

The Legal Nature of Administrative Dispute

Saadi Ajlan Mudhi Al-Dulaimi

Department of Law, Al-Maarif University College, Anbar, Iraq

saadi.ajlan@uoa.edu.iq

KEYWORDS: Administrative Dispute, Legal Mean, Administration, Administrative Judiciary.



<https://doi.org/10.51345/v34i4.687.g407>

ABSTRACT:

An administrative dispute is every dispute in which two parties are administrative bodies, or one party is an administrative body, which is considered to be an existing dispute by virtue of the administrative activity, and that the activity of the administration, which is the subject of administrative dispute, is what is issued by the management body and it exercises management authority, such as issuing an administrative decision or concluding an administrative contract. And that any appeal against that decision or this contract at any of its stages constitutes a dispute. In addition, it requires distinguishing the administrative work from other works, combining the formal criterion with the substantive criterion, and that the criterion for determining the administrative dispute, and the scope of its application, are determined in The administrative work issued by an administrative authority in direct connection with its administrative guest. This research aims to clarify the terms and characteristics of administrative dispute and types of administrative dispute and Article 7/Second/D of the amended Iraqi State Shura Council Law No. (65) for the year 1979 AD, which stipulated: The Administrative Judiciary Court is competent to consider the validity of administrative orders and decisions issued by employees and bodies in state departments and the public sector...", the dispute outside the jurisdiction of the administrative judiciary to enter into the jurisdiction of the ordinary judiciary, like that of us. The tendencies of individuals governed by civil law, and we have reached the most important results and recommendations, including: The dispute leaves the jurisdiction of the administrative judiciary to enter into the jurisdiction of the ordinary judiciary. The administrative judge plays a positive role in directing administrative procedures, as litigation procedures at the administrative level are distinguished from civil and commercial procedures in The administrative judge is the one who is directed to it. As soon as the case reaches him, he orders the delivery of the lawsuit petition to the defendant, notify the litigants and set a time limit in which to request the submission of the required documents, and assigns the litigants initially and before the first session to prepare everything he deems appropriate and necessary for the lawsuit, and among the most important recommendations: Expand The competencies of the Administrative Judiciary Court to include administrative disputes related to administrative contracts and the material works of the administration.

الطبيعة القانونية للمنازعات الإدارية

سعدى عجلان مضحي الديلمي

قسم القانون، كلية المعارف الجامعة، الانبار، العراق

* saadi.ajlan@uoa.edu.iq

الكلمات المفتاحية | المنازعة الإدارية، وسيلة قانونية، الإدارة، القضاء الإداري.



<https://doi.org/10.51345/v34i4.687.g407>

ملخص البحث:

تعد المنازعة الإدارية هي كل نزاع يكون طرفيه جهتين إداريتين أو يكون احد طرفية جهة إدارية يعتبر هو نزاع قائم بفعل النشاط الإداري وأن نشاط الإدارة الذي يعد محلا للمنازعة الإدارية، هو ما تصدره جهة الإدارة وهي تمارس سلطة إدارة، كأن تصدر قرارا إداريا أو تبرم عقدا إداريا، وإن أي طعن في ذلك القرار أو هذا العقد في أي مرحلة من مراحل، فإنه يمثل نزاعا، وإضافة الى ذلك يتطلب تمييز العمل الإداري عن غيره من الاعمال الجمع بين المعيار الشكلي وبين المعيار الموضوعي، وأن معيار تحديد المنازعة الإدارية، ونطاق تطبيقها، يتحددان في العمل الإداري الصادر عن سلطة إدارية في صدد مباشرة وظيفتها الإدارية. ويهدف هذا البحث الى بيان شروط المنازعة الإدارية وخصائصها وأنواع المنازعة الإدارية والمادة 7/ ثانيا/ د من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة ١٩٧٩ م المعدل، والتي نصت على: «تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام...»، فإن المنازعة تخرج اختصاص القضاء الإداري لدخولها في اختصاص القضاء العادي، شأنها في ذلك شأن منازعات الأفراد بالحكومة بالقانون المدني، وقد توصلنا الى اهم النتائج والتوصيات ومنها: إن المنازعة تخرج اختصاص القضاء الإداري لدخولها في اختصاص القضاء العادي، يقوم القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في توجيه الإجراءات الإدارية، إذ أن إجراءات التقاضي على المستوى الإداري تتميز عن الإجراءات المدنية والتجارية في أن القاضي الإداري هو الذي يكون موجهها لها، فبمجرد أن تصل إليه الدعوى يأمر بإيصال عريضة الدعوى إلى المدعى ضده وتبليغ الخصوم وتحديد مهلة يطلب فيها تقديم المستندات المطلوبة، ويكلف الخصوم ابتداء وقبل أول جلسة بتحضير كل ما يراه مناسبا ولازما للدعوى، ومن أهم التوصيات: توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري بحيث تكون شاملة للمنازعات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية والأعمال المادية للإدارة.

المقدمة:

اكتفت بعض الدول بإيكال مهمة الفصل في المنازعات الإدارية إلى الجهة القضائية الموحدة القائمة، وذلك إلى جانب اختصاصها في الفصل في المنازعات بين الأفراد، بينما اتجهت دول أخرى -مثل: فرنسا - إلى إنشاء جهة قضائية مستقلة تختص في الفصل في المنازعات الإدارية، وهو ما يؤدي إلى ازدواج القضاء في تلك الدول إلى جهتي القضاء الإداري والعادي، وفي هذه الحالة فإن الغالب أن يتحدد اختصاص كل من الجهتين عن طريق قاعدة عامة تعطي القضاء الإداري الولاية العامة في المنازعات الإدارية دون تحديد لها، بينما تتولى جهة القضاء الأخرى الولاية العامة في المنازعات غير الإدارية، وهو المنهج المتبع حاليا في مصر منذ صدور

القانون رقم (47) لسنة ١٩٧٢ م، وفي العراق منذ صدور القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٨٩ م قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (15) لسنة ١٩٧٩ م، لذا فإن القضاء الإداري في العراق ومصر وفرنسا يختص في الفصل في المنازعات الإدارية، بينما يختص القضاء العادي في الفصل المنازعات المدنية والتجارية وذلك كأصل عام. سنقسم هذا البحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم المنازعة الإدارية وبالمطلب الثاني طبيعة المنازعة الإدارية.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن لأسئلة التالية: ما هي الطبيعة القانونية للمنازعة الإدارية؟ وماهية أنواع المنازعة الإدارية؟ وهل توجد للمنازعة الإدارية شروط وخصائص؟ .

اهداف البحث:

- 1 - بيان شروط المنازعة الإدارية.
- 2 - بيان خصائص المنازعة الإدارية.
- 3 - بيان دور القضاء الإداري بالنسبة للمنازعة الإدارية في الدول المقارنة.

أهمية البحث:

نظرا لأهمية المنازعة الإدارية وهي التي تكون الإدارة أحد أطرافها، بوصفها سلطة إدارة لا سلطة حكم، وتتعلق بنشاط إداري، وتظهر أهمية المنازعة الإدارية في حماية المصلحة الخاصة للأشخاص العاديين، عن طريق حماية النظام القانوني للحقوق والحريات من جميع أنواع الاعتداءات من جانب السلطات الإدارية وإلى حماية المصلحة العامة للمجتمع والدولة والإدارة العامة.

