التطور التشريعي للقضاء الإداري في العراق و مواكبته في اقليم كوردستان

المدرس / الدكتور القاضي عثمان ياسين علي
مستشار في مجلس شورى اقليم كوردستان – العراق
محاضر في المعهد القضائي لاقليم كوردستان
محاضر في كلية القانون والعلاقات الدولية بالجامعة اللبنانية الفرنسية

doi:10.23918/ilic2019.16

الملخص

يتجسد التطور التشريعي الحديث للقضاء الاداري في العراق الاتحادي في صدور القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧. حيث انه بموجب القانون الاول تم توسيع وتطوير تشكيلات القضاء الاداري و تحسين بعض جوانبه الإجرائية. وبموجب القانون الثاني تم تغير تسمية مجلس شورى الدولة الذي يمثل جهة القضاء الإداري الى مجلس الدولة و فك ارتباطه بوزارة العدل واعتباره هيئة مستقلة، وهذه الخطوة من قبل المشرع الاتحادي قد جاءت استجابة لنص المادة (١٠١) من الدستور التي اجازت انشاء مجلس الدولة ليختص بوظائف القضاء الإداري. وفي اقليم كوردستان وبتأثير المرحلة الاولى من انشاء القضاء الإداري في العراق بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ صدر قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ الذي انشأ القضاء الإداري في الاقليم و هجر نظام القضاء الموحد و بدأ نظام القضاءالمزدوج. ولكن بعد مرور عقد من صدور هذا القانون طرأت تطورات كثيرة على القضاء الإداري العراقي، إلا ان القضاء الإداري في الاقليم بقي على حاله من حيث النواقص و الثغرات.

المقدمة

التطور هو الميزة الاساسية لكل نشاط حيوي وفعال في المجتمع البشري، بل هو السمة التي يتصف بها المجتمع المزدهر، و العملية القانونية ليست بمنأى عن ذلك، بل ان الحياة القانونية والقضائية في الدولة بأمس الحاجة الى التطور و ذلك لمواكبة التطورات التي تحصل في المجتمع، وهكذا تأتي التطورات التشريعة استجابة للتطورات التي تحدث في شتى مجالات الحياة في المجتمع البشري، لأن التشريعات التي تنظم المجتمع لابد ان تنسجم مع الوقائع الجديدة التي تخلقها تلك التطورات .

إن اسباب اختيار موضوع هذا البحث تكمن في ان الدولة الاتحادية عندما يتطور الوضع التشريعي فيها في اي مجال، فلا بد ان ينعكس ذلك على الاقاليم بما ينسجم مع خصوصياتها، حتى يكتمل النظام القانوني للدولة الاتحادية، او على الاقل حتى لا يحدث الارتباك او الاضطراب بين الاقاليم والمركز بشأن الوضع القانوني.

وبما ان العراق دولة اتحادية كما تم وصفها في المادة (١) من دستور سنة ٢٠٠٥، فإن اي تطور في اي حقل يحصل في المركز، فمن المفروض ان ينعكس ذلك على الاقاليم ايضاً، خاصة فيما يخص الوضع القانوني.

في هذا البحث سنتناول التطور التشريعي الحديث للقضاء الاداري الذي حصل في العراق الاتحادي بعد نفاذ دستور سنة ٢٠٠٥ وفي العقد الثاني للقرن الواحد والعشرين. و يتجسد ذلك في صدور قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، و القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧. حيث انه بموجب القانون الاول تم توسيع وتطوير تشكيلات القضاء الاداري و تحسين بعض جوانبه الإجرائية. اما في القانون الثاني فبموجبه تم تغير تسمية مجلس شورى الدولة الذي يتمثل جهة القضاء الإداري الى مجلس الدولة و فك ارتباطه بوزارة العدل واعتباره هيئة مستقلة، وان هذه الخطوة من قبل المشرع الاتحادي قد جاءت استجابة لنص المادة (١٠١) من الدستور التي اجازت انشاء مجلس الدولة الذي يختص بوظائف القضاء الإداري.

فإذا كان لكل بحث إشكالية خاصة به ، فان اشكالية هذا البحث تكمن في ان القضاء الإداري في العراق قد ظهر بصورة ناقصة و تطور نحو الكمال من الناحية الاجرائية ولكن لم تكتمل اختصاصاته و تنظيمه حتى الآن، وان القضاء الإداري في الاقليم قد نشأ بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق متأثراً بقانون مجلس شورى

الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ و تعديله الثاني بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، وعلى الرغم من التعديلات الجارية على القانون المذكور ، إلا ان قانون مجلس شورى الاقليم بقى على حاله دون أي تعديل.

وان فرضية هذا البحث، هي مدى ضرورة و امكانية مواكبة هذه التطورات في العراق الاتحادي بشأن القضاء الإداري وكيفية مسايرتها في القضاء الاداري لاقليم كوردستان، حيث يوجد فيه مجلس شورى اقليم كوردستان–العراق الذي يمثل جهة القضاء الإداري في الاقليم وفقا للقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن البرلمان الكوردستاني.

ان طبيعة البحث في هذا الموضوع يتطلب منا ان نتبع المنهج التحليلي المقارن بغية دراسة المواد القانونية و مقارنتها بين التشريعات النافذة في الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كوردستان بخصوص القضاء الإداري، حتى نتمكن من الاجابة على الفرضية التي طرحناها.

اما خطة البحث فسنقسمها إلي مبحثين ، نتكلم في المبحث الاول عن تطور القضاء الإداري الحديث بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ و في المبحث الثاني سنتناول مواكبة القضاء الإداري في اقليم كوردستان للتطورات الحاصلة في القضاء الإداري العراقي.

وفي الختام سنذكر اهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها و تقديم بعض التوصيات التي يتمخض عنها هذا البحث.

واتمنى ان اكون موفقا في البحث عن التطور التشريعي الحديث للقضاء الإداري في العراق الاتحادي و مواكبته في اقليم كوردستان ، و من الله التوفيق. الباحث

المبحث الاول

تطور القضاء الإداري العراقي الحديث

ان التطور الحديث للقضاء الإداري العراقي قد حصل في العقد الثاني من القرن الواحد و العشرين، لذا سندرس في هذا المبحث تطور القضاء الإداري في العراق من خلال التعديلين لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وهما التعديل الخامس بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، و التعديل السادس الذي غير اسم المجلس بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧. و سنتناول ذلك من خلال مطلبين ، سنخصص المطلب الاول للبحث في تطور القضاء الإداري العراقي بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي ، و سندرس في المطلب الثاني القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ قانون مجلس الدولة العراقي.

المطلب الاول

تطور القضاء الإداري العراقي بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣

ان التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بقانون المرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قد ادى إلى تعديل الوضع القانوني لمجلس شورى الدولة العراقي من حيث تشكيلات المحاكم و الإجراءات و تنظيم العمل في القضاء الإداري العراقي. وهذا ماسنتناوله في الفروع التالية:

الفرع الاول

تشكيلات القضاء الإداري العراقي

ان الخطوة الاكبر في تطور القضاء الإداري العراقي التي اتى بها التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي بموجب القانون المرقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ تكمن في استحداث تشكيلات جديدة في القضاء الإداري العراقي ، وهي على الوجه الآتي:

اولاً: استحداث المحكمة الإدارية العليا

كانت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الهيئة التمييزية لمجلس الانضباط العام[١]ومحكمة القضاء الإداري

[١] المادة ٧ / اولاً / ج من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

[١] قبل عام ٢٠٠٥، ولكن بصدور الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ اصبحت المحكمة الاتحادية العليا هي التي تختص بالنظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري[٢]. ولقد انتقد الفقه هذا الاتجاه وذلك للنيل من استقلال القضاء الإداري في العراق[٣].

ولكن التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة قد صحح مسار القضاء الإداري في العراق ، وذلك بإنشاء المحكمة الإدارية العليا ضمن تكوين المجلس. حيث نصت الفقرة اولاً من المادة (٢) من القانون المرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على انه (يتكون المجلس من الآتي: ا-الهيأة العامة ب -هيأة الرئاسة ج -الهيئات المتخصصة د.المحكمة الإدارية العليا هـ-.....) . و لقد نصت الفقرة رابعاً / أ من المادة المذكورة على ما يلي: (تشكل المحكمة الادارية العليا في بغداد وتنعقد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (٦) مستشارين و (٤) مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس). و بموجب الفقرة رابعاً /ب من المادة ذاتها تمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.

اما عن اختصاصات المحكمة الادارية العليا فقد نصت عليها الفقرة / ج من رابعاً من نفس المادة على ما يلي: تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر فيما يأتي :

(١)- الطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين.

(٢)- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.

(٣)- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم انفسهم او كان احدهم طرفا في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر.

لاشك ان المشرع العراقي باستحداثه للمحكمة الإدارية العليا خطى خطوة مهمة، لأن المشرع استطاع فض الاشتباك و التدخل بين اختصاصات القضاء الإداري و اختصاصات القضاء الدستوري الذي نتج عن إقحام الاخير في موضوعات هي من الاختصاصات المحضة للقضاء الإداري[٤]. لذا فان إنشاء المحكمة الإدارية العليا خطوة جيدة لإستقلال القضاء الإداري في العراق[٥].

وبخصوص تشكيل المحكمة الإدارية العليا فان عدم تطرق المشرع في التعديل الخامس على جواز انتداب القضاة من الصنف الاول إلى عضوية المحكمة كما فعل بالنسبة لمحكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين [٦]، فإن ذلك نقص في

---

[١] المادة ٧ / ثالثاً من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

[٢] الفقرة ثالثا من المادة(٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالامر المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على مايلي:- النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري .

[٣] بدرخان عبدالله حمزة، ولاية المحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون في احكام القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق قدمت الى قسم القانون العام في كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة بيروت العربية، سنة ٢٠١٥، ص ٩ وما ايليها .

[٤] د.وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، ص ١٠-١١، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي بصيغة pdf: المتاح بتأريخ ٢٠١٩/١/٢

www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq

د. سامي حسن نجم الحمداني .القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية, السنة (٧) المجلد(١) العدد(٢٨) كانون الاول ٢٠١٥، ص ٢٧٩.

[٥] للباحث القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، الدعاوى الإدارية في العراق واقليم كوردستان، دار موكرياني للطبعة والنشر، التسلسل(٩٨٠)، اربيل ، الطبعة الاولى ٢٠١٨ ، ص ٣٧.

[٦] المادة (٧)/ ثالثاً المعدل بموجب المادة (٥) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

تشكيل المحكمة الإدارية العليا، و هي اعلى هيئة قضائية في تنظيم القضاء الإداري فرئاستها او عضويتها من قبل القضاة يعطيها قوة كبيرة ، لأنها تمارس ذات الاختصاص لمحكمة التمييز الاتحادية في نطاق القضاء العادي. هذا و ان تشكيلة المحكمة الادارية العليا تتألف من التشكيلة ذاتها التي تتألف الهيئة العامة للمجلس، فما الفائدة من إنشاء المحكمة الادارية العليا ان لم تتمايز وتختلف عنها. و قد توجد إشكالية في هذا الموضوع، لأنه لا يتصور تدقيق قرارات واحكام رؤساء محكمة القضاء الإداري بصفة تمييزية اذا كانوا من قضاة الصنف الاول إلا من قضاة اعلى درجة منهم و ليس من قبل موظفين مدنيين مهما علت درجتهم وهم اعضاء مجلس الدولة، ذلك ان الحكم القضائي لا يدرك ابعاده بشكل كامل إلا قاضي اعلى درجة من القاضي الذي اصدره. لذا من الضروي تعديل ذلك و تلافي هذه الاشكالية [١].

ثانياً: استحداث محاكم القضاء الإداري في اربع مناطق في العراق

بصدور التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بالقانون المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ دخل العراق إلى نظام القضاء المزدوج ، حيث تم انشاء محكمة القضاء الإداري، والتي كانت محكمة وحيدة في انحاء العراق لممارسة القضاء الإداري بجانب مجلس الانضباط العام الذي كان يختص بالمنازعات الخاصة بشؤون الموظفين، وان اجاز القانون عند الاقتضاء انشاء محكمة القضاء الاداري في مراكز المناطق الاستئنافية ببيان يصدره وزير العدل وبناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة[٢]. ولكن لم يتم ذلك حتى صدر قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، حيث نص القانون المذكور[٣] على تشكيل محكمة للقضاء الاداري برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في اربع مناطق في العراق[٤] . ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري في مراكز المحافظات ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة[٥] ، بناءاً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية. كما اجاز القانون انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني بترشيح من مجلس القضاء الاعلى الى محاكم القضاء الاداري او محاكم قضاء الموظفين[٦].

