Journal of Comparative Legal Studies
Vol.1, No.1 July 2023, 287-314
(DOI) 10.22034/cls.2023.161053

The Organizational Structure of the Iraqi Council of State

Ebrahim Mousazadeh[1]

(Received: 2022 June 14; Accepted: 2022 July 31)

Abstract

This study sheds light on the administrative courts in the Republic of Iraq, including their establishment, composition, and evolution, as well as the lawsuits filed before these courts, the extent of disagreement within them, and their organizational structure as established by the Iraqi Legislative Council. It offers a detailed and in-depth examination, in comparison with French legislation. This is due to the necessity of implementing a specific mechanism for the selection and qualification of judges specialized in handling administrative disputes, within a well-defined time frame specified by the law. It is the government's responsibility to fulfill this obligation, and the legislator should ensure that this process is entrusted to an independent body. While the right to litigation is crucial for the progress of administrative judiciary, it is essential that the legislation itself clearly outlines and establishes this right to ensure its effective implementation and adherence. Furthermore, the composition of the Iraqi Council of State should consist of judges who possess a deep understanding of common law principles and are well-versed in the characteristics and nature of administrative disputes, similar to the judicial systems in France, Egypt, and many other countries worldwide. Given the specificity of administrative lawsuits brought before the Council of State, it is imperative to provide a comprehensive explanation of its characteristics, formations, and historical development in both Iraq and France. Additionally, it is important to elaborate on its organizational structure, taking into account the imperative for Iraqi Shiism to align with modern judicial practices as well as the approaches adopted by great world powers. From this perspective, it is crucial to conduct a study on the constitutional framework of the Council of State, aiming to explore its organizational structures, assess the level of alignment between Iraqi and French legislations, and identify the variations between them through analytical, inductive, and comparative methodologies. Hence, we decided to provide a thorough examination of these councils. Consequently, the study has been divided into three sections. The first examines the concepts and general principles. The second section focuses on the legal provisions governing the organization of the Council of State in both Iraq and France. Lastly, the third section delves into a detailed analysis of the organizational structure of the Iraqi State Council.

Keywords: Council of State, constitutional organization, French legislation, Iraqi legislation, constitution, administrative judiciary, administrative oversight.

1. Professor, College of Law and Political Science, University of Tehran. Email: e.mousazadeh@ut.ac.ir

الدراسات القانونية المقارنة
المجلد الأول، العدد الأول، ربيع و صيف ١٤٠٢ هـ.ش/ ٢٠٢٣ م، ص ٢٨٨ - ٣١٤

الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة العراقي

إبراهيم موسى زاده[٢]

[تاريخ الوصول: ١٤٠١/٠٣/٢٤ هـ ش؛ تاريخ القبول: ١٤٠١/٠٥/٠٦ هـ ش]

المستخلص

هذه الدراسة تسلط الضوء على المحاكم الإدارية، وتشكيلاتها وتكوينها ونشأتها في الجمهورية العراقية، وكذلك الدعاوى المرفوعة إليها، ودرجة الخلاف فيها، وكيفية تنظيمها من قبل المجلس التشريعي العراقي، بشكل مفصل وبدراسة معمقة، مقارنة بالتشريع الفرنسي. وذلك حيث أن هناك حاجة إلى آلية محددة لاختيار وتأهيل القضاة المتخصصين في التعامل مع المنازعات الإدارية، ضمن إطار زمني واضح يحدده القانون، والحكومة ملزمة بذلك، وعلى المشرع إحالة ذلك إلى جهة مستقلة. على الرغم من أن الحق في التقاضي حجر الزاوية في تطوير القضاء الإداري، يجب أن يحدده التشريع نفسه لضمان تنفيذه وامتثاله. كما يفترض أن يتكون مجلس الدولة العراقي، من قضاة مشبعون بروح القانون العام، ومدركون لخصوصية وطبيعة المنازعات الإدارية، كما هو الحال في فرنسا، ومصر، والعديد من دول العالم. ولخصوصية الدعاوى الادارية التي تعرض أمام مجلس الدولة، يجب الخوض في بيان ماهيته، وتشكيلاته، وتطوره التاريخي في العراق وفرنسا، وبيان الهيكل التنظيمي له من منطلق حاجة التشيع العراقي الى مواكبة القضاء الحديث، وما ذهبت اليه الدول العظمى. من هذا المنطلق، تأتي الضرورة لدراسة التنظيم الدستوري لمجلس الدولة، لتسليط الضوء على تلك التنظيمات، ومعرفة مدى التقارب بين التشريع العراقي والفرنسي، والتباعد بينهما، وفق المنهج التحليلي-الاستقرائي والمنهج المقارن. لذلك عمدنا إلى تفصيل تلك المجالس. وعليه، قسمنا الدراسة على ثلاثة فصول، عرجنا في الفصل الاول على المفاهيم والكليات، وعرضنا في الفصل الثاني أحكام تنظيم مجلس الدولة في العراق وفرنسا، وفصلنا الكلام في الفصل الثالث، الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة العراقي. ثم اختتمنا الرسالة بعدة نتائج توصلنا إليها أثناء دراساتنا، وعدد من التوصيات التي نأمل أن يأخذ بها.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة، التنظيم الدستوري، التشريع الفرنسي، التشريع العراقي، الدستور، القضاء الإداري، الرقابة الإدارية.

---

٢. في كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة طهران، e.mousazadeh@ut.ac.ir

المقدمة

التقاضي قانون دستوري أصيل، وركيزة أساسية للحريات الأساسية، التي تتطلبها الطبيعة القانونية للدولة، وأساس أي سلطة ديمقراطية سليمة. ويعتبر التقاضي المسار الرئيسي، والضمان الأولي الذي يضمن حماية الحقوق والحريات العامة والتمتع بها، خاصة من الناحية العملية، بالإضافة إلى البيانات النظرية، أو الجنائية، لأن هذه الإجراءات تشكل خطوة مهمة لتحقيق ما لا يقل أهمية عن الإجراءات الأخرى، في مجال تنظيم إقامة العدل في أي دولة. وذلك، لكونها إجراءات يجب اتباعها في حل النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، بالإضافة إلى حماية أطراف التقاضي، وضمان النزاهة. من إجراءات المحاكم، تسهيل الفصل في القضايا، من أجل تحقيق العدالة، وذلك بسبب تنامي احتياجات المجتمع والتدخلات. وأدت العلاقات بين أعضائها، إلى زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، مما أدى إلى زيادة في أعباء إدارية، حيث تتطلب متطلبات الحياة المتقدمة، أن يتعامل الفرد مع الإدارة التي بدورها أدت إلى نشوء علاقات متبادلة، سواء كانت بين الإدارة وموظفيها، أو بين الإدارة والأشخاص الطبيعيين. لذلك تحاول الإدارة، تنظيم وإدارة هذه العلاقات، من خلال أعمالها القانونية التي يسمح بها القانون.

ومن هذه السلوكيات، ما يتعلق بتنظيم وإدارة الموارد البشرية، بما يتوافق مع الموقف التنظيمي الذي يخضع له الموظف، وبما يتوافق مع مقتضيات المصلحة العامة وضمان سير الهيئة العامة، والقواعد القانونية التي ينظمها المشرع، من أجل حماية مصالح الموظفين، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بهم.