منهج البحث:

اتبع الباحث المنهج الوصفي الاستقرائي التحليلي لدراسة مقارنة بالدراسات السابقة.

الدراسات السابقة:

- 1- بحث: (سليم سلامة الحتاملة) (الطبيعية القانونية للتحكيم وتطبيقاته في مجال العقود الإدارية، دراسة مقارنة في القانون الأردني، بحث منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، المجلد 14، العدد 2، الرقم المتسلسل، 13).

تناول البحث فيها الطبيعة القانونية بالتحكيم وتطبيقاته في مجال العقود الإدارية اما الدراسة الحالية تناولت المنازعة الإدارية وأنواع المنازعة الإدارية وشروطها بالمقارنة بين القوانين والتشريعات في القانون الإداري الفرنسي والمصري والعراقي.

2- دراسة (زهراء محمد ناصر): (الأسلوب غير القضائية في حل المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة-رسالة ماجستير-جامعة النهرين، كلية الحقوق، رسالة منشورة، 2013م).

تناولت الدراسة نوع واحد من أنواع الوسائل غير القضائي وهي التحكيم ودوره في حل المنازعات العقود الإدارية. اما الدراسة الحالية تناولت مفهوم المنازعة الإدارية والطبيعة القانونية وخصائصها وشروطها. بالمقارنة بين القوانين والتشريعات في القانون الإداري الفرنسي والمصري والعراقي.

3- بحث: (د. عمار طارق عبد العزيز): (دور التحكيم في المنازعات العقد الإدارية، بحث منشور في كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العراق، 2018م).

تناول البحث فيها التحكيم في المنازعات العقد الإدارية اما الدراسة الحالية تناولت مفهوم المنازعة الإدارية والطبيعة القانونية وخصائصها وشروطها. بالمقارنة بين القوانين والتشريعات في القانون الإداري الفرنسي والمصري والعراقي.

المطلب الأول: مفهوم المنازعة الادارية

أولاً: تعريف المنازعة لغة: شدة الخصومة⁽¹⁾، والتنازع: التخاصم، والمنازعة في الخصومة: مجاذبة الحجج⁽²⁾.
ثانياً: تعريف المنازعة الإدارية قانوناً: فيلاحظ أن القوانين خلت من تعريف المنازعة الإدارية، وتركت هذه المهمة إلى اجتهاد الفقه والقضاء.

وعرفها الفقه بأنها: (تصارع بين مصالح متقابلة، ويستوي في ذلك أن يكون التضارب بين مصالح الأفراد، فيما بينهم أو بين مصالح هؤلاء، وإحدى السلطات العامة في الدولة)⁽³⁾ هي: (المنازعة التي تكون الإدارة أحد أطرافها بوصفها سلطة إدارة لا سلطة حكم، وتعلق بنشاط إداري)⁽⁴⁾.

ويمكن تعريفها بأنها: "الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص - سواء أكانت طبيعية أم معنوية - لحماية حقوقهم"⁽⁵⁾ في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء.

كما اختلف الفقه - والقضاء أيضاً- حول تحديد مفهوم المنازعة الإدارية وعلاقتها بالحق الذي تحميه، وهل هي حق مستقل؟ أو هي ذات الحق المراد حمايته؟ أم إنها وسيلة لحماية الحق الأصلي المراد حمايته؟ لذا لا بد من التفرقة بين المنازعة وبين الدعوى والخصومة⁽⁶⁾.

فالدعوى (action): هي حق شخصي إجرائي، يثبت لكل صاحب ادعاء ذات، في أن يعرض ادعاءه على القضاء، ليقول كلمة القانون فيه، سواء كان ذلك لصالحه أم لغير صالحه⁽⁷⁾.

وعرفها آخر بأنها: الوسيلة القانونية التي يتمتع بها الأشخاص ويتمكنون بمقتضاها من الالتجاء إلى القضاء طلبا لحماية حقوقهم المعتدي عليها، أو لتقرير هذه الحقوق، أو للتعويض عن الأضرار التي تلحق بها⁽⁸⁾.

وبهذا المدلول تختلف عن الخصومة التي تعني مجموعة من الروابط القانونية والإجراءات أمام القضاء، تبدأ بإعلان صحيفة الدعوى أو إيداعها، والتي تتضمن الطلب المقدم للقضاء بما يدعيه المتقاضى، وما يرمي إلى تحقيقه من وراء تقديمه، وتنتهي: إجراءات الخصومة - بصدر الحكم آليات فيه، أو بانقضائها بغير حكم⁽⁹⁾.

أما على مستوى القضاء: فقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على المعنى سالف الذكر، إذ يرى أن: «الخصومة القضائية إنما هي قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالادعاء لدى القضاء، أي: بالالتجاء إليه بوسيلة الدعوى، وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الادعاء الذي يبني عليه انعقاد الخصومة، وهي التي تقوم على اتصال الدعوى بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى، وتكليف المدعى عليه بالمشول أمامها، لكونه علاقة بين طرفيها من جهة، وعلاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى، فإذا لم تكن ثمة دعوى من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقي أمام القضاء، أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود فلا تنشأ الخصومة القضائية ولا تنعقد»⁽¹⁰⁾.

كذلك عرف القضاء الإداري في مصر، الخصومة بأنها: «مجموعة من الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناء على مسلك إيجابي يتخذ من جانب المدعي وتنتهي بحكم فاصل في النزاع أو بتنازل أو بسبب عيب أو خطأ في الإجراءات أو بأمر عارض، فهي حالة قانونية: القضاء عن مباشرة الدعوى»⁽¹¹⁾.

كما استقر موقف القضاء المصري على التفرقة بين الخصومة والدعوى في التي عرفها بأنها: «وسيلة قانونية يتوجه بها صاحب الشأن إلى القضاء لحماية حق مقرر له»⁽¹²⁾.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر المنازعة الإدارية بأنها: كل منازعة تثور بشأن تسيير الإدارة لأحد المرافق العامة بإدارتها وفقا للقانون العام وأساليبه، حيث يطبق في شأنها القانون العام»⁽¹³⁾.

ويرى ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين في تعريف المنازعة الإدارية، أن النزاع الإداري هو كل من يكون طرفاه جهتين إداريتين أو يكون أحد طرفيه جهة إدارية والطرف الآخر فردا الأفراد، أي: هو النزاع القائم بفعل النشاط الإداري أو أثر من الآثار المترتبة عن علاقة إدارية، أو هو تصادم السلطة عند تمتعها بامتيازات مبدأ المشروعية، وعليه يمكن القول: أن المنازعة هي التضارب بين مصالح متقابلة، والذي يثير نزاعا بين الأفراد أو بينهم وبين إحدى السلطات العامة في الدولة، واستنادا على حق التقاضي يتم حمله إلى القضاء من خلال مباشرة الحق في الدعوى، وهو الحلقة الأولى من حلقات حق التقاضي، إذ يتم نظرها من خلال

إجراءات الخصومة القضائية، وهي الحلقة الثانية من حلقات حق التقاضي إلى أن تصل إلى خاتمة المطاف بصدر الحكم النهائي البات فيها، والذي يمثل التسوية أو الترضية القضائية، بوصفها الحلقة الثالثة -والأخيرة- من حلقات حق التقاضي، كما أن الدعوى في الفقه الحديث لا تختلط بأصل الحق المراد حمايته بل هي وسيلة لحماية هذا الحق أمام القضاء، وهي أن افتقرت عن الحق الذي تحميه فإنها لا تفتقر عن المطالبة القضائية، لأنها لا تختلط بواقعة استعمالها، ولأن شروط المطالبة القضائية هي ذات شروط قبول الدعوى، فضلا عن أن المطالبة القضائية هي واقعة الالتجاء الفعلي المحكمة عن طريق الدعوى التي هي وسيلة الالتجاء إلى القضاء، طلبا للحماية الحق⁽¹⁴⁾.

