضي واحتمال تأثره بالعوامل النفسية أو العوامل الخارجية، فقد يستند على وقائع غير صحيحة أو وقائع قاصرة، أو قد يخطأ في تكييفها الوقائع أو تأويل القانون، وأحياناً يخطأ بتقدير الجزاء حينما يخوله القانون سلطة تقديرية، الأمر الذي يجعل الجزاء لا يتناسب مع سببه أو فعل المدعي عليه، فالقاضي مهما استفرغ من جهد ومهما حسنت نواياه، فإنه غير معصوم من الخطأ أو القصور. فيصدر حكماً على هذا الأساس لا يجسد العدالة ولا يحقق المشروعية التي يرتجىها المشرع التي يقصد منها تنظيم الحياة في المجتمعات البشرية^(٤)، لذا استقرت النظم القانونية لكل الدول على وضع ضمانات لتفادي عدم صحة الحكم القضائي من بينها الطعن بالأحكام القضائية^(٥).

(١) فوزان فهاد العدواني: خصوصيات الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٦، ص ٦.

(٢) د. علي حسين أحمد الفهداوي: الدعوى الإدارية في القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد (١٩)، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ١٦٩-١٧٠.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٣١٩.

(٤) ومن المأثور الإسلامي في مسألة القضاء أن أم سلمة رضي الله عنها قالت أن النبي محمد صلى الله عليه وسلم قال: (إنما أنا بشر مثلكم، وإنكم تختصمون إلي، فليحل بعضكم أن يكون ألحن بحجته من بعض، فأقضي له بنحو ما أسمع، فمن قضيت له بحق أخيه فلا يأخذ منه شيئاً، فأني أقطع له قطعة من النار) حديث متفق عليه، أشار إليه: د. أنور بن حسين الحمراي: المسائل القضائية المستمدة من حديث أم سلمة المخزومية، بحث منشور في مجلة الدراسات العربية، كلية دار العلوم، جامعة المنيا، مصر، المجلد (٤٧) العدد (٢)، ٢٠٢٣، ص ٦٣٢، وكذلك مناع بن خليل القطان: مباحث في علوم القرآن، الطبعة الثالثة، مكتبة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٦.

(٥) وينقسم خطأ القاضي المؤثر في صحة الحكم القضائي إلى خطأ موضوعي وخطأ شخصي، فالأول يرتبط بوقائع الدعوى وأدلتها ولا يرتبط بالقاضي، وبالتالي فهو غير مسؤول عن هذا الخطأ، مثال على ذلك عدم صحة الوقائع أو الأدلة المقدمة إليه، أو عدم قدرة أطراف الدعوى أو أحدهما في إثبات ادعاءاتهم، أما الخطأ

ولبيان أثر الطعن لمصلحة القانون في تجسيد مبدأ المشروعية سنقسم هذا المبحث على مطلبين نبين في المطلب الأول ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، ثم نبحث في المطلب الثاني في فاعلية الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري.

المطلب الأول

ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري

لطالما يسعى المشرع جاهداً لوضع أسس التشريعات القانونية وتعديلها مراراً لتحقيق حماية مثلى للحقوق العامة والخاصة ومنع الاعتداء عليها، وهو مادعاه إلى إيجاد طرق الطعن بالأحكام القضائية ومنها الطعن لمصلحة القانون، الذي لم يزل الحصن الأخير لسلامة الأحكام القضائية وصحتها سواء في القضاء العادي أو في القضاء الإداري، فهو يشكل ضمانة فعالة في تحقيق العدل وتجسيد مبدأ المشروعية، ويشكل الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري ضرورة في تحقيق المشروعية بسبب طبيعة القضاء الإداري وبسبب طبيعة أطراف الدعوى الإدارية، وسنبين هذه الضرورة المتعلقة بطبيعة القضاء الإداري والدعوى الإدارية في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