و بما انه حتى الآن لم يتم تشكيل هذه المحاكم في المناطق المذكورة ، باستثناء منطقة الوسط التي تشمل المحافظات (بغداد والانبار وديالى و واسط) ويكون مركزها في مدينة بغداد. وهي ذات محكمة القضاء الإداري التي كانت موجودة منذ إنشائها بالتعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩. ولكن مع ذلك إيراد نص تشريعي من قبل المشرع بإلزام تشكيل محاكم القضاء الإداري في مناطق اخرى خطوة جيدة لتسهيل ممارسة حق التقاضي في مجال الدعوى

---

[١] د. سامي حسن نجم الحمداني ، القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة، مصدر سابق، ص ٢٧٧-٢٧٨.

[٢] بموجب الفقرة ثانياً / أ من المادة(٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

[٣] الفقرة اولاً من المادة (٧) ، المعدلة بالمادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٤] والمناطق هي كالآتي:

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.

[٥] والمناطق هي كالآتي:

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.

[٦] بموجب المادة (٤) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٧ يكون لرئيس مجلس الدولة صلاحية الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات ، و بموجب المادة (٧) من القانون المذكور تحذف الإشارة إلى (وزير العدل) اينما وردت في النصوص التشريعية ذات العلاقة بعمل المجلس وتحل محلها رئيس مجلس الدولة.

الإدارية. فضلاً عن ذلك فانه عند تشكيل محاكم القضاء الاداري في مناطق اخرى يخفف العبء عن محكمة القضاء الاداري الرئيسة[١].

اما بخصوص اختصاصات القضاء الإداري فإن المشرع العراقي في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة لم يتطرق اليها و بذلك فإن هذا التعديل ايضا لم يجعل القضاء الإداري ذو اختصاص كامل بالمنازعات الإدارية إسوةً بأختصاص القضاء الإداري الكامل في فرنسا و مصر .

ثالثاً: استحداث محاكم قضاء الموظفين في اربع مناطق في العراق.

ان مجلس الانضباط العام منذ إنشائه في عام ١٩٢٩ [٢] قد مارس جانباً من القضاء الاداري وهو قضاء الموظفين[٣] . وحتى صدور قانون التعديل الخامس يمارس هذا المجلس الاختصاص القضائي في مجال الوظيفة العامة وذلك من خلال الدعوى الانضباطية والدعوى الحقوقية للموظفين[٤].

ولكن في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة تم تغير اسم مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين[٥]، وهكذا انتهت هذه التسمية لقضاء الموظفين بعد مرور اكثر من ثلثي قرن من تمسيته بهذ الاسم. وبذلك فإن محكمة قضاء الموظفين حلت محل مجلس الانضباط العام ، وإناطة الاختصاصات ذاتها التي كان يمارسها المجلس إليها . لذا نصت المادة (٧/تاسعا/أ) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة٢٠١٣ على ان (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها.

٢- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الدوائر والقطاع العام للطعن في العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

فضلاً عن تغير اسم مجلس الانضباط العام إلي محكمة قضاء الموظفين كما لاحظنا بأن المشرع في التعديل الخامس نص على تشكيل محكمة قضاء الموظفين بجانب تشكيل محكمة القضاء الإداري في اربع مناطق في العراق[٦].

ان هذا التطور في قضاء الموظفين –وهو جزء من القضاء الإداري– من حيث تغير اسم مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين و تشكيلها بجانب محاكم القضاء الإداري في اربع مناطق في العراق، خطوة جيدة للمشرع العراقي لوجود إلتباس والإشكالية في اسم مجلس الانضباط ما كان ينسجم مع وظيفته القضائية للنظر في دعويي الانضباطية والحقوقية، كما ان تشكيل اربع محاكم لقضاء الموظفين في اربع مناطقة متفرقة في العراق يسهل كثيراً للموظفين في ممارسة حقهم في التقاضي.

---

[١] م.م. حوراء حيدر ابراهيم ، م.م. نبراس عبد الكاظم وني. التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار المجلد.١٢ العدد.٣ ايلول ٢٠١٧، ص ١٠٢.

[٢] بموجب قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٢٩ الملغي وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغي.

[٣] د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠٠٤، ص ٥٢٥ ومايليها.

[٤] ثمة إشكالية في تسمية الدعاوى في قضاء الموظفين، للتفصيل في ذلك ينظر للباحث (الإشكالية الإجرائية في قضاء الموظفين– إشكالية الدعوى و إقامتها، دراسة تحليلية مقارنة)بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، مجلة اكاديمية نصف سنوية محكمة تصدرها كلية القانون و العلوم السياسية جامعة صلاح الدين –اربيل، السنة السادسة عشرة، العدد ٢٣ سنة ٢٠١٨، المجلد الاول، ص ٢٠٣ و مايليها.

[٥] حيث نصت المادة (٣١) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل بالمادة (٩) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على ما يلي : (تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الانضباط العام) اينماو ردت في القوانين والانظمة والتعليمات).

[٦] الفقرة اولاً من المادة (٧) المعدلة بالمادة (٥) من القانون المرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

الفرع الثاني
الإجراءات المستحدثة في القضاء الإداري العراقي

ان الإجراءات المستحدثة في القضاء الإداري العراقي بموجب القانون المرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ تكمن في ذكر ميعاد الطعن في القرارات الإدارية و تحديد نوعية القرارات الإدارية القابلة للطعن.

اولاً: ذكر ميعاد الطعن في القرارات الإدارية

اشترطت الفقرة (أ) سابعاً من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تأريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا. إن هذا التحديد لميعاد الطعن في القرار الإداري امام محكمة القضاء الإداري قد عالج النقص التشريعي الذي كان موجوداً منذ صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، حيث نصت الفقرة (و) من ثانياً من المادة (٧) من القانون الاخير على اشتراط تقديم التظلم من القرار الإداري قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري دون ذكر ميعاد من تأريخ التبليغ بالقرار، حيث كان باب الطعن في القرارات الإدارية مفتوحة دون ميعاد معين، وهذا ادى إلى انتقاد هذا النقص لدى الفقه القانوني ومطالبة المشرع بمعالجته[١]. وان المشرع العراقي استجاب لذالك وسد هذا النقص في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي.

ثانياً: تحديد نوعية القرارات الإدارية القابلة للطعن.

ان القرارات الادارية من حيث العمومية والتجريد تنقسم الى قسمين: وهما قرارات إدارية فردية واخرى تنظيمية[٢]، ولكن القضاء الاداري العراقي لم يأخذ بذلك، واعتبر القرار الإداري هو قرار إداري فردي فقط، لأنه لم يبسط رقابته على التعليمات الادارية قبل صدور القانون المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، على الرغم من ورود عبارة القرارات الإدارية بصورة مطلقة في قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ [٣]. و لا شك ان ذلك كان فهماً غير صحيح في اتجاه القضاء الاداري العراقي بشأن القرارات الإدارية ، لذا تعرض هذا الاتجاه في القضاء الاداري العراقي لإنتقاد لدى الفقه القانوني العراقي[٤] .

ويبدو ان القضاء الإداري العراقي لم يستجب لإنتقادات اتجاهه بشأن القرارات الإدارية، مما اضطر المشرع إلى معالجة الوضع و ذكر نوعين من القرارت الإدارية صراحة في قانون المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، حيث نصت الفقرة (رابعاً) من المادة(٧) في القانون المذكور صراحة على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية.

الفرع الثالث
الجديد في تنظيم العمل في القضاء الإداري العراقي

اولاً:تحديد عمل نائبي رئيس مجلس شورى الدولة و زيادة اعضاء المجلس

---

[١] للباحث القاضي عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعويي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٢١٣-٢١٤. د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون بجامعة المستنصرية، بغداد، دون سنة نشر، ص ٦١.

[٢] القرارات الادارية الفردية هي القرارات التي تخاطب فردا او مجموعة من الافراد المعينين بذواتهم او المعروفين باسمائهم، اما القرارات التنظيمية فهي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الاشخاص، كاللوائح في مصر و الانظمة والتعليمات في العراق. د.محمد احمد إبراهيم المسلماني، ماهية القرارات الادارية، دراسة مقارنة، بين النظام الفرنسي والمصري والفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٧٧، للباحث، الدعاوى الإدارية في العراق واقليم كوردستان، ص ٦٧.

[٣] الفقرة (د) من ثانيا من المادة (٧) في القانون المذكور قبل تعديله.

[٤] استاذنا د.غازي فيصل مهدي، الطعن في القرار التنظيمي، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، مجلة فصلية يصدرها قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، العدد الاول، السنة الاولى، كانون الثاني-آذار ١٩٩٩، ص ٧٠، د. ماهر علاوي الجبوري، مفهوم القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد الاول، السنة ١٩٩٩، ص ٨٧، ٧٩، نعم احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون بجامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٨٣.

ان اولى خطوات تطور القضاء الاداري في العراق بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) ١٩٧٩، يمكن ملامستها في المادة (١) من القانون ، التي نصت على مايلي (أولا: يؤسس مجلس يسمى: (مجلس شورى الدولة)، يتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد، يتالف من رئيس ونائبين للرئيس، احدهما لشؤون التشريع والراي والفتوى، والأخر لشؤون القضاء الإداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشاراً وعدد من المستشارين المساعدين لايقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشاراً مساعدا و لايزيد على نصف عدد المستشارين).

حيث ان الجديد في هذه المادة انها حددت اختصاص كلا نائبي رئيس المجلس، احدهما يختص بشؤون التشريع والرأي والفتوى، والآخر يختص بشؤون القضاء الإداري . فضلا عن زيادة عدد المستشارين و رفع عددهم من الحد الادنى اثنى عشر مستشاراً الى خمسين مستشاراً، و زيادة عدد المستشارين المساعدين لايقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشاراً مساعدا [١].

ثانيا: اعتبار رئيس و نائب الرئيس و المستشار و المستشار المساعد قاضياً

لاشك ان اعضاء مجلس الدولة العراقي فضلاً عن ممارستهم في إبداء الرأي و الفتوى والصياغة التشريعية، فإنهم يقومون بممارسة العمل القضائي، إلا ان قانون إنشاء القضاء الإداري في العراق بالقانون المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لم يلاحظ ذلك لعدم تنظيمه هذه الناحية من الناحية القانونية. و بما انه لا توجد إشكالية بالنسبة للقضاة المنتدبين الى المجلس و محكمة القضاء الإداري. لأنهم قضاة محلفين و مخولين لإصدار الاحكام بإسم الشعب[٢]. ولكن الإشكالية القانونية واضحة بالنسبة لغير القضاة العاملين في مجلس الدولة الذين يصدرون الاحكام وهم ليسوا بقضاة. حاول المشرع العرقي في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة معالجة ذلك بشكل التالي:

١-نصت الفقرة ثالثاً من المادة (١) من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على ما يلي (يعد كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضيا لاغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الاداري).

٢-نصت الفقرة عاشراً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المعدل بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على ما يلي(تصدر احكام المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين بأسم الشعب وتنفذ وفقا للقانون).

اذاً اعتبر المشرع رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضيا عند ممارستهم لمهام القضاء الاداري ونص على اصدار الاحكام بأسم الشعب، ولكن يبقى الوضع القانوني للمذكورين ان لم يكونوا قضاة محلفين محل التساؤل (كيف يقضون ؟)، لذا كان من المفروض على المشرع معالجة هذا الوضع بصورة تامة و إيراد نص يقضي بتحليف رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد ان لم يكونوا قضاة ان يحلفوا -قبل بدء العمل في القضاء الإداري- بصيغة تتضمن بأنهم يقضون بالعدل و يطبقون القانون بأمانة و حياد عند ممارستهم للقضاء الإداري. ولكن من المستحسن ان يحلف كافة اعضاء المجلس قبل المباشرة بعملهم ، مثلما نصت المادة (٨٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ما يلي : (يؤدي اعضاء مجلس الدولة و المندبون المساعدون قبل إشتغالهم بوظائفهم اليمين الآتية: اقسم بالله العظيم أن أحكم بالعدل وأن أؤدي وظيفتي بالذمة و الصدق و أن أخدم القوانين) [٣].

