

تنظيم القضاء الإداري في العراق

Organization of administrative justice in Iraq

Abstract

Before entering the study, it is worth noting that the State Consultative Council is the old name of the Iraqi State Council, which was mentioned in Article (101) of the Constitution of the year 2005, which states: "A Council of State may be established by law to deal with the functions of administrative judiciary, The State, and all other public bodies, before the courts, except what is excluded by law, Twelve years later, the State Council Law No. (71) Of 2017 promulgated, including eight articles. Article (1) stipulates that" The Council of State is concerned with the functions of administrative justice; an independent body with a moral personality shall be represented by the President of the Council. It shall chose by the Presidency of the Council to be among the advisers appointed by law. Article 2 of the Law stipulates that "The provisions of the Law of the State Consultative Council No. 65 of 1979 shall apply to The Council of State provided for in Article 1 of this Law shall be replaced by the name of the Council of State (the State Consultative Council) wherever it is mentioned in the legislations. The first two matters were the disqualification of the executive branch represented by the Ministry of Justice, , While p (1) of Article (3) of the Constitution stipulates that "the obligations and rights of the State Consultative Council shall be transferred to the Council of State established under this Law and shall be transferred to the Council of State by its courts, administration, Therefore, all of the above remains the same without any change except in the name and disconnection with the Ministry of Justice. We have committed ourselves to this law and passed through the same name mentioned in the above law.

The Iraqi Council of State consists of a number of bodies and a number of courts. The bodies are the General Assembly, the expanded body and the specialized bodies.

أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني



نبذة عن الباحث :

أستاذ القانون العام

المساعد رئيس قسم

القانون في الكلية

الإسلامية الجامعة.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

✽ أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

It has three courts: the Administrative and Administrative Courts and the Supreme Administrative Court. Each has its own function and represents the jurisdiction of the State Council. , Which exercises two other competencies, namely, competence in the field of advisory opinion and in the area of legislation

الملخص

قبل الدخول بالدراسة من الجدير الإشارة إلى أنَّ مَجْلِسَ شُورَى الدَّوْلَةِ هو الاسم القديم لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ العراقي والذي ذكره دستور سنة (٢٠٠٥) بالمادة (١٠١) حيث نصَّ على أنَّه "يجوز بقانون إنشاء مَجْلِسَ دَوْلَةٍ. يَخْتَصُّ بوظائف القضاء الإداري. والافتاء. والصياغة. وتمثيل الدولة. وسائر الهيئات العامة. أمام جهات القضاء. إلّا ما استثني منها بقانون" وبعد اثني عشر عاماً صدرَ قانون مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧) مُتَضَمِّناً ثَمَانِ مَوَادٍّ. ونصَّ في مادته رقم (١) على أنَّ "ينشأ بموجب هذا القانون مَجْلِسَ دَوْلَةٍ يَخْتَصُّ بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة. ويُعدُّ هيئة مُسْتَقْلِلَةٌ تَتِمَّعُ بِالشَّخْصِيَّةِ المَعْنَوِيَّةِ يُمَثِّلُهَا رَئِيسُ المَجْلِسِ وَيَتِمُّ اخْتِيَارُهُ مِنْ قَبْلِ رَأْسَةِ المَجْلِسِ عَلَى أَنْ يَكُونَ مِنْ بَيْنِ المُسْتَشَارِينَ فِيهِ وَيُعَيَّنُ وَقَفَا لِقَانُونٍ" وَنَصَّتِ المَادَّةُ (٢) مِنْهُ عَلَى أَنَّ "تسري أحكام قانون مجلس شُورَى الدَّوْلَةِ رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) مِنْ هَذَا القَانُونِ. وَغُلِّ تَسْمِيَةِ (مجلس الدولة) محلَّ (مجلس شُورَى الدَّوْلَةِ) أَيْنَمَا وَرَدَتْ فِي التَّشْرِيعَاتِ" وَقَدْ جَاءَ بِأَمْرَيْنِ مُهِمَّيْنِ الْأَوَّلُ فَكْ ارتباطه بِالسُّلْطَةِ التَّنْفِيزِيَّةِ مِثْلَةَ بَوَازَرَةِ العَدْلِ. وَالثَّانِي جَعَلَهُ قَضَاءً مُسْتَقْلِلاً يَتِمَّعُ بِالشَّخْصِيَّةِ المَعْنَوِيَّةِ. أَمَّا عَنْ أَعْضَائِهِ وَتَشْكِيلَاتِهِ وَاختصاصاته فهي ذاتها التي كانت في مجلس شُورَى الدَّوْلَةِ فَقَدْ نَصَّتِ الفِئْرَةُ (أَوَّلَا) مِنْ المَادَّةِ (٣) مِنْهُ عَلَى أَنَّ "تنقل التزامات وحقوق مجلس شُورَى الدَّوْلَةِ إِلَى مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ المُؤَسَّسِ بِمُوجِبِ هَذَا القَانُونِ. وَتَنْقَلُ مَحَاكِمُهُ وَإِدَارَتُهُ وَمُنْتَسِبِيهِ وَأَمْوَالُهُ إِلَى مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ" وَعَلَى هَذَا كُلِّ مَا تَقَدَّمَ يَبْقَى عَلَى مَا هُوَ عَلَيْهِ مِنْ دُونِ تَغْيِيرِ سِوَى فِي الْأَسْمِ وَأَنْفَكَاتِ ارتباطه بِبَوَازَرَةِ العَدْلِ. وَقَدْ التَزَمْنَا بِهَذَا القَانُونِ وَعَبَّرْنَا بِذَاتِ الْأَسْمِ الْوَارِدِ فِي القَانُونِ أَعْلَاهُ.

يَتَكُونُ مَجْلِسُ الدَّوْلَةِ العراقي مِنْ عِدَدٍ مِنْ الهِيئَاتِ وَعِدَدٍ مِنْ المَحَاكِمِ. أَمَّا الهِيئَاتُ فَهِيَ الهِيئَةُ الْعَامَّةُ وَالهِيئَةُ الْمَوْسَّعَةُ وَالهِيئَاتُ الْمُتَخَصَّصَةُ. وَلَهُ ثَلَاثَةُ مَحَاكِمٍ هِيَ مَحْكَمَةُ قَضَاءِ الْمُوظَّفِينَ وَالمَحَاكِمُ الْإِدَارِيَّةُ بِالإِضَافَةِ إِلَى المَحْكَمَةِ الْإِدَارِيَّةِ الْعَلِيَا. وَلِكُلِّ مِنْهَا وَظِيفَةٌ تُخْتَصُّ بِأَدَائِهَا كَمَا أَنَّهَا تُمَثَّلُ بِمَجْمُوعِهَا الْاِخْتِصَاصِ الْقَضَائِيَّ لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ. وَالَّذِي يَمَارِسُ اِخْتِصَاصَيْنِ آخَرَيْنِ هُمَا اِخْتِصَاصُهُ فِي مَجَالِ الْإِفْتَاءِ وَفِي مَجَالِ التَّشْرِيعِ

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين خاتم الأنبياء وسيد المرسلين وعلى آله الطيبين الطاهرين.

وبعد

يمكن القول ولو على نحو المسامحة أنَّ الأصل في الأقضية هو القضاء الموحد. لِأَنَّ الْإِنْسَانِيَّةَ لَمْ تَعْرِفْ غَيْرَهُ لِقُرُونٍ طَوِيلَةٍ مِنَ الزَّمَنِ. وَهَذَا أَمْرٌ يَكَادُ يَكُونُ فَالْقَضَاءُ الْمَزْدُوجُ هُوَ

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

مرحلة متطورة من القضاء تحتاج إلى مقدمات مُعَدَّة ليصل إليها الإنسان. ولذا مرّ بمراحل عدة إلى أن تمكّن من اكتشاف هذا النوع من الأقضية وأخذ بها. ثمّ بعد أن اتّضحت معالم القضاء المزدوج وميزاته سعت العديد من الدول لتبنيّه ولكنها تفاوتت من حيث الزمن والتنظيم. والأعمّ الأغلب من الدول التي أخذت به عدلت أنظمتها القضائية لتتوافق معه خلال النصف الثاني من القرن الماضي. وكان العراق أحد تلك الدول. فقد كان يتبع نظام القضاء الموحد منذ نشأة العراق الحديث في عشرينيات القرن الماضي. واستمرّ كذلك إلى الربع الأخير من القرن ذاته. وبالتحديد إلى سنة (١٩٨٩) التي تأسست فيها محكمة القضاء الإداري. علماً أنّ مجلس الدولة تمّ تأسيسه قبل هذا التاريخ إلّا أنّ تأسيسه في مرحلة سابقة لا يمثّل نشأة للقضاء الإداري بأي شكل من الأشكال لأنّه لم يكن لديه أي اختصاص قضائي وجيء به بديلاً عن ديوان التدوين القانوني وفقاً لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) والذي منحه الاختصاص الاستشاري في مجالي الفتوى والتشريع فحسب ومن دون أي إشارة إلى الاختصاص القضائي. واستمرّ مجلس الدولة من دون اختصاص قضائي إلى صدور التعديل الثاني للقانون المذكور. حيث عدّل بالقانون رقم (١٠٨) لسنة (١٩٨٩) والذي قام بإنشاء محكمة للقضاء الإداري تابعة لمجلس الدولة وكان هذا إيذاناً بتبني العراق لنظام القضاء المزدوج رسمياً.

على الرغم من أنّ المشرّع قام بمنح مجلس الدولة الاختصاص القضائي فأنضمّ إلى الهيئات القضائية في العراق إلّا أنّه لم يمنحه الاستقلالية بل أبقى على ارتباطه بوزارة العدل. وهو وإن كان تنظيماً يمكن القبول به قبل تعديل قانونه سنة (١٩٨٩) لأنّ عمله كان يقتصر على الجانب الاستشاري للسلطة التنفيذية. ولكن لا يمكن القبول بالتنظيم ذاته والتبعية عينا بعد التعديل الثاني. فمن غير السليم ربط جهة قضائية بسلطة تنفيذية لأنّه على أقلّ قدر سيضّر مبدأ الفصل بين السلطات. واستمرت تبعية مجلس الدولة لوزارة العدل حتى في التعديل الأخير الذي أجري على القانون وهو التعديل الخامس والذي صدر بقانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

وسندرس كلّ ذلك من خلال تقسيم البحث إلى مبحثين. نتناول في الأول تنظيم مجلس الدولة. ونخصّص الثاني لبيان اختصاصاته. وسنسبهما بتمهيد نوضح فيه تأليف مجلس الدولة العراقي.

التمهيد

قرّر المشرّع العراقي أن يجعل مجلس الدولة يتألف ممّا يأتي:

أولاً: رئيس مجلس الدولة

قد يكون المشرّع التفت إلى أنّ ما قام به من ربط مجلس شوري الدولة بوزارة العدل وهي إحدى تشكيلات السلطة التنفيذية. أمراً لا يخلو عن خطورة لأنّه قد يؤدي إلى تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية. فحاول أن يتفادى هذا التدخل والاخلال بمبدأ الفصل بين السلطات ولذا جعل لمجلس الدولة رئيساً خاصاً به ذا صفة قضائية. فلم يجعل رئاسته إلى رئيس مجلس الوزراء ولا إلى وزير العدل كما فعل المشرّع الفرنسي.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

وعلى كل حال لا تعدو هذه المحاولة عَنْ كونها خطوة في طريق الاستقلال والذي نأمل تحقيقه في أقرب فرصة.

لقد أناط المشرع برئيس مجلس الدولة العديد من المهام. كتوليّه رئاسة بعض تشكيلات المجلس فهو رئيس الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة. كما أنّه رئيس المحكمة الإدارية العليا^(١).

وكان القانون يوجب أن تتوافر في رئيس مجلس الدولة الشروط الآتية:

١. أن يكون حاصلًا على شهادة بكالوريوس في القانون.
٢. أن تكون له ممارسة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقلّ عن اثنين وعشرين سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة.
٣. إذا كان حاملًا لشهادة الماجستير في القانون فيجب أن تكون له ممارسة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة عشرين سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة.
٤. إذا كان حاملًا لشهادة الدكتوراه في القانون فيجب أن تكون له ممارسة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة ثمان عشرة سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة^(٢).