ضرورة الطعن لمصلحة القانون في تحقيق المشروعية نتيجة السمة الانشائية للقضاء الإداري

إذا كان هذا الطعن يضمن تحقيق مبدأ المشروعية في القضاء العادي وسبباً سالماً في تحقيق العدالة، فإنه لا يقل شأناً عنه في القضاء الإداري، بل قد ندعي أن الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري يفوق في فاعليته ما يحققه في القضاء العادي، ودليل ادعائنا هذا أن نسبة احتمالية انحراف القاضي الإداري عن الصواب تفوق نسبتها انحراف القاضي العادي؛ وذلك بسبب طبيعة القضاء الإداري المتمثلة بالسمة الانشائية ودور القاضي الإداري في الدعوى.

وتفصيلاً لما تقدم يظهر أن للسمة الانشائية للقانون الإداري قد يكون لها أثر في مجانية الحكم القضائي لجادة العدل والصواب، لأن القضاء الإداري يتسم بالسمة الانشائية تبعاً للقانون الإداري، وبالتالي يتيح للقاضي الإداري قدراً من المرونة لمواكبة تطور أساليب تقديم الخدمات بالشكل الذي يراعي امتيازات الإدارة في تسيير المرافق العامة لتقديم الخدمات العامة، على نقيض القضاء العادي الذي يتسم بكونه قضاءً تطبيقياً مقيداً لا يتيح للقاضي فيها المرونة والحرية نفسها التي يتمتع بها القاضي الإداري، فالأخير هو الموجه للدعوى الإدارية وهو من يسيرها ويبتكر الحلول والمبادئ القانونية التي تسعفها للفصل في الدعوى الإدارية^(١)، ومن هذا المنطلق ونتيجة لهذه المرونة والحرية قد يقع القاضي الإداري في الخطأ عند إصدار الحكم القضائي.

الفرع الثاني

ضرورة الطعن لمصلحة القانون في تحقيق المشروعية نتيجة طبيعة أطراف الدعوى الإدارية

فضلاً عن ما تقدم ذكره في الفرع الأول فإن الدعوى الإدارية تتسم باختلاف طبيعة أطرافها وتفاوت مراكزهم القانونية عن أطراف دعوى القضاء العادي، إذ يتفاوت أطراف الدعوى الإدارية بقوة مراكز القانونية، فالإدارة تتمتع بامتيازات وسلطات لتقديم الخدمات العامة مما يجعلها في موقف أقوى من الطرف الآخر، وهي في الغالب من تحتفظ بأدلة الإثبات على شكل وثائق أو مخاطبات رسمية، لذا قد يؤدي هذا التفاوت في معيار القوة بين أطراف الدعوى الإدارية إلى تضليل القضاء ومجانبة الحكم القضائي لجادة الحقيقة ويكون سبباً في إصدار حكم قضائي لا يحقق المشروعية.

لذا أصبح الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري ضرورة لازمة لتحقيق المشروعية والعدل في أحكام القضاء الإداري سواء في العراق أو فرنسا وهي الدول محل المقارنة في هذا البحث، لأنه يضمن عرض المنازعة أمام محكمة الطعن العليا لتلافي ما وقع فيه القاضي الإداري من خطأ أو قصور في تحقيق العدل والمشروعية التي يسعى إليها المشرع والقضاء على حدٍ سواء.

المطلب الثاني

فاعلية الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري

سبق لنا بيان ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، إذ أن من خلاله يمكن أن نحقق المشروعية والعدل المنشود، بيد أن تأثير هذا الطعن على المراكز القانونية للخصوم مختلف في العراق عنه في فرنسا، فبموجب قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ نافذ أثر هذا الطعن للخصوم في حال إثبات المخالفة القانونية في الحكم المطعون فيه، مع توافر باقي الشروط الأخرى المتعلقة، فإذا تبين للمحكمة الإدارية العليا ذلك فإنها تنقض الحكم المطعون فيه وتعيد الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم؛ لتصدر حكماً بها يراعي ما حددته المحكمة الإدارية العليا في الحكم القضائي الخاص بالطعن لمصلحة القانون، وبالتالي يتفادى الطعن لمصلحة القانون هذه المخالفة ويحقق العدالة بين الخصوم وإعطاء كل ذي حق حقه^(٢)، ولتفصيل فاعلية الطعن أمام القضاء الإداري سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول: ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري الفرنسي، بينما نبين في الفرع الثاني: ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري العراقي.

