اللجان وأثرها على حق التقاضي

بحث مستل من مشروع رسالة ماجستير بعنوان (القيود الواردة على حق التقاضي أمام القضاء الإداري – دراسة تحليلية مقارنة) للباحثة (جـوان غريب علي) بإشراف (الدكتور محمد شهاب محمد أمين)

د. محمد شهاب محمد أمين [1] جوان غريب علي[2]
[1] جامعة سوران ،كلية القانون ، سوران ، أربيل ، العراق
[2] قسم القانون العام ، جامعة سوران ، سوران ،أربيل ، العراق

المستخلص

يتناول هذا البحث موضوع (اللجان وأثرها على حق التقاضي) بدراسة تحليلة مقارنة بين اللجان في مصر والعراق وإقليم كوردستان حيث يوجد في مصر لجان التوفيق والتي هي لجان إدارية ذات إختصاص قضائي وتوجد جهات إدارية ذات إختصاص قضائي أيضاً ، وكذلك توجد لجان قضائية ، أما في العراق وإقليم كوردستان توجد اللجان الإدارية واللجان الإدارية ذات الإختصاص القصائي ، وتتكون اللجان بصورة عامة من مجموعة من الأشخاص الذين يمتلكون خبرات وكفاءات وإختصاصات معينة ذات صلة بالموضوع المعروض عليهم للنظر فيه وإصدار قرار غير مجانب للعدالة ، وتأتي أهمية هذه اللجان في إنها تلعب دوراً مؤثراً وفعالاً بإعتبار اللجوء اليها من الإجراءات الشكلية الواجبة الإتباع قبل اللجوء الى المحاكم ، ، وإن كانت قرارات اللجان سابقاً قطعية وغير قابلة للطعن ولكنها الآن وبموجب النصوص الدستورية التي تمنع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن أصبحت قابلة للطعن أمام القضاء .

الكلمات المفتاحية :- لجان التوفيق ، لجان قضائية، اللجان الإدارية ، اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي

1- المقدمة

بعد تزايد المسؤوليات الواقعة على عاتق الإدارة ظهرت الحاجة الى وسائل إدارية تساعد الإدارة على ممارسة وظائفها بأحسن شكل ومن بين هذه الوسائل اللجان والتي باتت تلعب دوراً مؤثراً على حق التقاضي ، ويعتمد هذا الدور على قيمة القرارات الصادرة من هذه اللجان التي تكون في بعض الأحيان مجرد توصيات غير ملزمة للطرفين وإن تنفيذها معلق على قبول الطرفين بها ولكنها على الرغم من ذلك شرط إجرائي لقبول الدعوى كما هو الحال في لجان التوفيق في مصر أو أن تكون قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء بعد نص الدساتير كافة على عدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن مثل الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي في مصر و اللجان إلإدارية البحتة التي تتشكل من متخصصين بموضوع القرار المعترض عليه بإعتبارهم أكثر خبرة أو أن تكون لجان إدارية يترأسها قاضٍ ومجموعة من الموظفين المتخصصين كما هو الحال في اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي في والعراق وإقليم كوردستان ، وهناك لجان قضائية في مصر أيضاً .

1-1 أهمية البحث

تأتي أهمية هذا البحث من أهمية دور اللجان التي تعتبر أحدى أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة للقيام بنشاطاتها على أكمل وجه وخاصة بعد تزايد الأعباء الواقعة على عاتقها ، و إن الغاية الأساسية التي قصدها المشرع من اللجوء الى لجان التوفيق أو اللجان الإدارية أو اللجان القضائية أو اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي هو أن تنظر جهة متخصصة ذات خبرة وكفاءة في الإعتراض على القرار الصادر من الإدارة بإعتبارها أكثر إلماماً

مجلّة پۆليتكنيك للعلوم الإنسانية والإجتماعية
المجلد 4 ، العدد 1 (2023)
أُستلم البحث في 20 يونيه 2022؛ قُبل في 14 أغسطس 2022
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في 12 أبريل 2023
البريد الإلكتروني للمؤلف jga930h@law.soran.edu.iq
حقوق الطبع والنشر © 2023 جوان، د. محمد. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

بموضوع القرار المعترض عليه وخاصة وهي تتكون من أكثر من عضوين وتكون تشكيلتها بأعداد فردية وبالتالي يكون قرارها أصوب وبعيداً عن الفردية وكوسيلة قبل اللجوء الى القضاء ويقصد بها توفير الوقت والجهد وأعباء ومصاريف إقامة الدعوى، لذلك فإن البحث في هذا الموضوع سيمكننا من الوقوف على موضوع اللجان بصورة تفصلية أكثر ومعرفة أثرها على حق التقاضي وخاصة وأن هذه اللجان قد تفض النزاع قبل الوصول الى المحاكم .

2-1 مشكلة البحث

إن مشكلة هذا البحث تتمثل في تشكيلة هذه اللجان أو في إختيار رئيسها أو عدم تحديد السقف الزمني لعملها أو في قيمة القرارات الصادرة منها ، حيث غالباً مايكون أعضاء هذه اللجان هم نفسهم الجهة مصدرة القرار الذي تم الإعتراض عليه أمام هذه اللجان وبالتالي لاتتحقق الغاية من اللجوء الى هذه اللجان كما هو الحال في اللجان الإدارية ، أو أن يرأس اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي قاضٍ غير متخصص في موضوع النزاع وعدم تحديد سقف زمني لعملها ، أو أن تكون قرارات هذه اللجان مجرد توصيات غير ملزمة للطرفين وتنفيذها معلق على قبولها على الرغم من إنها شرط إجرائي لقبول الدعوى مثل لجان التوفيق في مصر .