أنّ الشروط المتقدمة لئلاّ تست مختصة برئيس مجلس الدولة بل تعمه ونائبه والمستشار. فقد نصّت المادة (٢٠) على أنّه "يشترط في الرئيس ونائب الرئيس والمستشار..." ثمّ جاء التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة ليقوم بإلغاء نصّ المادة (٢٠) وإحلال نصّ آخر محله. وهو "يشترط في من يعيّن بوظيفة مستشار ما يأتي..." ويلاحظ أنّه قد جعل الشروط التي نصّت عليها لا تتعلق برئيس المجلس ولا نائبه (أو نائبيه)^(٣) فيرجع في شروطه إلى المادة (١٩) والتي حصرتها في الشروط العامة الواجب توافرها للتعين في الوظيفة العامة.

وقرّر المشرع أن يعيّن رئيس مجلس الدولة بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل^(٤). ولو جعل ترشيحه من اختصاص إحدى هيئات المجلس كالهيئة العامة لكان أولى.

ثانيا: نواب رئيس مجلس الدولة

أنّ حاجة رئيس أيّ دائرة إلى معاونين أمر طبيعي للغاية. لا سيّما إذا تعددت مهامّه. ورئيس مجلس الدولة لا يمثّل استثناء على هذه القاعدة فهو بحاجة إلى معاونين له. ولذا أوجد المشرع وظيفة معاون له تحت عنوان نائب رئيس مجلس الدولة. وسيأتي لاحقا أنّ هذا المجلس يمارس اختصاصين. الأول استشاري في مجالي الفتوى والتشريع. والثاني قضائي. في مجال المنازعات الإدارية (عدا ما تعلق منها بالعقود) ومن هنا جعل لرئيس المجلس نائبين. كلّ منهما بنوب عنه بالنسبة لشؤون أحد اختصاصي المجلس. وقد عبّر القانون عن ذلك بهذا النصّ "...نائبين للرئيس أحدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى. والآخر لشؤون القضاء الإداري..."^(٥) ويلاحظ أنّ المشرع قد أسهب هنا فلو قال (أحدهما

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

للسُّوُونَ الاستشارية...) لكان موجزا ويؤذي المعنى المطلوب وأنسب مِنْ قوله "...أحدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى..."

ويرأس أحد النَّائِبِينَ جلسات الهيئة العامة عِنْدَ غياب رئيس المجلس. أما أَيُّ النَّائِبِينَ يَحُلُّ محلَّ الرئيس هنا فالأمر يعود إلى اختيار الرئيس ذاته^(١). وهما عضوان في الهيئة الرئاسية. وقد منحهما المشرع رئاسة بعض تشكيلات المجلس. فمثلا جعل رئاسة الهيئة المُتَخَصَّصة لنائب الرئيس لشؤون التشريع والرأي والفتوى. أما نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري فيرأس محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين^(٢).

ثالثا: المستشارون

الصف الثالث مِنْ موظفي مجلس الدولة هم المستشارون. وقد أوجب المشرع أن يتألف المجلس مِنْ عدد مِنْ المستشارين لا يَقلُّ عَنْ (٥٠) مستشارا. وللمستشارين أهمية كبيرة في عمل المجلس وَرَبِمَا لهذا السبب قام المشرع بتحديد أدنى عدد لهم. فيدخل المستشارون في عضوية أغلب تشكيلات المجلس. بل لهم رئاسة بعض التشكيلات أما أصالة حيث يمكن تعيين المستشارين لرئاسة محكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين^(٣). أو نيابة عَنْ رئيسها عِنْدَ غيابه كما هو الحال في رئاسة المحكمة الإدارية العليا^(٤).

ولا يُعَيَّن شخصٌ ما بوظيفة مستشار إلّا إذا توافرت فيه جملة مِنْ الشروط الخاصة. وهي:

١. أن يكون عراقيا بالولادة وَمِنْ أبوين عراقيين.
٢. أن لا يزيد عمره على (٥٥) خمسة وخمسين سنة.
٣. أن يكون حاصلا على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون.
٤. أن تكون:

- أ- له خدمة فعلية بعد التخرج مِنْ الكلية مَدّة لا تَقَلُّ عَنْ (١٨) ثماني عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام.
- ب- مَدّة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) مِنْ هذا البند (١٦) ست عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون و(١٤) أربع عشرة سنة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون سواء أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهادتين وتَعَدُّ مَدّة الدراسة الأصغرية للحصول على إحدى هاتين الشهادتين خدمة لأغراض هذا القانون.
- ت- تضمّ مَدّة الخدمة في الوظائف المنصوص عليها في الفقرة (أ) مِنْ هذا البند بعضها إلى بعض لغرض التعيين^(٥).

إنَّ المصدر الطبيعي لمنصب المستشار هو المستشار المساعد. حيث يمكن ترقية المستشار المساعد إلى وظيفة مستشار على أن تتوافر شروط ثلاثة. وهي: أن يكون قد أمضى مَدّة لا تَقَلُّ عَنْ ثلاث سنوات في وظيفته كمستشار مساعد. وثبتت كفاءته وقدرته على العمل في وظيفته تلك خلال مَدّة خدمته في المجلس. ويكون قد نشر بحثين

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

قانونيين على الأقل. أما ترقيته إلى وظيفة مستشار فتتمّ بصدور مرسوم جمهوري بناء على توصية هيئة الرئاسة في مجلس الدولة^(١١).

وما تقدّم يمثّل المستشارين المعيّنين على ملاك مجلس الدولة. وإلى جوارهم يوجد مستشارون آخرون ولكنهم منتدبون في المجلس. أي أنّ وجودهم مؤقت لا دائم إذ نصّ القانون على أنّه يجوز "لوزير العدل انتداب قضاة الصنف الأول. والمدراء العامين في دوائر وأجهزة الوزارة. والمفتشين العدليين. ورئيس الادعاء العام. والمدعين العامين. للعمل في المجلس كمستشارين حسب الشروط المنصوص عليها في المواد المتقدمة لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط" كما "يجوز انتداب المدراء العامين. في دوائر الدولة ممن لهم خبرة في الأمور القانونية أو الإدارية أو الاقتصادية. وتتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المواد المتقدمة. للعمل في المجلس كمستشارين لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط. وذلك بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة الوزير المختص"^(١٢). ومضافا إلى هؤلاء "يجوز انتداب عضو الهيئة التدريسية في كلية القانون ممن تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في المواد المتقدمة. للعمل كمستشار في المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط. وذلك بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة وزير التعليم العالي والبحث العلمي"^(١٣). والملاحظ أنّ المشرع أجاز انتداب لفئات عدّة من موظفي الدولة. وهذا قد يجعل من عددهم يفوق عدد المستشارين الدائمين أو المعيّنين على ملاك المجلس. ومن المؤكّد أنّ شيئا كهذا يخلّ بتنظيم المجلس وأعماله. ولذا تدارك المشرع احتمالا مضرّا كهذا ووضع نسبة محدّدة يجب عدم تجاوزها. فنصّ على أنّه "لا يجوز أن يتجاوز عدد المستشارين المنتدبين ثلث عدد المستشارين"^(١٤).

رابعا: المستشارين المساعدين

المستشار المساعد في مجلس الدولة هو أدنى درجة وظيفية من المستشار. ولكنه يمكن أن ترتفع درجته عندما يرقى إلى وظيفة مستشار. وقد حدّد المشرع أقلّ عدد يجب توافره من المستشارين المساعدين وهو (٢٥) مستشارا مساعدا. ولكن لعددهم حدّ يقف عنده ولا يتجاوزه إذ يجب أن لا يزيد على نصف عدد المستشارين^(١٥).

ويشترط فيمن يعيّن مستشارا مساعدا جملة من الشروط. وهي:

١. أن يكون عراقيا بالولادة ومن أبوين عراقيين.
٢. أن لا يزيد عمره على (٥٠) خمسة وخمسين سنة.
٣. أن يكون حاصلا على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون.
٤. أن تكون:

أ- له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقلّ عن (١٤) أربع عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام.

ب- مدة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند (١٤) اثني عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير في القانون و ١٠ أربع عشرة سنة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون سواء

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

أكانت هذه الخدمة قبل أم بعد حصوله على إحدى هاتين الشهاداتتين. وتعد مدة الدراسة الأصغرية للحصول على إحدى هاتين الشهاداتتين خدمة لأغراض هذا القانون.

ت- تضم مدة الخدمة في الوظائف المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند بعضها إلى بعض لغرض التعيين^(١١).

وقد أوجب المشرع أن يقوم وزير العدل بإصدار أمر وزاري يقضي بتعيين المدّوين القانونيين في المجلس بوظيفة مستشارين ومستشارين مساعدين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر قانون مجلس الدولة المعدل في الجريدة الرسمية. وهذا هو أحد مصادر المستشارين المساعدين المعيّنين على ملاك المجلس^(١٢).

مضافاً إلى ما تقدّم أجاز القانون للوزير تعيين القاضي العامل في ديوان التدوين القانوني. مستشاراً مساعداً، على أن تتوافر فيه الشروط التي أوجبها فيمن يعين مستشاراً مساعداً. وقد أضاف إليها شرطاً آخر وهو موافقة القاضي ذاته على أن تستحصل موافقته بشكل تحريري^(١٣).

يشترك المستشارون المساعدون في عضوية بعض تشكيلات مجلس الدولة. ولهم حضور اجتماعات بعض آخر. كما هو الحال بالنسبة إلى الهيئة العامة. فيحضرون اجتماعاتها ويشتركون في النقاش ولكن ليس لهم حق التصويت^(١٤). كما يشتركون في عضوية المحكمة الإدارية العليا. على أن يكون عدد المشتركين فيها (٤) يسميهم رئيس المجلس^(١٥). ويشتركون في عضوية الهيئات المتخصصة على أن لا يزيد عددهم على ثلث عدد المستشارين^(١٦). وعضوية محكمة القضاء الإداري^(١٧).

ومن الملاحظ أن المشرع العراقي لم يمنح عضو مجلس الدولة الضمانات التي منحها المشرع المصري لأعضاء مجلس الدولة. وأقصى ما هناك منحه مخصصات تضاف إلى راتبه مقدارها (٢٥٪) من الراتب التقاعدي. كما ومنحه الحصانة ضد التوقيف فنص على أنه "لا يجوز توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد. أو اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم. في غير حالة ارتكابهم جريمة مشهودة. إلا بعد استحصال إذن وزير العدل"^(١٨).

وسندرس في هذا الفصل تنظيم مجلس الدولة واختصاصاته. وسنفرد لكل منهما مبحثاً مستقلاً.

المبحث الأول: تنظيم مجلس الدولة

قسّم المشرع العراقي مجلس الدولة من حيث تشكيلاته إلى قسمين. الأول يتشكل من هيئات. والثاني من محاكم. ولذا سُنقسم هذا المبحث تبعاً لهذا التقسيم فنتناول في مطلب أول هيئات مجلس الدولة. وفي ثاني محاكمه.

المطلب الأول: هيئات مجلس الدولة

لمجلس الدولة ثلاث هيئات رئيسة. وهي الهيئة العامة. وهيئة الرئاسة. الهيئات المتخصصة. كما يمكن عدّ هيئة رابعة ضمن هيئات المجلس وهي الهيئة الموسعة وسنبحث كلا منها في فرع خاص.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

الفرع الأول: الهيئة العامة

يمكن عدّ الهيئة العامة في مجلس الدولة من أعلى الهيئات تأليفاً فهي تتألف من أعضاء المجلس كلهم تقريباً. فكأنها هي جمعية عامة للمجلس. وتجتمع برئاسة رئيس المجلس ذاته. أما عند غيابه فيرأس اجتماعاتها النائب الذي يخوّله الرئيس. علماً أنّ كلا نائبيه يُعتبر عضو في الهيئة العامة^(٢٤).

ويدخل في عضويتها كامل مستشاري مجلس الدولة. ويشترط لصحة انعقاد جلساتها. حضور أكثرية أعضائها. وهي الأكثرية المطلوبة لصدور القرار عنها. فإذا تمّ التصويت على قرار ما وتساوت الأصوات يكون الترجيح للجانب الذي صوت معه الرئيس^(٢٥).

ولا تتوقف عضوية هذه الهيئة على رئيس مجلس الدولة ونائبه والمستشارين. بل للمستشارين المساعدين الحضور أيضاً. ويمكنهم الادلاء بأرائهم من خلال اشتراكهم في المناقشات الجارية في الهيئة. إلّا أنّهم ممنوعون من التصويت على القرارات التي تتخذ فيها^(٢٦).

ومِمّا تقدّم تضح سعة هذه الهيئة. فإذا فرضنا توافر أقلّ عدد أوجبه القانون من المستشارين والمستشارين المساعدين. وحضروا جميعاً اجتماعات الهيئة فسيكون العدد الكلي للأعضاء الحاضرين على أقلّ تقدير (٧٨) عضواً وهم رئيس مجلس الدولة ونائبه. وخمسون مستشاراً. وخمسة وعشرون مستشاراً مساعداً.