المطلب الثاني: طبيعة المنازعة الإدارية

المنازعة الإدارية ذات طبيعة خاصة، فهي تختلف بشكل كبير بمضمونها عن المنازعات المدنية، ويستتبع ذلك أن تكون لها خصائص وإجراءات خاصة بها تتميز عن إجراءات المنازعة المدنية، وكذلك فإنها تتميز بشروط، ولها كالاتي: أهداف خاصة وهي

أولاً: شروط المنازعة الإدارية:

1- قيام المنازعة الإدارية إذا كانت الإدارة طرفاً فيها:

تعد المنازعة منازعة إدارية متى كانت الإدارة طرفاً بشرط اتصالها بنشاط إداري، وتخضع إلى اختصاص القضاء الإداري هي المنازعات الإدارية بمعناه الضيق، أي: تلك التي تدور حول أنشطة استخدمت فيها امتيازات السلطة العامة، وكان أحد طرفيها أو كلاهما جهة إدارية (وزارة-هيئة)، أو على الأقل جهة رغم عدم دخولها في التنظيم الإداري للدولة، إلا أن القضاء الإداري أسغ عليها وصف الشخص العام بحكم استهدافها للمنفعة العامة المشرع من امتيازات السلطة العامة⁽¹⁵⁾، كما هو الشأن بالنسبة إلى النقابات المهنية، إذ استقر القضاء الإداري في. اعتبارها من أشخاص القانون العام، ومن ثم تعد قراراتها إدارية والمنازعات التي تكون طرفاً فيها منازعات إدارية يخضع الاختصاص في نظرها إلى محاكم مجلس الدولة⁽¹⁶⁾.

وإن خضوع المنازعة الإدارية إلى اختصاص القضاء الإداري يتطلب ضرورة أن يكون التصرف في موضوع المنازعة صادراً عن شخص عام، وهذا ما يفهم من المادة 7/ ثانياً/ د من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة ١٩٧٩ م المعدل، والتي نصت على: «تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام...»، وهذا ما يتطلب أيضاً لخضوع المنازعة الإدارية إلى الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة لدخولها ضمن المنازعات المشار إليها بالفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، رقم (47) لسنة ١٩٧٢ م.

ويتخلف هذا الشرط فإن المنازعة تخرج اختصاص القضاء الإداري لدخولها في اختصاص القضاء العادي، شأنها في ذلك شأن منازعات الأفراد المحكومة بالقانون المدني، وبناء عليه فقد أخرج القسط الإداري في مصر من نطاق اختصاصه المنازعات التي تكون إحدى شركات القطاع العام طرفاً فيها، إذ لم يعتبرها جهات إدارية لما تتسم به من طابع تجاري، فضلاً عن أن أحكام القانون المنظم لتلك الشركات قد خلا من أي نص يخولها استخدام أي من امتيازات السلطة العامة⁽¹⁷⁾.

2- اتصال المنازعة بنشاط إداري:

تمارس الإدارة نشاطها الإداري من خلال وسيلتين، أولاهما: القرارات الإدارية، وثانيتهما: العقود الإدارية، وأية منازعة تدور حول تلك القرارات أو العقود تخضع إلى الاختصاص الولائي للقضاء الإداري. ويثور التساؤل عن القرار الإداري الذي يخضع النزاع حوله إلى اختصاص القضاء الإداري؟ للإجابة عن هذا التساؤل يمكن القول: أن كل ما يصدر عن الهيئات الإدارية ليس قرارات إدارية يخضع النزاع الذي يدور حولها إلى اختصاص القضاء الإداري، حيث إن إطلاق وصف القرار الإداري على ما يصدر عن الإدارة من تصرفات يتطلب أن يكون القرار إدارياً بحكم موضوعه، أي: يكون متعلقاً بنشاط إداري، فإذا تعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص أو بإدارة مال شخص معنوي خاص، أو كان من الأعمال التحضيرية، فلا يعد من القرارات الإدارية التي يختص في نظر منازعاتها القضاء الإداري ولو كان صادراً عن هيئة عامة، ولا يكفي لتقرير اختصاص القضاء الإداري في نظر النزاع أن يكون موضوعه قراراً إدارياً اتخذته الإدارة في نشاط إداري بل يجب إضافة إلى ذلك أن يصدر القرار عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة وليست سلطة حكم، أي: يجب أن يكون القرار تعبيراً عن الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، وليس عن الوظيفة السياسية لها، كونها إحدى السلطات الدستورية في الدولة⁽¹⁸⁾، إذ يعد القرار في هذه الحالة من أعمال السيادة التي لا يجوز اختصاصها أمام القضاء بشقيه العادي أو الإداري⁽¹⁹⁾، وإذا كانت المنازعة الإدارية بمفهومها السابق هي التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري، فإن أعمال الإدارة المادية الصادرة عنها أو عن أحد موظفيها لا تخضع إلى اختصاص القضاء الإداري، إذ تقوم بها الإدارة من دون أن تستهدف أي أثر قانوني ورائها⁽²⁰⁾.

وتأكيداً لذلك فقد قضى أنه: (...) ومن حيث إن الجهة الإدارية وهي في سير أداء مهام وظيفتها إنما تباشر أعمالاً مادية و أخرى إدارية والأعمال الإدارية هي الأعمال القانونية التي تقوم بها الجهة الإدارية بحدود اختصاصها، وتصدر في صورة قرارات صريحة أو ضمنية تعبر عن إرادتها، أما الأعمال أو الأفعال المادية التي تقع من الجهة الإدارية، فهي تلك التي تقوم بها دون أن تستهدف من ورائها ترتيب أي أثر قانوني عليها ويعتبر من قبيل الأعمال المادية الأفعال الضارة التي تأتيناها الجهة الإدارية وتشمل مسؤوليتها قانوناً إذا ما توافرت

شروط المسؤولية، إلا أنها لا تعتبر أعمالاً إدارية، بل تعتبر أعمالاً مادية بحتة، وغني عن البيان أنه لكي يختص القضاء الإداري بنظر دعاوى المسؤولية عن الأعمال الإدارية، حتى يتسنى القول لتعلق الأمر بمنازعة إدارية، فإنه يتعين أن ينجم الضرر عن عمل إداري بالمعنى المتقدم، إذ لا اختصاص للقضاء الإداري بدعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية الضارة التي تصدر من الجهة الإدارية أو من أحد موظفيها، ومن حيث إن من الثابت في مساق الوقائع المتقدمة، أن المنازعة المطروحة تدور في أصلها وجوهرها حول فقد ملف خدمة المطعون ضده وهذه الواقعة لا تعدو أن تكون من قبيل الأعمال المادية التي تتأتى بطبيعتها وتبعد وفقاً لمدلولها عن أن يسبغ عليها وصف المنازعة الإدارية، وبالتالي ينحسر اختصاص القضاء الإداري عن نظر ما يثار بصدددها من أوجه نزاع وينعقد الاختصاص عندئذ للقضاء العادي» (21).

