Al-rafidain of Law (ARL)

www.alaw.mosuljournals.com

The role of the public prosecution in administrative judiciary: A comparative study

Nooreddeen Mohammed Elias[1]
Federal commission of integrity
nooreddeenalsalamy@gmail.com

Ahmed Mahmoud Ahmed[2]
College of Law/ University of Mosul
ahmedalrubaee33@gmail.com

Article information

Article history
Received 13 February, 2022
Revised 15 March, 2022
Accepted 22 March, 2022
Available Online 1 December, 2024

Keywords:
- Administrative Judiciary
- Public Prosecution
- Council of State
- Civil Servants Court
- Federal Supreme Court

Correspondence:
Nooreddeen Mohammed Elias
nooreddeenalsalamy@gmail.com

Abstract

The role of the public prosecution in the administrative judiciary holds particular significance, as the administration is a permanent party in these disputes, making the prosecution a neutral overseer of lawful application. Countries with dual judicial systems have emphasized the presence and organization of the public prosecution within the administrative judiciary, tailoring its function to their legal frameworks. For instance, France positions the prosecution within the Council of State, with administrative oversight but operational independence, while Egypt assigns jurisdiction across multiple bodies, each with specific scopes. Conversely, Iraq combines the public prosecution in both ordinary and administrative judiciary settings, leading to overlap between the two. Countries like Egypt and France typically incorporate three levels of administrative litigation with public prosecution presence at each stage, whereas Iraq limits administrative litigation to two levels, with the prosecution only present in first-instance courts. Additionally, Iraq's allocation of a single prosecutor across multiple first-instance courts restricts the prosecution's role, as they cannot attend all relevant cases. Enhancements in administrative prosecution, including an increased number of prosecutors and consistent representation across litigation stages, are essential to strengthen this function in Iraq.

Doi: 10.33899/alaw.2022.133025.1192
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

دور الادعاء العام في القضاء الاداري

-دراسة مقارنة-

نور الدين محمد إلياس
هيئة النزاهة الاتحادية

أحمد محمود احمد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ١٣ شباط, ٢٠٢٢
التعديلات ١٥ آذار, ٢٠٢٢
القبول ٢٢ آذار, ٢٠٢٢
النشر الإلكتروني ١ كانون الأول, ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية

- القضاء الإداري
- الادعاء العام
- مجلس الدولة
- محكمة قضاء الموظفين
- المحكمة الاتحادية العليا

المستخلص

يعد وجود الادعاء العام ضمن القضاء الإداري يكون ذو أهمية خاصة، لان الادارة طرفٌ دائم في هذه المنازعات الامر الذي يجعل من وجوده الرقيب المحايد في تطبيق القانون تطبيقاً سليما، فانتبهت الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج الى لك فعملت على ضمان حضور الادعاء العام ضمن هذا القضاء وحرصت كذلك على تنظيم عمله بما يتوافق مع نظامها القانوني، فمنها ما جعل الادعاء العام ضمن مجلس الدولة وتابعٌ ادارياً الى رئيسه مع الاحتفاظ له بالاستقلالية في عمله كفرنسا، ومنها ما جعل اختصاص الادعاء العام لأكثر من جهة واعطى لكل جهة اختصاصاً محدداً في نطاق محدد ليتكامل بهذه الجهات مجتمعة عمل الادعاء العام كما في مصر، ومنها ما جعل الادعاء العام واحداً في القضائين العادي والإداري و جعله ضمن هيئات القضاء العادي كما في العراق، الامر الذي يجعل منه متداخلاً بين القضاء العادي والقضاء الاداري.

المقدمة

يوازي القضاء الاداري القضاء المدني ويقترب من القضاء الجنائي، فيكون ذا خصوصية تميزه عن هذين القضاءين مع وجود تشابهٍ لبعض التفاصيل بينه وبين هذين القضاءين، ومن اوجه التشابه بين القضاء الاداري و القضاء المدني هو التقاضي على اكثر من درجة، اما وجه التشابه بين القضاء الاداري والقضاء الجنائي فهو وجود الادعاء العام الذي يمثل جزءاً من تشكيل محاكم القضاء الاداري على اختلاف درجاته، ليكون رقيباً على تنفيذ القوانين وتطبيقها بشكلٍ سليم، ورغم ان العراق خص الادعاء العام بقانونٍ خاصٍ به الا انه لم يجعل له دوراً في جميع محاكم مجلس الدولة، كما ان الادعاء العام في العراق جهازٌ تابعٌ لمجلس القضاء الاعلى الذي يكون نواة السلطة القضائية الامر الذي يجعله صورة لتدخل الهيئات التابعة للقضاء العادي في القضاء الاداري وهو ما اختلف التعامل فيه في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، كمصر وفرنسا.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في بيان مدى امكانية تدخل الادعاء العام في درجات التقاضي المختلفة للقضاء الاداري وبيان موقف القانون العراقي من الاخذ بهذه الدرجات واشكالات مثل هذا التدخل، ومناقشة حضور الادعاء العام في الدرجات المختلفة، ومساهمته في اصدار الحكم والتأثير في مسار الدعوى الادارية، وبحث اشكالية الدور المحدود للادعاء العام في نطاق الدعوى الادارية.

منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي لنصوص القوانين التي تعالج دور الادعاء العام في القضاء الاداري، وكذلك المنهج المقارن مع نصوص القوانين وآلية العمل في كلٍ من فرنسا ومصر باعتبارهما من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج والتي سبقت العراق في هذا المجال.

خطة البحث

يقسم البحث الى مبحثين، خصصنا المبحث الاول لمناقشة دور الادعاء العام امام محاكم الدرجة الاولى للقضاء الاداري، اما المبحث الثاني فخصصناه لبحث دور الادعاء العام امام محاكم الدرجة الثانية والثالثة في القضاء الاداري، متناولين في ثنايا البحث تشكيل الادعاء العام ومهامه وفقاً لأحكام قانون الادعاء العام العراقي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧.

المبحث الاول

دور الادعاء العام امام محاكم الدرجة الاولى للقضاء الاداري

تمثل المحاكم الادارية في مجلس الدولة الفرنسي محاكماً من الدرجة الاولى بالنسبة لأمور محددة، وفي مصر فان محاكم الدرجة الاولى في القضاء الاداري تتمثل في المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية كلٌ حسب اختصاصه، اما في العراق فان محاكم الدرجة الاولى في مجلس الدولة العراقي هي كلٌ من محكمتي قضاء الموظفين والقضاء الاداري، وتأسيساً على ما تقدم فسنقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص الاول منها لبيان الهيكل التنظيمي لهذه المحاكم و الادعاء العام ضمن هذا الهيكل التنظيمي، ثم في المطلب الثاني سنبحث دور الادعاء العام خلال نظر الدعوى الادارية في محاكم الدرجة الاولى.

المطلب الاول

الهيكل التنظيمي لمحاكم الدرجة الاولى ودور الادعاء العام أمام هذه المحاكم

لبيان الهيكل التنظيمي لمحاكم الدرجة الاولى في القضاء الاداري سنقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين، نخص الاول منها لبحث تشكيل هذه المحاكم، وسنبين في الفرع الثاني الادعاء العام ضمن هذا الهيكل التنظيمي لهذه المحاكم.

الفرع الاول

تشكيل محاكم الدرجة الاولى

تتوزع المحاكم الادارية في فرنسا على انحاء الجمهورية وتنقسم بداخلها الى دوائر متخصصة حيث يتكون قسم التقاضي من عشرة دوائر تقوم بعملية التحقيق في الدعاوى الادارية، وتتكون كل غرفة فيها من مستشار دولة رئيسا لها ويساعده مستشاران آخران، واثنا عشر مقرر برتب مختلفة، ولا تختلف اجراءات التقاضي بالنسبة للموظفين عن غيرهم الا انهم يراجعون الدوائر المختصة، فالتقسيم في المحاكم الادارية في فرنسا يعتمد على

التقسيم التقليدي الشكلي، اذ يقسم الدعاوى نسبة الى الطلب المقدم في الطعن الى دعاوى تجاوز السلطة ودعاوى التعويض[١].

اما في مصر فان قضاء الدرجة الاولى في مجلس الدولة المصري يُنظر من قبل المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية التي تمثل جزءاً من قسم التقاضي في المجلس، حيث يتم التفريق بين القرارات الادارية التي تتضمن عقوبات انضباطية على الموظف عن تلك التي لا تتعلق بالعقوبات الانضباطية، كما ان للمحكمة سلطة في فرض عقوبات على الموظف، لذا فقد جاء تشكيل المحكمة المختصة بهذه المسائل مختلفا عما هو عليه الحال في فرنسا.

وجعل قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ اختصاص النظر في الطعون الموجهة الى القرارات التي تتضمن توجيه عقوبات الى الموظفين من اختصاص المحاكم التأديبية التي منحها القانون ايضا سلطة فرض عقوبات على الموظف[٢].

وتتكون المحاكم التأديبية في مصر من نوعين من المحاكم، الاول يختص بالنظر بالدعاوى الخاصة بموظفي الادارة للمستوى العالي والثاني يختص بالنظر في دعاوى موظفي المستويات الاولى والثانية والثالثة[*]، وتشكل المحاكم الاولى من ثلاثة مستشارين، اما

(١) الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:-https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation/la-section-du-contentieux تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٤؛ د. مصطفى كامل، مجلس الدولة–المبادئ العامة للقضاء الاداري و شرح قانون مجلس الدولة المصري، (مكتبة النهضة المصرية، القاهرة| ١٩٥٣) ، ص٨٧؛ عاطف خليل، الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي، (مجلة مجلس الدولة، المكتب الفني لمجلس الدولة المصري، السنوات| ١٦–١٧–١٨–١٩، ١٩٦٩، ص١٣٣–ص١٣٤؛ محمد طاهر عبد الحميد، القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي، (مجلة مجلس الدولة، المكتب الفني لمجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر|١٩٦٢)، ص٣٥٥–ص٣٥٦.

(٢) ينظر المواد (١٥–١٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(*) يميز قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المصري المعدل النافذ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الادارية بين نوعين من الحاكم التأديبية بحسب الدرجات الوظيفية للعامل الخاضع=

الثانية فإنها تتكون من مستشار مساعد واحد على الاقل واثنين من النواب في المجلس كأعضاء[١].

اما القرارات الادارية الاخرى من غير اختصاصات المحاكم التأديبية فإنها مقسمة بين محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية، وتتشكل محكمة القضاء الاداري من نائب رئيس المجلس رئيساً لها وتتكون من دوائر متعددة كل دائرة تتكون من ثلاثة مستشارين، اما المحاكم الادارية فإنها تتكون من دوائر هي الاخرى وتتشكل كل دائرة من دوائها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب في المجلس على اقل تقدير[٢].

اما في العراق فان محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري يتشابهان في التكوين، حيث تتكون كل منها من نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الاداري او مستشار، وعضوية مستشارين اثنين او مستشارين مساعدين[٣].

الفرع الثاني

الادعاء العام ضمن تشكيل محاكم الدرجة الاولى للقضاء الاداري

يوجد في القسم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي مقرر عام، كان يطلق عليه في السابق مفوض الحكومة، وهذا المقرر العام هو بمثابة المدعي العام، تحول اليه الدعوى بعد ان يكون المقرر قد اكمل التحقيقات فيها، ليقدم تقريراً فيها حيث تسلم القضية من قبل المقرر الى المقرر العام، الذي يمثل النيابة العامة او الادعاء العام، المختص الذي يدرس القضية كاملة وينظم تقريرا بها يشتمل على المبادئ القانونية التي اشتملتها ورؤيته عن القضية والحل الذي يجب اتباعه في القضية ويقدم القضية بعد ذلك الى رئيس الدائرة ليتم تحديد موعد للحكم في جلسة علنية بعد مداولة يشارك فيها القاضي والمقررين ولا يشارك فيها المقرر العام،

=للمحاكمة، حيث ان هناك محاكم خاصة بالموظفين من الدرجات الوظيفية الثانية في السلم الوظيفي وما يدنوها، ومحاكم اخرى تختص بالنظر في قضايا الموظفين من الدرجة الاولى وما يعلوها، ينظر المادة (١٨) من القانون.

(١) د. احمد سلامة بدر، اجراءات التقاضي امام محاكم مجلس الدولة، (دار النهضة العربية، القاهرة|٢٠٠٣)، ص١٢٣–ص١٢٤.

(٢) ينظر المواد (٤، ٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٣) ينظر المادة (٧/اولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

وبعد هذه الاجراءات يصدر القرار الذي يكون قابلا للطعن فيه امام محكمة الاستئناف الادارية المختصة[١]، وهذا المقرر العام يكون ضمن تشكيل جميع محاكم مجلس الدولة الفرنسي.

