



المواءمة بين قانون مجلس الدولة العراقي وقانون مجلس الشورى لإقليم

كوردستان دراسة تحليلية في ضوء آخر التعديلات

ا.م.د. مريم محمد أحمد

ا.د. أحمد خورشيد حميدي

جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

Harmonization between the law of the Iraqi State Council and the law of the Shura Council of the Kurdistan Region, an analytical study in light of the latest amendments

a. M.D. Maryam Mohamed Ahmed

Mr. Dr. Ahmed Khorshid Hamidi

Kirkuk University/College of Law and Political Science

المستخلص: تختلف الدول في تبنيتها لنظامها القضائي؛ فمنها من يتبنى قضاءً موحداً، يتمثل بوجود جهة قضائية واحدة تتولى النظر في جميع المنازعات، سواء التي تنشأ بين الدولة والأفراد، أو بين الأفراد أنفسهم، ومنها من يعتمد نظام القضاء المزدوج، والذي يتمثل بوجود جهتين قضائيتين مستقلتين، تختص أحدهما بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بين الأفراد والدولة بوصف الأخيرة شخصاً عادياً، أما الثانية فإنها تختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة بوصفها سلطة عامة، ولقد عرف العراق النظام القضائي الموحد حتى عام (١٩٨٩)؛ إذ أنه وبصدور (قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩)، أصبح النظام القضائي فيه مزدوجاً عندما أنشئ محكمة (القضاء الإداري)، إلى جانب القضاء العادي، وكان من الطبيعي أن يترك ذلك أثره على إقليم كوردستان في العراق، والذي أخذ بدوره بنظام القضاء المزدوج بموجب قانون (مجلس الشورى لإقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨)، إلا أنه رغم صدور القوانين المؤسسة لهذين المجلسين، وما طرأ عليهما من تعديلات، فإنه لا يزال هنالك بعض الثغرات التشريعية التي شابتهما، في تكوينهما، واختصاصاتهما، وهو ما وجدناه جديراً بالبحث في هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة، شورى الإقليم، القضاء الإداري، اختصاصات، المحكمة، الموظفين، كردستان.

Abstract

Countries differ in their adoption of their judicial system, Some of them adopt a unified judiciary, which is represented by the presence of a single judicial specialize all disputes, whether they arise between the state and individuals, or between individuals themselves, and some of them adopt the dual judiciary system, which is represented by the presence of two independent judicial bodies, one of which is competent to consider disputes that arise, between individuals, or between individuals and the state as the latter is an ordinary person, the second is concerned with examining disputes that arise between individuals and the state as a public authority. Iraq knew a unified judicial system until 1989, with the issuance of (Law No. 106 of 1989), which is (Law of the Second Amendment to Law of the State Council No. 65 of 1979) it adopted the dual judiciary system, through the establishment of a court (administrative judiciary) to exercise its jurisdiction, in addition to the existence of the regular judiciary, and this left its impact on the Kurdistan Region in Iraq, which adopted the dual judiciary system according to Law (Shura Council of the Kurdistan Region No. 14 of 2008), however, despite the issuance of the laws establishing these two councils, and the amendments that occurred to them, there are still some legislative loopholes that plagued them, in their composition and terms of reference, which we found worthy of research in this study.



Keywords: State Council, regional Shura, administrative judiciary, powers, court, employees, Kurdistan.

المقدمة

يعد القضاء أحد أهم الركائز التي تستند عليها الدولة؛ فهي الضمان لتطبيق مبدأ سيادة القانون، وتحقيق العدالة سواء كان متمثلاً بالقضاء العادي أم الإداري، ورغم أهمية كلتا الجهتين، وهدفهما المشترك في حماية مبدأ المشروعية فإننا نجد اختلافاً جوهرياً بينهما؛ فإذا كانت مهمة القاضي العادي تكمن في تطبيق نصوص القانون والبحث عن غاية المشرع فإن مهمة القاضي الإداري تتمثل في ابتداع الحلول المناسبة بمناسبة نظره في النزاع المعروض أمامه، ذلك النزاع القائم بين طرفين غير متكافئين، وهما (الإدارة والأفراد). لقد كان العراق من الدول التي تبنت القضاء الموحد حتى عام ١٩٨٩؛ إذ أنه وبصدور قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي أنشأ محكمة القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي أصبح من دول القضاء المزدوج، وقد شهد القانون تعديلات عدة طرأت عليه بغية الارتقاء بعملية التقاضي، وحماية الأفراد من تعسف الإدارة، وحماية حقوق الإدارة والحفاظ عليها من الانتهاك، ولما أصبح العراق وبموجب ما جاء في نص المادة (١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دولة اتحادية) فإن ما يصدر من قوانين وما يطرأ عليه من تعديلات في المركز يترك أثره بصورة أو بأخرى على الإقليم أيضاً، وهو ما لمسناه من خلال إنشاء محكمة القضاء الإداري بموجب قانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ في إقليم كردستان، وبذلك بات نظام القضاء المزدوج مطبقاً في العراق على مستوى المركز والإقليم.

أهمية الدراسة: تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال متابعة أهم التطورات التشريعية التي لحقت بنصوص القوانين الخاصة بتأسيس بمجلس الدولة في العراق، ومجلس الشورى لإقليم كردستان، منذ نشأتها، وتأثير هذه التطورات على تركيبة المجلس من حيث الهيئات المكونة منها، والأعضاء، والاختصاصات التي تمارسها، والوقوف على الثغرات التشريعية التي شابتها، وإبراز مواطن القوة والضعف في كلا القانونين، وترجيح أحدهما على الآخر، فعلى الرغم من تلك التعديلات فإنه لا يزال هناك غموض حول استبعاد بعض المنازعات الإدارية عن اختصاص

القضاء الإداري في المجلسين، وأيضاً تلك المتعلقة بالعضوية في هيئاتها، وأخرى تثار باعتبارها هيئة مستقلة من عدمها.

تساؤلات الدراسة: تثير الدراسة جملة من التساؤلات نحاول أن نجد الإجابة لها من خلال تحليل النصوص القانونية لكل من قانوني مجلس الدولة العراقي، ومجلس الشورى لإقليم كردستان، وتتمثل هذه التساؤلات بما يأتي:

١- ماهي الهيئات المكونة لهذين المجلسين؟

٢- ماهي شروط العضوية في هيئات هذين المجلسين، وكيف يتم اتخاذ القرارات فيهما؟

٣- هل تختص محكمتي القضاء الإداري في المجلسين بالنظر في جميع المنازعات الإدارية؟

٣- ما أثر التعديلات التي طرأت على قوانين مجلس الدولة وقانون مجلس الشورى لإقليم كردستان على الاختصاصات القضائية، والاستشارية للمجلسين؟

٤- هل يمكن القول بوجود قضاء إداري متكامل في العراق على مستوى المركز والإقليم؟

منهج الدراسة: سيتم اتباع المنهج التحليلي، والمقارن في هذه الدراسة؛ إذ سنتناول بالتحليل نصوص قوانين مجلس الدولة، ومجلس الشورى لإقليم كردستان، ومن ثم نقارن بينهما لترجيح موقف أحد المشرعين على الآخر.

خطة الدراسة: سنتناول هذه الدراسة من خلال مبحثين، نخصص المبحث الأول منه للحديث عن التنظيم القانوني لمجلس الدولة العراقي، ومجلس شوري إقليم كردستان، ونتناول في المبحث الثاني اختصاصات المجلسين، ونختم دراستنا بجملة من النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: التنظيم القانوني لمجلس الدولة العراقي ومجلس شوري إقليم كردستان
يعد العراق من الدول حديثة العهد بنظام القضاء المزدوج، فلم يكن هناك حديث عن وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي قبل عام (١٩٨٩)؛ إذ أنه بصدر (قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) لقانون (مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) أصبح هناك قضاء إداري يمارس مهامه إلى جانب القضاء العادي وأصبح العراق من الدول التي طبقت نظام القضاء المزدوج، ولما كان العراق قد عد بموجب دستور عام (٢٠٠٥)^(١) دولة اتحادية؛ فإن ذلك قد خلق البيئة الملائمة لنشأة قضاء إداري في إقليم كردستان، فصدر قانون (مجلس شوري

(١) المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.



