الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة العراقي

طالب الماجستير هاني حافظ سباهي الصوايحي
قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الأديان والمذاهب، إيران
Hane2020hanehane@gmail.com
الدكتور ابراهيم موسى زاده
أستاذ، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة طهران، إيران
E.Mousazadeh@ut.ac.ir

The organizational structure of the Iraqi State Council

Hani Hafez Sebahi
masters student , Department of Public Law, Faculty of Law, University of Religions and Denominations , Iran
Dr. Ebrahim Mousazadeh
University of Tehran , Faculty of Law and Political Science , Iran

الملخص:-

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

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

Abstract:-

In fact, this study sheds light on the administrative courts and their formations in the Iraqi Republic, their composition and emergence, the cases brought to them, the degree of litigation in them and how the Iraqi legislator organized them, an in-depth study and a detailed explanation in comparison with the French legislation, due to the need for a specific mechanism for selecting and qualifying specialized judges to consider the Administrative disputes, and within a clear time frame determined by the law and the government is committed to it, and the legislator must refer this to an independent law for litigation, although this issue represents the cornerstone of the development of administrative justice, and it must be stipulated in the legislation itself to ensure its implementation and adherence to it. The Iraqi State Council is also supposed to include judges imbued with the spirit of common law and aware of the privacy and nature of administrative disputes, as is the case in France, Egypt and many countries of the world, and the statement of the jurisdiction of the Administrative Court has the power to consider appeals related to all final administrative decisions with reference to a group of them for example The example is not limited to, and because of the specificity of the administrative cases that are presented before the State Council, it is necessary to discuss its nature, formations and historical development in Iraq and France, and to explain its organizational structure in light of the Iraqi Shi'ite need to keep pace with the modern judiciary and what the great powers have gone to. From this standpoint came the necessity to study the constitutional organization of the State Council to shed light on these organizations and to know the extent of convergence between Iraqi and French legislation and the divergence between them. The second is the provisions of organizing the State Council in Iraq and France, and we separated the discussion in the third chapter, the organizational structure of the Iraqi State Council, then we concluded the thesis with several results we reached during our studies and a number of recommendations that we hope to adopt, and we ask God for success.

Key words: State Council, Constitutional Organization, French egislation, Iraqi Legislation, Constitution.

المقدمة:ـ

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

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

وعليه ارتأينا البحث في التنظيم الدستوري لمجلس الدولة على شيء من التفصيل بشكل قانوني علمي متقن.

المبحث الأول

المحكمه الإدارية العليا

١٧ لسنة ٢٠١٣ والتعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، ويعتبر إنشائها تطوراً نوعياً على المستوى الإداري والقضائي في العراق، تحقيقاً لقانون مجلس الدولة

رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. متطلبات المحكمة الإدارية العليا لقيادة محكمة القضاء الإداري. عاد نظام العدالة المزدوج، من بين أمور أخرى، إلى مكانه الصحيح مع إنشائه، وحلّ التضارب والتداخل بين اختصاصات القضاء الإداري من خلال القضاء الدستوري، التي تقع بالكامل ضمن اختصاص القضاء الإداري. وتفترض قضايا الاختصاص القضائي للتمييز بين الموظفين والقرارات الصادرة عن محاكم القضاء الإداري.

المطلب الأول

التطور التاريخي المنازعات الاداريه في العراق

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

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

لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين سنتناول في الفرع الأول منه دور القضاء الموحد في حسم المنازعات الإدارية. اما في الفرع الثاني سنتناول دور القضاء الإداري في حسم المنازعات الإدارية.

الفرع الأول: دور القضاء الموحد في حسم المنازعة الإدارية[1]:-

لم تظهر المنازعة الإدارية حديثاً، بل إن وجودها يرتبط بقدم تعاملات الأفراد مع الإدارة؛ فظهرت في ظل الدولة الإسلامية ونشأ في ظل الاسلام ولاية المظالم او ما يسمى

بقضاء المظالم فالرسول ﷺ كان ينظر بنفسه فيما يرتكبه القادة والعمال من المخالفات والاخطاء ١ وكان الرسول ﷺ يفصل في قضايا المظالم والقضايا العادية واستمر الحال الى عهد الخلفاء ولم تنفصل بتخصيص وقت معين لقضايا المظالم الا على عهد الخليفة الرابع علي بن ابي طالب عليه السلام بتغير الاحوال ونشوء الخلافات بين المسلمين لذا كان الخليفة علي ابن ابي طالب عليه السلام أول خليفة جلس للمظالم بانتظام[٢] وله المقولة المعروفة بهذا الصدد ان في العدل سعة ومن ضاق عليه العدل، فالجور عليه اضيق.[٣] ونجد أن ثمار تطور رقعة الدولة الاسلامية واتساعها دفع ولي الامر الى انشاء قضاء مختص له ولاية الفصل في القضايا التي تدخل في أعمال صاحب الولاية الكبرى واعطاء مهمة القضاء في المظالم الى قاض متخصص[٤] وبالتالي أصبح هناك قاضي مظالم له اختصاصات مستقلة عن القضاء العادي، وإذا كان الأصل في النظام الاسلامي ان القضاء العام صاحب الولاية العامة للمنازعات جميعها بما فيها المظالم الإدارية وغير الإدارية الا انه لولي الامر تخصيص القضاء نوعيا ومكانياً وزمانيا كان يقصر ولاية القضاء على قضايا معينة أو يحدد دائرة مكانية محددة او يقيده في زمان معروف.[٥]