وفي مصر فان الدعوى الادارية تحال الى المحاكم التأديبية من قبل هيئة النيابة الادارية التي تمثل الادعاء العام امام هذه المحاكم[٢]، ويشكل عضو النيابة الادارية جزءاً من تشكيل المحاكم المذكورة بحيث اذا لم يحضرها اعتبرت باطلة، اذ ابطلت المحكمة الادارية العليا حكماً صادراً عن المحكمة التأديبية لعدم ذكر اسم ممثل النيابة الادارية واثبات وجوده في المحاكمة[٣].

اما محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية، فيضاف الى تشكيلها عضو من هيئة مفوضي الدولة في المجلس، على ان يراعى ان لا تقل درجة مفوض الدولة في محكمة القضاء الاداري عن درجة مستشار مساعد، ولا تقل درجة المفوض في المحاكم الادارية عن درجة نائب[٤]، ويمثل عضو هيئة مفوضي الدولة في هذه المحاكم الادعاء العام لما يقوم به من دورٍ في هذه المحاكم سيتم التطرق اليه لاحقا في هذا البحث.

---

(١) ينظر المواد (R122-1، R122-2، R226-1) من قانون القضاء الاداري الفرنسي؛ محيو احمد، المنازعات الادارية، ترجمة فائز انجق وبيوض خالد، (ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر| ٢٠٠٨)، ص٨٢-ص٨٣؛ عاطف خليل، مصدر سابق، ص١٤٢-ص١٤٤.

(٢) ينظر المواد (٩، ١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٣) عبير توفيق محمد ابو كشك، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء-دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين| ٢٠١١)، ص٩٣-ص٩٤؛ د. عائشة سيد احمد محمود، خصوصية اجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية اما النيابة الادارية، الطبعة الاولى، (دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة| ٢٠١٩)، ص٢٢٣؛ الطعن رقم ١٩٧٢١ لسنة ٥٩ جلسة ٢٠١٧/١/٢١، متاح على الموقع الالكتروني للمطابع الاميرية: أحكام المحكمة الإدارية العليا(laa-eg.com) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٥.

(٤) ينظر المادة (٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ المادة (٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١.

اما في العراق فقد جعل قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ حضور الادعاء العام لمحاكم قضاء الموظفين والقضاء الاداري واجباً، لذا اصبح جزءاً من تشكيلها بموجب هذا القانون(١)، فيضاف الى تشكيل محكمتي الدرجة الاولى في مجلس الدولة (محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري) مدعٍ عامٍ منتدب من مجلس القضاء الاعلى اضافته المادة (٥/خامسا) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ، ورغم ان حضوره واجب في هذه الدعاوى الا انه لا يحضر في الدعاوى التي ليست ذات اهمية، وذلك بالتكامل مع نص المادة (٥/سادسا) التي الزمت الادعاء العام بالحضور في الدعاوى المدنية التي يكون احد اطرافها الدولة وتقديم اقواله ومطالعته بشأنها و الطعن في القرارات الصادرة فيها ان لزم الامر، وتعد من الدعاوى ذات الاهمية تلك التي تلزم ذمة الدولة بمديونية على اعتبار ان ذلك من المال العام، وانتزاع حق منها كملكية عقار، وهذا ما اكدته محكمة التمييز الاتحادية في احد الاحكام الصادرة عنها.(٢).

مما تقدم نلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي جعل المقرر العام –وهو المقابل للادعاء العام– جزءاً من تشكيل محكمة الدرجة الاولى للقضاء الاداري فيها، وكذلك الامر في مصر، كما ان الوضع في العراق كان مشابها لهذه الدول، الا ان الواقع في العراق يختلف عن النصوص القانونية، إذ ان مجلس الدولة فيه محكمة لقضاء الموظفين واخرى للقضاء الاداري وهاتان المحكمتان ينتدب اليهما مدع عام واحد، مما يجعل حضوره في المحكمتين في وقت واحد مستحيل عمليا، اذ ان انعقاد محكمة قضاء الموظفين مستمر يوميا، اما محكمة القضاء الاداري فإنها تعقد ايام الاحد والاثنين والاربعاء من كل اسبوع مما يجعل

---

(١) ينظر المادة (٧/اولا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ؛ المادة (٥/خامسا) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ؛ قصي عبد المنعم حسن الربيعي، دور الادعاء العام في القضاء المدني والطعن في القرار او الحكم الجزائي، الجزء الثالث، (مكتبة صباح، بغداد| ٢٠٢٠)، ص١٩.

(٢) جاء في حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم ٤٥٥٩/الهيئة المدنية الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢٠ ما نصه "...كما يقتضي وتطبيقًا لأحكام المادة ١٤/اولًا من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل دعوة عضو الادعاء العام للحضور في الدعوى وبيان اقواله وتقديم مطالعته فيها ومن ثم اصدار ما يراءى لها على ضوء نتائج التحقيقات لذا قرر نقض الحكم ..." متاح على قاعدة التشريعات العراقية.

تزامن انعقاد المحكمتين عائقا امام حضور الادعاء العام لاحداهما، كما ان حضور المدعي العام يكون واجبا ولازما في الدعاوى الخاصة بالعقوبات الانضباطية، اما الدعاوى الاخرى فان حضوره يكون اختياريا غير الزامي، على اعتبار ان العقوبات الانضباطية لها طابع جزائي، وان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ اوجب في المادة (١٥/خامسا) منه، على المحكمة اتباع قانون اصول المحاكمات الجزائية عند نظرها دعوى من هذا النوع[١].

ويجد الباحث ان معالجة هذا الوضع امر ضروري بإنشاء ادعاء عام مختص بمجلس الدولة العراقي ويكون ضمن تشكيلاته، ومكون من كادر متكامل يغطي في عمله الدعاوى الادارية المنظورة كافة ويكون ضمن تشكيلات محاكم مجلس الدولة، اي تعديل قانون مجلس الدولة وقانون الادعاء العام بما يتضمن ما تمت الاشارة اليه.

المطلب الثاني

دور الادعاء العام اثناء نظر الدعوى الادارية في محاكم الدرجة الاولى

تنظم القوانين اجراءات التقاضي امام المحاكم الادارية، ومن المعروف فان اية دعوى تتكون من مراحل تبدأ بإقامتها وتمر خلال مرحلة تحضيرها والمرافعة فيها ثم وصولا الى الحكم فيها، وتأسيسا على ما تقدم فإننا سنبحث في دور الادعاء العام اثناء نظر الدعوى الادارية من قبل محاكم الدرجة الاولى من خلال تقسيم هذا المطلب الى فرعين مستقلين نخصص الاول منها لدور الادعاء العام في اقامة الدعوى الادارية امام محاكم الدرجة الاولى اما الفرع الثاني فسنبحث فيه دور الادعاء العام في مرحلة التحضير للدعوى الادارية وجلساتها، ولن نتطرق الى دور الادعاء العام في اصدار الحكم وذلك لان مرحلة اصدار الحكم تكون حكراً على المحكمة فقط.

(١) وردت هذه المعلومات في مقابلةٍ شخصيةٍ لنا مع المدعي العام امام محاكم مجلس الدولة العراقي القاضي السيد محمد صبحي بتاريخ ٥-٢٠٢١/١٠/٦، كما لا حظنا ذلك من خلال حضورنا لعدد من جلسات محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري.

الفرع الاول

دور الادعاء العام في اقامة الدعوى الادارية امام محاكم الدرجة الاولى

اقامة الدعوى هي عملية تقديم عريضة الدعوى الى المحكمة والطلب منها الحكم لصالح المدعي، وتعمل الدول على تنظيم هذه العملية لأنها تعد من اهم اجراءات الدعوى الادارية، فتعد كل من فرنسا ومصر الدعوى الادارية مقامة من تاريخ تقديم عريضة الدعوى، اما في العراق فإنها تعد مقامة من تاريخ دفع الرسم عنها[١]، وقد انتقد موقف المشرع العراقي وذلك لان الدعوى الادارية تعد دعوى مشروعية وتنعقد بمجرد علم القاضي بها وليس من مقتضياتها دفع الرسم القانوني عنها وقد تميزت الدعوى الادارية بهذه الميزة عن الدعوى المدنية لتسهيل اقامتها[٢] ويؤيد الباحث الاتجاه الذي ينتقد موقف المشرع العراقي لما فيه من اجحاف بحق مقدم الدعوى كما ان الدولة تستطيع ان تستوفي حقها وتجبر المدعي على دفع الرسوم بعد تقديم العريضة فتقديم العريضة وحده يكفي لبيان شجب المدعي لتصرف الادارة او العكس، كما ان الدولة تعد اكثر المستفيدين في الدعوى الادارية وذلك لضمان مبدأ المشروعية وصيانته والحفاظ عليه.

وتكون الاجراءات المتبعة في نظر الدعوى الادارية في فرنسا واحدة بالنسبة لجميع الدعاوى الادارية في محاكم الدرجة الاولى، وليس للمقرر العام في فرنسا ان يحرك الدعوى الادارية كما هو الحال في حق الادعاء العام في الدعاوى الجزائية، بل ان علمه بموضوع الدعوى يكون آخر شيء.

اما في مصر فان اجراءات دعاوى الموظفين تختلف فيما اذا كانت تتعلق بمسائل التأديب عن تلك التي تتعلق بالحقوق الاخرى، فمسائل التأديب لها محاكمها الخاصة اما المسائل الاخرى فإنها تنظر من قبل محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية التي تنظر في

(١) ينظر المادة (٩/اولا) من قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ المعدل النافذ.
(٢) عثمان ياسين علي، اجراءات اقامة الدعوى الادارية في دعويي الالغاء والتعويض، الطبعة الاولى، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان| ٢٠١١)، ص٣٨٣.

الطعون الموجهة الى الاوامر والقرارات المثارة من قبل الافراد او من قبل الادارة ضد الافراد[١].

فلقد سبق وان بينا تشكيل المحاكم التأديبية واتضح لنا انها تتكون من نوعين من المحاكم، الا ان الاجراءات امام هذين النوعين هي واحدة، وقد فصل قانون مجلس الدولة المصري في ذلك.

فالمحاكم التأديبية تمارس عملين اساسيين، الاول يتعلق بالنظر في الدعوى التأديبية والثاني يتعلق بالنظر في الطعون التأديبية ضد قرارات العقوبات المفروضة من قبل الادارة[٢].

اما فيما يتعلق بالدعوى التأديبية فتحال حصرا وبقرار احالة من قبل النيابة الادارية الى المحكمة حيث يتم ايداع الاوراق التحقيقية وقرار الاحالة لدى سكرتارية المحكمة التأديبية المختصة، ثم تقوم السكرتارية بإبلاغ اصحاب العلاقة بمضمون قرار الاحالة وموعد جلسة المحاكمة خلال فترة اسبوع واحد من تاريخ ورود الاوراق التحقيقية وقرار الاحالة اليها[٣].

اما بالنسبة للطعون الموجهة من قبل الموظفين ضد قرارات السلطات التأديبية والقرارات التأديبية فتبدأ اجراءاتها من وجوب التظلم منها ، ان كانت تستلزم التظلم كشرط لإقامة الدعوى، امام الجهة التي اصدرتها اولا خلال مدة ستين يوما من تاريخ التبلغ بالقرار او نشره، ثم انتظار رد الادارة فاذ لم ترد الادارة خلال ستين يوما تبدأ من تاريخ التظلم فعلى الموظف اقامة الدعوى خلال ستين يوما من تاريخ انتهاء الستين يوما الثانية، وتقام الدعوى بتقديم عريضة من قبل المدعي او محام عنه، وتسلم الى قلم المحكمة الذي يتولى اجراءات تبليغها الى الجهة الادارية المعنية وتحديد يوما للمرافعة والسير بإجراءات الدعوى والتي يكون فيها الادعاء العام ممثلا بالنيابة الادارية بحسبانه من تشكيل المحكمة

(١) ينظر المواد (١٣، ١٤، ١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٢) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص١٢٤-ص١٢٥.

(٣) ابراهيم سيد احمد، شريف احمد الطباخ، الوسيط الاداري-الدعوى التأديبية والدفوع التأديبية، الطبعة الاولى، (شركة ناس للطباعة، القاهرة | ٢٠١٥)، ص٣٤٢.

كما سبق البيان، وللمحكمة ان تنتهي الى الغاء القرار المطعون فيه او اقراره كما هو او تعديله[١].

اما اجراءات اقامة الدعوى امام محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية فهي ذات الاجراءات المتبعة في اقامتها امام الحكمة التأديبية المذكورة سابقاً، الا ان اجراءات التحقيق والتحضير والمرافعة فيها تختلف عن تلك الاجراءات المتبعة في اجراءات المحاكم التأديبية، حيث لا وجود هنا للنيابة الادارية، بل يوجد عوضا عنها هيئة مفوضي الدولة وهيئة ادارة قضايا الدولة. وليس لمفوض الدولة في هذه الدعاوى تحريك الدعوى الادارية ولا قبولها، اذ لا يمكن تقديم العريضة الى مفوض الدولة لأنه لا يقوم مقام سكرتارية المحكمة ولا يمارس اختصاصاتها ولا يمكن ان يقوم هو بتحريك دعوى ادارية من تلقاء نفسه على غرار ما هو معمول به في النيابة العامة [٢].