وتمارس الهيئة العامة جملة من الاختصاصات المهمة. ومنها على سبيل المثال حسم خلاف حول مشروع قرار تقدّمت به هيئة ما من هيئات المجلس إذ تتمّ إحالة ما تنجزه إحدى الهيئات (باستثناء مشروعات القوانين) إلى رئيس المجلس. فإذا وافق عليه يصبح ما أجزته تلك الهيئة نهائياً. أما إذا لم يوافق عليه وكان له رأي مخالف لرأي الهيئة. يقوم بإعادته إليها لتعيد النظر فيه. وفي هذه الحالة تقوم هذه الهيئة بعقد اجتماع يحضره رئيس المجلس ويكون برئاسته لمناقشة المسألة. فإذا صدر عنها قرار بالاتفاق يصبح نهائياً. أما إذا لم يصدر بالاتفاق فلرئيس المجلس إحالة المسألة إلى إحدى هيئتين تمثل الهيئة العامة أول خياراته منهُما. وتقوم الهيئة العامة في هذه الحالة بالبت في المسألة وإصدار القرار المناسب والذي يحتاج لصدوره إلى الاتفاق أو أكثرية أصوات أعضاء الهيئة العامة. وإذا تساوت فللرئيس الصوت المرجح^(٢٧).

وإذا ورد مشروع قانون إلى مجلس الدولة وكان متضمناً لمبدأ أو مبادئ قانونية فالجهة التي تختصّ بمناقشتها هي الهيئة العامة أيضاً. ففي هذه الحالة على رئيس المجلس أن يقوم بإحالة ما تنجزه إحدى الهيئات أو الهيئة الخاصة. من مشروعات القوانين إلى الهيئة العامة. لمناقشة المبادئ التي تضمنها مشروع القانون. على أن تعقد اجتماعها لمناقشته بحضور ممثّل عن الجهة أو الجهات ذات الشأن عندما يقتضي الأمر ذلك. أو بناء على توصية الهيئة المكلفة بدراسة مشروع القانون ذاك. وعلى الهيئة العامة عدم التدخّل في صياغته. وإنّما تترك الصياغة إلى الهيئة المكلفة به ابتداءً.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

كما تختص الهيئة العامة بنظر جملة من الأمور الأخرى يرى رئيس المجلس إحالتها إليها. ويحيل الرئيس تلك المسائل في الأحوال الآتية:

١. إذا أقرت إحدى الهيئات مبدأً جديداً.
 ٢. إذا كان للمجلس رأي سابق يخالف الرأي الجديد.
 ٣. إذا أوصت الهيئة المكلفة بدراسة القضية بإحالتها إلى الهيئة العامة.
 ٤. إذا رأى رئيس المجلس أن القضية ذات أهمية، أو تشكل مبدأً مهماً.
- وفي جميع الأحوال على الهيئة العامة أن تصدر قرارها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي في رئيس المجلس^(٢٨).

الفرع الثاني: هيئة الرئاسة

تمثل هيئة الرئاسة ثاني أهم هيئة في مجلس الدولة من حيث العضوية. فهي تتألف من رئيس المجلس ونائبيه بالإضافة إلى رئيس المحكمة الإدارية العليا. ورؤساء الهيئات الأخرى في المجلس. ومن الطبيعي عند حضور رئيس المجلس يكون هو رئيساً لجلساتها. أما عند غيابه فعليه تحويل أحد نوابه برئاسة.

وقد جعل المشرع جلّ مهام هيئة الرئاسة تدور حول الجانب التنظيمي والإداري لمجلس الدولة. حيث إنه منحها الاختصاصات الآتية:

١. تقدّم إلى ديوان الرئاسة كل ستة أشهر أو كلما رأت ذلك. تقريراً متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم. أو غموض فيه. أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة. أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها^(٢٩).
٢. تقديم تقرير سنوي. أو كلما رأت ذلك. إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء. يتضمن ما ظهرته الأحكام. أو البحوث. من نقص في التشريع النافذ. أو غموض فيه. أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة. أو تجاوز تلك الجهة أو الجهات لسلطاتها. أو اقتراح بأعداد تشريع جديد.
٣. إعادة النظر في زيادة عدد الهيئات المتخصصة في مجلس الدولة. أو في دمجها.
٤. اقتراح تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري. أو قضاء الموظفين. في مراكز المحافظات. عند الاقتضاء.
٥. اختيار نائبي رئيس المجلس من بين المستشارين.
٦. التوصية بتعيين المستشار وكذلك التوصية بتعيين المستشار المساعد من الأصل أو التوصية بترقيته إلى وظيفة مستشار مع توافر الشروط التي أوجبها القانون لاستحقاق هذه الترقية.
٧. التوصية بانتداب الفئات التي سمح القانون بانتدابها للعمل في مجلس الدولة كمستشارين مثل قضاة الصنف الأول. والمدراء العامين في دوائر وأجهزة الوزارة. بل وفي دوائر الدولة عموماً. والمفتشين العدليين. ورئيس الادعاء العام. والمدعين العامين. وأعضاء الهيئة التدريسية لكليات القانون في الجامعات العراقية.
٨. التوصية بتعيين سكرتير عام مجلس الدولة من بين موظفي المجلس^(٣٠).

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

الفرع الثالث: الهيئات المتخصصة

لاحظنا أن أهمية الهيئة العامة تنبع من أنها تضم في عضويتها رئيس وأعضاء مجلس الدولة جميعاً. وكذلك من حيث صلتها بالمبادئ القانونية الجديدة. أما هيئة الرئاسة فأهميتها تعود إلى ما تضطلع به من مهام تنظيمية وإدارية. وآخر هيئات المجلس هي الهيئات المتخصصة. ولها أهمية كبيرة وتعود أهميتها إلى أنها هي الجهات التي تقوم بالعمل التفصيلي على ما يرد إلى مجلس الدولة من طلبات رأي وفتوى. وكذلك مشاريع القوانين.

أن مجلس الدولة من ناحية الهيئات المتخصصة. يتألف من مجموعة منها وليس من هيئة متخصصة واحدة. تؤدي كل منها ما يناط بها من مهام.

وتتألف كل هيئة من الهيئات المتخصصة من عدد من المستشارين والمستشارين المساعدين على أن لا يزيد هم على ثلث عدد المستشارين. أما رئاستها فقد أجاز قانون مجلس الدولة أن تكون إلى أحد عضوين في المجلس. وهما نائب رئيس المجلس لشؤون التشريع والرأي والفتوى. أو أقدم المستشارين. ولم يقيد القانون رئيس المجلس بذلك بل سمح له عند الضرورة أن يرشح لرئاستها من المستشارين من يراه مناسب لذلك.

وفي سبيل تنظيم عمل الهيئة المتخصصة جعل المشرع لها سكرتيراً يقوم بترتيب شؤونها الإدارية كتنظيم مراسلاتها ومتابعة المواضيع الداخلة في اختصاصها. والإشراف على تنظيم وتبويب تقاريرها وما تضمنته من آراء رشحت عنها. وتهيئة أوليات المسائل المعروضة عليها. ولأهمية ما يقوم به سكرتير الهيئة المتخصصة من أعمال ينبغي أن لا يعين في هذه الوظيفة إلا أشخاص بمواصفات معينة. ولذا اشترط المشرع فيه أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون. ولا تقل درجته عن درجة مدير. وجعل له عدد من الموظفين ليعاونوه في تأدية مهامه^(٣١).

ومن الجدير بالذكر أن المشرع لم يحدد الهيئات المتخصصة ولم يحصرها بعدد معين. وإنما ترك ذلك للحاجة. هذا من جهة ومن أخرى على كل هيئة متخصصة أن ترفع ما تنجزه من أعمال إلى الهيئة العامة إذا كانت تلك الأعمال تتعلق بمسائل التشريع (التقنين) لتقوم بمراجعتها ومناقشتها ما تضمنتها من مبادئ قانونية^(٣٢). أما إذا كانت الأعمال تتعلق بمسائل الرأي والفتوى فعليها رفعها إلى رئيس مجلس الدولة للحصول على مصادقته ليصبح نهائياً. ولرئيس المجلس عدم المصادقة على ما تقدمت به الهيئة الخاصة وتتحقق هذه الحالة عندما يكون لرئيس المجلس رأي آخر يخالف به رأي الهيئة الخاصة. وفي هذه الحالة يقوم الرئيس بإحالتها إلى الهيئة العامة أو الهيئة الموسعة لتنظر فيه وتتخذ ما تراه من قرار. ولصحة قرارها يجب صدوره باتفاق أعضاء الهيئة أو بالأكثرية. أما إذا تساوت الأصوات فالرجحان للرأي الذي صوت الرئيس لصالحه^(٣٣).

الفرع الرابع: الهيئة الموسعة

تقدم أن لرئيس مجلس الدولة إحالة ما تنجزه الهيئة الخاصة إلى الهيئة الموسعة عندما يكون له رأي مخالف. ولكن ما هي هذه الهيئة الموسعة؟ تتشكل الهيئة الموسعة بحسب القانون من هيئتين متخصصتين على أن تكون إحداها هي الهيئة ذات الشأن

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

أي التي صدر عنها الرأي الذي وقع فيه الخلاف بينها والرئيس. وتجتمع الهيئة الموسعة بحضور أعضاء كلا الهيئتين ويرأس الاجتماع رئيس المجلس ذاته والذي له الصوت المرجح^(٣٤). وتحل هذه الهيئة عند انتهاء العمل الذي أنشأت لأجله. وهذا يعني أنها هيئة مؤقتة لا دائمة كما هو الحال بالنسبة إلى الهيئات الأخرى وقد يكون هذا أحد أسباب عدم اهتمام المشرع بها في تعديله الخامس الذي أجراه على قانون مجلس الدولة. فقد كانت هذه الهيئة تذكر عند تعداد التشكيلات التي يتكوّن منها مجلس الدولة. إلّا أنّ التعديل الخامس رفعها من الفقرة أولاً التابعة للمادة (٢) ولم يتعرض لذكرها إلّا في فقرة واحدة من فقرات القانون وهي الفقرة (أولاً) من المادة (١٥) وجاء ذكره لها في معرض بيانه العلاج الذي ينبغي المصير إليه عند ما يحصل خلاف في الرأي بين رئيس مجلس الدولة وإحدى الهيئات المتخصصة.

المطلب الثاني: محاكم مجلس الدولة

لمجلس الدولة محاكم معيّنة تمارس اختصاصه القضائي. وهي محاكم قضاء الموظفين. ومحاكم القضاء الإداري. والمحكمة الإدارية العليا. وسنبحث كلا منها فيما يأتي:

الفرع الأول: محاكم قضاء الموظفين

تقدّم أنّ العراق من الدول التي أخذت بنظام القضاء الموحد عند تأسيسه في بدايات القرن العشرين. واستمرّ هذا الحال إلى أن صدر التعديل الثاني لقانون رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) والذي تمّ بقانون رقم (١٠٨) لسنة (١٩٨٩) وهو التعديل الذي أعرض عن النظام القضائي القديم وأعلن عن تبيّنه لنظام القضاء المزدوج. ومع هذا فإنّ الفترة بين عشرينيات القرن الماضي وتسعينياته شهدت وجود بعض الهيئات القضائية التي منحها المشرع الاختصاص في نظر وحسم بعض المنازعات الإدارية. وأحد أهمّ تلك الجهات هي التي كانت تنظر في المنازعات الناشئة عن الوظيفة العامة وحسمها. وقد أطلق عليها المشرع اسم مجلس الانضباط العام. وقد تأسس بقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة (١٩٢٩) وكان يتألف وفقاً لهذا القانون من رئيس وأربعة أعضاء ينتخبون من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء^(٣٥). وكان اختصاصه ينحصر في نظر الاعتراضات التي يتقدّم بها الموظفون ضدّ القرارات الصادرة عن اللجان الانضباطية. ويصدر قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة (١٩٣٣) أصبح المجلس جزء منه. ومنحت رئاسته لرئيس ديوان التدوين القانوني. أمّا أعضاؤه فهم المدوّنون القانونيون مضافاً إلى عضوين آخرين ينتخبون من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء. ثمّ أجرى تعديل قانون التدوين القانوني بالقانون رقم (١٢) لسنة (١٩٤٤) تعديلاً على عضويته حيث قصرت على عضوين أصليّين فحسب. وعضو أو أكثر من رؤساء الدوائر ينتخبون بقرار من مجلس الوزراء كأعضاء احتياط. مع بقاء رئيس الديوان رئيساً له. وبعد تشكيل مجلس الدولة بقانون رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) جعل مجلس الانضباط العام جزء منه. ثمّ قلّت ارتباطه به ومنح الاستقلال عنه بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧) الصادر في (١٩٨١/١٢/٢١) والذي جعله يتألف من رئيس وعضوين يسمّيهم وزير العدل

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

ويمكن تسمية شخصين آخرين أحدهما محلّ محلّ الرئيس عند تغيبه والآخر محلّ محلّ أي عضو يتغيّب.