رابعا: التعديلات المتعلقة بتعين المستشار و المستشار المساعد

---

[١] حيث كانت المادة (١) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ تنص على ان: (يؤسس مجلس يسمى (مجلس شورى الدولة) يرتبط إداريا بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد ويتالف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر، ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد عن نصف عدد المستشارين).

[٢] نصت المادة (٦) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ على ان (تصدر الاحكام وتنفذ بإسم الشعب)، كما ان الفقرة ثانياً من المادة (٣٧) نصت على صيغة اداء اليمين للقاضي قبل مباشرته بالعمل.

[٣] وفقاً للمادة المذكورة يكون أداء رئيس المجلس اليمين امام رئيس الجمهورية، ويكون أداء اليمين بالنسبة لنواب رئيس المجلس و المستشارين و المستشارين المساعدين أمام المحكمة الادارية العليا. أما باقي الأعضاء و المندوبون المساعدون فيؤدون اليمين أمام رئيس مجلس الدولة. للتفصيل ينظر: د.عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الاولى، ٢٠١١، ص ٥٧٢.

ان التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قد أتى ببعض الاحكام الجديدة فيما يتعلق بتعيين المستشار و المستشار المساعد في المجلس و ادخال المستشار في عضوية محكمتي القضاء الإداري و قضاء الموظفين.

و بالنسبة للخدمة الفعلية المطلوبة بعد التخرج لتعيين المستشار في المجلس أُنزلت إلى سنتين[١] و سنة واحدة بنسبة لتعيين مستشار المساعد [٢] .

واجازت المادة (٢٣) من القانون المعدل بموجب المادة (٨) من قانون التعديل الخامس ترقية المستشار المساعد الى وظيفة مستشار على ان يكون قد امضى مدة لا تقل عن(٣) ثلاث سنوات في وظيفته واثبت خلالها كفاءة جيدة ومقدرة على العمل ونشر بحثين قانونين قيمين في الاقل بناءً على تقييم وتوصية هيأة الرئاسة . كما ان الفقرة ثانياً من المادة(٧) المعدلة بالمادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قد اجازت عضوية المستشار المساعد في تشكيل محكمتي القضاء الإداري و قضاء الموظفين، على الرغم من إبقاء حضور المستشار المساعد في الهيأة العامة للمجلس و مشاركته في النقاش دون تصويت [٣].

كما اضيفت المادة (٣١) مكرر إلى القانون بموجب المادة (١٠) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، واعتبرت المستشار المساعد المعين في مجلس الدولة قبل ٢٠١٢/١/١ مستشاراً في المجلس من تاريخ نفاذ هذا القانون على ان يكون قد أمضى خدمة لا تقل عن (٢) سنتين في وظيفته .

المطلب الثاني

تطور القضاء الإداري العراقي بموجب القانون المرقم (٧١) لسنة ٢٠١٧

بما ان قانون إنشاء مجلس الدولة العراقي بموجب القانون المرقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ [٤] يعد قانون استقلال القضاء الإداري، وإن اركان إستقلال القضاء تتوقف على إستقلال القضاء كسلطة من الناحية الإدارية والمالية و إستقلال القضاة في تعيينهم وعملهم و عدم قابليتهم للعزل و الاستقلال المالي.

الفرع الاول

الإستقلال الإداري و المالي للقضاء الإداري في العراق

إن مبدأ إستقلال القضاء من المبادئ الدستورية في الدولة الحديثة ،تم ذكره في اغلب دساتير الدول في العالم[٥]، وان دستور جمهورية العراق الفدرالي الدائم لسنة ٢٠٠٥ اكد في عدة مواده على مبدأ استقلال القضاء ، من حيث ان القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون و القضاة انفسهم مستقلين لا سلطان عليهم في أعمالهم لغير القانون والضمير[٦]. لذا فإن هذا المبدأ يرتد في الواقع إلى مظهرين: المظهر الاول، استقلال القضاء بصفته سلطة من سلطات الدولة الثلاث تقف على قدم المساواة مع كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية. اما المظهر الثاني فهو استقلال القضاة كأفراد أثناء اضطلاعهم بمهام وظائفهم، بحيث يمارس القاضي وظيفته دون تأثير أو تدخل من أية جهة كانت[٧]. وإذ كان ذلك يطبق على القضاء بصورة عامة فإنه ينطبق على القضاء الإداري ايضاً.

---

[١] الفقرة/ رابعا ألف من المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣. حيث كانت الخدمة الفعلية المطلوبة للمستشار (٢٠) عشرين سنة بعد التخرج و (١٥) خمسة عشر سنة بالنسبة لتعيين المستشار المساعد.

[٢] الفقرة/ رابعا ألف من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٣] الفقرة/ ثانياً/ج من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٤] نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٥٦، السنة التاسعة و الخمسون،٧ آب ٢٠١٧، ص ٣-٤.

[٥] مثل المادة (١٦٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ و المادة (٦٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ و المادة (٩٢) من دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ والمادة (١٠٤) من الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ والمادة (٧٦) من الدستور الياباني لعام ١٩٦٣.

[٦] المواد (١٩) و(٨٧) و (٨٨) من دستور سنة ٢٠٠٥.

[٧] فاروق الكيلاني، إستقلال القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٧٧، ص ١٦.

إن إستقلال القضاء الإداري ضمانة كبرى لنفاذ مبدا المشروعية، وذلك حمايةً لحقوق و حريات الإفراد، لأن القضاء الإداري يقوم بدور جوهري في حماية حقوق و حريات الأفراد عند إلزامه السلطة الإدارية بإتباع مبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها[١] .

وعندما ينص الدستور على استقلال القضاء الإداري، فهو ضمانة للإستقلال الرصين لهذا القضاء وعدم ترك تنظيم ذلك للسلطة التشريعة التي تتعرض مواقفها للتغيير باستمرار وفقاً لأصوات الكتل السياسية السائدة في البرلمان. وعلى الرغم من ان الدستور هو الذي ينظم السلطات العامة، إلا ان الدساتير تعمد إلى وضع المبادئ الاساسية لتنظيم السلطات العامة وتحيل إلى القوانين العادية في تنظيم التفاصيل في ضوء ما وضعته من مبادئ. وهذا ما ادى إلى ظهور مبدأ الاختصاص التشريعي بتنظيم القضاء عامة ، وان ذلك يعود إلى اعتبار القانون بعد الدستور مجسداً للإرادة العامة، و نتيجة حتمية لاعتبارات عملية راجعة إلى جمود الدساتير[٢]. ولكن قد لا تلتزم السلطة التشريعية بتنفيذ المواد الدستورية و ترجمتها إلى نصوص قانونية، ويتلكأ في ذلك احياناً ، وهذا ما حصل فعلاً بالنسبة للسلطة التشريعية في العراق بخصوص تنفيذ نص المادة (١٠١) من دستور عام ٢٠٠٥، التي اجازت إنشاء مجلس الدولة. حيث تم صدور القانون لهذا الغرض بعد مرور اكثر من عقد سنة ٢٠١٧ وهو القانون المرقم (٧١) لسنة ٢٠١٧. وقد يكون صياغة النص المذكور سبباً لتأخر اصدار قانون بشأنه، لأنه ورد النص بصيغة جوازية على إنشاء مجلس الدولة في العراق [٣].

حيث ان القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ هو قانون إنشاء مجلس الدولة العراقي قد صدر تنفيذاً لأحكام المادة (١٠١) من الدستور ، كما جاء ذلك في الاسباب الموجبة في اصدار القانون. وانه قانون إستقلال القضاء الإداري في العراق. و ان انشاء هيئة مستقلة من الناحية الإدارية يتطلب استقلالها من الناحية المالية، والاستقلال المالي لمجلس الدولة العراقي نص عليه في المادة (٥) منه بأن (لمجلس الدولة موازنة مالية مستقلة تمول من الموازنة العامة للدولة). وهناك من اعتبر إنشاء مجلس الدولة العراقي خطوة في الاتجاه الصحيح تدعم القضاء العراقي و تعزز استقلاله [٤].

ولا شك ان تغيير اسم مجلس شورى الدولة إلى مجلس الدولة بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ [٥] يبرره طبيعة اعمال واختصاصات المجلس التي لا تقتصر على إبداء الرأي او الفتوى و صياغة التشريعات فقط، بل يمثل المجلس جهة القضاء الإداري.

وبما ان الدستور العراقي لم ينص مثل الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ صراحة على ان مجلس الدولة هيئة مستقلة [٦] إلا ان المحكمة الاتحادية العليا ردت الطعن بعدم دستورية القانون المرقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المقدم من قبل وزارة العدل لعدم اعتبار مجلس الدولة هيئة مستقلة [٧]. حيث ان جعل مجلس الدولة (هيئة مستقلة) بحسب ما نص عليه قانونه، يجد سنده في المادة (١٠٨) من الدستور، التي اجازت استحداث هيئات مستقلة.اضافة إلى الهيئات المستقلة المنصوص عليها في المواد (١٠٢-

---

[١] د.عبدالناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧.

[٢] د.عبدالناصر علي عثمان حسين، مصدر سابق، ص ٢٣-٢٤.

[٣] حيث نصت المادة (١٠١) من دستور ٢٠١٥ على مايلي: (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة ،وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء ، إلا ما استثني منها بقانون). وهناك ملاحظة قانونية بشأن الشق الاخير من هذه المادة، لأن تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء فأنه لا يتم عن طريق مجلس الدولة وإنما عن طريق ممثليها القانونيين وهم (..من موظفيها الحاصلين على شهادة الحقوق (القانون) بوكالة مصدقة من الوزير أو رئيس الدائرة) . وذلك في غير الدعاوى التي يوجب فيها قانون المحاماة توكيل محام. ينظر: د. علي سعد عمران، التنظيم الدستوري للقضاء الإداري العراقي في الميزان، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي (تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٧)

http://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2014/11/17/constitutional-administrative-regulation-to-eliminate-the-iraqi-in-the-balance/

[٤] أ.م.د. براء منذر عبداللطيف ، م.م. بدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي ، دراسة قانونية نقدية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد/ ٣ السنة الاولى، ٢٠٠٩، ص ٢٦٥.

[٥] حيث جاء في الشق الاخير من المادة (٢) من القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ بانه تحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شورى الدولة) اينما وردت في التشريعات.

[٦] في المادة (١٧٢) من الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٤.

[٧] رقم القرار ٨٥/اتحادية/٢٠١٧ في ٢٠١٧/١٠/١٠ ، منشور على موقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الأعلى.

١٠٧) من الدستور، وذلك حسب الحاجة أو الضرورة، على أن يتم استحداث الهيئة بموجب قانون يصدر عن مجلس النواب وفق السياقات التشريعية وهو ما حصل عندما تم اعتبار (مجلس الدولة) هيئة مستقلة[١].

لقد أيد البعض اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في العراق [٢]، بشأن استقلالية مجلس الدولة فضلاً عن السلطتين التشريعية و التنفيذية فأن المحكمة المذكورة إعتبرته مستقلاً ايضاً من السلطة القضائية ، على خلاف ما ذهبت اليه تلك المحكمة بالنسبة لبعض الهيئات المستقلة الاخرى حين اكد على كون مجلس الوزراء مرجعها القانوني[٣].

وهناك من اعتبر قانون انشاء مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ خرق لنصوص الدستور ، وبحسب هذا الرأي كل محكمة أو هيئة تمارس العمل القضائي خارج النظام القضائي ومجلس القضاء الاعلى تعتبر تعدياً على استقلالية السلطة القضائية وشكلاً من اشكال المحاكم الخاصة [٤]. ونحن لا نؤيد ذلك، لأنه من المعروف ان ظهور نظام القضاء المزدوج يفترض وجود قضاء عادي يختص بالمنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين الخاصة، وقضاء إداري يختص بالمنازعات الإدارية. ويكون في قمة كلا القضائين محكمة عليا خاصة لكل واحد منهما.