وان من يملك تحريك الدعوى امام محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية هو هيئة ادارة قضايا الدولة، وعندما تقوم بهذا العمل فإنها انما تقوم بالنيابة عن الادارة، فيجب ان تكون الادارة التي تنوب عنها محددة، فلا تحرك الدعوى من تلقاء نفسها ولأي امر، كما ليس لها قبول الدعوى وانما تقبل طلب الادارة بتحريك الدعوى، ولإدارة قضايا الدولة ان لا توافق على تحريكها، وان اصرت الادارة على تحريكها فيجب ان يكون ذلك بقرار مسبب من وزير تلك الجهة[٣].

(١) ينظر المواد (١٢/ب، ١٥، ٢٤–٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ ابراهيم سيد احمد، شريف احمد الطباخ، المصدر السابق، ص٣٣٧، ص٦٤٥؛ د. احمد سلامة بدر، المصدر السابق، ص١٣٨؛ د. ميادة عبد القادر، التعليق على احكام المحاكم التأديبية بانعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الادارية، (مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني، المجلد الأول| ٢٠١٧)، ص٢٣.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الادارية، الجزء الاول –اجراءات رفع الدعوى وتحضيرها، (مكتبة النصر بالزقازيق، مصر| ٢٠٠١)، ص٣٣٧.

(٣) ينظر المواد (٦، ٧) من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم عمل هيئة ادارة قضايا الدولة المعدل النافذ.

فنجد ان هناك نظاما كاملاً للادعاء العام فيما يتعلق بالدعوى الادارية، مع بعض الاختلافات البسيطة بين الاجهزة التي تمارس اختصاص الادعاء العام في المحاكم المختلفة.

اما في العراق فيكون الاجراء امام محاكم الدرجة الاولى بتقديم عريضة الدعوى الى رئيس المحكمة الذي يحولها بدوره الى قسم ادارة المحكمة لغرض استيفاء الرسم وتسجيل العريضة في سجلات المحكمة وتحديد يوم للمرافعة(١).

ويستطيع الادعاء العام في العراق ان يحرك الدعوى الادارية بدلالة المادة (٥/ثامنا) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ، التي جعلت الولاية للادعاء العام في النظر بشكاوى المواطنين التي تقدم اليه واحالتها الى الجهة القضائية المختصة وبيان رأيه فيها ومتابعتها، والمادة (١٥/خامسا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ، التي اوجبت على محكمة قضاء الموظفين اتباع قانون اصول المحاكمات الجزائية في اجراءات النظر في الدعوى الانضباطية.

و يستطيع الادعاء العام كذلك تحريك الدعوى الادارية عند تعسف الادارة، حيث ان الفقرة اولا من المادة (٥) جعلت من مهام الادعاء العام اقامة الدعاوى للمطالبة بالحق العام ودعاوى الفساد المالي والاداري، وان تعسف الادارة يمكن ان يدرج ضمن الفساد المالي او الاداري او كلاهما، فقد ورد في حكم للمحكمة الاتحادية العليا "...ان امتناع الوزير او من يخوله بالموافقة على تبليغ رجل الشرطة او امتناعه من تكليفه بالحضور او امتناعه من الموافقة على القاء القبض عليه في حالة ارتكابه فعلاً اثناء اداء واجبه يعتبر من القرارات الادارية بإمكان الطعن بها من المدعي العام ومن كل ذي مصلحة اذا وجد ان الوزير متعسف في استعمال صلاحياته القانونية بعدم الموافقة امام محكمة القضاء الاداري..."(٢)

---

(١) ينظر المواد (١/٤٤، ٤٨) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ؛ ينظر المادة (٨) من تعليمات تشكيلات مجلس الدولة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ المنشورة في (الوقائع العراقية ذي العدد: ٤٥٧٤ الصادر بتاريخ | كانون الثاني ٢٠٢٠) ؛ ينظر المادة (١١) من قانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ المعدل النافذ.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد: ٢٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٤ المؤرخ ٢٠١٤/٣/٣١، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا (iraqfsc.iq) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٧.

وبذلك فان الادعاء العام يستطيع تحريك الدعوى الادارية وقبولها، وبعد ان يقوم بتحريكها او قبولها يقع عليه مهمة متابعتها.

ويؤيد الباحث موقف المشرع العراقي في تمكين الادعاء العام من تحريك الدعوى وقبولها، وذلك تسهيلا لعملية التقاضي بجعله بابا من ابواب قبول الدعوى للمواطنين فيلجؤون الى اقرب وسيلة منهم للدفاع عن حقوقهم ، وكذلك لصد تعسف الادارة حينما يتعلق الامر الاداري بمصلحة عامة لا يقدم احد على حمايتها والذود عنها، الامر الذي يؤدي الى تعزيز دور الادعاء العام في مراقبة المشروعية.

فلا ضير من السماح للادعاء العام بتحريك الدعوى عن طريقه بناء على طلب المدعي، على ان يتم تقديم العريضة الى المدعي العام ضمن الفترة القانونية المحددة لإقامة الدعوى لان في ذلك تأثير على المدد القانونية واحتيال على القانون اذا ما قدمت في غير موعدها المحدد، ويعد تقديم العريضة الى المدعي العام قاطعا لمدة اقامة الدعوى، وستقوم المحكمة حين وصول العريضة اليها باستدعاء المدعي لاستيفاء الرسم والسير بإجراءات الدعوى، ونصل في النتيجة الى عدم وجود ضرر من السماح للادعاء العام بقبول العرائض في هذه الدعاوى، اي كمن يقيم دعواه امام محكمة غير مختصة، فيما يتعلق بقطع المدة الخاصة بإقامة الدعوى فهو سوف يقوم بدوره بإحالة الطلب او العريضة الى المحكمة المختصة وتسير الاجراءات تباعا.

ونلاحظ ايضاً ان نظام الادعاء العام هنا يغلب عليه النظام الاتهامي الذي يجعل للمدعي الدور الاول في ممارسة الادعاء ومباشرته، مع دور ضئيل للادعاء العام في تحريك الدعوى.

الفرع الثاني

دور الادعاء العام في مرحلة التحضير للدعوى الادارية وجلساتها

سنبحث دور الادعاء العام في مرحلة التحضير للدعوى الادارية وجلسات المرافعة في فقرتين مستقلتين، نخصص الاولى منها لبحث دور الادعاء العام في مرحلة التحضير للدعوى الادارية اما الثانية فستكون لبحث دور الادعاء العام في جلسات المرافعة.

اولاً: دور الادعاء في مرحلة التحضير للدعوى الادارية

تحضير الدعوى الادارية هي عملية تكوين وتجميع عناصر اثبات الدعوى الادارية لغرض تهيئتها للمرافعة والحكم.

حيث يفصل مجلس الدولة الفرنسي بين عمليتي تحضير الدعوى والمرافعة فيها، ويجعل عملية تحضير الدعوى الادارية من اختصاص قاض من قضاء الدائرة المعنية والذي يسمى بالمقرر او القاضي المقرر، ويختلف المقرر عن المقرر العام، فالمقرر هو قاضٍ من قضاة مجلس الدولة يعمل على تحضير الدعوى الادارية بعد احالتها اليه من قبل رئيس القسم الفرعي، فيستدعي اطراف القضية ويدون اقوالهم ويطلب اليهم تقديم المستندات الخاصة بالقضية و ينتدب الخبراء ويكشف على المواقع ويطلب الشهود ويدون اقوالهم ويناقشهم، اما المقرر العام فهو الذي يمثل الحق في المجلس دون ان يميل لاحد دون آخر اذ ان مساره القانون يميل حيث مال، وتحال اليه الدعوى من المقرر فيقوم هو بدراستها من كافة جوانبها ويعد تقريرا بها، يتضمن رأيه المستقل فيما تضمنته الدعوى من مسائل قانونية ويقترح على المحكمة حلولا لهذه المسائل، وليس له ان يحضر جلسة مداولة المحكمة للنطق بالحكم، اما المقرر فيعد ركنا من هذه الجلسة، ولكن في الدعاوى التي تنظر امام مجلس الدولة فمسموح له بالحضور الا اذا طلب الاطراف او احدهما عدم الرغبة بحضوره، وحتى في حالة حضوره فانه ممنوع من المناقشة والتصويت، وكان في السابق تعرض جميع الدعاوى عليه ليعد تقريراً بها الا انه ومنذ عام ٢٠١٢ صار للمحكمة ان تمتنع عن عرض بعض الدعاوى عليه محددة على سبيل الحصر وهي تلك الدعاوى التي تقتضي السرعة في نظرها، او تلك التي استقر الرأي بشأنها وان رأي المقرر العام فيها لن يأتي بجديد، والدعاوى التي لا تتضمن مسائل قانونية هامة[١]، يتضح من ذلك ان من يقوم بدور الادعاء العام في فرنسا هو المقرر العام وانه يختلف عن المقرر.

ويفصل كذلك مجلس الدولة المصري بين مرحلتي تحضير الدعوى الادارية والمرافعة فيها، فيقع على عاتق النيابة الادارية عملية تحضير الدعوى الادارية التأديبية اذا ما قامت هي بالتحقيق فيها او احيلت لها من الجهات المختصة، ففي هذه الحالة نكون امام ملف

(١) د. محمد محمود شوقي، د. سامي سراج الدين، محمود محمد قناوي، عبد الله يس تاج الدين، عبد المحسن احمد شيحة، احمد عمر سالم، محمد صلاح عبد المبدي، محمد رفاي، محمد ايمن منسي، محمد الحديدي، فؤاد حلمي الثاني، محمد ايهاب مختار، كريم يحيى الصاوي، خاد دغيم، عمرو عبد الحليم، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الطبعة الثانية، مجموعة قرارات لمجلس الدولة الفرنسي مترجمة من قبل قضاة من مجلس الدولة المصري ٢٠١٨، ص٣٩١-ص٣٩٢.

تحقيقي كامل كانت قد اجرته النيابة الادارية مع الموظف كما هو الحال في وضع النيابة العامة حيال التحقيق في الجرائم الجنائية، فتقوم بتحضير الدعوى التأديبية من تحقيق وتدوين اقوال وسماع شهود واجراء تفتيش والاستعانة بخبرة، ورغم ان للنيابة الادارية صلاحية التوصية بفرض عقوبات معينة الا ان السلطات التأديبية قد تكون محددة بفرض انواع معينة من العقوبات الامر الذي يدفع النيابة الادارية بإحالة ملف القضية الى المحكمة التأديبية لتفرض العقوبة المناسبة لأنها مخولة بفرض جميع العقوبات الادارية، كما قد ترى النيابة الادارية ان احالة الدعوى الى المحكمة التأديبية لها ما يبرره، كما قد تحيل الدعوى الى المحكمة التأديبية بناء على طلب الجهة الادارية التي يتبعها الموظف او بطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات(١).

اما الدعوى الادارية غير التأديبية، فبعد ان تودع عريضة الدعوى الى سكرتارية المحكمة او قلمها، يتوجب على قلم المحكمة تسليم ملف الدعوى بالكامل الى مفوض الدولة المختص في المحكمة(٢).

وبعد ذلك تبدأ اجراءات التقاضي وانعقاد الخصومة وتبادل الادلة والوثائق والمستندات، واجراء التحقيق من تدوين اقوال الاطراف والشهود اجراءات الكشف والاستعانة بخبراء وصولا الى نهاية التحقيقات وتهيئة الدعوى للحكم، تعرض على رئيس المحكمة بواسطة هيئة مفوضي الدولة من اجل تحديد جلسة للحكم(٣).

فتحضير الدعوى يكون من اختصاص هيئة مفوضي الدولة، حيث يقوم مفوض الدولة الذي تحال اليه القضية بمهمة التحقيق فيها بعد ان ترسل اليه فيقع على عاتقه اجراء التحقيق فيها واعداد تقرير بشأنها، حيث أعطاه القانون صلاحية منح اجل للخصوم لغرض

(١) ينظر المواد (٨٠–٨٢، ٨٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة المعدل النافذ؛ المواد (١٢، ١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإنشاء النيابة الادارية المعدل النافذ.

(٢) ينظر المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ المادة (١٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل النافذ؛ المادة (٦) من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم هيئة قضايا الدولة.

