الإصدار (18) العدد الاول
يناير – فبراير 2026

مجلة رسالة الحقوق ISSN-2032-2075

الإطار القانوني لتحديد الاختصاص المكاني والنوعي للقضاء الإداري في العراق

The legal framework for determining the territorial and subject – matter jurisdiction of the administrative judiciary in Iraq.

بحث مقدم من قبل
الباحث لواء نعمه الفدعم / lowaagbss@gmail.com
طالب الدكتوراه فى قسم قانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، ايران.
د. مهدي رجائي / M.Rajaei@Qom.ac.ir
استاذ مساعد قسم قانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، ايران.

الخلاصة:
يهدف هذا البحث إلى بيان الإطار الدستوري والقانوني لتحديد الاختصاص المكاني والنوعي للقضاء الإداري في العراق، في ضوء تطور البنية القضائية بعد دستور 2005 وصدور قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017، مع اتساع نطاق اللامركزية الإدارية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. ينطلق البحث من أن القضاء سلطة موحّدة ينظمها القانون على أساس الاختصاص المكاني والنوعي لا على أساس المركزية واللامركزية، في حين تخضع الإدارة العامة لجدلية المركزية واللامركزية الإدارية، الأمر الذي ينعكس بصورة غير مباشرة على خريطة المنازعات الإدارية وتوزيعها بين المستوى الاتحادي والمستويات المحلية. وتتمثل مشكلة البحث في غياب تقنين دقيق لمعايير توزيع الدعاوى الإدارية مكانيا ونوعيا بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا من جهة، وبين التشكيلات القضائية الأخرى ذات الصلة بالمنازعات الإدارية من جهة أخرى، ولا سيما في ظل توسع قرارات الجهات اللامركزية في المحافظات والأقاليم. يعتمد البحث منهجا وصفيا تحليليا ذا بعد مقارن، يستند إلى دراسة نصوص الدستور وقانون التنظيم القضائي رقم160لسنة1979 وقانون المرافعات المدنية وقانون مجلس الدولة والتشريعات الخاصة بالإدارة اللامركزية، مع تحليل نماذج من أحكام المحكمة الإدارية العليا لبلورة معايير عملية لتحديد الاختصاص تقوم على طبيعة العمل الإداري ونطاق أثره ومكان صدوره أو تنفيذه، مع الحفاظ على وحدة القضاء ووحدة تفسير قواعد القانون العام على المستوى الوطني. وتخلص الدراسة إلى ضرورة إدراج هذه المعايير في نصوص تشريعية صريحة، وتكريس دور المحكمة الإدارية العليا في حسم تنازع الاختصاص وتوحيد المبادئ، وربط تنظيم الاختصاص المكاني والنوعي للقضاء الإداري بالبنية الإدارية القائمة على توازن مدروس بين المركزية الإدارية اللازمة لوحدة الدولة واللامركزية الإدارية التي تقرب الإدارة والخدمات والقضاء من المواطن،بما يعززفعالية العدالة الإدارية ويحمي الحقوق.
الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، مجلس الدولة، الاختصاص المكاني، الاختصاص النوعي، المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية، المحكمة الإدارية العليا.

Abstract
This study seeks to clarify the constitutional and legal framework for determining the territorial and subject matter jurisdiction of the administrative judiciary in Iraq, in light of the evolution of the judicial structure after the 2005 Constitution and the enactment of State Council Law No 71 of 2017, together with the expansion of administrative decentralization under Governorates Not Incorporated in a Region Law No 21 of 2008. The research proceeds from the premise that the judiciary is a single unified authority regulated by law on the basis of territorial and subject matter jurisdiction rather than on the basis of centralization and decentralization, while public administration is governed by the dialectic of administrative centralization and decentralization, which indirectly affects the map of administrative disputes and their distribution between the federal level and local levels. The problem of the study lies in the lack of precise codification of the criteria for allocating administrative claims territorially and by subject between the Administrative Court, the Public Employees Court, and the Administrative Supreme Court on the one hand, and other judicial bodies dealing with administrative disputes on the other hand, especially in the context of expanding decisions issued by decentralized authorities in governorates and regions. The research adopts a descriptive and analytical method with a comparative dimension, based on an examination of the constitutional text, Judicial Organization Law No 160 of 1979, the Civil Procedure Law, the State Council Law, and legislation on administrative decentralization, together with an analysis of selected judgments of the Administrative Supreme Court, in order to formulate practical standards for determining jurisdiction that rely on the nature of the administrative act, the scope of its effects, and the place of its issuance or implementation, while preserving the unity of the judiciary and the uniform interpretation of public law rules at the national level. The study concludes that these standards should be incorporated into clear legislative provisions, that the role of the Administrative Supreme Court in resolving conflicts of jurisdiction and unifying principles should be strengthened, and that the organization of territorial and subject matter jurisdiction of the administrative judiciary should be linked to an administrative structure based on a carefully calibrated balance between administrative centralization, which is necessary for state unity, and administrative decentralization, which brings administration, services, and justice closer to the citizen, thereby enhancing the effectiveness of administrative justice and protecting rights.
Keywords: administrative judiciary, State Council, territorial jurisdiction, subject matter jurisdiction, administrative centralization, administrative decentralization, Administrative Supreme Court.

المقدمة

يتناول هذا البحث موضوعا دقيقا في البنية القضائية العراقية هو الاطار القانوني لتحديد الاختصاص المكاني والنوعي للقضاء الاداري في العراق في ظل التحولات الدستورية والتشريعية بعد دستور 2005. تعاظم دور القضاء الاداري عقب توسع نشاط الادارة العامة واتساع مجال اللامركزية الادارية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في حين بقي تنظيم الاختصاص محكوما باحكام متفرقة في قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 وقانون المرافعات المدنية وقانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017. هذا التشتت يثير اسئلة عملية حول الجهة القضائية المختصة مكانيا ونوعيا بنظر المنازعات الناشئة عن قرارات الوزارات الاتحادية والهيئات المستقلة من جهة وعن قرارات المحافظات والادارات المحلية من جهة اخرى مع ما يترتب على ذلك من مخاطر تنازع اختصاص او تضارب احكام او اطالة امد التقاضي.تتمثل مشكلة البحث في غياب تقنين صريح ومتكامل لمعايير تحديد الاختصاص المكاني والنوعي في القضاء الاداري العراقي بما يسمح بتوزيع واضح للدعاوى بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا وغيرها من الجهات القضائية ذات الصلة بالمنازعات الادارية مع مراعاة الحدود الفاصلة بين المستوى الاتحادي والمستويات المحلية. يضاف الى ذلك ضعف الربط النظري بين جدلية المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة العامة من جهة وقواعد توزيع الاختصاص القضائي من جهة اخرى مما يؤدي في التطبيق الى اجتهادات متباينة في تحديد الجهة المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن قرارات السلطات اللامركزية. يسعى البحث الى تحقيق جملة اهداف رئيسة هي توضيح الاساس الدستوري والتنظيمي للاختصاص الاداري في ضوء دستور 2005 وتشريعاته المكملة وبيان المعايير الموضوعية التي يمكن اعتمادها لتحديد الاختصاص المكاني والنوعي استنادا الى طبيعة العمل الاداري ونطاق اثره ومكان صدوره او تنفيذه ثم اقتراح صياغات تشريعية وتفسيرية تساعد على توحيد التطبيق القضائي وتقريب قاضي المشروعية من موقع المنازعة مع الحفاظ على وحدة القضاء ووحدة تفسير قواعد القانون العام. تعتمد منهجية البحث مقاربة وصفية تحليلية ذات بعد مقارن تقوم على جمع النصوص الدستورية والقانونية المنظمة العراقية للقضاء الاداري ولا سيما قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 وقانون المرافعات المدنية وقانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ثم تحليلها في ضوء المبادئ العامة للقانون العام ونظرية القضاء الاداري. كما يتم الاستناد الى نماذج مختارة من احكام المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين لابراز كيفية تطبيق قواعد الاختصاص في الواقع العملي والكشف عن مواطن الغموض او التناقض التي تستدعي معالجة تفسيرية او تشريعية. كذلك يستأنس البحث ببعض التجارب المقارنة ذات البنية الاتحادية للافادة من مناهج توزيع الاختصاص بين المستوى الاتحادي والمستويات المحلية بما ينسجم مع الخصوصية الدستورية العراقية ويخدم هدف بناء قضاء اداري متوازن وفعال.