ثانياً: خصائص المنازعة الإدارية (22):

تتميز المنازعات الإدارية بمجموعة من الخصائص الذاتية الخاصة بها عن المنازعات العادية، ويستتبع ذلك أن تكون هناك إجراءات خاصة بها تتميز عن إجراءات المنازعات المدنية، ولعل من أهم تلك الخصائص والمميزات:

1- عدم تساوي طرفي المنازعة في مركبيهما:

إذ أن هناك عدم تساوي بين الأطراف الخصوم من حيث الصفة القانونية والمركز القانوني والهدف، فأحدهما يتمتع بامتيازات، والآخر خاضع إلى جهة الإدارة، ولا يتمتع بهذه الامتيازات، فالإدارة لها امتيازات واسعة وكثيرة وموقفها أفضل من مركز وموقف خصومها من الأشخاص، أي: أن مراكزهم متباينة، أما في المنازعة العادية، فإن مراكزهم - أي الخصوم - متكافئة، لذا يتجه القضاء إلى جبر هذا النقص بتكليف الإدارة بإيداع ما يرشد عنه المدعي من أوراق ومستنداته وتوقيع الغرامة عليها عند التحالف، بالإضافة إلى أن جهة الإدارة ليست لديها أي مصلحة شخصية في متابعة الدعوى مثل ما يحدث من الفرد، وأمام هذا الوضع اللامتناهي بين الشخص العادي والإدارة يتدخل القاضي الإداري بصفته مسؤولاً عن سير الدعوى، لا ليطالب من الإدارة الأسباب المؤدية إلى اتخاذ القرار فحسب، بل كل البيانات والمستندات التي جعلتها الإدارة قاعدة لاتخاذ قرارها، ومن ثم تتضح ظاهرياً أو ضمناً - أسباب القرار (23).

2- عبئ الإثبات يقع على عاتق جهة الإدارة في غالب الأحوال:

الأصل أن يقع عبء الإثبات على المدعي (24)، إلا أن هذا الأصل المستقر قد غايرته طبيعة الدعوى الإدارية (25)، لما لها من طبيعة خاصة، أن جهة الإدارة طرف في المنازعة أو الدعوى الإدارية بوصفها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وسلطة على الطرف الذي يقاضيه، وينشأ عن ذلك أن طرفي المنازعة غير متساويين، لذلك أسفر قضاء المحكمة الإدارية العليا عن أن الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، إلا أن

الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات، لذا فإن المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً ونقياً متى طلب منها ذلك، وعدم تقديمها يعد قرينة في صالح المدعي. (26)

3- أنها منازعه يسيرها القاضي الإداري:

تختلف الإجراءات المدنية والتجارية والتي يهيمن عليها الخصوم من الأفراد إلى حد كبير، نجد أنه في القضاء الإداري على العكس القاضي هو الذي يوجه إجراءات الدعوى وتتحكم في سيرها منذ إن ترفع إليه بإيداعها قلم كتاب المحكمة. (27)

يقوم القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في توجيه الإجراءات الإدارية، إذ أن إجراءات التقاضي على المستوى الإداري تتميز عن الإجراءات المدنية والتجارية في أن القاضي الإداري هو الذي يكون موجهها لها، فبمجرد أن تصل إليه الدعوى يأمر بإيصال عريضة الدعوى إلى المدعى ضده وتبليغ الخصوم وتحديد مهلة يطلب فيها تقديم المستندات المطلوبة، ويكلف الخصوم ابتداء وقبل أول جلسة بتحضير كل ما يراه مناسباً ولازماً للدعوى، ويأمر بالتحقيق إن كان له مقتضى، وفي ضوء تجميع المتطلبات يقرر متى تكون الدعوى صالحة للفصل فيها. (28)

والطلبات الموضوعية في الدعوى، القاضي الإداري كأى قاض آخر يتقيد بطلبات الخصوم في موضوع الدعوى وليس له إن يحكم بما لم يطلبه الخصوم. (29)

4- منازعة موضوعية:

فالكثير منها مصدره سند أو قرار واحد هو الذي أنشأ القاعدة القانونية من المنازعة أمام المحكمة، ومن ثم نجد ظاهرة القضايا الجماعية والمماثلة والحكم في عدد كبير من القضايا بمبدأ واحد. (30)

5- منازعة عينية:

أي: أن تتصل بالقرار الإداري في ذاته، والذي يمس المركز القانوني للمدعي، ويؤثر في الوقت ذاته من حيث قيامه أو إلغائه في مراكز الآخرين، ومن ثم فإنه عادة ما يرد التدخل في المنازعة الإدارية من قبل كل ذي شأن دفاعاً عن مصلحته. (31)

6- استقلال الإجراءات:

يستتبع اختلاف المنازعات الإدارية عن المنازعات العادية أن تستقل الإجراءات القضائية الإدارية عن الإجراءات المدنية والتجارية، فهناك اتفاق بين الكتاب على أن الإجراءات الإدارية لها خصائص تميزها عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم المدنية (32)، فكما إن قواعد القانون الإداري هي قواعد قانونية أصلية ومستقلة

عن قواعد القانون الخاص، فإن الإجراءات الإدارية هي الأخرى قواعد أصلية ومستقلة، فهي لا تعد استثناء من الإجراءات المدنية أو حتى التجارية، بل يقع عليها عباء استنباط هذه القواعد من الضرورات التي يفرضها واقع الحياة الإدارية، وضرورات عمل المرفق العام على غرار ما تم إتباعه في استنباط القواعد الموضوعية للقانون الإداري، ومع أن القضاء الإداري هو غير ملزم بهذا الرجوع إلى القواعد الإجرائية المدنية، إلا أن هذا لا يمنع من الاستئناس بها، ويعد مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الفضل في بلورة وتكامل القواعد الإجرائية الإدارية ومن هذا المنطق صارت قواعد الإجراءات الإدارية قواعد قضائية روعيت فيها الضرورات الإدارية من جهة، وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى، فهذا رغم وجود القواعد الإجرائية القضائية، إلا أنه لا يمنع المشرع من سن قواعد إجرائية محددة للقضاء الإداري، وترجع ميزة هذا الاستقلال إلى عدة أسباب أهمها:

أ- أن طبيعة العلاقة التي يحكمها القانون الإداري والتي تكون الإدارة طرفاً فيها تنظم مصالح عامة تختلف عن علاقات القانون الخاص التي تنظم مصالح فردية، فمن الضروري أن تختلف إجراءات التقاضي تبعاً إلى اختلاف المصادر.

ب- أن الخصوم في الدعوى الإدارية بمرافق متباينة، أما الخصوم في الدعوى المدنية فمرافقهم متكافئة، لما تتميز به الإدارة من امتيازات السلطة العامة الذي يوجب بالضرورة أن تتميز بقواعدها الإجرائية.