ثمّ أعيد ارتباط مجلس الانضباط العام بمجلس الدولة وفقاً للتعديل الثاني لقانون المجلس في سنة (١٩٨٩) واستمرّ كهيئة قضائية من هيئات المجلس إلى أن صدر التعديل الخامس لمجلس الدولة والذي تحقّق بالقانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣). حيث ألغى هذا التعديل مجلس الانضباط العام ومنح اختصاصاته إلى هيئات قضائية جديدة أنشئها تحت اسم محاكم قضاء الموظفين. وبهذا تكون هذه المحاكم هي الهيئات القضائية البديلة عن مجلس الانضباط العام. ولذا أوجب التعديل الخامس إبدال التسمية الأولى بالثانية أيّما وردت فنصّ على أن "تخلّ عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محلّ عبارة (مجلس الانضباط العام) أيّما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات"^(٣٦).

جعل المشرع محكمة قضاء الموظفين تتألف من رئيس وعضوين. وتكون العضوية للمستشارين أو المستشارين الساعدين. وهؤلاء هم الأعضاء الدائمون. وقد سمح المشرع بوجود أعضاء مؤقتين ينضمّون إلى محكمة قضاء الموظفين على شكل الانتداب. ويمكن أن ينتدب لذلك من القضاء الاعتيادي قضاة من الصنف الأول أو الثاني على أن يتمّ ترشيحهم من مجلس القضاء الأعلى^(٣٧).

أمّا الرئاسة فتكون لنائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري. ولكن حصرها به قد لا تكون سليمة لا سيّما مع تعدّ المحاكم في المناطق لذا ردد المشرع في رئاستها بين نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري ومستشار. فقد وجد المشرع أن المصلحة تقتضي عدم حصر محكمة قضاء الموظفين بهيئة واحدة يكون مقرّها العاصمة. إذ قد يؤدّي تنظيم كهذا إلى حرمان إعداد كبيرة من الموظفين عن أن يستفيدوا من الخدمات القضائية لها. ولذا قام بتأسيس عدد من محاكم الموظفين ونشرها في أربع مناطق من إقليم الدولة. وهي:

- أ- المنطقة الشمالية: وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.
- ب- منطقة الوسط: وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.
- ت- منطقة الفرات الأوسط: وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.
- ث- المنطقة الجنوبية: وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة^(٣٨).

أنّ ممّا يتبادر إلى الذهن عند ملاحظة توزيع محاكم قضاء الموظفين على المناطق الأربع أنّه توزيع قد لا يفي بالغرض الذي من أجله قام المشرع بتأسيس محاكم متعدّدة لقضاء الموظفين. فكلّ منها تشترك فيها مجموعة محافظات. وقد لا يتمكّن موظفوها (في غير مركز المحافظة التي تضمّ مقرّ المحكمة) من مراجعة المحكمة بسبب البعد على أقلّ تقدير. وعلاج هذه المشكلة يقتضي عدم غلق الباب في وجه تشكيل محاكم أخرى. وهذا

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

ما أخذ به المشرع فنحن على أنه يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى لقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح هيئة الرئاسة. وينشر في الجريدة الرسمية^(٣٨).

الفرع الثاني: محاكم القضاء الإداري

تقدم عند دراسة نشأة القضاء الإداري في العراق القول بأنه على الرغم من إنشاء مجلس الدولة وفق القانون رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) إلا أن هذا التاريخ لا يعد بأي شكل من الأشكال تاريخ نشأة القضاء الإداري في العراق. والسبب في ذلك يعود إلى أنه لم ترافق نشأة مجلس الدولة منحه الاختصاص في نظر وحسم المنازعات الإدارية. بل اقتصر اختصاصاته على الرأي والمشورة. ولذا بقي العراق من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد. ولم يتغير هذا الوضع إلا في بعد عشر سنوات عن صدور ذلك القانون المنشئ للمجلس. وعلى وجه التحديد في سنة (١٩٨٩) ففي هذه السنة قرر المشرع العراقي الكف عن الأخذ بنظام القضاء المزدوج وجود قضاء متخصص في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية ولما كان معيار القضاء المزدوج وجود قضاء متخصص في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية اقتضى ذلك إنشاء محكمة جديدة تمنح هذا الاختصاص. وهذا ما حدث بالفعل حيث تم إنشاء محكمة القضاء الإداري. فكانت نشأتها هي الفيصل الذي وضع حداً واضحاً ومحددًا وجذرياً لنظام القضاء الموحد والإيدان بولادة نظام القضاء المزدوج.

وبعد أن كانت محكمة القضاء الإداري عند إنشائها للمرة الأولى. مستقرة في العاصمة. وجد المشرع أن الإبقاء على هذا التنظيم يحرم العديد من الأفراد الاستفادة من الخدمات القضائية التي تقدمها هذه المحكمة. ولذا قرر إنشاء محاكم عدة للقضاء الإداري. وسأوى تنظيمها لتنظيم محاكم الموظفين حيث إنه وزعها على المناطق الأربعة ذاتها. وهي:

- أ- المنطقة الشمالية: وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصالح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.
- ب- منطقة الوسط: وتشمل محافظات بغداد والانباء وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.
- ت- منطقة الفرات الأوسط: وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.
- ث- المنطقة الجنوبية: وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة^(٣٩).

وكما كان يتبادر إلى الذهن عند ملاحظة توزيع محاكم قضاء الموظفين على المناطق الأربع أنه توزيع قد لا يفي بالغرض الذي من أجله قام المشرع بتأسيس محاكم متعددة لقضاء الموظفين. إذ أن المحاكم جميعاً تشترك في كل منها مجموعة محافظات. وقد لا يتمكن موظفوها (في غير مركز المحافظة التي تضم مقر المحكمة) من مراجعة المحكمة بسبب البعد على أقل تقدير. فقد وردت هذه المشكلة ذاتها بالنسبة إلى محكمة القضاء الإداري ولكن المعين به أوسع من محكمة قضاء الموظفين. ولذا تكون الحاجة إلى معالجتها أكثر إلحاحاً. ولذا سأوى المشرع في العلاج بينهما. فلم يغلق الباب في وجه

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري. فقد أجاز ذلك بنصّه على أنّه يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المحافظات، ببيان يصدره وزير العدل. بناء على اقتراح هيئة الرئاسة، وينشر في الجريدة الرسمية^(١). تتألف كل محكمة القضاء الإداري من رئيس وهو إما نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري، أو مستشار، وعضوية مستشارين اثنين من مستشاري مجلس الدولة أو اثنين من المستشارين المساعدين فيه. ولم يحصر المشرع عضوية محكمة القضاء الإداري بالمستشارين والمستشارين المساعدين، وإنما أجاز أن يتدب لعضويتها من القضاء الاعتيادي قضاة من الصنف الأول أو الثاني على أن يتم ترشيحهم من مجلس القضاء الأعلى^(٢).

الفرع الثالث: المحكمة الإدارية العليا

كان القضاء الإداري في العراق يتشكل من محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام. وعند مقارنة هذا التشكيل مع تشكلات القضاء الإداري في البلدان التي تبنت نظام القضاء المزدوج كالبلد الأم له أعني فرنسا وكذلك بعض البلدان العربية المتقدمة في نظام القضاء الإداري كمصر، نجد أن هناك خوا كبيرا من التشابه بين نظامي القضاء الاعتيادي والإداري من ناحية التنظيم. فالقضاء الاعتيادي لديه ثلاث مراتب من التقاضي موزعة على ثلاثة أنواع من المحاكم، وهي محكمة أول درجة، ومحكمة ثاني درجة، ومحكمة النقض (التمييز) وكقدر متيقن لابد من توافر درجتين للتقاضي على الأقل (فبعض الأحكام غير قابلة للطعن فيها استثناءً) تتولى الأولى محكمة أول درجة وتتولى الثانية محكمة النقض (التمييز) والملاحظ أن كلا الدرجتين أو الثلاث تمنح الاختصاص في ممارسة وظيفتها لمحكمة، وهذا ما لم يكن متوافراً في مجلس الدولة. إذ لم يكن هناك سوى محكمة واحدة تمثل محكمة أول درجة، وهي محكمة القضاء الإداري. يرافقها في نظر الدعاوى ذات الطبيعة الإدارية مجلس اطلاق عليه القانون اسم مجلس الانضباط العام. وهو بمثابة محكمة أول درجة، والطعن في أحكام أي منهما لا يتم أمام محكمة مختصة تندرج ضمن محاكم القضاء الإداري العراقي. وإنما يتم أمام هيئة من الهيئات الدائمة في مجلس الدولة، وهي الهيئة العامة.

ومن الواضح هناك جوانب نقص عدة في تنظيم القضاء الإداري في العراق على الشاكلة التي بينها أنفاً. ولذا حاول المشرع العراقي لاحقاً سد جزء من هذا النقص. وقد جاء تعديله الخامس موقفاً. ويمكن عده من أهم التعديلات التي طرأت على قانون مجلس الدولة. إذ إنه جاء بقواعد جوهرية واستحداثات هامة للغاية كاستحداث محاكم قضاء الموظفين. ويمكن القول أن أهم استحداث تضمنته هو إنشاء محكمة جديدة جعلها محكمة عليا في ترتيب محاكم مجلس الدولة، وتماثل في تسلسلها الهرمي أو الوظيفي محكمة النقض (التمييز) في القضاء الاعتيادي من ناحية درجتها ورتبتها بين المحاكم. ومن ناحية اختصاصاتها. وباستحداثها أصبح التقاضي في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية على درجتين. وكلاهما تختص به محكمة، وهو أمر في غاية الأهمية يصب في مصلحة استكمال بناء القضاء الإداري في العراق.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

وبعد استحداث المحكمة الإدارية العليا (وقد أحسن المشرع بإطلاق هذا الاسم عليها) قرر المشرع أن يجعل مقرها في العاصمة بغداد. وللاهمية الكبرى لهذه المحكمة وعلو مرتبتها على محاكم مجلس الدولة أوجب القانون أن تكون رئاستها لرئيس مجلس الدولة ذاته. وهنا يسجل للمشرع نظره الدقيق في عدم حصر انعقاد جلساتها بحضور رئيس مجلس الدولة. إذ قد يعيقه عن الحضور عائق ما من مرض أو سفر أو غيرهما فلو جعل المشرع صحة جلساتها مثوقفة على حضور رئيس المجلس ورأسها لها لكان بذلك قد نُظِم عملية تعطيل أعمالها في مثل هذه الحالات. ولأجل تفادي موقف كهذا سمح لها بالانعقاد عند عدم حضور الرئيس بشرط أن يحل أحد المستشارين برئاستها^(٤٣).

