القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء الإداري دراسة مقارنة ومعززة بقرارات تمييزية

م.م.حيدر حسن
شطاوي
جامعة المثنى / كلية

Abstract:

Original Subject all administrative decisions to judicial oversight canceled and compensation. Which means that he may everyone who has an interest to ask the competent judge to cancel the administrative decision if it has a defect of defects. He me also be asked for compensation if he had suffered damage from the administrative decision. But there are decisions issued by the executive branch be immune from judicial review and these decisions settled jurisprudence and the elimination of call it acts of sovereignty. So research will attempt to identify the decisions that are subject to the control and the effects of such control, and other decisions that are not subject to censorship and basis.

ملخص باللغة العربية:

الأصـل العـام أن تخضـع جميـع القـرارات الإدارية لرقابة القضاء ألغاء وتعويضا أي انـه يجـوز لكـل فـرد لـه مصـلحة أن يطلـب مـن القضاء المختص إلغاء القرار الإداري إذا شـابه عيـب مـن العيـوب كمـا يجـوز لـه أن يطلـب التعويض عنه إذا كـان قـد أصـيب بضـرر مـن القرار الإداري إلا انه ثمة قرارات تصدر مـن السلطة التنفيذيـة تكـون بمنـأى مـن الرقابـة القضائية وهذه القرارات استقر الفقه والقضـاء على تسـميتها بأعمـال السـيادة،لذا سـيحاول الباحث تحديد القرارات التي تخضع للرقابة واثار هذه الرقابـة،والقرارات الاخـرى الـتي لاتخع للرقابة واساس ذلك.

المقدمة :-

في بداية هذا البحث لابد أن نوضح المقصود بالرقابة القضائية ويقصد بها رقابة المحاكم الإدارية أو الاعتيادية على أعمال الإدارة عن طريق قضاء الإلغاء أو التعويض أو فحص شرعية القرارات الإدارية وهو الأمر الذي دفع الأجهزة الإدارية إلى احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه من خلال ما تقوم به من أعمال مادية أو قانونية(١).

وقد جعلت الدول ذات القضاء المزدوج (قضاء الإلغاء) من اختصاص القضاء الإداري كما هو الحال في فرنسا ومصر والعراق نزولا على مبدأ استقلال الإدارة(٢).

أما الدول التي تتبع نظام القضاء العادي فتتمتع المحاكم العادية في بعضها بسلطة تكليف الموظفين بمباشرة تصرفات معينة أو الامتناع عنها أو تعديلها(٣) ، وفي الاتحاد السوفيتي سابقا يؤخذ بالرقابة على المشروعية بنظام النيابة العامة حيث يتمتع النائب العام بسلطة الإشراف على توفير احترام الإدارة لإحكام القانون(٤)، بالإضافة إلى مباشرته ونوابه بالتحقيقات الجنائية وتمثيل الاتهام أمام القضاء وتقوم هيئة النيابة العامة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن بطلب إيقاف القرارات الإدارية غير المشروعة والاعتراض عليها لدى الجهات التي أصدرتها بغية تعديلها أو إلغائها مع المطالبة بتوقيع العقوبات التأديبية أو الجنائية على المسئولين عنها (٥).

وكان لأهمية الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية من جانب المشرع الفرنسي أن يمنح لذوي الشأن برفع دعاوي الإلغاء بشأنها فقد قضى مثلا بعدم رفع هذه الدعاوي عن طريق المحامين كما قضى بإعفائهم من الرسوم القضائية وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه فتوسع في تفسير شرط المصلحة الشخصية المباشرة لقبول دعاوي الإلغاء(٦).

الأصل العام أن تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الغاء وتعويضا أي انه يجوز لكل فرد له مصلحة أن يطلب من القضاء المختص إلغاء القرار الإداري إذا شابه عيب من العيوب كما يجوز له أن يطلب التعويض عنه إذا كان قد أصيب بضرر من القرار الإداري إلا انه ثمة قرارات تصدر من السلطة التنفيذية تكون بمنأى من الرقابة القضائية وهذه القرارات استقر الفقه والقضاء على تسميتها بأعمال السيادة(٧).

لذا سوف ندرس هذا البحث في مبحثين نبحث في الأول القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري ثم نبحث في المبحث الثاني القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري .

المبحث الأول

القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري

الأصل العام المقرر بالنسبة للقرارات الإدارية هو خضوعها لرقابة القضاء الإداري لفحص مشروعيتها من خلال دعوى الإلغاء أو لتعويض الآثار الناجمة عن تنفيذها بواسطة دعوى التعويض بعدما أصبح لقضاء مجلس الدولة اختصاص عام وشامل بالنسبة لنظر كافة المنازعات المتولدة عن القرارات الإدارية إلغاء وتعويضا وذلك بالنسبة للدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج وان كانت الرقابة القضائية للقرارات الإدارية يضيق نطاقها في الدول ذات النظام القضائي الموحد والتي لا توجد فيها سوى جهة قضائية واحدة للفصل في المنازعات كافة سواء نشأت بين الإفراد أو نشأت بين الأفراد والإدارة حيث تأخذ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في تلك الدول بمظهر واحد من مظاهرها وهو قضاء التعويض فحسب[٨].

ومن المستقر عليه فقها أن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدير والأساس الأول الذي يحكم اختصاص القاضي في هذا الشأن هو مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء ومعنى ذلك انه حين يطلب من القاضي أن يتدخل في منازعات الإدارة فلا يكون له إلا أن يطبق القانون في هذه المنازعات وهو لذلك لا يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من حيث مدى مخالفته أو مطابقته للمشروعية مع ما يترتب على ذلك من آثار دون أن يمتد بولايته إلى الملائمات الإدارية لان ذلك من اخص وظائف الإدارة فالقاضي الإداري هو حقا قاضي للمشروعية دون الملائمة وليس له إلا أن يكون كذلك[٩].

