التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة2013

م.م. حوراء حيدر ابراهيم
م.م. نبراس عبد الكاظم وني
جامعة ذي قار / كلية القانون

الخلاصة

رغم الجهود التي بذلت خلال فترات زمنية طويلة لتنظيم القضاء الاداري العراقي تنظيما قانونيا رصينا على نحو يكفل استكمال مقومات القضاء الاداري، من خلال عدة محاولات قانونية اهمها قانون التعديل الثاني قم(106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (75) لسنة 1979، الا انه لم يرقى بالقضاء الاداري العراقي الى مستوى المطلوب على غرار غيره من الدول، ومع ذلك ظلت الآمال متجهة نحو اصدار قانون جديد يعمل على سد جوانب النقص في القانون القائم، وتحقق هذا الشيء بصدور قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 وذلك ما سنبينه في هذه الدراسة.

Abstract

Despite the efforts made over long periods of time to organize the administrative court of the Iraqi legal regulation sober to ensure the completion of the elements of the administrative judiciary, through several legal attempts most important Second Amendment then Law (106) of 1989 , the Law Council of State No. (75) for the year 1979, but he did not live up the elimination of administrative Iraq to the required level similar to other states, however, hopes heading towards a new law works to bridge the shortcomings in the existing law has been, and check this thing issuance of the fifth amendment law No. (17) for the year 2013 and it will be seen in this study.

ـ المقدمـــــــــة :

كانت البداية الاولى لتنظيم القضاء الإداري في العراق عند صدور قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، الذي أنشاء ولأول مرة في العراق قضاءا إداريا إلى جانب القضاء العادي تمثلت كخطوة أولى بمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري ، ليشهد العراق بصدور هذا القانون تحولاً كبيرا في طبيعة نظامه القضائي فبعد ان كان من البلدان التي تنتمي الى نظام القضائي الموحد ، انتقل إلى ما يعرف بنظام القضاء المزدوج ، اذ كانت المحاكم العادية هي المختصة بالفصل في المنازعات الادارية، الان هذا التحول لم يحقق الهدف المقصود، لان اختصاص المحكمة جاء متواضعا وبسيطاً ، ولقد كان للتغييرات السياسية والقانونية

التي شهدها في العراق بعد 2003 اثرها على ساحة القضاء الاداري التي تمثلت بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 .

- مشكلة البحث:

أن مشكلة البحث تتمثل بسوء التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي لان القوانين التي نظمته سارت بخطى متثاقلة كذلك بطيء صدور النصوص القانونية وتباعدها وهو ما ادى الى عدم اكتمال كل معالم القضاء الاداري ، حتى صدر أخيرا قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 ، ليكتمل بذلك بناء القضاء الإداري العراقي شكليا.

- أهمية البحث:

تتجلى اهميه البحث في تعلقه بجانبين هما: يتمثل الجانب الاول بكونه يسلط الضوء على القضاء الاداري لكون هذا القضاء يعد احد اهم ضمانات حقوق الافراد تجاه الادارة وتعسفها، اما الجانب الاخر فيتمثل بأهمية التنظيم القانوني الذي تبناه قانون التعديل الخامس على نحو يكفل وحدة بناء القضاء الاداري.

- منهجية البحث:

تم اعتماد منهج البحث التحليلي لنصوص القانونية الواردة في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 ، ومقارنته بنصوص قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة وبيان التغيرات القانونية الحاصلة في هذا المجال، فضلا عن بيان مزايا وعيوب التعديل الاخير.

وللإلمام بموضوع البحث سنقوم بتقسيمه إلى مقدمة ومبحثين المبحث الاول: تنظيم محاكم القضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 شيمون مطلبين هما:المطلب الاول :تركيبة مجلس شورى الدولة، المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للقضاء الاداري. اما المبحث الثاني فهو تنظيم اختصاصات محاكم القضاء الاداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(17) لسنة2013 . سنقسمه الى مطلبين هما: المطلب الاول: الاختصاصات (غير قضائية) الاستشارية. المطلب الثاني: الاختصاصات القضائية لمحاكم القضاء الاداري.

المبحث الاول

تنظيم محاكم القضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013

تمهيد وتقسيم:

الحقيقة ان فكرة القضاء الاداري في العراق ليست بالفكرة الجديدة بل لها جذور تمتد الى فترات زمنية بعيدة ،اذ جرت عدة محاولات قانونية منها قانون ديوان التدوين القانوني رقم(49) لسنة 1933 فقد كان مجلس شورى الدولة بأسم (ديوان التدوين القانوني)، وقبل ذلك كان يسمى(ديوان التفسير الخاص) بموجب قانون رقم (87) لسنة 1926 حيث كان يمثل جهة رسمية لتفسير القوانين.[1] واستمرت هذه المحاولات حتى انتهت مؤخرا بقانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 الذي حرص على تنظيم تشكيلات القضاء الاداري ضمن هيكل مجلس شورى الدولة. كما نص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على انه(يجوز بقانون، انشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري، والافتاء، والصياغة، وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة امام جهات القضاء الا ما استثني منها بقانون).[2] وفي ضوء ما تقدم سنقسم هذا المبحث الى مطلبين ، وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول :تركيبة مجلس شورى الدولة.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للقضاء الاداري.

المطلب الاول

تركيبة مجلس شورى الدولة

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، ان مجلس شورى الدولة في العراق يقع في قمة القضاء الاداري في العراق ، لأنه يعلو كافة محاكم القضاء الاداري.[3] لذا سنعمد في هذا المطلب الى بيان تركيبة مجلس شورى الدولة ،لان كل دراسة للقضاء الاداري العراقي لا تحقق الهدف المرجو منها مالم يذكر الى جانبها تفاصيل مجلس شورى الدولة لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين هما:

الفرع الاول :الموظفون الفنيون.