ونلاحظ أن أهمية هذه المحكمة لا يقتصر على رئاستها فحسب بل تمتد لتشمل عضويتها أيضا. من حيث العدد والصفة. إذ جعل المشرع عدد أعضائها لا يقل عن عشرة. بعضهم من المستشارين وبعضهم الآخر من المستشارين المساعدين. ولم يترك تعيين عدد كل منهما إلى قرار يصدر عن جهة ما بل حدّدهما القانون ذاته. فجعل عدد المستشارين (٦) وعدد المستشارين المساعدين (٤) أما تسميتهم فهي من اختصاصات رئيس مجلس الدولة نفسه^(٤٤). وهذا لا يخلو عن الانتقاد. إذ ترك أمر كهذا إلى شخص واحد قد يدخله ما يضر بالمصلحة العامة ولو ترك أمر تسميتهم إلى الهيئة العامة أو هيئة الرئاسة لكان أولى.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة مجموعة من الاختصاصات وهي الاختصاصات التي يضطلع بها القضاء الإداري عادة في الدول التي تأخذ به. ويمكن إجمالها في اختصاصين رئيسيين. لنا أن نطلق على الأول اسم الاختصاص الاستشاري. أما الاختصاص الثاني فهو الاختصاص القضائي. وسندرس كلا الاختصاصين فيما يأتي:

المطلب الأول: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

جاء تأسيس مجلس الدولة الفرنسي والذي مثل النواة الأولى للقضاء الإداري. ليؤدي وظيفة وحيدة تتجسد في الرأي والمشورة. فبعد منح الإدارة الاختصاص في حسم المنازعات التي تنشأ بينها والأفراد. وظهور الخلل الفادح في هذا التنظيم لصيرورة الإدارة الخصم والحكم في الوقت ذاته. قام نابليون بونابرت بإنشاء مجلس الدولة لا يمتنحه الاختصاص في نظر وحسم الدعاوى الإدارية بل ليقدّم الرأي الاستشاري للإدارة في كيفية حسمها. فهو يقدّم المشورة في المسائل ذات الطبيعة القضائية. ثم تطوّر العمل الاستشاري لمجلس الدولة ليشمل تقديم الرأي والمشورة في جوانب أخرى لا علاقة لها بالوظيفة القضائية. كتقديم الرأي القانوني في المسائل التي تحتاج إليها الإدارة. وكذلك الحال بالنسبة إلى ما تروم الإدارة من تأسيسه على شكل قواعد سلوك عامة. وقد أخذ القضاء الإداري في الدول التي تبنت هذه الوظيفة المهمة لمجلس الدولة ومنها العراق بالنسبة إلى مجلس الدولة.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

يُقدّم مجلس الدولة بتشكيلاته المختلفة الاستشارة إلى الحكومة أو السلطة التنفيذية في مجالين مهمّين، الأول إبداء الرأي القانوني في المسائل التي تعرّضها عليه، والثاني التشريع. وكلّ منهما يحتاج إلى بيان. وهذا ما سنقوم به في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاختصاص في مجال الفتوى

على الرغم من وجود دائرة قانونية تابعة إلى كل إدارة من الإدارات العامة، إلّا أنّ هذا لا يعني استغناء تلك الإدارة عن المشورة القانونية التي يمكن أن تُقدّمها لها جهة أخرى ذات اختصاص. وحاجة الإدارة إلى المشورة القانونية أسهل في العلاج من الحاجة إلى وجود حكم بين الإدارات المختلفة لحل ما قد ينشأ بينها من خلاف قانوني. ولأجل إلّا تفتقد الإدارة إلى المعونة القانونية من جهة قضائية في وقت الحاجة منح المشرع الاختصاص في إبداء الرأي لمجلس الدولة للإدارات المختلفة. ويمكن تبين مجموعة من الصلاحيات التي تتمتع بها مجلس الدولة في هذا المجال. ويكون رأيه الذي يُقدّمه إلى الجهات ذات العلاقة على تخوين. غير ملزم لها. وآخر ملزم. وعلى النحو الآتي:

أولاً: الرأي غير الملزم

مع أنّ المشرع منح الاختصاص لمجلس الدولة بمنح الرأي للجهات الإدارية إلّا أنّه لم يجعل بعضها ملزماً. فللإدارة طالبة الرأي العمل على وفق ما أشار عليها به مجلس الدولة. ولها عدم العمل به. فلها حرية الاختيار في ذلك. ولكن السؤال هو كيف لنا تشخيص الآراء غير الملزمة مع عدم تصريح المشرع بذلك؟

والجواب هو أنّ الرأي والاستشارة يعودان إلى الشكل والإجراء وهما من شروط صحة القرار الإداري. وقد يدعو إليه المشرع كتمهيد لاخاذا الإدارة لقرارها. والأصل في الشكل والإجراء أنّه غير ملزم. أمّا الإلزام فهو استثناء على الأصل وكل استثناء يحتاج إلى دليل لإثباته والدليل هنا هو تصريح المشرع بأنّ الرأي ملزم فما لم يصحّ بذلك لا يكون ملزماً. ومن هنا يظهر أنّ الرأي الذي يمنحه مجلس الدولة لجهة الإدارة لا يكون ملزماً لها بحيث تكون ممنوعة عن مخالفته إلّا إذا نصّ المشرع على ذلك صراحة. ولذا يمكننا القول أنّ الأصل في المقام هو أنّ كل رأي يُقدّمه مجلس الدولة إلى الإدارة لا يكون ملزماً لها ما لم ينصّ المشرع على خلافه.

واستناداً إلى ما تقدّم لنا أنّ نصّ بعض المسائل التي فرض المشرع على الإدارة أخذ الرأي القانوني لمجلس الدولة فيها ولا يكون رأيه ملزماً للإدارة. كما يأتي:

١. المشورة التي يُقدّمها المجلس في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.
٢. المشورة القانونية التي يُقدّمها المجلس الخاصة بالاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها.
٣. توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة^(٤٥).

ثانياً: الرأي الملزم

ذكرنا توجّه أنّ الأصل في الرأي الذي يُقدّمه مجلس الدولة بحسب وظيفته الاستشارية في مجال الفتوى إلى الإدارات المختلفة في الدولة لا يجب عليها اتباعه ويُسمح لها بمخالفته

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

ما لم ينصّ على خلاف ذلك المُشَرع. وهذا ما نجده في قانون مجلس الدولة. إذ أنّ المُشَرع قد نصّ في بعض مجالات الرأي لمجلس الدولة أنّه ملزم. أي على الإدارة عدم مخالفته. وإنّ كان قرارها معرّضاً للإلغاء لأنّه محكوم بالبطلان فقد شابه عيب الشكل والإجراء. ويمكن أن نذكر مسألتين الزم المُشَرع الإدارة باتباع رأي المجلس. وهما:

١. الرأي الذي يُبديه مجلس الدولة في المسائل المُختلف فيها بين الوزارات. أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة عند الاحتكام إلى المجلس. فيكون رأيه ملزماً لتلك الأطراف في هذه الحالة.

٢. الرأي الذي يُبديه مجلس الدولة في المسائل القانونية إذا حصل ترّد لدى إحدى الوزارات. أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. على أن تُشفع برأي الدائرة القانونية في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة طالبة الرأي. وتحدّد الدائر القانونية فيها النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها. كما عليها بيان الأسباب التي دعتها إلى عرض المسألة على المجلس. وفي هذه الحالة يكون رأي المجلس ملزماً للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة. طالبة الرأي^(٤٦).

ونلاحظ في كلا نوعي الرأي الذي يُقدّمه مجلس الدولة. أنّ هناك جهات مُحدّدة على سبيل الحصر هي التي يُقدّم لها الرأي عندما تطلبه. بمعنى أنّ المُشَرع لم يسمح للأفراد بل ولم يسمح للموظف العام بأن يطلب رأي مجلس الدولة في مسألة ما. وإنّما حدّد الجهة التي يحقّ لها طلب الرأي على نحو التعيين. وجاء بعبارة واضحة وصريحة بهذا الشأن. حيث نصّ على أنّه "لا يجوز لغير الوزير المختصّ. أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. عرض القضايا على المجلس"^(٤٧) ونلاحظ شدة اهتمام المُشَرع وعدم فسحه المجال لأي اشتباه جعله يصوغ حكمه على نحو النهي. فهو لم يُعبّر بنحو أنّه يجوز للوزير المختصّ أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس. وإنّما عبّر بالعدم فقال لا يجوز لغير الوزير المختصّ. أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. عرض القضايا على المجلس. والسبب في استعماله السلب بدل الإيجاب في التعبير هنا هو محاولته لدفع الاشتباه بجواز عرض القضايا على المجلس لغير الوزير أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة والذي تختمله مثل العبارة الأولى دون الثانية.

الفرع الثاني: الاختصاص في مجال التشريع

جاء النصّ في القانون على اختصاص مجلس الدولة في مجال التشريع على نحو التفصيل لا الإجمال. فعبّر بهذا الشكل "يختصّ المجلس بوظائف... الصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين..."^(٤٨) ثمّ جاء بتفاصيل أشمل. وكان للمُشَرع الاكتفاء بالنصّ على التشريع وإيصال أمر التفاصيل إلى المادة اللاحقة. وقد نلتمس له العذر في أنّه حاول رفع ما قد يقع من اشتباه لو اكتفى بذكر التشريع. فقد يحصل الوهم لدى القارئ للوهلة الأولى في وقوع التداخل الوظيفي بين مجلس الدولة والسلطة التشريعية. لأنّ العبارة لها القوّة في أن توحي إلى قارئها بأنّ المراد من التشريع هنا هو إصدار القوانين. وبالتأكيد هذا معنى غير صحيح ولم يريده المُشَرع بأي شكل من الأشكال. ولدفع هذه الشبهة اضطر إلى التفصيل الأولى.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

وفي مجال اختصاص مجلس الدولة في مجال التشريع يمكن ملاحظة أن المشرع نظمته على نحوين. سمح في الأول للمجلس بالمبادرة من دون طلب الإدارة. ولم يسمح له في الثاني بالمبادرة من تلقاء نفسه بل لا يتحرك إلّا بناء على طلب من الجهة الإدارية المختصة:

أولاً: المبادرة التلقائية للمجلس في مجال التشريع

أن التشريع والتقنين عمل إنساني. أي عمل يقوم به الإنسان. وعمل الإنسان سواء أصدر عنه منفرداً أو بشكل جماعي لا شك في أنه معرض للخطأ والاشتباه^(٤٨) ممّا يؤدي إلى عدم تحقيقه للمصلحة المطلوب ترتبها عليه. والتشريع الوضعي هو أحد الأعمال الإنسانية. ولذا قد يقع الخطأ والاشتباه فيه على الرغم من الإجراءات المتعددة التي فرضها المشرع قبل صدوره والتي منها عرضه على مجلس الدولة إذا كانت الحكومة هي التي أعدته. وورود الخطأ فيه أمر متوقع حتى وإن سبق للمجلس الاطلاع عليه عندما كان مشروعا وقبل صدوره كقانون واجب الاتباع. وهذه مشكلة بحد ذاتها. لا سيما وأن الخطأ أو الاشتباه قد يكون دقيقاً وتصعب ملاحظته وقد يميز مخطئاً بالمصلحة العامة من دون التفات إلى سبب الإخلال. ولا تتوقف المسألة عند حد الخطأ والاشتباه بل تتجاوزها إلى النقص في التشريع أو الغموض الذي قد يكتنف بعض نصوصه. وهذا يحتاج إلى معالجة حقيقية لا تتوقف على شرط وقيد. ويمكن طرح مجموعة من الحلول هنا. منها السماح لمجلس الدولة بمتابعة مثل هذه الحالات من تلقاء نفسه ومن دون تقييده بوجود طلب من جهة إدارية مختصة. وهذا ما فعله المشرع العراقي مضيفاً إليه منح مجلس الدولة سلطة رقابية تلقائية على أعمال الإدارة. فأجاز له أن يقدم تقريراً سنوياً أو بحسب مقتضيات الحاجة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء يبين فيه موارد الخلل تلك. فنص على أن من اختصاصات هيئة الرئاسة في مجلس الدولة "تقديم تقرير سنوي. أو كلما رأت ذلك. إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء. يتضمن ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع النافذ. أو غموض فيه. أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة. أو تجاوز تلك الإدارة لسلطاتها. أو اقتراح بأعداد تشريع جديد"^(٤٩).

ولم يكتف المشرع بذلك. إذ قد لا تعمل الأمانة العامة لمجلس الوزراء أو المجلس ذاته على وفق ما قدم إليها من تقرير. أو قد لا يرتب مجلس الوزراء أثر عليه. ومن أجل عدم تقويت المصلحة من جهة. وللضغط على الأمانة العامة لمجلس الوزراء والمجلس ذاته من جهة أخرى فرض المشرع على مجلس الدولة بل وعلى هيئة الرئاسة فيه أن تبادر على تقديم "كل ستة أشهر. أو كلما رأت ذلك. إلى ديوان الرئاسة تقريراً متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم. أو غموض فيه. أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة. أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها"^(٥٠).

ثانياً: عدم مبادرة المجلس في مجال التشريع إلّا بناء على طلب

أن مجلس الدولة وبعد صدور التعديل الثاني لقانونه بالقانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) أضحي جهة قضائية. والوظيفة الأصلية الملقاة على عاتق القضاء نظراً المنازعات وحسمها. ولا يبادر إلى ممارسة وظيفته هذه إلّا بناء على طلب. ومن هنا يعلم الأصل في

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

هذه المسألة وهي أنَّ القضاء لا يملك المبادرة التلقائية إلى ممارسة وظيفته. ولا يتحرك إلّا بناء على طلب من ذوي الشأن.