ويمارس القضاء الإداري من خلال وظيفته كقاضي للمشروعية الإدارية دورا متعاظما في الحد من سلطة الإدارة التقديرية للحيلولة دون تحولها إلى سلطة تعسفية، وذلك من خلال فرض احترام الإدارة للمبادئ القانونية العامة علاوة على مصادر القانون الأخرى بطبيعة الحال والتي من شأنها سد النقص في التشريع بصدد سلطات الإدارة في

الموضوعات المختلفة علاوة على بسط رقابته إلى حد فحص تقدير الإدارة لملائمة قراراتها إذا كان ذلك سبيلا للتوصل إلى عيب عدم المشروعية الذي يشوب القرار الإداري، وخاصة عيب الانحراف بالسلطة فالقاضي الإداري ليس ممنوعا من فحص كافة جوانب القرار الإداري، أو أي منها على وجه الخصوص ولكنه ممنوع من الحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم الملائمة وليس في ذلك أي اعتداء أو حلول أو نيل من السلطة التقديرية[١٠].

وعلى الرغم من أن الأصل العام هو عدم خضوع ملائمة القرارات الإدارية بصفة عامة لرقابة القضاء حيث ينحصر نطاق تلك الرقابة في إطار رقابة المشروعية بمعنى التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري للقانون إلا انه على الرغم من ذلك فقد استقر القضاء الإداري على إخضاع ملائمة بعض القرارات الإدارية لطبيعتها الخاصة لرقابته كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التأديبية حيث يتعين لمشروعية قرار الجزاء التأديبي أن يكون متناسبا مع الخطأ المقترف يضاف إلى ما تقدم خضوع ملائمة القرارات الإدارية المقيدة للحرية وكذلك ملائمة اختيار وقت القرارات الإدارية لرقابة القضاء[١١].

هذا ويلاحظ أن اغلب القرارات الإدارية هي من هذا النوع (قرارات تخضع لرقابة القضاء) لأنه هذا هو الأصل في الدولة القانونية ولسيادة مبدأ المشروعية فيها وسواء أكانت الدولة قد أخذت بنظام القضاء الموحد أو نظام القضاء المزدوج[١٢].

أما في العراق فقد كان العراق إلى وقت قريب من بلدان القضاء الموحد إلا أن عدم وجود قضاء إداري متخصص لم يمنع القضاء العراقي من بسط رقابته على القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية[١٣] ، ذلك أن للقضاء ولاية عامة تسري على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة إلا ما استثني منها بنص (المادة ٣ من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩) ونص المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ الذي جاء على النحو الأتي " تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص " . وبعد أن صار العراق من بلدان القضاء المزدوج أصبح

مجلس الانضباط العام هو الجهة التي يطعن أو يقوم بالتظلم أمامها بالقرار الإداري وذلك على اعتبار أن مجلس الانضباط العام هو الجهة التي تنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين و الهيأت في دوائر الدولة والقطاع العام. و يجوز الطعن تمييزا بقرارات مجلس الانضباط العام المشار لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ بها. يكون قرار مجلس الانضباط العام غير المطعون به وقرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر بنتيجة الطعن باتا وملزما . (١٤)

ومن قرارات مجلس شورى الدولة :-

القرار الأول :

تشكلت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بتاريخ ٢٣/ ربيع الأول/١٤٣١هـ الموافق٢٠١٠/٣/١٠م برئاسة رئيس المجلس السيد غازي إبراهيم الجنابي وعضوية كل من السادة المستشارين حازم نوري جمعة وسامية كاظم محمد وغسان حسن داود وابتسام يوسف وزيدان خلف وأنعام ياسين المأذونين بالقضاء باسم الشعب وأصدرت القرار الأتي :

المميز : المدير العام لشركة الحفر العراقية ـ إضافة لوظيفته.

المميز عليه : محمد عبد الله عتيق .

أقام المدعي (المميز عليه) محمد عبد الله عتيق الدعوى أمام مجلس الانضباط العام يدعي فيها بان دائرته أصدرت الأمر الإداري المرقم (١٤٦٣٥) في ٢٠٠٩/٩/١ استناداً إلى الأمر الوزاري المرقم (٢٠٩٩١) في ٢٠٠٩/٨/٢٣ الصادر من وزارة النفط ـ الإدارية بنقل خدماته من شركة الحفر العراقية فرع علميات الجنوب ـ البصرة إلى شركة تعبئة الغاز (شركة مساهمة) في بغداد التاجي . لذا فقد طلب دعوة المميز للمرافعة والحكم بإلغاء النقل المذكور . وبنتيجة المرافعة قرر مجلس الانضباط العام بقراره المؤرخ ٢٠٠٩/١٢/٢٣ وبعدد اضبارة (١٣٦٧/م/٢٠٠٩) بإلغاء الأمر الإداري المرقم (١٤٦٣٥) في ٢٠٠٩/٩/١ المستند إلى الأمر الوزاري المرقم (٢٠٩٩١) في ٢٠٠٩/٨/٢٣ وإعادة المدعي إلى دائرته السابقة . ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور فقد بادر إلى الطعن به تمييزا لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بلائحته المؤرخة ٢٠١٠/١/٢٠ طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها.