الفرع الأول

ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري الفرنسي

في فرنسا أشار قانون المرافعات الفرنسي النافذ إلى أحكام الطعن لمصلحة القانون وخول الادعاء العام بذلك، إذ نصت المادة (١٧) منه القانون الفرنسي رقم (٥٢٣ - ٦٧) الصادر في ٣ يوليو ١٩٦٧ المتعلق بمحكمة النقض الفرنسية على: "إذا علم المدعي العام لدى محكمة

الشخصي للقاضي فهو الخطأ الذي يُسأل عنه ويكون مرتبطاً بشخصه، كعدم امتلاكه للعلم الكافي أو الخبرة اللازمة لمتطلبات القضاء، أو تأثره بالمؤثرات الداخلية أو الخارجية أو تقصيره في بذل الجهد في سبيل الوصول إلى العدالة المرجوة، للمزيد يراجع: د. عوض محمد عوض: فصول أخطاء القضاة- دراسة مقارنة بين التشريع الإسلامي والقوانين الوضعية، دار نهوض للدراسات والنشر، الكويت، ٢٠٢١، ص ٧-١٠.

(١) د. صعب ناجي عبود: الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (١٨)، العدد (٢)، ٢٠١٦، ص ٤.

(٢) المادة (٧/ ثانياً) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٧) في ٦/٣/٢٠١٧، وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون لم يشير إلى إعادة الدعوى إلى المحكمة التي أصدرتها لتتولى الفصل فيها مجدداً كما كان في قانون الادعاء رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي، إلا أن قانون المرافعات المدنية باعتباره الشريعة العامة لقواعد إجراءات التقاضي قد أوجب اتباع قرار محكمة التمييز وإعادة الدعوى إلى محكماتها لتفصل فيه مجدداً، وبما أن المحكمة الإدارية العليا تمارس ذات الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز بموجب المادة (٢/ رابعاً/ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، فإن ذلك يعني إعادة الدعوى إلى محكماتها لتفصل فيها مجدداً.

النقض بأن حكماً صادراً في المواد المدنية مخالفاً للقوانين واللوائح أو الأشكال الإجرائية ولم يطعن فيه الأطراف في المدة المحددة أو أن ذلك الحكم قد تم تنفيذه فإنه يجوز له الطعن نفعا للقانون أمام محكمة النقض بعد انتهاء مدة الطعن أو بعد تنفيذ الحكم وليس للخصوم لتمسك بالحكم المنقوض^(١)، وبذلك يقتصر أثر الطعن لمصلحة القانون في فرنسا على مصلحة القانون فقط ولا يمتد إلى الخصوم، إذ يقوم مجلس الدولة الفرنسي بعد قبول الطعن لمصلحة القانون وإصدار حكماً به، فإنه يشعر المحكمة^(٢) التي أصدرت الحكم بهذه المخالفة التي وقع فيها الحكم القضائي لعدم تكرارها في دعاوى لاحقة بعدها سابقة قضائية^(٣).