وإذا قارنا هذا الوضع القانوني الجديد الذي اتى به قانون إنشاء مجلس الدولة العراقي بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ مع الوضع القانوني لمجلس الدولة الفرنسي [٥]، نلاحظ بأن المشرع العراقي قد خالف ماهو مستقر في نظام القضاء اللاتيني الفرنسي بالإستقلال الإداري للمجلس عن السلطة التنفيذية، لأنه كما هو معلوم في فرنسا ان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس مجلس الدولة، وفي حالة غيابه يحل وزير العدل محله، ويقتصر عمله على تولي رئاسة الجمعية العمومية للمجلس في المناسبات الرسمية. وان نائب مجلس الدولة الذي يتم اختياره من بين الاعضاء أو رؤساء الدوائر في المجلس ، باقتراح من وزير العدل وموافقة مجلس الوزراء ، وهو الرئيس الفعلي لمجلس الدولة الفرنسي [٦]. ويبدو أن ارتباط مجلس الدولة بالسلطة التنفيذية منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي سنة ١٨٠٠ له اسباب تأريخية و ايديولوجية تتعلق بالوضع اثناء الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ . فضلاً على انه يقوم المجلس بوظيفة القضاء في مجال المنازعات الإدارية المتعلق بالسلطة التنفيذية، فإنه يختص بأبداء الرأي والفتوى إلى الحكومة و يختص بصياغة التشريعات. ومن ناحية اخرى فأن هذا الارتباط للمجلس بالسلطة التنفيذية قد يعطي قوة و دعم اكثر إلى قرارات واحكام القضاء الإداري. وبما ان نظام الحكم في العراق الاتحادي هو جمهوري نيابي(برلماني) ، وان مجلس الوزراء يمارس صلاحيته في تخطيط و تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء امام مجلس النواب، تضامنية و شخصية [٧]، لذا فمن المفضل و انسجاماً مع النظام اللاتيني ارتباط مجلس الدولة العراقي إدارياً برئاسة مجلس الوزراء. وهذا لا يتعارض مع استقلال المجلس إذ تم تنظيم هذه العلاقة بصورة تكون ارتباطه برئاسة مجلس الوزراء تشريفية لا توجيهية و لا اشرافية، بحيث يكون الاشراف و التوجيهات الإدارية للمجلس بيد رئيس المجلس او الهيئة الرئاسية للمجلس و ترشيح تعيين رئيس و اعضاء المجلس من قبل هيئة الرئاسة ، لا تعيينهم مباشرة بمرسوم، كما ذكرنا سابقاً.

---

[١] إياس الساموك، موقف القضاء الدستوري من مجلس الدولة، مقال متاح على الموقع الالكتروني التالي: تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/١ : https://www.iraqfsc.iq/news.3943/

[٢] أ.م د.محمد سليم محمد امين، مجلس الدولة العراقي- مظاهر الاستقلالية وآفاق المستقبل، دراسة تحليلية للقانون رقم(٧١) لسنة ٢٠١٧، بحث مقبول للنشر في مجلة الدراسات القانونية والسياسية التي تصدرها كلية القانون في جامعة السليمانية.

[٣] مثل القرار رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١١/١/١٨ ، منشور على موقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى.

[٤] زهير كاظم عبود، قانون مجلس الدولة خرق لنصوص الدستور وتعد استقلالية السلطة القضائية، مقال منشور في جريدة المدى، العدد ٤٢٤٩ الصادر بتأريخ ٧/آب/ ٢٠١٨، ص ٦.

[٥] وكذلك الوضع في مصر قبل دستور سنة ٢٠١٤ الذي نص في المادة (١٧٢) منه على ان مجلس الدولة هيئة مستقلة ، و الوضع القانوني لمجلس شورى الدولة اللبناني. ينظر د.محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣، ص ١٥٩ ومايليها.

[٦] د.عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ٥٦٧. جورج فودال و بيار دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت الطبعة الاولى،٢٠٠١، ص ٥١.

[٧] المواد (١) و (٨٠) و (٨٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الثاني
استقلال القضاة الإداريين في العراق كأفراد

إن القاضي الإداري عند ممارسة عمله الوظيفي وهو يسعى لحفظ الحقوق و حماية الحريات قد يتعرض لجملة من المخاطر من قبل اطرف الدعاوى، و خاصة من قبل السلطة التنفيذية، لذا كان من الطبيعي أن يتمتع بحماية خاصة من جميع الجوانب بما يمكنه من أداء رسالته السامية[١]، لذا اتجهت الأنظمة القانونية المختلفة إلى إحاطة القاضي بقواعد متميزة في مجال التعيين و الترقية و النقل و التأديب و المساءلة المدنية والجنائية، و لاشك ان ذلك لا يكفي لتحصين القاضي و استقلاله، بل ينبغي إضافة إلى ذلك تأمين معيشته، أو ضمان حق بقائه في الوظيفة، ما لم يصدر عنه ما يخالف القانون. من هنا ظهرت ضرورة وجود مبدأ عدم القابلية للعزل باعتباره أحد أهم وسائل الحماية الإدارية للقاضي، تستوجبها طبيعة العمل القضائي و له من أهمية في حفظ الاستقرار النفسي و الوظيفي لدى القضاة[٢]. و هكذا فإن إستقلال القضاة لن يتأتى ولن يكون إلا بإطمئنانهم على حاضرهم ومستقبلهم [٣]. وبذلك فإن ضمانة عدم القابلية للعزل حجر الزاوية في موضوع استقلال القضاء و القضاة [٤] .

ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩٧) منه قد نص على ان (القضاة غير قابلين للعزل الا في الحالات التي يحددها القانون كما يحدد القانون الاحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً). لذا فإنه توجد ضمانة دستورية في العراق بعدم قابلية القضاة للعزل ، ولكن لايوجد نص دستوري بشأن ضمانة غير قابل للعزل بخصوص اعضاء مجلس الدولة العراقي. ولا شك ان هذا نقص دستوري بهذا الشأن الذي ينعكس سلباً على استقلالية مجلس الدولة و اعضائه. وإذا كانت هذه الضمانة الدستورية لاعضاء مجلس الدولة المصري لا توجد في المصر ايضاً ، لكن الوضع بالنسبة لاعضاء مجلس الدولة المصري يختلف، لأن القضاء الإداري المصري يعتبر جزء من السلطة القضائية، فإن اعضاءالمجلس يعتبرون من القضاة الذين عنتهم الدساتير المصرية المتلاحقة بنصها على عدم قابليتهم للعزل [٥]. فضلاً عن ذلك فإنه هناك نص تشريعي بهذا الشأن، حيث ان المادة (٩١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت على عدم قابلية اعضاء المجلس للعزل، وجاء في مقدمة النص المذكور مايلي : (اعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوق غير قابلين للعزل و يسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التى يتمتع بها رجل القضاء و تكون الهيئة المشكلة منها مجلس التأديب في مجلس التأديب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن....).

وفي العراق وعلى الرغم من عدم وجود نص دستوري لضمانة عدم قابلية اعضاء مجلس الدولة العراقي للعزل، فإنه كذلك لا يوجد نص تشريعي ايضاً بهذا بخصوص. وبما انه هناك من يتطرق إلى وجود بعض الضمانات الاخرى قد تساند استقلال

---

[١] عمر بكار، ضمانات استقلال القضاء الإداري الجزائري، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الحقوق و العلوم السياسية–قسم القانون بجامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ص ٢٣.

[٢] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية،القسم الأول، الأطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١٢٣، نقلاً عن عمر بكار، مصدر سابق، ص ٢٤.

[٣] د.أحمد قطب عباس، إساءة الحق في التقاضي بين النظام الاسلامي و الانظمة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٦، ص ١٢٩.

[٤] د.عبدالناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

[٥] د.عبدالناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٣٣–٢٣٤.

اعضاء المجلس مثل آلية التعين وعدم جواز إحالتهم إلى التقاعد قبل اكمالهم (٦٣) من العمر[١] و ضمانات بشأن اتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم[٢] و ضمانات مالية لهم [٣].

ولكن كل ذلك لا يحل محل ضمانة عدم قابلية اعضاء المجلس للعزل. حيث كان من المفروض وجود نص دستوري بهذا الشأن ، او كان على الاقل من المفروض ان يوجد نص تشريعي لضمانة عدم قابلية اعضاء مجلس الدولة العراقي للعزل.

والجدير بالذكر بشأن تعيين رئيس واعضاء مجلس الدولة العراقي، فإنه لا التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، و لا القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ لم يعدلا المادة (٢٢) من قانون المجلس و التي تنص في الفقرة اولاً منها على ما يلي : (يعين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد بمرسوم جمهوري بصورة مباشرة). وضماناً لاستقلال مجلس الدولة واعضائه، من المفروض ان يتم التعيين من خلال الترشيح لدى هيئة الرئاسة في المجلس، و ليس تعين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المساعد بمرسوم جمهوري بصورة مباشرة.لأنه في الحالة الاخيرة يفقد المجلس استقلاله ولا يكون له اي دور في التعيين، الذي له تأثير واضح في ضمان استقلال المجلس و رئيسه و اعضائه.

المبحث الثاني

مواكبة القضاء الإداري في اقليم كوردستان للتطورات الحاصلة في القضاء الإداري العراقي

اذا كانت التطورات في القضاء الإداري العراقي قد حصلت على اربع مستويات، من حيث هيكل القضاء الإداري و الإجراءات و تنظيم العمل و تغيير اسم المجلس و استقلاله، فلا بد ان نتناول هذه الجوانب في القضاء الإداري لاقليم كوردستان، لنطلع على مدى ضرورة و كيفية مواكبة التطورات الحاصلة في القضاء الإداري في العراق، وهذا ما سنتناوله من خلال المطالب التالية:

المطلب الاول

هيكل القضاء الإداري في اقليم كوردستان العراق

ان اقليم كوردستان العراق دخل إلى نظام القضاء المزدوج من خلال صدور القانون المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق، و الذي انشأ المجلس المذكور ليختص بالتقنين و إبداء الرأي و المشورة القانونية [٤] و القضاء الإداري في الاقليم[٥] . ان القانون المذكور في المادة (الثانية عشرة) منه نص على تشكيل المحاكم الإدارية وفي المواد (الرابعة) و (العشرون) و (الحادية و العشرون) من القانون تناول قضاء الموظفين المتمثل في هيئة انضباط موظفي الاقليم.

---

[١] المادة(٢٨/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. اما بخصوص الراتب التقاعدي فإن المشرع العراقي في المادة ٣٥/رابعاً من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ لم يدرج اعضاء مجلس الدولة العراقي ضمن المستحقين براتب التقاعدي بمقدار ٨٠% من آخر راتب و مخصصات تقاضاه في الخدمة عند احالتهم إلى التقاعد مثل القضاة والادعاء العام، على الرغم من ان اعضاء مجلس الدولة لايقلون اهمية و مكانة و دور عن القضاة والمدعين العامين. ينظر: اقبال عبدالعباس يوسف، ضمانات اعضاء مجلس شورى الدولة عند التقاعد، بحث منشور في مجلة واسط للعلوم الانسانية، المجلد ١١ العدد ٣٢ ، السنة ٢٠١٥، ص ٤٦٣. .

[٢] هذه الضمانة القانونية تسمى بالحصانة الإجرائية وهي عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد شخص متمتع بهذه الحصانة إلا بإذن رئيسه الاعلى. لقد نص قانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ في المادة (٢٧) منه على هذا النوع من الحصانة لأعضاء المجلس. و لكن على الرغم من وجود هذا النوع من الضمانة فإنه لا يوجد النوع الثاني من الضمانات القانونية وهي الضمانة القانونية الموضوعية الممنوحة لنواب في البرلمان، وهي عدم مسؤولية النائب عن ابداء الرأي اثناء عمله، ومن المفروض تمتع اعضاء مجلس الدولة العراقي بهذه الضمانة ايضاً. للتفصيل ينظر: د. علياء غازي موسى، الحصانة القانونية لأعضاء مجلس شورى الدولة العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة(٧) المجلد(١) العدد(٢٨) كانون الاول ٢٠١٥، ص٣٣٣– ٣٣٥.