القرار :

لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك أن المدعي عليه (المميز) قد أصدر الأمر الإداري رقم (١٤٦٣٥) في ٢٠٠٩/٩/١ القاضي بنقل المدعي (المميز عليه) من شركة الحفر العراقية فرع علميات الجنوب ـ البصرة إلى شركة تعبئة الغاز في التاجي مع الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي واعتباراً من تاريخ الانفكاك في ٢٠٠٩/٨/٣١ وحيث أن نقل موظف من محافظة البصرة إلى محافظة بغداد بعيداً عن عائلته يؤدي إلى الإضرار به مادياً ومعنوياً وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ويجعل من عملية النقل عقوبة مبطنة ، وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بإلغاء الأمر الإداري المطعون فيه ، عليه تقرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٣/ربيع الأول/١٤٣١هـ الموافق ٢٠١٠/٣/١٠ م .(١٥)

القرار الثاني :

ادعى المدعي بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٩ أمام محكمة بداءة الشنافية انه احد أعضاء المجلس البلدي في ناحية الشنافية ومستمر بالعضوية ويتقاضى المكافئات الشهرية حتى شهر أب سنة ٢٠٠٥ وفوجئ بقرار من المجلس البلدي بإقالته من المجلس دون سبب قانوني ويطلب دعوة المدعى عليه إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإبطال قرار المجلس واعتباره مستمرا بالعضوية وبعد عدة جلسات قررت محكمة بداءة الشنافية إحالته إلى محكمة القضاء الإداري لعدم الاختصاص الوظيفي وفي اليوم المعين للمرافعة حضر المدعي بالذات ولم يحضر المدعي عليه وقد وجدت هذه المحكمة ان المدعي بما يتقدم بالتظلم من قرار الإقالة إلى الجهة المعنية عليه فقد قررت إمهاله مدة مناسبة لتقديم التظلم والرد عليه سلبا أو إيجابا من الجهة المعنية وفي اليوم المحدد لذلك قدم المدعي التظلم المقدم إلى رئيس المجلس البلدي في الشنافية مع صورة من كتاب المجلس البلدي العدد ٨٥٠ في ٢٠٠٦/٥/٩ يتضمن الإجابة على طلب التظلم كما أن هذه المحكمة قررت الكتابة إلى المجلس البلدي لتزويدها بكافة

محاضر الاجتماعات موضوع الدعوى إلا أن المجلس لم يستجيب لهذا الطلب كما لم يحضر المدعى عليه إضافة لوظيفته أو من يمثله قانونيا عليه كرر المدعي عريضة الدعوى وطلب الحكم بموجبها وحيث لم يبقى ما يقال افهم ختام المرافعة وأصدرت المحكمة قرار الحكم الأتي :-

قرار الحكم :- لدى التدقيق والمداولة وجد أن المدعي أقام الدعوى ابتداء أمام محكمة بداءة الشنافية طالبا فيها إبطال قرار المجلس البلدي في ناحية الشنافية المرقم ٦٣١ في ٢٠٠٥/٨/٢٥ للأسباب الواردة بعريضة الدعوى ولعدم اختصاص المحكمة المذكورة أعلاه وظيفيا فقد تم إحالتها إلى هذه المحكمة للنظر فيها حسب الاختصاص وقد وجد أن المدعي لم يقم بتقديم التظلم المنصوص (٧ / ثانيا / ط) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ولا الإجابة عليه سلبا وإيجابا لهذا أمهل فترة مناسبة لتمكينه من إتباع هذا الإجراء وفي اليوم المعين للمرافعة قدم المدعي التظلم إلى المدعى عليه إضافة لوظيفته مع صورة من جواب المجلس المرقم ٨٥٠ في ٢٠٠٦/٥/٩ عليه تقرر قبول الشكوى شكلا وحيث أن المدعي عليه إضافة لوظيفته لم يحضر جلسات هذه المحكمة ولم يقدم محاضر الاجتماعات لغاية ٢٠٠٥/٨/٢٥ وحيث ان المدعي عليه إضافة لوظيفته ممتنع من تقديم محاضر اجتماع المجلس البلدي الذي يوضح حضور المدعي أو تغيبه عن اجتماعات المجلس ولم يقدم شرحا تفصيلا عن تلك التغيبات ورغم أن المدعي قد تسلم مكافأته من المجلس لغاية شهر آب /٢٠٠٥ مما يدل على انه ما يزال يباشر عمله في المجلس ولم يوجه له المجلس إنذارا أو احظاراً كتابيا ينبه به العضو الغائب عن تغيبه والإجراء الذي يقتضي أن يتخذه المجلس في حالة غياب العضو كما لا توجد تعليمات أو أنظمة توضح كيفية السير في اجتماعات المجلس البلدي ونصاب انعقاده وكيفية عزل العضو في حالة ارتكابه الغياب كما أن الأمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ لم يتطرق إلى إقالة أو عزل عضو المجالس المحلية أو البلدية في حالة الغياب مما يستدعي من المجلس البلدي تنظيم ذلك وعرضه على الجهات المختصة لإقراره والعمل بموجبه لكل ما تقدم ولامتناع المدعي عليه من عرض دفوعه أمام المحكمة رغم الكتابة إليه لعدة مرات وعدم استجابته لطلبات المحكمة مما

يعد ذلك عجزا عن إثبات دفع أصولي في رد ادعاءات المدعي قررت المحكمة إلغاء قرار المجلس البلدي في الشنافية الوارد في كتابه المرقم ٦٣١ في ٢٠٠٥/٨/٢٥ وإعادة المدعي إلى عضوية المجلس البلدي في الشنافية وتحميل المدعي عليه الرسوم والمصاريف وإتعاب محاماة وكيل المدعي البالغة (٥٠٠٠) خمسة ألاف دينار وصدر القرار بالاتفاق وفقا لإحكام المادتين ١٦١ و ١٦٦ من قانون المرافعات المدنية والمادة (٦٣) المعدلة من قانون المحاماة حكما حضوريا قابلا للتمييز أمام المحكمة الاتحادية العليا وافهم علنا في ٢٤/ جمادي الثاني /١٤٢٧هـ الموافق ٢٠٠٦/٧/١٩[١٦].