(٣) ينظر المادة (٢٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

الرد على اجابات الادارة، ويعد رئيسا للجلسة وله ما لرئيس الجلسة في قانون المرافعات المدنية والتجارية من ضبط للجلسة واخراج من يخل بنظامها وحبس او تغريم من يتمادى في اخلاله بنظام الجلسة، وللمفوض كذلك مخاطبة الجهات الادارية للاستفسار وطلب اية اوليات او وثائق او مستندات، ويكون التعامل مع الجهات الادارية عن طريق هيئة ادارة قضايا الدولة التي تقوم هي بالاتصال بالجهات الادارية لتزويد مفوض الدولة بما يطلبه من اوليات و وثائق ومستندات وايضاحات، وللمفوض ايضا ان يستدعي اطراف الدعوى وان يستفسر منهم ويناقشهم بكافة الادلة المطروحة في الدعوى وله استدعاء الشهود ويكون في هذه الحالة بمثابة المحكمة في ما يخص التعامل مع الشهود، كما يستطيع الانتقال الى اية جهة يرى ضرورة الانتقال اليها لإنجاز التحقيق وللكشف والمعاينة والاطلاع على اية مستندات او وثائق، وكذلك من صلاحياته ان يكلف الاطراف بإبراز اية وثائق او مستندات يحوزونها يراها تفيد في اظهار الحقيقية، كما يحق له ان يوقع غرامة على المدعى عليه، الذي غالبا ما تكون الادارة، عند تكرار تأجيل الجلسات لذات السبب وتؤول هذه الغرامة اما للخزينة العامة او للخصم او من يتضرر من هذا التأجيل، ويمكن تكرار الغرامة، ويستطيع ادخال شخص ثالث في الدعوى حتى ولو من تلقاء نفسه، وله ايضا اتخاذ اي اجراء يؤدي الى اظهار الحقيقة فيمكنه استكتاب الاطراف عند انكار التوقيع، ويمكن للمفوض ان يستعلم هاتفيا من ذوي الشأن كما يمكن له ذلك بصورة تحريرية[1].

وبعد انتهائه من هذه الاجراءات يعمل على ختام التحضير ويبدأ بإعداد تقرير كامل وواف عن الدعوى متضمنا رقم الدعوى والسنة القضائية الخاصة بها وملخصا عن وقائع الدعوى والمسائل التي تعرضت لها والوقائع التي تضمنتها وطلبات المتداعين، ومصدر الدعوى فيما اذا كانت محالة من جهة اخرى ام مقامة امام المحكمة مباشرة، ويشرح الاجراءات التي اتخذها وطلبات التدخل فيها ان كانت هناك طلبات تدخل، والتكييف القانوني الذي يراه مطابقا لوقائع الدعوى مسببا ذلك ومسندا له بالمواد القانونية وما تم تبنيه من مبادئ قانونية من قبل المحكمة الادارية العليا او قسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وآراء الفقه القانوني وشراح القانون، وان لم يجد فان دوره يبرز هنا في ابتكار الحلول

(١) ينظر المادة (١٠٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل النافذ؛ المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مصدر سابق، ص٣٧٥-ص٣٧٩.

ضمن المبادئ العامة للقانون والقواعد العامة للعدالة في المجال الاداري، وينجز التقرير بهذا الوصف بعد نهاية تحضير الدعوى يودع الى قلم المحكمة ثم يقوم المفوض بعرض الدعوى على رئيس المحكمة خلال ثلاثة ايام من تاريخ ايداع التقرير لدى قلم المحكمة لتحديد موعد لجلسة المحاكمة(١).

ويعتبر تقرير المفوض ذو صفة استشارية اي انه غير ملزم للمحكمة، ويستطيع اطراف الدعوى الاطلاع عليه واخذ صورة عنه على نفقتهم وفقاً لما نصت عليه المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ، ولا يوجد ما يمنع من تلاوة التقرير شفاها اثناء جلسة المحاكمة، الا ان المفوض لا يملك استحصال بيانات او وثائق من دائرة الضرائب الخاصة ببعض المكلفين الا بموافقتهم(٢).

يتبين لنا ان مفوض الدولة هو من يقوم بتحضير الدعوى الادارية غير التأديبية وتهيئتها والتحقيق فيها واجراء كافة الامور التي تتعلق بها بالتعاون مع هيئة ادارة قضايا الدولة، وبذلك فان مفوض الدولة وهيئة ادارة قضايا الدولة تحل محل النيابة الادارية في مهمة الادعاء العام ولان نظام الادعاء العام في مصر يأخذ بالنظام المختلط مع الاقتراب من نظام التنقيب والتحري الذي يفتقر فيه الى قاضي تحقيق نراه يجعل سلطة التحقيق لذات الجهة التي تمارس الاتهام وهي النيابة العامة في الدعوى العامة، والنيابة الادارية في الدعوى التأديبية والطعون التأديبية، وهيئة مفوضي الدولة في الدعوى الادارية.

---

(١) ينظر المواد (٢٧، ٢٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ د. محمد جابر عبد العليم، مفوض الدولة في القضاء الاداري، (دار الكتب القانونية، مصر| ٢٠٠٧)، ص٣٦٦–ص٣٦٨؛ ابراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الادارية، (دار الكتب القانونية، مصر| ٢٠٠٧)، ص٣٤٨–ص٣٥٠.

(٢) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، مبدأ المواجهة في الاجراءات الادارية القضائية في قضاء مجلسي الدولة الفرنسي والمصري، (دار النهضة العربية، القاهرة | ٢٠٠٧)، ص٨٥–ص٨٧؛ د. محمد ماهر ابو العينين، الدفوع الادارية الموضوعية امام القضاء الاداري، الكتاب الثالث، الطبعة الاولى، (المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة| ٢٠١٣)، ص٦٦٦.

ويتأثر تحضير الدعوى في مصر بنظام النيابة العامة المتبع فيها الذي تقوم بموجبه بالتحقيق في الدعوى العامة ثم تحيلها الى المحكمة المختصة، وكذلك الحال بالنسبة للدعوى الادارية فيما يخص هيئة مفوضي الدولة والنيابة الادارية.

اما في العراق فان قسمي ادارة محكمتي قضاء الموظفين والقضاء الاداري يقومان بتنفيذ قرارات المحكمة بتبليغ الجهات ذات العلاقة والاطراف بتنظيم كتب ومراسلات التبليغ وارسالها اليهم، وتنظيم المرافعات وضبط الجلسات، وتتولى المحكمة من خلال رئيسها التحضير للقضية بإصدار القرارات اللازمة من استدعاء او طلب خبراء او اجراء كشف او تدوين اقوال، اي ان العمل يجري بان تصدر المحكمة القرار ويقوم قسم الادارة بالتنفيذ، ولكن يتم التوقيع على جميع المخاطبات من قبل رئيس المحكمة، وخلال تلك المرحلة فان الادعاء العام لا دور له وان كان يحضر الجلسات الا انه لا يمكنه ان يبدي طلبا او رأيا خلال عملية التحقيق والتحضير للدعوى اذ ان قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ وكذلك قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ وتعليمات تشكيلات مجلس الدولة ومهامها رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ لم تتضمن نصاً يتيح للادعاء العام القيام بأي شيء من ذلك(١).

وتتبع المحكمة في اجراءاتها قانون اصول المحاكمات الجزائية فيما يخص الدعوى الخاصة بنظر الطعون الموجهة الى العقوبات الانضباطية وقانون المرافعات لمدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ، وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ، فيما يتعلق بالدعاوى الاخرى، ويتم اعلام الادعاء العام بالدعوى الادارية بإحالة القضية اليه بقرار من قبل رئيس المحكمة بعد انتهاء اجراءات التحقيق حيث تحال اليه كاملة مع مستنداتها وادلتها(٢).

(١) ينظر المادة (١/سابعا، ٨/اولا) من تعليمات تشكيلات مجلس الدولة ومهامها رقم ١ لسنة ٢٠٢٠.

(٢) ينظر المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ النافذ؛ المادة (١١) من قانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ المعدل النافذ؛ المادة (١٥/خامسا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ؛ المادة (٥/خامسا) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ؛ المادة (١٥٥) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

يتضح ان مجلس الدولة العراقي لا يفصل بين تحضير الدعوى والمرافعة فيها، فإجراءات تحضير الدعوى والتحقيق فيها يقع على عاتق محكمة القضاء الاداري ولا علاقة للادعاء العام بها، فليس له مخاطبة الدوائر ولا مناقشة الاطراف اذ ان طلباته تكون عن طريق المحكمة ومن خلال مطالعته التي يقدمها في الدعوى والتي يعدها بعد ان تكون الدعوى وصلت الى مراحل متقدمة، وشارفت على الانتهاء.

حيث يقوم الادعاء العام بعد احالة الدعوى اليه بدراستها و تدقيق اجراءاتها وموضوعها، وله في هذه الحالة مطلق الحرية في ابداء رأيه ويكون ذلك عن طريق تنظيم مطالعة من قبله بالدعوى، حيث له في هذه الحالة ان يعيد الدعوى الى المحكمة طلبا منها اكمال نواقص في الدعوى وتسمى مطالعته في هذه الحالة بالمطالعة الابتدائية، اي ان الدعوى ستعود اليه مجددا لأنها غير مكتملة وان على المحكمة اكمالها، ويمكن ان يضمن هذه المطالعة اي طلبات يريدها، فقد يجد ان الافادات غير وافية او ان هناك مواضيع لم يتم التطرق لها او ان هناك نقصا في الوثائق اللازمة لاستظهار الحق، اما اذا رأى بان الدعوى مكتملة فانه في هذه الحالة ينظم مطالعة نهائية متضمنة رأيه بتأييد القرار موضوع الطعن او الطلب بإلغائه او التوصية بتعديله ان كانت العقوبة غير متناسبة، ويكون شكل هذه المطالعة صادرة عن نيابة الادعاء العام امام محكمة القضاء الاداري ومحكة قضاء الموظفين وموجهة الى رئيس واعضاء المحكمة ومتضمنة رقم الدعوى وتاريخ اعداد المطالعة واسماء المعترض والمعترض عليه مع موضوع الدعوى(١).

وتكون مطالعته سرية كما بقية اجراءات الدعوى الادارية من هذا النوع، فلا يتمكن الاطراف من الاطلاع عليها او معرفة اي شيء عنها ولكن قد تشير المحكمة اليها في صلب الحكم مع ملخص ما تضمنته فقد جاء في حكم لمحكمة قضاء الموظفين ما نصه "...وبعد الاطلاع على مطالعة نائب المدعي العام المؤرخة ٢٠١٩/٢/٢١ التي طلب فيها تخفيض العقوبة

(١) نماذج من مطالعات المدعي العام امام محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين في الدعاوى بالأرقام ٢٨٥/ج/٢٠١٢١ المؤرخة ٢٠١٢/٩/٢٠، ٣٧٣/ج/٢٠٢٠ المؤرخة ٢٠٢١/٤/٦، غير منشورة؛ قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٧١٠/٢٠١٩ المؤرخ ٢٠١٩/٣/١٤ في الدعوى رقم ٦٧/ج/٢٠١٩، غير منشور.

المفروضة بحق المعترض الى (لفت نظر)... " وكانت العقوبة المعترض عليها في هذا الحكم هي الانذار[١].

وتعد مطالعات المدعي العام غير ملزمة للمحكمة فلها ان تأخذ بها او ان تهملها، ولكن الواقع يكشف عن تقيد المحكمة بطلبات ومطالعات الادعاء العام والاخذ بها اذ لم يصدف ان تجاهلت المحكمة مطالعة للادعاء العام، ولا يمثل في مطالعته الا ما يراه موافقا للقانون فقد يطلب تخفيف العقوبة او الغائها فقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظفين اشارت فيه الى ملخص لمطالعة المدعي العام حيث ورد فيه "...ومن سير المحاكمة السرية الوجاهية الجارية والاستماع لأقوالهما –اطراف الدعوى– وتبادل اللوائح بين الطرفين وتقديم المدعي العام مطالعته المؤرخة في ٢٠١٩/٣/١٢ التي طلب فيها الغاء العقوبة بحق المعترض لعدم ذكر السبب في الامر الصادر في فرض العقوبة ..." وقد استجابت المحكمة لهذه المطالعة فجاء في القرار "...لاحظت المحكمة ان الامر الصادر بفرض العقوبة بحق المعترض قد خلا من الاسباب الموضوعية لفرض العقوبة .... وحيث ان العقوبة قد جاءت خلافا لما تقدم وخلت من بيان الاسباب الموضوعية لفرض العقوبة الانضباطية لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم بإلغاء الكتاب المرقم (١٨٠٧٦) في ٢٠١٨/١٢/٢٠ المتضمن معاقبة المعترض (...) بعقوبة (لفت النظر) لمخالفته لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١..."[٢]، بينما جاء في حكم آخر للمحكمة لم تلتزم فيه بطلب المدعي العام في مطالعته المقدمة اليها التي طلب فيها تخفيض العقوبة بينما قامت المحكمة بإلغائها[٣].