المطلب الاول: مفهوم المركزية و اللامركزية

تُعدّ المركزية واللامركزية مدخلين متمايزين لتنظيم سلطة الدولة وإدارتها العامة.

الفرع الاول: تعريف المركزية و اللامركزية

فالمركزية تقوم على حصر سلطة صنع القرار والإدارة والرقابة في المستوى المركزي للدولة، حيث ترسم الحكومة الاتحادية السياسات العامة وتصدر القرارات التنفيذية وتباشر رقابة هرمية متدرجة على الأجهزة التابعة في الأقاليم والمحافظات. جوهر هذا النهج هو وحدة القرار ووحدة السلسلة الإدارية بما يضمن اتساق القواعد والمعايير على المستوى الوطني ويُيسّر إدارة الملفات ذات الطابع العام. في المقابل، ترسي اللامركزية توزيعاً منظماً للاختصاصات بين السلطة المركزية ووحدات عامة متميزة بشخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، سواء كانت وحدات إقليمية كالأقاليم والمحافظات والبلديات، أم هيئات مرفقية متخصصة لإدارة مرافق عامة محددة. الفكرة المحورية هنا هي تقريب القرار من الجمهور وتمكين الحلول الملائمة للسياقات المحلية، مع بقاء وحدة الدولة وسيادة القانون محفوظتين عبر رقابة قانونية لاحقة تضمن المشروعية من غير وصاية تفصيلية على القرار اليومي.[1] وتتخذ اللامركزية صوراً رئيسة ثلاثاً. لامركزية إقليمية تُسند فيها شؤون محلية إلى الأقاليم والمحافظات بوصفها مستويات إدارية محلية ذات صلاحيات محددة. ولامركزية مرفقية تقوم على هيئات عامة مستقلة تتولى إدارة مرافق عامة متخصصة وفق ما يحدده القانون. ولامركزية سياسية تتجلى في النظم الاتحادية التي توزع الصلاحيات دستورياً بين الحكومة الاتحادية والسلطات الإقليمية مع وجود آليات منظمة لفضّ تنازع الاختصاص. ويختلف مدى التفويض وطبيعته بحسب قدرات هذه المستويات المحلية وإطارها الدستوري والرقابي.[2]

الفرع الثاني: التمييز المركزية و اللامركزية

التمييز بين النهجين يتبدّى في أبعاد عدة. تنظيمياً، تميل المركزية إلى قيادة موحدة وتدرج واضح، بينما تتعدد مراكز القرار في اللامركزية مع الحاجة إلى أدوات تنسيق فعالة. وظيفياً، تحتفظ المركزية عادة برسم السياسات والتنفيذ معاً، فيما تفوض اللامركزية التنفيذ وبعض أدوات السياسات في الحدود التي يسمح بها القانون. رقابياً، تسود الرقابة الرئاسية السابقة والمباشرة في النظم المركزية، بينما تغلب الرقابة القانونية والقضائية اللاحقة على قرارات الهيئات اللامركزية.[3] مالياً، تعتمد المركزية موازنات موحدة وتخصيصات مركزية، في حين تسمح اللامركزية بموازنات محلية وموارد ذاتية مضبوطة بإطار عام. ولكل نهج مزايا ومآخذ، فالمركزية تمنح توحيداً للمعايير وسرعة حسم في القضايا الوطنية الكبرى وقدرة أعلى على إدارة الأزمات الشاملة، لكنها قد تُنتج بُعداً عن حاجات المحليّات وبطئاً في التكيّف وتضخماً في الجهاز المركزي. أما اللامركزية فتُحسّن المرونة والاستجابة المحلية وتوسع المشاركة المجتمعية وتحفّز الابتكار، لكنها قد تفضي إلى تفاوت في القدرات بين الوحدات ومخاطر تضارب القرارات وصعوبات التنسيق وازدواجية الهياكل متى غابت الحوكمة الرشيدة.[4] معيار المفاضلة لا يقوم على تفضيل مطلق، بل على مواءمة دقيقة لعناصر عدة: طبيعة الوظيفة العامة (فكلما اتسع طابعها

الوطني الموحّد رجّحت المركزية، وكلما تقاربت من الخدمات المحلية رجّحت اللامركزية)، والقدرات المؤسسية للسلطات المحلية، وضمان وحدة الدولة وسيادة القانون عبر رقابة قضائية فعالة، إضافة إلى موازنة اعتبارات العدالة بتوحيد الحقوق مع اعتبارات الكفاءة وحسن تخصيص الموارد. هذه العناصر تحدد نطاق التفويض ومداه، وتمنع الانجراف نحو مركزية شديدة أو تفتيت غير منضبط.

وتنعكس هذه الاختيارات مباشرة على بنية القضاء الإداري ووظيفته. ففي السياقات المركزية، يغلب قيام محكمة أو مجلس إداري مركزي مع دوائر متخصصة وما يتصل بذلك من وحدة في الاجتهاد القضائي الإداري. أما في السياقات اللامركزية، فيتوزع القضاء الإداري عبر محاكم أو دوائر إقليمية ومحلية بما يقرّب قاضي المشروعية من منازعات الإدارة، على أن تُستكمل الصورة بآليات تحفظ توحيد التفسير والقواعد، مثل محكمة عليا أو هيئة توحيد مبادئ تمارس رقابة معيارية على الأحكام لضمان الاتساق الوطني.[5] وفي الإطار العراقي، حيث يجتمع مطلب وحدة الدولة مع اتساع الأعباء الخدمية وتفاوت القدرات بين الوحدات، تبرز أهمية بناء توازن مؤسسي دقيق: قرب قضائي وإداري يحسن الوصول والسرعة في فض المنازعات الإدارية محلياً، يقابله سقف معياري موحّد يضمن وحدة المشروعية وحماية الحقوق عبر رقابة قضائية عليا فعالة.[6] هذا التوازن هو المدخل العملي لترشيد العلاقة بين المركز والأطراف في الحقل الإداري، وهو أيضاً القاعدة النظرية التي ستبنى عليها المقارنات والتحليلات في بقية مباحث الدراسة.