7- تبسيط الإجراءات:

البساطة وعدم التعقيد تتضح بقوة عند مقارنة إجراءات القضاء الإداري بالإجراءات المدنية والتجارية أمام القضاء العادي. فالإجراءات القضائية الإدارية تتسم بالبساطة قدر الإمكان والبعد عن التعقيد، والسبب في ذلك هو أن قاضي الإداري يهيمن على هذه الإجراءات ويوجهها بشكل إيجابي مباشر وفي الدعوى الإدارية يتم رفعها بمجرد إيداع صحيفة في قلم كتاب المحكمة⁽³³⁾.

الإجراءات الإدارية تتسم بالبساطة والمرونة والسرعة في حسم المنازعة وكله له وضرورات تقتضيها استقرار الأوضاع الإدارية خلافاً للإجراءات المعنية، مما يحجر تلك الإجراءات من عامل التأخير، فضلاً عن مسألة مهمة هي أن النفقات في الدعوى الإدارية أقل من نفقات الدعوى المدنية⁽³⁴⁾.

8- الإجراءات الإدارية إجراءات مكتوبة:

تقوم الإجراءات الإدارية على أساس الصيغة الكتابية فطلبات الخصوم ودفاعهم ومستنداتهم كلها مكتوبة في مذكراتهم تحت نظر القاضي وبناء على توجيهاته، بحيث يكون ملف الدعوى في النهاية هو الإطار المكتوب لكل الطلبات والتنوع والمستندات والأدلة ويقوم القاضي بإصدار حكمه على هذا الملف. فالقاعدة الغالبة كما يقول الفقيه محمد رفعت هو هيمنة المنكرات والوثائق المكتوبة. إما المرافعات الشفوية فدورها بالتالي ثانوي ومحدود⁽³⁵⁾.

ويعني ذلك: أن الدعوى الإدارية تمتاز بكونها كتابية، إذ يستلزم أن تكون المرافعة كتابة، بمعنى: أن كل طرف من أطراف النزاع عليه أن يقدم مذكرة مكتوبة يبين فيها ادعاءاته ومطالبه، وما لديه من معلومات ومستندات وردود وحجج يستند عليها لتبرير مواقفه، والمناقشات الشفوية في المسائل الإدارية نادرة، وإذا حدثت فإنها تقتصر على شرح وبيان ما جاء في المذكرات المكتوبة، والسبب أن القضاء الإداري بصفته العامة للمشروعية، إذ ينزل حكم القانون رعاية للصالح العام، وهذا يستوجب إثبات جميع التصرفات التي تتم بالكتابة، فضلاً عن أن المستدعى ضده وهو السلطة الإدارية ليس لها صفة شخصية تأتي لتعبر عنها، بل يجب إثبات تصرفاتها جميعاً في مستندات وأوراق مكتوبة⁽³⁶⁾.

9- والإجراءات الإدارية إجراءات تحقيقية:

تتصف الإجراءات الإدارية بالطابع التحقيقي الذي يميزها عن القواعد الإجرائية المدنية ذات الطابع الاتهامي، بينما نستطيع أن نبين دور القاضي في المرافعات العادية بأنه دور سلبي، أي: يتوقف على أطراف الخصومة بما يقدوا من أدلة ووثائق وإثباتات، أي: أن الدور الأساسي والإيجابي تلعبه الأطراف، إذ تكون لهم سلطات واسعة في إدارة الدعوى وتسييرها بصورة يكون فيها القاضي حكماً، فإن الإجراءات الإدارية القضائية تتميز بطابعها الاستقصائي والتحقيقي، نظراً إلى دور القاضي الإداري الإيجابي في توجيه الدعوى الإدارية، ويكون له كافة الصلاحيات في مختلف مراحل الدعوى، وله أن يطلب من طرفي الخصومة بيان الأدلة والوثائق والبراهين التي يحتاجها للفصل في الدعوى، والقاضي الإداري يستطيع أن يحقق ويدقق في هذه الوثائق والأدلة والاثباتات التي قدمت له، وأن يجمع المعلومات والإثباتات الإضافية كلها، والفائدة في جمع هذه المعلومات هو لغرض التوازن بين طرفي العلاقة التي هي غير متوازنة، وعندما تمتنع الإدارة عن تقديم بعض الوثائق المتنازع معها، تعتذر عن ذلك بمستلزمات السر المهني⁽³⁷⁾.

10- الإجراءات الإدارية إجراءات حضورية:

تتسم الإجراءات الإدارية بخاصية المواجهة الحضورية، أي: ((أن ذلك كله إعمالاً لمبدأ حق الدفاع، ونظراً إلى الطبيعة الكتابية للإجراءات لأحد الطرفين فرصة الاطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه))⁽³⁸⁾، الإدارية، فإن القاضي الإداري-قبل أن يفصل في القضية - يكون كل من الطرفين قد قدم له مذكراته ودفعوه من خلال تبادل المذكرات والردود، إذ تكون الإجراءات حضورية بمجرد إبلاغ وإخبار المدعى عليه بعريضة طلبات المدعي، سواء حضر أم تغيب⁽³⁹⁾.

11- الإجراءات الإدارية إجراءات شبه سرية:

أن أهمية الإجراءات المنازعة الإدارية نستطيع أن نصفها بالإجراءات الشبه سرية، بخلاف المرافعات العادية التي تتميز بالعلنية من البداية إلى النهاية، وأن لهذا التكييف يبين لنا مبدئين أساسيين، المبدأ الأول مبدأ العلنية

للجلسات وهو مبدأ دستوري وقانوني، والمبدأ الثاني يحكم تنظيم الإدارة والمرفق العام، وهذا المبدأ يعتر السر المهني لان الإدارة تعمل لأجل المصلحة العامة، وللجمع بين هذين المبدأين يمكن أن نقول: أن الإجراءات منذ انطلاق الدعوى تقديم العريضة إلى غاية انتهاء المدالة في القضية تكون سرية لان الإجراءات شبة سرية، أي: انها تكون بين أطراف الخصومة أو محاميهم وتحت نظر القاضي الاداري دون غيرهم، لكن النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علنية في المنازعات الإدارية أما في القضاء العادي تكون هناك بعض الأسباب تؤدي الى جلسة سرية، وغير ذلك تكون الجلسات علنية⁽⁴⁰⁾.

ومما تقدم يتبين أن خصائص الإجراءات في الدعوى الإدارية تستلزم أن يكون لها قانون مستقل يجب أن يلتفت المشرع العراقي إلى إصداره، ليحكم إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية المطروحة أمام القاضي الإداري، على غرار التنظيم في دول القضاء المزدوج، والتي يعد العراق واحدا منها.