وبهذا فإننا نلاحظ تشابها بين المقرر العام في فرنسا والمدعي العام امام محكمة قضاء الموظفين في العراق، اذ انهما يعلمان بالدعوى عن طريق احالتها اليهما من المحكمة بعد اجراءات التحقيق فيها واكمالها، ولا نجد لهم دورا في عملية التحقيق على العكس من النيابة

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٧١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٤ في الدعوى المرقمة ٦٧/ج/٢٠١٩، غير منشور.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٢٠١٩/١٠٦٣ المؤرخ ٢٠١٩/٣/٢٧ في الدعوى المرقمة ٨٥/ج/٢٠١٩، غير منشور.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٢٠١٩/٧١٠ المؤرخ ٢٠١٩/٣/١٤ في الدعوى رقم ٦٧/ج/٢٠١٩، غير منشور، سبق الاشارة اليه.

الادارية في مصر، فان اي طلب يريده المدعي العام في العراق يجب ان يطلبه عن طريق المحكمة وبمطالعة، فليس له مخاطبة الدوائر وتجميع ادلة الاثبات او الاشراف على التحقيق.

ويجد الباحث ان من الضروري ان يكون للادعاء العام دور في عملية تحضير الدعوى وفصل مرحلة التحضير عن مرحلة المرافعة وذلك بإشرافه على هذه العملية لتعزيز دوره في مراقبة المشروعية والاطلاع على عمل جهات الادارة وتمكينه من تجميع بيانات عن مخالفات الادارة والدعاوى التي تخسرها نتيجة قرارات خاطئة.

ثانياً: دور الادعاء العام في جلسات المرافعة

ان دور الادعاء العام في اجراءات التقاضي الاداري في فرنسا يأتي بعد استكمال التحقيقات وقبل جلسة النطق بالحكم، فهو لا يشارك في التحقيق كما انه ليس له الطعن في الاحكام اذا ما اغفل رأيه، ولكن مرور الدعوى الادارية اليه تعد ركنا من اركان الحكم فيها، وهو غير محدد بمهلة معينة لتقديم تقريره، حيث يتلو القاضي المقرر تقريره، ثم يسمح للخصوم بإبداء طلباتهم شفاها والتي عادة ما تكون تكراراً لما سبق لهم وان طالبوا به في ثنايا الدعوى ثم يأتي دور المقرر العام الذي يقوم بتلاوة تقريره شفاها في جلسة الحكم، ويكون آخر المتكلمين، حيث تأثر هذا النظام بنظام النيابة العامة في فرنسا في كونهم يكونون آخر من يتكلم في القضية، فيكون تقرير المقرر العام كمشروع للحكم الذي سيصدر في الدعوى وغالبا ما تتبنى المحكمة مشروع الحكم المعد من قبل المقرر العام، ولكن المحكمة غير ملزمة بالأخذ برأيه فيعتبر معينا للمحكمة اذ انه يستند في رأيه، اضافة الى القانون، الى ما سبق للمحكمة من تبني مبادئ معينة فيدعو للأخذ بها او للعدول عنها، وكثيرا ما كانت تقارير المفوضين منبعاً لمبادئ القانون الاداري[1].

ويقدم المقرر العام تقريره ويتلوه اثناء جلسة المحاكمة ويكون واقفا كما يفعل اعضاء النيابة العامة في الدعوى العامة، وبذلك يصدر الحكم بعد مداولة للمحكمة، وليس من شروط

(١) سهيلة بوخميس، الاطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، (مجلة التواصل في الاقتصاد والادارة والقانون، جامعة ناجي مختار، عنابة، العدد:٣، المجلد:٢٠| سبتمبر ٢٠١٤، ص٢٠٦–ص٢٠٧؛ د. ملاوي ابراهيم، الدور القضائي لمحافظ الدولة، (مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول| ماي، ٢٠١٩) ص١٤٤، ص١٤٧.

جلسة النطق بالحكم حضور المقرر العام، ويمنع وجود شقيقين في مجلس الدولة في نظر الدعوى حتى لو كان احدهم المقرر العام[١].

اما في مصر فالمحكمة التأديبية بعد ان تتخذ الاجراءات التي يعينها القانون عند وصول الدعوى اليها، تبدأ بنظر الدعوى بحضور عضو النيابة الادارية، والمحكمة غير مقيدة بلائحة الاتهام المعدة من قبل النيابة الادارية بل تقضي وفق قناعاتها بل ولها ان تحيل الدعوى الى النيابة العامة ان رأت ان موضوعها فيه جانب جنائي، ولها كذلك ان تفصل حتى في تلك المسائل التي لم يتضمنها قرار الاحالة والتي تكتشف خلال المحاكمة، فلها التصدي لذلك حتى دون طلب من النيابة الادارية[٢]. وبعد انتهاء اجراءات المحاكمة تصدر المحكمة التأديبية قرارها ببراءة المتهم تأديبيا او توجيه احدى العقوبات الادارية اليه[٣].

اما في المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري بصفتها محكمة اول درجة، فان تشكيل المحكمة في المرافعة، بعد تحضيرها من قبل المفوض، يجب ان يحضره مفوض الدولة ولا يشترط ان يكون مفوض الدولة هو ذاته الذي حقق في الدعوى او الذي اعد التقرير وهذا تفسير لوحدة الادعاء العام التي تعني انه يمكن ان يكمل احد المفوضين ما بدأه غيره من زملائه، على عكس العمل بالنسبة للقضاة اذ يبطل الحكم الذي يشارك فيه قاض لم يستمع للمرافعة او يشارك فيها، وخلال الجلسة يستطيع مفوض الدولة ان يتقدم باي طلب يراه بمعزل عن التقرير الذي سبق اعداده من قبلهم، كما ان المحكمة غير ملزمة بإعادة التقرير الى المفوض لإكماله او تعديله اذا ما اعتراه نقص او غموض، ولكن للقاضي ان يستفهم من مفوض الدولة ما يشاء، كما يمكن للمحكمة ان تطلب من المفوض اجراء تحقيق بموضوع معين في الجلسة، وبعد ان تستكمل المحكمة اجراءاتها وتحقيقاتها تعمل على ختام المرافعة و تعكف على مداولة بين

---

(١) عادل عبد الباقي، تقرير في شأن تنظيم مجلس الدولة وجهات القضاء الاداري في فرنسا، (مجلة مجلس الدولة، المكتب الفني لمجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر| ١٩٦٢)، ص٤٦٠-ص٤٦١.

(٢) ينظر المواد (٣٤-٣٦، ٣٩-٤٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٣) ينظر المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ المعدل؛ المادة (٣١) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإنشاء وتنظيم النيابة الادارية المعدل النافذ؛ ابراهيم سيد احمد، شريف احمد الطباخ، مصدر سابق، ص٦٤٣.

اعضائها بصورة سرية تمهيدا لإصدار الحكم، على عكس المرافعة التي تكون علنية، ويمكن للمحكمة ان تستطلع رأي مفوض الدولة في المداولة وان لم يشترك فيها، وبعد المداولة يصدر الحكم بنفس الجلسة او في وقت لاحق[١].

وخلال تلك الاجراءات جميعها تكون هيئة ادارة قضايا الدولة حاضرة بصفتها نائبًا عن الادارة، اي ليست بصفتها وكيلة عن الادارة وانما نائبا عن المجتمع المصري في وظيفة الدفاع امام القضاء، فهي نيابة قانونية مصدرها القانون فلا يمكن ان تنتقص، والانطباع المأخوذ عنها بانها تعد خصما شريفا يعود لها مسألة تقدير تدخل الدولة من عدمه في المنازعات القضائية، فنطقها الحق و ووقوفها الى جانبه دوما سواء كان مع الادارة ام ضدها، فتمثل هيئة ادارة قضايا الدولة محل تبليغ العرائض والاحكام والطعون في الدعاوى التي تقام على الدولة او من قبلها، فتقوم بالاتصال بها وجمع الادلة والمستندات والوثائق والتقارير من خلال المخاطبات كما تقدم هذه الدوائر القانونية الى هيئة قضايا الدولة مطالعة تفصيلية بموضوع الدعوى بعد ورود عريضة الدعوى اليها من هيئة ادارة قضايا الدولة ويحضر عضو هيئة ادارة قضايا الدولة امام المحاكم الادارية بصفته نائبا عن الادارة سواء كانت مدعية او مدعى عليها، فيحضر عملية التحضير والمرافعة، ويعمل على التواصل المستمر مع الادارة لموافاتها بكل قرار او حكم او دفع لتمده هي الاخرى بردودها على ذلك[٢].

---

(١) ينظر المواد (٣١–٣٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مصدر سابق، ص٣٨٥؛ د. اسماعيل ابراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوى الادارية، (دار الفكر الجامعي، الاسكندرية| ٢٠١٣)، ص٧٤، ص١٢٦–ص١٣١؛ احمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، نظام مفوضي الدولة في مصر، (مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر| ١٩٦٢)، ص٢٦٤.

(٢) محمود فكري السيد بيومي، هيئة قضايا الدولة وحقيقة دورها بين الهيئات القضائية في النظام القضائي المصري، (مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، السنة الثانية والاربعون، رقم العدد:١٦٧| يوليو–سبتمبر١٩٩٨)، ص٢٨–ص٣١؛ ورقة عمل هيئة قضايا الدولة التي قدت الى مؤتمر رؤساء ادارات وهيئات قضايا الدولة في الدول العربية الحادي عشر تحت رعاية مجلس وزراء العدل العرب، جامعة الدول العربية، بيروت خلال الفترة ٣–٢٠١٥/٨/٥، (مجلة هيئة قضايا الدولة العدد الثالث، السنة التاسعة والخمسون، رقم العدد:٢٣٥| يوليو–سبتمبر٢٠١٥)،ص١٢؛ عبد الجليل بدوي، هيئة=

الا ان الباحث يجد في هيئة ادارة قضايا الدولة حلقة زائدة اذ يؤدي وجودها الى وجود مرحلة يمكن اختصارها بممثل الادارة القانوني كما ان ذلك اوفى اذ ان الممثل القانوني ادرى في شؤون دائرته من عضو ادارة قضايا الدولة، ويمكن ان تضاف ادارة قضايا الدولة الى هيئة مفوضي الدولة لتكوين جهاز واحد وباختصاصات اكبر ليصبح ادعاء عاما واضحا ومتناسقا ومختصراً للإجراءات.

اما في العراق فان عملية تحضير الدعوى تختلط بالمرافعات الخاصة بها كما سبق القول، اذ تقوم المحكمة بالعمليتين سوياً بوقتٍ واحد، ويكون الادعاء العام حاضراً الا ان حضور الادعاء العام يكون بمطالعته وليس بشخصه في الجلسات وان كان يحضر الا ان المطالعة هي بطاقة حضوره في الدعوى.

وان على الادعاء العام متابعة الدعاوى التي يحركها هو او يقبلها ، اما حضوره في الدعوى الادارية وطريقة متابعته للدعاوى التي يحركها ويقبلها فيكون من خلال احالة الدعوى اليه بعد ان تقوم المحكمة بتحضيرها حيث يقدم بها مطالعة مشتملة على وقائع الدعوى، وليس لمطالعته صفة الزامية على المحكمة، اذ قد تعارض المحكمة ما يطلبه الادعاء العام، فقد طعن الادعاء العام في حكم لمحكمة القضاء الاداري لعدم رضاه على صيغة قرار معين في كونه صادر باسم الشعب وحيث رأى ان القضاة في محكمة القضاء الاداري ليسوا كقضاة القضاء العادي فانكر عليهم اصدار قرارات باسم الشعب، الا ان المحكمة اصرت على ذلك واصدرت قرارها باسم الشعب الامر الذي دفعه الى الطعن بهذا القرار امام المحكمة الاتحادية العليا والتي ردت طعنه وصدقت قرار المحكمة[1].

كما تعد مطالعته سرية ايضا، وهذا ما يفسر خلو الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري من الاشارة الى المطالعة الا في حالة الطعن من قبله فإنها تشير الى طلبه للنقض فقط دون الولوج في الاسباب، ولكن تشير بعض الاحكام الى ان المرافعة كانت بحضور الادعاء العام

=قضايا الدولة واختصاصها والتنسيق بينها وبين الادارات القانونية ورفع الدعاوى وتتابع سيرها، (مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الاول، السنة الرابعة والثلاثون| يناير–مارس، ١٩٩٠)، ص٥١–ص٥٥.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد: ٣٤/اتحادية/تمييز/٢٠١٢ المؤرخ ٢٠١٢/٣/٨، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا
34_fed_app_2012.pdf (iraqfsc.iq) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٨.

اذ ترد عبارة "... دعت المحكمة طرفي الدعوى فحضرا ومن سير المرافعة الحضورية العلنية وبحضور نائب المدعي العام والاطلاع على المستندات المبرزة في الدعوى ..."[١].

المبحث الثاني

دور الادعاء العام امام محاكم الدرجة الثانية والثالثة في القضاء الاداري

بعد ان تنتهي الدعوى في محكمتها التي اقيمت امامها اول مرة، نكون امام حكم قضائي بات، وبذلك فان الدعوى الادارية تكون قد انتهت، الا ان القضاء الاداري تأثر بمبدأ مهم من مبادئ القضاء العادي، بحسبانه قضاء كما القضاء العادي، وهذا المبدأ هو مبدأ التقاضي على درجتين او اكثر.