المطلب الثاني: مفهوم القضاء الإداري

يقصد بالقضاء الإداري ذلك الفرع من السلطة القضائية الذي يختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن نشاط الإدارة العامة وأشخاص القانون العام، متى اتصل النزاع بامتيازات السلطة العامة أو قواعد القانون العام. وبعبارة جامعة، فهو قضاء المشروعية الذي يراقب توافق أعمال الإدارة مع القانون، ويكفل مبدأ سيادة القانون في المجال الإداري، ويحمي المراكز القانونية للأفراد والجماعات إزاء تصرفات السلطات الإدارية. يتحدد نطاق القضاء الإداري بطبيعة المنازعة الإدارية لا بصفة الخصوم فحسب؛ فمجرد وجود الإدارة طرفاً لا يكفي لتحويل النزاع إلى إداري إذا كان التصرف محل النزاع عملاً عادياً محكوماً بقواعد القانون الخاص، والعكس صحيح إذا باشرت الإدارة امتيازات السلطة العامة أو أصدرت قرارات تنظيمية أو فردية تمس المصلحة العامة. لذلك يقوم معيار الاختصاص على طبيعة العمل المتنازع عليه: قرار إداري، عقد إداري، مسؤولية إدارية، أو تنظيم لائحي، مع ما يقتضيه ذلك من تطبيق مبادئ القانون العام.[7] وتتنوع ولايات القضاء الإداري بين ولايتين أصليتين: ولاية الإلغاء وولاية القضاء الكامل. فالأولى ترمي إلى الرقابة على مشروعية القرار الإداري من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية، وتنتهي بإلغائه متى ثبت عيبه. أما الثانية فتتيح للمحكمة تعديل المراكز المالية والقانونية الناشئة عن تصرف الإدارة والحكم بالتعويض، أو فسخ العقود الإدارية، أو إعادة ترتيب الآثار بما يحقق جبر الضرر وفق قواعد المسؤولية الإدارية. وإلى جانب هاتين الولايتين قد يباشر القضاء الإداري ولايات وقتية كوقف تنفيذ القرار المطعون فيه متى توفرت الجدية والاستعجال. وتستند أحكام القضاء الإداري إلى منظومة من المبادئ العامة التي تشكل روح القانون العام، مثل مبدأ المشروعية، وتدرج القواعد، وعدم إساءة استعمال السلطة، والملاءمة المقيدة بضوابط المشروعية، وحماية الثقة المشروعة، والمساواة أمام المرافق العامة، والتناسب بين الوسيلة والغاية. وهذه المبادئ، وإن لم تكن دائماً مدونة تفصيلاً في النصوص، تغدو مصادر تفسير وإنشاء قضائي تكمل التشريع وتسد نقصه عند تعارض المصالح أو سكوت النص.[8]

ويميز القضاء الإداري كذلك بين أنواع الأعمال الإدارية وآثارها القضائية. فالقرارات التنظيمية تخضع لرقابة تتناول مطابقتها للقانون والدستور ومبادئ العدالة، والقرارات الفردية تُفحص في عناصرها الخمسة، والعقود الإدارية تُراقَب من زاويتين: شرعية الإبرام وتنفيذ الالتزامات الخاصة بطبيعتها العامة كشرط الأشغال العامة أو المرفق العام. أما الأعمال الحكومية أو السيادية فغالباً ما تُستبعد لخصوصيتها المرتبطة بوظائف الحكم العليا، مع تضييق هذا الاستبعاد في النظم الحديثة حمايةً للحقوق. ومن الزاوية المؤسسية، يتجسد القضاء الإداري في نمطين كبيرين: الازدواج القضائي حيث توجد جهة قضائية إدارية مستقلة عن القضاء العادي وتعلوها هيئة عليا توحد المبادئ، ونظام وحدة القضاء حيث ينعقد الاختصاص الإداري لدوائر متخصصة داخل القضاء العادي مع قواعد إجرائية ومادية مميزة. ويؤثر خيار المركزية أو اللامركزية في انتشار المحاكم الإدارية مكانياً ودرجاتها، وفي آليات توحيد الاجتهاد وضمان الوصول إلى العدالة الإدارية قرباً وكلفةً وزمناً.[9] وإجرائياً، يتسم التقاضي الإداري بخصائص تحافظ على التوازن بين حماية الحقوق وفعالية الإدارة: مواعيد قصيرة للطعن منعاً لتعطيل المرافق، عبء إثبات يتوزع تبعاً لطبيعة القرار والمستندات الإدارية، صلاحيات واسعة للمحكمة في طلب الملفات والاطلاع عليها، وإمكان وقف التنفيذ درءاً لضرر يتعذر تداركه. كما تُراعى خصوصية المنازعات الجماعية أو التنظيمية بما يتيح حماية المصلحة العامة من خلال أحكام عينية الأثر في بعض الحالات. تتجاوز وظيفة القضاء الإداري مجرد حل النزاع إلى ترشيد العمل الإداري عبر صناعة مبادئ قضائية ملزمة تؤطر السلوك الإداري وتسد ثغرات التنظيم، وتشيع الثقة في تعامل الأفراد مع الإدارة. بذلك يغدو القضاء الإداري أداة لضمان سيادة القانون وتحقيق التوازن الرشيد بين مقتضيات المرفق العام وحقوق وحريات الأفراد، وهو ما يشكل الركن النظري الحاكم لسائر مباحث التطور المؤسسي بين المركزية واللامركزية.[10]

المطلب الثالث: التطور التاريخي والمؤسسي للقضاء الإداري في العراق

يتتبع هذا المبحث مسار بناء القضاء الإداري في العراق من البدايات المؤسسية في ديوان التدوين القانوني ومجلس شورى الدولة، مروراً بإنشاء محكمة القضاء الإداري وتخصص قضاء الموظفين، وصولاً إلى إعادة الهيكلة بعد 2003 وتكريس مجلس الدولة بهيئاته القضائية والافتائية والصياغية. ويحلل المبحث أثر التشريعات الحديثة في توسيع الولاية القضائية وتوحيد المبادئ عبر المحكمة الإدارية العليا، وفي ترسيخ الاستقلال المؤسسي ونشر الأحكام لتعزيز الشفافية وقابلية التنبؤ.