ثالثاً: أنواع المنازعات الإدارية

أوضحنا أن المنازعة الإدارية تفترض وأوع نزاع بين الأفراد وجهة الإدارة بمناسبة مباشرتها للعمل الإداري، كونها سلطة عامة، وأنه عن طريق الدعاوى الإدارية يتم عمل هذا النزاع إلى مساحة القضاء الإداري، ليفصل فيها باعتبار أن موضوع النزاع يعد من المنازعات الإدارية التي يختص في نظرها من خلال إجراءات الخصومة القضائية، لتنتهي بإقرار الحقوق أو المصالح المشروعة، سواء كان ذلك لصالح الأفراد أم لصالح الإدارة. وبحسب طبيعة المنازعة الإدارية والطلبات المقدمة في الدعوى الإدارية تختلف سلطات القاضي الإداري ومداهها، ومن هنا اتجه الفقه إلى تقسيم المنازعات تقسيماً ثنائياً قديماً هو دعوى الإلغاء – أو ما تسمى: دعوى مجاوزة السلطة – ودعاوى القضاء الكامل⁽⁴¹⁾، وهذا التقسيم يقوم على معيارين اثنين أولهما: موضوع الدعوى، وثانيهما: دور القاضي في المنازعة الإدارية وفي إطار هذا التقسيم التقليدي ظهر تقسيم آخر اتجه إلى تقسيم ولاية القضاء الإداري إلى أربعة أنواع رئيسة، إلا أن الفقه الحديث انتقد هذا التقسيم التقليدي أيضاً، وبدأ الأخذ بتقسيمات أخرى أكثر منطقية، لذا سوف نقوم تباعاً بعرض هذه التقسيمات الفقهية للمنازعات الإدارية، كما يأتي:

الفرع الأول: أنواع المنازعات الإدارية بحسب التقسيم التقليدي:

يتأسس هذا التقسيم على طبيعة ومدى السلطة التي يمارسها القاضي عند الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه، ومن ثم تنقسم المنازعات الإدارية إلى فروع أربعة، وهو الأكثر شهرة والأقدم ويعتبر التقسيم التقليدي الذي وضعه المفكرين الفرنسيين للقانون العام، وهذا المعيار يعتمد على سلطة القاضي الإداري بإصدار الحكم في

المنازعة الإدارية، وقد يؤثر في نوع الإجراء المتبع في التنظيم القضائي⁽⁴²⁾، وهو تقسيم رباعي لهذه المنازعات، كما وضحنا-ويشمل الأنواع الأربعة التالية:

1- منازعات الإلغاء (قضاء الإلغاء أو الإبطال):

وهي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة وتتميز تلك الدعاوى بأن سلطة القاضي الإداري فيها تقتصر على بحث مشروعية القرار مع قواعد القانون وإلغاء ذلك القرار إذا كان مخالفا للقانون. ولذلك فإن سلطة القاضي لا تتجاوز أكثر من إلغاء القرار غير المشروع ولا يمكن للقاضي الإداري أن يقوم بتحديد نطاق المركز القانوني للطاعن أو سحب قرار الإدارة أو تعديله أو يقوم بوضع قرارا آخر يحل محل القرار المعيب الذي أعلنته الإدارة.⁽⁴³⁾

تندرج ضمن هذه الطائفة من المنازعات الإدارية أعمال الإدارة وقراراتها حينما تقوم بها أو تصدرها كونها سلطة عامة، ويباشر القضاء الإداري ولايته في قضاء الإلغاء بناء على الطعن بعمل إداري معين وطلب إلغائه، لعدم مشروعيته بسبب تجاوز الإدارة لسلطاتها المشروعة، وعليه يتوجب على القاضي أن يتحقق من مشروعية العمل محل الطعن أو ع مشروعيته، فإذا انتهى إلى عدم مشروعيته، فإن سلطته تتوقف عند بإلغائه، ولا تتعدى إلى تعديل العمل أو استبداله أو القضاء بالآثار الناشئة إلغاء القرار الإداري أو الحكم بأية حقوق للطاعن⁽⁴⁴⁾. وهكذا يمكن أن نلخص خصائص دعوى الإلغاء وحسب ما حددها الفقيه محمد رفعت فيما يلي⁽⁴⁵⁾:

أ- أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع وليس أكثر من ذلك.

ب- أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري ذاته وليس مخاصمة للإدارة.

ت- أن الحكم الصادر في الدعوى بإلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويتمسك بالإلغاء كل من له في ذلك ولو لم يكن طرفا في الدعوى.

2- منازعات القضاء الكامل:

على عكس الأمر في دعاوى الإلغاء، فإن دعاوى القضاء الكامل تتميز بأن مجلس الدولة لا تقتصر سلطته فيها على إلغاء قرار الإدارة غير المشروع أو مجرد إدانة إعمالها المخالفة للقانون، بل تمتد سلطة القاض إلى تحديد المركز القانوني الذاتي للطاعن وبيان الحل الكامل للنزاع⁽⁴⁶⁾.

وتشمل هذه الطائفة من المنازعات الإدارية عددا من القضايا التي يتمتع القضاء الإداري بها بسلطات واسعة، فإذا كان القاضي الإداري لا يملك سوى إلغاء العمل الإداري غير المشروع في قضاء الإلغاء، فإنه في القضاء الكامل يملك سلطات أوسع من ذلك بكثير، إذ يملك القضاء الإداري في هذه المنازعات تعديل القرارات التي تصدرها الإدارة ليس حينما تكون غير مشروعة فقط، بل حينما تكون خاطئة، فيحل محلها قرارات جديدة،

ويتحقق من الالتزامات المتبادلة ويحكم بالتعويضات المالية، ويباشر القضاء الإداري في فرنسا ولاية القضاء الكامل بكثير من المنازعات الإدارية، مثل: طعون الانتخابات، والدعاوى المتصلة بالعقود الإدارية، ودعاوى المسؤولية الإدارية⁽⁴⁷⁾.

ومهما يكن من أمر يلاحظ أنه رغم كون سلطات القاضي في ولاية القضاء الكامل تبدو أكثر اتساقاً من سلطاته في ولاية الإلغاء، إلا أن هذه الأخيرة أشد خطراً بدون شك، ذلك لأن الحكم في دعوى الإلغاء بعدم مشروعية القرار يؤدي إلى إعدام القرار ليس بالنسبة إلى أطراف الدعوى فحسب، بل بالنسبة إلى جميع ذوي الشأن الذين يلحقهم هذا القرار بآثاره، بمعنى: أن حجية الحكم في دعوى الإلغاء هي حجية مطلقة بالنسبة إلى الجافة، في حين تكون نسبية بدعاوى القضاء الكامل تقتصر على الأطراف الخصوم وحدهم، أي: أن إلغاء القرار الإداري يسرى على من يشملهم بآثاره كافة، أما القضاء الكامل، فإنه يسري بالنسبة إلى الطاعن وحده، وأن يقضي له بالحقوق الشخصية التي تترتب على عدم مشروعية القرار الإداري⁽⁴⁸⁾. وعلى ذلك يمكننا أن نلخص خصائص دعوى القضاء الكامل وحسم له رأي استاذنا الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب فيما يلي⁽⁴⁹⁾:

- أ- أن سلطة مجلس الدولة فيها (كاملة)، بمعنى أنها لا تتوقف على حد إلغاء عمل الإدارة المخالف للقانون بل تتعدى ذلك إلى حسم عناصر النزاع، بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي.
- ب- وترتب على الخصيصة الأولى، إن الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل ليست له حجية مطلقة مثل الحكم في دعوى الغاء وإنما حجتيه نسبية تقتصر على أطراف الدعوى ولا يستطيع أن يتمسك بالحكم شخص آخر لم يكن طرفاً في هذه الدعوى.