المبحث الثاني

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري

أن الأصل في القرارات الإدارية هو خضوعها لرقابة القضاء وذلك استنادا إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون ولكن على الرغم من ذلك فقد وجدت استثناءات معينة على مبدأ المشروعية عن طريق إخراج بعض القرارات الإدارية من نطاق الخضوع لرقابة القضاء الإداري تتمثل بصيغة أساسية في أعمال السيادة أو أعمال الحكومة من ناحية وفي التشريعات الخاصة التي تمنع القضاء من فرض رقابته على جانب من القرارات الإدارية من ناحية أخرى[١٧].

وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبحث في الأول منه أعمال السيادة أو أعمال الحكومة ونبحث في المطلب الثاني منه التشريعات الخاصة المانعة من الرقابة القضائية .

المطلب الأول

أعمال السيادة أو أعمال الحكومة

تعد أعمال السيادة استثناءا على مبدأ المشروعية وهذه الإعمال من اخطر ما تتميز به الإدارة ،لأنها تسمح لها بإصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية أي أن عمل الإدارة يكون حصينا ضد أي عمل قضائي سواء بالإلغاء أو بالتعويض.

وترتبط نشأة أعمال السيادة بنشأة مجلس الدولة الفرنسي والاختصاصات التي يقوم بها فحين انشأ مجلس الدولة في فرنسا كان بمثابة هيئة فنية تعاون الحكومة للقيام بمهامها وذلك عن طريق تحضير المشروعات الحكومية واللوائح الإدارية والقوانين والمعاهدات وإبداء الرأي في المسائل التي

تعرض عليه ثم عهد إليه بعد ذلك بالفصل في المنازعات القضائية التي كانت الإدارة تختص بالفصل فيها ولكن كانت أحكامه تخضع لتصديق من جانب الحكومة.

ثم ما لبث أن تغير الوضع وأصبح المجلس يصدر أحكامه دون تصديق من جانب الحكومة، وكان يدخل ضمن اختصاصات المجلس الفصل في الطعون والتظلمات التي تقوم ضد القرارات التي تصدر من الإدارات والهيئات الحكومية المختلفة وكان المجلس يتحاشى دائما الاصطدام بالسلطات الإدارية، كما كان بطبيعة الحال وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا يتعرض لإعمال الهيئتين التشريعية والقضائية ونتيجة لذلك فأن المجلس كان لا يتعرض لبحث المنازعات التي تتعلق بالقرارات ذات الصبغة المهمة في الدولة كالقرارات التي تتخذها الدولة في الإطار الدولي كالمعاهدات والقرارات التي تتعلق بالأمن الداخلي والخارجي والقرارات التي تتعلق بحماية المؤسسات الدستورية وبهذا كان يهدف للمحافظة على علاقته بالسلطة في ذلك الوقت وان يحافظ على ما وصل إليه من تطور يخص مصلحة الأفراد لذلك تقرر أن يترك للحكومة وعلى رأسها الإمبراطور قدرا من الحرية بأن لا يتدخل بالنسبة لبعض القرارات ويترك للحكومة الحرية في اتخاذها دون أن يبسط رقابته عليها[١٨].

أما في مصر فقد انشأ مجلس الدولة في مصر عام ١٩٤٦بالقانون رقم ١١٢ وتضمن هذا القانون النص في المادة (٦) على أن لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وعن العلاقات السياسية أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة ومقتضى العبارة الأخيرة أن ما ذكره المشرع من أعمال السيادة ليس إلا مجرد أمثلة لان المادة بعد أن خصصت وذكرت أمثلة عادت وعممت أي أن المشرع سار على نفس الدرب الذي سار عليه بالنسبة للمحاكم العادية[١٩].

ونظرا للانتقادات التي وجهت لهذا النص فقد عدل المشرع هذا النص حين اصدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ واستبعد الأمثلة واكتفى بالمبدأ العام فنص في المادة الثانية عشرة على أن لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة

بأعمال السيادة وعلى هذا النحو فأن المشرع في قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ اتبع أيضا الأسلوب نفسه الذي اتبعه بالنسبة لقانون السلطة القضائية وألقي على عاتق الفقه تحديد متى يعد العمل عملا من أعمال السيادة ومن ثم يخرج عن نطاق اختصاص القضاء واستمر هذا الوضع حتى سنة ١٩٦٣ حين عاد المشرع إلى الوضع القديم نفسه الذي كان منتقدا واصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذي عدل المادة (١٢) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة على النحو الأتي :- " لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة ويعد من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش والاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي " . وقد ورد في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أن المشرع يعني بذلك القرارات التي تتصل بوظيفة الحكم بوصفها سلطة حكم أي تلك التي تتصل بمصالح الدولة العليا أو النظام العام أو سير المرافق العامة وفقا لما يجب أن تسير عليه بانتظام واطراد ومن ثم يتعين أن يستبعد من تطبيق هذا القانون القرارات التي تصدر من رئيس الجمهورية في هذا الخصوص بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة لا سلطة حكم وقد ورد بالمذكرة الإيضاحية تبرير غير مقنع لأنه لا يتصور عقلا أو منطقا أن تكون إحالة موظف بسيط إلى المعاش أو الاستيداع أو فصله بغير الطريق التأديبي مسألة سيادة وتتعلق بمصالح الدولة العليا فهذا القانون لم يوضع في حقيقة الأمر ألا بقصد أن يكون بيد السلطة الحاكمة سلاح تشهره في وجه أي موظف ترغب في التنكيل به ومن الجدير بالذكر أن المحكمة العليا (المحكمة الدستورية العليا حاليا) بعد صدور دستور مصر عام ١٩٧١ والذي تضمن في المادة ٦٨ منه على أن (التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء) .