فيمثل التقاضي على درجتين او اكثر مبدأً اساسياً من مبادئ التقاضي بشكلٍ عام، ، اذ يكون بموجبه من حق اطراف الخصومة واي متضرر ان يُنظر في الدعوى مرتين، مرة امام القاضي المختص ومرة اخرى امام قاض رقيب على هذا القاضي المختص، والحكمة من ذلك تعزيز ضمانات التقاضي لدعم فعالية وكفاءة القضاء والحرص على تحقيق العدالة، فالقاضي في النهاية بشر يخطئ ويصيب، وقد يفوته فهم لواقعة معينة تؤثر في الحكم لسبب ما كضغط العمل او عدم تركيز، فيكون للمتضرر من ذلك طرح النزاع ثانية امام محكمة اعلى من المحكمة الاولى، لتدارك ما يكون قد فات القاضي الاول، وتسمى هذه العملية بالاستئناف[٢].وعند نظر الدعوى مرة اخرى بعد الاستئناف فان هذه العملية تسمى النقض او التمييز.

ولبحث دور الادعاء العام في محاكم درجات التقاضي الثانية والثالثة فسنقسم هذا المطلب الى مطلبين نخصص الاول منها لدور الادعاء العام في الدعوى الادارية امام محاكم

(١) قرار محكمة القضاء الاداري رقم ٢٠٢١/٣٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٢/٧ في الدعوى المرقمة ٢٩١٩/ق/٢٠٢٠، غير منشور؛ القرار رقم ٢٠١٩/٢٥٦٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٨/١ في الدعوى المرقمة ٣٦٣٩/ق/٢٠١٩، غير منشور.

(٢) د. احمد عوض هندي، مبدأ التقاضي على درجتين–حدوده وتطبيقاته في القانون المصري والقانون الفرنسي، (مكتبة ومطبعة الاشعاع الفنية، الإسكندرية| ١٩٩٢)، ص٣–ص٤.

الدرجة الثانية ونخصص الثاني لدور الادعاء العام في الدعوى الادارية امام محاكم الدرجة الثالثة.

المطلب الاول

دور الادعاء العام في الدعوى الادارية التي تنظرها محاكم الدرجة الثانية الادارية

تجعل كل من فرنسا ومصر لبعض الدعاوى الادارية درجة ثانية من درجات التقاضي وذلك بالطعن عن طريق الاستئناف، حيث يشكل مجلس الدولة الفرنسي محكمة استئناف لدعاوى محددة كدعاوى الانتخابات البلدية والكانتونية، ويوجد محاكم استئناف ادارية، وعددها ثمان محاكم في فرنسا(١).

وتتكون محاكم الاستئناف الادارية من دوائر عدة، وتكون محكمة الاستئناف الادارية برئاسة قاضي بدرجة مستشار، يعين بمرسوم بناء على اقتراح من قبل نائب رئيس المجلس على ان لا تزيد فترة تكليفه على سبع سنوات، وتتشكل هيئة الحكم فيها من ثلاثة، رئيس ومستشار اول ومستشار، ويعين اعضاؤها من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة(٢).

وتتشكل كل دائرة من دوائر محاكم الاستئناف الادارية من رئيس واربعة مستشارين، و بالإمكان ان يتبوأ رئيس المحكمة رئاسة احدى الدوائر، كما ان الدائرة قد تتشكل بصورة هيئة عامة وتتألف في هذه الحالة من رئيس وسبعة اعضاء من ضمنهم رؤساء الدوائر والمستشارين، ويكون المقرر العام امام هذه المحاكم عضوٌ في كل دائرة. اما تشكيل مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف فيتولاه قسم التقاضي فيه والذي يتكون من عشرة دوائر، يرأس القسم عضو بدرجة مستشار ويساعده في ذلك اثنان كل منهم بدرجة مستشار، وكل

(١) الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي (conseil-etat.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٩.

(٢) ينظر المواد (L221-3، L222-3، L222-4، L231-2، L233-2) من قانون القضاء الاداري الفرنسي المعدل النافذ.

دائرة تتكون من ثلاثة، رئيس وعضوين جميعهم بدرجة مستشار، اضافة الى اثني عشر مقررا بدرجات مختلفة يقومون بتحضير الدعاوى، ويضاف اليهم مقرر عام [١].

اذاً نلاحظ وجود المقرر العام في فرنسا ضمن تشكيلة المحاكم الادارية الاستئنافية وقسم التقاضي في مجلس الدولة الذي يتولى النظر استئنافاً في بعض الطعون، الا ان المقرر العام في هذه الدرجة من التقاضي ليس له ان يطعن في الاحكام التي تقدم للاستئناف، حيث يقصر مجلس الدولة الفرنسي تقديم الطعن في الاحكام على ذوي الشأن في الدعوى فقط، وبذلك فان لا دور للمقرر العام في تقديم الطعن امام القسم القضائي للمجلس او محاكم الاستئناف الادارية، حتى وان صدر الحكم خلافا للتقرير الذي يقدمه في القضايا، وان كان ذلك نادراً، الا انه لا مانع قانوناً من ان يصدر القرار خلافاً لما ورد في تقرير المقرر العام[٢].

ويجد الباحث ان غل يد المقرر العام من الطعن في الاحكام الصادرة من محاكم القضاء الاداري موقف غير سديد، ذلك ان المقرر اذ يمثل القانون فانه عندما يقدم تقريره المتضمن رأيه القانوني، لابد من السماح له بالطعن في الاحكام التي يراها مخالفة للقانون وذلك للدفاع عن القانون ذاته واعطاءه فرصة لتدارك ما يكون قد اعترى تقريره من نقص او غموض او انتباهه الى مسألة في وقت متأخر بعد صدور الحكم، كما ان تخويله حق الطعن في الاحكام ليس فيه ثمة ضرر يخشى منه.

اما في مصر فان محكمة القضاء الاداري تمثل محكمة استئناف لبعض الدعاوى وقد سبق بيان تشكيل هذه المحكمة سابقاً، اذ تكون هيئة مفوضي الدولة من ضمن تشكيلها بعضو لا تقل درجته عن مستشار مساعد، وتمثل هيئة ادارة قضايا الدولة امامها نائبة عن الدولة، وبذلك نلحظ حضوراً للادعاء العام فيها من خلال هاتين الجهتين.

فقد جعل قانون هيئة ادارة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ لهذه الهيئة دور بالطعن في احكام المحاكم على اختلاف انواعها ومنها المختصة بالدعوى الادارية، اذ يتعين على الادارة ان ارادت الطعن ان تمارسه عن طريق هذه الهيئة وبموافقتها، اذ انها ان لم توافق

---

(١) جورج ڤوديل، بيار دڤولڤيه، القانون الاداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، (المؤسسة الجامعية للدراسات و للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى| ١٤٢٩هـ–٢٠٠٨م)، بيروت، ص٥٨، ص٦٦؛ الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي: (conseil-etat.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٢٩.

(٢) د. ملاوي ابراهيم، مصدر سابق، ص١٤٧.

يجب على الادارة ان تحترم رأيها في ذلك، وان اصرت فعليها استحصال قرار مسبب من الوزير المختص[١].

وتمارس هيئة مفوضي الدولة اختصاصاتها في هذه الدرجة من التقاضي بتحضير الدعوى وحضور جلسات المرافعة.

اما في العراق فان هذه الدرجة من درجات التقاضي غير موجودة اذ ان الطعن في احكام محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري يكون بطريق التمييز مباشرة امام المحكمة الادارية العليا، والتي سنبحث دور الادعاء العام فيها في الفرع اللاحق.

ويجد الباحث ان انعدام هذه الدرجة من درجات التقاضي في محاكم مجلس الدولة العراقي يعد قصورا في قضاء مجلس الدولة، ذلك ان بعض الاحكام القضائية تكون جديرة بإعادة النظر فيها بطريق الاستئناف ولاسيما المهمة منها، فنأمل من المشرع العراقي تلافي هذا النقص وتداركه بتعديل قانون مجلس الدولة بما يكفل استيعاب هذه الدرجة من درجات التقاضي وانشاء محكمة مختصة لها لما لذلك من اهمية لبعض الاحكام واهتداءً بما تأخذ فيه كل من فرنسا ومصر.

المطلب الثاني

دور الادعاء العام في الدعوى الادارية التي تنظرها المحاكم من الدرجة الثالثة

نقصد بالدرجة الثالثة، الدرجة الاخيرة من درجات التقاضي، فحيث يكون درجة ثالثة لبعض الاحكام فانه قد يكون ثانية لبعضها الاخر كما ان بعض الدول لا تأخذ بالدرجة الثانية التي مرّ ذكرها بل تختزلها بالدرجة الاخيرة مباشرة كما هو عليه الحال في العراق.

ويفصل قسم التقاضي في مجلس الدولة الفرنسي بصفته محكمة تمييز في الطعون ضمن هذه الدرجة من التقاضي، اما في مصر والعراق فان المحكمة الادارية العليا هي من يقوم بهذه المهمة، ويحظى الادعاء العام في هذه المحكمة بدور هام سواء من حيث التشكيل او

(١) ينظر المواد (٦، ٧) من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ الخاص بتنظيم عمل هيئة ادارة قضايا الدولة المعدل النافذ؛ ورقة عمل هيئة قضايا الدولة التي قدت الى مؤتمر رؤساء ادارات وهيئات قضايا الدولة في الدول العربية الحادي عشر تحت رعاية مجلس وزراء العدل العرب، مصدر سابق، ص١٦.

من حيث المشاركة في الاجراءات او حتى لو اقتصر الامر على امكانية مباشرة الدعوى امامها، لذا وللإحاطة بدور الادعاء العام في هذه المحكمة سنقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين، نخصص الاول منها للبحث في كيفية تشكيل المحكمة الادارية العليا ومكان الادعاء العام من ذلك، اما الفرع الثاني فسنبحث فيه اجراءات هذه المحكمة ودور الادعاء العام في هذه الاجراءات.

الفرع الاول

تشكيل المحكمة الادارية العليا

ان تشكيل مجلس الدولة يمثل قضاءً متكاملًا بكل نواحيه، ففيه قضاء على درجتين بل وهناك مجالس تصل درجات التقاضي فيها الى الدرجة الثالثة.

ففي فرنسا يوجد محاكم ادارية ومحاكم استئناف ادارية ومجلس الدولة كقاضي تمييز، اي ان التقاضي يكون على ثلاث درجات، حيث تنظر محاكم الاستئناف الادارية في الطعون الموجهة الى احكام المحاكم الادارية، وينظر مجلس الدولة في الطعون الموجهة الى احكام محاكم الاستئناف الادارية بصفته محكمة تمييز.

فيكون قسم التقاضي في مجلس الدولة المختص قانونا للنظر تمييزاً في احكام محاكم الاستئناف الادارية، وبذات التشكيل والطريقة التي يمثل فيها محكمة استئناف لبعض الاحكام كما سبق الاشارة اليه، فيكون للمقرر العام الحضور فيه من خلال التقرير الذي يقدمه.

اما في مصر فان تشكيل المحكمة الادارية العليا يكون برئاسة رئيس مجلس الدولة، وتتكون من دوائر عدة، تتألف كل دائرة من خمسة اعضاء من مجلس الدولة بدرجة مستشار، وفيها دائرة لفحص الطعون ويمكن زيادة دوائر فحص الطعون، وتتألف كل دائرة من دوائر فحص الطعون من مستشارين ثلاثة، ويضاف الى تشكيل المحكمة بدوائرها جميعا عضو من هيئة مفوضي الدولة لا تقل درجته عن مستشار مساعد[1]، فهيئة مفوضي الدولة تكون حاضرة في تشكيل هذه المحكمة وركناً من اركان تشكيلها.

(١) ينظر المواد (٤، ٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

اما في العراق فان المحكمة الادارية العليا تكون برئاسة رئيس المجلس او اي عضو من مجلس الدولة بدرجة مستشار يخوله رئيس المجلس رئاستها، وعضوية مستشارين ستة ومستشارين مساعدين اربعة، يختارهم رئيس المجلس[١].

ويلاحظ افتقار تشكيلة المحكمة الى عضوية الادعاء العام، كما لم يسعف قانون الادعاء العام هذا الموقف ليتداركه فيجعل للادعاء العام تمثيل في هذه المحكمة.

و يجد الباحث ملاحظات على تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، اذ سمحت لرئيس المجلس ان يخول رئاسة المحكمة لعضو من مجلس الدولة بدرجة مستشار دون الاشارة الى اقدميته مع ان هناك اعضاء بذات درجته عددهم ستة وقد يكونون اقدم منه وذلك لإطلاق النص مما يجعله يحتاج الى تحديد بان تكون للأقدمية اعتبار في الرئاسة، لما لذلك من فائدة في جعل الاقدم اولى بالرئاسة لخبرته اضافة الى احترام اقدميته في المجلس.