الفرع الثاني :هيئات مجلس شورى الدولة الاستشارية.

الفرع الاول

الموظفون الفنيون

يراد بالموظفون الفنيون موظفي مجلس شورى الدولة من غير الموظفين الاداريين،[4] الذين اشارت اليهم المادة (1/اولاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013 حيث نصت هذه المادة على انه (يؤسس مجلس يسمى(مجلس شورى الدولة) يتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد يتألف من رئيس ونائبين للرئيس ونائبين للرئيس

احدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى والاخر لشؤون القضاء الاداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (50) خمسون مستشارا" وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (25) خمسة وعشرون مستشارا" مساعدا" ولا يزيد عن نصف عدد المستشارين..)[5]، فالموظفون الفنيون في ضوء هذه المادة هم: □

أولاً/ رئيس مجلس شورى الدولة ونوابه:

بموجب نص قانون التعديل الخامس فأنه لمجلس شورى الدولة في العراق رئيس خاص به يتولى رئاسة الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة، والمحكمة الادارية العليا.[6]

فضلا عن ذلك لرئيس المجلس وعند الضرورة ترشيح من يراه من المستشارين لرئاسة الهيئات المتخصصة،[7] كذلك يتولى رئيس المجلس بعض المهام ،منها إحالة بعض القضايا على الهيئة العامة إذا أقرت إحدى الهيئات مبدأ جديدا ،او ان للمجلس رأي سابق يخالف الرأي الجديد، او إذا أوصت الهيئة المكلفة بدراسة القضية بذل، واخيرا إذا رأى رئيس المجلس ان القضية ذات أهمية أو تشكل مبدأ مهما.[8] كما ان تعيين الرئيس يتم بمقتضى مرسوم جمهوري بصورة مباشرة.[9]

اما بالنسبة لنواب رئيس مجلس شورى الدولة ،فأن لرئيس المجلس نائبين احدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوة والاخر لشؤون القضاء الاداري.[10] يتم تعينهما بمرسوم جمهوري بصورة مباشرة شأنهم شأن رئيس المجلس.[11] كما يمكن ان يتولى احد نواب الرئيس رئاسة الهيئة العامة،[12]ورئاسة الهيئة المتخصصة،[13] وكذلك رئاسة محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.[14]

ومما تقدم يتبين مدى اهمية الدور الذي يقوم به كل من رئيس المجلس ونوابه في تسيير اعمال المجلس والواردة في قانون التعديل الاخير، اذ لم تختلف هذه المهام عن المهام الواردة في القانون رقم (65) لسنة 1979وفي قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة1989.

ثانيا/ المستشارون:

بحسب النص الوارد في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة- السابق ذكره- فأن مستشارون مجلس شورى الدولة فئتان هم الفئة الاولى تتمثل بالمستشارين لا يقل عددهم عن (50) خمسون مستشارا" والفئة الثانية المستشارين المساعدين لا يقل عددهم عن (25) خمسة وعشرون مستشارا" مساعدا" ولا يزيد عن نصف عدد المستشارين

ولتعيين في وظيفة مستشار اشترط قانون التعديل الخامس عدة شروط هي، ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين، وان لا يزيد عمره على(55) خمسة وخمسون عاما، ويشترط كذلك ان يكون حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون، وان يكون له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (18) ثمانية عشر سنة في وظيفة قضائية او قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام. كما ويشترط ان تكون مدة الخدمة (16) ستة عشر سنة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون و(14) سنة للحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون سواء كانت هذه الخدمة قبل او بعد حصوله على احدى هاتين الشهادتين، وتعد مدة الدراسة الاصغرية على هاتين للحصول الشهادتين خدمة لأغراض هذا

القانون، وتضم مدة الخدمة في الوظائف القضائية او القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام بعضها الى بعض لغرض التعيين.[15]

اما بالنسبة للمستشارين المساعدين وهم فئة واحدة يتم تعيينهم على ملاك مجلس شورى الدولة .[16] وعددهم كما ذكرنا سلفا لا يقل عن (25) خمسة وعشرون ولا يزيد عن نصف عدد المستشارين.

هذا وقد حرص المشرع على ايراد عدة شروط يقتضي توفرها في من يعين في وظيفة مستشار مساعد وهي، ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين، وان لا يزيد عمره على(55) خمسة وخمسون عاما، ويشترط كذلك ان يكون حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون، وان يكون له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن (14) اربعة عشر سنة في وظيفة قضائية او قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام. وان تكون مدة الخدمة (12) اثنا عشر سنة للحاصل على شهادة الماجستير في القانون و(10) عشر سنوات للحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون سواء كانت هذه الخدمة قبل او بعد حصوله على احدى هاتين الشهادتين، وتعد مدة الدراسة الاصغرية على هاتين للحصول الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون، وتضم مدة الخدمة في الوظائف القضائية او القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام بعضها الى بعض لغرض التعيين.[17]

واخيرا يمكننا القول في ضوء ما تقدم ، ان المشرع في قانون التعديل الخامس كان حريصا على ابقاء عدة امور خارج نطاق التعديل منها مسمى (مجلس شورى الدولة) الذي نص عليه قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة [18] في حين ان وظيفته ليست استشارية فحسب بل قضائية ايضا، وكذلك ابقى على تبعية مجلس شورى الدولة الى السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل، على الرغم من انه يمثل جهة قضائية ، وان كان تعديل تلكم النصوص الخاصة بها في رأينا تبدو - مع ذلك - مطلوبة في هذا المقام.

ومن جانب اخر حرص التعديل الخامس على زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة وبذلك يفتح الباب لرفد المجلس بأكثر عدد من اصحاب الخبرة والاختصاص ويضمن اداء مهامه بأكثر فاعلية ومرونة.