الفرع الثاني: المحكمة الإدارية العليا عن المحكمة الاتحادية

نشير إلى المحكمة الإدارية العليا في العراق، والتي، بحسب التعديل الخامس للقانون رقم ١٧ للمؤتمر الاستشاري الوطني، الذي دخل حيز التنفيذ عام ٢٠١٣، هي على رأس هرم التنظيمات الإدارية والقضائية، و وقد منحها المشرعون سلطة مهمة للنظر في الفروق بين الجهازين الإداري والقضائي، وعملها مشابه بلا شك لعمل الهيئة في استئناف الأحكام والقرارات. المحكمة الاتحادية العليا، لذلك نعتقد أنه من الضروري التمييز بين الاثنين لفهم ذاتية المحكمة الإدارية العليا، كما هو موضح أدناه: أولاً: من حيث التشكيل: بالرجوع إلى قانون مجلس شورى الدولة نجد أن تعيين رئيس المجلس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد بمرسوم جمهوري وبصورة مباشرة،[٦] وبذلك نجد أن رئيس المحكمة الإدارية وأعضاءها يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري وهذا الأمر متبع أيضاً في كل من فرنسا ومصر،[٧] وإذا كان القانون قد نص على تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية الذي يعد جزءاً من السلطة التنفيذية استناداً لما ورد بأحكام المادة ٦٦ من الدستور النافذ،[٨] التي أشارت إلى أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

المطلب الثاني

التأصيل التاريخي والقانوني لمحكمه الاداريه العليا

الفرع الأول: نشأة المحكمة الإدارية العليا في العراق

نشأة المحكمة الإدارية العليا في العراق يتولي مجلس شورى الدولة العديد من الواجبات المهمة في إعداد وصياغة مشروعات التشريعات وإبداء المشورة، فضلاً عن دوره في مجال القضاء الإداري، ولعل ذلك ادى إلى زيادة عدد المستشارين، والمستشارين المساعدين فيه فضلاً عن الحاجة إلى استحداث محاكم أخرى للقضاء الإداري لسير عملية التقاضي وحماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية وحماية حقوق الدولة وصيانتها من إخلال الموظفين بواجباتهم، مما دفع المشرع العراقي إلى إعادة النظر في صياغة قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ. وقد جاء التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ليعيد تشكيل مجلس شورى الدولة، وقد نص القانون على أن يتكون مجلس شورى الدولة العراقي من الآتي: أ- الهيئة العامة. ب - هيئة الرئاسة. ج- الهيئات المتخصصة. د- المحكمة الإدارية العليا. هـ- محاكم القضاء الإداري. و - محاكم قضاء الموظفين[٩].

ا، حيث يعتبر هذا التشكيل خطوة مهمة نحو تطوير القضاء الإداري العراقي، وقد أعاد تشكيله الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري العراقي مرة أخرى في الاعتبار الإداري. الاستئنافات بعد صدورها أمام المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ اعتبارًا من ٢٠٠٥[١٠].

يرى البعض أن صدور القانون المذكور خطوة مهمة من قبل المشرع، لكن كان من الأنسب تسمية مجلس الدولة العراقي بدلاً من مجلس شورى الدولة، حيث لا يتعلق الأمر بالجانب الاستشاري فقط، بل بالأحرى. الجانب الاستشاري والقضائي[١١].

جاء تشكيل المحكمة الادارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ واتخذت من بغداد مقرا لها. وتعقد برئاسة رئيس المجلس أو من يفوضه من بين المستشارين وعضوية ٦ و ٦ و ٤ و ٤ مستشارين مساعدين. رئيس المجلس. تمارس هذه المحكمة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعون ضد قرارات المحكمة الإدارية ومحكمة قضاء الموظفين[١٢].

الفرع الثاني: تمييز المحكمة الإدارية العليا من المحكمة الاتحادية العليا

أسلفنا أن المحكمة الإدارية العليا في العراق في ظل التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ النافذ تقع في قمة هرم التنظيم القضائي الإداري ومنحها المشرع اختصاصات مهمة في نظر الطعون بالأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري تمييزاً، ولا ريب أن يتشابه عملها مع أعمال هيئة قضائية مارست نفس الاختصاصات في مراحل زمنية سابقة ونقصد بها المحكمة الاتحادية العليا، لذا نجد لزاماً علينا التمييز بين الاثنتين للوقوف على ذاتية المحكمة الإدارية العليا كما سيأتي بيانه:

أولاً: من حيث التنظيم: بالإشارة إلى قانون الجمعية الوطنية، نجد أن تعيين رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة ورئيس الوزراء والمستشار المساعد للجمعية الوطنية يتم تعيينه مباشرة من قبل الجمهورية. لذلك نجد أن رئيس المحكمة الإدارية وأعضائها يعينون بمرسوم جمهوري كما في فرنسا ومصر فهم جزء من السلطة التنفيذية وفق أحكام المادة ٦٦ من الدستور التي تنص على أن الهيئة التنفيذية الاتحادية يتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. كما وجدنا أن قانون مجلس الشورى الوطني ينظم ارتباطه بوزارة العدل وبالتالي بالسلطة التنفيذية. وهنا تبرز هنا قضية مهمة وهي أن المحكمة الإدارية العليا اعترضت وكان الحكم بالإجماع. وهي تتبع السلطة التنفيذية في علاقاتها بوزارة العدل. على يدا واحدة[١٣].