قضت بعدم دستورية القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فيما نص عليه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير

الطريق التأديبي من أعمال السيادة لأنه ينطوي على مصادرة لحق الموظفين في الطعن في تلك القرارات أو التقاضي بشأنها فضلا عن إهداره مبدأ المساواة بين الموظفين في الحقوق وقد تم إلغاء هذا القانون وحين صدر القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت المادة (١١) منه على انه " لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة " [٢٠].

أما في العراق فقد عرفت محكمة التمييز في العراق أعمال السيادة على النحو الأتي (أن أعمال السيادة حسبما جرى به الفقه والقضاء هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم لا سلطة إدارة وتباشر الأعمال بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات الأخرى داخلية كانت أو خارجية أو تتخذها اضطرارا للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن سيادتها في الخارج ومن ثم يغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو في النطاق الخارجي أما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة وأما لدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل أو في الخارج وهي تارة تكون أعمالا منظمة لعلاقات الحكومة بالمجلس الوطني أو مجلس الدفاع الأعلى وهي طورا تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي بإعلان الأحكام العرفية وإعلان حالة الطوارئ)[٢١].

وقد نصت المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ على (لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من أعمال السيادة)[٢٢].

المطلب الثاني

التشريعات الخاصة التي تمنع القضاء من فرض رقابته القضائية

إلى جانب أعمال السيادة فأن هناك قرارات أخرى متفرقة لا تجمعها صفات واحدة مستبعدة هي الأخرى من الرقابة القضائية ويتم استبعادها بنصوص قانونية متفرقة تتضمنها قوانين وتشريعات مختلفة[٢٣].

ومن أمثلة هذه القرارات في مصر القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم الجامعات والقانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ الخاص بالجامعات والقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٧ الخاص بالعمد والمشايخ وغيرها من التشريعات التي منعت الطعن في العديد من

القرارات الإدارية وصادرت حق الأفراد في التقاضي،إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري وقفت موقفا منتقدا من هذه التشريعات بل أنها تراجعت عن المسلك الذي كانت محكمة القضاء الإداري قد سلكته من قبل رغم انه لم يكن بالمسلك القويم ،وإذ كانت محكمة القضاء الإداري قد ميزت في أحكامها بين منع الطعن بالإلغاء فقط ومنعه بطلب التعويض والإلغاء معا فأجازت المنع الأول واعتبرته دستوريا ولم توافق على الحظر التام في الالتجاء إلى القضاء وقررت عدم دستوريته[٢٤]، فإذا كانت أحكام محكمة القضاء الإداري لا تتفق مع النصوص الدستورية التي تصون للمواطن المصري حقه في الالتجاء إلى القضاء، وبالتالي تمنع مصادرة هذا الحق كليا أو جزئيا فإنها على الرغم من ذلك أفضل بكثير من مسلك المحكمة الإدارية العليا إذ دأبت هذه المحكمة على القول بدستورية القوانين التي تحظر الطعن في بعض القرارات الإدارية وفسرت مبدأ المساواة على أساس انه يعني عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة عند تماثل مراكزهم القانونية ولا يؤخذ على المشرع إذا ما قرر منع الطعن كليا في جانب من القرارات الإدارية مراعاة للصالح العام كما أعلنت المحكمة أن هناك فرقاً بين مصادرة حق التقاضي وتحديد دائرة اختصاص القضاء وان القوانين المطعون فيها أنما ينطبق عليها الأمر الثاني دون الأول ومما لا ريب فيه أن المفهوم الصحيح لمبدأ المساواة لا يقصر عدم التفرقة على أفراد الطائفة الواحدة ولكن أيضا بينهم وبين غيرهم من الطوائف الأخرى كما أن تحريم الطعن القضائي بالإلغاء والتعويض معا هو تحريم لحق التقاضي ومصادرته مما يعني عدم دستورية هذه التشريعات المخالفة لنصوص الدستور التي كفلت حق التقاضي وكان هذا هو موقف فقه القانون العام في مصر بصفة عامة[٢٥].

ولهذا كرست المادة (٦٨) من دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ حق التقاضي ومنعت التحصين بالقوانين ضد الطعن أمام القضاء وأكدت المحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا هذه المبادئ في أحكامها كما صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بشأن إلغاء موانع التقاضي في بعض القوانين حيث ألغيت النصوص القانونية التي كانت تحظر الالتجاء إلى القضاء في قوانين الإصلاح الزراعي وبعض التشريعات الزراعية

الأخرى وفي قوانين الضرائب وقوانين الرسوم القضائية وقانون تنظيم الجامعات وقوانين العمل والتأمينات والقانون الخاص بالسلكيين الدبلوماسي والقنصلي وقانون أعانة المصابين بإضرار الحرب[٢٦].