وعليه ارتأينا أن نبحث في التنظيم الدستوري لمجلس الدولة بشيء من التفصيل، في إطار قانوني علمي متقن

١. المحكمه الإدارية العليا

يعتبر إنشاء المحكمة الإدارية العليا وفق القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والتعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، تطوراً نوعياً على المستوى الإداري والقضائي في العراق. وتحقيقاً لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، ومتطلبات المحكمة الإدارية العليا، لقيادة محكمة القضاء الإداري، عاد نظام العدالة المزدوج، من بين أمور أخرى، إلى مكانه الصحيح، مع إنشائه، وحلّ التضارب والتداخل بين اختصاصات القضاء الإداري، من خلال القضاء الدستوري، الذي يقع بالكامل، ضمن اختصاص القضاء الإداري. وتفترض قضايا الاختصاص القضائي للتمييز بين الموظفين، والقرارات الصادرة عن محاكم القضاء الإداري.

٢. التطور التاريخي للمنازعات الإداريه في العراق

تعتبر المنازعات الإدارية من أهم فئات المنازعات، التي تفصل فيها الأجهزة القضائية، وتتعلق بالعمل الإداري. وهي من الموضوعات المهمة في القانون الإداري، الذي ينظم عمل الأجهزة الإدارية، وينظم علاقة عمل الأجهزة الإدارية. إن العمل الإداري الذي يتم بينه وبين الأفراد، يقوم بأعمال إدارية عليها، وينتج عنه منازعات، ودعاوي تحال إلى القضاء للفصل فيها. وذلك بهدف فهم التطور التاريخي للنزاعات الإدارية في العراق.

ولبيان دور القضاء في حسم المنازعات في العراق، يتطلب منا أن نبحث في المرحلة السابقة، على إنشاء القضاء الإداري، إذ كان النظام القضائي موحداً، وكانت المحاكم العادية تختص بالنظر في المنازعات المدنية والإدارية كافة. أما المرحلة الثانية، فهي المرحلة التالية على إنشاء هذا القضاء، بموجب قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، الذي اكتمل بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل. أما المرحلة الأخيرة، فكانت بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول، دور القضاء الموحد في حسم المنازعات الإدارية، وفي الفرع الثاني دور القضاء الإداري في حسم المنازعات الإدارية.

٣. دور القضاء الموحد في حسم المنازعة الإدارية

لم تظهر المنازعة الإدارية حديثاً، بل إن وجودها يرتبط بقدم تعاملات الأفراد مع الإدارة. فظهرت في ظل الدولة الإسلامية، ونشأ في ظل الإسلام ولاية المظالم، أو ما يسمى بقضاء المظالم. فالرسول ﷺ كان ينظر بنفسه فيما يرتكبه القادة والعمال من المخالفات والاخطاء، وكان يفصل في قضايا المظالم، والقضايا العادية. واستمر الحال إلى عهد الخلفاء، ولم تنفصل بتخصيص وقت معين لقضايا المظالم، إلا على عهد الإمام علي بن ابي طالب عليه السلام بتغير الأحوال، ونشوء الخلافات بين المسلمين. (البرزنجي، ١٩٩٩: ص٤٥) لذا كان الإمام عليه السلام أول خليفة جلس للمظالم بانتظام. (الماوردي، ٢٠٠٠: ص٩٢) وله المقولة المعروفة بهذا الصدد، أن "في العدل سعة، ومن ضاق عليه العدل، فالجور عليه أضيق". (الرضي، ١٩٨٠: ص٤٣٥) ونجد أن ثمار تطور رقعة الدولة الإسلامية واتساعها، دفع ولي الأمر إلى إنشاء قضاء مختص، له ولاية الفصل في القضايا التي تدخل في أعمال صاحب الولاية الكبرى، وإعطاء مهمة القضاء في المظالم إلى قاض متخصص. (التجكاني، د.تا: ص٨٦) وبالتالي، أصبح هناك قاضي مظالم، له اختصاصات مستقلة عن القضاء العادي. وإذا كان الأصل في النظام الإسلامي، أن القضاء العام صاحب الولاية العامة للمنازعات جميعها، بما فيها المظالم الإدارية وغير الإدارية، إلا أنه لولي الأمر، تخصيص القضاء نوعيا ومكانيا وزمانيا، كان يقصر ولاية القضاء على قضايا معينة، أو يحدد دائرة مكانية محددة، أو يقيده في زمان معروف. (الماوردي، ٢٠٠٠: ص٩٢)

٤. المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الاتحادية

المحكمة الإدارية العليا في العراق، بحسب التعديل الخامس للقانون رقم ١٧ للمؤتمر الاستشاري الوطني، الذي دخل حيز التنفيذ عام ٢٠١٣، هي على رأس هرم التنظيمات الإدارية والقضائية. وقد منحها المشرعون، سلطة مهمة للنظر في الفروق بين الجهازين الإداري والقضائي. وعملها مشابه بلا شك، لعمل الهيئة في استئناف الأحكام والقرارات في

المحكمة الاتحادية العليا. لذلك، نعتقد أنه من الضروري، التمييز بين الاثنين لفهم ذاتية المحكمة الإدارية العليا، كما هو موضح أدناه.

أولا من حيث التشكيل: بالرجوع إلى قانون مجلس شورى الدولة، نجد أن تعيين رئيس المجلس، ونائب الرئيس، والمستشار، والمستشار المساعد، يتم بمرسوم جمهوري وبصورة مباشرة. (قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥، ١٩٧٩: المادة رقم٢٢) وبذلك، نجد أن رئيس المحكمة الإدارية وأعضاءها، يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري، وهذا الأمر متبع أيضاً في كل من فرنسا ومصر. (الحلو، ٢٠٠٤: ص٧٢) وإذا كان القانون قد نص على تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية الذي يعد جزءاً من السلطة التنفيذية، استناداً لما ورد بأحكام المادة رقم ٦٦ من الدستور النافذ، (الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة رقم٦٦) التي أشارت إلى أن السلطة التنفيذية الاتحادية، تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

٥. التأصيل التاريخي والقانوني للمحكمة الإدارية العليا

٥-١. نشأة المحكمة الإدارية العليا في العراق

يتولي مجلس شورى الدولة، العديد من الواجبات المهمة في إعداد وصياغة مشروعات التشريعات، وإبداء المشورة، فضلاً عن دوره في مجال القضاء الإداري. ولعل ذلك أدى إلى زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين فيه، فضلاً عن الحاجة إلى استحداث محاكم أخرى للقضاء الإداري، لسير عملية التقاضي، وحماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية، وحماية حقوق الدولة، وصيانتها من إخلال الموظفين بواجباتهم، مما دفع المشرع العراقي إلى إعادة النظر في صياغة قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، المعدل النافذ. وقد جاء التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، ليعيد تشكيل مجلس شورى الدولة. وقد نص القانون على أن يتكون مجلس شورى الدولة العراقي من: أ- الهيئة العامة. ب - هيئة الرئاسة. ج- الهيئات المتخصصة. د- المحكمة الإدارية العليا. ه-

محاكم القضاء الإداري. و - محاكم قضاء الموظفين. (التعديل الخامس لقانون مجلس الشورى ؤقم ١٧، ٢٠١٣: المادة رقم٢/أولا)