إقليم كردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨)، سار فيه المشرع في كردستان على نهج المشرع العراقي، فأصبح إقليم كردستان العراق متبعاً بدوره لنظام القضاء المزدوج. إن الخوض في التنظيم القانوني للمجلس في كل من المركز والإقليم يتطلب منا بيان تشكيل المجلسين وما طرأ عليهما من تطورات تشريعية، وهو ما سنتناوله من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتحدث في الأول منه عن أعضاء كلا المجلسين، ونخصص المطلب الثاني لبيان الهيئات فيهما.

المطلب الأول: أعضاء مجلس الدولة العراقي ومجلس شوري إقليم كردستان

إن الحديث عن أعضاء مجلس الدولة العراقي ومجلس شوري إقليم كردستان، ومعرفة التغيرات التي طرأت بخصوصه يتطلب تقسيمه إلى فرعين نخصص الفرع الأول منه للحديث عن أعضاء مجلس الدولة العراقي، ونتحدث في الفرع الثاني عن أعضاء مجلس شوري إقليم كردستان.

الفرع الأول: أعضاء مجلس الدولة العراقي

شهد التشكيل الخاص بأعضاء مجلس الدولة في العراق تغييراً بموجب التعديلات التشريعية التي طرأت على قانون المجلس من حيث العدد، والشروط الخاصة بالخدمة؛ فقد كان مجلس الدولة في بداية تأسيسه مؤلفاً من رئيس، ونائبين للرئيس، وإثني عشر مستشاراً، وعدد من المستشارين المساعدين بما لا يزيد على نصف عدد المستشارين^(١)، وهو التشكيل الذي أبقى عليه المشرع في قانون (التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩)^(٢)، وبصدور قانون (التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣) لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩) أصبح المجلس مؤلفاً من رئيس، ونائبين للرئيس، وعدد من المستشارين بما لا يقل عن خمسين مستشاراً، وعدد من المستشارين المساعدين بما لا يقل عن خمسة وعشرين مستشاراً مساعداً، وقد حدد القانون اختصاص نائب الرئيس بأن يختص أحدهما لشؤون التشريع

(١) المادة (١) الملغاة من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (١) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

والرأي والفتوى، والآخر لشؤون القضاء الإداري^(١)، وقد عد القانون الرئيس، ونائبيه، والمستشار، والمستشار المساعد قاضياً عند ممارسته مهام القضاء الإداري^(٢).

وقد اشترط القانون^(٣) فيمن يعين بوظيفة مستشار في مجلس الدولة أن يكون عراقياً بالولادة، ومن أبوين عراقيين، وأن لا يزيد عمره عن خمسة وخمسين عاماً، وحاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل، وهي الشروط ذاتها التي اشترطها المشرع في من يعين بوظيفة مستشار مساعد، عدا ما يتعلق بشرط العمر بأن اشترط فيه لا يزيد عن خمسين سنة^(٤).

أما فيما يتعلق بالخدمة كشرط للتعيين بوظيفة مستشار فقد اشترط القانون^(٥) خدمة مدتها ثمان عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام، وتقلص إلى ست عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، وأربع عشرة سنة للحصول على شهادة الدكتوراه سواء كانت الخدمة قبل أم بعد حصوله على هاتين الشهادتين، وكذلك الأمر بالنسبة إلى من يعين بوظيفة مستشار مساعد؛ إذ اشترط القانون^(٦) خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدتها لا تقل عن أربع عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام، وتقلص إلى اثنتي عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، وعشر سنوات للحصول على شهادة الدكتوراه سواء كانت الخدمة قبل أم بعد حصوله على هاتين الشهادتين.

ويلاحظ من خلال ما سبق أن المشرع في القانون (رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣) قد حدد الشروط الواجبة توفرها في كل من يتولى وظيفة مستشار، ومستشار مساعد دون أن يتطرق إلى الشروط الواجب توافرها في الرئيس ونائبيه، علماً أنه كان قد حدد سابقاً وبوضوح^(٧) الشروط التي يجب أن تتوفر في كل من الرئيس ونائبيه، والكلام ذاته ينطبق على مدة الخدمة؛ فبعد أن كان قد حدد سابقاً مدة الخدمة المطلوبة لمن يعين في وظيفة رئيس، ونائب رئيس^(٨) نجده لم يتطرق إلى

(١) المادة (١/أولاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (١/ثالثاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٦/أولاً وثانياً وثالثاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤) المادة (٧/أولاً وثانياً وثالثاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة (٦/رابعاً، أ، ب) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٦) المادة (٧/رابعاً، أ، ب) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٧) المادة (٢٠) الملغاة من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٨) حددت المادة (٢٠) الملغاة من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) المعدل المدة باثنتين وعشرين سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام وقلصتها إلى عشرين سنة للحصول على شهادة الماجستير وثمان عشرة سنة للحصول على شهادة الدكتوراه.



إلى أية شروط بخصوصها، ويضاف إلى ذلك أنه قد استبعد من يمارس مهنة المحاماة من تولي هذه الوظائف وجعلها مقتصرة على الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام، أما فيما يخص زيادة أعداد المستشارين والمستشارين المساعدين نجده موقفاً يذكر للمشروع خاصة بعد تزايد أعباء ومسؤوليات مجلس الدولة.

الفرع الثاني: أعضاء مجلس شوري إقليم كردستان

إن تشكيل أعضاء مجلس شوري إقليم كردستان هو الآخر لم يكن ثابتاً منذ تأسيس المجلس؛ فقد كان في بداية تأسيسه مؤلفاً من رئيس، ونائب للرئيس، ومستشارين لا يقل عددهم عن خمسة مستشارين، ولا يزيد على تسعة^(١)، ويلاحظ هنا أن المجلس كان يتألف من نائب واحد فقط للرئيس، ومستشارين دون تحديد ما إذا كان من ضمنهم مستشارين مساعدين، إلا أن المشروع وبموجب قانون (رقم ١٧ لسنة ٢٠٢٢) قد أحدث تغييراً في تشكيل المجلس ليصبح مؤلفاً من رئيس، ونائبين أحدهما لشؤون القضاء الإداري، والآخر لشؤون التشريع والاستشارة، ومستشارين لا يقل عددهم عن ثمانية، ولا يزيد على اثني عشر، ومستشارين مساعدين لا يزيد عددهم على نصف عدد المستشارين^(٢)، منتهجاً في شأنه نهج المشروع العراقي من حيث التحديد الواضح لتشكيل المجلس واختصاص نائبي الرئيس، وعدد المستشارين والمستشارين المساعدين فيه، بعد أن كان مقتصراً على نائب واحد للرئيس، ومستشارين.

وفيما يتعلق بالشروط الواجب توفرها في من يعين بوظيفة رئيس، ونائب الرئيس، ومستشار، فقد كان المشروع قد اشترط -إضافة إلى الشروط العامة للتعيين- أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون، أو ما يعادلها، وأن تكون له ممارسة فعلية مدة لا تقل عن عشرين سنة في وظيفة قضائية، أو محاماة، وتكون المدة خمس عشرة سنة لمن يعين بوظيفة مستشار مساعد^(٣)، وتقلص المدد المذكورة بمقدار سنتين للحاصلين على شهادة الماجستير، وخمس سنوات للحاصلين على شهادة الدكتوراه^(٤)، إلا أنه وبموجب قانون (رقم ١٧ لسنة ٢٠٢٢) أجاز المشروع للعاملين في الوظائف القانونية، أو الأكاديمية في مجال القانون إضافة لمن عملوا في

(١) المادة (٢) من قانون مجلس شوري إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٢) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢ قانون التعديل الأول لقانون مجلس الشوري لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٢٣) من قانون مجلس شوري إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) المادة (٢٤) من قانون مجلس شوري إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الوظائف القضائية، أو المحاماة أن يتعينوا في وظيفة رئيس، ونائب الرئيس، ومستشار، ومستشار مساعد^(١)، وهذه خطوة إيجابية تحسب للمشرع في كردستان جاءت بهدف تطوير عمل المجلس بتحديد اختصاص أعضائه بحملة شهادة كلية القانون؛ ويضاف إلى ذلك أنه أجاز للعاملين في المجال الأكاديمي في القانون تولي وظيفة رئيس، ونائب رئيس، ومستشار، ومستشار مساعد، ولاشك أنه في حال اجتماع الخبرة النظرية مع الواقع العملي فإنه سيحقق أداءً مميزاً تنعكس آثاره على المصلحة العامة، والمرفق العام.