أما في العراق فقد استبعد التشريع العراقي بنصوص قانونية متفرقة بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء مثال ذلك :-

- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٤١٣ في ١٩٧٥/٤/١٥ " تمنع المحاكم من النظر في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام قانون الجنسية العراقية ..... " .
- ما نص عليه قانون الإصلاح الزراعي رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠ من " منع المحاكم من سماع دعاوى العلاقات الزراعية " .
- ما نص عليه قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ من " عدم سماع المحاكم أي دعوى تتعلق بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها أو أي معاملة أجريت وفق أحكام هذا القانون .... " .
- ما نص عليه قانون تنظيم التجارة المعدل رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٠ من " عدم سماع الدعاوى في المحاكم ضد الحكومة أو المجلس أو السلطة أو الهيئة أو أي لجنة أخرى مؤلفة وفق أحكام هذا القانون عن أي عمل قامت به تنفيذا لأحكامه .... " .
- ما نص عليه قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ من " منع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب أحكام هذا القانون بغلق المحلات الخاضعة للإجازة أو الرقابة الصحية أو بإتلاف المواد الغذائية وذلك لأسباب تتعلق بالصحة العامة " .
- ما نص عليه قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ من (عدم سماع المحاكم الدعاوى التي تقام على الجامعة أو هيئة المعاهد الفنية أو الكلية أو المعهد التابع لأي منهما في كل ما يتعلق بالقبول والانتقال أو الامتحانات أو العقوبات الانضباطية التي تفرض على الطلبة والفصل بسبب الرسوب وغيره .....) .

تلك هي بعض الأمثلة من التشريع العراقي وهناك أمثلة كثيرة غيرها ويثير كثرة هذه النصوص في التشريع العراقي

تساؤلا حول مدى دستوريتها ذلك أن الدستور العراقي الصادر عام ١٩٧٠ ينص بشكل صريح على كفالة حق التقاضي فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٦٠) من دستور ١٩٧٠ على أن (حق التقاضي مكفول لجميع المواطنين) ومن الواضح أن هذه النصوص التي تقيد حق التقاضي تتعارض مع مبدأ حق التقاضي لجميع المواطنين الذي كفله الدستور[٢٧].

ومن قرارات محكمة التمييز الخاصة بالقرارات التي تخرج من نطاق رقابة القضاء قرارها التمييزي الذي جاء فيه أقام المدعي (المميز) ج . ع . س رئيس اتحاد تعاون بغداد الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري مدعيا فيها بأن المميز عليه إضافة لوظيفته اصدر قرارا بموجب كتابه المرقم (٦٠٢) في ٢٠٠٤/٨/٥ تضمنت ضم جمعية بناء المساكن التعاونية للضباط في وزارة الدفاع وجعلها إحدى وحدات الوزارة وحل مجلس إدارتها المنتخبين من الهيئة العامة للجمعية بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٦ طبقا لأحكام قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢ ورغم التظلم المؤرخ في ٢٠٠٤/٨/٢٨ الذي قدمه إلى المميز عليه إلا انه لم يحصل على إجابة خلال المدة القانونية فيكون قد قدم طعنه خلال المدة القانونية لذا فقد طلب دعوة المميز عليه للمرافعة والحكم بإلغاء القرار المذكور أعلاه لان الجمعية ترتبط باتحاد تعاون بغداد طبقا لإحكام قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢ وبنتيجة المرافعة قررت المحكمة بقرارها المؤرخ ٢٠٠٤/١٢/٢٩ وبعدد اضبارة (٨٧/ إداري /٢٠٠٤) رد الدعوى لان المحكمة لا تختص بالنظر في الطعن بدستورية القوانين ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور فقد بادر إلى الطعن به تمييزا لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بلائحته المؤرخة ٢٠٠٥/١/٢٦ طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها .

القرار :-

لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي (رئيس اتحاد تعاون بغداد) إضافة لوظيفته يطلب إلزام المدعي عليه (السيد وزير الدفاع) إضافة لوظيفته بإلغاء القرار المرقم (٦٠٢) في ٢٠٠٤/٨/٥ المتضمن ضم جمعية بناء المساكن التعاونية للضباط إلى وزارة الدفاع وجعلها إحدى

وحدات الوزارة وحيث أن المدعي عليه إضافة لوظيفته قد اصدر القرار المطعون فيه بماله من سلطة وفقا لإحكام الأمر المرقم (٦٧) في ٢١/آذار /٢٠٠٤ والذي نص القسم (٧) منه على أن (١. تنقل إلى وزارة الدفاع كل الأموال المنقولة وغير المنقولة بما فيها العقارات العائدة أو المستعملة أو المستملكة أو المشغولة ....) ٢. تنتقل إلى وزارة الدفاع الجديدة وحسب الحاجة كل الموجودات المالية والمباني بما فيها العقارات العائدة أو المستعملة أو المستملكة أو المشغولة من قبل وزارة الدفاع السابقة المنحلة ... وحيث أن فقرة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٤٩٤) في ١٩٨٥/٤/٣٠ نصت على أن (تستثنى الجمعية من أحكام التعاون رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٢ أو أي قانون يحل محله) وحيث أن منتسبي الجمعية وأعضاء مجلس الإدارة يقتضي أن يكونوا من الضباط المستمرين في الخدمة وان الجمعية ترتبط بوزارة الدفاع وقد حلت هذه الوزارة وبالتالي فأن مجلس إدارة الجمعية قد حلت أيضا تبعا لذلك ومن ثم فأن انتخاب مجلس إدارة جديدة لا يستند إلى نص قانوني وحيث أن محكمة القضاء الإداري قد قضت برد دعوى المدعي (إضافة لوظيفته) لما تقدم قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٣/ صفر /١٤٢٦ هـ الموافق ٢٠٠٥/٣/١٤ م[٢٨].

الخاتمة :-

أن ما يتمتع به أي مجتمع من المجتمعات من تقدم حضاري يعطي دلالة واضحة عن كفاءة الأجهزة الإدارية بأداء مهامها ويعكس مدى تقدم الأساليب التي تستخدمها تلك الأجهزة للوصول إلى أهدافها .