حيث يعتبر هذا التشكيل، خطوة مهمة نحو تطوير القضاء الإداري العراقي، وقد أعاد تشكيله الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري العراقي مرة أخرى في الاعتبار الإداري، في الاستئنافات بعد صدورها أمام المحكمة الاتحادية العليا، بموجب قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، اعتبارًا من ٢٠٠٥. (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٥: أمر رقم ٣٠، الفقرة الثانية والثالثة) يرى البعض أن صدور القانون المذكور، خطوة مهمة من قبل المشرع. لكن كان من الأنسب، تسمية مجلس الدولة العراقي بدلاً من مجلس شورى الدولة، حيث لا يتعلق الأمر بالجانب الاستشاري فقط، بل بالأحرى، الجانب الاستشاري والقضائي. (حمادة، د.تا: ص١١)

جاء تشكيل المحكمة الادارية العليا، بموجب قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. واتخذت من بغداد مقرا لها، وتعقد برئاسة رئيس المجلس، أو من يفوضه من بين المستشارين، وعضوية ٦ و٦ و٤ و٤ من مستشارين مساعدين لرئيس المجلس. تمارس هذه المحكمة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها، في قانون الإجراءات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، عند النظر في الطعون ضد قرارات المحكمة الإدارية ومحكمة قضاء الموظفين. (قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم، ٢٠١٣: المادة رقم٢/رابعا)

٥-٢. تمييز المحكمة الإدارية العليا عن المحكمة الاتحادية العليا

أسلفنا أن المحكمة الإدارية العليا في العراق، في ظل التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ، تقع في قمة هرم التنظيم القضائي-الإداري. ومنحها المشرع، اختصاصات مهمة في نظر الطعون بالأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري تمييزا. ولا ريب أن يتشابه عملها مع أعمال هيئة قضائية، مارست نفس الاختصاصات في

مراحل زمنية سابقة، ونقصد بها المحكمة الاتحادية العليا. لذا نجد لزاماً علينا، التمييز بين الاثنتين، للوقوف على ذاتية المحكمة الإدارية العليا، كما سيأتي بيانه:

أولاً من حيث التنظيم: بالإشارة إلى قانون الجمعية الوطنية، نجد أن تعيين رئيس، ونائب رئيس مجلس الإدارة، ورئيس الوزراء، والمستشار المساعد للجمعية الوطنية، يتم تعيينه مباشرة من قبل الجمهورية. لذلك، نجد أن رئيس المحكمة الإدارية وأعضائها، يتعينون بمرسوم جمهوري، كما في فرنسا ومصر. فهم جزء من السلطة التنفيذية، وفق أحكام المادة رقم ٦٦ من الدستور، التي تنص على أن الهيئة التنفيذية الاتحادية، يتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. كما وجدنا أن قانون مجلس الشورى الوطني، ينظم ارتباطه بوزارة العدل، وبالتالي بالسلطة التنفيذية. وهنا تبرز قضية مهمة، وهي أن المحكمة الإدارية العليا اعترضت، وكان الحكم بالإجماع. وهي تتبع السلطة التنفيذية في علاقاتها بوزارة العدل، على يد واحدة. (الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة رقم ٦٦)

من ناحية أخرى، يتم تعيين رئيس الجمهورية، والمحاكم، وأعضائها، بمرسوم جمهوري يتعارض مع مبدأ حماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة التجاوزات الإدارية. بينما نعتقد أن إنشاء القضاء التنفيذي، يجب أن يكون مراقبًا لعمل السلطة التنفيذية، بعيداً عن قيودها ومطابقا للقانون الواجب التطبيق، لحماية الحقوق الفردية من الانتهاكات الإدارية. لذلك، نعتقد أن رئيس المحكمة الإدارية العليا وأعضائها، يتم ترشيحهم من قبل مجلس النواب. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن يقتصر استقلال المحكمة الإدارية العليا على الجوانب المالية والإدارية، بل يجب أن تكون مستقلة تمامًا من النواحي الفنية والمالية والإدارية، ولا ترتبط بوزارة العدل. (الحسناوي، ١٩٩٠: ص١٢٣) فهي فوق التسلسل الهرمي للمحاكم الإدارية، وعملها لا يتعلق بجوهر الأمر بالسلطة التنفيذية. كما أن النص على كون رئيس المجلس، ونائبيه، والمستشار، والمستشار المساعد، قاضياً لأغراض هذا القانون، عند ممارسته مهام القضاء الإداري. (قانون التعديل الخامس رقم ١٧، ٢٠١٣: المادة رقم١/ثالثا)

أدى النص الغامض إلى الاستئناف أمام المحكمة الاتحادية العليا. وأوضحت أسباب الاستئناف، أن استدعاءهم، قضاة من شأنهم أن يتدخلوا في عمل القضاء، وينتهك المبدأ الدستوري لفصل السلطات. (الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة رقم ٤٧)[١]

إن المحكمة الاتحادية هيئة قضائية مستقلة، ماليا وإداريا. أما الفقرة الثانية منها، نصت على أن تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون. ويحدد عددهم، وطريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون، يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. (قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم٣٠، ٢٠٠٥: المادة رقم٣)

تكون السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية منفصلة ومستقلة عن الأخرى. كذلك، ما نص عليه من أن القضاء مستقل، ولا يدار بأي شكل من الأشكال من السلطة التنفيذية، وبضمنها وزارة العدل. ويتمتع بالصلاحية التامة، حصراً لتقرير براءة المتهم، أو إدانته وفقا للقانون، من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية. (الدستور العراقي،٢٠٠٥: المادة رقم ٩٢)

ثانيا من حيث الاختصاص: المحكمة الإدارية العليا، محكمة استئناف، لها صلاحية النظر في قرارات وأحكام المحاكم الإدارية وقضاء الموظفين، وفقًا للمادة رقم ٢ من التعديل الخامس، للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. وكذلك الخلافات حول توزيع الاختصاص، للنظر في القضايا بين المحاكم العدلية، والمحاكم الإدارية، ومحاكم الموظفين القضائية، وخلافات تنفيذ حكمين متضاربين صادرين عن محكمة إدارية أو لجنة قضائية، وجلسات استماع في موضوع واحد، إذا كانت بين الخصوم، أو كان أحد الخصوم طرفاً في هاتين الحالتين. (غازي، ٢٠١٢: ص٢٠)

---

١. تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

وفقًا لقانون الإدارة الوطنية الانتقالية لعام ٢٠٠٤، في مختلف الولايات القضائية، للمحكمة الاتحادية العليا، ينظر حصريا في النزاعات بين الحكومة الفيدرالية، والإدارات الإقليمية، والبلدية، والمحلية، لحل النزاعات حول قانونية القوانين، والقرارات، واللوائح، والتوجيهات، والأوامر صادرة نيابة عنه، مع الحق في إصدارها وإلغائها، بالمخالفة لأحكام قوانين إدارة الدولة، والنظر في الطعون ضد الأحكام والقرارات الصادرة. تنظر المحكمة الإدارية في القضايا المعروضة عليها في ظروف استثنائية، والتي يحكمها القانون الاتحادي. (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤: المادة رقم ٤٤/الفقرة أ)

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، بموجب قانون الإدارة الوطنية الانتقالية، لا يقتصر فقط على الإشراف على دستورية القانون، بل يختص أيضًا بصلاحية الإشراف على القرارات الإدارية، باعتبارها هيئة مرفوضة أو تمييزية، في القضايا الإدارية المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين.