[٣] م.م. صادق محمد علي الحسيني، اعضاء مجلس شورى الدولة في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية المجلد الخامس ، العدد الرابع ، كانون الاول ٢٠٠٧، ص ٥٤ ومايليها.

[٤] للباحث القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، الدور الاستشاري لمجلس شورى اقليم كوردستان–العراق لمدة بين عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٨، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، منشورات دار موكرياني للطباعة و النشر، تسلسل (٩٨١)، اربيل ٢٠١٨، ص ١٣ وما يليها.

[٥] المادة السادسة من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان–العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

الفرع الاول
المحاكم الإدارية في الاقليم

لقد نصت المادة (الثانية عشرة) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ على تشكيل المحاكم الإدارية بقرار من وزير العدل في مراكز المحافظات في الاقليم بحسب مقتضيات المصلحة العامة، وتنفيذاً لذلك حتى الآن تم إنشاء المحكمة الإدارية في اربيل سنة ٢٠٠٩ و في سنة ٢٠١٤ تم إنشاء المحكمة الإدارية في محافظة السليمانية [١]. ولكن لم يتم إنشاء المحكمة الإدارية في دهوك حتى الآن.

وان اختصاصات المحاكم الإدارية في الاقليم حددتها المادة (الثالثة عشرة) من القانون المذكور[٢]، حيث نصت على (تختص المحكمة الإدارية بما يلي:أولاً: النظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الاقليم بعد نفاذ هذا القانون والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طعن من ذي مصلحة محتملة وتكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن. ثانياً: الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية. ثالثاً: الفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات والافراد بالغاء القرارات الادارية النهائية.رابعاً: دعاوى الجنسية. خامساً: طلبات التعويض من الاضرار الناجمة من القرارات الادارية الصادرة خلافاً للقانون. سادساً: الطعون من القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات.سابعاً: الطعن في رفض او امتناع الموظف او الهيئات في الدوائر واجهزة الاقليم عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً).

ويظهر من ذلك بأن اختصاصات المحاكم الإدارية في الاقليم تنحصر في الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات و دوائر الاقليم و طلبات التعويض من الاضرار الناجمة من القرارات الإدارية الصادرة خلافاً للقانون. ولكن ذكر هذه الاختصاصات ضمن سبع نقاط ، ادى إلى ظهور إلتباس و بعض التناقضات يمكن ذكرها كالآتي[٣]:

١- يوجد تناقض بين عبارة (لم يعين مرجع للطعن) الواردة في الفقرة الاولى والفقرة سادساً من المادة المذكورة. لأن الطعون من القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في قضايا الضرائب يتم امام لجنة الاستئناف برئاسة قاض من الصنف الثاني في الاقل وعضوية اثنين من الموظفين المختصين من الامور المالية والطعن في قرارات تلك اللجنة امام هيئة تمييزية برئاسة قاض من محكمة التمييز وعضوية اثنين من المدراء العامين من الوزارة المالية، وذلك وفقاً للمواد (٣٧و٣٨و٣٩ و٤٠) من قانون ضريبة الدخل المرقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل. وبذلك فان القانون عين مرجع للطعن في القرارات الإدارية الصادرة في قضايا ضرائب الدخل، فكيف يتم الطعن فيها امام المحكمة الإدارية [٤] ؟!

---

[١] تم فتح المحكمة الإدارية في اربيل بتأريخ ٢٠٠٩/١٠/٢٢ و فتح المحكمة الإدارية في السليمانية بتأريخ ٢٠١٤/٢/٢٧. نقلاً عن الموقعين الالكترونيين على التوالي:(تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢)

http://www.gov.krd/a/d.aspx?a=32073&l=14&r=81&s=010000
http://www.alforatnews.com/modules/news/article.php?storyid=49093

[٢] فضلاً عن المادة (١٣) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، هناك بعض القوانين نصت في موادها على اختصاص المحكمة الإدارية ، ومن هذه القوانين مثل قانون المحافظات لاقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ ، وفقا للفقرة ثالثاً من المادة (٣٣) من القانون المذكور يحق لعضو في مجالس المحافظات و مجالس المحلية للاقضية و النواحي الطعن بقرار انهاء عضويته امام المحكمة الادارية المختصة في الاقليم وفق احكام قانون مجلس الشورى لأقليم كوردستان. وكذلك وفقا للفقرة ثالثاً من المادة الرابعة من قانون امتيازات السجناء و المعتقلين السياسيين الكوردستانيين رقم ١١ لسنة ٢٠١١ تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات اللجنة المشكلة وفقا للفقرة اولاً من المادة المذكورة التي تبت في احتساب حقوق السجناء و المعتقلين السياسيين في اقليم كوردستان.

[٣] للتفصيل في ذلك ينظر مؤلّفنا، الدعاوى الإدارية في العراق واقليم كوردستان، مصدر سابق ، ص٤٣-٤٤.

[٤] وعلى الرغم من ان الهيئة العامة لمجلس شورى اقليم كوردستان العراق حاول حسم هذا الموضوع في قرارها المرقم ١٧/الهيئة العامة /ادارية/٢٠١٧ الصادر بتأريخ ٢٠١٧/٤/٣ (غير منشور) الذي قضى بقبول الدعوى المقامة على قرار لجنة التدقيق في قرارات الضرائب. ولكن مع ذلك يبقى هذا الاختصاص و إجراءات المحكمة الإدارية موضوعاً للمناقشات القانونية. فهل للمحكمة إلغاء قرار لجنة التدقيق إذا شابه عيب في موضوع تقدير الضريبة او تعديل قرار اللجنة ؟! للتفصيل ينظر مؤلّفنا:الدعاوى الإدارية في العراق و اقليم كوردستان ، مصدر سابق، ص ٤٣-٤٤ .

٢- ان امور الجنسية من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفقا للمادة (١١٠/خامسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. لذا من المفروض ان يكون النظر في منازعات الجنسية من اختصاصات القضاء الاداري الاتحادي[١].

٣-ان ماورد في الفقرتين ثالثاً وسابعاً يكاد ان يكون تكراراً لمحتوى الفقرة الاولى للمادة (١٣) من القانون.

و الجدير بالذكر ان اختصاصات القضاء الاداري في اقليم كوردستان مثل اختصاصات القضاء الإداري العراقي منحصرة في الفصل في القرارات الادارية فقط، مما جعل القضاء الاداري غير متكامل، لعدم اختصاصه بمنازعات العقود الادارية والاعمال المادية للإدارة، اسوة بالاختصاصات التي يمارسها القضاء الإداري المقارن في فرنسا ومصر ولبنان والجزائر.

الفرع الثاني

هيئة انضباط موظفي الاقليم

فيما يتعلق بقضاء الموظفين في الاقليم فانه بموجب الفقرة (ثالثاً) من المادة (الرابعة) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ تكون هيئة انضباط موظفي الاقليم ضمن تشكيلات مجلس شورى الاقليم و التي تتألف من نائب الرئيس وعضوية اثنين من المستشارين . و وفقا للمادة (العشرين) من القانون تنظر هيئة انضباط موظفي الاقليم في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب احكام قانون الخدمة المدنية، ويكون قرارها قابلاً للطعن لدى الهيئة العامة للمجلس خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي للتبليغ.

وبموجب الفقرة (اولاً) من المادة (الحادية والعشرين) من القانون تنظر هيئة انضباط موظفي الاقليم في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الانضباطية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. و وفقا للفقرة (اولاً) من المادة المذكورة يكون قرار الهيئة الصادر بنتيجة الطعن باتاً.

من خلال امعان النظر في تشكيل قضاء الموظفين في اقليم كوردستان المتمثل في هيئة موظفي الاقليم والإجراءات المتبعة فيها ، يتبين لنا مايلي:

١-ان تسمية هيئة إنضباط موظفي الاقليم ليست ملائمة مع مهامها، لأنها تقوم بالاعمال القضائية لذا كان من المفروض ان يكون اسمها محكمة وليست هيئة، هذا من جهة ومن جهة اخرى ، ان اختصاص الهيئة بالدعاوى الحقوقية للموظفين ليس له اي صلة بالامور الانضباطية. هذا بخلاف تسمية محكمة قضاء الموظفين التي اتى بها قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ وهي منسجمة مع مهامها.

٢-إنشاء هيئة واحدة في الاقليم للنظر في الدعاوى المقامة من قبل الموظفين لا يسهل ممارسة حق التقاضي لموظفي الاقليم بالنسبة للمحافظات التي لا توجد فيها هذه الهيئة. لأن قرب المحكمة من المتقاضين من ضمانات حق التقاضي . وحسناً فعل المشرع العراقي في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣عندما انشأ اربع محاكم لقضاء الموظفين في اربع مناطق في العراق.

٣-إن اعتبار قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم باتاً عند البت في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة من الموظفين بخصوص العقوبات الانضباطية نقص في درجات التقاضي للموظف في الحالة المذكورة. ولا يوجد هذا النقص في محكمة قضاء الموظفين في العراق، لأن جميع قراراتها قابلة للطعن امام المحكمة الإدارية العليا. حيث إن اعتبار قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم باتاً في الحالة المذكورة ، هو اقتصار لدرجات التقاضي الذي يخل بمبدأ كفالة حق التقاضي، حيث ان

[١] ثمة رأي يميل إلى أن الاختصاص في منازعات الجنسية ينعقد للمحكمة الادارية في الاقليم بصفتها محكمة الدرجة الاولى استنادا الى نص المادة التاسعة عشر لقانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ غير ان المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالطعن في قرار المحكمة الإدارية بصفتها محكمة التمييز استنادا الى نص المادة العشرين من القانون الجنسية العراقية. ينظر د.مازن ليلو راضي، مجلس شورى لإقليم كوردستان-العراق تنظيمه واختصاصه، بحث منشور في مجلة زانكو السليمانية ، العدد (٢٦) في تموز ٢٠٠٩، القسم B، ص ١٤٩-١٥٠، و كذلك منشور في مجلة دادوه ر – القاضي، العدد (١) لسنة ٢٠٠٩، ص١٥٧.

الاقتصار على درجة معينة من درجات التقاضي نوع من موانع التقاضي الذي لا يكفل التقاضي[١]. لذا انتقد الفقه القانوني في مصر للحالة المشابهة في الاقليم باقتصار درجة التقاضي في القانون المصري [٢] .

من كل ذلك يتبين وجود نواقص في قضاء الموظفين في الاقليم، ولمعالجة ذلك لابد من مواكبة التطورات الحاصلة في القضاء الإداري العراقي بخصوص قضاء الموظفين بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وذلك بتغيير اسم هيئة انضباط موظفي الاقليم إلى محاكم قضاء الموظفين في الاقليم وتشكيلها مع المحاكم الإدارية في محافظات الاقليم.

المطلب الثاني

الثغرات في الإجراءات و تنظيم العمل في القضاء الإداري لاقليم كوردستان –العراق

الفرع الاول

الثغرات الإجرائية في القضاء الإداري في اقليم كوردستان –العراق

اهم الثغرات في التنظيم القانوني لإجراءات القضاء الإداري في اقليم كوردستان تتمثل في مايلي:

اولاً:عدم تحديد ميعاد تقديم التظلم في القرار الإداري

حيث نصت الفقرة أولاً من المادة (١٧) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي: (يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الادارية ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الادارية المختصة التي عليها ان تبت فيه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها). إذاً حدد المشرع الكوردستاني في هذا القانون شرط تقديم التظلم قبل إقامة الدعوى إلى المحكمة الإدارية ولكن لم يحدد ميعاد تقديم التظلم، وبذلك ترك باب الطعن في القرارات الإدارية إلى حين تقديم التظلم. وهذا من آثار تأثير المشرع العراقي في القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ على المشرع الكوردستاني، ان هذا الوضع الموجود الآن في القضاء الإداري الكوردستاني كان وضع الطعن في القرارات الإدارية في العراق قبل التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، ولكن المشرع العراقي في القانون المذكور قد عالج هذا النقص بتحديد ميعاد تقديم التظلم الإداري قبل الطعن في القرارات الإدارية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا[٣].لذا من الضروي ان يواكب القضاء الإداري في اقليم كوردستان هذا الوضع في القضاء الإداري العراقي الذي عالج النقص في ترك باب الطعن مفتوحاً لحين تقديم التظلم.