1- 3 هدف البحث

يهدف هذا البحث الى بيان التنظيم التشريعي لعمل اللجان في مصر والعراق وإقليم كوردستان وبيان أثرها على حق التقاضي والوقوف على مواضع النقص والغموض في عمل هذه اللجان والوصول الى الحلول المناسبة لتفعيل عمل هذه اللجان بصورة تتحق فيها العدالة الحقيقية .

1- 4 فرضية البحث

تنطلق هذه الدراسة من فرضية مفادها هل إن هذه اللجان حققت الهدف المرجو منها أم إنها باتت وسائل تؤثر على ممارسة حق التقاضي وتعطيل حصول المواطن على حقوقه المرجوة بإعتبارها إجراء شكلي واجب الإتباع قبل اللجوء الى القضاء في كثير من الأحيان .

1- 5 منهجية البحث

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن والذي يتم من خلاله عرض التنظيم التشريعي للنصوص القانونية المتعلقة بموضوع اللجان مع دراسة مقارنة للجان في مصر والعراق وإقليم كوردستان .

1- 6 خطة البحث

بناءاً على ما تقدم سوف نقسم هذا البحث الى ثلاثة مباحث سنتناول في المبحث الأول التنظيم التشريعي للجان في مصر وفي المبحث الثاني التنظيم التشريعي للجان في العراق وإقليم كوردستان أما في المبحث الثالث سنتناول أثر هذه اللجان على حق التقاضي .

2- المبحث الأول / التنظيم التشريعي للجان في مصر

إن التنظيم التشريعي للجان في مصر ينص على لجان التوفيق بإعتبارها من اللجان ذات الأهمية الكبيرة وبالإضافة الى اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي واللجان القضائية وسنتطرق أولاً الى لجان التوفيق ومن ثم الى اللجان الأخرى في مصر .

2- 1 المطلب الأول :- لجان التوفيق في مصر

لقد فرض المشرع المصري بموجب القانون رقم (7) لسنة 2000 إنشاء لجان التوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الأشخاص الإعتبارية العامة وبين العاملين فيها أو بينها وبين الآفراد والأشخاص الإعتبارية الخاصة (المادة (1) قانون رقم (7) لسنة 2000) في كافة الوزارات المختلفة والمحافظات والهيئات العامة سواءاً أكانت هيئات إقتصادية أو هيئات خدمية أومصالح حكومية والآشخاص الإعتبارية العامة ، وبذلك تم إنشاء مايقارب (322) لجنة توفيق في الآماكن المذكورة أعلاه (مرعي ، 2016 ، صفحة 67) وإن مايهمنا من إختصاص لجان التوفيق والتي هي موضوع بحثنا هو المنازعات الإدارية ، ويعتبر اللجوء الى لجان التوفيق بمثابة شرط إجرائي لقبول الدعوى الإدارية في أغلب الحالات مع إستثناء لحالات محددة ، ولقد كان الهدف الأساسي للمشرع المصري في إنشاء لجان التوفيق بموجب القانون رقم (7) لسنة 2000 هو تحقيق عدالة ناجزة وسريعة تصل من خلالها الحقوق لإصحابها دون الإضطرار الى ولوج سبيل التقاضي أمام المحاكم ومايتكبده أطراف الخصومة من أعباء مادية ومعنوية ترهق المتخاصمين وقضاة المحاكم ، وقد تطول مدة إجراءات المحاكم بحيث لاتصل الحقوق لإصحابها إلا بعد زمن بعيد (سكيكر ، صفحة 16) لذلك ولغرض الإحاطة بدور لجان التوفيق في المنازعات الإدارية علينا معرفة طريقة تشكيلها والمنازعات التي لاتدخل في إختصاصها ومدى حجية القرارات الصادرة منها وأثر عدم اللجوء الى اللجان ، وبالتالي سنقيم عمل لجان التوفيق وغيرها من اللجان وسنتناول كل ذلك بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي :-

1ـ طريقة تشكيل لجان التوفيق

تشكل لجان التوفيق وفقاً للقانون رقم (7) لسنة 2000 بقرار من وزير العدل ، ويرآس اللجنة أحد أعضاء رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقيين ، والتي لاتقل درجاتهم عن مستشار، ممن لايشغلون وظيفة حالية أو يمارسون مهنة ، أي أن يكونوا متفرغين لهذا العمل ، ولقد أجاز القانون عند الضرورة أن يرآس اللجنة أحد رجال القضاء أو أعضاء الهيئة القضائية الحاليين من درجة مستشار على الأقل أي ممن يشغلون مناصب حالية ، أما بالنسبة الى الجهة الإدارية فيجب أن يكون لها ممثل بدرجة لاتقل عن مدير عام يتم إختياره من قبل السلطة المختصة وأن ينضم الى لجان التوفيق الطرف الآخر في النزاع أي صاحب طلب التوفيق أو من ينوب عنه اذا كان طالب التوفيق أحد الأشخاص الإعتبارية ، ولكن في حالة تعدد اشخاص مقدمي الطلب وجب عليهم إختيار واحد ينوب عنهم بشرط أن تكون مصالحهم متوافقة أما إذا كانت متعارضة حينئذ يجب أن يكون لكل منهم ممثلاً عنهم

المادة (2) قانون رقم (7) لسنة 2000) وبعد أن تتشكل اللجان يكون اللجوء اليها وفقاً للتشريع المصري شرط إجرائي لقبول دعوى الإلغاء والتعويض على حد سواء(المنجي ، 2004 ، صفحة 634) .