الفرع الثاني

هيئات مجلس شورى الدولة الاستشارية

في البداية ينبغي ان نذكر ان مجلس شورى الدولة يتكون من مجموعة من الهيئات [19] تعمل على ممارسة بعض الاختصاصات الاستشارية داخل مجلس شورى الدولة ،الى جانب بعض المحاكم الادارية التي تمارس الاختصاصات القضائية، وتتمثل هذه الهيئات بحسب نص المادة (2/اولا) بالاتي(.....أ- الهيئة العامة. ب- هيئة الرئاسة. ج- الهيئات المتخصصة...).[20] وهي:

اولا/ الهيئة العامة:

من الجدير بالملاحظة ان قرارات محكمة القضاء الإداري قبل صدور التعديل الخامس، كانت تخضع للطعن تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شورى[21]، الا ان صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ نقل اختصاص الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري الى المحكمة الاتحادية العليا[22] استناداً الى نص المادة (44) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الذي قضى بـ(تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وتحديد اختصاصها)[23] ،غير ان دستور النافذ لسنة 2005 حدد في المادة (٩٣) منه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا[24]، ولم يكن من بين تلك الاختصاصات النظر في الطعون المقدمة على قرارات محكمة القضاء الإداري الأمر الذي يجعل من النظر في تلك الطعون من قبل المحكمة الاتحادية العليا محل نظر في ظل نفاذ النصوص الحالي.[25]هذا وقد حلت فيما بعد المحكمة الادارية العليا محل المحكمة الاتحادية في تمييز احكام محكمة القضاء الاداري، كما انها حلت محل الهيئة العامة في ممارسة الاختصاص التمييزي بالنسبة للأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام سابقا- كما سنبين لاحقا-.

وبمقتضى قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، فأن الهيئة العامة تتألف من رئيس المجلس ونائبيه والمستشارين وتعقد جلساتها برئاسة رئيس مجلس شورى الدولة او من يخوله من نائبيه عند غيابه.[26] ونص كذلك على ان الهيئة العامة تنعقد بحضور اكثرية عدد اعضائها، وتتخذ قراراتها بأكثرية عدد الاعضاء الحاضرين، واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.[27] كما ان للمستشارين المساعدون حضور اجتماعات الهيأة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت.[28]

ثانيا/ هيئة الرئاسة:

تعد هيئة الرئاسة الهيئة الثانية في مجلس شورى الدولة بعد الهيئة العامة ، وقد بين المشرع في قانون التعديل الخامس كيفية انعقادها واختصاصها. اذ تنعقد هيئة الرئاسة برئاسة مجلس شورى الدولة وعضوية نائبيه ورؤساء الهيئات ورئيس المحكمة الادارية العليا.[29]

ونص كذلك قانون التعديل الخامس على ان اختصاصات واسعة [30] لهيئة الرئاسة والتي تتمثل بتقدم هيئة الرئاسة في المجلس تقرير سنوي او كلما رأت ذلك إلى الامانة العامة لمجلس الوزراء يتضمن ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع النافذ أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو تجاوز تلك الجهات لسلطتها او اقتراح بأعداد تشريع جديد، وتختص كذلك بإعادة النظر في زيادة عدد الهيئات المتخصصة في المجلس او دمجها، فضلا عن ذلك لها الحق في اقتراح تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري او قضاء الموظفين في مركز المحافظات عند الاقتضاء، ولها صلاحية اختيار نائبي الرئيس من بين المستشارين، والتوصية بتعيين المستشار والمستشار المساعد في المجلس او ترقيته الى مستشار، لهيئة الرئاسة التوصية بانتداب المنصوص عليهم في المادتين (24) (25) من هذا القانون في المجلس وفق الشروط المنصوص عليها فيه من قضاة الصنف الاول والمدراء العامين ورئيس واعضاء الادعاء العام

واساتذة الجامعات والخبراء ومن في حكمهم، واخيرا لهيئة الرئاسة التوصية بتعيين سكرتير عام للمجلس من بين موظفي المجلس.[31]

ثالثا/ الهيئة المتخصصة:

واخيرا نص المشرع في قانون التعديل الخامس على الهيئة المتخصصة بعد ان جاء خاليا من ذكر الهيئة الموسعة الى جانب هيئات مجلس شورى الدولة الاخرى ،[32] هذا وقد ختم المشرع نص المادة (2) من التعديل ببيان كيفية انعقاد، بنصه على انه تنعقد الهيئة المتخصصة برئاسة نائب الرئيس لشؤون التشريع والرأي والفتوى او أقدم المستشارين وعضوية عدد من المستشارين المساعدين شرط أن الا تزيد نسبتهم عن ثلث عدد المستشارين ولرئيس المجلس عند الضرورة ترشيح من يراه من المستشارين لرئاسة الهيئة المتخصصة ، ولرئيس المجلس عند الضرورة ترشيح من يراه من المستشارين لرئاسة الهيئة المتخصصة، كما يكون لكل هيئة من الهيئات المتخصصة سكرتير لا تقل درجته عن درجة مدير حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون ويعاونه عدد من الموظفين.[33]

يتضح مما تقدم ان المشرع العراقي قد عمد في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة الى ادخال بعض التعديلات – الموفقة الى حد ما - على تشكيلة هيئات مجلس شورى الدولة، واختصاصاتها كذلك ، منها سلبه للاختصاص القضائي للهيئة العامة - كما ذكر سابقا - التي كانت تتولى النظر في الطعون التمييزية بالنسبة للأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام - قبل التعديل - محكمة قضاء لموظفين – بعد التعديل -. فضلا عن توسيعه من نطاق اختصاص هيئة الرئاسة – على نحو مرضي - على خلاف ما كان عليه في قانون مجلس شورى الدولة قبل التعديل، كما عمد المشرع في هذا التعديل الى حذف النص الخاص بالهيئات الموسعة التي كانت ضمن هيئات مجلس شورى الدولة قبل صدور هذا التعديل.