وبحسب ما يبدو لنا أن الطعن لمصلحة القانون وفق التنظيم القانوني في فرنسا لا يحقق المشروعية بشكل كامل على النحو يحقق الذي يضمن تحقيق العدالة بين أطراف الدعوى، فعلى الرغم من إثبات الخطأ أو القصور في الحكم القضائي، إلا أنه سيبقى هذا الحكم قائماً بين الخصوم، وقد راعى المشرع الفرنسي ضرورات استقرار المراكز القانونية للخصوم واحترام حجية الأحكام القضائية الباتة على حساب تحقيق العدل بين الخصوم، لهذا جعل أثر هذا الطعن مقتصر على منفعة القانون دون منفعة الخصوم، وتنبيه المحاكم لهذا الخطأ الذي أصاب الحكم القضائي؛ لتجنب تكراره في دعاوى مقبلة مستقبلاً، ويمكن أن توصف المشروعية التي يحققها الطعن لمصلحة القانون على النحو الذي نظمها المشرع الفرنسي بالمشروعية الناقصة أو النسبية؛ كونه يقتصر على توجيه المحاكم أو تنبيهها من الوقوع بالخطأ نفسه مستقبلاً فقط، وحتى هذا الأثر فإننا نطرح تساؤلاً عن مدى فاعلية الطعن لمصلحة القانون في تحقيق هذا الأثر؟ فعلى الرغم من القيمة القانونية أو الأدبية التي تتمتع بها المحاكم العليا على ما تدنوها من محاكم قضائية، إلا أنه ما هو الضمان إلزام المحاكم بعدم الوقوع في ذات الخطأ؟ وما هو الجزاء الذي يتعرض له القاضي في حال الوقوع في نفس الخطأ؟

الفرع الثاني

ضرورة الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري العراقي

أما موقف المشرع العراقي وتنظيمه لأحكام الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري فقد كان مختلفاً بهذا الشأن، إذ يحقق هذا الطعن على النحو الذي جاء به المشرع العراقي مشروعية تامة تمتد لمصلحة القانون فضلاً عن مصلحة الخصوم، فالطعن لمصلحة القانون في العراق يجسد مبدأ المشروعية ويحقق العدل بين الخصوم قبل أن يكون نبراساً للمحاكم القضائية.

فقد نصت المادة (٧/ثانياً) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ على "أ. إذا تبين لرئيس الادعاء العام حصول خرق للقانون في حكم أو قرار صادر عن أي محكمة عدا المحاكم الجزائية أو في أي قرار صادر عن لجنة قضائية أم من مدير عام دائرة رعاية القاصرين أو مدير رعاية القاصرين المختصة أو المنفذ العدل من شأنه الاضرار بمصلحة الدولة أو القاصر أو أموال أي منهما أو مخالفة النظام العام يتولى عندها الطعن في الحكم أو القرار لمصلحة القانون رغم فوات المدة القانونية للطعن إذا لم يكن احداً من ذوي العلاقة قد طعن فيه أو قد تم الطعن فيه ورد الطعن من الناحية الشكلية.

ب. لا يجوز الطعن لمصلحة القانون وفق أحكام الفقرة (أ) من هذا البند إذا مضت (٥) سنوات على اكتساب الحكم أو القرار الدرجة القطعية...."، فبمقتضى هذه المادة يتم الطعن لمصلحة القانون في دعاوى القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا التي تدقق الطلب، فإذا قبلته وتأكدت من توافر الشروط القانونية الخاصة بالطعن فإنها تصدر قراراً بنقض الحكم المطعون فيه وتعيد الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم لتعيد النظر بالحكم في ضوء أسباب الطعن لمصلحة القانون وتصدر حكماً جديداً فيها يمتد أثره على الخصوم في الدعوى، على حساب مبدأ استقرار المراكز القانونية، وبذلك تتسع المشروعية التي يحققها الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في العراق إلى تحقيق مصلحة الخصوم فضلاً عن مصلحة القانون المتمثلة في تنقية الأحكام القضائية من الأخطاء والقصور فهي يمكن أن تطلق عليها مشروعية تامة، وهو بذلك يتفوق على القضاء الإداري في فرنسا الذي يمكن أن ندعي أنه يحقق مشروعية ناقصة أو نسبية، وذلك لأنه فضل مبدأ استقرار المراكز القانونية ومبدأ الحقوق المكتسبة على مبدأ المشروعية التامة.