2 ـ المنازعات التي تخرج من إختصاص لجان التوفيق

يعتبر اللجوء الى لجان التوفيق هو الأصل في التشريع المصري في المنازعات الإدارية التي تكون الجهات الإدارية طرفاً فيها ، ولكن هذا الأصل لايخلو من إستثناءات نص عليها المشرع في المادة الرابعة والمادة الحادية عشرة من القانون رقم 7 لسنة 2000 وهذه الإستثناءات مذكورة على سبيل الحصر وهي :-

أ- كافة المنازعات التي تكون وزارة الدفاع أو وزارة الإنتاج الحربي أوأي من أجهزتها طرفاً فيها .

ب- المنازعات التي تتعلق بالحقوق العينية العقارية .

ج- المنازعات التي تقرر إستثناءها القوانين مثل قوانين السلطة القضائية والهيئات القضائية .

د- المنازعات التي يجب فضها أوتسويتها أو نظر المنازعات المتعلقة بها عن طريق لجان قضائية أو هيئات تحكيم .

هـ- المنازعات التي ترفع بصفة مستعجلة ، ومنها القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ

و- المنازعات المتعلقة بالتنفيذ سواء منازعات التنفيذ الموضوعية أو الوقتية .

ز- الأوامر على العرائض

3ـ حجية القرارات الصادرة من لجان التوفيق

إن القرارات الصادرة من لجان التوفيق لاتعدو كونها توصيات غير ملزمة لإطراف المنازعة ولكن مع ذلك فقد إستلزم المشرع تسبيبها تسبيباً موجزاً وفقاً لنص المادة التاسعة من القانون رقم (7) لسنة 2000 ، وبالتالي فهي ليست حكماً في المنازعة ، أما بالنسبة الى التسبيب فقد يكون له دور في تنفيذ التوصية ، فالهدف منه هو أن يعلم أطراف النزاع أنهم قد لا يحقق لهم القضاء الا على حكم مشابه لمضمون التوصية مع إهدار الوقت والنفقات اللازمة بغير جدوى مما يدفعهم لقبول التوصية وإنهاء النزاع القائم بينهم عن طريق هذه اللجان (الحلو ، 2010 ، صفحة 110) وخاصة وإن القانون رقم 7 لسنة 2000 قد الزم قلم كتاب المحكمة التي ترفع اليها الدعوى عن ذات النزاع ضم ملف التوفيق الى أوراق الدعوى(المادة (2) من القانون رقم (7) لسنة 2000) ولكن ومع كل ذلك لم تحقق تلك التوصيات الصادرة من اللجان الدور المرجو منه ، وبالتالي أصبحت لجان التوفيق سبباً لإطالة أجل الفصل في الدعوى الإدارية التي تعاني أصلاً من البطئ في حسمها والفصل فيها (مغازي ، 2004 ، 96)

4 ـ الآثار التي تترتب على عدم اللجوء الى لجان التوفيق

إن من أهم الآثار التي تترتب على تقديم الطلب الى لجان التوفيق هو تحقيق شرط قبول الدعوى الإدارية (أحمد ، 2005 ، صفحة 101) ووقف المدة المقررة قانوناً لسقوط وتقادم الحقوق أو لرفع الدعوى بها (المادة (10) من القانون رقم (7) لسنة 2000) وبالتالي يترتب على عدم اللجوء الى اللجان

في الحالات التي نص عليه القانون رقم (7) لسنة 2000 (المادة (11) من القانون رقم (7) لسنة 2000) عدم قبول الدعوى المرفوعة أمام إحدى محاكم مجلس الدولة ، وبالتالي تكون هذه اللجان بمثابة إجراء شكلي واجب الإتباع قبل رفع الدعوى ومن دونه لاتقبل الدعوى على الرغم من إن قراراتها لاتعدو أن تكون توصيات غير ملزمة ولاقيمة لها إذا لم يقبلها أطراف النزاع .

2- 2 المطلب الثاني / اللجان الأخرى في مصر

لايقتصر النظام القضائي الإداري في مصر على إنشاء لجان التوفيق فقط وإنما نص على إنشاء لجان قضائية أخرى تتولى تسوية المنازعات ولقد رأى المشرع من إن تلك اللجان القضائية الأقدر والأجدرعلى حل وتسوية وإنهاء المنازعات كل في إختصاصه ولجانه، وذلك بقصد توفير الوقت والجهد وعدم تكبد صاحب المنازعة مصاريف اللجوء الى القضاء كما إن اللجان القضائية تكون لديها خبرات متخصصة كلاً في مجالها (مرعي ، 2016 ، صفحة 72) وقد تكون قراراتها قطعية مثل اللجان المختصة بنظر المنازعات الخاصة بالعقارات المملوكة للدولة المنصوص عليها في المواد (39،42) من القانون رقم 100 لسنة 1964 قانون تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها أوقد تكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة مثل اللجان المختصة بنظر الطعون الضريبية المنصوص عليها في المواد (158 -161) من القانون رقم 157 لسنة 1981 والمعدل بالقانون 91 لسنة 2005 والخاص بضريبة الدخل، وبالإضافة الى هذه اللـــــجان القضائية توجد جهات إدارية ذات إختصاص قضائي فـي التشريع المصري ، ولقد عالج المشرع المصري القرارات الصادرة من هذه اللجان في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 في المـادة (10/ثامناً) والتي تنص على (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية (الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها إختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الإختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) ومن خلال هذا النص يتبين لنا إن القرارات الصادرة من الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي هي قرارات قابلة للطعن أمام محاكم القضاء الإداري في مصر ، وإستثنى المشرع من ذلك القرارات التي جعل القانون الطعن فيها من إختصاص المحكمة الإدارية العليا مثل اللجان القضائية للإصلاح الزراعي (خاطر ، 2016 ، صفحة 63) والتي أجاز القانون بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم (69) لسنة 1971 أن تكون قرارات اللجان القضائية قرارات نهائية بإنقضاء ميعاد الطعن من دون الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة الطعن ويكون لها حجية الأمر المقضي فيه ، وكذلك يخرج عن إختصاص المحاكم التأديبية العاملين المدنيين الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة تجعل الإختصاص بهذا الشأن منعقداً لمجالس تأديب تنشأ لهذا الغرض (خليفة ، صفحة 284) .