الفرع الأول: النشأة والمسار المبكر من مجلس الدولة إلى محكمة القضاء الإداري

بدأ المسار المؤسسي للقضاء الإداري في العراق بمقدمات تشريعية وإدارية سبقت قيام محكمة القضاء الإداري بصورتها المعاصرة؛ فقد أُنشئ «ديوان التدوين القانوني» بموجب قانون رقم 49 لسنة 1933 ليتولى إعداد مشاريع القوانين والأنظمة، وإبداء الرأي والمشورة، وبعض وظائف الانضباط الوظيفي وفق قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1929. كانت قراراته في الأصل استشارية وغير مُلزِمة، لكنه أسّس لثقافة تقنينية ومعيارية مهّدت لاحقاً لفكرة قضاء إداري منظم ومتخصص.[11]

شهد عام 1979 نقلة نوعية بصدور قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979، الذي أنشأ مجلساً يرتبط بوزارة العدل ويجمع بين وظائف الفتوى والتشريع والقضاء الإداري، ونصّ على اعتبار رئيس المجلس ونائبيه والمستشارين قضاةً لأغراض ممارسة القضاء الإداري. بهذا التشكل وُضعت البذرة المؤسسية لقضاء المشروعية داخل بنية مجلس شورى الدولة مع تكليف واضح بوظائف التقنين والرقابة القانونية على أعمال الإدارة.[12] وفي عام 1989 جاءت «التعديلات الثانية» على قانون المجلس (قانون رقم 106 لسنة 1989) المعدل، لتُنشئ محكمة القضاء الإداري وتُدخِل العراق فعلياً في نظام ازدواج القضاء بين القضاء العادي والقضاء الإداري؛ وهو تحول فارق نقل الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية من إطار استشاري إلى ولايةٍ قضائية متخصصة قادرة على الإلغاء ووقف التنفيذ والقضاء الكامل حيث يلزم[13]. توالت بعد ذلك خطواتُ التنظيم والتخصّص داخل منظومة مجلس الدولة، فإلى جانب محكمة القضاء الإداري برز مسارُ قضاء الموظفين الذي تطوّر من «مجلس الانضباط العام» تاريخياً إلى «محكمة قضاء الموظفين» بمقتضى التعديلات اللاحقة، بما وفّر ذراعاً قضائياً نوعياً لمنازعات الوظيفة العامة والانضباط والمسؤولية التأديبية. هذا التمييز بين ولايتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين ساعد على توزيعٍ أدقّ للاختصاصات وعلى مواءمة المعالجة القضائية لطبيعة كل منازعة.[14] وكرّس قانون مجلس الدولة لسنة 2017 (رقم 71) استقلاليةً مؤسسية أوسع لمجلس الدولة خارج الإطار التنفيذي المباشر، وأعاد هيكلة تشكيلات القضاء الإداري التي تشمل المحكمة الإدارية العليا ذات الاختصاصات التمييزية والفصل في تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام على نحوٍ عزّز توحيد المبادئ وضمان اتساق الاجتهاد الإداري على المستوى الوطني. بهذه السلسلة المتدرجة من 1933 إلى 1979 فـ1989 ثُم 2017 اكتمل البناء المؤسسي للقضاء الإداري انتقالاً من الاستشارة إلى قضاءٍ متخصص ذي درجات وضمانات إجرائية واضحة.[15]

الفرع الثاني: التحولات بعد 2003 وإعادة هيكلة الاختصاصات وإنشاء الهيئات المتخصصة

أطلقت مرحلة ما بعد 2003 مساراً دستورياً ومؤسسياً جديداً للقضاء الإداري؛ فقد نصّ دستور 2005 على إمكان إنشاء «مجلس دولة» بقانون يتولى وظائف القضاء الإداري والتمثيل عن الدولة وسائر الأشخاص العامة أمام القضاء، ممّا مهّد لفصلٍ أوضح بين الوظائف الإدارية والقضائية وإعادة بناء هياكل الاختصاص على أسس حديثة.[16] وقد تُوِّج هذا المسار بصدور قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 الذي جعل المجلس هيأةً مستقلة ذات شخصية معنوية وموازنة خاصة، وفكّ ارتباطه بوزارة العدل، ونقلَ إليه صراحةً وظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة التشريعية. وبموجب «الأسباب الموجبة» للقانون، ضُمِّنت بنية المجلس محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا بما يعزّز استقلال قضاء المشروعية ووحدة بنائه على المستوى الوطني.[17] على صعيد إعادة هيكلة الاختصاصات، نقل قانون 2017 وظائف الطعن والتمييز في المنازعات الإدارية إلى المحكمة الإدارية العليا داخل مجلس الدولة، بما أوجد قمّة هرم إداري قضائي مختص بتدقيق أحكام محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، وأسهم في توحيد المبادئ والاجتهادات الإدارية. وقد دار نقاش فقهي عراقي حديث حول الحاجة إلى آليات مؤسسية أكثر صراحةً لتوحيد المبادئ داخل هذه المحكمة على غرار التجارب المقارنة، وهو ما يعكس انتقالاً من رقابة المشروعية الفردية إلى صناعة مبادئ عامة مرجعية تنظّم عمل الإدارة وتستقرّ بها التفسيرات القانونية.[18] أما على مستوى التخصّص القطاعي، فقد برزت «محاكم قضاء الموظفين» كذراع قضائي نوعي لمنازعات الوظيفة العامة والانضباط والمسؤولية التأديبية، مع نشرٍ إلكترونيٍّ لقراراتها يسهّل الوصول والشفافية. هذا الانتشار الرقمي لمنتجات القضاء الإداري بعد 2017 يعكس توجهاً مؤسسياً لترسيخ علانية المبادئ القضائية وتيسير الاستدلال بها من قبل الإدارات والمتقاضين على السواء. وتقاطعت هذه التحولات مع موجة اللامركزية الإدارية التي دشّنها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 (وتعديلاته) عبر توسيع صلاحيات الحكومات المحلية. وقد أدّى ذلك عملياً إلى توسيع خريطة المنازعات الإدارية مكانياً ونوعياً، وطرح تحدّي توزيع الاختصاص القضائي بين المركز والمحافظات وتغذية الحاجة إلى محكمة عليا إدارية تضبط وحدة التفسير وتمنع تناقض الأحكام في الموضوعات المحلية (التعيين، الإعفاء، التعاقد، تنظيم المرافق). وهنا نهضت المحكمة الإدارية العليا بدورٍ معياري في تدقيق الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى والموظفين بما يحفظ الاتساق الوطني مع مراعاة خصوصيات الإدارة المحلية.[19] وإلى جانب القضاء الإداري داخل مجلس الدولة، أفرزت البيئة التشريعية بعد 2003 هيئات قضائية متخصصة متصلة بالمجال الإداري الأوسع، من ذلك «الهيئة القضائية للانتخابات» لدى محكمة التمييز الاتحادية للنظر في الطعون بقرارات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. وقد كرّست هذه الآلية مسلكاً سريعاً وحاسماً في منازعات العملية الانتخابية، مع بقاء طابعها القضائي المعياري خارج هيكل مجلس الدولة، الأمر الذي يُظهر تعدّد دوائر التخصّص القضائي الإداري بحسب طبيعة المنازعة والجهة الإدارية المصدرة للقرار.