من ناحية أخرى، فإن تعيين رئيس الجمهورية والمحاكم وأعضائها بمرسوم جمهوري يتعارض مع مبدأ حماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة التجاوزات الإدارية، بينما نعتقد أن إنشاء القضاء التنفيذي يجب أن يكون مراقبًا له. عمل السلطة التنفيذية، بعيداً عن قيودها. القانون الواجب التطبيق لحماية الحقوق الفردية من الانتهاكات الإدارية. لذلك نعتقد أن رئيس المحكمة الإدارية العليا وأعضائها يتم ترشيحهم من قبل مجلس النواب. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن يقتصر استقلال المحكمة الإدارية العليا على الجوانب المالية والإدارية، بل يجب أن تكون مستقلة تمامًا من النواحي الفنية والمالية والإدارية، ولا ترتبط بوزارة العدل.[١٤] فهي فوق التسلسل الهرمي للمحاكم الإدارية وتعمل لا يتعلق جوهر الأمر بالسلطة التنفيذية.كما أن النص على كون رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري[١٥].

أدى النص الغامض إلى استئناف أمام المحكمة الاتحادية العليا. وأوضحت أسباب الاستئناف أن استدعاءهم قضاة من شأنه أن يتدخل في عمل القضاء وينتهك المبدأ الدستوري لفصل السلطات[١٦].

أن المحكمة الاتحادية هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً أما الفقرة الثانية منها نصت على أن تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب[١٧].

أن تكون السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى كذلك ما نص عليه من أن القضاء مستقل ولا يدار بأي شكل من الأشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل ويتمتع بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقا للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية.[١٨]

ثانياً: من حيث الاختصاص: المحكمة الإدارية العليا محكمة استئناف لها صلاحية النظر في قرارات وأحكام المحاكم الإدارية وقضاء الموظفين وفقًا للمادة ٢ من التعديل الخامس للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. وكذلك الخلافات حول توزيع الاختصاص للنظر في القضايا بين المحاكم العدلية والمحاكم الإدارية ومحاكم الموظفين القضائية، وخلافات تنفيذ حكمين متضاربين صادر عن محكمة إدارية أو لجنة قضائية، جلسات استماع في موضوع واحد. إذا كانت بين الخصوم، أو كان أحد الخصوم طرفاً في هاتين الحالتين[١٩].

وفقًا لقانون الإدارة الوطنية الانتقالية لعام ٢٠٠٤، في مختلف الولايات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا، ينظر حصريا في النزاعات بين الحكومة الفيدرالية والإدارات الإقليمية والإقليمية والبلدية والمحلية. لحل النزاعات حول قانونية أي قوانين وقرارات ولوائح وتوجيهات وأوامر صادرة نيابة عنك، مع الحق في إصدارها وإلغائها بالمخالفة لأحكام قوانين إدارة الدولة، والنظر في الطعون ضد الأحكام والقرارات الصادرة. تنظر المحكمة الإدارية في القضايا المعروضة عليها في ظروف استثنائية، والتي يحكمها القانون الاتحادي[٢٠].

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

وفقًا لبعض الاجتهادات القضائية، فإن الاختصاص القضائي الممنوح للمحكمة الاتحادية العليا هو اختصاص جديد ليس له أساس في قانون إدارة الدولة العراقي للفترة الانتقالية، طالما أن الأخيرة حددت اختصاص المحكمة حصريا وإلزامًا، ثم هناك ليس يسوع بعد ذلك[٢١].

المطلب الثالث

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

أدى إدخال نظام العدالة المزدوج والحد من الاختصاص الإداري إلى تنازع الاختصاص بين الهيئتين، القضاء الإداري والقضاء العادي، بحيث يجب تحديد السلطة القضائية المختصة لحل النزاعات. قلنا سابقاً أن المشرع العراقي اتخذ مقاربة مختلفة للقانون المقارن، حيث عين المحكمة الإدارية العليا لتلعب دوراً في مجال تنازع الاختصاص، ووجدنا أن القانون المقارن غالباً ما يلجأ إلى إنشاء محكمة خاصة النظر في هذه الخلافات القضية، مهما كان اسمها، يمكن أن تكون نزاعًا قضائيا في فرنسا، أو يمكن أن تكون إحالة إلى المحاكم القائمة مثل المحكمة الدستورية العليا في مصر، فضلاً عن الأدوار الجديدة للمحكمة العليا والمحكمة الإدارية في العراق المتعلقة بالإنفاذ من بعض الأحكام. من أجل الفهم الكامل لطبيعة القانون المقارن وتضارب الاختصاص القضائي العراقي، من الضروري وصف نزاعات الاختصاص القضائي الفرنسي وأنواعها. وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي في نظام القضاء المزدوج إلى تنازع الاختصاص بين الهيئتين القضائيتين. أو مدني، والقضاء العادي يختص به، وعلى سبيل المثال ينشأ الخلاف حول شخصية الفرد كموظف عام، وينشأ شك حول طبيعة الخلاف المتعلق بعمله وهل هو إداري أو غير ذلك[٢٢].