3- المبحث الثاني / التنظيم التشريعي للجان في العراق وإقليم كوردستان

غالباً ماتخضع اللجان في العراق وإقليم كوردستان الى نفس النظام مع وجود بعض الإختلافات التي سنذكرها إينما وجدت ، لذلك إرتأينا أن نتكلم عنها معاً ، وإن اللجان التي نتكلم عنها في بحثنا هذا والتي تعتبر قيد على ممارسة حق التقاضي هي اللجان الإدارية واللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي والتي منحها القانون صلاحيات إصدار قرارات ، وبالتالي سنخصص هذا القسم لدراسة هذين النوعين من اللجان مع تقيمها.

3-1 المطلب الأول / اللجان الإدارية في العراق وإقليم كوردستان

لقد نص القانون في مواضع عديدة على تشكيل لجان إدارية تتولى الفصل في الإعتراضات أو المنازعات التي تحصل من إصدار قرارات إدارية ، وتتشكل هذه اللجان من مجموعة من الأعضاء يتم إختيارهم وفقاً للقانون أو بقرار من الوزير وفقاً للصلاحيات الممنوحة له من دون أن يرآسهم قاضي ، وتكون قرارات اللجان في كثير من الأحيان قطعية بموجب نص القانون وتمتنع المحاكم من النظر في هذه المنازعات بإعتبار إن اللجان الإدارية هي المسؤولة عن

فض هذه النزاعات أو الإعتراضات، ولكن هذه الصلاحيات لم تبقى للجان بعد صدور الدستور العراقي لسنة 2005 حيث نص الدستور العراقي

(يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أوقرار إداري من الطعن) (المادة (100) من الدستور العراقي) وكذلك المادة (19/ ثالثاً) منه والتي تنص على (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع) وبعد ذلك جاء قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 (المادة (3) من قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع من سماع الدعاوي) والذي إستثنى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة من أحكام هذا القانون ولكن هذا الإستثناء لم يدم طويلاً وذلك بصدورقانون رقم (3) لسنة 2015 قانون التعديل الأول لقانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى والذي لم يكتفي بإلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي وإنما قام بالغاء حتى الإستثناءات الواردة عليه أيضاً وأصبح للقضاء الولاية العامة على جميع المنازعات والقرارات الصادرة من اللجان وبذلك سار المشرع العراقي بإتجاه العدالة الحقيقية بكفالته حق التقاضي أمام كل القرارات الصادرة من الإدارة أو من اللجان الإدارية وعدم إعتبار قراراتها باتة بأي شكل من الأشكال ، وأصبح بالإمكان الطعن في أي قرار أمام القضاء ، ومن القوانين التي نصت على تشكيل اللجان والتي سنذكر بعضها على سبيل المثال لا الحصر قانون الإصلاح الزراعي رقم [117] لسنة 1970 (المادة (33 من قانون الإصلاح الزراعي) وقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق رقم (40) لسنة 1988 (المادة (38) من قانون وزارة التعليم العالي في العراق)وقانون وزارة التربية العراقي رقم (34) لسنة 1998 (المادة (38) من قانون وزارة التربية العراقي) ، أما بالنسبة الى الوضع في إقليم كوردستان فهو لايختلف عن الوضع في العراق لإنه أيضاً محكوماً بالمادة (100) من دستور جمهورية العراق وهي مادة عامة ومطلقة وإتجاه المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان موافقاً مع الدستور وكفالة حق التقاضي لكل المواطنين وعدم تحصين اي عمل أو قرار إداري من الطعن ، حيث تنظر المحكمة الإدارية في الإقليم في جميع القرارات الإدارية ومن بينها القرارات الصادرة من اللجان الإدارية مثل اللجان الإدارية في وزارة التعليم العالي ووزارة التربية ووزارة الزراعة والموارد المائية في إقليم كوردستان، على الرغم من إن لسلطات الإقليم بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الحق في ممارسة سلطاته الثلاثة المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لإحكام الدستور بإستثناء الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور العراقي (المادة (121) من الدستور العراقي) ، وإن قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 المعدل هو قانون غير نافذ في الإقليم لحد الآن ومع ذلك فالنظام القضائي في إقليم كوردستان طبق المادة (100) من الدستور ، وإن كنا نرى إن هذا الإتجاه من القضاء يعتبر تطاول على سلطات برلمان إقليم كوردستان ،إن عملها في هذا الإتجاه محل شك من وجهة نظرنا الا إنها خطوة نحو تعزيز حق التقاضي في إقليم كوردستان ، ومن التطبيقات القضائية في إقليم كوردستان على تطبيق الدستورونظر المحكمة الإدارية في القرارات الصادرة من اللجان الإدارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في فيما يخص القبول ، **القرار** :- لدعوى المدعي أمام المحكمة الإدارية طالباً إلغاء القرار الإداري المؤرخ 8 /1 / 2019 المتضمن إلغاء قبول موكله رغم التظلم المرقم (563 في 13/ 3/ 2019) الموجه الى وزير التعليم العالي والبحث العلمي / إضافة لوظيفته والتظلم المرقم (562 في 13/ 3/ 2019) الموجه لرئيس الجامعة اللبنانية الفرنسية / إضافة لوظيفته بواسطة دائرة كاتب عدل أربيل / 1 الإ إنه دون جدوى عليه طلب دعوة المدعى عليها للمرافعة والغاء القرار الإداري المطعون فيه وبعد إستماع المحكمة للطرفين والإطلاع على السندات المربوطة بالدعوى تبين للمحكمة بإن القرار المطعون فيه متعسف في حق المدعي المكتسب وأن المدعي قد إجتاز السنة الدراسية الأولى 2018- 2019 بنجاح دون وجود خطأ إداري في قبوله من جامعة المدعي عليه الثاني وأنه قد أكتسب حقاً لايجوز سلبه منه دون سبب قانوني مشروع ولكل ماتقدم قررت المحكمة إلغاء القرار الإداري المطعون فيه