فالحكومة هي الهيئة الفنية والإدارية التي تعيش واقع المجتمع وتستطيع من خلال هذه المعايشة صياغة القواعد التي من شانها أن تعطي العلاج الناجح لمختلف المشاكل التي يواجهها المجتمع في هذا العصر الذي أوضحت فيه الأحداث التغيرات السريعة والمتلاحقة ،وعندما تتولى الهيئة التشريعية مهمة إصدار القوانين والقرارات التنفيذية بان واحد أي تجمع بين يديها سلطتي التشريع والتنفيذ فأنها تعبر عن الحاجة الملحة لمتطلبات ذلك التغير .

فالمجتمع كائن متطور وما يصلح من صيغ قانونية في مجتمع وعصر ما قد لا يصلح

تطبيقه في مجتمع وعصر ثان فعندما اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في بعض المجتمعات الغربية بشكل دقيق سرعان ما اكتشف بان تطبيق ذلك المبدأ بدقة يشل يد الأجهزة الإدارية في أداء إعمالها وكان الاتجاه بالتخفيف من وطأة ذلك المبدأ أولا ثم توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وغيره من الدساتير.

كما أن تدرج القواعد القانونية يعد حجر الزاوية في نظام الدولة القانونية والركن الأساسي في بناء الشرعية وان تدرج القواعد القانونية ذات المصدر الواحد (الدستور – التشريع) لا يثير صعوبة في تحديد مدى تحقق ذلك التدرج ألا أن تعدد القرارات الإدارية وتشابكها وصعوبة تحديد المكانة التي تحتلها في سلم النظام القانوني للدولة يعد بحق مظهرا من مظاهر الأزمة القانونية التي تمر بها الدولة المعاصرة .

ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها في البحث :-

١- أن تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء وتعويضا أي انه يجوز لكل فرد له مصلحة أن يطلب من القضاء المختص إلغاء القرار الإداري إذا شابه عيب من العيوب كما يجوز له أن يطلب التعويض عنه إذا كان قد أصيب بضرر من القرار الإداري إلا انه ثمة قرارات تصدر من السلطة التنفيذية تكون بمنأى من الرقابة القضائية وهذه القرارات استقر الفقه والقضاء على تسميتها بأعمال السيادة.

٢- أن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدير والأساس الأول الذي يحكم اختصاص القاضي في هذا الشأن هو مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء ومعنى ذلك انه حين يطلب من القاضي أن يتدخل في منازعات الإدارة فلا يكون له إلا أن يطبق القانون في هذه المنازعات وهو لذلك لا يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من حيث مدى مخالفته أو مطابقته للمشروعية مع ما يترتب على ذلك من آثار دون أن يمتد بولايته إلى الملائمات الإدارية لان ذلك من اخص وظائف الإدارة

فالقاضي الإداري هو حقا قاضي للمشروعية دون الملائمة وليس له إلا أن يكون كذلك.

٣- تعد أعمال السيادة استثناءا على مبدأ المشروعية وهذه الإعمال من اخطر ما تتميز به الإدارة ،لأنها تسمح لها بإصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية أي أن عمل الإدارة يكون حصينا ضد أي عمل قضائي سواء بالإلغاء أو بالتعويض.

المقترحات:-

بعد أن قمنا بدراسة موضوع البحث (القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء الإداري) وجدنا هنالك بعض المآخذ في القانون العراقي ونرجو من المشرع أن يقوم بتصحيح الثغرات في القانون من اجل ان يكون التطبيق صحيحا وخاليا من العيوب :-

١- أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نص على القرارات بصورة عامة وجعلها من اختصاص السلطة التنفيذية ونحن نقترح على المشرع الدستوري أن يتم النص بصورة تفصيلية على أنواع هذه القرارات وان نحددها على سبيل الحصر والسبب كما نعلم أن هذه القرارات شأنها شأن القوانين والقانون هو من اختصاص السلطة التشريعية لذلك هي تعتبر استثناء من الأصل وهو مبدأ الفصل بين السلطات حتى لا يصبح هنالك مجال أمام السلطة التنفيذية في أن تتمادى على اختصاص السلطة التشريعية.

٢- نقترح على المشرع الدستوري من إضافة مادة يجعل فيها أعمال السيادة خاضعة لرقابة القضاء بصورة صريحة حيث أن نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ جاء بصورة مطلقة لم يبين فيها أن أعمال السيادة خاضعة لرقابة القضاء أم غير خاضعة .

بعد أن اخذ العراق بنظام القضاء المزدوج وأصبح هنالك قضاء إداريا مستقلاً عن القضاء العادي نقترح على المشرع العراقي أن يجعل جميع المنازعات الإدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري التي تعرض عليه لان النظر في هذه المنازعات يدخل في صلب اختصاص المحاكم الإدارية .

الهوامش

١- الدكتور نواف كنعان- القانون الإداري – الكتاب الثاني – الجامعة الأردنية – دار الثقافة للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – ٢٠٠٧ – ص ١٢٢ .

٢- الدكتور بكر القباني – الإدارة العامة – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٨ – ص ١٥١.

٣- الدكتور عبد الرحمن نورجان الأيوبي – القضاء الإداري في العراق – دار مطابع الشعب – القاهرة – ١٩٦٥ – ص ٤٩ .

٤- الدكتور صفاء الحافظ – نظرية القانون الاشتراكي – بغداد – دار الحرية للطباعة – ١٩٧٦ – ص ١٦٢ – ١٦٤ .

٥- الدكتور بكر القباني – الإدارة العامة – مصدر سابق – ص ١٥١ .

٦- الدكتور نواف كنعان – القانون الإداري– مصدر سابق – ص ١٤٩.

٧- الدكتور انس جعفر – القرارات الإدارية – الطبعة الثانية – دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٥– ص ٦١ .

٨- الدكتور محمود محمد حافظ – القرار الإداري – الجزء الأول – القاهرة – دون سنة طبع – ص ١٢٣ .

٩- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة – ٢٠٠٧– ص ٢٢٩ .