وعلى الرغم من ذلك ننتهز الفرصة لنسجل ملاحظتنا على مسلك المشرع العراقي بالنسبة للطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، إذ يجول في أذهاننا مسألة مهمة في هذا الموضوع يمكن أن تؤثر في مسلك القضاء الإداري في العراق لتحقيق المشروعية، وهذه المسألة هي صلاحية المحكمة الإدارية العليا عند النظر في الطعون المرفوعة أمامها ومنها الطعن لمصلحة القانون كمحكمة قانون وليس محكمة وقائع^(٤)، وبالتالي يحرمها من فحص وقائع الدعوى ودعوة أطرافها للمرافعة لتقديم أدلتهم ودفعهم وغير ذلك وصولاً إلى إصدار حكماً جديداً فيها، وبذلك قد تضعف فاعلية المحكمة الإدارية العليا في تحقيق المشروعية وتنقية الأحكام القضائية، خصوصاً أن تنظيم القضاء الإداري في العراق يقتصر على درجة طعن واحدة، فلا يوجد درجة المحاكم الاستئنافية التي تبسط رقابتها على الدعوى من حيث الوقائع كما عليه الحال في القضاء الإداري الفرنسي، بل يقتصر الطعن أمام القضاء الإداري في العراق على درجة واحدة وهي أمام المحكمة الإدارية العليا بوصفها محكمة قانون قياساً على وصف محكمة التمييز الاتحادية الممنوح إليها بموجب قانون المرافعات المدنية النافذ^(٥). ويبدو لنا أن القياس هنا في غير محله، فلا يمكن قياس القضاء الإداري على القضاء العادي في هذا الأحوال؛ لأنهما مختلفان في طرق الطعن بالأحكام القضائية، فالقضاء العادي يتيح لأطراف الدعوى درجتى تقاضي يمكن للخصم الخاسر في الدعوى سلوكهما قبل سلوك

(١) المادة (١٧) من القانون الفرنسي رقم (٥٢٣ - ٦٧) الصادر في ٣ يوليو ١٩٦٧ المتعلق بمحكمة النقض الفرنسية.

(٢) يختص مجلس الدولة بالنظر نقضاً في الطعون المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية النهائية، وأحكام المحاكم الاستئنافية، وكذلك يختص بنظر الطعون ضد أحكام كل جهة قضائية التي لا تخضع له استثناءً، مثل محكمة المحاسبات، ينظر: أحمد طلال عبد الحميد: تعدد درجات التقاضي ودوره في تحقيق العدالة الإدارية، مقال منشور في موقع الحوار المتمدن على شبكة الأنترنت وعلى الرابط: <https://m.ahewar.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٨/٢٠ الساعة ٦:٤٠ م.

(٣) د. محمود عبد علي الزبيدي: الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في ضوء قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، بحث منشور في مجلة كلية القانون جامعة النهرين، المجلد (٢٢)، العدد (٣)، ٢٠٢٠، ص ١٨٥.

(٤) بحسب ما نصت عليه المادة (٢/رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على "تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات حكم القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين" ولأن قانون المرافعات المدنية النافذ قد حدد في المادة (١/٢٠٩) اختصاص محكمة التمييز الاتحادية بتدقيق أوراق الدعوى دون أن تجمع الخصوم، فإن ذلك يعني أنها محكمة قانون، وكذلك ينطبق هذا الوصف على المحكمة الإدارية العليا، فتتظر في الطعون من ناحية القانون فقط وليس من ناحية الوقائع أيضاً، للمزيد ينظر: د. رشا محمد جعفر الهاشمي، مروءة موفق مهدي: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، ٢٠١٩، ص ٥١٥.

(٥) المادة (٢/رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والمادة (٢٠٩) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ النافذ.