المؤرخ (1/8/ 2019) المتضمن إلغاء قبول المدعي وصدر القرار بالإتفاق إستناداً لإحكام المواد (13 و14 و17 و 18) من قانون مجلس شورى الإقليم (القرار العدد / 24 /ك/ 2019 قرار المحكمة الإدارية في أربيل غير منشور) .

3- 2 المطلب الثاني / اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي في العراق وإقليم كوردستان

اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي هي اللجان التي يرأسها قاضي ويشترك في عضويتها عدد من الموظفين الإداريين ، وبذلك تكون هذه اللجان كلجان التوفيق في مصر لجان إدارية ذات إختصاص قضائي أو ذات شكل قضائي (العبيدي ، 1984 ، صفحة 57) ولكن اللجان الموجودة في العراق وإقليم كوردستان تختلف عن ما موجود في مصرإختلافاً جذرياً من حيث الإختصاص لإنه يتم تشكيلها إستجابة لظروف وحالات خاصة ومهامها منحصرة في علاج تلك الظروف والحالات الخاصة ، وبالتالي تكون إختصاصاتها محددة حصراً (علي ، 2007 ، 107) أما نوعية القرارات التي تصدرها فهي لاتصدرتوصيات مثل لجان التوفيق وإنما قرارات كانت قطعية سابقاً ولكنها أصبحت قابلة للطعن أمام القضاء بموجب المادة (100) من الدستور التي تنـص (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن) وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 2015 النافذ في العراق فقط وليس إقليم كوردستان وسنذكر البعض من هذه اللجان على سبيل المثال :-

1- لجان الإستئناف في قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982

لقد نص قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 على تشكيل لجان للنظر في القضايا الإستئنافية ببيان يصدره وزير المالية في الجريدة الرسمية ويكون برئاسة قاضٍ من الصنف الثاني وعضوية إثنين من الموظفين المختصين في الأمور المالية (المادة (37) من قانون ضريبة الدخل) وتكون قرارات لجان الإستئناف قطعية إذا كان مبلغ الضريبة فيها عشرة الآف فأقل ، أما إذا كان مبلغ الضريبة في القرار أكثر من عشرة الآف فقد أعطى

القانون الحق للسلطة المالية والمكلف الحق في الإعتراض على مبلغ الضريبة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ أمام هيئة تمييزية خاصة تشكل برئاسة قاضي من محكمة التمييز وعضوية إثنيين من المدراء العامين من وزارة المالية وواحد من إتحاد الغرف التجارية العراقية وآخر من إتحاد الصناعات العراقي ببيان يصدره وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية ، وللهيئة التمييزية الغاء القرار أو تأييده أو تعديله (المادة (39) من قانون ضريبة الدخل) ، ولم ينص المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة العراقي على الطعن بقرارات الهيئة التمييزية أمام القضاء الإداري على عكس المشرع الكوردستاني الذي ساريإتجاه توفير فرصة ممارسة حق التقاضي عن طريق الإعتراض على القرارات الصادرة من الهيئة التمييزية أمام محكمة القضاء الإداري بموجب المادة (13/ سادساً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان رقم 14 لسنة 2008 وذلك نظراً لإهمية هذه القرارات ومساسها بدخل الفرد وثروته وتحقيقاً لمبدأ العدالة والرقابة على أعمال الإدارة حتى وإن كانت قراراتها صادرة من جهات إدارية ذات إختصاص قضائي

2- الهيئة الإعتراضية في قانون الكمارك رقم (23) لسنة 1984

تشكل بموجب قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984 هيئة أو أكثر تسمى بالهيئة الإعتراضية برئاسة قاضٍ من الصنف الثالث يرشحه وزيرالعدل وممثل عن الدائرة الكمركية لاتقل وظيفته عن مديروممثل عن الإتحاد العام للغرف التجارية والصناعية يرشحه رئيس الإتحاد ولصاحب العلاقة الإعتراض على القرار الصادر من الدائرة الكمركية فيما يتعلق مواصفات البضاعة أو منشأها أو قيمتها في حال إعتقاده إن القرار مجحف بحقه خلال مدة سبعة أيام من تاريخ تبليغه بالقرار (المادة (74) من قانون الكمارك) أمام الهيئة الإعتراضية ويكون قرار الهـــيئة الإعتراضية قطعياً غير قابل للطعن(المادة (75) من قانون الكمارك) ، ولكن كما ذكرنا سابقا وبصدور الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي

المعدل أصبحت ولاية القضاء عامة على جميع المنازعات ، أما بالنسبة الى إقليم كوردستان فلم تشكل لحد الآن الهيئة الإعتراضية في الدائرة الكمركية ، ولكن توجد هناك لجان إدارية تنظرفي الإعتراض على القرار الخاص بمواصفات البضاعة أومنشأها أو قيمتها أو التظلم منه طالما لاتوجد هناك هيئة إعتراضية ومن باب تطبيق القانون وضمانة حقوق المواطنيين نقترح على الجهات المعنية تشكيل الهيئة الإعتراضية بأسرع وقت للقيام بمهامها .