الفرع الثاني

اجراءات المحكمة الادارية العليا ودور الادعاء العام فيها

يتجلى دور الادعاء العام في المحكمة الادارية العليا من خلال ما تتبعه من اجراءات في تقديم الطعن امامها والنظر فيه ثم اصدار حكمها بشأنه، لذا ولغرض تسليط الضوء على دور الادعاء العام امام هذه المحكمة، سنبحث دوره في هذه المراحل الثلاثة من خلال تقسيم هذا الفرع الى ثلاث فقرات مستقلة، نخصص الاولى لدور الادعاء العام في تقديم الطعن، ونبحث في الفقرة الثانية دور الادعاء العام في مرحلة نظر الطعن من قبل المحكمة، اما الفقرة الثالثة فسنبحث دور الادعاء العام في الحكم الذي تصدره هذه المحكمة.

اولاً: دور الادعاء العام في الطعن امام المحكمة الادارية العليا

لقد سبقت الاشارة الى ان تقديم الطعن في فرنسا قاصر على اطراف الدعوى فقط دون غيرهم، وبذلك فان ليس للمقرر العام ان يطعن باي حكم من احكام محاكم مجلس الدولة.

اما في مصر فان القانون سمح لذوي العلاقة من تقديم الطعن في الاحكام التي تصدر من القضاء الاداري بكافة اقسامه، كما سمح للنيابة الادارية و لهيئة مفوضي الدولة بذلك بل واعطاها لوحدها حق الطعن في بعض الاحكام كما وسع من الجهات التي يمكنها الطعن في الاحكام انحيازاً للقانون والمصلحة العامة.

---

(١) ينظر المادة (٢/رابعا/أ) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ النافذ.

فقد اعطى القانون لهيئة مفوضي الدولة الحق في الطعن امام المحكمة الادارية العليا خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم، كما حصر الحق في الطعن بأحكام محكمة القضاء الاداري الصادرة بالفصل في الطعون الموجهة الى احكام المحاكم الادارية برئيس هيئة مفوضي الدولة حتى دون اصحاب العلاقة ذاتهم[١].

اما ما يتعلق بأحكام المحاكم التأديبية فقد اعطى القانون للنيابة الادارية حق الطعن في احكام المحاكم التأديبية امام المحكمة الادارية العليا بواسطة مدير النيابة الادارية، وكذلك الامر بالنسبة للوزير المعني حيث اعطي حق الطعن ايضا، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات [٢].

وايضا اوجب القانون على رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الاحكام التي تتضمن فصل الموظف من الوظيفة، رغم ان هذه الاحكام صادرة عن المحاكم التأديبية التي تكون النيابة الادارية هي صورة الادعاء العام امامها، فيتعين عليه ان يقيم هذه الاحكام ويقدم طعنا بها وفقا لأحكام القانون او بطلب من صاحب العلاقة او من ينوب عنه [٣].

ويؤيد الباحث ما ذهب اليه القانون المصري من جعل الطعن في الاحكام التي تتضمن الفصل او العزل من الوظيفة وجوبيا بالقياس على الاحكام التي تصدر عن المحاكم الجنائية بالإعدام او السجن المؤبد، وذلك لان الفصل او العزل من الوظيفة يؤدي الى ذات الآثار مع الفارق، اذ ان الموظف سيحرم من حق قانوني مقرر له في الدستور، ذلك حقه في المساواة في التوظيف، فبعزله سيسحب منه هذا الحق وهذا الامر يحتاج الى تمعن في اصداره، وايضا لما تشكله حالات الفصل من الوظيفة من خطورة في اثرها على الموظف بل وعلى الجهاز الاداري ذاته في اخراج عنصر قد يكون اكتسب خبرة خلال خدمته الوظيفية تحتاجها الادارة قبل غيرها، مما يجعل ذلك من الاحكام لتي تدعو الى الاهتمام بها.

---

(١) ينظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٢) ينظر المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ.

(٣) ينظر المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ؛ المادة (٤٣) من قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١ الخاص بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

وبذلك فان المشرع المصري وسع من جهات تمثيل القانون في تقديم الطعن فيما يتعلق بأحكام المحاكم التأديبية، ذلك ان هيئة مفوضي الدولة وهيئة ادارة قضايا الدولة لا تتدخل في هذه الدعاوى مما جعل المشرع المصري ينتبه لذلك ويعوض مكانها من يقوم مقامها.

اما في العراق، فقد منح قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ الحق للادعاء العام في الطعن بأحكام محكمتي القضاء الاداري وقضاء الموظفين، ويمارس الادعاء العام هذه المكنة فقد قدم طعونا عدة ضد قرارات هذه المحاكم(١).

ثانياً: دور الادعاء العام في نظر الطعون من قبل المحكمة الادارية العليا

بعد ان يتم تقديم الطعن الى المحكمة المختصة من قبل الادعاء العام يأخذ مجراه في العرض على هذه المحكمة لتفصل فيه، وتجعل الدول للادعاء العام دوراً في هذه المرحلة.

ففي فرنسا يمكن للمقرر العام كأصل عام ان يحضر مداولات قسم التقاضي في مجلس الدولة، وقد كان هذا الوضع مثاراً لانتقاد مجلس الدولة الفرنسي من قبل المحكمة الاوربية لحقوق الانسان بحسبان ذلك يخالف احدى مواد الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان، كما ان اجراءات نظر الطعون في مجلس الدولة شبيهة الى حدٍ قريب من نظر الدعوى الادارية من حيث مرورها بالمقرر العام اذ يقوم مقرر بتهيئتها اولاً ويسلمها الى المقرر العام ليعد تقريرا بها، ثم تحال الى جلسة الحكم والتي تتضمن المداولة قبل اصدار الحكم، ويمكن استبعاد المقرر العام من المداولات بطلب خطي مكتوب من قبل احد الاطراف، الا انه حتى و ان حضر فانه لا يشارك في المداولات ولا يحق له التصويت فيها، اما في محاكم الاستئناف الادارية فان المقرر العام ممنوع من حضور المداولات(٢).

---

(١) ينظر المادة (١١/اولا) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ؛ للمزيد ينظر: قرارات المحكمة الادارية العليا رقم ١٨٤٦/قضاء موظفين–تمييز/٢٠١٨ المؤرخ ٢٠١٨/١٢/١٣ و ٤٥٩/ قضاء اداري/تمييز/٢٠١٧ المؤرخ ٢٠١٨/١/١٨ و ٤٦٧/٤٦٨/قضاء اداري–تمييز/٢٠١٧ المؤرخ ٢٠١٨/٤/٥، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص٥٠١، ص٥٧٨، ص٥٨٢.

(٢) زعزوع هجيرة، محافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية–قسم الحقوق، جامعة محمد بو ضياف–المسيلة| ٢٠١٤–٢٠١٥)، ص٣٩؛ د. محمد محمود شوقي، وآخرون، مصدر سابق، ص٣٦٢، ص٣٩٢؛ سهيلة بوخميس، مصدر سابق، ص٢٠٧؛ محمد بن اعراب، هشام بن ورزق، قضية=

وبذلك نجد ان المقرر العام له حضور في نظر الطعون في مجلس الدولة الفرنسي، اذ يمكن للمقرر العام في هذه الحالة تدارك حالة عدم السماح له بالطعن عند صدور الحكم، اذ يمكن للمقرر العام عند نظر الطعن من تلافي اي خطأ او خلل يمكن ان يحتويه الحكم من وجهة نظر المقرر العام.

اما في مصر فقد اوجب القانون بعد تسجيل الطعن في قلم المحكمة احالته الى هيئة مفوضي الدولة في المحكمة لتقديم تقريرها بالموضوع، كما يشترك مفوض الدولة في نظر الطعن من خلال الايضاحات التي يقدمها الى دائرة فحص الطعون، وهي الدائرة المختصة بتدقيق الطعون قبل نظرها من قبل المحكمة الادارية العليا فإما ان تقرر رد الطعن او احالته الى المحكمة الادارية العليا اذا ما وجدت انه جدير بالعرض على المحكمة، كما ان دائرة فحص الطعون ملزمة بإعلام هيئة مفوضي الدولة بالقرار الصادر عنها بإحالة الطعن الى المحكمة الادارية العليا، وتحضر هيئة مفوضي الدولة جلسات دائرة فحص الطعون وكذلك جلسات المرافعات في المحكمة الادارية العليا[1].

اما في العراق فان المدعي العام لا دور له قانوناً في اجراءات او مداولات المحكمة الادارية العليا، ذلك ان دوره في اقصى حالاته يتوقف عند تقديم الطعن امامها وينتهي بهذا دوره لينتظر رد المحكمة على طعنه دون حضوره للمداولات و من باب اولى مشاركته لها.

ويجد الباحث ان من الضروري ان يكون للادعاء العام دور في المحكمة الادارية العليا من خلال حضوره للمداولات وتقديمه لإيضاحات ذلك ان وجود الادعاء العام ضمن تشكيلة المحكمة يضمن وجود ممثل القانون ضمنها، كما انه يمكن ان يكون وسيطا بين المحكمة وذوي الشأن في حالات

=السيدة Kress ضد فرنسا "من المطالبة بالتعويض عن الضرر إلى إدانة مؤسسة مفوض الحكومة"، (مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، الجزائر، العدد: ١، المجلد: ٤، السنة| ٢٠٢١)، ص٢٣٠؛ ينظر المواد (R733-1، R733-2، R733-3، R733-7) من قانون القضاء الاداري الفرنسي المعدل النافذ.

(١) ينظر المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل المنافذ؛ المادة (٥/٥٥) من قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١ الخاص بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

يلجأ فيها ذوو الشأن الى الادعاء العام لبيان وجهة نظرهم، ذلك ان وصولهم الى المحكمة قد يكون متعذراً لأنها تعتبر محكمة تمييز.

ثالثاً: دور الادعاء العام في الحكم الذي تصدره المحكمة الادارية العليا

يعد الحكم في التقاضي مرحلة محجوزة للقضاء دون تدخل من اي جهة او شخص، بما في ذلك الادعاء العام، الا ان بعض الدول تشير الى حضوره جلسات المحكمة وتعطي ملخصا عن دوره في هذه الجلسات، الا ان ذلك لا يعني باي حال من الاحوال مشاركته في الحكم، بل يعني ذلك انه شارك في الدعوى فقط، فالأحكام التي تصدر عن المحكمة تكون موقعة من قبل القضاة الذين اصدروها فقط، اذ ان هذه الاحكام انما تعبر عن قناعة هؤلاء القضاة في الحكم الذي تنتهي اليه الدعوى التي نظروها سابقا، و دون تأثير لغير ما قُدِّم من ادلة في الدعوى وبضمنها ما يقدمه الادعاء العام اثناء المرافعة[1].

ويؤيد الباحث حجز مرحلة الحكم للمحكمة تماشيا مع ما اورده من تعريف للادعاء العام الذي يكتسب صفة قانونية وليست قضائية وهذا ما يميزه عن القضاء.

(١) د. اسماعيل ابراهيم البدوي، مصدر سابق، ص١٥٧.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة دور الادعاء العام في الدعوى الادارية مقارنة بما اخذت به كل من فرنسا ومصر في دراستنا هذه نختم في السطور التالية اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات بشأن ذلك ونفرد لكل منها فقرة مستقلة.

اولا: الاستنتاجات

١– ان الادعاء العام في القضاء الاداري في الدول المقارنة لا يرتبط بالادعاء العام الذي يمارس الادعاء في القضاء الجنائي والمدني، بل يمثل كيانا مستقلا داخل مجلس الدولة وتختلف تسميته عن تسمية الادعاء العام في الدولة، ففي فرنسا يسمى بالمقرر العام، وفي مصر يسمى بالنيابة الادارية وهيئة مفوضي الدولة وهيئة ادارة قضايا الدولة بحسب نوع الدعوى، اما في العراق فان الادعاء العام في الدعوى الادارية يرتبط بجهاز الادعاء العام في السلطة القضائية ومستقل تجاه مجلس الدولة ويمارس مهامه قاض من قضاة القضاء العادي وله ذات التسمية.

٢– لا يرتبط الادعاء العام في القضاء الاداري بغيره من اجهزة للادعاء العام في الدول المقارنة ولكل من هذه الدول جهازها الخاص بالادعاء العام في القضاء الاداري الذي يستقل بكيانه وهيكله الاداري عن غيره من الاجهزة فيشكل كيانا متكاملا من الوظائف المترابطة ببعضها البعض على عكس الادعاء العام في دعوى الادارية في العراق الذي يشكل جزء من الادعاء العام في الدولة ويتكون من منصبين رئيسين يقوم عليهما جهاز الادعاء العام و لا يرتبطان ببعضهما البعض وظيفيا، وهما المدعي العام ونائب المدعي العام، واخذت الدول توسع من مهامه في نطاق القانون الاداري.