إن الكلام في أعضاء مجلس الدولة العراقي، ومجلس شورى إقليم يثير في الذهن تساؤلاً عن الجهة التي تتولى تعيين الأعضاء في المجلس؟

بنتج قوانين مجلس الدولة العراقي نجد أن تعيين رئيس المجلس، ونائبه، والمستشار، والمستشار المساعد كان يتم بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح من وزير العدل^(٢)، ثم أصبح تعيينهم يتم بمرسوم جمهوري بصورة مباشرة^(٣)، وهذا يدل على استقلالية المجلس حتى وإن ظل لسنوات طويلة مرتبطاً بوزارة العدل؛ فإن ذلك الارتباط وكما يرى اتجاه في الفقه^(٤) وبحق بأنه كان ارتباطاً إدارياً ومالياً، وبعيداً عن أعمال المجلس الفنية، وقد انتهى باعتراف المشرع^(٥) باستقلالية مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية، وتمتعها بالشخصية المعنوية.

أما بالنسبة إلى تعيين أعضاء مجلس شورى إقليم كردستان، فإن تعيين رئيس المجلس، ونائبه، والمستشار يتم بمرسوم إقليمي بناءً على اقتراح من وزير العدل، وموافقة مجلس الوزراء، أما تعيين المستشار المساعد فإنه يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير العدل، وتوصية من هيئة رئاسة مجلس الشورى^(٦)، وبرأينا فإن تعيين أعضاء المجلس بهذه الصورة يناقض مبدأ استقلال السلطات؛ إذ يمثل تدخلاً من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، ونرى ضرورة اعتراف المشرع باستقلالية مجلس شورى إقليم فك ارتباطه بالسلطة

(١) المادة (١٢) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (٢٢/أولاً) الملغاة من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) المادة (١٠/أولاً) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٤) د. زين بدر فراج، ميلاد القضاء الإداري العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٥٩.

(٥) المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٦) المادة (٢٥) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



التنفيذية، أو أن يتم في الأقل اقتراح تعيين أعضاء المجلس من قبل مجلس القضاء في كوردستان.

المطلب الثاني: هيئات مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كوردستان

لمعرفة الهيئات التي يتكون منها مجلس الدولة العراقي، ومجلس شورى إقليم كوردستان، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في كل فرع منه الحديث عن الهيئات المكونة للمجلس تباعاً.

الفرع الأول: هيئات مجلس الدولة العراقي

كما هو الحال بالنسبة للتغيير الذي طرأ على تشكيل أعضاء مجلس الدولة العراقي، فقد كانت هيئاته أيضاً مشمولة بالتغيير بحكم التطورات التشريعية التي توالى على قانون تأسيسه، فقد كان مجلس الدولة في بداية تأسيسه مؤلفاً من الهيئة العامة، عدد من الهيئات المتخصصة حسب الاقتضاء^(١)، ثم أصبح يتألف من الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة، والهيئة الموسعة، ومجلس الانضباط العام، ومحكمة القضاء الإداري، وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة^(٢)، ثم شهدت هيئات المجلس تطوراً أكبر؛ إذ أصبح يتألف من الهيئة العامة، هيئة الرئاسة، الهيئات المتخصصة، المحكمة الإدارية العليا، محاكم القضاء الإداري، ومحاكم قضاء الموظفين^(٣)، إضافة إلى هيئة تعيين المرجع^(٤)، ويكون تشكيل هذه الهيئات وانعقادها كما يأتي:

١- الهيئة العامة: تتشكل الهيئة العامة من رئيس مجلس الدولة، ونائبيه، والمستشارين، وتتعدد جلساتها برئاسة الرئيس، أو من يخوله من أحد نائبيه عند غيابه، وبحضور أكثرية أعضائه، وتتخذ قراراتها بالأكثرية، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، أما بخصوص المستشارين المساعدين فيحق لهم الحضور، والمشاركة في النقاش دون أن يكون لهم الحق في التصويت^(٥).

٢- هيئة الرئاسة: تتعدد برئاسة رئيس المجلس، وعضوية نائبيه، ورؤساء الهيئات، ورئيس المحكمة الإدارية العليا^(٦)، ويلاحظ هنا بخصوص تشكيل هيئة الرئاسة أن المشرع أورد عضوية

(١) المادة (٢/أولاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٢/أولاً) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٣) المادة (٢/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤) المادة (٧/ثاني عشر) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة (٢/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٦) المادة (٢/ثالثاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

عضوية (رؤساء الهيئات) دون تحديد أي الهيئات هي المقصودة؛ فالهيئة العامة، وهيئة الرئاسة تتعقدان وحسب ما جاء في القانون برئاسة رئيس المجلس، أما الهيئة المتخصصة فإنها تتعقد - كما سنبينه- برئاسة نائب رئيس المجلس والذي يتمتع أصلاً بعضوية هيئة الرئاسة، وهذا ما يعني أن نائب الرئيس سيجتمع بين عضوية هيئة الرئاسة، ورئاسة الهيئة المتخصصة داخل الهيئة ذاتها، وكان من الأفضل أن ينص المشرع على انعقاد الهيئة المتخصصة برئاسة أقدم المستشارين، وذلك بقصد التغيير في رئاسة الهيئات من جهة، وتخفيف ما سيلقى من الأعباء على كاهل نائب الرئيس.

٣- الهيئة المتخصصة: تتعقد برئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون التشريع، والرأي، والفتوى، أو أقدم المستشارين، وعدد من المستشارين، والمستشارين المساعدين بما لا يزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين، ولرئيس المجلس عند الضرورة ترشيح أحد المستشارين لرئاسة الهيئة المتخصصة^(١)، ورغم أن المشرع لم ينص صراحة على مهام الهيئة المتخصصة، إلا أنه ومن خلال قراءة تشكيلها برئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون التشريع، والرأي، والفتوى يبدو أنها تتولى مهام النظر في الطلبات التي ترد إلى المجلس، وتقوم بأعمال تحضيرية للمجلس.

٤- المحكمة الإدارية العليا: تشكل هذه المحكمة في بغداد، وتتعد برئاسة رئيس المجلس، أو من يخولهم من المستشارين، وعضوية ستة مستشارين، وأربعة مستشارين مساعدين، يسميهم رئيس المجلس^(٢).

٥- محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين: تشكل المحكمتان برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري، أو مستشار، وعضوين من المستشارين، أو المستشارين المساعدين^(٣)، ويجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى إلى هاتين المحكمتين^(٤).

الفرع الثاني: هيئات ومجلس شورى إقليم كردستان

(١) المادة (٢/خامساً، ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٢/رابعاً، أ) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٧/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤) المادة (٧/ثالثاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.



على غرار التشريعات التي طورت هيئات مجلس الدولة العراقي، فقد شهد مجلس شورى الإقليم تطوراً هو الآخر، فبعد أن كان المجلس يتألف من الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة، وهيئة انضباط موظفي الإقليم^(١)، أصبح مكوناً من الهيئة العامة، هيئة الرئاسة، المحكمة الإدارية العليا، محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء موظفي الإقليم^(٢)، وعلى النحو الآتي:

١- الهيئة العامة: تتشكل من رئيس مجلس شورى الإقليم ونائبيه، والمستشارين، وتعقد جلساتها برئاسة الرئيس، أو من يخوله من أحد نائبيه، ويتحقق النصاب القانوني للهيئة بحضور ثلاثة أرباع أعضائها، وتتخذ قراراتها بالأغلبية، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي معه صوت الرئيس، هذا وللمستشارين المساعدين حق المشاركة في الجلسات دون أن يكون لهم حق التصويت^(٣).

٢- هيئة الرئاسة: تتألف من رئيس مجلس شورى الإقليم، ونائبيه، واثنين من أقدم المستشارين في المجلس^(٤)، وما يلاحظ بخصوص هذه الهيئة إن المشرع لم يحدد مهامها بوضوح؛ واقتصرت على إحالة مشروعات القوانين والقضايا إلى الهيئة العامة لدراستها واتخاذ اللازم بشأنها، وبالرجوع إلى تشكيل الهيئة العامة نجد أنهم الأعضاء ذاتهم تقريباً، وهذا ما يوحي بأن هذه الهيئة تكاد تكون حلقة زائدة؛ إذ يقتصر عملها على إحالة مشروعات القوانين إلى الهيئة العامة المكونة من الأعضاء ذاتهم.