3 - ديوان ضريبة العقار في قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959

تشكل بموجب قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959 ديوان يسمى ديوان ضريبة العقار ببيان يصدره وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية برئاسة قاضٍ من الصنف الأول يرشحه وزير العدل ومهندس معماري أو مدني لاتقل درجته عن الدرجة الثانية وموظف مالي لاتقل درجته عن مدير، وللمكلف الإعتراض لدى ديوان ضريبة العقارالذي يعتبر لجنة إدارية ذات إختصاص قضائي على قرار لجنة التدقيق أو إجراءات السلطة المالية خلال 30 من تاريخ تبليغه بقرار لجنة التدقيق أو إجراءات السلطة المالية ، وللسلطة المالية الإعتراض لدى ديوان الضريبة على قرارات لجنة التدقيق خلال 30 من تاريخ تبليغه بالقرار، وللديوان إلغاء القرار المعترض عليه أو تأييده أو تعديله ، ويكون قراره باتاً ولاتسمع المحاكم أي دعوى تتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون (المادة (20) من قانون ضريبة العقار) ، ولكن كما ذكرنا سابقا بصدور الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي المعدل أصبحت ولاية القضاء عامة على جميع المنازعات ، وإذا كانت لجنة ديوان ضريبة العقار قد تم تشكيلها في العراق منذ أمدٍ بعيد ، ولكنها لم تشكل في إقليم كوردستان إلا منذ فترة وجيزة جداً ، والإعتراضات التي كانت تحصل قبل تشكيلها كانت تتم أمام ضريبة الدخل بإعتبارها الجهة المسوؤلة الى أن تشكل ديوان ضريبة العقار وبدأ بممارسة مهامه بالنظر في الإعتراضات المقدمة من قبل المكلفين على قرارات لجنة التدقيق أو إجراءات السلطة المالية .

4- المبحث الثالث / أثر اللجان على حق التقاضي أمام القضاء الإداري

بعد حديثنا عن أنواع اللجان الموجودة في مصر والعراق وإقليم كوردستان وتشكيلتها والإعتراضات التي تكون من إختصاصاتها ، سنتحدث عن أثر اللجان على حق التقاضي أمام القضاء الإداري ، لذلك سنتناول الموضوع على النحو الأتي .

4-1 المطلب الأول / أثر اللجان على حق التقاضي في مصر

للتكلم عن أثر اللجان على حق التقاضي في مصر سنقسم هذا المطلب الى فقرتين وعلى النحو التي :-

أولاً :- لجان التوفيق :-

بعد كل ما ذكرناه عن لجان التوفيق توصلنا الى النقطة الأكثر أهمية وهي العلة في إعتبار لجان التوفيق قيد شكلي على ممارسة حق التقاضي ، فقد وجدنا في تشكلية اللجان كما ذكرنا سابقاً أن يترآسها أحد رجال القضاء أو الهيئات القضائية السابقين والذي بدوره يعتبرنقص تشريعي يتنافى مع فكرة التخصص لإنه قد يكون من قضاة القضاء العادي الذين طبقوا في أحكامهم مبادئ تختلف في طبيعتها عن مبادئ المنازعات الإدارية فضلاً عن إنهم لايشغلون هذا المنصب إلا بعد إحالتهم على المعاش ، وبالتالي من غير المعقول تكليفه بدور خطير مثل هذا الدور في سن وجد فيه المشرع أنه من الأفضل أن يتقاعد فيها عن العمل ، هذا بالإضافة الى إن مايصدر من هذه اللجان لاتعدو أن تكون توصيات غير ملزمة لا للجهات الإدارية ولا لأطراف الأخرى وقد حدد لها القانون مواعيد لايجوز إجتيازها ، وبموجب التقرير الذي أصدرته وزارة العدل الذي يخص إنجازات لجان التوفيق من 10/1/ 2000 حتى 2014/5/30 تبين إن عدد ما وافقت الجهات الإدارية على تنفيذه من هذه التوصيات لايصل الى5% من عدد مافصل فيه (مرعي ، 2016 ، صفحة 86) وهي نسبة قليلة جداً ، وبالتالي لايكون اللجوء الى هذه اللجان الا وسيلة للبطء في سير العدالة الإدارية وتكبد صاحب الشأن الوقت والجهد وحتى الدولة التي القي على عاتقها من الناحية المالية صرف

مبالغ هائلة على إنشاء هذه اللجان والتي يقدر عددها به 322 لجنة في جميع أنحاء الجمهورية

ثانياً :- اللجان الأخرى في مصر :- .