ولما كان مجلس الدولة جهة قضائية فالأصل السابق يجري عليه أيضاً. أي ليس له المبادرة إلى نظر المنازعات وحسمها إلّا بناء على طلب من ذوي الشأن. والملاحظ أنَّ هذا الأصل أو هذه القاعدة تمّ تسريتها بشكل ما إلى وظيفة المجلس في المجال التشريعي. فهو بحسب الأصل لا يملك المبادرة إلى ممارسة هذه الوظيفة إلّا بناء على طلب يُقدّم إليه من ذوي الشأن. فيمارس المجلس وظيفته في مجال إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات، أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. بطلب من الوزير المختص. أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب. مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة^(٥١).

ما تقدّم يأتي في مجال التشريعات التي لم تقم الإدارة بأعداد وصياغة مشروعاتها. ومن المؤكّد ليس هذا هو الحال دائماً. فقد تبادر الإدارة إلى إعداد وصياغة مشروع القانون. وفي هذه الحالة تكون وظيفة مجلس الدولة هي تدقيقها من حيث الشكل والموضوع. وهو أيضاً لا يبادر من تلقاء نفسه لممارسة هذا التدقيق بل يقوم بذلك بناء على طلب الإدارة المختصة. وللأهمية الكبرى لعملية التدقيق هذه وما ينتج عنها من تصحيح سواء للصياغة القانونية أو لتوحيد المصطلحات وما شابه. فرض المشرع على الإدارة أن تطلب من مجلس الدولة ذلك. فنصّ على أن:

١. تلتزم الوزارة المختصة. أو الجهة غير المرتبطة بوزارة. بإرسال مشروع التشريع إلى الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة. لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس.
٢. يرسل مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص. أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. مع أسبابه الموجبة وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة. مشفوعاً بجميع الأعمال التحضيرية. ولا يجوز رفعه إلى ديوان الرئاسة مباشرة إلّا في الأحوال التي ينسبها الديوان^(٥٢).

وعند قيام مجلس الدولة بممارسة اختصاصه في مجال التشريع سواء أكان على النحو الأول (المبادرة التلقائية) أو الثاني (المبادرة بناء على طلب) فعليه أن يتولى دراسة مشروع القانون. وله إعادة صياغته عندما يجد مقتضي إلى ذلك. كما وله اقتراح البدائل التي يراها ضرورية. وإبداء الرأي فيه. ورفع مع توصيات المجلس إلى ديوان الرئاسة. وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة^(٥٣).

وعلى مجلس الدولة الإسهام في ضمان وحدة التشريع. وكذلك يجب عليه توحيد أسس الصياغة التشريعية. وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية^(٥٤).

وهناك جملة من الإجراءات يجب على المجلس عدم اغفالها عند ممارسته لوظيفته في مجال الرأي والمشورة. وهي التي عبّر عنها القانون بسير العمل. حيث يجب تسجيل مشروعات التشريعات والقضايا التي تحال عليه. في سجل خاص لدى السكرتير العام. ثمّ يقوم السكرتير بتدقيقه من حيث توافر الشروط التي أوجبها القانون. وبانتهاء عمله يبين ما حصل لديه من نتائج وملاحظات إلى رئيس المجلس.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

وإذا وجد رئيس المجلس بعض النواقص فعليه أن يطلب من الوزارة أو الجهة ذات العلاقة استكمالها. وإذا لم تكن هناك نواقص. أو وجدت نواقص وقامت الجهة ذات الشأن باستكمالها. فعلى الرئيس إحالتها إلى إحدى الهيئات المتخصصة. أو يحيلها إلى لجنة خاصة يؤلفها بموافقة وزير العدل. لدراسة المسألة وإبداء الرأي فيها.

وعندما يصل مشروع القانون أو القضية التي طلبت الجهة المختصة رأي المجلس فيها. إلى الهيئة المتخصصة يقوم سكرتيرها بتسجيلها. ثم يرفعها إلى رئيس الهيئة. فيحيلها الرئيس مع أولياتها إلى عضو من أعضاء الهيئة أو أكثر لدراستها وإعداد تقرير عنها. وإذا وجد عضو الهيئة المتخصصة أن هناك مقتضى لاستكمال المعلومات الخاصة بالمسألة من الجهة ذات الشأن. فله طلب حضور ممثل عنها للقيام باستكمال ما يحتاج إلى ذلك. على أن يكون ممثل الجهة صاحبة الشأن بدرجة مدير على الأقل.

وبعد استلام رئيس الهيئة تقرير العضو المكلف بدراسة المسألة يقوم بتوزيعه على أعضاء الهيئة لمناقشته واتخاذ القرار بشأنه. وإذا وجدت الهيئة ما يدعو لحضور ممثل عن الجهة المختصة فلها طلب ذلك^(٥٦).

وتقوم الهيئة المتخصصة بإحالة ما أجزته من مشروعات القوانين إلى رئيس المجلس والذي يحيله بدوره إلى الهيئة العامة إذا كان للمجلس رأي سابق يخالف الرأي الجديد في المسألة. أو إذا كانت الهيئة المتخصصة قد أوصت بإحالتها إلى الهيئة العامة. أو إذا رأى رئيس المجلس أن القضية ذات أهمية. أو أنها تشكل مبدأ مهما. وتقوم الهيئة العامة بمناقشتها. ولها طلب حضور ممثل عن الإدارة ذات الشأن. وبعد استكمال الهيئة العامة لمناقشتها عليها اتخاذ القرار بشأنها. ولا يكون القرار صحيحا إلا إذا وافق عليه أغلبية أعضائها الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس^(٥٧).

أما الموضوعات الأخرى غير مشروعات القوانين فترفعها الهيئة المتخصصة إلى رئيس المجلس للموافقة عليها. فإذا وافق عليه يصبح نهائيا أما إذا كان له رأي مختلف عن رأي الهيئة. يعيده إليها لتجتمع برئاسة. فإذا صدر القرار عنها بالاتفاق. يصبح الرأي نهائيا. أما إذا لم يصدر بالاتفاق فللرئيس إحالتها إما إلى الهيئة العامة وإما إلى هيئة موسّعة يقوم بتشكيلها من هيئتين متخصصتين إحداهما الهيئة ذات العلاقة. وتنعقد برئاسة. ويصدر قرارها النهائي بالاتفاق أو الأكثرية. وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس^(٥٨).

المطلب الثاني: الاختصاصات القضائية

منح المشرع لمجلس الدولة الاختصاص القضائي. وقام بتوزيعه على ثلاث جهات تمارس الاختصاص القضائي. وهنّ محاكم قضاء الموظفين. ومحاكم القضاء الإداري. والحكمة الإدارية العليا. وسنقعد لكل منها فرعا مستقلا لبحث فيه اختصاصه القضائي.

الفرع الأول: محاكم قضاء الموظفين

يبدو أن المشرع وقبل تبنيه لنظام القضاء المزدوج وتأسيسه للقضاء الإداري في العراق وجد ومنذ عقود مضت أن المصلحة العامة (وكذلك المصلحة الخاصة بشرحة الموظفين) تقتضي فصل المنازعات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة عن المنازعات

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

الاعتيادية مِنْ حيث الجهة التي تنظر فيها وتحسمها. فقد كانت الولاية العامة في الدعاوى جميعاً منعقدة للقضاء الاعتيادي. ولكن المشرع أخرج دعاوى الموظفين على نحو الاستثناء عَنْ هذه الولاية العامة وأنشئ جهة خاصة منحها الاختصاص الحصري في المنازعات الوظيفية الخاصة بالموظفين العاملين في الدولة. واطلق عليها اسم مجلس الانضباط العام (كما تقدّم) وذلك في ثلاثينيات القرن الماضي. وقد نشئ بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة (١٩٢٩) وقد استمر هذا الاستثناء على سنة (١٩٨٩) حيث تبني المشرع نظام القضاء المزدوج. وقد نبهنا سابقاً إلى أَنَّ المشرع كان مُتردداً للغاية في مرجعية مجلس الانضباط العامة والجهة التي يضمها إليها. ولكنه استقرّ مؤخراً على ضمّه لمجلس الدولة بعد أن كان قد أخرجه منه غير مرة.

وهناك أمران لهما أساس مباشر بالموظف العام. وهما حقوقه. وما يترتب عليه مِنْ عقوبات عند إخلاله بواجباته. وللاختصار يُطلق عليها هنا مصطلح انضباطه. وعليه فإنَّ الأمران هما انضباطه وحقوقه. وقد منح القانون مجلس الانضباط العام الاختصاص في نظر وحسم المنازعات الناشئة عَنْ أي منهما. مع العلم أَنَّ بعض العقوبات الانضباطية كانت محصنة ضد الطعن بقرارات فرضها. وهي عقوبة لفت النظر. والإنذار. وقطع الراتب. وسمح بالطعن في قرارات العقوبات الأخرى. وهي التوبيخ. وانقاص الراتب. وتزليل الدرجة. والفصل. والعزل^(١٥٩).

وقد خطى المشرع خطوة مهمة بتحويل مجلس الانضباط العام إلى محكمة مختصة بشؤون الموظفين وذلك في تعديله الخامس على قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) وقد منحه اختصاصاته ولذا استبدلها به فنصَّ على أن "تخلَّ عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محلَّ عبارة (مجلس الانضباط العام) أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات"^(١٦٠). وفي هذا النصَّ إشارة واضحة إلى منح المحكمة اختصاصات مجلس الانضباط العام جميعاً. وبهذا يمكن القول بالاستناد إلى هذا النصَّ فحسب أنَّ محكمة قضاء الموظفين تختصُّ بنظر وحسم المنازعات الناشئة عَنْ الوظيفة العامة في مجالي الانضباط والحقوق للموظفين. وقد صرح التعديل الخامس بهذا الاستنتاج حيث نصَّ على أن "تختصَّ محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

١. النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عَنْ قانون الخدمة المدنية. أو القوانين. أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بَيْن الموظف وبيْن الجهة التي يعمل فيها.
٢. النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١)^(١٦١) ويلاحظ أنَّ هذا النصَّ جاء مطلقاً. أي مِنْ دون تقييد بالطعن في العقوبات الانضباطية الخمس الأخيرة. والذي ينتج عنه تحصن قرارات العقوبات الثلاث الأولى ضد الطعن. أعني لفت النظر. والإنذار. وقطع الراتب. وعدم التقييد يعنى مِنْ الناحية العملية عدم تحصن أي قرار يفرض عقوبة على الموظف

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

ضد الطعن. وجاء هذا تنفيذا لما حكم به المشرع الدستوري من حظر النص في القوانين على تخصيص أي عمل أو قرار إداري من الطعن^(١٢). والاختصاص الأول يتعلق بميدان حقوق الموظف. والثاني يتعلق بميدان انضباطه. فللموظف الطعن بالقرارات الإدارية المتعلقة بأي منهما بشرط عدم خصن القرار بمرور الفترة الزمنية. فمن أجل استقرار الأوضاع القانونية. حدد المشرع مدة زمنية معينة يجوز فيها لجوء الموظف إلى محكمة قضاء الموظفين للطعن بالقرار الإداري الخاص بانضباطه أو حقوقه وهي مدة (٣٠) يوما من تاريخ تبليغه بالقرار إذا كان موجودا داخل العراق. و(٦٠) يوما إذا كان في خارجه. وبانتهاء هذه المدة من دون لجوئه إلى القضاء يتحصن القرار ضد الطعن^(١٣).

وتعد محاكم قضاء الموظفين من محاكم أول درجة. ولذا يمكن الطعن بالأحكام الصادرة عنها. ولكن لا يتاح للموظف سوى الطعن تمييزا بأحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك خلال (٣٠) يوما من تاريخ التبليغ بها. أو اعتبارها مبلغة^(١٤). وهنا ملاحظتان الأولى هي أن المشرع لو نظم مسألة الطعن تمييزا بأحكام محكمة القضاء الإداري بطريقة موافقة من حيث المدة الزمنية لما فعله في أصل الطعن بالقرار الإداري لكان أولى. بمعنى كان المناسب أن يجعل مدة الطعن تمييزا (٣٠) يوما من تاريخ تبليغه بالقرار إذا كان موجودا داخل العراق. و(٦٠) يوما إذا كان في خارجه.

أما الملاحظة الثانية فتصب في مجال فئة الطعن بالأحكام القضائية. ذلك أن العدالة تقتضي جعل التقاضي على درجتين. أول درجة وهي التي يصدر فيها أول حكم قضائي بعد نظر الدعوى وحسمها. وثاني درجة وهي النظر استئنافا في الحكم الصادر عن محاكم أول درجة. ثم التمييز بالنسبة إلى الأحكام الصادرة عن محاكم ثاني درجة. وإذا كان المشرع يبغي أن يكون تنظيمه لهذه المسألة أكثر عملية ومنطقية. فله تصنيف موضوعات المنازعات إلى فئتين بحسب أهميتها. فيجعل للمهمة منها درجتين للتقاضي. أما الأدنى أهمية فدرجة واحدة.