٣- المحكمة الإدارية العليا: تشكل هذه المحكمة برئاسة رئيس مجلس شورى الإقليم، أو من يخوله من المستشارين، وعضوية أربعة مستشارين، واثنين من المستشارين المساعدين تسميهم هيئة الرئاسة^(٥).

٤- محكمة القضاء الإداري: تشكل برئاسة قاض من الصنف الأول، وعضوية قاضيين من الصنف الثاني، أو الثالث، أو قاض ومستشار^(٦).

(١) المادة (٤) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٣) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) المادة (٣/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة (٣/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٥) المادة (٣/ثالثاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٦) المادة (٣/رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

٥- محكمة قضاء موظفي الإقليم: تشكل برئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون القضاء الإداري، وعضوية اثنين من المستشارين يجري تسميتهم من قبل هيئة الرئاسة، وفي حالة غياب رئيس المجلس يحل محله المستشار الأقدم^(١).

بعد هذا العرض عن هيئات مجلس الدولة، ومجلس شورى الإقليم فإن لنا ملاحظتين بخصوص العضوية فيها، أولهما يخص تشكيل محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء موظفي الإقليم، فالمشرع الكوردستاني كان موفقاً عند تحديد أعضاء كل منهما بصورة مستقلة عن الآخر، فقد فسح المجال لإشراك أعضاء آخرين في تشكيلة المحكمة من القضاة، وخفف من عبئ العمل الملقى على عاتق نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري خاصة عند توليه رئاسة المحكمتين، إلا أنه كان من الأفضل أن يبقى على تشكيلة محكمة القضاء الإداري بأعضاء من داخل المجلس، أو أن يشرك فيها عضواً واحداً من قضاة القضاء العادي؛ نظراً للطبيعة القضائية الخاصة للمحاكم الإدارية واختلافها عن المحاكم العادية، أما الملاحظة الثانية فهي متعلقة بـ(المستشارين المساعدین) في كلا المجلسين، فمن خلال ما سبق سرده -بالاستناد إلى نصوص القوانين- وجدنا بأن المشرع أجاز للمستشارين المساعدين حضور اجتماعات الهيئة العامة دون أن يكون لهم الحق في التصويت، ثم عاد وأوجب إشراكهم في عضوية المحكمة الإدارية العليا، وأجاز إشراكهم في عضوية محكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين، والقول ذاته ينطبق على المشرع في كردستان؛ إذ لم يمنح بدوره للمستشار المساعد حق التصويت عند حضوره اجتماعات الهيئة العامة، وأوجب عضويته في تشكيل المحكمة الإدارية العليا.

إن وجوب إشراك المستشارين المساعدين في عضوية المحكمة الإدارية العليا أمر موفق من قبل المشرعين؛ نظراً لأهمية ودقة عمل المحكمة الإدارية العليا خاصة بعد أن أصبحت القرارات الصادرة من محكمتي القضاء الإداري تميز لدى المحكمة الإدارية العليا، وإن الأحكام الصادرة من الأخيرة تكون بالاتفاق، أو أكثرية الآراء، وفي حال اختلاف تلك الآراء يجب على العضو الأقل درجة أن ينضم إلى أحد الآراء؛ لتكوين الأكثرية، وذلك استناداً إلى ما جاء في قانون (المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩)^(٢)، باعتباره القانون الذي أحيل إليه الإجراءات

(١) المادة (٣/خامسا) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (١٥٨) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.



الواجبة الاتباع من قبل المحكمة الإدارية العليا عند ممارستها لاختصاصاتها بصفتها التمييزية^(١) إلا أن ما يثير الغرابة هو (جواز) حضورهم اجتماعات الهيئة العامة ودون أن يكون لهم حق التصويت.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كردستان

يمارس كل من مجلس الدولة العراقي، ومجلس شورى الإقليم من خلال هيئتهما جملة من الاختصاصات، وهذه الاختصاصات قد تكون في مجال التقنين وإبداء المشورة القانونية، ويقصد بذلك الاختصاصات غير القضائية (الاستشارية)، وأخرى تكون قضائية تمارسها من خلال المحاكم الخاصة بها، ولبيان ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتحدث في الأول عن الاختصاصات غير القضائية للمجلسين، ونفرد المطلب الثاني للحديث عن الاختصاصات القضائية للمجلسين.

المطلب الأول: الاختصاصات غير القضائية لمجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كردستان: مارس مجلس الدولة العراقي منذ تأسيسه اختصاصات غير قضائية في مجال التقنين، وإبداء الرأي، والمشورة القانونية^(٢)، والقول ذاته ينطبق على مجلس شورى إقليم كردستان؛ إذ عهد إليه المشرع اختصاصات غير قضائية في الأمور القانونية، والقضاء الإداري في الإقليم^(٣)، وسنتناول الاختصاصات غير القضائية للمجلسين من خلال ما يأتي:

أولاً: اختصاص مجلسي الدولة العراقي وشورى الإقليم في مجال التقنين:

عهد المشرع إلى كل من مجلس الدولة العراقي^(٤)، ومجلس شورى إقليم كردستان^(٥) وظيفة التقنين، والمتمثلة بإعداد، وصياغة مشروعات القوانين الخاصة بالوزارات، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، بعد أن يرفق بها كافة الأوليات، وآراء الوزارات والجهات ذات العلاقة؛ إذ تلتزم الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع القانون إلى الوزارة، أو الوزارات، أو الجهات ذات العلاقة لإبداء

^(١) المادة (٢/رابعاً/ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، والمادة (٨/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

^(٢) المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

^(٣) المادة (٦) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٤) المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

^(٥) المادة (٧) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الرأي حوله قبل عرضه على المجلس، ثم يرسل المشروع بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة ذات العلاقة، ويذكر فيه الأسباب الموجبة، وآراء الوزارة، أو الوزارات، أو الجهات ذات العلاقة مع كافة الأعمال التحضيرية، وبعد ذلك يتولى المجلس دراسة المشروع المحال إليه، وإعادة صياغته إذا كان لازماً، واقتراح البدائل التي يراها ضرورية، ويرفع توصياته إلى رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية^(١)، ويرسل نسخة من المشروع والتوصيات إلى الوزارة، والجهات ذات العلاقة، ويظهر من ذلك بأن الجهات الإدارية ملزمة بإرسال مشروعات القوانين إلى المجلس وذلك لضمان وحدة التشريع، والصياغة التشريعية، وتوحيد المصطلحات القانونية^(٢). ويثير التساؤل بخصوص ما إذا كان للمجلس -في مجال التقنين- أن يقترح تعديل قانون أو إعداد قانون جديد من تلقاء نفسه، وبدون طلب من الوزير المختص، أو الجهات غير المرتبطة؟ بالاستناد إلى نصوص قوانين المجلسين وجدنا بأن إجابة هذا السؤال يختلف في مجلس الدولة العراقي عن مجلس شورى الإقليم، فبالنسبة إلى مجلس الدولة العراقي نرى بأن المشرع قد أجاز للمجلس من خلال هيئة الرئاسة أن تقدم تقريراً سنوياً، أو كلما دعت الحاجة إلى مجلس الوزراء يتضمن ما أظهرته الأحكام، أو البحوث من نقص أو غموض في القوانين النافذة، ولها أن تقترح إعداد قانون جديد^(٣)، أما فيما يخص مجلس شورى الإقليم، فإن لهيئة الرئاسة رفع تقرير سنوي، أو عند الاقتضاء إلى رئاسة مجلس الوزراء يتضمن النواقص، والغموض في القوانين النافذة دون أن يكون له حق في اقتراح قانون جديد^(٤).

ثانياً: اختصاص مجلسي الدولة العراقي وشورى الإقليم في مجال الرأي والمشورة^(٥):

(١) مع ملاحظة ان تلك التوصيات في إقليم كردستان ترفع إلى مجلس الوزراء وحسب ما جاء في المادة (٧/خامساً) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. مازن ليلو راضي وآخرون، القضاء الإداري، ط١، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠، ص ١١٦.