وفقًا لبعض الاجتهادات القضائية، فإن الاختصاص القضائي الممنوح للمحكمة الاتحادية العليا، هو اختصاص جديد، ليس له أساس في قانون إدارة الدولة العراقي للفترة الانتقالية، طالما أن الأخيرة حددت اختصاص المحكمة حصريا وإلزامًا، ثم هناك لم يسوغ بعد ذلك. (عمران، ٢٠٠٨: ص٥٣)

٦. تنازع الاختصاص ودور المحكمة الإدارية العليا في نظر أحوال التنازع الإداري في القانون العراقي والقانون الفرنسي

أدى إدخال نظام العدالة المزدوج، والحد من الاختصاص الإداري إلى تنازع الاختصاص بين الهيئتين: القضاء الإداري والقضاء العادي، بحيث يجب تحديد السلطة القضائية المختصة لحل النزاعات. قلنا سابقا: إن المشرع العراقي اتخذ مقاربة مختلفة للقانون المقارن، حيث عين المحكمة الإدارية العليا، لتلعب دوراً في مجال تنازع الاختصاص.

ووجدنا أن القانون المقارن غالباً ما، يلجأ إلى إنشاء محكمة خاصة للنظر في هذه الخلافات القضية، مهما كان اسمها، يمكن أن تكون نزاعا قضائيا في فرنسا، أو يمكن أن تكون إحالة إلى المحاكم القائمة، مثل المحكمة الدستورية العليا في مصر، فضلاً عن الأدوار الجديدة للمحكمة العليا، والمحكمة الإدارية في العراق، المتعلقة بإنفاذ بعض الأحكام. ومن أجل الفهم الكامل لطبيعة القانون المقارن، وتضارب الاختصاص القضائي العراقي، من الضروري وصف نزاعات الاختصاص القضائي الفرنسي وأنواعها، ووجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي في نظام القضاء المزدوج، إلى تنازع الاختصاص بين الهيئتين القضائيتين: المدني والقضاء العادي. وعلى سبيل المثال، ينشأ الخلاف حول شخصية الفرد كموظف عام، وينشأ الشك حول طبيعة الخلاف المتعلق بعمله، وهل هو إداري أو غير ذلك. (الحلو، ٢٠٠٤: ص٢٣٤)

٦-١. تنازع الاختصاص في فرنسا

يعتبر تنازع الاختصاص القضائي في فرنسا، نزاعًا بين القضاء العادي والقضاء الإداري، الذي استمر حتى تم تنظيم المشرعين الفرنسيين، بموجب القانون رقم ٢٤ لعام ١٨٧٢، والذي بموجبه تم حل هذا النزاع من خلال أعلى الهيئات، ولا سيما محكمة نزاعات الاختصاص الفرنسية. هذه المحكمة تحل جميع أشكال الخلاف ووفقًا للقانون، الذي لم يقتصر على إنشاء هذه المحكمة، كهيئة لتسوية النزاعات بين القضاء الإداري والقضاء العادي، بل نقلت فرنسا إلى مرحلة تفويض القضاء. (فهمي، د.تا: ص٤٦)

وبخصوص تكوين هذه المحكمة، نجد أن المشرعين قد راعوا في تكوينها التمثيل المتساوي، وكذلك المساواة بين القضاء العادي والتنفيذي، لضمان حيادها واستقلاليتها، حيث أن النائب العام هو رئيس المحكمة. وعلى أعلى مستوى، يتم انتخاب مستشاري المحكمة من قبل زملائهم. (Jean et Drago, 1984)

ويتم انتخاب ثلاثة مستشاري وزارة الخارجية من قبل زملائهم، بالإضافة إلى عضوين رئيسيين وعضوين احتياطيين، يتم انتخابهم بالتساوي بين مجلس الدولة والمحكمة العليا من قبل الأعضاء الآخرين، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. ويكون اختصاص المحكمة عن تسوية قضايا النزاع في الولاية القضائية، يقتصر الأمر على تسوية النزاع، ولا يعالج موضوع القضية، بل يتم تسويته حصريا عن طريق حل النزاع. وفي ٢٤ مايو/١٨٧٢ تم إنشأ محكمة المنازعات في نفس الوقت الذي منح فيه مجلس الدولة السلطة القضائية المفوضة. (العاني، ٢٠١٣: ص١٦٢)

شروط نظر محكمة النزاع في هذا الاختصاص هي:

١ - أن تكون الدعويتان المرفوعتان من قبل مدعيين مستقلين، وأنهما يتحدثان في الموضوع والوقائع.

٢- أن يكون للمدعيين حكمان نهائيان، أحدهما من جانب القضاء العادي والآخر من جانب القضاء الإداري.

٣ - أن يكون القضاء العادي والإداري هو الذي يفصل في موضوع الخلاف، لا أن يكون في اختصاصه.

٤- أن يكون هناك تعارض بين الحكمين، وهذا التضارب يؤدي إلى إنكار العدل. وهنا نجد أن محكمة المنازعات الفرنسية تعالج نفسها موضوع النزاع، لأن القضية هنا ليست مسألة اختصاص، وإنما مسألة تعارض بين حكمين، وتصدر حكمها بوضع حد نهائي للخلاف. (طالب، ١٩٩٩: ص١٨)

٦-٢. تنازع الاختصاص في القانون العراقي

افترض العراق، أن فض التنازع من قبل المحكمة الإدارية العليا، بموجب قانون التعديل الخامس، الذي يشمل التنازع الإيجابي بين المحكمتين، والتنازع السلبي أيضاً، حيث أن النص ورد مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، ما لم يتم تقييده بنص خاص، فقد نص

القانون على أن تختص المحكمة الإدارية العليا، بالتنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى، الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين. والجدير ذكره، أن هذا الاختصاص في فض التنازع، قد أورده الدستور كاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا. (الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة رقم ٩٣/الفقرة أ، من البند الثامن) وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، (الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة رقم ٩٣/الفقرة أ، من البند الثامن) إذ إن الدستور العراقي النافذ، قد أورد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل بالتنازع بجميع أنواعه، سواء كان بين القضاء الاتحادي، أي المحاكم الاتحادية العادية والمحاكم الإدارية، أم بين المحاكم العادية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. بل إنه يشمل التنازع ما بين الهيئات، سواء كانت قضائية، أم إدارية للأقاليم، أم المحافظات غير المنتظمة في إقليم. (المالكي، ٢٠١١: صص ٦-٧)

إن صدور قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، قد سحب اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والهيئات الإدارية الاتحادية، وبين المحاكم الإدارية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية والإدارية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، إلى المحكمة الإدارية العليا. ويري جانب من الفقه، أن هذا الأمر خطوة محمودة من المشرع العراقي، إذ أنه يؤكد مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، ويدعم من جانب مبدأ الفصل بين السلطات، ويقلل من كاهل الأعمال الموكلة بالمحكمة الاتحادية العليا، ويعيد الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري. المحكمة الإدارية العليا، هي الجهة المختصة في النظر في تنازع اختصاص المحاكم الإدارية، سواء أكان إيجابياً أم سلبيا. (غازي وعبيد، ٢٠١٢: ص٢٥) لذلك، نجد أن المحكمة الإدارية العليا، تختص بالنظر في تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، كما يأتي:

١- تنازع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.
٢- تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري الاتحادي والهيئات القضائية الإدارية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٣- تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية الإدارية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

والجدير ذكره، أن ثمة استثناءات ترد على اختصاص المحكمة الإدارية العليا حول تعيين الاختصاص، إذ إن قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، قد أورد اختصاصات للمحكمة الإدارية العلياء، وهي تتضمن نظر الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، فضلا عن فض تنازع الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين. (مهدي، ٢٠٠٤: ص٥٥)

٧. محاكم الموظفين والقضاء الاداري

يعتبر الإشراف القضائي على شرعية الإدارة لسلوك الموظفين، ضمانا مهما لحقوق الموظفين وحرياتهم، لأنه يتم تمرير شرعية القوانين الوطنية والعدالة. وتم تكليف القضاء التنفيذي منذ نشأته بموازنة مطالب المصلحة العامة، التي تسعى السلطة التنفيذية إلى تحقيقها، مع حماية حقوق الموظفين وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية. تعتبر محكمة العدل للموظفين من الهيئات القانونية الهامة، التي تلعب دورا فاعلا في حماية حقوق الموظفين من خلال تطبيق قانون الخدمة المدنية، وتعديله رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠. وهي مرجعية للجهات المختصة، والطعن في القرارات بفرض عقوبات على الموظفين. وعليه، فإن محكمة الموظفين القضائية، نيابة عن إحدى المحاكم الإدارية العراقية، تفصل في الخلافات بين الموظفين والإدارة. وهي إحدى هيئات مجلس القضاء الاستشاري الوطني، جنبا إلى جنب

القضاء الإداري. تمثل المحاكم والمحكمة الإدارية العليا، القضاء الإداري العراقي، الذي يشرف على العمل الإداري. تبدأ المحكمة القضائية للموظفين، الإجراءات الإدارية نيابة عن الموظف. وعندما السلطة التنفيذية تقرر رفض أو استئناف قرار ناشئ عن تطبيق قانون الخدمة المدنية، يجب أن تقول: الاستئناف الناشئ عن الدعوى التأديبية لموظف الخدمة المدنية أو الدفاع عن الحقوق.

٧-١. محكمه القضاء الاداري

تختص محكمة القضاء الاداري في الفصل في صحة الأوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية، التي تصدر من الموظفين، ومن الهيئات، والوزارات، والجهات غير المتربطة بوزارة والقطاع العام، التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طلب ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة. وذلك استنادا إلى نص المادة ٧/رابعا من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، التي حلت محل المادة ٧/ثانيا/د من قانون مجلس شوري الدولة، بعد أن اضافت أمرا جديدا، يتعلق بطبيعة الاوامر، والقرارات الإدارية التي تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون المقدمة أمامها، فأضافت عبارة الفردية والتنظيمية لهذه الاوامر و القرارات. (العاني، ٢٠١٣: صص ١٥٧-١٥٨) وتجدر الإشارة إلى أن محكمة القضاء الاداري، كانت قد استحدثت لاول مرة بموجب القانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، والتعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. وتمارس مهمة القضاء الاداري إلغاءً وتعديلا وتعريضا، وتكون أحكامها خاضعة للطعن تمييزا، أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية. (فانون مجلس شورى الدولة رقم١٥، ١٩٧٩: المادة رقم ٤/رابعا/ج/١)

نصت الفقرة (د) من البند الثاني من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة، على أنه تختص محكمة القضاء الإداري، بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين، والهيئات في دوائر الدولة، والقطاع الاشتراكي، بعد نفاذ هذا القانون

الذي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة. ومع ذلك فالمصلحة المحتملة، تكفي أن كان هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن.

ومن خلال النص المتقدم، يلاحظ أن المشرع قد اتجه في تحديد اختصاص محكمة القضاء الإداري على سبيل الحصر. وبذلك نجد أن هناك منازعات، قد خرجت من اختصاص القضاء الإداري، وإن كانت الإدارة طرفا فيها. وفي هذا الشأن يذهب عصام البرزنجي الى القول بأن اختصاص محكمة القضاء الأداري، كما حددته المادة السابعة، اختصاص محدود ومتواضع. وقد حدد المشرع استثناءات، نصت عليها المادة ٧/خامسا بقوله: لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي:

الف- نوع من المراسيم والقرارات السيادية التي يصدرها رئيس الجمهورية، تعتبر أعمالا سيادية.

ب- القرارات الإدارية لتنفيذ توجيهات رئيس الجمهورية وفق الصلاحيات التي يخولها الدستور.

ج- القرار الاداري الذي حدد القانون له وسيلة استئناف أو اعتراض أو استئناف.

من المهم هنا الإشارة إلى أن المنازعات المعروضة على المحكمة الإدارية ذات طبيعة خاصة. تتطلب هذه الطبيعة أن يتم التعامل معها من خلال حلول موضوعية وإجرائية مختلفة عن القانون الخاص. وفي حكم المحكمة العليا المصرية في هذا الصدد، تختلف طبيعة علاقات القانون الخاص عن علاقات القانون الخاص، ما لم يكن هناك نص خاص، إذا لم يتم العثور عليه. فإن الجهازين الإداري والقضائي، غير ملزمين بالقواعد المدنية، والعلاقات القانونية الناشئة في مجال القانون العام. تقيم الهيئات الإدارية العلاقات القانونية بين المرافق وبين الأفراد، حتى يتمكن من تطبيق القواعد المدنية المناسبة لهم، وإذا كانت كذلك، يمكنه اقتراحها، بدلاً من أن يكون غير متوافق، لديه الحق في تطويره لتحقيق هذا

التوافق. لذلك، يختلف القانون الإداري عن القانون المدني، من حيث أنه ليس مجرد عدالة مطبقة، بل عدالة مبنية. (العطار، د.تا: ص٥١٠)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستعدادات والطلبات، خارجة عن اختصاص محكمة القضاء الإداري، حيث إنها تحضيرات وإجراءات سابقة لقرار نهائي، طلبت محكمة القضاء الإداري بهذا الشأن في ١٩٩٠/٩/٢٩. وتتلخص وقائع الدعوى على النحو التالي: اقترحت وزارة الزراعة والري في الخطاب رقم ٤٧٣١، المؤرخ في ٢١ فبراير ١٩٩٠، إلغاء الدعوى العاشرة. و/ ١، ٤/١٠ طلب حق التصرف، و٨/١٠، و١٠/١٠، و١٢/١٠ الدغيلة الداخلية، مديرية ١٢، مديرية الشامية، محافظة القادسية، وزير الزراعة والري للاضطلاع بالالتزامات خارج نطاق عمله. وطلب إلغاء التصرف في الأرض البديلة. ورفضت المحكمة العدلية القضية، بالوثيقة رقم ٥٧ / القضاء الإداري / القرار رقم ١٩٩٠، لأن الأمر المعني لم يكن أمرا أو قرارا إداريا، بمصلحة التصرف في محافظة القادسية. ووافق على القرار، المديرية العامة للمؤتمر الاستشاري الوطني. (قرار محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٧/قضاء اداري/١٩٩٠ وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، رقم ٢٨/اداري تميز/١٩٩٠، الصادر بتاريخ ١٩٩٠/١١/١١)