الفرع الثالث: الإصلاحات التشريعية الحديثة وأثرها على البناء المؤسسي والاختصاص

شكّلت الإصلاحات التشريعية اللاحقة لدستور 2005، ولا سيما صدور قانون مجلس الدولة بصيغته الحديثة، نقطة تحوّل في علاقة القضاء الإداري ببنية الدولة ووظائفها. فقد أفضت هذه الإصلاحات إلى تكريس مجلس الدولة كهيأة مستقلة ذات شخصية معنوية وموازنة خاصة، وإعادة توزيعٍ أدقّ لوظائفه بين الفتوى والصياغة التشريعية من جهة، وبين القضاء الإداري بمستوياته من جهة أخرى. وبهذا أعيد بناء الهرم المؤسسي للقضاء الإداري على نحوٍ يضمن استقلال القرار القضائي، ويُحدّد بوضوح خطّ السير من محكمة القضاء الإداري وقضاء

الموظفين وصولاً إلى المحكمة الإدارية العليا باعتبارها قمة الهرم ومعبر توحيد الاجتهاد.[20] على صعيد الاختصاص، أدّت هذه الإصلاحات إلى توسيع نطاق الرقابة القضائية إزاء أعمال الإدارة، عبر بيانٍ أوضح لمعيار العمل الإداري الخاضع للقضاء (قراراً كان أم عقداً أم تنظيماً لائحياً) وتحرير العلاقة مع القضاء العادي في مسائل الاختصاص النوعي. كما عزّزت المحكمة الإدارية العليا ولايتها في تدقيق الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى، والفصل في تنازع الاختصاص وفي تعارض الأحكام، بما أكسب نظام القضاء الإداري قدرةً معيارية على صياغة مبادئ عامة تُحتذى وتردم التفاوت بين دوائر ومحافظات مختلفة. وتقاطع هذا البناء مع موجةٍ أوسع من التشريعات التنظيمية واللامركزية؛ إذ جاءت تعديلات قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لتوسّع صلاحيات الحكومات المحلية، وهو ما انعكس مباشرةً على خريطة المنازعات الإدارية من حيث المكان والنوع. فبات لزاماً تكييف قواعد الاختصاص المكاني والنوعي بما يضمن قرب قاضي المشروعية من المنازعة دون التفريط بوحدة التفسير الوطني. في هذا السياق، أُعيد ضبط معايير توزيع الدعاوى بين المحافظات، وتدعيم الصيغ التي تسمح بإنشاء دوائر أو هيآت متخصصة بحسب حجم وطبيعة المنازعات في القطاعات الخدمية الكبرى.[21] شملت الإصلاحات أدواتٍ تعزّز فاعلية التقاضي الإداري: تحديد مهل للطعن أكثر انضباطاً منعاً لتعطيل سير المرفق العام، وتوسيع إمكانات وقف التنفيذ متى ثبتت جدية الدعوى وخطر الضرر غير القابل للجبر، وإلزام الإدارات بتقديم الملفات والمستندات خلال آجال محدّدة تحت رقابة المحكمة. كما أُدخلت ممارسات للحوكمة القضائية كالنشر الإلكتروني للأحكام وتيسير الوصول إليها، وتطوير إدارة القضايا بما يقلّص كلفة التقاضي والزمن اللازم للفصل. وأظهرت التجربة الحديثة أيضاً اتجاهاً إلى التخصّص القطاعي داخل القضاء الإداري، عبر تفعيل محاكم قضاء الموظفين للمنازعات التأديبية والوظيفية، وتعزيز دوائر أو لجان قضائية للنزاعات ذات الطبيعة التنظيمية العامة (كالمنازعات الانتخابية أمام هيآت قضائية مختصة). هذا التخصّص يخفّف الضغط عن محكمة القضاء الإداري العامة، ويسمح بصناعة فقهٍ قضائي تفصيلي في المجالات ذات الخصوصية العالية، مع بقاء المحكمة الإدارية العليا مظلةً لتوحيد المبادئ عند الاقتضاء.

المطلب الثالث: تنظيم الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في العراق بين المركزية واللامركزية

يفحص هذا المبحث أنماط توزيع الاختصاص بين المستوى الاتحادي والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويبيّن أثر اتساع اللامركزية الإدارية في تعدد مواقع نشوء المنازعات دون أن يعني ذلك خضوع القضاء نفسه لنظام اللامركزية، لأن القضاء بطبيعته سلطة موحدة ينظّمها القانون على المستوى الوطني. ويعرض المبحث الأسس القانونية لإمكان نشر المحاكم أو الدوائر الإدارية مكانياً بما يقرّب القاضي من موقع المنازعة ويحافظ في الوقت ذاته على وحدة التفسير عبر المحكمة الإدارية العليا باعتبارها الجهة الاتحادية الموحِّدة للاجتهاد. كما يناقش التحديات العملية في ضبط الاختصاص المكاني وتوحيد الاتجاهات القضائية وضمانات المحاكمة العادلة وحوكمة الموارد القضائية، ويقترح أدوات تنظيمية ومعيارية تعزّز الاتساق والسرعة والفعالية في بيئة تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المحلية ضمن سقف الدستور والقانون.

الفرع الأول: توزيع الاختصاص بين المركز والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