(٣) المادة (٢/ثالثاً/ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤) المادة (١١) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٥) الرأي والمشورة هو: "إجراء يتمثل بإجابة الجهة الاستشارية لطلب بيان الرأي من الجهة التي لها حق إصدار القرار سواء كان هذا الإجراء ملزماً تماماً أم لا مقيداً بمضمونه من عدمه"، فالاستشارة "، أي أن الاستشارة تكون اختيارية لاتلزم الجهة صاحبة القرار بطلبها وقد تكون ملزمة بنص القانون مما يتوجب على الإدارة صاحبة القرار طلبه إلا أنها في كلتا الحالتين لا تكون مقيدة بالأخذ بها. هاني مسلم أحمد، الرأي الاستشاري وأثره على القرار الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص ٢٠ وما بعدها.



يمارس مجلسا الدولة العراقي، ومجلس شورى الإقليم مهمة إبداء الرأي والمشورة في المسائل التي تعرض عليهما استناداً إلى النصوص القانونية التي عهدت إليهما هذا الاختصاص، فبالنسبة إلى مجلس الدولة العراقي فإنه يمارس الاختصاص المذكور على النحو الآتي^(١):

- ١- إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليها الجهات العليا.
- ٢- إبداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها، أو الانضمام إليها.
- ٣- إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات، أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس، ويكون رأي المجلس ملزماً لها.
- ٤- إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها، مع تحديد النقاط المطلوبة لإبداء الرأي بشأنها، والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس، ويكون رأيه ملزماً للوزارة، أو الجهة طالبة الرأي.
- ٥- توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة.

أما بالنسبة إلى مجلس شورى الإقليم فإنه يمارس اختصاصه في مجال إبداء الرأي والمشورة^(٢) كما يأتي:

- ١- إبداء المشورة في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.
- ٢- إبداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات، أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس، ويكون رأي المجلس ملزماً لها.
- ٣- توضيح الأحكام القانونية بناءً على طلب أحد الوزارات، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. يتبين من السرد السابق بأن الرأي الاستشاري للمجلس لا يكون ملزماً إلا في حالة وجود اختلاف بين الوزارات، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بشأن مسألة ما؛ أو خلاف حول مسألة قانونية وتم طلب رأي المجلس بخصوصه، وفيما عدا هذه الحالة فإنه لا إلزام لأراء المجلس، ومن جهة

(١) المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادتان (٩،٨) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أخرى فإن المجلس يتمتع عن إبداء الرأي، والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء، والقرارات التي حدد القانون مرجعاً للطعن بها^(١).

وفي الواقع فإنه ومن خلال استعراض ما جاء في قوانين تأسيس المجلسين وتعديلاتهما، فإن هناك ثمة ما يدعونا إلى تساؤل متعلق باختصاص المجلس في مجال (إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرض على المجلس من قبل الجهات العليا) و(إبداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها، أو الانضمام إليها)، حول السبب في منح المجلس اختصاص إبداء المشورة رغم عدم إلزاميتها للجهة طالبة الرأي، فالمجلس وكما رأينا من خلال تركيبته الخاصة بأعضائه، وهيئاته أنها مكونة من ذوي الخبرة والذين في الغالب لهم باع طويل في العمل القانوني والقضائي، وهم يبدون آرائهم من خلال الاجتماعات التي تعقد لهذا الغرض بعد أن تجري مناقشات مستفيضة بخصوصها، ومراجعة لنصوص القوانين، أو الاستشهاد بالأحكام القضائية السابقة، وهذا يعني تحقيق الغاية الفعلية من الاستشارة للجهة التي تعرضها على المجلس، فكيف ينسجم هذا مع القول بأن المشورة غير ملزمة بعد أن تم عرضها على المجلس؟ خاصة وأنه يفهم من صياغة النص بأن المشورة ذاتها أحياناً تكون إلزامية كما هو الحال في الاستشارة قبل عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، بمعنى أن تجاهل الاستشارة في هذه الحالة يجعل من القرار المتخذ معيباً بعبء مخالفة الشكل والإجراء، فكيف يتم الإقرار بعدم إلزامية مضمونها مادام تجاهلها يعيب القرار؟

المطلب الثاني: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كردستان: يمارس كل من مجلس الدولة العراقي، ومجلس شورى إقليم كردستان الاختصاص القضائي من خلال محاكم مختصة تتمثل ب(محكمة القضاء الإداري، محكمة قضاء الموظفين، والمحكمة الإدارية العليا)، ولغرض توضيح هذا الاختصاص، وبيان تطور عمل هذه الحاكم، فسنعرضه من خلال الفقرات الآتية:

أولاً: اختصاصات محكمة القضاء الإداري:

(١) المادة (٨) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والمادة (١٠) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



تم إنشاء محكمة القضاء الإداري في العراق بموجب قانون (التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ القانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩)^(١)، وقد أناط المشرع بها اختصاص النظر في صحة الأوامر، والقرارات الإدارية الصادرة من الموظفين، والهيئات في الدولة، والتي لم يعين القانون مرجعاً للطعن بها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة، وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن^(٢)، وبين القانون المذكور أنه من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية ما يأتي^(٣):

- ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً، أو مخالفة للقانون، أو الأنظمة أو التعليمات.
 - ٢- أن يكون الأمر، أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيباً في شكله.
 - ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة.
- ثم جاء القانون (رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣) ونص^(٤) على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر، والقرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين، والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام، والتي لم يعين القانون مرجعاً للطعن فيها، وحدد أسباب الطعن في الأوامر، والقرارات بما يأتي^(٥):

- ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً، أو مخالفة للقانون، أو الأنظمة أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية.
 - ٢- أن يكون الأمر، أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيباً في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله، أو سببه.
 - ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة، أو الانحراف عنها.
- ويلاحظ في النصوص التي تناولها المشرع العراقي بالتعديل أنها جاءت بصورة أكثر دقة وتفصيلاً؛ فقد بين القرارات التي يمكن الطعن بها بأنها تشمل كل من القرارات الفردية

(١) المادة (٢) من القانون.

(٢) المادة (٧/ثانياً/د) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

(٣) المادة (٧/ثانياً/هـ) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

(٤) المادة (٧/رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة (٧/خامساً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

والتنظيمية، فالنص التشريعي قبل التعديل ذكر عبارة (القرارات الإدارية) دون تحديد ما إذا كانت فردية أم تنظيمية، الأمر الذي دفع إلى تفسيره بأن المقصود بالقرار الذي يمكن الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري، هو القرار الإداري الفردي فقط وليس التنظيمي^(١).

ثم أضاف إلى أسباب الطعن إمكانية الطعن بالأنظمة الداخلية^(٢)، وما تجدر إليه الإشارة بهذا الخصوص أن هذه الأنظمة لا تكون محلاً للطعن بالإلغاء مالم يصدر قرار إداري تنفيذي بتطبيقها، وأن يكون من شأن ذلك القرار الإضرار بأصحاب العلاقة^(٣)، وفيما يتعلق بالعيوب التي تجعل القرار الإداري محلاً للطعن، فبالإضافة إلى مخالفة قواعد الاختصاص، والشكل، فقد أضاف المشرع عيب الإجراءات، والمحل، والسبب، وبذلك يكون قد فصل العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري وتجعله محلاً للطعن بالإلغاء.

أما بخصوص المشرع الكوردستاني، فإنه وبموجب القانون (رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨) قد جعل مجلس الدولة مختصاً بالقضاء الإداري في الإقليم^(٤)، وخول وزير العدل تشكيل المحاكم الإدارية في مراكز محافظات الإقليم وحسب مقتضيات المصلحة العامة^(٥)، إلا أنه عاد وغير تسمية (المحكمة الإدارية) إلى (محكمة القضاء الإداري)^(٦)، ونص على تشكيل محاكم للقضاء الإداري في محافظات الإقليم، وحسب مقتضيات المصلحة العامة^(٧)، مستبعداً بصورة تدريجية جداً السلطة التنفيذية والمتمثلة بوزير العدل من تشكيل تلك المحاكم. وتختص محكمة القضاء الإداري في الإقليم بما يأتي^(٨):

(١) د. سامي حسن نجم، د. حسين طلال مال الله، تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٥، الجزء ٢، ص ٦٦٧.