الطعن التمييزي، فدرجة الطعن الاستثنائي تتيح للقضاء إعادة فحص الدعوى من حيث الوقائع، ثم يصدر حكماً قضائياً بها، وبعد ذلك يمكن الطعن بهذا الحكم تمييزاً أمام محكمة التمييز الاتحادية أو أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية بحسب الأحوال، وهذا ما يضمن تكرار فحص وقائع الدعوى وتكييفها مرة أخرى، وتقديم الدفوع والأدلة أكثر من مرة، وبذلك تقل الحاجة لمنح محكمة التمييز سلطة النظر بوقائع الدعوى المطعون فيها، بينما على صعيد القضاء الإداري في العراق لا يعاد فحص وقائع النزاع ولا إعادة تكييفها أو منح الخصوم فرصة الدفاع وتقديم الدفوع والأدلة مرة أخرى؛ لهذا تتضاعف الحاجة لمنح المحكمة الإدارية العليا سلطة النظر بوقائع الدعوى المطعون بها من أجل تعزيز فاعليتها في تجسيد مبدأ المشروعية.

الخاتمة

بفضل الله أنهينا بحثنا الذي خصصناه للبحث في فاعلية الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري وضرورته في تجسيد مبدأ المشروعية، واتضح لنا أن للقضاء الإداري سمات خاصة يقتضي من خلالها تجسيد مبدأ المشروعية بالشكل الذي يفوق بها القضاء العادي، وهي بالوقت نفسه تشكل ضرورة للطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري، كما قارننا بين خصوصية هذا الطعن بين العراق وفرنسا، ولاكتمال الفائدة من هذا البحث سنسوق بعض النتائج التي توصلنا إليها والتوصيات التي بدت لنا ضرورية في هذا الشأن.

أولاً: النتائج

1. يعد الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري إحدى وسائل القضاء في تحقيق المشروعية، بيد أن درجة تحقيق هذه المشروعية وكيفية تختلف بين العراق وفرنسا انطلاقاً من فلسفة المشرع فيها، ففي العراق يحقق هذا الطعن المشروعية التامة، بينما يحقق في فرنسا مشروعية نسبية.
2. راعى المشرع العراقي في تنظيم الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري المشروعية التامة على حساب مبدأ استقرار المراكز القانونية ومبدأ حجية الأحكام القضائية؛ لأنه يحقق مصلحة الخصوم فضلاً عن مصلحة القانون، وهذا ما جاءت به أحكام المادة (٧/ثانياً) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ النافذ، بينما في فرنسا فقد رجح المشرع مبدأ استقرار المراكز القانونية ومبدأ حجية الأحكام القضائية على مبدأ المشروعية، فجعل أثر هذا الطعن مقتصر على مصلحة القانون استناداً الى نص المادة (١٧) منه القانون الفرنسي رقم (٥٢٣ - ٦٧) الصادر في ٣ يوليو ١٩٦٧ المتعلق بمحكمة النقض الفرنسية، ونتيجة لذلك يحقق المشرع الفرنسي المشروعية الناقصة أو النسبية في الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري الفرنسي.
3. يتسم القضاء الإداري بسمات تجعل منه متفوقاً على القضاء العادي في تحقيق المشروعية بالنسبة للطعن لمصلحة القانون، وهذه السمات في الوقت نفسه تجعل من هذا الطعن أمام القضاء الإداري ضرورة وفاعلية لتحقيق المشروعية أكثر منها في القضاء العادي.