يتحدد توزيع الاختصاص في القضاء الإداري العراقي على قاعدةٍ مزدوجة: وحدةٌ اتحادية تضمن سيادة القانون وتوحيد المبادئ، يقابلها تقريبٌ للخدمة القضائية إلى المتقاضين محلياً. أسّس الدستور لإمكان إنشاء مجلس دولة ذي وظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة والتمثيل القضائي للدولة (مادة 101)، ومنعَ إنشاء محاكم استثنائية ونصّ على أن القانون يحدد أنواع المحاكم واختصاصاتها (مادتان 95 و96)، كما خصّص فصولاً لتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم بما يعكس خيار اللامركزية الإدارية (مادة 122). هذه المواد تضع السقف الاتحادي الذي ينبغي أن تُقرأ في ضوئه خرائطُ الاختصاص القضائي الإداري مكانياً ونوعياً.[22] على المستوى الاتحادي، شكّل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 نقطة ارتكاز؛ إذ نصّ صراحةً في مادته الأولى على إنشاء مجلس دولة «يختص بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة» بصفته هيئةً مستقلة ذات شخصية معنوية وموازنة خاصة، بما يعزّز استقلال قاضي المشروعية ويُرسّخ هرم الاختصاص الاتحادي. كما قرّر هذا الإطار أن المحكمة الإدارية العليا هي جهة الطعن التمييزي في أحكام محكمة القضاء الإداري وسائر التشكيلات المختصة، وفقاً لما تؤكده بيانات السلطات القضائية العراقية. وبذلك تتوحد القواعد والمعايير عبر قمةٍ قضائية إدارية واحدة، من غير حاجة إلى خلق «قضاءٍ استثنائي» محظور دستورياً.[23] في المقابل، رسم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 (المعدل) نطاقاً واسعاً لصلاحيات الهيئات المحلية على أساس اللامركزية الإدارية، مانحاً مجلس المحافظة صفة «أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة» وحق إصدار التشريعات المحلية ما دام لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية (المادة 2). كما فصّل اختصاصات مجالس الأقضية والنواحي وإدارة الشأن المحلي في مجالات التخطيط والموازنات والتراخيص والخدمات. هذا الاتساع في القرار المحلي ينعكس على خريطة المنازعات الإدارية نوعاً ومكاناً، فيقتضي توزيعاً دقيقاً للاختصاص القضائي يراعي مرجعية القرار وأثره.[24] من ثمّ، يُسند الاختصاص الاتحادي لمحكمة القضاء الإداري بوصفها جزءاً من منظومة مجلس الدولة عندما يكون محل النزاع قراراً أو لائحةً صادرة عن وزارة أو هيئة اتحادية، أو عقداً إدارياً ذا نطاق وطني، أو إجراءً تُمارَس فيه امتيازات السلطة العامة على مستوى الدولة. وتخضع أحكام هذه المحاكم لرقابة المحكمة الإدارية العليا توحيداً للاجتهاد. وقد أكدت الجهات القضائية أن المادة الثانية من قانون مجلس الدولة جعلت المحكمة الإدارية العليا مرجع الطعن التمييزي، بما يضمن توحيد المبادئ ومعالجة تنازع الاختصاص عند اللزوم.[25] ولفضّ الاشتباك بين المستويين، يعتمد التكييف على طبيعة العمل الإداري ومرجعيته ونطاق أثره لا على صفة الخصوم وحدها: فوجود جهة اتحادية طرفاً لا يكفي لشدّ الدعوى إلى المركز إن كان القرار محل النزاع وليد صلاحية محلية أصيلة؛ كما أن قراراً محلياً منفّذاً مباشرةً لسياسة اتحادية معيارية عابرة للمحافظات يرجّح الاختصاص الاتحادي صوناً لوحدة القاعدة.

وتدعم قواعد اللامركزية الواردة في الدستور (مادة 122) وقانون 2008/21 هذا النهج التفريقي في توزيع الدعاوى مكانياً ونوعياً.[26] تقتضي الحوكمة القضائية في بيئةٍ لامركزية آلياتٍ صريحة لتوحيد الاجتهاد ومنع تعارض الأحكام بين المحافظات والأقاليم: نشر المبادئ المعيارية للمحكمة الإدارية العليا بانتظام، ووضع مساطر إحالةٍ واضحة عند الشك في الاختصاص، وتمكين المحكمة العليا الإدارية من حسم تنازع الاختصاص وتعزيز العلانية عبر قواعد تنظيمية داخل مجلس الدولة. هذه المنظومة تستند إلى الإطار الدستوري (مادتان 95 و96) وإلى البناء المؤسسي لقانون مجلس الدولة 2017/71، وتتكامل مع صلاحيات المجالس المحلية وفق قانون 2008/21، بما يحقق توازناً عملياً بين المركزية الضامنة لوحدة القانون واللامركزية المقرِّبة للعدالة الإدارية من الناس.[27]

الفرع الثاني: التحديات العملية لتوحيد الاجتهاد وضمان المحاكمة العادلة وحوكمة الموارد

تبدأ معضلة توحيد الاجتهاد من تعدّد مستويات القرار الإداري بين الوزارات الاتحادية والهيآت المستقلة من جهة، ووحدات الإدارة اللامركزية من جهة أخرى، بما يولّد مخاطر التباين بين أحكام محاكم المحافظات أو الدوائر القريبة مكانياً. الإطار الدستوري حظر المحاكم الاستثنائية وجعل تحديد أنواع المحاكم واختصاصاتها بيد القانون، كما أجاز إنشاء مجلس دولة يتولى القضاء الإداري (المواد 95 و96 و101 من الدستور)؛ غير أنّ ترجمة هذا الإطار إلى ممارسات مُوحِّدة تتوقف عملياً على فاعلية المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بوصفها قمة هرم القضاء الإداري، وعلى تمكينها من فضّ تنازع الاختصاص ومعالجة تعارض الأحكام البائّة وتقرير مبادئ ملزمة تُحتذى في سائر الدوائر. وقد بيّنت الدراسات العراقية الحديثة أنّ اختصاص المحكمة الإدارية العليا تطوّر تحديداً لمعالجة هذه الثغرات، ونقل ولاية الطعن التمييزي من القضاء الدستوري إلى الإداري المتخصص، بما يدعم وحدة التفسير في بيئة لا مركزية متنامية.[28] أما في مجال ضمانات المحاكمة العادلة في القضاء الإداري، فتبرز ثلاث قضايا عملية: (1) الوصول إلى القاضي المختص بسرعة ومن دون كلفة مفرطة، عبر انتشار مكاني محسوب للمحاكم والدوائر الإدارية مع صلاحيات إحالة أو سحب عند قيام مصلحة وطنية مرجّحة؛ (2) علانية الأسباب والمبادئ القضائية بوساطة النشر الإلكتروني المنهجي لأحكام القضاء الإداري، بما يمكّن الإدارات والمتقاضين من توقّع النتائج ويحدّ من تباين الأحكام؛ (3) تفعيل تدابير وقتية كوقف التنفيذ متى قامت الجدية وخطر الضرر غير القابل للجبر، وإلزام الإدارات بتقديم ملفاتها للرقابة القضائية ضمن آجال محددة.[29] وقد وثّقت الأدبيات القضائية العراقية اتجاهاً متنامياً بعد 2017 إلى ترسيخ هذه الضمانات مع نشر قرارات محاكم قضاء الموظفين وتوسيع دور المحكمة الإدارية العليا في "الطعن لمصلحة القانون"، بما يعزز معايير العدالة الإدارية ويقوّي مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.[30] وتتجلّى حوكمة الموارد كتحدٍّ بنيوي لا يقل أهمية: فنجاعة القضاء الإداري تتوقف على توزيع القضاة والموازنات والتخصّصات تبعاً لكثافة المنازعات ونوعها بين القطاعات (المناقصات العامة، شؤون الوظيفة، التراخيص والتنظيم)، وعلى إدارة قضايا رقمية تُقلّص زمن الفصل وتخفّض تكاليف التقاضي. يقتضي ذلك مؤشرات أداء معتمدة وطنياً (متوسط زمن الفصل، معدّل تعديل الأحكام تمييزاً كمؤشر على جودة التسبيب، القضايا لكل 100 ألف نسمة)، وآليات تدريب مستمر للقضاة وأعضاء الادعاء الحكومي، وبناء قاعدة مبادئ مُحدَّثة تصدر عن المحكمة الإدارية العليا على نحو دوري. وقد نبّهت دراسات حديثة إلى أن استقلال مجلس الدولة كهيأةٍ ذات شخصية معنوية وموازنة خاصة بموجب قانون 2017/71 يجب أن يُترجم عملياً إلى مرونة في إعادة توزيع الموارد والكوادر وفق خرائط الطلب القضائي، وأن يتكامل مع موجة اللامركزية الإدارية الناتجة عن قانون 2008/21 لتفادي ازدواج الهياكل أو فجوات الخدمة القضائية بين المحافظات.[31] وتفرض المنازعات الإدارية المتصلة بالعمليات الانتخابية والهيآت المستقلة تحدّياتٍ خاصة لتوحيد الاجتهاد وضمان السرعة والحسم، وهو ما عالجته البيئة العراقية عبر مسارات قضائية متخصصة للطعن في قرارات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مع مشاركة قضاة من مجلس الدولة في تشكيلات الهيأة القضائية للاقتراع. إن إحكام التنسيق بين هذه المسارات والمحكمة الإدارية العليا، وتحديد نقاط التماس والتمييز في الولاية، يحدّ من تضارب التفسيرات ويصون ثقة الجمهور في نزاهة الإجراءات الإدارية المرتبطة بالحقوق السياسية.