وماعدا لجان التوفيق توجد لجان أخرى في مصر ، فبالنسبة الى اللجان القضائية فهي تشكل قيد أمام التقاضي متى ماكانت قراراتها قطعية غير قابلة للطعن ، أما اللجان الإدارية أو الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي فقد عالجها المشرع المصري بجواز الطعن بالقرارات الصادرة منها أمام محاكم مجلس الدولة (المادة (10 / ثالثاً) من قانون مجلس الدولة المصري) وبذلك وإن كانت تحقق ضمانة مهمة من ضمانات التقاضي وتكون مانعاً من تعسف السلطة الإدارية ولكنها مع كل ذلك تشكل قيداً أمام المتقاضي لإن تشكيل وعمل اللجان غير محدد بسقف زمني مما يؤدي الى بطء عملية التقاضي وبالإضافة الى إن أعضاء اللجان قد يكونون هم ذاتهم الجهة مصدرة القرار وبالتالي يكون عضو اللجنة هو الخصم والحكم في نفس الوقت .

4- 2 المطلب الثاني / أثر اللجان على حق التقاضي في العراق وإقليم كوردستان

أما أثر اللجان على حق التقاضي في العراق وإقليم كوردستان ، سيكون في فقرتين وعلى النحو الآتي :-

أولاً :-اللجان الإدارية :-

إن إتجاه المشرع في إشتراط اللجوء الى اللجان الإدارية لم يأتي من فراغ وإنما كان من باب أن ينظر النزاع من قبل متخصصين وذو خبرات وكفاءات في موضوع النزاع وقادرين على حله بالطريقة القانونية الصحيحة بإعتبارهم أصحاب إختصاص في الموضوع قبل اللجوء الى القضاء مثل اللجان التي تخص مسائل الطلبة في وزراة التعليم العالي ووزارة التربية ولجان الإصلاح الزراعي في وزارة الزراعة ، وإن قرارات اللجان الإدارية سابقاً في العراق وإقليم كردستان كانت باتة أولاتسمع المحاكم أنواع عديدة من الدعاوي التي تتعلق بمواضيع حددها النص القانوني ، ولكن بصدوردستور العراق لسنة 2005 وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي والتي تكلمنا عنها سابقاً فقد أصبح من حق الأفراد الطعن في القرارات الصادرة من اللجان الإدارية أمام القضاء الإداري ، وعلى الرغم من موقف المشرع الصائب جداً في مجال تحقيق الولاية العامة للقضاء في المنازعات ، ولكن تبقى هذه اللجان قيد شكلي على ممارسة حق التقاضي لإن أعضاء هذه اللـجان في الغالب هم ذاتهم الجهة مصدرة القرار المعترض عليه وبالتالي لايكون للإعتراض فائدة في الغالب بسبب إتحاد صفة الخصم والحكم في عضو اللجنة ، هذا فضلاً عن إن الكثير من هذه اللجان لم يحدد لها سقف زمني يجب إصدار القرار فيه وبذلك يكون تشكيل اللجان وإصدار قراراتها مجرد تباطأ ومماطلة في إيصال الحقوق الى أصحابها وبذل المزيد من الجهد والوقت ، هذا إضافة الى الوقت الذي يتطلبه نظر هذه الدعاوي أمام القضاء الإداري ، فتكون اللجان بذلك سبباً في ضياع الوقت على المتخصصين .

ثانياً:- اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي :-

تعتبر اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي إحدى الوسائل التي إشترطها القانون وحدد تشكيلتها برئاسة قاضٍ وعضوية موظفين بدرجات وإختصاصات محددة بموجب القانون حسب كل لجنة ، وتتولى هذه اللجان النظر في الإعتراضات على القرارات الصادرة من الإدارة ، وبموجب نص القانون تكون قراراتها باتة ، وهذا بدوره يشكل تعارضاً مع نص المادة (100 ، 19 / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 2015 ، وبالتالي فإن قرارات هذه اللجان أصبحت قابلة للطعن أمام القضاء الإداري بإعتبارها جهة محايدة ومستقلة في نظر النزاع ، هذا من جانب ومن جانب أخر فإذا نظرنا الى عمل هذه اللجان وخاصة وإنها لجان في الغالب تتعلق بضرائب العقار أو الدخل أو الكمارك أي تتعلق بدخل الفرد وأموره المالية وهي أمور تحتل أهمية كبيرة في حياة الأفراد وبالتالي تحتاج الى قضاة متخصصين في الأمورالمالية أو لديهم خبرة في ذلك وهذا مالم نجده في الواقع فالقاضي الذي يرأس هذه اللجان هو قاضي يرشحه وزير العدل أو قاضي إستئناف ، وحتى الإعضاء في هذه اللجان يجب أن أن يكونوا متخصصين في ألامور المالية وعلى دارية كافية بها وأن لايكونوا هم ذاتهم الجهة مصدرة القرار المتعلق بتقدير قيمة الضريبة أولاً حتى يكون القرار الصادر منهم بعيداً عن مجانبة العدالة ، هذا بالإضافة الى إن عمل هذه اللجان غير محدد بسقف زمنى محدد يتم من خلال إصدار قرار وهذا ما يؤدي بدوره الى التباطأ في إيصال الحقوق الى أصحابها والتأثير على ممارسة حق التقاضي .

5- الإستنتاجات والمقترحات

5-1 الإستنتاجات

1- إن السبب في إشتراط القانون اللجوء الى اللجان هو أن تنظر جهة متخصصة ذات خبرة وكفاءة في الإعتراض على القرار الصادر من الإدارة بإعتبارها أكثر إلماماً بموضوع القرار ، وتتكون اللجان من أكثر من عضوين وتجمعهم فردي وبالتالي يكون قرارها أصوب وبعيداً عن الفردية ووسيلة لتوفير الوقت والجهد وأعباء ومصاريف إقامة الدعوى .

2- لجان التوفيق في مصر تختص في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية ، ويعتبر اللجوء اليها شرط إجرائي لقبول الدعوى وقراراتها مجرد توصيات وهي لجان إدارية ذات إختصاص قضائي .