الفرع الأول: تنازع الاختصاص في فرنسا

يعتبر تنازع الاختصاص القضائي في فرنسا نزاعًا بين القضاء العادي والقضاء الإداري، والذي استمر حتى تم تنظيم المشرعين الفرنسيين بموجب القانون رقم ٢٤ لعام ١٨٧٢، والذي بموجبه تم حل هذا النزاع من خلال أعلى الهيئات، ولا سيما محكمة نزاعات الاختصاص الفرنسية. هذه المحكمة بحل جميع أشكال الخلاف ووفقًا للقانون، والذي لم يقتصر على إنشاء هذه المحكمة كهيئة لتسوية النزاعات بين القضاء الإداري والقضائي العادي، بل نقلت فرنسا إلى مرحلة تفويض القضاء[٢٣].

وبخصوص تكوين هذه المحكمة، نجد أن المشرعين قد راعوا في تكوينها التمثيل المتساوي، وكذلك المساواة بين القضاء العادي والتنفيذي، لضمان حيادها واستقلاليتها، حيث أن النائب العام هو رئيس المحكمة. على أعلى مستوى يتم انتخاب مستشاري المحكمة من قبل زملائهم[٢٤].

ويتم انتخاب ثلاثة مستشاري وزارة الخارجية من قبل زملائهم، بالإضافة إلى عضوين رئيسيين وعضوين احتياطيين، يتم انتخابهم بالتساوي بين مجلس الدولة والمحكمة العليا من قبل الأعضاء الآخرين. لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، يكون اختصاص المحكمةعن تسوية قضايا النزاع في الولاية القضائية، يقتصر الأمر على تسوية النزاع ولا يعالج موضوع القضية، بل يتم تسويته حصريا عن طريق حل النزاع.٢٤ مايو / ١٨٧٢ أنشأ محكمة المنازعات في نفس الوقت الذي منح فيه مجلس الدولة السلطة القضائية المفوضة[٢٥].

شروط نظر محكمة النزاع في هذا الاختصاص هي: ١ - أن تكون الدعويتان المرفوعتان من قبل المدعي مستقلين وأنهما تتحدثان في الموضوع والوقائع. ٢- أن يكون للمدعي حكمان نهائيان أحدهما من جانب القضاء العادي والآخر من جانب القضاء الإداري. ٣ - أن يكون القضاء العادي والإداري هو الذي يفصل في موضوع الخلاف لا أن يكون في اختصاصه. ٤- أن يكون هناك تعارض بين الحكمين وهذا التضارب يؤدي إلى إنكار العدل". وهنا نجد أن محكمة المنازعات الفرنسية تعالج نفسها موضوع النزاع لأن القضية هنا ليست مسألة اختصاص وإنما مسألة تعارض بين حكمين وتصدر حكمها بوضع حد نهائي للخلاف[٢٦].

الفرع الثاني: تنازع الاختصاص في القانون العراقي.

افترض العراق،إن فض التنازع من قبل المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس يشمل التنازع الإيجابي بين المحكمتين، والتنازع السلبي أيضاً، حيث أن النص ورد مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، ما لم يتم تقييده بنص خاص، فقد نص القانون على أن تختص المحكمة الإدارية العليا بالتنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين. والجدير ذكره، فأن هذا الاختصاص في فض التنازع قد أورده الدستور كاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا، إ،[٢٧] وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.[٢٨] إذ إن الدستور العراقي النافذ قد أورد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل بالتنازع بجميع أنواعه، سواء أكان بين القضاء الاتحادي أي المحاكم الاتحادية العادية والمحاكم الإدارية أم بين المحاكم العادية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بل أنه يشمل التنازع ما بين الهيئات، سواء أكانت قضائية أم إدارية للأقاليم أم المحافظات غير المنتظمة في إقليم[٢٩].

إن صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قد سحب اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والهيئات الإدارية الاتحادية وبين المحاكم الإدارية والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية والإدارية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا إلى المحكمة الإدارية العليا (١) ويري جانب من الفقه، أن هذا الأمر خطوة محمودة من المشرع العراقي، إذ إنه يؤكد مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، ويدعم من جانب مبدأ الفصل بين السلطات ويقلل من كاهل الأعمال الموكلة بالمحكمة الاتحادية العليا، ويعيد الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري بجعل المحكمة الإدارية العليا هي الجهة المختصة في النظر في تنازع اختصاص المحاكم الإدارية، سواء أكان إيجابياً أم سلبيا،[٣٠] لذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا تختص بالنظر في تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، وكما يأتي: ١- تنازع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين. ٢- تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري الاتحادي والهيئات القضائية الإدارية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ٣- تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية

الإدارية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. والجدير ذكره، فأن ثمة استثناءات ترد على اختصاص المحكمة الإدارية العليا حول تعيين الاختصاص، إذ إن قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قد أورد اختصاصات للمحكمة الإدارية الغلياء وهي تتضمن نظر الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، فضلا عن فض تنازع الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين[٣١].