الفرع الثاني: اختصاص محاكم القضاء الإداري

تقوم الدولة بأداء وظيفتين مهمتين خدمة للمجتمع وتحقيقا للمصلحة العامة. وهي تديرها باعتبارها إدارة عامة. وهاتان الوظيفتان هما الحفاظ على النظام العام وحمايته بعناصره الثلاثة. الأمن العام. والصحة العامة. والسكينة العامة. فتتقصد ثوب الضبط الإداري أو البوليس الإداري لتقوم بأداء واجبها ذلك. والوظيفة الثانية تتعلق بإشباع الحاجات العامة للمجتمع. وهي في سبيل تنفيذ هذا الغرض تنشأ المرفق العام وتديره غالبا أو تشرف عليه. وتحافظ على سيره بانتظام واطراد.

ولكن أنا يتسنى للدولة أو للإدارة ممارسة هاتين الوظيفتين؟ فكلاهما شخص معنوي والشخص المعنوي كائن اعتباري فاقد القدرة على تسيير شؤونه بنفسه. كما وأنه بحاجة إلى مقومات نشاطه. ولتجاوزها الحالة الأولى عليها الاعتماد على الموارد البشرية. فيكون الشخص الطبيعي هو الذي يتصرف ويعمل ولكن باسم الشخص المعنوي ولمصلحته. أي باسم الدولة أو الإدارة ولمصلحتها. وهو الذي يطلق عليه تسمية الموظف

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

العام. أما مقومات النشاط فتتمثل بالمال. ولذا يتم تخصيص مال يُسمّى المال العام يتيح للدولة والإدارة ممارسة نشاطها في المرفق العام.

وبعد أن تتوافر للإدارة وسائلها من الموظف العام والمال العام تأتي أهم مرحلة وهي مرحلة ممارستها للعمل المناط تحقيقه بها. وعند النظر إلى أعمال الإدارة العامة نجد أنها من حيث الطبيعة تنقسم إلى قسمين رئيسيين. الأول يتمثل بالأعمال المادية للإدارة. وهي أعمال تقوم الإدارة بمباشرتها لأن لها أهمية في مجال ما من مجالات حياة المجتمع. وهي لا ترمي من خلالها إلى إحداث أي أثر قانوني. كتنظيف المدن. أو زرع الأشجار في الطرقات العامة. أو بناء مبنى ما. أو هدم مبنى آيل للسقوط. أو إتلاف مخلفات صناعية. وغيرها كثير. وهذه أمثلة لأعمال الإدارة المادية التي تصدر عنها بإرادتها ولكنها لا تقصد من ورائها ترتيب أي آثار قانونية ولا تنشأ حقوقاً أو التزامات جديدة. فهي مجرد أعمال تنفيذية تصدر لتنفيذ قانون أو قرار إداري أو عقد إداري. أو عمل تحضيرية أو إجراءات تمهيد لأعمال قانونية. وقد تصدر أعمال الإدارة على صورة قرار ولكنها ليست قراراً إدارياً بل عمل تمهيدي لا يترتب عليه أي أثر قانوني. كالأمر بضمّ التحقيقات إلى إضبارة الموظف بعد انتهاء التحقيق. أو قرار الإحالة إلى الفحص الطبي أو إجراءات الحجز الإداري. وغيرها من الأعمال المادية التمهيدية. فهي جميعاً ليست قرارات إدارية أو أعمال قانونية ولذا لا يقبل الطعن بها.

وهناك أعمال مادية تصدر عن الإدارة ولكنها تختلف عن سابقتها من حيث أن الإدارة لا تكون قاصدة لها. وتتجسّد بالأعمال التي تصدر عن الإدارة نتيجة لخطأ ما وقعت فيه أو إهمال من جانبها. كما هو الحال في الحوادث المختلفة التي تكون الإدارة طرفاً فيها. كحوادث القطارات أو السيارات أو الحوادث الناشئة عن تهمد الأبنية والعقارات المملوكة لها وتصيب بعض الأفراد بأضرار مادية. ويدخل فيها الأعمال غير المشروعة والتي يصل بطلانها إلى حدّ كأن العمل لا وجود له أو معدوم. كصدور قرار من ليس له سلطة إصداره ويسعى من خلاله إلى إحداث أثر قانوني ما. فهو وإن صدر على هيئة قرار إداري ولكن وصول بطلانه وعدم مشروعيته إلى حدّ العدم يجعل منه عملاً مادياً صرفاً وليس قراراً إدارياً. أي ليس عملاً قانونياً^(١٥).

والقسم الثاني الأعمال القانونية. وهذا القسم وإن كان يتمثل عملاً من أعمال الإدارة إلّا أنّه يخالف الأول في أن الإدارة تباشره قاصدة إحداث أثر قانوني. فتقصد مثلاً من وراء عملها إنشاء مركز قانوني جديد. أو تعديل مركز قانوني قائم. أو إلغاء مركز قانوني موجود. أن ما يهتم به القضاء الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب على عمل الإدارة. وما أن الأعمال المادية لا يترتب عليه أي أثر قانوني مباشر لذا لا تكون محطاً لاهتمامه. فيركّز جهوده على دراسة القسم الثاني من أعمال الإدارة فحسب وهو الأعمال القانونية لها. أن الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة والتي ترمي من خلالها إلى إحداث أثر قانوني ما. على نوعين. الأول الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وترتب عليها الآثار القانونية المقصودة للإدارة. وهذا النوع من الأعمال القانونية يطلق عليها اسم القرارات الإدارية. أما الثاني فيتمثل الأعمال القانونية التي تحتاج لترتيب الأثر

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

القانوني عليها انضمام إرادة أخرى إلى جوار إرادة الإدارة. وتسمى العقود الإدارية. ومن خلال ما تقدّم يتضح أنّه هناك نوعان من الأعمال القانونية للإدارة وهما القرار الإداري والعقد الإداري^(١٧).

ثمّ أنّ الأصل في عمل القضاء الإداري هو رقابته على أعمال الإدارة. وعلى الخصوص الأعمال القانونية لها. أمّا الأعمال المادية فلما كانت أعمالاً لا يترتب عليها أثر قانوني خرجت عن رتبة القضاء الإداري وعن شمول رقيبته لها^(١٨). وتبقى الأعمال القانونية داخلية تحت ولايته. ومن هنا يكون من الطبيعي للغاية بل والمنطقي أيضاً أن يفرض القضاء الإداري رقابته على كلا النوعين من الأعمال القانونية. الأول القرارات الإدارية. وهذا ما فعله المشرع العراقي حيث إنّه منح محكمة القضاء الإداري الاختصاص في رقابتها على هذا النوع من أعمال الإدارة منذ الوهلة الأولى لأخذه بنظام القضاء المزدوج وتأسيس القضاء الإداري. وقد استمرت التعديلات التي أجريت على قانون مجلس الدولة جميعاً بمنح محكمة القضاء الإداري سلطات الرقابة على قرارات الإدارة جميعاً ولم يخرج عنها سوى ما عُرف بأعمال السيادة. ولكن حتى هذه الأعمال تمّ إلغاء حجب رقابة القضاء الإداري عليها ومنع النصّ في أي قانون على تحصينها ضدّ الطعن. وهذا ما رفعت شعاره المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

ولم يخرج التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة عن هذا الاجماع لتعديلاته. فاستلهم الصياغات السابقة ونصّ على أن تختصّ "محكمة القضاء الإداري بالفصل في الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعبّر مرجع للطعن فيها..."^(١٩). وكان من الطبيعي بل من المنطقي أن تُمنح الولاية على النوع الثاني من الأعمال القانونية للإدارة وهي العقود الإدارية. إلّا أنّ المستغرب هو عدم منح القضاء الإداري في العراق الاختصاص في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية. إذ لم يعبّر ما جرى عليه التنظيم القضائي السابق على نشأته من جعل الولاية بالنسبة إلى المنازعات الناشئة عنه إلى القضاء الاعتيادي. وكان الأمل في أن يلتفت المشرع إلى هذا الجانب ومنح القضاء الإداري في مجلس الدولة هذا الاختصاص في تعديلاته على القانون. إلّا أنّه لم يفعل ذلك مع أنّه أجرى إلى الآن خمسة تعديلات عليه. وما يثير الدهشة بل والاستغراب هو منح النظر في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية إلى محكمة أخرى غير محكمة القضاء الإداري التابعة لمجلس الدولة. وفي هذه المحكمة جوانب عدّة للنظر. فهي محكمة تُشكل بقرار من وزير التخطيط. والذي منح الصلاحية في إنشائها بتعليمات صادرة عنه. أي أنّ وزير التخطيط منح نفسه الاختصاص في إنشاء محكمة تنظر في منازعات العقود الإدارية (الحكومية). وينشئها بقرار من شخصها. وتتألف من هيئة قضائية يدخل في عضويتها من لا صفة قضائية له فقد نصّ الوزير في تعليمات تنفيذ العقود التي أصدرها على أن "تشكل في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بقرار من وزير التخطيط والتعاون الإنمائي محكمة مختصة بالنظر في اعتراضات مقدمي العطاءات برئاسة قاضي يُنتدب من مجلس القضاء الأعلى وعضوية ممثل عن وزارة التخطيط والتعاون

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

الإثماني لا تقلّ درجته الوظيفية عن مدير عام. ومُمثل عن كلٍّ من الاتحاد المقاولين العراقيين والاتحاد الغرف التجارية من ذوي الخبرة والاختصاص^(١٩) وفي هذا النصّ ملاحظات من جوانب عدّة، منها:

١. استقلالها وطريقة تشكيلها: أنّ هذه المحكمة تابعة لوزارة التخطيط والتعاون الإثماني. وهذه التبعية تفقدها استقلالها. وهذا مخالف للدستور. هذا من جهة. ومن أخرى طريقة تشكيلها فيها مخالفة دستورية. فهي تتشكل وتصدر أحكامها بقرار إداري. مع أنّ المحاكم يجب أن تتشكل وتصدر أحكامها بقانون. ومن هنا يكون النصّ السابق على تشكيلها مخالفاً للدستور الذي ينصّ على أنّ "السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون"^(٢٠) كما ويخالف الدستور الذي نصّ على أنّه "يُنظّم القانون تكوين المحاكم. وأنواعها. ودرجاتها. واختصاصاتها. وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم. وأعضاء الادعاء العام. وانضباطهم. وحالتهم على التقاعد"^(٢١).
٢. يفترض أن تتكوّن السلطة القضائية الاتحادية العراقية وفقاً للدستور من مجلس القضاء الأعلى. والمحكمة الاتحادية العليا. ومحكمة التمييز الاتحادية. وجهاز الادعاء العام. وهيئة الاشراف القضائي. والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تُنظّم وفقاً للقانون. مضافاً إلى مجلس الدولة والذي يجوز إنشاؤه بقانون ليختصّ بوظائف القضاء الإداري. والإفتاء. والصياغة. وتمثيل الدولة. وسائر الهيئات العامة. أمام جهات القضاء. إلّا ما استثنى منها بقانون^(٢٢). ولم يجعل الدستور هذه المحكمة من ضمن المحاكم التي تتكوّن منها السلطة القضائية الاتحادية. ولذا تكون في إنشائها مخالفة لنصّ المادتين (٨٩) و(١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
٣. ظهر في الملاحظة السابقة أنّ هذه المحكمة ليست من ضمن المحاكم الاتحادية التي نصّ عليها الدستور. وبهذا أمّا أن تكون محكمة خاصة. أو محكمة استثنائية. وعلى كلا التقديرين يكون إنشاؤها مخالفاً للدستور. حيث نصّ على أنّه "يحظر إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية"^(٢٣).
٤. عضوية المحكمة: قرّرت تعليمات وزارة التخطيط والتعاون الإثماني أنّ هذه المحكمة تتألف من هيئة قضائية لا من قاضي فرد. وتتكوّن هيئتها من رئيس وثلاثة أعضاء. وعلى التفصيل الآتي: رئيس المحكمة وهو قاضي يقوم بتنسيبه إلى هذه المحكمة مجلس القضاء الأعلى. وعضو يمثّل وزارة التخطيط والتعاون الإثماني لا تقلّ درجته الوظيفية عن مدير عام. وعضو يمثّل اتحاد المقاولين العراقيين. وعضو يمثّل اتحاد الغرف التجارية من ذوي الخبرة والاختصاص. مضافاً إلى غموض النصّ في بعض جوانبه كاشتراطه الخبرة والاختصاص. فمن غير الواضح أنّ هذا الشرط يشمل الأعضاء الثلاثة. أم العضوين الآخرين فقط. أم العضو الأخير فحسب. كما وأنّه غامض من جهة معنى موضوع الخبرة ومعنى الاختصاص هل المراد في المجال القضائي أو في مجال عملهم في المقاولات والتجارة بالنسبة إلى الآخرين. مثلاً. وعلى كل حال نلاحظ أنّ هذه المحكمة لا يوجد فيها إلّا قاضٍ واحد بمعنى أنّ الصفة