3- ماعدا لجان التوفيق في مصر توجد جهات إدارية ذات إختصاص قضائي أجاز قانون مجلس الدولة المصري الطعن في قراراتها أمام محاكمها .

4- إن عمل اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي غير محدد بسقف زمني وكذلك القضاة لايكونون متخصصين في موضوع القرار المعترض عليه أمامهم حيث ينظر الموضوع أي قاضٍ من محاكم الإستئناف .

5- يوجد نوعين من اللجان الإدارية في العراق وإقليم كوردستان وهي إما لجان إدارية بحتة تتكون من أعضاء إداريين فقط أو أو لجان إدارية ذات إختصاص قضائي يرأسها قاضٍ وعدد من الموظفيين المتخصصين حسب كل لجنة .

6- بصدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بموجب المادة (100) والمادة (19/ثالثاً) وقانون الغاء النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 2015 أصبحت الولاية العامة للقضاء على جميع القرارات ومن بينها القرارات الصادرة من اللجا ن وهي خطوة أساسية لكفالة حق التقاضي وتحقيق العدالة الإدارية .

7- قانون إلغاء النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 غير نافذ في الإقليم

2-5 المقترحات

1. نقترح أن يكون أعضاء اللجان الإدارية في الدول محل المقارنة وبالأخص إقليم كوردستان من غير أعضاء الجهة مصدرة القرار حتى لايجتمع الخصم والحكم في نفس الشخص .
2. نقترح أن تنظر الدعوي المرفوعة على القرارات الصادرة من اللجان في وزارة التعليم العالي والتربية في العراق وإقليم كوردستان من ضمن الدعاوي المستعجلة أي دعاوي عادية ولكن النظر فيها يكون مستعجل لإنه يدخل في أصل الحق والتأخير فيها يؤدي الى ضياع سنة دراسية كاملة
3. نقترح أن يكون للجان الإدارية واللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي في العراق وإقليم كوردستان سقف زمني يتم العمل من خلاله ، وبما إن لكل لجنة إختصاص يختلف عن غيره فمن الأولى تحديد السقف الزمني في أول إجتماع للجنة نفسها حتى لاتكون اللجان وسيلة للتباطأ والماطلة والتأخير في إيصال الحقوق الى اصحابها ، وإن تطلب الموضوع مدة زمنية أكثربالإمكان تمديدها ولكن لإسباب معقولة .
4. إن اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي في العراق وإقليم كوردستان تتشكل برئاسة قاضٍ ولكن هذا القاضي قد يكون غير متخصص في موضوع الإعتراض وخاصة وإن هذه اللجان في الغالب تتعلق بضرائب الدخل أو العقار أو الكمارك والتي تحتاج الى قضاة متخصصين في أمور الضرائب ، وحتى أعضاء اللجان يجب أن يكونوا على علم ودراية كافية بالأمور المالية وأن لايكونوا ذاتهم الجهة مصدرة القرار المعترض عليه .
5. .نوصي بتشكيل الهيئة الإعتراضية المنصوص عليها في المادة (74) من قانون الكمارك رقم (23) لسنة 1984 في إقليم كوردستان .
6. إنفاذ قانون إلغاء النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوي رقم (17) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 2015 حتى لايبقى أي مجال للشك في صحة القرارات القضائية الصادرة في إقليم كوردستان .

6- المصادر والمراجع

1- أبراهيم المنجي . 2004 . دعوى التعويض الإداري . القاهرة . دار النهضة العربية
2- رجب محمود أحمد . 2005 . القاهرة . دار النهضة العربية
3- شريف يوسف خاطر . 2016 . القضاء الإداري . دعوى الإلغاء . دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع
4- ضامن حسن العبيدي . 1984 . المجالس واللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائي . بغداد . جامعة بغداد .
5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة . الموسوعة في إلغاء القرا الإداري وتاديب الموظف العام ، القاهرة . دار محمود للنشر والتوزيع .
6- عثمان ياسين عثمان . 2007 . إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعويي الإلغاء والتعويض .إقليم كوردستان . جامعة صلاح الدين .

7- ماجد راغب الحلو . 2010 . القضاء الإداري . الإسكندرية . دار الجامعة الحديثة .
8- محمد عبدالله مغازي . 2004 . القضاء الإداري . دمنهور . مطبعة اللوتس .
9- محمد علي سكيكر . شرح وتعليق على القانون رقم 7 لسنة 2000 بشأن لجان التوفيق في المنازعات . الإسكندرية ، طبعة منشأة المعارف .
10- محمود حمدي أحمد مرعي . 2016 . ظاهرة بطء الفصل في الدعاوي الإدارية . الإسكندرية . دار الجامعة الجديدة .

Keywords: conciliation committees,case committees , administrative committees, administrative committees with competence

7. Abstract

This research deals with the topic (committees and their impact on the right to litigation) with a comparative analysis study between the committees in Egypt, Iraq and the Kurdistan Region, where in Egypt there are conciliation committees, which are administrative committees with judicial jurisdiction and there are administrative bodies with judicial jurisdiction as well As will as case committees . In Iraq and the Kurdistan Region, there are administrative committees and committees Administrative jurisdiction with judicial jurisdiction, and the importance of these committees comes in that they play an effective and effective role, considering resorting to them among the formal procedures to be followed before resorting to the courts. Beyond justice, although the decisions of the committees were previously final and not subject to appeal, but now, according to the constitutional provisions that prevent the immunization of any work or administrative decision from appeal, it has become subject to appeal before the judiciary