محكمة القضاء الإداري في مصر، هي محكمة ذات اختصاص عام وأصيل، للفصل في استئناف القرارات والمنازعات الإدارية. لذلك لم يقم المشرع بإدراج جميع المنازعات الإدارية في الحكم الخاص، باختصاص المحاكم الإدارية أو التأديبية ضمن اختصاصه. (جمال الدين، ١٩٨٢: ص٥١)

وفي هذا الصدد، قرر أن اختصاص محكمة القضاء الإداري للنظر في المنازعات الإدارية، لا يتم دحضه، بل يقتصر على الأنواع المختلفة، التي تنفرد بها بعضها البعض. مثل طلبات إلغاء قرار إداري مقدم من فرد -جنسية الدعوى-، مرفوعة ضد جهة إدارية ذات اختصاص قضائي. ويتم استئناف الأحكام النهائية، وبعضها شراكة مع المحكمة في المنازعات

الإدارية، مثل منازعات العمل ومنازعات العقود الإدارية، وهي محكمة استئناف تنظر في المحكمة الإدارية وأحكامها، صادر عن ثلاثة استشاريين.[٢]

٧-٢. محكمه قضاء الموظفين

٧-٢-١. إنشاء المحاكم

كان العراق من البلدان التي لديها قضاء موحد استمر حتى عام ١٩٨٩. عندما أنشأ العراق القضاء الإداري العراقي بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، واستشارة الدولة رقم ٦٥، والتعديل الثاني لقانون الهيئات لعام ١٩٧٩. للقضاء دور في جميع هيئاته: الهيئة التأديبية العامة، والمحكمة الإدارية، والمديرية العامة لمجلس الشورى الوطني، والقضاء العادي، ولها الاختصاص العام في جميع القضايا، سواء كانت آلية إدارية أو عادية. (عمران، ٢٠٠٥: ص٧٨) في أعقاب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤، قام العراق بعدة محاولات لإنشاء مؤسسات قضائية إدارية متخصصة. من أهمها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧، بشأن إصلاح النظام القانوني، الذي يشير إلى ضرورة إنشاء المؤسسات القضائية الإدارية المتخصصة. تنظر المحاكم وهيئات التحكيم في قضايا موظفي الدولة، والقطاع العام، والمنظمات المهنية، وتفصل في المنازعات التي تشمل الوزارات، أو الهيئات العامة، أو القطاع العام. (القيسي، ١٩٩٤: ص٩١)

٢.. وفي لبنان فان مجلس الشورى يعتبر هو المحكمة العادية للمنازعات الادارية ولا يخرج عن صلاحيته الا ما استثني منها بمقتضى القانون وانيط بمحكمة أداريه خاصة، أما في فرنسا فبصدور مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ اصبح مجلس الدولة بمثابة محكمة عليا على النطاق الاداري، حيث اصبح بطبيعته محكمة استئناف بالنظر الى احكام المحاكم الادارية صاحبة الاختصاص العام بمقتضى هذا المرسوم أو محكمة نقض بالنسبة لبعض الهيئات القضائية الأخرى المتخصصة في المنازعات الادارية والتي لايطعن في أحكامها بالاستئناف ولم يعد قاضي أول وآخر درجة الا في المسائل المهمة. (راغب، د.تا: ص٣٦٩)

وبناءً عليه، أصدر المشرعون قانون المحكمة الإدارية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧، والذي ألزم المشرعين، بسبب التغييرات الكبيرة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بعد صدور القانون المدون، بإصدار القانون رقم ٦٥، الصادر عن المؤتمر الاستشاري الوطني. في عام ١٩٧٩، مارست مهام محكمة التدوين العمل، كمستشار قانوني للحكومة، والعمل بأسلوب عصري، يتناسب مع من سبق ذكرهم.

واصلت لجنة الانضباط العامة، عملها في تشكيل المجلس الاستشاري الوطني، ولكن مع صدور القرار ١٧١٧ لمجلس قيادة الثورة، الذي تم حله في ٢١ ديسمبر ١٩٨١. أصبحت لجنة الانضباط العامة، هيئة مستقلة تمامًا. لكن سرعان ما عادت اللجنة الاستشارية الوطنية واللجنة التأديبية العامة، إلى لجنة الشورى. ووفق التعديل الثاني لقانون المجلس الاستشاري الوطني رقم ١٠٦ لعام ١٩٨٩، أصبحت الدولة مرة أخرى، جزءًا من سلطتها القضائية، حتى يصبح العراق دولة ذات عدالة مزدوجة. (المحمود، ٢٠١٠: ص١٣٦) وتم إنشاء محاكم العدل الإداري وقضاء الموظفين، في بعض المناطق الإدارية، مثل منطقة الوسط والجنوب. (بسيوني، ١٩٩٩: ص٤٤٦)

ومن أجل تسهيل إجراءات التقاضي لأطراف القضية، لن يتم تمديد وقت إغلاق القضية، بعد زيادة عدد القضايا، وذلك لتخفيف العبء عن كاهل الدير. (الجصاني، ١٩٨٧: ص٣٦)

أنشأ بموجب قانون لسنة ١٩٢٩، اول مجلس الانضباط العام، للنظر في الدعاوي التي يرفعها موظفوا الدولة ضد القرارات الصادرة من اللجان الإنضباطية، ثم أضيف إلى المجلس اختصاص آخر بموجب المادة ٣٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١، لينظر في دعاوي حقوق الخدمة المدنية التي يرفعها الموظفون والناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية. وبعد صدور قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣، ليمارس

اختصاصات مجلس الانضباط العام، وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩. وقد تمثل المحكمة الإدارية العليا، أعلى درجات التقاضي في القضاء الإداري، وتمارس دور الإشراف على القرارات. (الأيوبي، ١٩٦٥: ص٢٧٩)

٧-٢-٢. تخصص محكمة قضاء الموظفين

نظراً لمهنية القضاء وحيادته ونزاهته التي لا جدال فيها، فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، هي أحد الضمانات الأساسية للموظفين. وتمارس محكمة عدل الموظفين، الاختصاص في مجالين مهمين:

أولا: النظر في القضايا الناشئة عن فرض عقوبات تأديبية ضد موظفي قطاع الدولة والقطاع العام.