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي لمحاكم القضاء الاداري

تمهيد وتقسيم:

حرص المشرع العراقي على استقلال [34] القضاء الإداري عن القضاء العادي ، وجعل لمحاكم القضاء الاداري داخل مجلس شورى الدولة تنظيم خاص بها من حيث عدد القضاة والكوادر الادارية الاخرى التي تعمل على مساعدة هذه المحاكم في اداء اختصاصاتها وهذه المحاكم وبحسب ما نص عليها قانون التعديل الخامس هي: (..ث. المحكمة الادارية العليا، ج. محاكم القضاء الاداري، ح. محاكم قضاء الموظفين ..).[35]

الفرع الاول

المحكمة الادارية العليا

استحدثت المحكمة الادارية العليا للمرة الأولى بموجب قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لتكون على قمة محاكم القضاء الاداري العراقي- كمحكمة تمييز - والممثلة بمحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين. اذ نص هذا القانون على انه تشكل هذه المحكمة في بغداد وتنعقد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (6) ستة مستشارين و(4) من المستشارين المساعدين يعينهم رئيس المجلس .[36] كما نص التعديل الاخير على اختصاصات المحكمة الادارية العليا، باعتبارها محكمة تمييز بالنسبة لأحكام وقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين وذلك ما سنبينه لاحقا في مجال بحثنا لاختصاصات محاكم القضاء الاداري.

والحقيقة ان الهيئة العامة هي من كانت تمارس الدور الرقابي التمييزي – كما ذكرنا سابقا- على الاحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام (الملغي)، فضلا عن بسط رقابتها على الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري.[37] كما انها حلت محل المحكمة الاتحادية العليا – كما سبق وذكرنا - بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ممارسة الاختصاص التمييزي على قرارات محكمة القضاء الإداري .

واخيرا يمكننا القول ان هذا التعديل يعتبر وبلا شك خطوة بالغة الاهمية – في مجال التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي- لأنه ادى الى استكمال هيكلية القضاء الاداري داخل مجلس شورى الدولة.

الفرع الثاني

محكمة القضاء الاداري

من الجدير بالذكر ان استحداث محكمة القضاء الاداري في مجلس شورى الدولة لم يتم الا في عام 1989بموجب قانون التعديل الثاني رقم(106) لعام 1989، ونص على ان تشكل محكمة القضاء الاداري في مجلس شورى الدولة واجاز كذلك تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري في مراكز المناطق الاستئنافية ببيان يصدره وزير العديل بناءا على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة وينشر القرار في الوقائع العراقية.[38]

ولقد جاء انشاء هذه المحكمة داخل مجلس شورى الدولة بعد عدت محاولات باءت بالفشل نظرا لاختلاف وجهات النظر، وعدم قناعة القائمين على وزارة العدل باستحداث محكمة القضاء الاداري في مجلس شورى الدولة مما ادى الى تخلف العراق عن مجالس الدولة في العربية والاجنبية.[39] ولاريب ان استحداث هذه المحكمة يعد اهم انجاز جاء به قانون التعديل الثاني حيث اصبح مجلس شورى الدولة يباشر الاختصاص القضائي بالاضافة الى اختصاصه الاستشاري.[40]

اما بالنسبة لقانون التعديل الخامس فقد نص على انه تشكل محكمة للقضاء الاداري برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين آو المستشارين المساعدين في المناطق الاتية:

أ - المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل .

ب- منطقة الوسط وتشمل المحافظات بغداد والانبار وديالى و واسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج - منطقة الفرات الاوسط وتشمل المحافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة .

د- المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة .

ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل، بناءا على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية. كما اجاز انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني بترشيح من مجلس القضاء الاعلى الى محاكم القضاء الاداري او محاكم قضاء الموظفين.[41]

ومما لاشك فيه ان التنظيم الجديد لمحكمة القضاء الاداري الذي تبناه التعديل الخامس ادى الى استحداث محاكم جديدة في مناطق مختلفة من الدولة بشكل يزيد من عدد المحاكم الادارية ،مما يسهل عملية التقاضي ويخفف العبء عن محكمة القضاء الاداري الرئيسية.

الفرع الثالث

محكمة قضاء الموظفين

كما هو معلوم ان تشكيل محكمة قضاء الموظفين – مجلس الانضباط العام سابقا - مر بعدة مراحل حتى استقرت على ما هو الحال عليه اليوم ابتداءا من عام 1929 ولغاية صدور قانون التعديل الخامس عام 2013.

انشاء مجلس الانضباط العام لأول مرة بالقانون رقم(41) لسنة 1929 ثم اعقب صدور هذا القانون عدة قوانين اخرى تولت تنظيم اختصاصات وتشكيلة مجلس الانضباط العام حتى عام 1979 صدر قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 ليحل مجلس الانضباط العام محل ديوان التدوين القانوني في ممارسة اختصاصه كمستشار قانوني للدولة، وفي عام 1989 اعيد مجلس الانضباط الى تشكيلة مجلس شورى الدولة كجهة قضائية الى جانب محكمة القضاء الاداري والهيئة العامة بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.[42]

وفي عام 2013 طرا التغير الاهم حيث صدر قانون التعديل الخامس رقم(17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، اذ غير هذا القانون مسمى (مجلس الانضباط العام) الى (محكمة قضاء الموظفين) – وحسنا فعل المشرع-،[43] كما استحدث محاكم لقضاء الموظفين في بعض المناطق الادارية كالمنطقة الشمالية والوسطى ومنطقة الفرات الاوسط والمنطقية الجنوبية،[44] فقد نص على انه تشكل محكمة للقضاء الاداري برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين آو المستشارين المساعدين في المناطق الاتية:

أ - المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل .

ب- منطقة الوسط وتشمل المحافظات بغداد والانبار وديالى و واسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج- منطقة الفرات الاوسط وتشمل المحافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة .

د - المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.

يتضح مما تقدم، ان التعديلات التي اجراها قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في مجال تنظيم هيكلية القضاء الاداري في مجلس شورى الدولة ، تعديلات اتجهت بالاتجاه الصحيح وعلى نحو ضاهى به غيره من قوانين التعديلات السابقة، لأنه عمد على اكتمال درجات التقاضي، فضلا عن توحيد جهة الطعن في احكام القضاء الاداري بأنشاء المحكمة الادارية العليا كمحكمة تمييز على احكام محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، فضلا عن استحداثه محاكم جديدة للقضاء الاداري وقضاء الموظفين.

المبحث الثاني

تنظيم اختصاصات محاكم القضاء الاداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(17)لسنة2013

تمهيد وتقسيم:

بالنسبة الى القضاء الاداري العراقي فأن قانون التعديل الخامس حرص على تنظيم اختصاصات القضاء الاداري الى جانب بعض التشريعات الاخرى، وقد بات الامر مألوفا ان مجلس شورى الدولة يختص بتقديم الاستشارة والمشورة القانونية للدولة، فضلا عن ممارسته اختصاص القضاء الاداري عن طريق المحاكم الادارية الموجودة ضمن تشكيلته ،حيث نص قانون التعديل الخامس على انه (يختص المجلس بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الراي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام).[45]

ولتجنب الخلط بين هذه الاختصاصات، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول: الاختصاصات (غير قضائية) الاستشارية.

المطلب الثاني: الاختصاصات القضائية لمحاكم القضاء الاداري.

المطلب الاول

الاختصاصات(غير قضائية) الاستشارية

تمهيد وتقسيم:

يمارس مجلس شورى الدولة اختصاصه الاستشاري من خلال بعض هيئاته في مجال التقنين وابداء الراي والمشورة القانونية، وبمقتضى هذا الاختصاص يظهر المجلس كمستشار قانوني للدولة من خلال رفدها بالآراء القانونية، ولبيان ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين هما:

الفرع الاول : اختصاصه في مجال التقنين.

الفرع الثاني : اختصاصه في مجال ابداء الراي والمشورة القانونية.

الفرع الاول

في مجال التقنين[46]

في البدء كان هذا الاختصاص الاستشاري من ضمن الاختصاصات التي كان يمارسها ديوان التدوين القانوني بموجب القانون رقم(49) لسنة 1933، وبصدور قانون مجلس شورى الدولة رقم(65) لسنة 1979 تحول ديوان التدوين القانوني الى مجلس شورى الدولة ليحل محله في ممارسة اختصاصاته.[47]

ان لدور الذي يمارسه المجلس في مجال اعداد القوانين والانظمة اهميه خاصة على نحو يكفل الترابط بين النصوص ويضمن وحدة الصياغة القانونية بين مختلف القوانين والانظمة.[48] وبموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة [49] فأن اختصاصه في مجال التقنين يتمثل بما يأتي:

1- اعداد وصياغة مشروعات القوانين والانظمة المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من تلك الوزرات او الجهات.
2- تدقيق ما يرد اليه من مشروعات قوانين او انظمة او تعليمات معدة من الوزرات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع، حيث تلتزم جميع تلك الوزارات والجهات المخولة بأرسال مشروع القانون الى مجلس الشورى قبل رفعه الى الحكومة مع اسبابه الموجبة واراء الجهات ذات العلاقة بالقانون المراد تشريعه، وان يكون مشفوعا بجميع الاعمال التحضيرية الممهدة لذلك، ومن ثم يتولى المجلس دراسة المشروع واعادة صياغته عند الاقتضاء بما لا يتعارض مع التشريعات النافذة وما تلتزم به الحكومة العراقية من معاهدات مصادق عليها سابقا

،وابداء الراي في ذلك المشروع كليا ثم يرفع مع توصيات المجلس الى رئاسة الحكومة مع نسخة منه للوزارة او الجهة العلاقة.

3- كما تشمل وظيفة المجلس في مجال التقنين ، مساهمته في ضمان وحدة التشريع، وتوحيد اسس الصياغة التشريعية[50] ، وتوحيد المصطلحات القانونية، بما يؤدي الى توحيد اسس تنفيذ القوانين وتسهيل تطبيقها في الحياة العملية.

الفرع الثاني

في مجال ابداء الراي والمشورة القانونية

الى جانب اختصاص مجلس في مجال التقنين، يمارس المجلس اختصاصا استشاريا اخر يتمثل بأبداء الراي وتقديم المشورة القانونية للجهات الادارية، والذي لا يقل اهمية عن اختصاصه السابق بل انه يعد ضروريا لحسن سير العمل وتنظيمه.[51] وبالنسية لهذا الاختصاص فقد قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة عليه والذي يشمل ما يأتي:

1- المسائل التي تعرضها عليها الجهات العليا.
2- الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها والانضمام اليها.
3- المسائل المختلف بشأنها بين الوزارات او بينها وبين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس فيها ملزما.
4- ابداء الراي في المسائل القانونية اذا حصل تردد بشأنها لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، على ان يشفع طلب الراي مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الراي فيها والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس ، ويكون راي المجلس ملزما للوزارة او الجهة طالبة الراي.[52]

نلحظ مما تقدم ان اختصاصات مجلس شورى الدولة الاستشارية بقت على ما كان عليه الحال في ظل قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم(106) لسنة1979، ولم تشملها التعديلات التي جاء بها قانون التعديل الخامس رقم(17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة.

المطلب الثاني

الاختصاصات القضائية لمحاكم القضاء الاداري

تمهيد وتقسيم:

القضاء الإداري في العراق يتمثل بالمحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين ويرتبط كل منهما من جهة الإدارة في مجلس شورى الدولة الذي بدورة يرتبط بوزارة العدل من الناحية الإدارية – كما سبق وذكرنا- وهذه المحاكم من حيث اختصاصاتها هي كالاتي:

الفرع الاول: اختصاص المحكمة الادارية العليا.