ثانياً : تحديد ميعاد قصير للطعن في القرار الإداري

إن ميعاد الطعن في القرار الإداري امام المحكمة الإدارية هو (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء (١٥) يوماً من تأريخ تقديم التظلم[٤] . لاشك ان هذه المدة قصيرة مقارنة بالوضع في العراق، لأن مدة الطعن امام محاكم القضاء الإداري في العراق تصل إلى (١٢٠) يوماً [٥]. وهذه المدة مناسبة . حيث انه ضماناً لحق التقاضي الإداري ان يكون هناك مدة كافية للطعن في القرارات الإدارية . لذا من الضروي ان يواكب المشرع الكوردستاني المشرع العراقي في زيادة مدة الطعن .

---

[١] د.اشرف اللمساوي، كفالة حق التقاضي، المركز القومي للإصدارت القانونية، القاهرة ٢٠٠٧، ص ٢٤٧.

[٢] مثل المادة (٤٩) من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام الملغي بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٧، وان المادة المذكورة كانت محل انتقاد الفقه القانوني لأنها اعتبرت قرارات المحكمة التأديبية نهائية ، وكذلك المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة المصري التي قصرت التقاضي في طلبات الاعضاء على درجة واحدة تكمن في الطعن امام المحكمة الإدارية العليا. د.اشرف اللمساوي، مصدر سابق، ص ٢٤٧، ٢٥٤–٢٥٥.

[٣] المادة (٧) سابعاً ـ أ ـ من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالمادة(٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٤] حيث نصت الفقرة ثانياً من المادة (١٧) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي(للمتظلم عند رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) أعلاه أن يطعن لدى المحكمة الادارية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء المدة المذكورة وإلا سقط حقه في الطعن).

[٥] لأن مدة تقديم التظلم (٣٠) يوماً من تأريخ التبليغ و على الإدارة ان تبت في التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها.و عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او

ثالثاً: عدم توحيد مواعيد الطعن تمييزاً في القرارات و الاحكام القضائية.

هناك اختلاف في مدة الطعن تمييزاً بين الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية و هيئة انضباط موظفي الاقليم، حيث يكون قرارات المحاكم الإدارية قابلاً للطعن تمييزاً لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من اليوم التالي للتبليغ او اعتباره مبلغاً [١]. بينما يكون قرار الهيئة الانضباطية لموظفي الاقليم بخصوص الدعاوى المتعلقة بالخدمة المدنية قابلاً للطعن فيه لدى الهيئة العامة للمجلس خلال خمسة عشرة يوماً من اليوم التالي للتبليغ[٢].

اما في العراق فإن مدة الطعن في قراران محاكم القضاء الإداري و محاكم قضاء الموظفين امام المحكمة الإدارية العليا هي (٣٠) ثلاثين يوما من اليوم التالي للتبليغ او اعتباره مبلغاً[٣]. لذا من الضروري على المشرع الكوردستاني مواكبة الوضع في العراق بشأن توحيد مواعيد الطعن تمييزاً في قرارات المحاكم الإدارية وهيئة انضباط موظفي الاقليم.

الفرع الثاني

الثغرات في تنظيم العمل في القضاء الإداري في اقليم كوردستان -العراق

ان قلة عدد اعضاء المجلس[٤] و عدم تنظيم امورهم القانونية لإداء مهامهم في مجال القضاء الإداري و عدم اتباع اسلوب الترقيات للمستشار المساعد، كل ذلك يدفعنا ان نقوم بإعادة النظر في قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ و تعديله على ضوء التطورات الحاصلة في العراق في هذا المجال.

ان رئيس و نائب الرئيس و المستشارين في مجلس شورى الاقليم يصدرون الاحكام بإسم الشعب و يعملون العمل القضائي دون وجود نص في قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ يعطيهم هذا الحق، ودون تحليفهم [٥].

بخلاف الوضع في القضاء الإداري العراقي الذي تطور بالأتجاه الصحيح في هذا المجال ، كما لاحظناه في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة عندما نص على اصدار الاحكام بإسم الشعب [٦] و اعتبار رئيس المجلس و نائبه و المستشارين و المستشار المساعد عند ممارسة القضاء الإداري قاضياً[٧] . وان لم يتطرق القانون المذكور على تحليف اعضاء المجلس. وكما ذكرنا سابقاً بأن هذا النقص لابد ان يعالجه المشرع العراقي، ويجب ان يتلافاه المشرع الكوردستاني بإيراد نص لتحليف رئيس و اعضاء المجلس بأن يطبقوا القانون بامانة ونزاهة و حياد و يقضون بين الاطراف بالعدل.

المطلب الثالث

استقلال القضاء الإداري في اقليم كوردستان- العراق

ان استقلال القضاء هو اكبر هدف لتحقيق العدالة في المجتمع، لأنه اذا لم يكن القضاء مستقلاً فلا يمكن ان تكون هناك عدالة، و العدالة دائماً بإستقلال القضاء [٨]. وان استقلال القضاء يتحتم ألا يتدخل في اختصاصه اي سلطة سواء أكانت

حكما . اذاً قد تصل مدة الطعن بمجموعها إلى (١٢٠) يوما ينظر المادة (٧) سابعاً ـ من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالمادة(٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[١] المادة (١٨) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .

[٢] المادة (٢٠) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .

[٣] بموجب الفقرتين ثامناً – ب و تاسعا–ج من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالمادة(٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٤] لا يزيد عدد المستشارين عن تسعة وفقاً للمادة الثانية من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

[٥] حيث نصت الفقرة ثانياً من المادة (٣٦) من قانون السلطة القضائية لاقليم كوردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧ على ما يلي: (لا يمارس القاضي أعماله إلا بعد أدائه اليمين التالية أمام رئيس مجلس القضاء (اقسم بالله أن اقضي بين الناس بالعدل وأن أطبق القوانين بأمانة ونزاهة وحياد)، ويؤدي رئيس مجلس القضاء اليمين المذكورة أمام رئيس الاقليم.

[٦] الفقرة عاشراً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٧] الفقرة ثالثاً من المادة (١) من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

[٨] فاروق الكيلاني، إستقلال القضاء، مصدر سابق، ص ٥–٦.

السلطة التشريعية[١] أم السلطة التنفيذية، بحيث يكون القاضي حراً في قضائه وان يمارس عمله دون توجيه ولا يخضع لغير القانون و ضميره، وهذا مايسمى بالاستقلال الوظيفي او الفني. اما الاستقلال العضوي فهو يتطلب عدم مخالفة السلطة التنفيذية الشروط و المواصفات المطلوبة لاختيار القضاة و تعيينهم و كذلك عدم العمل على عزل القضاة [٢].

ولما كان النظام القضائي المتبع في اقليم كوردستان العراق بعد انتخابات اول برلمان في الاقليم و تشكيل حكومة اقليم كوردستان سنة ١٩٩٢ نظاما قضائياً موحداً[٣]. وذلك كان واضحا في قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢ الملغي الذي نص في المادة (الثالثة) منه على الولاية العامة للمحاكم العادية ، وتكررت المادة ذاتها في المادة (٥) من قانون السلطة القضائية النافذ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ [٤]. ولكن بصدور قانون مجلس شورى اقليم كوردستان بالرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ استقل القضاء الاداري في الاقليم عن القضاء العادي . ولكن ارتبط هذا القضاء إدارياً بالسلطة التنفيذية المتمثلة بوزير العدل[٥]. وبذلك ظهر القضاء الإداري في الاقليم بإستقلاله عن القضاء العادي، ولكن من جهة اخرى ارتبط ادارياً بالسلطة التنفيذية. في حين استقلت السلطة القضائية للقضاء العادي في الاقليم من السلطة التنفيذية بعد صدور القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ [٦].

وبما ان مجلس الدولة العراقي اصبح هيئة مستقلة من السلطات الثلاث في العراق، و غير مرتبط حتى برئاسة مجلس الوزراء، و ابدينا ملاحظتنا بأن المشرع العراقي قد خالف ماهو مستقر في نظام القضاء اللاتيني الفرنسي بالإستقلال الإداري للمجلس عن السلطة التنفيذية [٧]. لذا فاننا بصدد مجلس شورى اقليم كوردستان نرى بان ارتباطه إدارياً بسلطة التنفيذية ينسجم مع ماهو متبع في الانظمة اللاتينية في القضاء ، ولكن من المفضل ارتباط المجلس بالسلطة التنفيذية الاعلى. وبما ان مجلس الوزراء في النظام البرلماني يمثل السلطة التنفيذية المخولة بتنفيذ القوانين من خلال الوزارات و الهيئات، لذا نرى من الضروري فك ارتباط مجلس شورى اقليم كوردستان من وزارة العدل و ارتباطه بمجلس الوزراء. على ان يكون هذا الارتباط يتم تنظيمه على وجه تكون علاقة المجلس برئاسة مجلس الوزراء تشريفية و يضمن استقلال القضاء الإداري بحيث يكون الاشراف و الرقابة من اختصاص رئيس المجلس و هيئة الرئاسة .

---

[١] تتجلى تدخلات السلطة التشريعية في السلطة القضائية عندما تتجاوز السلطة الاولى الحدود الدستورية في تنظيم بعض الامور للسلطة الثانية. للتفصيل ينظر: د.عادل الطباطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية و القضائية، دراسة مقارنة، جامعة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، ٢٠٠٦ . وكذلك ينظر حمد بن أحمد المناعي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية في دولة قطر، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ٢٠٠٩.

[٢] د.أحمد قطب عباس، إساءة الحق في التقاضي بين النظام الاسلامي و الانظمة القانونية، مصدر سابق، ص ١٢٨.

[٣] وفقا لنظام القضاء الموحد و المعروف بالنظام الانجلوسكسوني تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية ذاتها. ولكن بعد الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ و انشاء مجلس الدولة الفرنسي و تطوره من قضاء محجوز إلى قضاء بات ظهر في فرنسا نظام القضاء المزدوج ، والذي عرف فيما بعد بالنظام اللاتيني في النظام القضائي، و الذي يقتضي وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي اي المحاكم العادية تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص. وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد. للتفصيل ينظر : د.حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة ١٩٨١، ص ١١ وما يليها.

[٤] نصت المادة (٥) من القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧ على ما يلي (تسري ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في المنازعات والجرائم كافة).

[٥] حيث نصت المادة (٢) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ على مايلي: يؤسس في الاقليم مجلس يسمى (مجلس الشورى لاقليم كوردستان– العراق) يرتبط إدارياً بوزير العدل ويتألف من رئيس ونائب للرئيس ومستشارين لا يقل عددهم عن خمسة مستشارين ولا يزيد على تسعة.

[٦] لم ينص القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ صراحة على استقلال السلطة القضائية إدارياً عن السلطة التنفيذية ولكن الغى في المادة (٦٨) منه قانون السلطة القضائية رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته الذي كان يشير في بعض مواده ارتباط السلطة القضائية بوزارة العدل، فضلاً علن ذلك نص القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧ على استقلا السلطة القضائية مالياً وذلك في المادة(٤) منه ، حيث نصت على ما يلي (للسلطة القضائية ميزانية خاصة تعد من قبل مجلس القضاء وتعرض على المجلس الوطني لكوردستان -العراق للمصادقة عليها وتكون ملحقة بالميزانية العامة للإقليم).

[٧] راجع الفرع الاول من المطلب الثاني من المبحث الاول من هذا البحث.

و بخصوص الاستقلال العضوي لاعضاء مجلس شورى الاقليم ، فان القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ قد اورد نصاً جعل تعيين رئيس و اعضاء المجلس بترشيح من وزير العدل[١] ، وهذا إخلال بضمان الاستقلال للقضاء الإداري في الاقليم. لذا و ضماناً لذلك الاستقلال، يجب ان يتم تعيين رئيس و اعضاء المجلس بترشيحهم من قبل هيئة الرئاسة للمجلس دون تدخل اي جهة ، والذي يؤثر على ضمانة استقلال المجلس ورئيسه و اعضائه.