٣– ان الادعاء العام في القضاء الاداري العراقي ليس بمستوى دوره الذي يجب ان يكون عليه، ولعل من اول الاسباب هو عدم توفر الكادر الكافي لذلك، اضافة الى عدم تخصص الادعاء العام في المسائل الادارية، وان القانون لا يسعفه في كثير من الاحيان للقيام بدوره.

٤- ان العراق لا يأخذ بالتقاضي على ثلاث درجات في القضاء الاداري، فالدرجة الثانية من درجات التقاضي غير موجودة، اذ ان الطعن في احكام محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري يكون بطريق التمييز مباشرة امام المحكمة الادارية العليا.

٥- ان الادعاء العام في القضاء الاداري العراقي لا يشكل جزءاً من المحكمة الادارية العليا التي تنظر الطعون الموجهة الى احكام محاكم مجلس الدولة، وليس له اي دورٍ فيها.

ثانيا: التوصيات

وعلى ضوء الاستنتاجات التي ذكرناها نجد ان التوصيات التالية كفيلة، الى حدٍ ما، بمعالجة المشكلة التي بحثتها الدراسة:

١- نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ بإضافة مادة قانونية تجعل من جهاز الادعاء العام ركنا في تشكيل محاكم مجلس الدولة على اختلاف انواعها ودرجاتها ومنها المحكمة الادارية العليا من خلال حضوره للمداولات وتقديمه لإيضاحات، ذلك ان وجود الادعاء العام ضمن تشكيلة هذه المحكمة يضمن وجود ممثل القانون ضمنها، كما انه يمكن ان يكون وسيطا بين المحكمة وذوي الشأن في حالات يلجأ فيها ذوو الشأن الى الادعاء العام لبيان وجهة نظرهم.

٢- نوصي المشرع العراقي بتعديل المادة (١) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ النافذ الخاصة بالهيكل الاداري لمجلس الدولة وتنظيمه بشكل يناسب المهمة التي يقوم بها بإضافة درجات وظيفية متسلسلة ومرتبة ترتبط ببعضها البعض، وانشاء جهاز متكامل للادعاء العام ضمنه، ذلك ان الادعاء العام في القضاء الاداري يتطلب التخصص والاستقلالية كما يتطلبها القضاء الاداري ذاته كما ان الدول التي سبقت العراق في هذا المضمار لم تعتمد على الادعاء العام العادي في اداء مهام الادعاء العام في الدعوى الادارية.

٣- نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ المعدل النافذ بالنص على ان يكون التقاضي في الدعاوى الادارية على ثلاث درجات كما هو الحال في مصر وفرنسا.

٤– نوصي المشرع العراقي بتعديل المادة (٢/٤٨) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ بما يجعل من فعل تقديم العريضة كافيا لإقامة الدعوى الادارية، ذلك ان تعليق اقامتها على دفع الرسم فيه اجحاف بحق مقدم الدعوى كما ان الدولة تستطيع ان تستوفي حقها وتجبر الخصم الذي يخسر الدعوى على دفع الرسوم بعد تقديم العريضة فتقديم العريضة وحده يكفي لبيان شجب المدعي لتصرف الادارة او العكس، كما ان الدولة تعد اكثر المستفيدين في الدعوى الادارية وذلك لضمان مبدأ المشروعية وصيانته والحفاظ عليه.

٥– نوصي المشرع العراقي ايضاً بان يكون لجهاز الادعاء العام في الدعوى الادارية تحريك الدعوى الادارية سواء كان من تلقاء نفسه او بناء على طلب ذي مصلحة، وان يكون له قبول الدعوى الادارية، وذلك تسهيلا لعملية التقاضي بجعله بابا من ابواب قبول الدعوى للمواطنين فيلجؤون الى اقرب وسيلة منهم للدفاع عن حقوقهم ، وكذلك لصد تعسف الادارة حينما يتعلق الامر الاداري بمصلحة عامة لا يقدم احد على حمايتها والذود عنها، الامر الذي يؤدي الى تعزيز دور الادعاء العام في مراقبة المشروعية.

٦– نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ بإضافة مادة قانونية تعمل على فصل مرحلة تحضير الدعوى الادارية عن مرحلة المرافعة فيها، واشراك الادعاء العام الذي ينشأ في مجلس الدولة، في مرحلة التحضير من خلال إشرافه على هذه العملية لتعزيز دوره في مراقبة المشروعية.

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First: Books

1- Ahmed. Ibrahim & Al-Tabakh Sherif, Administrative Mediator - Disciplinary Case and Disciplinary Defenses, First Edition, (NAS Printing Company, Cairo| 2015).
2- Ghoneim. Ibrahim, The Guide in the Administrative Case, (Dar Al-Kutub Al-Qanoon, Egypt| 2007).

3- Badr. Ahmed, Litigation Procedures before the State Council Courts, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2003).
4- Hindi. Ahmed, The Principle of Litigation on Two Levels - Its Limits and Applications in Egyptian Law and French Law, (Radiation Technical Library and Press, Alexandria | 1992).
5- El-Badawi. Ismail, Judicial Judgment in the Administrative Case, (Dar Al-Fikr Al-Jamia, Alexandria |2013).
6- Fodil. Georges, Pierre Dvolvier, Administrative Law, translated by Mansour Al-Qadi, Part Two, (University Foundation for Studies and Publishing and Distribution, first edition, 1429 AH-2008 AD| Beirut) .
7- Mahmoud. Aisha, The specificity of disciplinary investigation procedures and its traditional and electronic guarantees before Administrative Prosecution, First Edition, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution, Cairo | 2019).
8- El-Shimy. Abdel, The Principle of Confrontation in Judicial Administrative Procedures in the Judiciary of the French and Egyptian Councils of State, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2007)
9- Bassiouni. Abdel, Administrative Pleadings, Part One - Procedures for Filing and Preparing the Case, (Al-Nasr Library in Zagazig, Egypt | 2001).
10- Ali. Othman, Procedures for Filing Administrative Proceedings in Cancellation and Compensation Lawsuits, First Edition, (Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, Lebanon | 2011).
11- Al-Rubaie. Qusai, The Role of Public Prosecution in the Civil Judiciary and Appealing the Criminal Decision or Judgment, Part III, (Sabah Library, Baghdad| 2020).
12- Abdel Alim. Mohamed Gaber, State Commissioner in the Administrative Judiciary, (Dar Al-Kutub Al-Qanoon, Egypt |2007).
13- Abu Al-Enein. Mohamed, Substantive Administrative Defenses before the Administrative Judiciary, Book

Three, First Edition, (National Center for Legal Publications, Cairo | 2013).

14- Shawky. Mohamed, Serageldin. Sami, Kenawy. Mahmoud, Taj El-Din. Abdullah, Shiha. Abdel Mohsen, Salem. Ahmed, Abdel Mobdi. Mohamed, Rafai, Mansi. Mohamed, El Hadidi. Mohamed, Helmy II. Fouad, Mokhtar. Mohamed, El-Sawy. Karim, Degheim. Khad, Abdel Halim. Amr, The New in the Judiciary of the French Council of State, second edition, a set of decisions of the French Council of State translated by judges from the Egyptian Council of State |2018.

15- Ahmed. Mahio, Administrative Disputes, translated by Faiz Angag and Bayoud Khaled, (University Publications Office, Algeria | 2008.

Second: Theses and Dissertations

1- Hajira. Zaazou, Governor of the State in the Algerian Administrative Judiciary, (Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, (Department of Law, Mohamed Bou Diaf University, Messila | 2014-2015).

2- Abu Kishk. Abeer, Disciplinary Authority between Administration and the Judiciary - A Comparative Study, (Master's Thesis, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus, Palestine| 2011).

Third: Research and Periodicals

1- Moussa. Ahmed, The System of State Commissioners in Egypt, (Journal of the State Council, eleventh year| 1962).

2- Boukhamis. Souhaila, The Legal Framework of the Governor of State in Algeria, (Journal of Communication in Economics, Administration and Law, Naji Mokhtar University, Annaba, Issue: 3, Volume: 20, | September 2014).

3- Abdel Baqi. Adel, Report on the Organization of the State Council and the Administrative Judiciary in France, (Journal of the Council of State, Technical Office of the Egyptian Council of State, eleventh year | 1962).

4- Khalil. Atef, The Practical Life of the French Council of State, (Journal of the Council of State, Technical Office of the Egyptian Council of State, years| 16-17-18-19, 1969).

5- Badawi. Abdul Jalil, State Lawsuits Authority and its competence and coordination between it and the legal departments and the filing of lawsuits and follow-up of their progress, (Journal of the State Lawsuits Authority, first issue, thirty-fourth year |January-March, 1990).

6- Arab. Mohamed, & Warzek. Hicham, Ms. Kress v. France, "From Claiming Damages to Condemning the Government Commissioner Foundation", (Journal of Legal and Economic Studies, Institute of Law and Economic Sciences, Algeria, No: 1, Vol. 4, Year | 2021).

7- Abdel Hamid. Mohamed, Judicial Department of the French Council of State, (Journal of the Council of State, Technical Office of the Egyptian Council of State, eleventh year | 1962).

8- El-Sayed. Bayoumi, The State Lawsuits Authority and the reality of its role among the judicial bodies in the Egyptian judicial system, (Journal of the State Lawsuits Authority, Third Issue, Forty-second Year, Issue No: 167|, July-September 1998)

9- Ibrahim. Malawi, The Judicial Role of the Governor of the State, (Journal of Law and Human Sciences, (University of Djelfa, Volume XII, First Issue, |May, 2019).

10- Abdel Qader. Mayada, Commenting on the rulings of disciplinary courts on the absence of decisions of disciplinary committees on behalf of the administrative administration, (Journal of Law for Legal and Economic Research, Faculty of Law, Alexandria University, Issue Two, Volume One, 2017)

11- Working paper of the State Lawsuits Authority, which was presented to the Eleventh Conference of Heads of State Lawsuits Departments and Authorities in the Arab

Countries under the auspices of the Council of Arab Ministers of Justice, League of Arab States, Beirut during the period 3-5/8/2015, (Journal of the State Lawsuits Authority, third issue, fifty-ninth year, issue number: 253).

Fourth: Laws and Regulations

1- The amended French Administrative Judiciary Law in force.
2- Egyptian Administrative Prosecution Law No. 117 of 1958, as amended.
3- Law No. 75 of 1963, as amended, in force regarding the organization of the State Lawsuits Authority.
4- Egyptian Civil and Commercial Procedures Law No. 13 of 1968, as amended, in force.
5- Egyptian State Council Law No. 47 of 1972 in force.
6- Law No. 47 of 1978 on the system of civil servants in the Egyptian state, as amended in force.
7- Iraqi Judicial Fees Law No. 114 of 1981, as amended, in force.
8- Iraqi State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended, in force[] .
9- Iraqi Public Prosecution Law No. 49 of 2017, as amended in force] .
10- Iraqi State Council Law No. 71 of 2017 in force.
11- Internal Regulations of the Egyptian Council of State No. 1 of 2011.
12- Instructions for the formations and tasks of the Iraqi State Council No. 1 of 2020.

Fifth: Judicial Judgments and Decisions

1- Judgment of the Federal Supreme Court No: 34/Federal/Cassation/2012 dated 8/3/2012.
2- Judgment of the Federal Supreme Court No: 26/Federal/Media/2014 dated 31/3/2014.
3- Judgment of the Federal Court of Cassation No. 4559 / Civil Authority issued on 20/11/2016.

4- Appeal No. 19721 of 59, session of 21/1/2017.
5- Supreme Administrative Court Decision No. 459 / Administrative Judiciary / Cassation / 2017 dated 18/1/2018.
6- Supreme Administrative Court Decision No. 468/467/Administrative Judiciary - Cassation/2017 dated 5/4/2018.
7- Supreme Administrative Court Decision No. 1846 / Employees Judiciary - Cassation / 2018 dated 13/12/2018.
8- Personnel Court Decision No. 710/2019 dated 14/3/2019 in Case No. 67/C/2019.
9- Decision of the Personnel Justice Court No. 1063/2019 dated 27/3/2019 in the case numbered 85/C/2019.
10- Decision of the Personnel Justice Court No. 2567/2019 issued on 1/8/2019 in case No. 3639/Q/2019.
11- Administrative Court Decision No. 304/2021 dated 7/2/2021 in Case No. 2919/Q/2020.
12- Samples of the Public Prosecutor's readings before the Administrative Court and the Personnel Court in cases Nos. 285/C/20121 dated 20/9/2012, 373/C/2020 dated 6/4/2021.

Sixth: Web sites

1- The official website of the French Council of State: www.conseil-etat.fr.
2- The website of the Iraqi legislation base: hjc.iq.
3- Federal Supreme Court website: www.iraqfsc.iq.
4- The website of the Emiri Presses: www.laa-eg.com.