ثانيا: مراجعة قضايا حقوق الخدمة المدنية الناشئة عن قانون الخدمة المدنية ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

بسبب أهمية التعرف على هذه القدرات، تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

١- النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام، للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

وكان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، لا يجيز الطعن في القرارات المتضمنة عقوبات لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، وكونها عقوبات باتة، لا يمكن الطعن فيها. كما أنه عد جميع العقوبات الصادرة من رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء باتة، ولا يجوز الطعن فيها. ولكن بصدور القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ -قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي- لم تعد هذه العقوبات باتة، وأصبح من الممكن الطعن فيها

جميعاً أمام محكمة قضاء الموظفين. كما أن هذا القانون غيّر تسمية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، لتحل محلها تسمية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

لذلك يحق للموظف الذي يعاقب بإحدى الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون، الاعتراض على قرار العقوبة الذي يعتمد عليه المستأنف للإشراف عليه، ومراجعة الخطأ الذي يستند إليه المستأنف، الذي توصل إلى إلغاء القرار المثير للجدل، والذي يشوبه عيب واحد أو أكثر في القرارات، التي قد تؤثر على أي من ركائزه، كالمكونات، أو الأسباب، أو الشكل، أو الإجراء، أو الموقع، أو الغرض من الولاية القضائية. ومن الجدير بالذكر أن قانون تأديب الموظف المواطن رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته، حصر العقوبة التأديبية للسلطة التنفيذية، حيث ألغى اللجنة التأديبية، التي كانت ستفرض عقوبة من قبل الوزير، أو رئيس الدائرة، أو الموظف المرخص له سلطة فرض الغرامات. وبالتالي فإن الحق في الاستئناف، يقتصر على الموظفين الذين ليس لديهم إدارة، لأنه من غير المنطقي منح الإدارة الحق في استئناف العقوبة، التي تختارها وتراها مناسبة لفرضها على الموظفين المخالفين. (النعيمي، ٢٠١٣: ص ٤٦٦)

٧-٢-٣. تخصص المحكمة بحقوق الخدمة المدنية

تختص محاكم قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام، في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، أو القوانين، أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها. وبالتالي، يتم تحديد اختصاص محكمة العدل للموظفين، من خلال النظر في جميع القضايا المرفوعة من قبل موظفي الدولة والقطاع العام، الذين يكون موضوعهم حقوق الموظفين الناشئة عن قوانين الخدمة المدنية، أو القوانين، أو اللوائح التي تحكم العلاقات بين الموظفين والكيان الذي يعمل لديه، لأن القانون يحظر سماع دعاوي الموظفين المرفوعة إلى المحكمة ضد الحكومة

بشأن هذه الحقوق، ويسمح للموظفين بمقاضاة الإدارة في محاكم عدالة الموظفين. (مهدي، ٢٠٠٤: صص ٦٤-٦٥)

تتجلى هذه الدعاوي القضائية بشكل أساسي في النزاعات المتعلقة بأجور، وبدلات الموظفين، وحساب الترقيات، وإعادة التعيينات، بالإضافة إلى دعاوي الموظفين بشأن الأوامر التنفيذية، وقرارات التعيين والترقية، ومنح المكافآت التجريبية، والتنازل عن خدمة الموظف، ونقل الموظفين والآخرين. وتجدر الإشارة إلى أن محكمة العدل للموظفين وسعت نطاق اختصاصها، ليشمل القضايا المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قوانين الموظفين المدنيين الأخرى، وهو اتجاه مقبول من قبل الكثيرين، طالما أنه ينتمي إلى الوضع القانوني للموظفين، والمشرعين، والسلطة القضائية التنفيذية، حيث أن قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظفين. على العكس من ذلك، هناك العديد من القوانين واللوائح المكملة من حوله، ولا يمكنه فقط الاستماع إلى إرادة وسيطرة السلطة التنفيذية. ومن بينها، وسعت محكمة الأركان اختصاصها، للنظر في القضايا المتعلقة ببعض قرارات مجلس قيادة الثورة البائد، والمتعلقة بحقوق موظفي الخدمة المدنية. (البرزنجي، د.تا: ص٦٦)

٨. الخاتمة

٨-١. الاستنتاجات

١. وجدنا أن الإجراءات الخاصة بتنظيم التقاضي، تحتل بأهمية كبيرة في مختلف الأنظمة القضائية. وتتبوأ إجراءات التقاضي الإدارية مركزا، لا يقل شأناً عن غيرها من الإجراءات في مجال التنظيم القضائي لأي بلد. ويتأتى ذلك من كونها الوسائل الواجبة الإتباع، لحسم ما يشجر بين الإدارة والأفراد، وتمثل خطوة مهمة للوصول إلى الحقيقة والحكم بها. وانطلاقاً من هذه الأهمية، سعت الكثير من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري، وعلى رأسها فرنسا، إلى تنظيم هذه الإجراءات في قواعد خاصة

بها، على شكل قوانين أو مراسيم، لتوضيح الطريق الذي تسير عليه الدعوى الإدارية، وتميزها عن إجراءات الدعوى المدنية.

٢. يوجد تناقض بين النصوص التي تحكم سريان مدد الطعن في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، والأحكام العامة المقررة في قانون المرافعات المدنية العراقي. إذ أن سريان المدد يبدأ من تاريخ التبليغ بالحكم، على وفق أحكام القوانين الأولى، أما سريانها على وفق قانون المرافعات، فهو من اليوم التالي للتبليغ بالحكم أو اعتباره مبلغا.

٣. إن المشرع العراقي لم يحدد الأسباب المؤدية للطعن، تمييزاً بأحكام القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا في العراق، كما فعل المشرع الفرنسي والمشرع المصري، بل ترك معالجتها بالإحالة إلى قوانين أخرى، كقانون المرافعات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية.

٤. هناك مصطلحات عديدة تنطوي تحت مفهوم القرار الإداري التنظيمي في العراق، كالأنظمة والنظام والتعليمات واللوائح.

٥. إن المشرع العراقي جعل أحكام المحكمة الادارية العليا باتة وملزمة، ولم يسمح بإمكانية الطعن فيها بطريق إعادة تصحيح القرار التمييزي، خلافا لما نص عليه قانون المرافعات المدنية، عندما سمح بإعادة تصحيح القرار التمييزي. ونعتقد أن موقف المشرع العراقي في قانون المرافعات، أسلم وأدق، لكونه يتلائم والطبيعة البشرية المجبولة فطريا على النقص واحتمال الخطأ.

٨-٢. المقترحات

١. ندعو هيأة الرئاسة في مجلس شورى الدولة، إلى تشكيل محاكم للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستئنافية. وندعو مجلس القضاء الأعلى، إلى تشكيل محاكم

للموظفين على قرار مجلس الانضباط العام في مراكز المناطق الاستئنافية.

٢. نقترح على المشرع العراقي أن يحصر نظر جميع الدعاوي الإدارية المتعلقة بحقوق الموظفين، أو الناشئة عن خدمتهم الوظيفية، في قضاء واحد، وتفادي وجود حالة إنكار العدالة.

٣. ندعو أن يكون القضاء الإداري العراقي ممثلاً في مجلس الانضباط العام، وقضاء الموظفين، ومحكمة القضاء الإداري، والهيأة العامة في مجلس شورى الدولة، صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية جميعاً، كونها محاكم أول درجة، أو آخر درجة.

٤. نقترح على المشرع العراقي تعديل البند الثاني من المادة رقم ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وذلك بإضافة شرط الكتابة للتظلم الإداري، لأن التظلم المكتوب أفضل من التظلم الشفهي، لما يحتاجه الأخير من جهد ووقت لإثباته، في حين أن التظلم المكتوب يكون إثباته أسهل بكثير، وبه تتحقق ضمانة لحقوق الأفراد والموظفين، سيما أن المشرع العراقي قد جعل التظلم من القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية، أمرا وجوبيا وشرطا لإمكانية قبول الطعن القضائي.

٥. ندعو المشرع العراقي إلى تعديل كل النصوص التي تقلص، أو تحرم القضاء الإداري من نظر المنازعات الإدارية.