هذا وان القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ لم ينص على اهم ضمانة لاستقلال القضاء الاداري وهو عدم قابلية اعضاء مجلس شورى الاقليم للعزل. ولكن إذا كانت الحصانة الجنائية [٢] احدى ضمانات استقلال القضاء الإداري، فان هذا القانون نص على هذه الضمانة في المادة (الثامنة والعشرون) [٣] منه ، وهي نوع من الحصانة الإجرائية [٤]. إلا ان هذه الحصانة مرتبطة بموافقة وزير العدل مثلما ارتبط مجلس شورى الاقليم إدارياً بوزارة العدل. ومن هنا يتبين ان هذه الحصانة لا تكون ضمانة كافية لحماية اعضاء المجلس طالما هي بيد السلطة التنفيذية، حيث كان من المفروض ان تكون هذه الحصانة او الاذن او عدم الاذن باتخاذ الإجراءات الجنائية بحقهم بيد رئيس المجلس مباشرة و الاذن بخصوص رئيس المجلس بيد هيئة الرئاسة للمجلس ، فعند ذلك لتحقق اهداف هذه الحصانة في استقلال القضاء الإداري.

اما بشأن الحصانة الموضوعية الممنوحة لنواب في البرلمان، وهي عدم مسؤولية النائب عن ابداء الرأي اثناء عمله، فإن اعضاء مجلس شورى الاقليم مثل اعضاء مجلس الدولة العراقي لا يتمتعون بها ، واننا نرى ضرورة تمتع اعضاء المجلسين المذكورين بهذا النوع من الحماية [٥].

الخـاتـمـة

وفي الختام نذكر اولاً اهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، و من ثم نقدم بعض التوصيات للمشرع في العراق و اقليم كوردستان العراق.

اولاً: الاستنتاجات

١- بدأت الخطوة الاولى في تطور القضاء الإداري العراقي بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، والذي تم بموجبه انشاء المحكمة الإدارية العليا كمحكمة التمييز للقضاء الإداري، التي كانت تمارس هذا الاختصاص من قبل المحكمة الاتحادية العليا . كذلك بموجب القانون المذكور تم إنشاء محاكم لقضاء الإداري و محاكم لقضاء الموظفين في اربع مناطق للعراق. وايضاً تمت إعادة تنظيم المجلس من حيث تحديد اختصاص كلا نائبي الرئيس و زيادة عدد المستشار و المستشار المساعد و آلية ترقين الاخير، و اعتبار رئيس و اعضاء مجلس الدولة قاضياً عند ممارسة القضاء الإداري. وكذلك تم تحديد ميعاد الطعن في القرار الإداري من تأريخ التبليغ و ذكر القرارات الفردية والتنظيمية قابلة للطعن تفادياً لإشكالية عدم قبول الطعن في القرارات التنظيمية لدى القضاء الإداري.

٢- الخطوة الثانية في تطور القضاء الإداري العراقي تمت بصدور القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧. وبموجبه تم تغيير تسمية مجلس شورى الدولة الى مجلس الدولة و فك ارتباطه بوزارة العدل واعتباره هيئة مستقلة. وبالإستقلال الإداري لمجلس الدولة

---

[١] حيث نصت المادة (٢٥) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي: (أولاً: يعين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار بمرسوم اقليمي بناءً على اقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس الوزراء. ثانياً: يعين المستشار المساعد بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل وتوصية من هيئة رئاسة مجلس الشورى).

[٢] المقصود بالحصانة الجنائية للقضاة هنا الحصانة القانونية الإجرائية، وهي تمتعهم ببعض الضمانات في مجال الإجراءات الجنائية التي تتخذ بحقهم ، وذلك حماية لهم من الإجراءات التعسفية او الكيدية ، سواء من قبل الحكومة أم الافراد، اما بشأن خضوعهم للقواعد الموضوعية في القانون الجنائي فهم شأنهم شأن باقي المواطنين لا يتمتعون باعفاء او الحصانة الجنائية. ينظر د.عبدالناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٨٩. ولكن من الضروري تمتع القضاة بالحصانة الموضوعية التي تتمتع بها اعضاء البرلمان بخصوص عدم مسؤوليتهم اثناء عملهم عما يبدونه من الأفكار والآراء.

[٣] نصت المادة (٢٨) على مايلي: (لا يجوز توقيف الرئيس او نائب الرئيس او المستشار او المستشار المنتدب او المستشار المساعد او اتخاذ الاجراءات الجزائية بحقهم إلا بأذن من وزير العدل باستثناء ارتكابهم جناية عمدية مشهودة).

[٤] د. علياء غازي موسى، الحصانة القانونية لأعضاء مجلس شورى الدولة العراقي، مصدر سابق، ص ٣٣٥.

[٥] د. علياء غازي موسى ، الحصانة القانونية لأعضاء مجلس شورى الدولة العراقي، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

العراقي عن سلطات الدولة قد خالف المشرع العراقي ما هو متبع في مهد الانظمة اللاتينية في فرنسا بربط مجلس الدولة برئاسة مجلس الوزراء.

٣-على الرغم من التطورات الحاصلة في القضاء الإداري العراقي ، إلا انه مازالت ثمة نواقص في هذا القضاء من حيث التنظيم و الإجراءات و عدم وجود هيئة مفوضي الدولة و عدم تحليف اعضاء مجلس الدولة قبل مباشرتهم الوظيفة و تعدد مواعيد الطعن في القرارات الإدارية امام محكمة القضاء الإداري و محكمة قضاء الموظفين، وكذلك عدم اكمال ولاية القضاء الإداري في الاختصاص بالنظر في كافة المنازعات الإدارية منها الاعمال المادية للإدارة والعقود الإدارية و القرارات الإدارية التي لها مرجع الطعن. وعدم تمتع اعضاء المجلس بضمانة عدم قابليتهم للعزل و الحصانة القانونية الموضوعية اثناء ممارسة وظيفتهم.

٤- تم إنشاء القضاء الإداري في اقليم كوردستان بصدور القانون المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨، بموجبه أنشأت المحاكم الإدارية و هيئة انضباط موظفي الاقليم. وتوجد آثار واضحة لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ و تعديله الثاني بالقانون المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ على القانون المذكور. وعلى الرغم من تطور القانون الاخير، إلا ان قانون مجلس شورى الاقليم بقى على وضعه منذ صدوره.

٥-ثمة نواقص و ثغرات في قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ ، ويمكن الاستفادة من تطورات القضاء الإداري العراقي لسد تلك النواقص و معالجة الثغرات، وذلك من حيث تغيير اسم المجلس و فك ارتباطه بوزارة العدل و هيكل القضاء الإداري و الإجراءات و تنظيم العمل داخل المجلس و زيادة عدد المستشارين و تنظيم وضعهم القانوني و زيادة عدد المستشارين المساعدين و تحديد آلية ترقيتهم إلى المستشار. وتوفير ضمانات استقلال المجلس واعضائه.

ثانياً: التوصيات

اولاً: بخصوص العراق: نقترح للمشرع العراقي تعديل قانون مجلس الدولة وفقاً للتوصيات التالية:

١-إرتباط مجلس الدولة العراقي برئاسة مجلس الوزراء، انسجاماً مع مهام المجلس وهو الجهة العليا لاستشارات الدولة، وكذلك يقضي في المنازعات الإدارية، فلابد ان يكون مرتبطا إدارياً بالجهات العليا للسطلة التنفيذية . وان ذلك لا يمس باستقلال المجلس ، طالما توجد نصوص دستورية تضمن استقلال القضاء بصورة عامة بأن لا سلطان على القضاء غير القانون . ولا بد ان تتمتع اعضاء مجلس الدولة بالحصانة القانونية الإجرائية و الموضوعية الكافية لأداء عملهم الوظيفي.

٢-بعدما نص المشرع في القانون المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ على اصدار الاحكام في القضاء الإداري بإسم الشعب و اعتبر رئيس المجلس ونائبيه و المستشارين والمستشارين المساعدين قاضياً عند ممارسة القضاء الإداري، فلا بد من تحليفهم قبل المباشرة بوظائفهم .

٣-توحيد مواعيد الطعن في القرارت الإدارية امام محاكم القضاء الإداري و محاكم قضاء الموظفين.

٤-عدم فرض التظلم الوجوبي قبل إقامة الدعوى ما عدا دعاوى الموظفين، واعتبار التظلم الجوازي قاطع الميعاد.

٥- جواز انتداب القضاة من الصنف الاول إلى الهيئة العامة لمجلس الدولة و المحكمة الإدارية العليا و القضاة من الصنف الثاني والثالث والرابع في محاكم القضاء الاداري و محاكم قضاء الموظفين. وذلك بعد دخولهم إلى الدورات الخاصة بالقضاء الإداري في المعهد القضائي في العراق.

٦- اكمال اختصاصات القضاء الإداري العراقي، ليختص بالنظر في كافة المنازعات الإدارية ، الاعمال القانونية الصادرة بالارادة المنفردة (كافة القرارات الإدارية) والعقود الإدارية و كذلك الاعمال المادية للإدارة.

٧- استحداث هيئة مفوضي الدولة في مجلس الدولة لتختص في تحضير الدعوى في محاكم القضاء الاداري و محاكم قضاء الموظفين و عرض التسويات على اطراف النزاع و وتقديم الرأي القانوني في الدعوى و النظر في طلب الاعفاء عن الرسوم. وجواز تعيين اعضاء الادعاء العام في هذه الهيئة كمفوضي الدولة ، وذلك بعد دخولهم في الدورات الخاصة بالقضاء الإداري في المعهد القضائي.

٨- إيراد نص في قانون مجلس الدولة العراقي يتضمن بأن تعيين رئيس و اعضاء مجلس الدولة يتم بترشيح من هيئة الرئاسة للمجلس، وانهم غير قابلين للعزل، و يسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التى يتمتع بها القضاة، وتكون الهيئة المشكلة للأمور الانضباطية لأعضاء المجلس في المجلس هي المختصة في كل ما يتعلق بالأمور الانضباطية لهم.

ثانيا: بخصوص اقليم كوردستان: نقترح لمشرع اقليم كوردستان تعديل قانون مجلس شورى الاقليم وفقاً للتوصيات التالية:

١-فك إرتباط مجلس شورى الاقليم من وزارة العدل وارتباطه ادارياً برئاسة مجلس الوزراء لاقليم كوردستان، و تغيير اسمه من مجلس الشورى إلى مجلس الاقليم ، انسجاماً مع مهام المجلس وهو فضلاً عن كونه جهة رسمية لتقديم الاستشارات الى الجهات العليا في الاقليم، فانه يختص بصياغة التشريعات في الاقليم، وكذلك يقضي في المنازعات الإدارية، فلابد ان يكون مرتبطا بالجهات العليا للسطلة التنفيذية، ولكن يجب ان يكون الارتباط تشريفياً، ويضمن استقلال مجلس الاقليم، وتمتع اعضاء المجلس بالحصانة القانونية الإجرائية و الموضوعية الكافية لأداء عملهم الوظيفي .

٢- زيادة عدد المستشارين بأن لا يقل عددهم عن (١٥) خمسة عشر و المستشار المساعد لا يزيد عن نصف عدد المستشارين واستحداث نائبي رئيس، احدهما يختص بالقضاء الإداري و الاشراف القضائي و الآخر يختص بالرأي و صياغة التشريعات.

٣-تغيير اسم هيئة انضباط موظفي الاقليم إلى محكمة قضاء الموظفين و إنشائها في كافة محافظات الاقليم بجانب المحاكم الإدارية، تسهيلاً لممارسة الموظفين حقهم في التقاضي.

٤-إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتختص بالطعن في القرارات و الاحكام الصادرة في المحاكم الإدارية ومحاكم قضاء الموظفين. وتوحيد مواعيد الطعن التمييزي في احكام وقرارات المحكمتين، وخضوع كافة القرارات و الأحكام محكمة قضاء الموظفين للطعن التمييزي.

٥- انتداب القضاة من الصنف الاول إلى الهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم و المحكمة الإدارية العليا و القضاة من الصنف الثاني والثالث والرابع إلى المحاكم الإدارية و محاكم قضاء الموظفين، بعد دخولهم في الدورات الخاصة بالقضاء الإداري في المعهد القضائي في اقليم كوردستان.

٦-توحيد مواعيد الطعن في القرارت الإدارية امام المحاكم الإدارية و محاكم قضاء الموظفين. بحيث يكون ميعاد الطعن في القرارات الإدارية خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ التبليغ.