المبحث الثاني

محاكم الموظفين والقضاء الاداري

يعتبر الإشراف القضائي على شرعية الإدارة لسلوك الموظفين ضماناً مهماً لحقوق الموظفين وحرياتهم؛ لأنه يتم تمرير شرعية القوانين الوطنية والعدالة. تم تكليف القضاء التنفيذي منذ نشأته بموازنة مطالب المصلحة العامة التي تسعى السلطة التنفيذية إلى تحقيقها مع حماية حقوق الموظفين وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية. تعتبر محكمة العدل للموظفين من الهيئات القانونية الهامة التي تلعب دوراً فاعلاً في حماية حقوق الموظفين من خلال تطبيق قانون الخدمة المدنية وتعديله رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وهي مرجعية للجهات المختصة ول الطعن في القرارات بفرض عقوبات على الموظفين. وعليه، فإن محكمة الموظفين القضائية، نيابة عن إحدى المحاكم الإدارية العراقية، تفصل في الخلافات بين الموظفين والإدارة. وهي إحدى هيئات مجلس القضاء الاستشاري الوطني. جنبا إلى جنب مع القضاء الإداري، يمثل المحاكم والمحكمة الإدارية العليا، القضاء الإداري العراقي، الذي يشرف على العمل الإداري. تبدأ المحكمة القضائية للموظفين، نيابة عن الموظف، الإجراءات الإدارية نيابة عن الموظف عندما ترى أن السلطة التنفيذية تقرر رفض أو استئناف قرار ناشئ عن تطبيق قانون الخدمة المدنية، يجب أن تقول، الاستئناف الناشئ عن الدعوى التأديبية لموظف الخدمة المدنية أو الدفاع عن الحقوق.

المطلب الأول

محكمه القضاء الاداري

الطعن في احكام محكمة القضاء الاداري تختص محكمة القضاء الاداري في الفصل في صحة الأوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر من الموظفين ومن الهيئات

والوزارات والجهات غير المتربطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة وذألك استنادا إلى نص المادة ٧ / رابعا من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التي حلت محل المادة ٧ / ثانيا / د من قانون مجلس شوري الدولة بعد أن اضافت أمرا جديدا يتعلق بطبيعة الاوامر والقرارات الإدارية التي تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون المقدمة اسامها، فأضافت عبارة الفردية والتنظيمية لهذه الاوامر و القرارات[٣٢] - وتجدر الإشارة إلى أن محكمة القضاء الاداري كانت قد استحدثت الاول مره بموجب القانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني القانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتمارس مهمة القضاء الاداري الغاء وتعديلا وتعريضاً وتكون احكامها خاضعة للطعن تمييزا امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية[٣٣].

نصت الفقرة د من البند الثاني من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة على انه تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، بعد نفاذ هذا القانون الذي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن.

من خلال النص المتقدم يلاحظ أن المشرع قد أتجه في تحديد أختصاص محكمة القضاء الأداري على سبيل الحصر وبذلك نجد أن هناك منازعات قد خرجت من أختصاص القضاء الإداري، وان كانت الإدارة طرف فيها. وفي هذا الشان يذهب استاذنا الدكتور عصام البرزنجي الى القول أن اختصاص محكمة القضاء الأداري كما حددته المادة السابعة اختصاص محدود ومتواضع. وقد حدد المشرع استثناءات نصت عليها المادة ٧/ خامساً بقوله لاتختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي: نوع من. المراسيم والقرارات السيادية التي يصدرها رئيس الجمهورية تعتبر أعمالا سيادية. ب- قرارات إدارية لتنفيذ توجيهات رئيس الجمهورية وفق الصلاحيات التي يخولها الدستور. ت. ج- القرار الاداري الذي حدد القانون له وسيلة استئناف او اعتراض او استئناف.

من المهم الإشارة هنا إلى أن المنازعات المعروضة على المحكمة الإدارية ذات طبيعة خاصة. تتطلب هذه الطبيعة أن يتم التعامل معها من خلال حلول موضوعية وإجرائية مختلفة

عن القانون الخاص، وفي حكم المحكمة العليا المصرية في هذا الصدد، تختلف طبيعة علاقات القانون الخاص عن علاقات القانون الخاص. ما لم يكن هناك نص خاص، إذا لم يتم العثور عليه، فإن الجهازين الإداري والقضائي غير ملزمين بالقواعد المدنية. العلاقات القانونية الناشئة في مجال القانون العام، تقيم الهيئات الإدارية العلاقات القانونية بين المرافق وبين الأفراد، حتى يتمكن من تطبيق القواعد المدنية المناسبة لهم، وإذا كانت كذلك، يمكنه اقتراحها. بدلاً من أن يكون غير متوافق، لديه الحق في تطويره لتحقيق هذا التوافق. لذلك، يختلف القانون الإداري عن القانون المدني من حيث أنه ليس مجرد عدالة مطبقة، بل عدالة مبنية(٣٤).

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستعدادات والطلبات خارجة عن اختصاص محكمة القضاء الإداري، حيث إنها تحضيرات وإجراءات سابقة لقرار نهائي. طلب محكمة القضاء الإداري بهذا الشأن مؤرخ في ١٩٩٠/٩/٢٩، وتتلخص وقائع الدعوى على النحو التالي: اقترحت وزارة الزراعة والري في الخطاب رقم ٤٧٣١ المؤرخ في ٢١ فبراير ١٩٩٠ إلغاء الدعوى العاشرة. / ١، ٤/١٠ طلب حق التصرف، ٨/١٠، ١٠/١٠، ١٢/١٠ الدغيلة الداخلية، مديرية ١٢، مديرية الشامية، محافظة القادسية. وزير الزراعة والري للاضطلاع بالالتزامات خارج نطاق عمله، وطلب إلغاء التصرف في الأرض البديلة. رفضت المحكمة العدلية القضية بالوثيقة رقم ٥٧ / القضاء الإداري / القرار رقم ١٩٩٠ لأن الأمر المعني لم يكن أمراً أو قراراً إداريا. مصلحة التصرف في محافظة القادسية. ووافق على القرار المديرية العامة للمؤتمر الاستشاري الوطني.(٣٥)

محكمة القضاء الإداري في مصر هي محكمة ذات اختصاص عام وأصيل للفصل في استئناف القرارات والمنازعات الإدارية، لذلك لم يقم المشرع بإدراج جميع المنازعات الإدارية في الحكم الخاص باختصاص المحاكم الإدارية أو التأديبية ضمن اختصاصه(٣٦).