(٢) الأنظمة الداخلية: هي تلك الإجراءات التي تنظم العمل الداخلي للمرفق، وتنظم العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، وما تصدر من تعليمات وملاحظات متعلقة بسير العمل الإداري داخل المرفق. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٨٩.

(٣) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط ٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٠٠.

(٤) المادة (٦) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) المادة (١٢/أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦) المادة (٣/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٧) المادة (٥/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٨) المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



١- النظر في صحة الأوامر، والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الإقليم، والتي لم يعين مرجع للطعن بها، بناءً على طلب من ذي مصلحة، ويكفي أن يكون هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بذوي الشأن.

٢- الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئة المحلية.

٣- الفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات، والأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

٤- دعاوى الجنسية.

٥- طلبات التعويض من الأضرار الناجمة من القرارات الإدارية الصادرة خلافاً للقانون.

٦- الطعون المقدمة في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في قضايا الضرائب، والرسوم.

٧- الطعن في رفض، أو امتناع الموظف، أو الهيئات في دوائر وأجهزة الإقليم عن اتخاذ قرار أو أمر كان وحول ماورد من اختصاصات للمجلس، فإننا نجد أن المشرع الكوردستاني قد كان موفقاً عندما حدد في قانون المجلس وبصورة تفصيلية بعض اختصاصات المجلس، كتلك المتعلقة بالنظر في دعاوى الجنسية، والتي لم يوردها المشرع العراقي في قوانين مجلس الدولة، بل نص عليها قانون الجنسية العراقي عندما منح القضاء الإداري اختصاص النظر في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكامه^(١)، وأيضاً تلك المتعلقة بالطعون المقدمة في القرارات الصادرة عن الدوائر الضريبية؛ إذ جعلها من اختصاص القضاء الإداري، بينما نجد أن هذا النوع من الطعون لا يدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري العراقي؛ بل تقدم أمام لجان إدارية خاصة تمارس اختصاصات قضائية تشكل لهذا الغرض^(٢)، ونجد فيما يخص النظر بالطعون الانتخابية المحلية، أنها هي الأخرى تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري في كوردستان بينما أخرجها المشرع عن اختصاص القضاء المذكور؛ فالنظر في الطعون الانتخابية (الوطنية والمحلية) هي من اختصاص مجلس المفوضين^(٣)، وما يصدر عنه من قرارات بشأنها تكون قابلة للطعن أمام

(١) المادة (١٩) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
(٢) مثال ذلك ما جاء في المادة (٣٣) من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢، فالمكلف يستطيع تقديم اعتراض خطي على تقدير الضريبة أمام السلطة المالية التي بلغته بالتقدير، أو أمام أي دائرة من دوائر الهيئة العامة للضرائب، وأيضاً المادة (١٥) من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل فإنه يحق للمكلف والسلطة المالية طلب إعادة النظر في التقدير الذي أجرته لجان التقدير لدى لجان التدقيق.

(٣) المادة (١٠/خامسا) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٣.

الهيئة القضائية للانتخابات والتي تتألف من ثلاث قضاة غير متفرغين من الصنف الأول، وتعد القرارات الصادرة من الأخيرة باثة غير قابلة للطعن أمام أي جهة أخرى^(١)، والسبب في ذلك يرجع إلى أن المشرع العراقي قد أخرج من اختصاصات محكمة القضاء الإداري النظر في الطعون التي حدد مرجعاً للطعن فيها^(٢). ومن وجهة نظرنا نرى بأن هناك ضرورة لقيام المشرع بالنص بصورة أكثر تفصيلاً على اختصاصات القضاء الإداري العراقي، وعدم تركها متناثرة بين نصوص القوانين الأخرى، ومن جهة أخرى ليس هناك ما يمنع من أن يختص القضاء الإداري في العراق بالنظر في المنازعات الضريبية، بل على العكس نرى أنه الجهة المختصة بالنظر في هذا النوع من المنازعات، فهذه القرارات صادرة من جهات إدارية، وأياً كانت اللجان المختصة بالنظر في المنازعات التي تثور بشأنها فهي تبقى لجاناً إدارية وليست جهات قضائية. أما فيما يتعلق بالطعون الانتخابية فإننا نرى بأن موقف المشرع العراقي كان أكثر دقة بخصوصها، وذلك عندما أخضعها لاختصاص هيئة قضائية مستقلة؛ نظراً للطبيعة الخاصة لهذه الطعون المتعلقة بالعملية السياسية في الدولة. إن ما يثير الاستغراب عند الاطلاع على النصوص المحددة لاختصاصات محكمة القضاء الإداري من قبل المشرعين العراقي، أو الكوردستاني هو عدم منح هاتين المحكمتين اختصاص النظر في الدعاوى الناشئة عن منازعات العقود الإدارية رغم أنها من الدعاوى المهمة، والتي تحتاج إلى خبرة واختصاص عند نظرها نظراً لطبيعتها، وما تتمتع به الإدارة من سلطات بخصوصها سواء في مرحلة إبرام العقد، أو تنفيذه خاصة في الوقت التي تزايدت فيه أهمية هذه العقود، ومن الطبيعي أن تتزايد نتيجة لذلك المنازعات التي تثور بشأنها.

ثانياً: اختصاصات محكمة قضاء الموظفين:

يذهب البعض^(٣) وبحق إلى القول بأن اختصاصات محكمة قضاء الموظفين لم تحدد بموجب قانون مجلس الدولة، والقوانين المعدلة له؛ لكونها محكمة قديمة نواتها (مجلس الانضباط العام) والذي أنشئ بموجب قانون (انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩)، وعندما صدر قانون

(١) المادة (١٩) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٧/رابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) د. أحمد خورشيد حميدي، د. صدام حسين ياسين، الوجيز في القضاء الإداري العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧، ص٣٧.



(انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦) كان قد حدد اختصاصات مجلس الانضباط العام بالتفصيل، ثم حل محل القانون الأخير قانون (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)، كما أن بعضاً من اختصاصات المجلس نص عليه قانون (الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠)^(١)، أما قانون (التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة) فقد نص بصورة واضحة على اختصاصات محكمة قضاء الموظفين^(٢)؛ إذ حددها بالنظر في الدعاوى المقامة من قبل الموظف على الإدارة في كل ما يتعلق من حقوق ناشئة عن قانون الخدمة المدنية، أو القوانين المنظمة للعلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها، وأيضاً يعقد للمحكمة المذكورة اختصاص النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الإدارة للطعن في العقوبات الانضباطية. أما عن محكمة قضاء الموظفين في إقليم كردستان، فقد عدّها المشرع^(٣) بداية جزءاً من تركيب المجلس وهيئة من هيئاته تحت مسمى (هيئة انضباط موظفي الإقليم)، تختص بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية^(٤)، وأيضاً في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات المنصوص عليها في (قانون انضباط موظفي الدولة)، أو أي قانون يحل محله^(٥). من خلال ما تم ذكره من اختصاصات محكمة قضاء الموظفين، والتي نص عليها قانون كلا المجلسين يظهر أن هناك قيوداً يردان على ممارستها لاختصاصاتها، أولهما: أنها لا تنظر في الدعاوى المقامة من قبل الأشخاص الذين انتهت صفتهم الوظيفية كالمقاعد، رغم أننا نرى أنه لا ضير في أن تتنقد لهذه المحكمة اختصاص النظر في هذا النوع من الدعاوى فيما لو تم تقديمها خلال المدة القانونية والشروط المحددة لنظر الدعوى، وهو ما يؤدي إلى توسيع الضمانات المقررة للموظف الذي أفنى عمره في الوظيفة من أجل أن ينعم بقدر من الراحة عند إحالته إلى التقاعد، أما القيد الثاني فهو متعلق بالموظفين الذين يخضعون لقوانين خدمة خاصة كموظفي قوى الأمن الداخلي، والقضاة؛ إذ تخرج الدعاوى المقامة من قبلهم من اختصاصات هذه المحكمة؛ لأن تلك

(١) د. أحمد خورشيد حميدي، د. صدام حسين ياسين، المصدر نفسه، ص ٤٤.