3- منازعات التفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية:

يندرج تفسير الأعمال ضمن هذه الطائفة من المنازعات الإدارية، أي: أن سلطة القاضي فيها تقتصر على مجرد تفسير القرار الإداري أو البحث في مشروعيته ومدى مطابقتها لأحكام القانون، تاركاً الفصل في المنازعة المتعلقة به إلى القاضي العادي الذي أوقف الفصل في الدعوى، حتى يقول القاضي الإداري كلمته فيه⁽⁵⁰⁾. فصورته أن تثور إمام إحدى المحاكم العدلية إثناء دعوى أصلية من اختصاصها، تثور مشكلة فرعية تتعلق بتحديد تفسير ومدلول قرار إداري شابه بعض الغموض أو تقدير مشروعيته كونه صحيحاً قانوناً أو غير صحيح، فإذا حدث ذلك تقوم المحكمة العدلية أو العادية بوقف الدعوى إلى حين يأتي تفسير القاضي الإداري لمذلول القرار، أو تحديد مشروعيته أو عدم مشروعيته دون إلغائه صراحة لأننا لسنا إمام دعوى أصلية لأبطال القرار علماً يكون رأي القاضي بتفسير القرار الإداري أو تقدير مشروعيه يكون ملزماً للمحكمة العدلية⁽⁵¹⁾.

4- منازعات الزجر أو العقاب:

تختلف المنازعات التي تندرج ضمن هذه الطائفة عن المنازعات الإدارية السابقة في أن محلها المباشر ليس أعمالاً أو قرارات أصدرتها السلطة الإدارية، بل إنها أعمال غير مشروعة قام بها الموظفون، ولذا فإن سلطة القاضي تنصب على توقيع بعض الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون بعض المخالفات أو الجرائم التأديبية⁽⁵²⁾.

علماً أن هذا النوع من القضاء أو المنازعات التي لا يختص بها مجلس الدولة في مصر فهي غير موجودة لا في مصر وكذلك ولا في العراق، ولكن تخل في اختصاص القضاء الإداري الفرنسي فقط حيث يوقع القاضي الإداري الفرنسي عقوبات جزائية مقررّة في القانون على الأفراد عن مخالفات الطرق العامة أو الاعتداء على المال العام⁽⁵³⁾.

ولقد انتقد هذا التقسيم المذكور، لأنه اعتمد على سلطة القاضي في النزاع ولم يقدّر وزناً لطبيعته ومضمونه، إذ أن المنطق القانوني يقضي الرجوع إلى طبيعة النزاع في ذاته.

الفرع الثاني: أنواع المنازعات الإدارية بحسب التقسيم الحديث:

بدأت المحاولات الفقهية الحديثة في البحث عن معيار جيد لتقسيم المنازعات الإدارية، فظهرت معايير متعددة لم يكتب النجاح إلا القليل منها⁽⁵⁴⁾، ولعل أبرز التقسيمات هو التقسيم الثنائي الذي ظهر أوائل القرن العشرين، والذي نادى به الفقهاء الفرنسيون⁽⁵⁵⁾، والذي يقوم المنازعات على نوعين أساسيين: المنازعات المشروعية أو القضاء الموضوعي، والمنازعات التي تنتم الحقوق أو القضاء الشخصي، ويهدف قضاء المشروعية، والدفاع عن القانون، وإلغاء كل عمل يخالفه، ومنع على المراكز القانونية العامة أو الموضوعية، وتدخل في نطاق هذا المنازعات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية التنظيمية والفردية غير المشروعة، ومنازعات الانتخابات التي يكون موضوعها صحة الانتخابات ومشروعيتها، والمنازعات الضريبية التي تتعلق بمشروعية قرارات تحديد وعاء الضريبة وفقاً للقانون، فإذا اتصلت الدعوى بتحديد الالتزامات المالية المفروضة على الممول-المكلف- فإنها تدخل في دائرة القضاء الشخصي، ودعاوي فحص المشروعية ومنازعات الزجر أو العقاب، ومنازعات التفسير إذا كان العمل المطلوب تفسيره له الطبيعة العامة أو يتعلق بالمراكز العامة مثل القرارات، فإذا تعلق التفسير بتصرف له الطبيعة الخاصة أو يتعلق بحق شخصي مثل العقود، فإنه يندرج في القضاء الشخصي، ويهدف قضاء الحقوق إلى حماية المراكز القانونية الشخصية أو الذاتية وتدخل في نطاق هذا القضاء المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية والمنازعات المتعلقة بطلب التعويض عن الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة في نطاق هذا القضاء⁽⁵⁶⁾.

الجدير بالذكر أن التفرقة بين هذين النوعين من القضاء لها دور في تحديد نطاق اللجوء إلى التحكيم، إذ يجوز في المنازعات ذات الطبيعة المالية، ولا مجال إلى إعماله في نطاق قضاء المشروعية.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

- 1- إنّ المنازعة الإدارية من أهم مواضيع القانون الإداري وهو الذي ينظم عمل السلطة الإدارية، ويبين نشاطها وأساليب عملها، ويحكم العلاقات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، عندما يباشر العمل الإداري
- 2- تبين من خلال البحث بأن المنازعة الإدارية لا تخضع للقضاء الإداري المزدوج في العراق.
- 3- لم يحدد المشرع الفرنسي في بداية نشأة القضاء الإداري المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها، وترك أمر النظر في العقود الإدارية للقضاء العادي، ومن ثم تدخل القضاء الإداري ووضع معايير لتحديد المنازعة العقدية.

ثانياً: التوصيات

- 1- توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري بحيث تكون شاملة للمنازعات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية والأعمال المادية للإدارة، والتقليل من الاستثناءات الضرورية على ولايته وبالأخص الفقرة (ج) من المادة (7/خامساً) من قانون مجلس شورى الدولة والتي رسمت طريقاً للاعتراض على القرارات أو الطعن فيها أمام غيره.
- 2- ضرورة تدخل المشرع العراقي بسن تشريع لتنظيم إجازة اللجوء إلى التحكيم في المنازعات الإدارية، وينظم أحكامه وإجراءاته، وأن يكون شاملاً لجميع صور المنازعات الإدارية والتي ينطبق عليها المعيار العام للمقابلية للتحكيم.

المصادر:

1. منظور، محمد بن مكرم، معجم لسان العرب، الجزء الثامن، الطبعة الثانية دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، عام 2009م.
2. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2009م.
3. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية عام 2007م.
4. هند، حسن محمد، التحكيم في المنازعات الإدارية دراسة مقارنة ودار الكلية القانونية المحلة الكبرى، مصر، الطبعة الأولى، عام 2008م.
5. جمال الدين، محمود سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2005م.
6. طعمية الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة عام 1956م.
7. الشوقاي، عبد المنعم محمد، شرح المرافعات المحلية والتجارية (قانون رقم 77 لسنة 1949)، دار النشر الجامعات المصرية، القاهرة عام 1950م.
8. الكوفاي، جنان عبد الرزاق، المنازعات التقاعدية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقسمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين، عام 2008م.