الخاتمة

النتائج

1. أنّ الإطار الدستوري والقانوني القائم يسمح بانتشارٍ محسوب للمحاكم والدوائر الإدارية على مستوى المحافظات، شريطة ربطها بدرجة طعنٍ اتحادية موحِّدة. ومع اعتماد معايير موضوعية للتخصيص المكاني (مكان صدور القرار أو تنفيذه ونطاق أثره) والنوعي (طبيعة العمل الإداري)، يمكن تفادي ازدواج الاختصاص وتسوّق الدعاوى، وترسيخ خريطةٍ واضحة تفصل بين ما هو محلّي محض وما هو اتحادي عابر للأقاليم.
2. أنّ المحكمة الإدارية العليا تؤدي دوراً اساسياً يتجاوز تصحيح الأخطاء الإجرائية إلى صناعة "مبادئ" تُحتذى، عبر آليات حسم تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام. انتشار هذه المبادئ ونشرها دورياً يحدّان عملياً من تباين الاجتهاد بين المحافظات ويعزّزان قابلية التنبؤ بالحكم الإداري.
3. ان ضمانات المحاكمة العادلة في القضاء الاداري تتحقق حين تفعل ثلاثة مسارات متكاملة: تسهيل الوصول الى القاضي المختص من خلال تنظيم مكاني ملائم للاختصاص، وتفعيل وسائل الحماية الوقتية كوقف التنفيذ متى توافرت جدية الدعوى وخطر الضرر، وفرض التزام واضح على الادارة بتقديم ملفاتها ومستنداتها خلال آجال محددة، بما يقلص مخاطر اطالة النزاع وتأخير حسمه ويحمي المتقاضي من تحمل عبء الاثبات وحده.

4. ان التخصص القطاعي داخل القضاء الاداري كما في محكمة قضاء الموظفين والدوائر الادارية المتخصصة داخل مجلس الدولة يسهم في رفع جودة التسبيب ودقة التكييف القانوني متى جرى تجميع احكام هذه الجهات في مبادئ وطنية موحدة تصدر عن المحكمة الادارية العليا ومجلس الدولة بما يحول الخبرة القضائية المتراكمة الى دليل عملي سابق على النزاع تهتدي به الادارات والمحاكم معا.

5. أنّ تحديد الاختصاص المكاني والنوعي في القضاء الإداري العراقي يجب أن يُفهم في إطارٍ متكامل يجمع بين أحكام الدستور وقانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 وقانون المرافعات المدنية وقانون مجلس الدولة والتشريعات المنظمة للامركزية الإدارية، بحيث تُستمد معايير توزيع الدعاوى من طبيعة العمل الإداري ونطاق أثره ومكان صدوره أو تنفيذه من جهة، ومن الحدود الفاصلة بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية في تنظيم المرافق العامة من جهة أخرى، بما يقتضي تدخلاً تشريعياً لتقنين هذه المعايير بصورة صريحة وتكليف المحكمة الإدارية العليا ومجلس الدولة بدور تفسيري وتوجيهي يضمن تطبيقاً موحداً لها في جميع المحافظات ويحافظ على وحدة القضاء.

التوصيات

1. نقترح تعديل المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 بتقنين معايير وقف التنفيذ على نحوٍ يوازن فاعلية الإدارة وحقوق الأفراد، بالنص على أن للمحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري متى توافر «جدّية الطعن» و«خطر ضررٍ يتعذر جبره»، مع إلزامها بتسبيبٍ مُفصّل وأولوية الفصل في أصل النزاع خلال آجالٍ قصيرة.

2. نقترح تعديل المادة (20) من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 بالنص على إنشاء «قاعدة بيانات قضائية وطنية مفتوحة» تُنشر فيها أحكام محاكم القضاء الإداري وقضاء الموظفين والمبادئ الموحّدة مع فهرسة موضوعية وإتاحة مجانية؛ لما لذلك من أثر في علانية القضاء، وتوقع النتائج، وتخفيض التباين بين المحافظات.

3. نقترح تعديل المادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 بإدخال إدارةٍ حديثة للقضايا: تحديد آجالٍ إجرائية ملزمة لتبادل اللوائح، وتمكين القاضي من تضييق نطاق النزاع مبكّراً، وتشجيع التسوية الإدارية قبل الحكم عند الملاءمة؛ بما يقلّص زمن الفصل ويرفع جودة الأحكام.

4. نقترح تعديل المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 (المعدل) بإضافة فقرة تُلزم المجالس المحلية والهيآت التابعة بنشر قراراتها التنظيمية والفردية المؤثرة على المراكز القانونية في الجريدة الرسمية المحلية أو المنصّات المعتمدة، وتفتح مدة الطعن القضائي من تاريخ النشر لا الإبلاغ الفردي فقط؛ توسيعاً لدائرة العلم وضماناً للنفاذ العادل.

5. نقترح تعديل المادة (7) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 (المعدل) بتقرير اختصاصٍ مكانيٍ واضح لمحاكم/دوائر القضاء الإداري في المحافظة بالنظر في منازعات الوظيفة العامة المحلية والتراخيص والتعاقدات البلدية، مع الإحالة الوجوبية إلى الدائرة الاتحادية إذا تعلّق النزاع بتطبيق لائحة اتحادية معيارية؛ اتساقاً مع توزيع الصلاحيات.

نقترح تعديل المادة (8) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (والنصوص المنظمة للهيأة القضائية للانتخابات) بإلزام التنسيق المعياري مع المحكمة الإدارية العليا عبر آلية «إحالة مبدأ» في المسائل الإدارية العامة المتصلة بسير العملية الانتخابية (كتعاقداتٍ أو تعليماتٍ تنظيمية)، بحيث لا يُمسّ أجلُ الحسم السريع، وتُحفظ وحدة القاعدة الإدارية الوطنية.