(٢) المادة (سابعاً/تاسعاً) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٤/ثالثاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وتم تعديل التسمية إلى (محكمة قضاء الموظفين) بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة (٢٠) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) المادة (٢١) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

القوانين قد حددت مرجعا للطعن في القرارات الصادرة من أحكامها، وكان يفترض بالمشرعين العراقي والكوردستاني أن يدخل الدعاوى المقامة من قبل جميع الموظفين، وبدون تمييز في نطاق اختصاصات محكمة قضاء الموظفين، لتوسيع صلاحياتها من جهة، ولتمكين المحكمة الإدارية العليا من بسط رقابتها التمييزية على تلك الدعاوى^(١).

كما إن ما كان يؤاخذ على المشرع الكوردستاني عند تحديده لاختصاصات (هيئة موظفي الإقليم) أمران، أولهما: أنه حصر الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية فقط، علماً أن هناك قوانين أخرى تتأثرت بين نصوصها أحكاماً تناولت تنظيم علاقة الموظف بالإدارة، أما الثاني فهو إيراد عبارة (ذوي العلاقة) فيما يخص الاعتراض على العقوبات الانضباطية، وهي في الحقيقة عبارة تحتاج إلى تحديد المقصود بهم، إلا أنه تدارك الأمرين المذكورين عندما عاد وحدد اختصاص المحكمة بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية، وقانون انضباط موظفي الدولة، أو ما يحل محلها، أو أي قانون، أو نظام آخر ينظم الوظيفة العامة^(٢).

وبعد بيان اختصاصات محكمتي القضاء الإداري، يثور تساؤلات حول ما إذا كانت الطعون تقدم مباشرة أمام هاتين المحكمتين، أم يستلزم إجراءً سابقاً قبل الطعن؟ وهل هناك مدد قانونية حددها المشرع لتقديم الطعن، وماهي الآثار المترتبة على ذلك؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات يقتضي معرفة موقف كل من المشرعين العراقي والكوردستاني؛ لوجود مواطن اتفاق واختلاف بينهما.

فبالنسبة إلى المشرع العراقي، وجدنا بأنه قد اشترط قبل تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم^(٣) من القرار الإداري خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تبلغ صاحب الشأن

(١) د. حسين طلال مال الله، د. مريم محمد أحمد، رقابة المحكمة الإدارية العليا على تنازع الاختصاص النوعي لمحكمتي القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ٦، العدد ٢، الجزء ٢، ٢٠٢١، ص ٢٥٣.

(٢) المادة (٩) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) التظلم هو: " طلب مكتوب في أية صيغة كانت، يتقدم بها صاحب الشأن إلى الجهة التي صدر عنها القرار أو سلطتها الرئاسية العليا يتضمن رغبته بأن تسحب الإدارة قرارها أو تلغيه، وهو عبارة عن إجراء ودي وتمهيدي لإمكانية فض النزاع بين الأفراد والإدارة دون اللجوء للقضاء مما يوفر الوقت والجهد والمال بعيداً عن إجراءات التقاضي البطيئة"، د. محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ١٥٠.



بالقرار أو اعتباره مبلغاً^(١)، وعند رفض التظلم من قبل الإدارة حقيقة أو حكماً فإن على المتظلم أن يقدم طعنه أمام المحكمة خلال (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم^(٢).

أما فيما يتعلق بالطعون التي تقدم إلى محكمة قضاء الموظفين، فإن المشرع في قوانين مجلس الدولة لم ينص صراحة على وجوب التظلم منها، وإن كان التظلم وجوبياً من القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية فإن ذلك يستند إلى قانون (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)^(٣)، الذي أوجب التظلم من القرار الإداري المتضمن فرض العقوبة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف به، ويجب على الموظف إقامة الدعوى أمام هذه المحكمة خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم إذا كان داخل العراق، و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه^(٤)، وتراعى نفس المدة في إقامة الدعوى بالنسبة إلى القرارات الإدارية الخاصة بالخدمة المدنية، إلا أن احتسابها يكون من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار.

أما بالنسبة إلى المشرع الكوردستاني، وجدنا بأنه قد سائر المشرع العراقي فيما يتعلق بالتظلم، فقد جعله وجوبياً قبل تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري^(٥)، وعند رفض التظلم من قبل الإدارة حقيقة أو حكماً فإن على المتظلم أن يقدم طعنه أمام المحكمة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم^(٦)، إلا أنه لم يشترطه قبل تقديم الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين، بل أشار بخصوصه إلى قانون (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)^(٧)، وبذلك فإن التظلم يكون وجوبياً فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المتضمنة فرض عقوبة انضباطية، دون القرارات الخاصة بدعاوى الخدمة المدنية، ويسقط حق الموظف في إقامة الدعوى بمضي مدة (٣٠) يوماً إذا كان داخل العراق، و (٦٠) يوماً إذا كان خارجه^(٨).

إن تحديد مدد الطعن أمام محكمتي القضاء الإداري تحتل مكانة خاصة؛ فالمشرع يبتغي من وراءها تحقيق الاستقرار في الأوضاع الإدارية، والمراكز القانونية؛ الأمر الذي يوجب التقيد

(١) المادة (٧/سابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٧/سابعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) المادة (٧/تاسعاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة (٧/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٦) المادة (٧/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٧) المادة (٩/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٨) المادة (٩/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

بها^(١)، وحسناً فعل المشرع الكوردستاني عندما جعل مدة الطعن أمام محكمة القضاء الإداري (٣٠) يوماً من تاريخ انتهاء مدة التظلم؛ الأمر الذي يؤدي إلى سرعة البت في الدعاوى الإدارية، وعدم إبقائها معلقة لفترة أطول.

وإذا كانت مراعاة المدد التي ذكرناها وجوبية يترتب على مخالفتها سقوط حق صاحب الشأن في إقامة دعوى الإلغاء، فهل يسقط تبعاً لذلك حقه في المطالبة بالتعويض؟

إن دعوى التعويض تعد من دعاوى القضاء الكامل، فهي لا تقبل أمام محكمتي القضاء الإداري في العراق إلا تبعاً لدعوى الإلغاء؛ فللمدعي أن يطلب التعويض في عريضة دعوى الإلغاء ذاتها، وبخلافه فإن ليس له سوى اللجوء إلى القضاء العادي والمطالبة بالتعويض عما أصابه من الضرر جراء قرار الإدارة^(٢)، وهو الأمر الذي جانبه المشرع الكوردستاني؛ إذ أنه أجاز المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن القرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري حتى في حالة سقوط حق الطاعن في الطعن بالإلغاء نتيجة فوات المدة^(٣)، وحسناً فعل بذلك؛ لأن محكمة القضاء الإداري هي الأدق في هذه الحالة لنظر دعوى التعويض، والبت بتحقيق الضرر جراء قرار الإدارة من عدمه، والحكم بالتعويض في شأنه.

ثالثاً: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا:

من ضمن التعديلات المهمة التي أدخلها المشرع العراقي على قانون مجلس الدولة، هو إنشاء المحكمة الإدارية العليا؛ إذ أنشأت هذه المحكمة بموجب قانون (التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩)^(٤)، وتمارس هذه المحكمة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية، والمنصوص عليها في قانون (المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩) عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين^(٥)، وتختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر فيما يأتي^(٦):

(١) د. أحمد خورشيد حميدي، د. صدام حسين ياسين، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) د. محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٣) المادة (٧/ثالثاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة (٢/رابعاً/أ) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة (٢/رابعاً/ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٦) المادة (٢/رابعاً/ج) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.



١- الطعون المقدمة على القرارات، والأحكام الصادرة عن محكمتي القضاء الإداري، وقضاء الموظفين.

٢- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى، والذي يقع بين محكمتي القضاء الإداري، وقضاء الموظفين.

٣- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات، متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري، أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد، إذا كان بين الخصوم أنفسهم، أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين، وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الآخر.