وفي هذا الصدد، قرر أن اختصاص محكمة القضاء الإداري للنظر في المنازعات الإدارية لا يتم دحضه، بل يقتصر على الأنواع المختلفة التي تنفرد بها بعضها البعض، مثل طلبات إلغاء قرار إداري مقدم من فرد - جنسية. الدعوى - مرفوعة ضد جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، يتم استئناف الأحكام النهائية، وبعضها شراكة مع المحكمة في المنازعات الإدارية، مثل منازعات العمل ومنازعات العقود الإدارية، وهي محكمة استئناف تنظر في المحكمة الإدارية وأحكامها. صادر عن ثلاثة استشاريين(٣٧).

المطلب الثاني

محكمه قضاء الموظفين

الفرع الأول: إنشاء المحاكم

كان العراق من البلدان التي لديها قضاء موحد استمر حتى عام ١٩٨٩، عندما أنشأ العراق القضاء الإداري العراقي بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ - استشارة الدولة رقم ٦٥، التعديل الثاني لقانون الهيئات لعام ١٩٧٩ - للقضاء دور في جميع هيئاته، الهيئة التأديبية العامة، والمحكمة الإدارية، والمديرية العامة لمجلس الشورى الوطني، والقضاء العادي، ولها الاختصاص العام في جميع القضايا سواء كانت آلية إدارية أو عادية[٣٨].

في أعقاب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤، قام العراق بعدة محاولات لإنشاء مؤسسات قضائية إدارية متخصصة، من أهمها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧ بشأن إصلاح النظام القانوني، والذي يشير إلى ضرورة إنشاء مؤسسات قضائية إدارية. المؤسسات القضائية الإدارية المتخصصة. تنظر المحاكم وهيئات التحكيم في قضايا موظفي الدولة والقطاع العام والمنظمات المهنية وتفصل في المنازعات التي تشمل الوزارات أو الهيئات العامة أو القطاع العام[٣٩].

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

واصلت لجنة الانضباط العامة عملها في تشكيل المجلس الاستشاري الوطني، ولكن مع صدور القرار ١٧١٧ لمجلس قيادة الثورة، الذي تم حله في ٢١ ديسمبر ١٩٨١، أصبحت لجنة الانضباط العامة هيئة مستقلة تمامًا. لكن سرعان ما عادت اللجنة الاستشارية الوطنية واللجنة التأديبية العامة إلى لجنة الشورى. وفق التعديل الثاني لقانون المجلس الاستشاري الوطني رقم ١٠٦ لعام ١٩٨٩، أصبحت الدولة مرة أخرى جزءًا من سلطتها القضائية. يصبح العراق دولة ذات عدالة مزدوجة.[٤٠] تم إنشاء محاكم العدل الإداري وقضاء الموظفين في

بعض المناطق الإدارية مثل منطقة الوسط والجنوب[٤١].

من أجل تسهيل وتسهيل إجراءات التقاضي لأطراف القضية، لن يتم تمديد وقت إغلاق القضية بعد زيادة عدد القضايا، وذلك لتخفيف العبء عن كاهل الدير[٤٢].

لسنة ١٩٢٩ أول قانون انشأ بموجبه مجلس الانضباط العام المجلس العام للنظر في الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة ضد القرارات الصادرة من اللجان الإنضباطية ثم أضيف إلى المجلس اختصاص آخر بموجب المادة ٣٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ لينظر في دعاوى حقوق الخدمة المدنية التي يرفعها الموظفون والناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية. وبعد صدور قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ ليمارس اختصاصات مجلس الانضباط العام وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ وقد تمثل المحكمة الإدارية العليا أعلى درجات التقاضي في القضاء الإداري، وتمارس دور الإشراف على قرارات[٤٣].

الفرع الثاني: تخصص محكمة قضاء الموظفين:

مما لا شك فيه، ونظراً لمهنية القضاء وحياده ونزاهته التي لا جدال فيها، فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي أحد الضمانات الأساسية للموظفين. تمارس محكمة عدل الموظفين الاختصاص في مجالين مهمين: أولاً، النظر في القضايا الناشئة عن فرض عقوبات تأديبية ضد موظفي قطاع الدولة والقطاع العام، وثانيا، مراجعة قضايا حقوق الخدمة المدنية الناشئة عن قانون الخدمة المدنية. ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته. بسبب أهمية التعرف على هذه القدرات تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:... ٢- 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 ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل...