الفرع الثاني: اختصاص محاكم القضاء الاداري .

الفرع الثالث: اختصاص محكمة قضاء الموظفين.

الفرع الاول

اختصاص المحكمة الادارية العليا

كما سبق وذكرنا انه تم استحداث المحكمة الادارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013، لتمارس اختصاصها التمييزي الذي تمارسه محكمة التمييز الاتحادية حسب ما نص عليه قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969عند نظرها في الطعون المقدمة على قرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، وكما اسلفنا سابقا ان المحكمة الادارية العليا حلت محل المحكمة الاتحادية في تمييز احكام محكمة القضاء الاداري، كما انها حلت محل الهيئة العامة في ممارسة الاختصاص التمييزي بالنسبة للأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام. وبالنسبة لاختصاصها التمييزي فأنها تتولى النظر فيما يأتي: (53)

1- الطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين.
2- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين .
3- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد ، إذا كان بين الخصوم أنفسهم او كان احدهم طرفا في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر.

والحقيقة – نتفق مع هذا الراي- ان استحداث المحكمة الادارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس ساعد وبشكل كبير على حل التداخل الحاصل بين اختصاص القضاء الاداري- الهيئة العامة سابقا - واختصاص القضاء الدستوري - المحكمة الاتحادية العليا- بشان الطعن التمييزي في قرارات محكمة القضاء الاداري.(54)

الفرع الثاني

اختصاص محكمة القضاء الاداري

حرصت اغلب الدول على فصل القضاء الإداري عن القضاء العادي، واستحداث قضاء اداري متخصص لأن القضاء الإداري يعتمد على تحقيق المصلحة العامة دون هدر حقوق الأفراد كما يضمن انسيابية عمل المرافق الإدارية في الدولة لأنها تمثل عجلة التقدم وان توقفها يؤثر على سير الدولة عموماً، لذلك اتجهت نية المشرع العراقي الى ضرورة إيجاد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي (55).

حيث تم استحداث محكمة القضاء الإداري- كما بينا سابقا- بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم(106) لسنة 1989. وبعد صدور قانون التعديل الخامس توسع اختصاص محكمة القضاء الاداري، لان المشرع في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم(106) لسنة 1989منع محكمة القضاء الإداري من النظر في بعض الطعون، [56] ووفقا لما نص عليه التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة (تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الفردية والتنظيمية[57] التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزرات والجهات الغير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها...)[58] ومن اسباب الطعن امام محكمة القضاء الاداري ما يأتي:

1- ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية.
2- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله او في الاجراءات و في محله او سببه.
3- ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانيين او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية او في تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة او الانحراف عنها.

مما تقدم يتضح لنا، انه على الرغم من حرص المشرع في قانون التعديل الخامس على توسعة اختصاص محكمة القضاء الاداري من خلال رفع القيود والاستثناءات الواردة على اختصاص المحكمة بموجب قانون التعديل الثاني ،الا ان الواقع يبدو خلاف ذلك لان نص التعديل حدد اختصاصها بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي لم يعين مرجع للطعن فيها ، ولم يدخل أي اختصاصات جديدة ، منها المنازعات الخاصة بالعقود الادارية .

الفرع الثالث

اختصاص محكمة قضاء الموظفين

تختص محكمة قضاء الموظفين بالاختصاصات التي كان يختص بها مجلس الانضباط العام المتعلقة بشؤون الموظفين استنادا الى عدة قوانين، منها قانون مجلس شورى الدولة ، وقانون انضباط موظفي الدولة، وقانون الخدمة المدنية،[59] وطبقا لما نص عليه التعديل الخامس فان اختصاص محكمة قضاء الموظفين ينحصر في مجالين هما(...1- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها. 2- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991...)[60] تستمد محكمة قضاء الموظفين اختصاصها الاول في مجال حقوق الخدمة من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل بالإضافة الى التشريعات التي تتضمن حقوقاً للموظفين. ويقصد بدعوى الخدمة المدنية الدعوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها.[61] وتتمثل هذه الحقوق بالتعيين واعادة

التعيين والتثبيت والرواتب والمنح والعلاوات والاجازات وغيرها.[62] اما اختصاصها في مجال العقوبات الانضباطية فتستمده من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ،حيث تتولى النظر في الطعون التي يقدمها الموظف المعاقب بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من القانون وهي: لفت النظر، الانذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة ايام، التوبيخ، انقاص الراتب، ، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل.[63]

ونرى ان المشرع في التعديل الخامس حسنا فعل عندما احل محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام لأنه يختص بشؤون الموظفين فقط. لذا فأن طبيعة الاختصاصات المناطة به تقتضي الضرورة ممارستها من محاكم مختصة بهذا الشأن شكل وموضوعا، كما وفق المشرع في التعديل بشان ذكره لاختصاص محكمة قضاء الموظفين بالحقوق المدنية الموجودة في قانون الخدمة المدنية والانظمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ،لانه توجد فئات غير قليلة من الموظفين تخضع لقوانين وانظمة خاصة رتبت حقوقا لم ينص عليها قانون الخدمة المدنية والانظمة الصادرة بموجبه، لم ينتبه لها المشرع العراقي قبل صدور التعديل الاخير.[64]

وفي الختام، نرى انه رغم تأخر اصدار التعديل الاخير فضلا عن انه لم يحقق المستوى المرجو الا ان ذلك لا يبخس دوره في تنظيم القضاء الاداري تنظيما قانونيا دقيقا فاق مثيلاته من التعديلات السابقة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من موضوع بحثنا(**التنظيم القانوني للقضاء الاداري في في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة2013)** ، وخلصنا من البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات هي:

- **النتائج:**

1- ان قانون التعديل الخامس ابقى على مسمى (مجلس شورى الدولة) الذي نص عليه قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة ،على الرغم من ان اختصاصه ليس استشاري فقط بل قضائي ايضا، كما ابقى على تبعية مجلس شورى الدولة الى السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل.
2- أن المشرع العراقي في قانون التعديل الخامس قام بزيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة ما يسهل اداء مهامه بأكثر فاعلية ومرونة.
3- سلب المشرع في قانون التعديل الخامس الاختصاص القضائي للهيئة العامة وهو النظر في الطعون التمييزية بالنسبة للأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام(الملغي).
4- كما حرص قانون التعديل الخامس على توسيع نطاق اختصاص هيئة الرئاسة على خلاف ما كان عليه في قانون مجلس شورى الدولة قبل التعديل، كما حذف النص الخاص بالهيئات الموسعة التي كانت موجودة ضمن هيئات مجلس شورى الدولة.
5- استحدث قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 المحكمة الادارية العليا لتكون محكمة

تمييز بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.

6- كما أن المشرع العراقي في قانون التعديل الخامس قام باستحداث محاكم جديدة في القضاء الاداري وقضاء الموظفين في بعض المناطق الإدارية كالمنطقة الشمالية والوسطى ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية ،على نحو يسهل عملية التقاضي لبعد المسافة بين بغداد والمحافظات.

7- لم تشمل التعديلات التي جاء بها قانون التعديل الخامس اختصاصات مجلس شورى الدولة الاستشارية بل ابقى على ما كان عليه الحال في ظل قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم(106) لسنة1979.

8- لم يوفق المشرع في قانون التعديل الخامس في توسعة اختصاص محكمة القضاء الاداري من خلال رفع القيود والاستثناءات الواردة على اختصاص المحكمة بموجب قانون التعديل الثاني ،لأنه لم يدخل أي اختصاصات جديدة.

9- ان المشرع في التعديل الخامس احل مسمى محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام وكان موفقا بذلك لأنه يختص بشؤون الموظفين فقط، كما عمد المشرع الى ذكر اختصاص محكمة قضاء الموظفين بالحقوق المدنية الموجودة في قانون الخدمة المدنية والانظمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها، ولا ريب انه امر ممدوح لأنه توجد فئات غير قليلة من الموظفين تخضع لقوانين وانظمة خاصة رتبت حقوقا لم ينص عليها قانون الخدمة المدنية والانظمة الصادرة بموجبه.

التوصيات :

1- نتمنى من المشرع العراقي أن يقوم بتغيير مسمى (مجلس شورى الدولة) الى المسمى الذي نص عليه دستور العراق النافذ لسنة 2005 وهو (مجلس الدولة)، على اعتبار ان اختصاص المجلس استشاري قضائي لا استشاري فقط.

2- نوصي المشرع العراقي بضرورة فك ارتباط مجلس شورى الدولة من السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل اعلى اعتبار انه يضم محاكم ادارية، وذلك يخل وبلا شك بمبدأ الفصل بين السلطات الوارد في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

3- نأمل ان يقوم المشرع العراقي بتوسعة اختصاص محكمة القضاء الاداري من خلال ادخال اختصاصات جديدة، اهمها المنازعات الادارية الخاصة بالعقود الادارية.

4- واخيرا ندعو الى ضرورة تفعيل نصوص قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 الخاصة بتشكيل محاكم إدارية (محاكم قضاء اداري ومحاكم قضاء الموظفين) في المحافظات.

الهوامش:

1- ينظر د. محمود خلف الجبوري ،القضاء الاداري في العراق (وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية)، دار المرتضى،بغداد،2014،ص87. ويرى البعض ان المحاولة الاولى لأنشاء قضاء اداري كانت عام 1926 عندما امر الملك فيصل بوضع لائحة لتأليف هيئة حقوقية تدعى (شورى الدولة) افشلها المستشار البريطاني. ينظر - د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، الطبعة الثالثة، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، 2010،ص 79.

2- ينظر المادة (101) من دستور العراقي النافذ لسنة 2005 . منشور في الوقائع العراقية العدد (4015) لسنة 2005.

3- ينظر د. محمد عبدالله حمود، اثر تغير الظروف على تطور القضاء الاداري في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص245.
4- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 80.
5- ينظر نص المادة (1/ أولا)" من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(17) لسنة 2013.المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد(4283) بتاريخ 29/7/ 2013.
6- ينظر نص المادة (1/ ثانيا/ ثالثا/رابعا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
7- ينظر نص المادة (2/خامسا/ ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
8- ينظر نص المادة (17/ثانيا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد(3285) لسنة 1989.
9- ينظر نص المادة (22/اولا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.
10- ينظر نص المادة (1/اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
11- ينظر نص المادة (22/اولا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.
12- ينظر نص المادة (2/ثانيا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
13- ينظر نص المادة (2/خامسا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
14- ينظر نص المادة (7/اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
15- ينظر نص المادة (20) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
16- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 84.
17- ينظر نص المادة (21) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
18- حيث نص قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم(65) لسنة 1979 في المادة (1) منه على انه (يؤسس مجلس يسمى (مجلس شورى الدولة) يرتبط إداريا بوزارة العدل يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثنى عشر، ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين).

19- بالإضافة الى الهيئات التي يتكون منها مجلس شورى الدولة توجد عدة تشكيلات اخرى نصت عليها نصت عليها المادة (4) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

20- ينظر نص المادة (2/ اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

21- حيث نصت المادة (7/ه) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 على انه (..ثالثا: تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، عند النظر في الطعن في قرارات محكمة القضاء الإداري...).