المصادر

القوانين والقرارات

الدستور العراقي، ٢٠٠٥.

الطعن رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ في جلسة ١٩٥٦/٦/٢

قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤

قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة، رقم ١٧، ٢٠١٣

قانون مجلس شورى الدولة، رقم ١٥، ١٩٧٩

قانون مجلس شورى الدولة، رقم ٦٥، ١٩٧٩

قانون المحكمة الاتحادية العليا، رقم ٣٠، ٢٠٠٥

الكتب، والبحوث، والرسائل

الأيوبي، عبد الرحمن نورجان. (١٩٦٥م). القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله. بغداد: دار ومطابع الشعب.

بسيوني، عبد الغني. (١٩٩٩م). القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني. بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر.

البرزنجي، عصام عبد الوهاب. (١٩٩٩م). توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما. بغداد: بيت الحكمة.

التجكاني، محمد حبيب. (د.تا). النظرية العامة للقضاء والاثبات في الشريعة الاسلامية مع مقارنات بالقانون الوضعي. بغداد: دار الشؤون الثقافية.

الجصاني، عبد الرسول. (١٩٨٧م). منشورات مركز البحوث القانونية. بغداد: مطبعة وزارة العدل.

جمال الدين، سامي. (١٩٨٢م). الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.

الحسناوي، ميسون علي عبدالهادي. (١٩٩٠م). «التنئيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق دراسة مقارنة». أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين.

الحلو، ماجد راغب. (٢٠٠٤م). القضاء الاداري. الإسكندرية: دار المعارف.

الرضي، محمد بن الحسين. (١٩٨٠م). نهج البلاغة. تحقيق: صبحي الصالح. بيروت: دار الكتب اللبناني.

طالب، حيدر. (١٩٩٩م). «متنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري في العراق، دراسة مقارنة». رسالة ماجستير، جامعة النهرين.

العاني، وسام صبار. (٢٠١٣م). القضاء الإداري. بغداد: مكتبة السنهوري.

عمران، علي سعد. (٢٠٠٨م). القضاء الإداري. حلة: منشورات مكتبة الرياحين.

ـــــــــــــ. (٢٠٠٥م). «مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا». جريدة الزمان ١(٢١٤٩): ٥١-٧٥.

غازي، فيصل. (٢٠٠٨م). المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، الموسوعة الثقافية القانونية. بيروت: دار النهضة.

غازي، فيصل مهدي وعبيد، عدنان عاجل. (٢٠١٢م). القضاء الإداري. النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع.

القيسي، حنان محمد مطلك. (١٩٩٤م). «الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية». رسالة ماجستير، جامعة بغداد.

المالكي، جعفر كاظم. (٢٠١١م). المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا. القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.

الماوردي، أبوالحسن. (٢٠٠٠م). الأحكام السلطانية والولايات الدينية. بيروت: دار الكتب العلمية.

المحمود، مدحت. (٢٠١٠م). القضاء في العراق (ب). بغداد: بلامطبعة.

مهدي، غازي فيصل. (٢٠٠٤م). تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام. بيروت: دار النهضة.

النعيمي، تغريد محمد قدوري. (٢٠١٣م). مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

Aubry, Jean et Drago, R. (1984). Traitè de contentieux administrative. Paris: L.G.D.

References

Iraqi Constitution, 2005.

Law of State Administration for the Transitional Period, 2004.

Law of the Fifth Amendment to the Council of State, No. 17, 2013.

Council of State Law, No. 15, 1979.

Council of State Law, No. 65, 1979.

Federal Supreme Court Law No. 30, 2005.

Ayyubi, Abdul Rahman Nurjan al-. 1965. Administrative judiciary in Iraq, present and future. Baghdad: Dār wa-Maṭābiʿ al-Shaʿb.

Basyuni, Abdul Ghani. 1999. Administrative judiciary and Lebanese Council of State. Beirut: al-Dār al-Jāmiʿiyya li-l-Ṭibāʿa wa-l-Nashr.

Albarzanji, Isam Abdul Wahhab. 1999. Distributing jurisdiction between the ordinary and administrative judiciary and resolving conflict issues between them. Baghdad: Bayt al-Ḥikma.

Altajkani, Muhammad Habib. n.d. The general theory of judiciary and proof in Islamic law, with comparisons to positive law. Baghdad: Dār al-Shuʾūn al-Thiqāfiyya.

Aljisani, Abdul Rasul. 1987. Publications of the Legal Research Center. Baghdad: Ministry of Justice Press.

Jamaluddin, Sami. 1982. Oversight of administration work, administrative judiciary, principle of legality, organization of administrative judiciary. Alexandria: Munshảat al-Maʿārif.

Alhusnawi, Maysun Ali Abdul Hadi. 1990. "The legal structure of the Supreme Administrative Court in Iraq: a comparative study." PhD diss., Al-Nahrain University.

Hulw, Majid Raghib. 2004. Administrative judiciary. Alexandria: Dār al-Maʿārif.

Raḍī, Muḥammad b. al-Ḥusayn al-. 1980. Nahj al-balāgha. Edited Subhi al-Salih. Beirut: Dār al-Kutub al-Lubnani.

Talib, Haidar. 1999. "Conflict of jurisdiction between the regular and administrative judiciary in Iraq, a comparative study." MA diss., Al-Nahrain University.

Ani, Wassan Sabbar. 2013. Administrative judiciary. Baghdad: Maktabat al-Sunhuri.

Imran, Ali Saad. 2008. Administrative judiciary. Hillah: Manshurat Maktabat al-Rayahin.

Imran, Ali Saad. 2005. "Proposals to amend the jurisdiction of the Federal Supreme Court." Al-Zaman, 1, no. 2149: 51-75.

Mahdi, Ghazi Faisal. 2008. The Federal Supreme Court and its role in ensuring the principle of legality, the Legal Cultural Encyclopedia. Beirut: Dār al-Nahḍa.

Mahdi, Ghazi Faisal and Adnan Ajil Ubaid. 2012. Administrative judiciary. Najaf: al-Nibras Institute for Printing, Publication, and Distribution.

Qaisi, Hannan Muhammad Matlak. 1994. "Judicial oversight of the alignement between the offense and the penalty in disciplinary decisions." MA diss., University of Baghdad.

Maliki, Jafar Kazim. 2011. Reference in the judiciary of the Federal Supreme Court. Cairo: Al-Atik li-Sinaʿat al-Kitab.

Māwardī, Abū l-Ḥasan al-. 2000. Al-Aḥkām al-sulṭāniyya wa-l-wilāyāt al-dīniyya. Beirut: Dār al-Kutub al-ʿIlmiyya.

Mahmud, Madhat. 2010. Judiciary in Iraq. Baghdad: n.p.

Mahdi, Ghazi Faisal. 2004. Comments and articles concerning public law. Beirut: Dār al-Nahḍa.

Naimi, Taghrid Muhammad Qaduri. 2013. The principle of legality and its impact on the disciplinary system of public office. Beirut: Al-Halabi Legal Publications.

Auby, Jean-Marie, and Roland Drago. 1984. Traité de contentieux administratif. Paris: L.G.D.

Appeal No. 2 of 1957 at the session of 6/2/1956.