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

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

لذلك يحق للموظف الذي يعاقب بإحدى الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون الاعتراض على قرار العقوبة الذي يعتمد عليه المستأنف للإشراف عليه ومراجعة الخطأ الذي يستند إليه المستأنف. توصل إلى إلغاء القرار المثير للجدل. يشوبه عيب واحد أو أكثر في القرارات التي قد تؤثر على أي من ركائزه، مثل المكونات أو الأسباب أو الشكل أو الإجراء أو الموقع أو الغرض من الولاية القضائية. ومن الجدير بالذكر أن قانون تأديب الموظف المواطن رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته، حصر العقوبة التأديبية للسلطة التنفيذية، حيث ألغى اللجنة التأديبية، التي كانت ستفرض عقوبة من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المرخص له. سلطة فرض الغرامات، وبالتالي فإن الحق في الاستئناف يقتصر على الموظفين الذين ليس لديهم إدارة، لأنه من غير المنطقي منح الإدارة الحق في استئناف العقوبة التي تختارها وتراها مناسبة لفرضها على الموظفين المخالفين[٤٤].

المطلب الثالث

تخصص المحكمة بالحقوق الخدمة المدنييه

أ- تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية: موظفي الخدمة المدنية ١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها وبالتالي، يتم تحديد اختصاص محكمة العدل للموظفين من خلال النظر في جميع القضايا المرفوعة من قبل موظفي الدولة والقطاع العام الذين يكون موضوعهم حقوق الموظفين الناشئة عن قوانين الخدمة المدنية أو القوانين أو اللوائح التي تحكم العلاقات بين الموظفين. الكيان الذي يعمل لديه لأن القانون يحظر سماع دعاوى الموظفين المرفوعة إلى المحكمة ضد الحكومة بشأن هذه الحقوق ويسمح للموظفين بمقاضاة الإدارة في محاكم عدالة الموظفين[٤٥].

تتجلى هذه الدعاوى القضائية بشكل أساسي في النزاعات المتعلقة بأجور وبدلات الموظفين وحساب الترقيات وإعادة التعيينات، بالإضافة إلى دعاوى الموظفين بشأن الأوامر التنفيذية وقرارات التعيين والترقية، ومنح المكافآت التجريبية والتنازل عن خدمة الموظف، ونقل الموظفين و اخرين. وتجدر الإشارة إلى أن محكمة العدل للموظفين وسعت نطاق اختصاصها ليشمل القضايا المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قوانين الموظفين المدنيين الأخرى، وهو اتجاه مقبول ومقبول من قبل الكثيرين طالما أنه ينتمي إلى الوضع القانوني للموظفين. المشرعون والسلطة القضائية التنفيذية، حيث أن قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظفين. على العكس من ذلك، هناك العديد من القوانين واللوائح المكملة من حوله، ولا يمكنه فقط الاستماع إلى إرادة وسيطرة السلطة التنفيذية. ومن بينها، وسعت محكمة الأركان اختصاصها للنظر في القضايا المتعلقة ببعض قرارات مجلس قيادة الثورة البائد والمتعلقة بحقوق موظفي الخدمة المدنية[٤٦].

الاستنتاجات:ـ

١. وجدنا ان الإجراءات الخاصة بتنظيم التقاضي تحتل بأهمية كبيرة في مختلف الأنظمة القضائية وتتبوأ إجراءات التقاضي الإدارية مركزاً لا يقل شأناً عن غيرها من الإجراءات في مجال التنظيم القضائي لأي بلد، ويتأتى ذلك من كونها الوسائل الواجبة الإتباع لحسم ما يشجر بين الإدارة والأفراد وتمثل خطوة مهمة للوصول إلى الحقيقة والحكم بها، وانطلاقاً من هذه الأهمية سعت الكثير من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري وعلى رأسها فرنسا إلى تنظيم هذه الإجراءات في قواعد خاصة بها على شكل قوانين أو مراسيم لتوضيح الطريق الذي تسير عليه الدعوى الإدارية وتميزها عن إجراءات الدعوى المدنية.

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

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

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

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

المقترحات:ـ

١. ندعو هيأة الرئاسة في مجلس شورى الدولة إلى تشكيل محاكم للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستئنافية. ندعو مجلس القضاء الأعلى إلى تشكيل محاكم للموظفين على غرار مجلس الانضباط العام في مراكز المناطق الاستئنافية.

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

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

٤. نقترح على المشرع العراقي تعديل البند ثانيا في المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وذلك بإضافة شرط الكتابة للتظلم الإداري لأن التظلم

المكتوب أفضل من التظلم الشفهي لما يحتاجه الأخير من جهد ووقت لإثباته في حين أن التظلم المكتوب يكون إثباته أسهل بكثير وبه تتحقق ضمانة لحقوق الأفراد والموظفين سيما أن المشرع العراقي قد جعل التظلم من القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية أمرا وجوبياً وشرطاً لإمكانية قبول الطعن القضائي.