22- حيث نص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (4) منه على اختصاصاتها ومن ضمنها (.. ثالثا: النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري..). منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد(3996) لسنة 2005.

23- حيث نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 على انه (أ- يجري تشكيل محكمة في العراق وتسمى المحكمة الاتحادية العليا..). منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (3981) لسنة 2004

24- ينظر المادة (93) من دستور العراقي النافذ لسنة 2005 الذي نص على انه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانياً: تفسير نصوص الدستور. ثالثا: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة . رابعاً. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية...).

25- ينظر غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الاداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع،2009،ص 24.

26- ينظر نص المادة (2/ ثانيا/ا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

27- ينظر نص المادة (2/ ثانيا/ب/1و2) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

28- ينظر نص المادة (2/ ثانيا/ب/ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

29- ينظر نص المادة (2/ ثالثا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

30- اضيفت هذه الاختصاصات بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

31- ينظر نص المادة (2/ ثالثا/ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

32- اذ كانت من ضمن مكونات مجلس شورى الدولة في قانون التعديل الثاني رقم (75) لسنة 1989 حيث نصت المادة (2/اولا) منه على انه (يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة...).

33- ينظر نص المادة (2/ خامسا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

34- حيث نص الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (87) منه على انه (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون) ونص كذلك في المادة(88) على انه(القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة). وهذا الاستقلال استقلال شخصي أي ان القضاة مستقلين بأشخاصهم ولا يتم وضعهم تحت سيطرة أي سلطة من السلطات الحاكمة ويكون خضوعهم لحكم القانون فقط. ينظر القاضي محمد عبدالله العبيدي، استقلال القضاء في التشريع العراقي النافذ، مكتبة الصباح ، بغداد،2012، ص46.

35- ينظر نص المادة (2/ اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

36- ينظر نص المادة (2/ اولا/د) و(2/ رابعا/أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

37- ينظر نص المادة (7) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة.

38- ينظر نص المادة (7/ثانيا/أ) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة.

39- ينظر د. عصمت عبد المجيد، الجذور التاريخية للقضاء الاداري المعاصر، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد(6،7)، 2009، ص147.

40- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 92.

41- ينظر نص المادة (7/اولا/ثانيا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

42- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 90.

43- ينظر نص المادة (2/ و) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

44- ينظر نص المادة (7/ اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

45- ينظر نص المادة (4) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

46- في الحقيقة مصطلح (التقنين) الذي استعمله المشرع العراقي يعبر عن معنين الاول الوثيقة الرسمية التي تصدرها السلطة التشريعية جامعة للقواعد القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون بعد تهذيبها وتنسيقها، اما المعنى الثاني فيراد به عملية تجميع القواعد القانونية تجميعا علميا منطقيا واصدارها من السلطة التشريعية في وثيقة رسمية شاملة مبوبة ، فيقال اصدرت الدولة تقنينا او قامت الدولة بتقنين قوانينها. ينظر بهذا الشأن د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثامن عشر،2015، ص 25هامش (2).

47- ينظر د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، المصدر السابق، ص 52.

48- ينظر د. محمد عبدالله حمود، اثر تغير الظروف على تطور القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص253.

49- ينظر نص المادة (5) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة.

50- يقصد بالصياغة التشريعية انها مجموعة الادوات التي تخرج القاعدة القانونية الى الوجود العملي اخراجا يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها. ينظر د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، مصدر السابق، ص 48.

51- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 95.

52- ينظر نص المادة (5) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة.

53- ينظر نص المادة (2/ رابعا/ب و ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

54- ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص155.

55- ينظر غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص17.

56- اذ اخرج البند خامساً من المادة (7) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة من اختصاص محكمة القضاء الاداري الطعون المتعلقة بما يأتي :

ا- اعمال السيادة وتعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .

ب- القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية .

ج- القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن بها .

الا ان كل من القرارات المذكورة في الفقرتين (أ) و(ب) المشار اليها أعلاه وبعد نفاذ دستور 2005 يمكن الطعن بها باعتبار ان المادة (100) من الدستور لم تحصن أي عمل أو قرار إداري من الطعن

والمراسيم والقرارات والتوجيهات التي يصدرها رئيس الجمهورية هي قرارات إدارية.

57 – يجدر الاشارة ان عبارة(القرارات الفردية والتنظيمية) تم اضافتها بموجب قانون التعديل الخامس.

58- ينظر نص المادة (7/ رابعا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

59- ينظر نص المادة (7/ خامسا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

60- ينظر نص المادة (7/ تاسعا/أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

61- ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص 103.

62- للمزيد ينظر قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. منشور في جريدة الوقائع العدد(300) لسنة 1960.

63- ينظر نص المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. منشور في جريدة الوقائع العدد(3356) لسنة 1991.

64- ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص158.

المصادر

اولا / الكتـــــب القانونية:

1- القاضي محمد عبدالله العبيدي، استقلال القضاء في التشريع العراقي النافذ، مكتبة الصباح ، بغداد،2012.

2- د. محمود خلف الجبوري ،القضاء الاداري في العراق (وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية)، دار المرتضى،بغداد،2014.

3- د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الاداري ، الطبعة الثالثة، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، 2010.

4- د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.

ثانيا/ البحوث:

1- د. عصمت عبد المجيد، الجذور التاريخية للقضاء الاداري المعاصر، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد(6،7)، 2009.

2- غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الاداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع،2009.

3- محمد عبدالله حمود، اثر تغير الظروف على تطور القضاء الاداري في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،

4- د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثامن عشر،2015.

ثالثا/الدساتير والقوانين العراقية:

أ- الدساتير:

1- دستور العراق النافذ لسنة 2005.

2- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

ب - القوانين :

1- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (75) لسنة 1979.

2- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

3- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

4- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة لقانون مجلس شورى الدولة رقم (75) لسنة 1979.

5- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.