١٠-الدكتور سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – ١٩٩٣ – ص ٢٩٩- ٣٠٠ .

١١-الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة – مصدر سابق– ص ٢٣٠.

١٢-الدكتور فاروق احمد خماس – الرقابة على أعمال الإدارة – مطبعة دار الكتب – جامعة الموصل – ١٩٨٨ – ص ٢٤.

١٣-الدكتور عبد الرزاق عبد الوهاب – المحاكم الإدارية في العراق وأفاق تطويرها – مجلة العلوم القانونية والسياسية – عدد خاص – مايس ١٩٨٤ – ص ٥٤.

١٤-الفقرات ج – د / أولا من المادة ٧ من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل.

١٥-قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري – العدد ٧٤/ إداري / تمييز /٢٠١٠ في٢٠١٠/٧/١٩ .

١٦-قرارات الهيئة العامة بصفتها التميزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري – العدد ٦٤ / قضاء إداري /٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٧/١٩ – نقلا عن الدكتور عصمت عبد المجيد بكر – رئيس مجلس شورى الدولة – الطبعة الأولى – ٢٠٠٨.

١٧- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) – منشاة المعارف – الإسكندرية – دون سنة طبع – ص ٥٠٧.

١٨- الدكتور محمد عبد الحافظ هريدي – أعمال السيادة في القانون المصري والمقارن– القاهرة – ١٩٥٢ – ص ١٢٧.

١٩- الدكتورة بدرية جاسر الصالح – السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين – جامعة القاهرة – ١٩٧٩– ص ١١٦.

٢٠- الدكتور انس جعفر – القرارات الإدارية – مصدر سابق – ص ٧٢– ٧٣.

٢١- الدكتور ضياء شيت خطاب – الوجيز في قانون المرافعات – بغداد – ١٩٧٣ – ص ١٢٩.

٢٢- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي– مبادئ وأحكام القانون الإداري – بغداد – شارع المتنبي – مكتبة السنهوري – ١٩٩٣– ص ٤٤٧.

٢٣- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي – السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧١– ص ١٦٤ – ١٦٥.

٢٤- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون الإداري – المصدر السابق – ص ٥٠٩.

٢٥- الدكتور احمد كمال أبو المجد – الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة ومصر – جامعة الإسكندرية – دون سنة طبع – ص ٦٢٠.

٢٦- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون الإداري – المصدر السابق – ص ٥١٠ – ٥١١.

٢٧- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – المصدر السابق – ص ٤٤٩– ٤٥٠.

٢٨- قرارات الهيئة العامة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري – العدد ٥/إداري /تمييز /٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٣/١٤ – نقلا عن الدكتور عصمت عبد المجيد بكر – رئيس مجلس شورى الدولة – الطبعة الأولى – ٢٠٠٨.

المصادر

أولا : الكتب :-

١- الدكتور احمد كمال أبو المجد – الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة ومصر – جامعة الإسكندرية – دون سنة طبع – ص ٦٢٠.
٢- الدكتور انس جعفر – القرارات الإدارية – الطبعة الثانية – دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٥ .
٣- الدكتور بكر القباني – الإدارة العامة – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٨.
٤- الدكتورة بدرية جاسر الصالح – السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين – جامعة القاهرة – ١٩٧٩.
٥- الدكتور سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – ١٩٩٣.
٦- الدكتور صفاء الحافظ – نظرية القانون الاشتراكي – بغداد – دار الحرية للطباعة – ١٩٧٦.
٧- الدكتور ضياء شيت خطاب – الوجيز في قانون المرافعات – بغداد – ١٩٧٣.
٨- الدكتور عبد الرحمن نورجان الأيوبي – القضاء الإداري في العراق – دار مطابع الشعب – القاهرة – ١٩٦٥.
٩- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة – ٢٠٠٧.
١٠-الدكتور عبد الرزاق عبد الوهاب – المحاكم الإدارية في العراق وأفاق تطويرها – مجلة العلوم القانونية والسياسية – عدد خاص – مايس ١٩٨٤.
١١-الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) – منشاة المعارف – الإسكندرية – دون سنة طبع .
١٢-الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي- مبادئ وأحكام القانون الإداري – بغداد – شارع المتنبي – مكتبة السنهوري – ١٩٩٣.
١٣-الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي – السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧١– ص.
١٤-الدكتور فاروق احمد خماس – الرقابة على أعمال الإدارة – مطبعة دار الكتب – جامعة الموصل – ١٩٨٨.
١٥-الدكتور محمود محمد حافظ – القرار الإداري – الجزء الأول – القاهرة – دون سنة طبع .
١٦-الدكتور محمد عبد الحافظ هريدي – أعمال السيادة في القانون المصري والمقارن– القاهرة – ١٩٥٢.
١٧-الدكتور نواف كنعان- القانون الإداري – الكتاب الثاني – الجامعة الأردنية – دار الثقافة للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – ٢٠٠٧ .

ثانيا :القوانين :

١- قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل بالرقم ١٠٦ في ١٩٨٩/١/١ .

ثالثا: الإحكام القضائية :-

١- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري العراقي – العدد ٧٤/ قضاء أداري /٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٩ .

٢- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري العراقي العدد ٣/ أداري / ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٢/٢٨ نقلا عن الدكتور عصمت عبد المجيد بكر – رئيس مجلس شورى الدولة – الطبعة الأولى – ٢٠٠٨ .

٣- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري العراقي العدد ٥/ أداري / تمييز / ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٣/١٤ عن الدكتور عصمت عبد المجيد بكر – رئيس مجلس شورى الدولة – الطبعة الأولى – ٢٠٠٨ .