وبذلك فإن المحكمة الإدارية العليا أصبحت هي التي تنظر في الطعون المقدمة على قرارات محكمتي القضاء الإداري، وقضاء الموظفين بصفتها محكمة تمييز بعد أن كانت الهيئة العامة في مجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص بالنظر تمييزاً في الطعون المقدمة على القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين^(١)، وحسناً فعل المشرع العراقي بإنشائه لهذه المحكمة، ومنحها الاختصاصات المذكورة؛ ليصبح بذلك مجلس الدولة جهة قضائية متكاملة في محاكمها، واضحة في اختصاصاتها.

وعلى غرار موقف المشرع العراقي من إنشاء المحكمة الإدارية العليا، فقد أنشأ المشرع الكوردستاني المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الإقليم^(٢)، وحدد اختصاصاتها بالنظر فيما يأتي^(٣):

١- الطعن في القرارات، والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين.

٢- أي تنازع حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى يقع بين محكمتي القضاء الإداري في الإقليم.

٣- أي تنازع حول تنفيذ حكمين متناقضين مكتسبين درجة البتات صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء موظفي الإقليم في موضوع واحد، إذا كان بين أطراف الدعوى أنفسهم، أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين، وتقرر ترجيح أحد الحكمين وتنفيذه دون

(١) المادة (٦/أولاً/ج) و(٦/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٣/ثالثاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) المادة (٨/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

الآخر. وبذلك فإن المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الإقليم تمارس اختصاصات محكمة التمييز بالصفة التمييزية المنصوص عليها في (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل)^(١) عند النظر في الطعون المقدمة في قرارات محكمتي القضاء الإداري في مجلس شورى الإقليم بعد أن كانت الهيئة العامة هي التي تمارس هذا الاختصاص، وهذا موقف يحسب للمشرع الكوردستاني في سعيه إلى استكمال أجهزة مجلس شورى الإقليم قضائياً، وعطفاً على ذلك فإنه يفضل أن يتم تغيير تسمية المجلس أيضاً؛ على غرار ما فعله المشرع العراقي^(٢)؛ لأن تسمية (مجلس شورى الإقليم) يوحي بأن اختصاصات المجلس تنحصر في إبداء المشورة ويطغى على التعديلات المهمة التي أدخلها المشرع الكوردستاني في قانون المجلس.

الخلاصة: بعد أن وصلنا إلى نهاية بحثنا، فإنه يجب بيان ما تم التوصل إليه فيه من نتائج، وما هو ضروري من توصيات:

أولاً: النتائج:

١-شهد قانون (مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) العراقي تطورات مهمة خاصة في ظل (القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) الذي أنشأ محكمة القضاء الإداري، و(القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣)، والذي جاء بتعديلات عديدة من أهمها إنشاء المحكمة الإدارية العليا، والقول نفسه ينطبق على قانون مجلس شورى الإقليم الذي شهد تطوراً بإصدار المشرع (القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٢٢) وهو قانون التعديل الأول لقانون (مجلس الشورى لإقليم كردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨).

٢-يمارس كل من مجلس الدولة العراقي، ومجلس شورى الإقليم اختصاصات استشارية، وأخرى قضائية من خلال المحاكم المتخصصة فيها، والمتمثلة بـ(محكمة القضاء الإداري، محكمة قضاء الموظفين، المحكمة الإدارية العليا).

٣-أصبح مجلس الدولة في العراق هيئة مستقلة، وفك ارتباطه بوزارة العدل بموجب القانون (رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧)، وتغيير تسميته من (مجلس شورى الدولة) إلى (مجلس الدولة)، إلا أن مجلس شورى الإقليم لا يزال مرتبطاً بوزارة العدل.

(١) المادة (٨/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (٢) من القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.



٤- حددت قوانين المجلسين الهيئات التي يتألف منها كل مجلس، وعدد الأعضاء في كل هيئة، وصفاتهم (رئيس، نائب الرئيس، مستشار، مستشار مساعد)، والشروط الواجب توافرها فيهم، وآلية اتخاذ القرارات داخل كل هيئة.

٥- يمارس كل من محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين الاختصاصات القضائية المحددة لهما في قوانين المجلس، ويتم الطعن في القرارات الصادرة عنهما أمام المحكمة الإدارية العليا.

٦- لم يدخل أي من المشرعين العراقي، والكوستاني المنازعات التي تنشأ عن العقود الإدارية في نطاق الاختصاص القضائي لمحكمة القضاء الإداري رغم الأهمية العملية الكبيرة لهذا النوع من النزاعات، والتي تحتاج إلى تخصص عند نظرها؛ نظراً لاختلاف العقود الإدارية عن العقود المدنية.

٧- اختلف المشرعان عند تحديد مدد الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، ففي الوقت الذي حدده المشرع العراقي تلك المدة بـ (٦٠) يوماً تبدأ من تاريخ انتهاء مدة التظلم البالغة (٣٠) يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، فإن المشرع الكوستاني قد اختزل تلك المدة إلى (٣٠) يوماً تبدأ من انتهاء مدة التظلم البالغة (٣٠) يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري.

٨- لم تنص قوانين تعديلات المجلسين على إجراءات خاصة يجب اتباعها عند الطعن تمييزاً في القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين؛ إذ أحالا في شأن ذلك إلى (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل).

ثانياً: التوصيات:

١- ندعو المشرعين العراقي، والكوستاني إلى منح المستشارين المساعدين حق التصويت على القرارات التي تتخذ داخل الهيئة العامة للمجلسين، خاصة وأنه اشترط عضويتهم في المحكمة الإدارية العليا، وتصويتهم على الأحكام الصادرة منها.

٢- ندعو المشرع الكوستاني إلى حصر تشكيلة محكمة القضاء الإداري بأعضاء من داخل المجلس، أو إشراك عضو واحد من قضاة القضاء العادي؛ نظراً للطبيعة القضائية الخاصة للمحاكم الإدارية.

٣- ندعو المشرعين العراقي والكوردستاني إلى النص بصورة أكثر تفصيلاً على اختصاصات محكمة القضاء الإداري، وأن يتم منح هذه المحكمة اختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية.

٤- ندعو المشرعين العراقي والكوردستاني إلى توسيع اختصاصات محكمة قضاء الموظفين، وذلك من خلال منحها صلاحية النظر في الدعاوى المقامة من قبل المتقاعدين، وجميع الموظفين دون استثناء.

٥- ندعو المشرع العراقي إلى منح القضاء الإداري حق النظر في دعاوى التعويض بصورة مستقلة عن دعاوى الإلغاء، بحيث يجوز للمتضرر من القرار الإداري أن يطالب بالتعويض أمام محكمة القضاء الإداري في حالة سقوط حقه في الطعن بالإلغاء نتيجة فوات المدة.

٦- نوصي المشرع العراقي باختزال مدة الطعن أمام محكمة القضاء الإداري بأن تكون (٣٠) يوماً بدلاً من (٦٠) يوماً.

٧- ندعو المشرع الكوردستاني بالاعتراف لمجلس الشورى لإقليم كردستان بالشخصية المعنوية المستقلة، وفك ارتباطه بوزارة العدل.

٨- ندعو المشرع الكوردستاني إلى إعادة النظر في تسمية المجلس؛ لكون التسمية الحالية توهي بممارسة هذا المجلس اختصاصات استشارية فقط.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

- ١- د. أحمد خورشيد حميدي، د. صدام حسين ياسين، الوجيز في القضاء الإداري العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧.
- ٢- د. زين بدر فراج، ميلاد القضاء الإداري العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٣- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.
- ٤- د. مازن ليلو راضي وآخرون، القضاء الإداري، ط١، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠.
- ٥- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٣.
- ٦- هاني مسلم أحمد، الرأي الاستشاري وأثره على القرار الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٢١.

ثانياً: البحوث العلمية:

- ١- د. سامي حسن نجم، د. حسين طلال مال الله، تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٥، ج. ٢.
- ٢- د. حسين طلال مال الله، د. مريم محمد أحمد، رقابة المحكمة الإدارية العليا على تنازع الاختصاص النوعي لمحكمتي القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ٦، العدد ٢، الجزء ٢، ٢٠٢١.



ثالثاً: الدساتير والقوانين:

- ١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢- قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.
- ٣- قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٤- قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٥- قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢.
- ٦- قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- ٨- قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦.
- ٩- قانون مجلس شورى إقليم كردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ١٠- قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ١١- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٣.
- ١٢- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٢٢ قانون التعديل الأول لقانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.