الهوامش .

[1] اميل جبار عاشور، 2016، مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي، المجلد 44، العدد 3، ميسان، ص5.

[2] اصيل حامد إبراهيم، 2012، مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق، الجزء 2، بغداد، ص12.

[3] بدرية صالح عبد الله، 2018، اللامركزية في العراق بعد عام 2005، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد 74، جامعة بغداد، ص16.

[4] حميد حنون خالد، 2005، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية، مطبعة بويد نيويورك، ط1، ص48.

[5] عبد الجبار أحمد، 2013، الفدرالية واللامركزية في العراق، ورقة سياسات، مؤسسة فريد ريش، مكتب الأردن، العراق، ص51.

[6] صداع دحام طوكان، 2005، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ص116.

[7] الكبيسي، معمر مهدي صالح. 1981. ملاحظات عامة حول مشروع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. بغداد: دار القادسية للطباعة، ص25.

[8] مارينا سبروتنا، 2012، التحولات الدستورية في العراق: صفحات في تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ط1، سوريا، ص37.

[9] محمد جبار طالب، 2015، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام 2005، كلية القانون، جامعة القادسية، ص19.

[10] ميثم حنظل شريف؛ علي هادي عطية، 2007، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، مجلة جامعة ذي قار، المجلد 2، العدد 4، ص10.

[11] سعيد فروري عامل، 1998، مجالس الشعب المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ص41.
[12] مارينا سبروتنا، المصدر السابق، ص76.
[13] علي حاتم عبد الحميد، 2016، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص28.
[14] سامي حسن نجم، 2014، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ص55.
[15] شيماء سعدون عزيز، 2019، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، العراق، ص83.
[16] فلاح حسن عطية، 2014، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة كربلاء، ص28.
[17] عباس كامل مرهج، 2018، الدور القانوني لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري، بحث تخرج، جامعة القادسية، العراق، ص59.
[18] فوزي حسين سلمان؛ فريد كريم علي، 2017، اللامركزية الإدارية في العراق: مالها وما عليها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 15، العدد 55، ص5.
[19] باسم علي خريسان، 2020، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم، دراسات دولية، العدد 72، ص11.
[20] سهاد عبد الجمال عبد الكريم، 2016، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 14، العدد 51، السنة 16، جامعة الموصل، ص14.
[21] اسماعيل صعصاع غيدان، 2012، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، ص40.
[22] محمد جبار طالب، المصدر السابق، ص12.
[23] ابراهيم، درويش. 1975. "الاتجاهات الحديثة في تحقيق المسؤولية الإدارية." المجلة العلوم الإدارية 3، العدد 1: 13، ص9.
[24] عقيل نجم مهدي، 2018، نظام اللامركزية الإدارية لدستور العراق لسنة 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 2، العدد 4، الجزء 2، ص14.
[25] عمار ماهر عبد الحسن، 2015، دور الإدارات اللامركزية في حماية الأمن من خلال الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين، النجف، ص44.
[26] فارس رشيد فهد، 2007، الفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربته ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، مجلة القانون المقارن، العدد 47، ص16.
[27] محمد فاضل نعمة، 2017، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 9، العدد 3، ص19.
[28] صبار، وسام عبدالرحمن. 1994. "الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية." أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ص63.
[29] خيرالدين، عبدالعزيز. 1956. "العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعويي التعويض والإلغاء." مجلة مجلس الدولة: العدد 5، ص7.
[30] فوزي حسين سلمان؛ فريد كريم علي، المصدر السابق، ص16.
[31] مجاهد هاشم الطائي، 2016، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدارك للدراسات والاستشارات، ص106.

قائمة المصادر والمراجع

1. إبراهيم، اصيل حامد، 2012، مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق، الجزء 2، بغداد.
2. ابراهيم، درويش. 1975. "الاتجاهات الحديثة في تحقيق المسؤولية الإدارية." المجلة العلوم الإدارية 3، العدد 1: 13.
3. أحمد، عبد الجبار، 2013، الفدرالية واللامركزية في العراق، ورقة سياسات، مؤسسة فريد ريش، مكتب الأردن، العراق.
4. خالد، حميد حنون، 2005، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية، مطبعة بويد نيويورك، ط1.
5. خريسان، باسم على، 2020، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم، دراسات دولية، العدد 72.
6. خيرالدين، عبدالعزيز. 1956. "العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعويي التعويض والإلغاء." مجلة مجلس الدولة: العدد 5.
7. سبروتنا، مارينا، 2012، التحولات الدستورية في العراق: صفحات في تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ط1، سوريا.
8. سلمان، فوزي حسين؛ علي، فريد كريم، 2017، اللامركزية الإدارية في العراق: مالها وما عليها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 15، العدد 55.
9. شريف، ميثم حنظل؛ عطية، علي هادي، 2007، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، مجلة جامعة ذي قار، المجلد 2، العدد 4.

10.صبار، وسام عبدالرحمن. 1994. "الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية." أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
11.طالب، محمد جبار، 2015، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام 2005، كلية القانون، جامعة القادسية.
12.الطائي، مجاهد هاشم، 2016، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدارك للدراسات والاستشارات.
13.طوكان، صداع دحام، 2005، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد.
14.عاشور، اميل جبار، 2016، مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي، المجلد 44، العدد 3، ميسان.
15.عامل، سعيد فروري، 1998، مجالس الشعب المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل.
16.عبد الحسن، عمار ماهر، 2015، دور الإدارات اللامركزية في حماية الأمن من خلال الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين، النجف.
17.عبد الحميد، علي حاتم، 2016، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط.
18.عبد الكريم، سهاد عبد الجمال، 2016، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 14، العدد 51، السنة 16، جامعة الموصل.
19.عبد الله، بدرية صالح، 2018، اللامركزية في العراق بعد عام 2005، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد 74، جامعة بغداد.
20.عزيز، شيماء سعدون، 2019، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، العراق.
21.عطية، فلاح حسن، 2014، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة كربلاء.
22.غيدان، اسماعيل صعصاع، 2012، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الخاص بالمؤتمر الوطن.
23.فهد، فارس رشيد، 2007، الفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربته ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، مجلة القانون المقارن، العدد 47.
24.الكبيسي، معمر مهدي صالح. 1981. ملاحظات عامة حول مشروع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. بغداد: دار القادسية للطباعة.
25.مرهج، عباس كامل، 2018، الدور القانوني لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري، بحث تخرج، جامعة القادسية، العراق.
26.مهدي، عقيل نجم، 2018، نظام اللامركزية الإدارية لدستور العراق لسنة 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 2، العدد 4، الجزء 2.
27.نجم، سامي حسن، 2014، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر.
28.نعمة، محمد فاضل، 2017، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 9، العدد 3.