ثانياً: التوصيات

1. لأن الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري قد يؤثر على مبدأ حجية الأحكام القضائية ومبدأ استقرار المراكز القانونية، فإننا نوصي بتقليص المدة القانونية وجعلها (٣) سنوات من تاريخ بتات الحكم القضائي؛ لأننا نرى هذه المدة تراعي مبدأي حجية الأحكام القضائية واستقرار المراكز القانونية وفي الوقت نفسه تضمن تحقيق المشروعية.
2. ضرورة الإسراع في إنشاء محاكم القضاء الإداري الابتدائية في المناطق الاستثنائية التي أشارت إليها المادة (٧/أولاً وثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
3. الاقتداء بالمشرع الفرنسي في تنويع أو تعديد درجات التقاضي الإداري لأكثر من درجتَي تقاضي، فنوصي باستحداث محكمة استئناف إداري لتتولى النظر في الطعون المرفوعة ضد أحكام محكمة القضاء الإداري الابتدائية بوصفها محكمة وقائع، ومن ثم ينظر بالطعون المرفوعة ضد أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، فإن لم يكن بالإمكان استحداث محكمة استئناف إداري، فإننا نوصي بمنح المحكمة الإدارية العليا صلاحية محكمة وقائع عند النظر في الطعون القضائية بشكل عام ومن بينها الطعن لمصلحة القانون؛ لأن ذلك سيضمن تحقيق مبدأ المشروعية بشكل أفضل ويخفف عن كاهل محاكم القضاء الإداري الابتدائية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٣.
2. سامي جمال الدين: الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
3. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثاني - قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣.
4. صعب ناجي عبود: الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد (١٨)، العدد (٢)، ٢٠١٦.
5. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة المدنية، القاهرة، ١٩٦٣.
6. عبد الغني بسيوني عبدالله: القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠.
7. عوض محمد عوض: فصول أخطاء القضاة - دراسة مقارنة بين التشريع الإسلامي والقوانين الوضعية، دار نهوض للدراسات والنشر، الكويت، ٢٠٢١.
8. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
9. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شوري الدولة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
10. مناع بن خليل القطان: مباحث في علوم القرآن، ط ٣، مكتبة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠.
11. نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠٦.

ثانياً: الأبحاث والاطاريح

1. أنور بن حسين الحمراي: المسائل القضائية المستمدة من حديث أم سلمة المخزومية، مجلة الدراسات العربية، كلية دار العلوم، جامعة المنيا، مصر، المجلد (٤٧) العدد (٢)، ٢٠٢٣.

فاعلية الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري وضرورته في تجسيد مبدأ المشروعية -دراسة مقارنة-

٢. رشا محمد جعفر الهاشمي، مروءة موفق مهدي: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، ٢٠١٩.
٣. علي حسين أحمد الفهداوي: الدعوى الإدارية في القضاء الإداري العراقي، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد (١٩)، العدد (٢)، ٢٠١٧.
٤. فواز فهد العدواني: خصوصيات الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٦.
٥. محمد طه حسين الحسيني: ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩.
٦. محمود عبد علي الزبيدي: الطعن لمصلحة القانون أمام القضاء الإداري في ضوء قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، مجلة كلية القانون جامعة النهرين، المجلد (٢٢)، العدد (٣)، ٢٠٢٠.

رابعاً: القوانين

١. القانون الفرنسي رقم (٥٢٣ - ٦٧) الصادر في ٣ يوليو ١٩٦٧ المتعلق بمحكمة النقض الفرنسية.
٢. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ النافذ.
٣. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤. قانون الادعاء رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي.
٥. القانون رقم (٥) لسنة ١٩٨٧، التعديل الأول لقانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي.
٦. القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٧. قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

خامساً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/ طعن لمصلحة القانون/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١١/٨.
٢. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١/ طعن لمصلحة القانون/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٤/٤.
٣. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/ طعن لمصلحة القانون/٢٠١٩) في ٢٠١٩/١١/١٤.

سادساً: مواقع الأنترنت

١. مقال منشور في موقع الحوار المتمدن على شبكة الأنترنت وعلى الرابط: <https://m.ahewar.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١/١٨، الساعة ٦،٤٠ م.

سابعاً: المصادر الأجنبية

1. Patrick janin: cours de droit administrative, presses universitaires de Lyon, 1994.