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

هوامش البحث

(١). البرزنجي، القانون الإداري: ص٤٥

(٢). الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية: ص٩٢

(٣). الامام علي بن أبي طالب عليه السلام، نهج البلاغة: ص٤٣٥

(٤). التجكاني، النظرية العامة للقضاء والاثبات في الشريعة الاسلامية مع مقارنات بالقانون الوضعي: ص٨٦

(٥). الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية: ص٩٢

(٦). قانون مجلس شورى الدولة، رقم ٦٥، ١٩٧٩: المادة ٢٢

(٧). الحلو، القضاء الإداري: ص٧٢

(٨). الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة ٦٦

(٩). قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة (رقم ٦٥، ١٩٧٩)، رقم ١٧، ٢٠١٣: المادة ٢/ أولا

(١٠). أمر رقم ٣٠، ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا، المادة ٤، الفقرة ثانيا وثالثاً

(١١). حمادة، ((القاضي)): ص١١

(١٢). قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة، رقم ١٧، ٢٠١٣: المادة/ ٢ رابعاً

(١٣). الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة ٦٦

(١٤). الحسناوي، ((التنئيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق دراسة مقارنة)): ص١٢٣

(١٥). قانون التعديل الخامس، رقم ١٧، ٢٠١٣: المادة ١/ ثالثا

(١٦). الدستور النافذ، ٢٠٠٥: المادة ٤٧؛ تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات

(١٧). قانون المحكمة الاتحادية العليا، رقم ٣٠، ٢٠٠٥: لمادة ٣

(١٨). الدستور العراقي، ٢٠٠٥: المادة ٩٢

(١٩). غازي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافية القانونية: ص٢٠
(٢٠). قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤: المادة ٤٤، الفقرة (أ)
(٢١). عمران، ((مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا)): ص٥٣
(٢٢). الحلو، القضاء الإداري: ص٢٣٤
(٢٣). فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء: ص٤٦
(24). Jean et Drago, Traitè de contenteux administrative
(٢٥). العاني، القضاء الإداري: ص١٦٢
(٢٦). طالب، ((متنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري في العراق، دراسة مقارنة)): ص١٨.
(٢٧). الدستور العراقي، ٢٠٠٥: الفقرة (أ) من البند (ثامنا) من المادة ٩٣
(٢٨). الدستور العراقي، ٢٠٠٥: الفقرة (ب) من البند (ثامنا) من المادة ٩٣
(٢٩). المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا: صص٦-٧
(٣٠). غازي وعبيد، القضاء الإداري: ص٢٥
(٣١). مهدي، ((محاضرات ألقيت على طلبة دكتوراه)): ص٥٥
(٣٢). العاني، القضاء الإداري: صص١٥٧-١٥٨
(٣٣). قانون مجلس شورى الدولة، رقم ١٥، ١٩٧٩: المادة ٢/رابعا/ج/١
(٣٤). الطعن رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ في جلسة ١٩٥٦/٦/٢ أشار اليه العطار، القانون الإداري: ص٥١٠
(٣٥). قرار محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٧/قضاء اداري/١٩٩٠ وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، رقم ٢٨/اداري تميز/١٩٩٠، الصادر بتاريخ ١٩٩٠/١١/١١
(٣٦). جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري: ص٥١
(٣٧). وفي لبنان فان مجلس الشورى يعتبر هو المحكمة العادية للمنازعات الادارية ولا يخرج عن صلاحيته الا ما استثني منها بمقتضى القانون وانيط بمحكمة أداريه خاصة، أما في فرنسا فبصدور مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ اصبح مجلس الدولة بمثابة محكمة عليا على النطاق الاداري، حيث اصبح بطبيعته محكمة استئناف بالنظر الى احكام المحاكم الادارية صاحبة الاختصاص العام بمقتضى هذا المرسوم أو محكمة نقض بالنسبة لبعض الهيئات القضائية الأخرى المتخصصة في المنازعات الادارية والتي لايطعن في أحكامها بالاستئناف ولم يعد قاضي أول وآخر درجة الا في المسائل المهمة (راغب، الدعاوى الإدارية: ص٣٦٩)
(٣٨). عمران، القضاء الإداري: ص٧٨
(٣٩). القيسي، ((الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية)): ص٩١
(٤٠). المحمود، القضاء في العراق (ب): ص١٣٦
(٤١). بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني: ص٤٤٦

(٤٢). الجصاني، ((مجلس الانضباط العام)): ص٣٦
(٤٣). الايوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله: ص٢٩٧
(٤٤). النعيمي، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة: ص٤٦٦
(٤٥). مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام: صص ٦٤-٦٥
(٤٦). البرزنجي، ((مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي)): ص٦٦.

قائمة المصادر والمراجع

١. الامام علي بن أبي طالب عليه السلام. (١٩٨٠م). نهج البلاغة. [تحقيق: صبحي الصالح]. بيروت: دار الكتب اللبناني.

٢. أمر رقم ٣٠، ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا،

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

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

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

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

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

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

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

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

١١. الدستور العراقي، ٢٠٠٥

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

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

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

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

١٦. عمران، علي سعد. (٢٠٠٥م). ((مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا)). جريدة الزمان ١(٢١٤٩): ٥١-٧٥.

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

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

١٩. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤

٢٠. قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة، رقم ١٧، ٢٠١٣

٢١. قانون التعديل الخامس، رقم ١٧، ٢٠١٣

٢٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا، رقم ٣٠، ٢٠٠٥

٢٣. قانون مجلس شورى الدولة، رقم ١٥، ١٩٧٩

٢٤. قانون مجلس شورى الدولة، رقم ٦٥، ١٩٧٩

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

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

٢٧. الماوردي، ابو الحسن. (٢٠٠٠م). الاحكام السلطانية والولايات الدينية. بيروت: دار الكتب العلمية.

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

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

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

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