٧-عدم فرض التظلم الوجوبي قبل إقامة الدعوى ما عدا دعاوى الموظفين، واعتبار التظلم الجوازي قاطع الميعاد.

٨-اكمال اختصاصات المحاكم الإدارية في الاقليم لتختص بالنظر في كافة المنازعات الإدارية ، الاعمال القانونية الصادرة بالارادة المنفردة (كافة القرارات الإدارية) و الاعمال القانونية الصادرة من الجانبين(العقود الإدارية) و كذلك الاعمال المادية للإدارة.

٩-استحداث هيئة مفوضي الدولة في مجلس الاقليم لتختص بتحضير الدعوى في محاكم القضاء الاداري و محاكم قضاء الموظفين و عرض التسويات على اطراف النزاع ، وتقديم الرأي القانوني في الدعوى و النظر في طلب الاعفاء من الرسوم. وجواز تعيين اعضاء الادعاء العام في هذه الهيئة كمفوضي الدولة ، و ذلك بعد دخولهم في الدورات الخاصة بالقضاء الإداري في المعهد القضائي لاقليم كوردستان.

١٠- إيراد نص في قانون مجلس شورى الاقليم بأن تصدر الاحكام في المجلس و محاكمه باسم الشعب و اعتبار رئيس المجلس ونائبيه و المستشارين(من غير القضاة) والمستشارين المساعدين قاضياً عند ممارسة القضاء الإداري، وتحليفهم قبل المباشرة باعمالهم بأن يطبقوا القانون بامانة و يقضون بحياد.

١١-إيراد نص في قانون مجلس شورى الاقليم يتضمن بان رئيس واعضاء المجلس يتم تعيينهم بترشيح من هيئة الرئاسة للمجلس وانهم غير قابلين للعزل و يسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات و الامتيازات التى يتمتع بها القضاة و تكون الهيئة المشكلة للأمور الانضباطية لأعضاء المجلس في المجلس هي المختصة في كل ما يتعلق بأمور الانضباطية بهم.

پوختە

ئەم باسەمان لە ژێر ناونیشانی(گەشەکردنی قەزای کارگێڕی لە عێراق و هاوتەریب بوونی لە هەرێمی کوردستان دا) لە میانەی دوو جێباسدا باسەکەمان خستۆتە ڕوو، لە جێباسی یەکەمدا باسی گەشەکردنی قەزای کارگێڕی لە عێراق کراوە ، لە جێباسی دووەمدا باسی سوود وەرگرتنی قەزای کارگێڕی هەرێمی کوردستان لەو گۆڕانکارییانەی قەزای کارگێڕی عێراقی و هاوتەریب بوونی کراوە. گەشەکردنی نوێی یاسایی لە بواری قەزای کارگێڕی لە عێراقدا لە هەردوو یاسای ژمارە (١٧) ی ساڵی ٢٠١٣ و یاسای ژمارە (٧١) ساڵی ٢٠١٧ دەردەکەوێت، بە پێی یاسای یەکەم پێکهاتەی قەزای کارگێڕی عێراقی فراوانتر کراوە، هەندێك لایەنی ڕێکاریشی چاکسازی تێدا ئەنجام دراوە. بە پێی یاسای دووەم ناوی ئەنجومەنی شورای دەولەی عێراقی بۆ ئەنجومەنی دەولە گۆڕدرا و بووە دەستەیەکی سەربەخۆ. لە هەرێمی کوردستاندا لە ژێر کاریگەری یاسای دووەمی یاسای هەموارکردنی یاسای ئەنجومەنی شورای دەولەی عێراقی بە یاسای ژمارە (١٠٦) ی ساڵی ١٩٨٩ قەزای کارگێڕی دامەزرێندرا، ئەمەش بە دەرچوونی یاسای ئەنجومەنی شورای هەرێمی کوردستان–عێراق ژمارە (١٤) ساڵی ٢٠٠٨. دوای تێپەڕینی زیاتر لە دەسالآن بە سەرد دەرچوونی ئەم یاسایە، لەم ماوەیەدا قەزای کارگێڕی عێراقی گۆڕانکاری بەسەردا هاتووە، بەلآم قەزای کارگێڕی لە هەرێمی کوردستان هەروەك خۆی ماوەتەوە ، کە چەندان کەم وکوڕی تێدایە.

المصادر

اولاً: الكتب

١. د.أحمد قطب عباس، إساءة الحق في التقاضي بين النظام الاسلامي و الانظمة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٦.
٢. د.اشرف اللمساوي، كفالة حق التقاضي، المركز القومي لإصدارت القانونية، القاهرة ٢٠٠٧.
٣. جورج فودال و بيار دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت الطبعة الاولى،٢٠٠١.
٤. د.حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١.
٥. د.عادل الطباطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية و القضائية، دراسة مقارنة، جامعة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، ٢٠٠٦.
٦. د.عبدالناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٧. د.عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعويي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الاولى ٢٠١١.
٨. د.عثمان ياسين علي، الدعاوى الإدارية في العراق واقليم كوردستان، دار موكرياني للطبعة والنشر، التسلسل(٩٨٠)، اربيل ، الطبعة الاولى ٢٠١٨ .
٩. د.عثمان ياسين علي، الدور الاستشاري لمجلس شورى اقليم كوردستان–العراق لمدة بين عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٨، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، منشورات دار موكرياني للطباعة و النشر، تسلسل (٩٨١)، اربيل ٢٠١٨.
١٠.د.عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الاولى، ٢٠١١.
١١.د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٤.
١٢.فاروق الكيلاني، إستقلال القضاء، دارالنهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٧٧.
١٣.د.محمد احمد إبراهيم المسلماني، ماهية القرارات الادارية، دراسة مقارنة، بين النظام الفرنسي والمصري والفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤.
١٤.د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون بجامعة المستنصرية، بغداد، دون سنة نشر.
١٥.د.محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

ثانياً: الرسائل و الاطاريح

١٦. بدرخان عبدالله حمزة، ولاية المحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون في احكام القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق قدمت الى قسم القانون العام في كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة بيروت العربية، سنة ٢٠١٥.

١٧. حمد بن أحمد المناعي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية في دولة قطر، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ٢٠٠٩.

١٨. نعم احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون بجامعة الموصل، ٢٠٠٣.

١٩. عمر بكار ، ضمانات استقلال القضاء الإداري الجزائري، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الحقوق و العلوم السياسة– قسم القانون بجامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥.

ثالثاً : الابحاث

٢٠. م.اقبال عبدالعباس يوسف، ضمانات اعضاء مجلس شورى الدولة عند التقاعد، بحث منشور في مجلة واسط للعلوم الانسانية، المجلد ١١ العدد ٣٢ ، السنة ٢٠١٥.

٢١. .م.د.براء منذر عبداللطيف ، م.م. بدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي ، دراسة قانونية نقدية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد/ ٣ السنة الاولى ٢٠٠٩.

٢٢. م.م. حوراء حيدر ابراهيم ، م.م. نبراس عبد الكاظموني. التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار المجلد.١٢ العدد.٣ ايلول ٢٠١٧.

٢٣. د.سامي حسن نجم الحمداني .القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية, السنة(٧) المجلد(١) العدد(٢٨) كانون الاول ٢٠١٥.

٢٤. م.م.صادق محمد علي الحسيني، اعضاء مجلس شورى الدولة في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية المجلد الخامس ، العدد الرابع ، كانون الاول ٢٠٠٧.

٢٥. د.عثمان ياسين علي ،الإشكالية الإجرائية في قضاء الموظفين– إشكالية الدعوى و إقامتها، دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، المجلد الاول ، العدد ٢٣ سنة ٢٠١٨.

٢٦. د. علياء غازي موسى، الحصانة القانونية لأعضاء مجلس شورى الدولة العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة(٧) المجلد(١) العدد(٢٨) كانون الاول ٢٠١٥.

٢٧. د.غازي فيصل مهدي، الطعن في القرار التنظيمي، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، مجلة فصلية يصدرها قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، العدد الاول، السنة الاولى، كانون الثاني–آذار ١٩٩٩.

٢٨. د.مازن ليلو راضي، مجلس شورى لإقليم كوردستان–العراق تنظيمه واختصاصه، بحث منشور في مجلة زانكو السليمانية، العدد (٢٦) في تموز ٢٠٠٩، القسم B، ص ١٤٩–١٥٠، وكذلك منشور في مجلة دادوه ر –القاضي، العدد (١) لسنة ٢٠٠٩.

٢٩. د.ماهر علاوي الجبوري، مفهوم القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد الاول، السنة ١٩٩٩.

٣٠. د.محمد سليم محمد امين، مجلس الدولة العراقي– مظاهر الاستقلالية وآفاق المستقبل، دراسة تحليلية للقانون رقم(٧١) لسنة ٢٠١٧، بحث مقبول للنشر في مجلة الدراسات القانونية والسياسية التي تصدرها كلية القانون لجامعة السليمانية.

رابعاً: المصادر الالكترونية :

١-إياس الساموك، موقف القضاء الدستوري من مجلس الدولة، مقال متاح على الموقع الالكتروني التالي: تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/١:
https://www.iraqfsc.iq/news.3943

٢- زهير كاظم عبود، قانون مجلس الدولة خرق لنصوص الدستور وتعد لاستقلالية السلطة القضائية، مقال منشور في جريدة المدى، العدد ٤٢٤٩ الصادر بتأريخ ٧/آب/ ٢٠١٨. مقال منشور على موقع الالكتروني لجريدة المدى. تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢: //https://almadapaper.net

٣-علي سعد عمران، التنظيم الدستوري للقضاء الإداري العراقي في الميزان، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي ، (تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٧)
http://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2014/11/17/constitutional-administrative-regulation-to-eliminate-the-iraqi-in-the-balance/

٤-.وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، ص ١٠-١١، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي بصيغة pdf ، تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢:
www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq

٥- اخبار فتح المحكمة الإدارية في اربيل المتاح على الموقع الالكتروني التالي-تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢:
http://www.gov.krd/a/d.aspx?a=32073&l=14&r=81&s=010000

٦- اخبار فتح المحكمة الإدارية في السليمانية المتاح على الموقع الالكتروني التالي-تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢ :
http://www.alforatnews.com/modules/news/article.php?storyid=49093

خامساً: الدساتير و القوانين :

١-دستور العراق سنة ٢٠٠٥ ، دستور مصر سنة ٢٠١٤، الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩، الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧، الدستور الياباني لسنة ١٩٦٣.

٣-قانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ و القانون المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

٤-قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

٥-قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤.

٦- قانون ضريبة الدخل المرقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل.

٧-قانون مجلس شورى اقليم كوردستان -العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

٨-قانون السلطة القضائية لاقليم كوردستان العراق رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧.

٩-قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

Abstract

This research which entitled (Legislative development of the administrative judiciary in Iraq And its parallel in the Kurdistan Region) is a comparative analytical study, this study contains two chapters, at the first, we dealt with development of the administrative judiciary in Iraq, and at the second part we studied how the administrative judiciary in the Kurdistan Region to benefit from the developments in the Iraqi administrative judiciary.

The modern legislative development of the administrative judiciary in the Federal Iraq is reflected in the enacting of Law No. 17 of 2013, the fifth amendment law of the Iraqi State Council Law No. 65 of 1979 and the Law No. 71 of 2017. Under the first law some of its procedural aspects. While in the second law, the name of the State Consultative Council, which represents the administrative judiciary, was changed to the State Council and disengaged from

the Ministry of Justice and considered an Independent Commission. This step was taken by the Federal legislature in response to article (101) of the Constitution, which specialized in administrative justice functions. In the Kurdistan Region and under the impact of the first stage of the establishment of the administrative judiciary in Iraq by law No. 106 of 1989 the law of the Shura Council of the Kurdistan Region of Iraq No. 14 of 2008 legislated, which established the administrative judiciary in the region and left the unified justice system and began the dual justice system. But after a decade of the issuance of this law, many developments has occurred on the administrative judiciary in Iraq, but the administrative judiciary in the Kurdistan region remained deficient and suffering from gaps.

Keywords/ Council of State, High Administrative Court, Administrative Judiciary Courts, employees Judiciary Courts, Regional Council of Shura, Administrative Courts, Employees Discipline Commission of the Region.