9. الطماوى، سليمان، القضاء الإدارى، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عام 1979م.
10. الامارة، حيدر طالب، الخصائص المميزة لإجراءات القضاء الإدارى محاضرات ألقاها على طلبة الدراسات العليا، الماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين للسنة الدراسية 2011-2012م.
11. عبد الوهاب محمد رفعت، أصول القضاء الإدارى، دار الجامعة الجديدة، عام 2012.
12. عوادى، عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية فى النظام القضائى الجزائرى، الجزء الأول، القضاء الإدارى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، عام 1988م.
13. بعلى، محمد الصغير، الوجيز فى المنازعات الإدارية، طبعة مزينة ومنقحة دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، عام 2005م.
14. بسيونى، حسن السيد، دور القضاء فى المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة النظم القضائية فى مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، عام 1988م.
15. مهدي، غازى فيصل، النظام القانونى لدعوى الإلغاء، محاضرات القاها على طلبة الدراسات العليا، الماجستير، فى كلية الحقوق، جامعة النهرين، للعام الدراسى 2013-2014م.
16. الالبوبى، عبد الرحمن نورجان، القضاء الإدارى فى العراق، حاضره ومستقبله، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة 1994م.
17. شطناوى، على خطار شطناوى، موسوعة القضاء الإدارى، الطبعة الأولى، الإصدار الثانى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، عام 2008م، الجزء الأول.
18. دنون، سمير سهيل دنون، النظريات الأساسية فى المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، عام 2009م.
19. الطماوى، سليمان محمد، القضاء الإدارى، قضاء الإلغاء الكتاب الأول الطبعة السادسة، دار الفكر العربى، القاهرة، عام 1989م.

الهوامش:

- (1) محمد بن مكرم منظور، معجم لسان العرب، الجزء الثامن، الطبعة الثانية دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، عام ٢٠٠٩ م، ص 418.
- (2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإدارى فى الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام ٢٠٠٩ م، ص ١١.
- (4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإدارى فى دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية عام ٢٠٠٧م، ص 35.
- (5) حسن محمد هند، التحكيم فى المنازعات الإدارية دراسة مقارنة ودار الكلية القانونية المحلة الكبرى، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٨ م، ص 1٧.
- (6) طعمية الجرف، شروط قبول الدعوى فى منازعات القانون الإدارى، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة عام 1956 م، ص ٢١-١٧.
- (7) محمود سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية المصدر السابق، ص 16.
- (8) عبد المنعم محمد الشرقاوى، شرح المرافعات المحلية والتجارية (قانون رقم ٧٧ لسنة 1949)، دار النشر الجامعات المصرية، القاهرة عام 195٠ م، ص ٢٨-٣٢.
- (9) محمود سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية المصدر السابق، ص 16-17.
- (10) محمود سامى جمال الدين، منازعات الوظيفة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، عام 2005م، ص 16.
- (11) حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية الصادر فى ٢٠/١٠/٢٠٠٧ م، السنة ١١ ق، الدولة، ١٩5٩-١٩٠٧م، ص ٨١٠.
- (12) جنان عبد الرزاق الكوفى، المنازعات التقاعدية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقسمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين، عام ٢٠٠٨ م، ص ٧.
- (14) هناك من فرق بين النزاع الإدارى والمنازعة الإدارية، حيث يرى أن المنازعة الإدارية اشمل من النزاع، فهي مجموع من النزاعات التي يختص فيها القاضي الإدارى مع إتباع إجراءات إدارية قضائية خاصة، منتدى جامعة ورقه، مفهوم النزاع الإدارى، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.Montada-echoroukonlin.com تاريخ الزيارة فى 2020/9/28م.
- (15) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإدارى، المرجع السابق، ص ٢٩، وينظر مؤلفه: الدفع الإدارى فى دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، المرجع السابق، ص 39.
- (16) حكم محكمة القضاء الإدارى، دعوى رقم 848، السنة ٣١ ق، جلسة دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، المصدر السابق، ص ٣٩.
- (17) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإدارى فى دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، المصدر السابق، ص 30-37.
- (18) محمود سامى جمال الدين، أصول القانون الإدارى، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2004م، ص ٣٩٩-432.

- (19) وفي العراق فقد نص قانون التنظيم القضائي السنة ١٩٧٩ م المعدل وقانون مجلس شورى الدولة لسنة ١٩٧٩ م المعدل أبيضاء على عدم اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة، إلا أن المادة (١٠٠) من الدستور العراقي الدائم السنة ٢٠٠٠ م حظرت النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من الطعن.
- (20) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة، المرجع السابق، ص 39.
- (21) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة، المرجع السابق، ص 43.
- (22) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عام ١٩٧٩ م ص 940.
- (23) حسن محمد هند، التحكيم في المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٨، ص 25.
- (24) نص المادة (7) ونص المادة (4) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ م، وكذلك نص المادة (1) من قانون الإثبات المصري رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ م، والتي نصت: (على الدائن إثبات الالتزام وعلى المدين إثبات التخلص منه).
- (25) نص المادة (٢٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة ١٩٧٢ م.
- (26) حسن محمد هند، التحكيم في المنازعات الإدارية دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص 3.
- (27) محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، عام ٢٠١٢ م، ص ٣١١.
- (28) حيدر طالب الإمارة، الخصائص المميزة لإجراءات القضاء الإداري محاضرات ألقاها على طلبة الدراسات العليا، الماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين للسنة الدراسية ٢٠١١-٢٠١٢ م، ص 54.
- (29) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، عام ٢٠١٢، ص ٣١١.
- (30) حسن محمد هند، التحكيم في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص 26.
- (31) حسن محمد هند، التحكيم في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص ٢٧.
- (32) عمار عوايدي، النظرية العامة المنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، عام ١٩٨٨ م، ص ١٢-١٨.
- (33) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري دار الجامعة الجديدة، عام 2012، ص ٢١٣.
- (34) حسن محمد هند، التحكيم في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص ٢٩.
- (35) د محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، عام ١٠١٢ م، ص ٣١٢.
- (36) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيده ومنقحة دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، عام 2005 م، ص ١٢٣.
- (37) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيده ومنقحة دار العلوم للنشر والتوزيع، ولاية الجزائر، عام 2005 م، ص 131.
- (38) حسن السيد بسبيوي، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة النظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، عام ١٩٨٨ م، ص ١٨٢.
- (39) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص 124، ص ١٢٩.
- (40) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص 134.
- (41) غازي فيصل مهدي، النظام القانوني لدعوى لإلغاء، محاضرات القاها على طلبة الدراسات العليا، الماجستير، في كلية الحقوق، جامعة النهرين، للعام الدراسي 2014-٢٠١٣ م، ص 41.
- (42) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي، دار الجامعة الجديدة، عام 2012، ص 9.
- (43) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري (قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - إجراءات القضاء الإداري - القضاء الإداري في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة عام ٢٠١٢ م، ص ١١.
- (44) عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة 1994 م، ص ١٢٠.
- (45) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٣.
- (46) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإدارية المصدر السابق، ص 14.
- (47) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، عام ٢٠٠٨ ء الجزء الأول ص 259.
- (48) محمود سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، عام 2004 م، ص 56.

- (49) محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 14-17.
- (50) سمير سهيل ذنون النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، عام 2009، ص 27.
- (51) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول: المصدر السابق، ص 338.
- (52) سليمان محمد الظماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء الكتاب الأول الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989م، ص 211 - 318.
- (53) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإدارية المصدر السابق ص 338-339.
- (54) د. سليمان الظماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، المصدر السابق، ص 318-324.
- (55) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 338-339.
- (56) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 339-340.