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

- القضائية لأعضائها لا تتجاوز نسبة (٢٥٪) في مقابل ما لا صفة قضائية لهم ونسبتهم (٧٥٪) وعليه يمكن التشكيك في صفتها القضائية على نحو الحقيقة. فكيف اكتسبت هذه المحكمة صفتها القضائية؟ نعم يمكن وصفها بذلك مسامحة ومجازاً. ومع ذلك تأليفها على هذه الكيفية لا يخلو من مخالفة لأصل قضائي وهو أن المحاكم تتألف من قضاة فقط.
٥. أن اعتماد العدد الفردي في تشكيل المحاكم ذات الهيئة القضائية لا القاضي الفردي له أهميته القصوى في عدم تعثرها في اتخاذ قرارها وإصدار حكمها. لأنه لا يمكن بحال من الأحوال تساوي الآراء. أما اعتماد هذه المحكمة عدداً زوجياً في تأليفها فهو أمر منتقد جداً. لأنه يبعث على تأخير الحسم للتوقف الذي يحصل عند تساوي الأصوات.
٦. يمكن توزيع من تتألف منهم المحكمة إلى صنفين. الأول يمثل أشخاصاً ينتمون إلى الوظيفة العامة. وهما رئيس المحكمة ومثل وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي. والصنف الثاني يمثل أشخاصاً لا علاقة لهم بالوظيفة العامة وهما ممثل اتحاد المقاولين العراقيين. وممثل اتحاد الغرف التجارية من ذوي الخبرة والاختصاص. وهذا يعني منح السلطة القضائية بيد جهات خارجة عن الهيئات العامة في الدولة. وجعل القرار يصدر عن لا علاقة له بالوظيفة العامة. وفي هذا مخالفة صارخة لمبدأ القائل بأن الوظيفة القضائية في الدولة لا تمارسها إلا هيئة من الهيئات العامة المختصة دستورياً.
٧. أن تشكيل هذه المحكمة بقرار من وزير التخطيط والتعاون الإنمائي يعني أنه يستند إلى مبدأ تركيز السلطات. ويرفض الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات. وذلك أن السلطة التنفيذية تتدخل في تكوين السلطة القضائية. كما أنها تتجاوز السلطة التشريعية في تشكيل المحكمة بقرار لا بقانون. وفي هذا مخالفة لنص الدستور القاضي بأن "تتكون السلطات الاتحادية. من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"^(٧٤).
٨. قرار تشكيلها: أن في قرار تشكيل هذه المحكمة اعتداء على اختصاصات السلطتين القضائية والتشريعية بل يمتد هذا الاعتداء إلى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨) ذاتها. وعلى الأخص في المواد التي نصت على هذه المحكمة. فيها اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية. مما يجعل قرار تشكيلها غير مشروع.
٩. لقد وقعت وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في إصدارها لهذه التعليمات المتضمنة تنظيم هذه المحكمة والتي أطلقت عليها اسم المحكمة الإدارية أي المحكمة الإدارية المشكّلة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي^(٧٥) في غيبط واضح. فهي من جهة تجعل من هذه المحكمة محكمة إدارية ولذا تمنحها اختصاصاً إدارياً في نظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية أو الحكومية التي يبرمها شخص عام سواء أكان ذلك

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

الشخص العام وزارة من وزارات الدولة، أو جهة غير مرتبطة بوزارة أو رئيس جهة التعاقد في الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم. ومع ذلك يجعل قراراتها قابلة للتمييز أمام محكمة الاستئناف^(٧١) مع أن محكمة الاستئناف ليست من المحاكم الإدارية. مع وجود محكمة إدارية عليا في الدولة منحت قانونا اختصاص النظر في الطعون الواردة على قرارات المحاكم الإدارية.

١٠. يبدو أن منشئ كل هذه المخالفات للدستور والقوانين النافذة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨) الخاصة بما يتعلق بهذا المحكمة هو ما جاء في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة بشأن العقود العامة في العراق رقم (٨٧) لسنة (٢٠٠٤) بخصوص العقود العامة. فقد جاء فيه ما نصه "تؤسس في وزارة التخطيط دائرة العقود العامة الحكومية ويرتبط مدير الدائرة مباشرة بوزير التخطيط... وتكون هذه الدائرة مسؤولة عن... ثانيا: وضع وتبني قواعد خاصة بمحكمة إدارية مستقلة. تكون مختصة بالشكاوى والمنازعات الناجمة أو تتعلق بمنح العقود العامة من قبل الحكومة" كما نص على أن "حق التقديم لمقدم العطاء الذي يظن أنه ظلم في قرار التعهدات العامة الحكومية. أو يعتقد بأن أحكام المناقصة قيدت وبشكل غير عادل المنافسة الحرة والنزاهة وبأسلوب أبعد عن المنافسة بطريقة غير لائقة. له أن يقدم اعتراضا لدى محكمة إدارية متخصصة مؤسسة استنادا لسلطة هذا الأمر"^(٧٢) والمشكلة أن الذي أصدر تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨) قد فاته أنه لا يجوز له البناء على هذا الأمر فيما يخص ما نحن فيه. فهذا الأمر قد صدر إبان تشكيل سلطة الائتلاف المؤقتة والتي كان رئيسها يجمع بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية. ولم يكن دستور العراق الدائم قد صدر بل لم يكن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد ظهر بصورته النافذة بعد. فكان لمدير سلطة الائتلاف أو رئيسها إصدار ما يراه مناسباً من قوانين على شكل أوامر وقرارات إدارية. كما فاته أن كل ما يتعارض مع دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) بعد دخوله حيز التنفيذ. وكذلك بالنسبة إلى القوانين الصادرة استناداً له. يُعدّ باطلاً وملغى كما هو حال نصوص أمر سلطة الائتلاف المؤقتة بشأن العقود العامة في العراق رقم (٨٧) لسنة (٢٠٠٤) الآنفة. وما يزيد الأمر غرابة أن بعض الوزراء التخطيط والتعاون الإنمائي كان مختصاً بالقانون وعلى الوجه الدقيق بالقانون الدستوري ومع ذلك لم يلتفت إلى ما في هذا التعليمات من مخلفات دستورية جمة ولم يسع إلى تعديلها بما يتوافق معه ومع القوانين النافذة. ثم حاول المشرع أن يعالج هذه المشكلة فقام بإلغاء هذه المحكمة. وقد فعل حسناً بإلغائها. إلّا أن معالجته جاءت بغير ما هو متوقع فهو بعد إلغائها لها منح القضاء الاعتيادي الاختصاص في نظر وحسم المنازعات التي كانت تتولاها هذه المحكمة^(٧٣). وكان الأحرى به أن يمنح هذا الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

١١. هذا وقد أفتى مجلس الدولة بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعن على القرارات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية. وكان مصيباً في فتواه هذه وكذلك في بعض حيثياتها. فقد استند في ذلك إلى أن اختصاصات محكمة القضاء الإداري محدّدة في الفقرة (د) من البند (ثانياً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) وليس من بينها المنازعات الناشئة عن العقود أو المنفصلة عنها. إلّا أنّ بعض حيثيات القرار الأخرى ليست مصانة عن النقد. كاستناده إلى أن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٨٧) لسنة (٢٠٠٤) وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨) قد حدّد اختصاصات محكمة العقود الحكومية وهي المختصة بالنظر في صحة القرارات الصادرة عن الإدارة قبل توقيع العقد^(٧٩) ولكن ما يشفع له عدم طعن أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية أمر سلطة الائتلاف وتعليمات تنفيذ العقود التي شكّلت هذه المحكمة أمام المجلس ليُثوَّقَ عن النظر في الطلب وإحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا باعتباره المختصة بنظر مثل هذه الطعون^(٨٠).

وعند إجراء عملية حسابية تعتمد مستوى النسبة قد يسمح بزعم أن عدّ العراق ضمن دول القضاء المزدوج فيه شيء من المبالغة. فالأعمال القانونية تنقسم إلى قسمين كما تقدّم العقود والقرارات الإدارية. وقد منح المشرع العراقي الولاية في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية إلى القضاء الاعتيادي. كما ومنحه الولاية في نظر بعض القرارات الإدارية. وهي تلك القرارات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية. أمّا اختصاص مجلس الدولة فيدور حول بعض القرارات الإدارية. وهي التي لا صلة لها بالعقود الإدارية كالقرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة والقرارات الإدارية التي لم يُعَيَّن مرجع للطعن فيها^(٨١). وبهذا يكون اختصاص القضاء الاعتيادي منعقد في العقود الإدارية وجزء من القرارات الإدارية. أمّا مجلس الدولة فاختصاصه منعقد بجزء من القرارات الإدارية. فكأنما مُنح هذا الاختصاص على نحو الاستثناء. فيكون الأصل أن الاختصاص في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية منعقد للقضاء الاعتيادي. ومجلس الدولة النظر في الطعون على بعض القرارات الإدارية على نحو الاستثناء. وليس الاستثناء في الاختصاص القضائي بأمر عزيز. وقد لاحظنا أن فيما سبق أن بريطانيا تأخذ بنظام القضاء الموحد. أي أن الأصل هو انعقاد الولاية للقضاء الاعتيادي. ومع ذلك وردت استثناءات كثيرة منحت الاختصاص لجهات معينة في نظر بعض المنازعات ذات الطبيعة الإدارية ولم يجرؤ أحد على القول أن بريطانيا تأخذ بنظام القضاء المزدوج نظراً لوجود العديد من الهيئات التي تنظر في ذلك النوع من المنازعات. فكذلك الحال في العراق إذ يمكن أن ينفي أخذ بنظام القضاء المزدوج جملة وتفصيلاً.

وعلى كل حال ذكرنا أنّه ينعقد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. والقطاع العام. التي لم يُعَيَّن مرجع للطعن فيها. وقد جاء هذا القيد ليُخرج غوين من القرارات الإدارية الأولى تلك المتعلقة بشؤون الوظيفة

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

العامّة. فهي قرارات إدارية تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام وقد عيّن لها مرجع للطعن. ومرجعها محكمة قضاء الموظفين. والثاني القرارات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية وقد عيّن لها مرجع للطعن وهو القضاء الاعتيادي.

ويلاحظ أنّ المشرّع قد استخدم لفظي (الأوامر والقرارات) في فقرتين من فقرات قانون مجلس الدولة. فنصّ في الأولى على أنّه "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعيّن مرجع للطعن فيها. بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ومكنة. ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخويف من إلحاق الضرر بذوي الشأن"^(٨٦) والثانية نصّت على أنّه "يعدّ من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي..."^(٨٧) وقد يتوهم أنّ للمشرّع اصطلاح جديد بالنسبة إلى الأوامر يختلف عن القرارات. والحقيقة أنّه ليس له اصطلاح جديد بالنسبة إليهما. فالأوامر الإدارية هي القرارات الإدارية عينيها. والاختلاف بينهما في اللفظ فحسب. أي أنّهما لفظان مترادفان^(٨٨). أمّا الذي دفع المشرّع إلى استعمالهما معا فهو ما تعارفنا عليها الإدارة من استعمال لفظ الأمر عند التعبير عن القرار الإداري. فيقال مثلا الأمر الوزاري أو الأمر الجامعي. وهكذا. وجميعها لا تعدو عن كونها قرارات إدارية بحسب المصطلح في القضاء والقانون الإداريين. ولما كان ذهن العرف الإداري مستئنسا بلفظ الأمر. والقضاء الإداري يطلق عليه اسم القرار احتاج المشرّع إلى الإشارة بترادفهما. ولذا تجده عندنا يذكر الأمر يعطف عليها القرار فيقول الأوامر والقرارات. والعطف هنا لا يعدو عن كونه عطف تفسير.

وتعدّ محاكم القضاء الإداري من محاكم أوّل درجة للتقاضي. ولذا الحكم الصادر عنها يكون قابلا للطعن فيه. ويطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا تمييزا خلال (٣٠) يوما من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغا. وإن لم يطعن به خلال المدة المذكورة فيكتسب درجة البتات ويتحصّن ضدّ الطعن^(٨٩).

وما ذكرناه حول ما ينبغي من جعل درجات التقاضي اثنين عند دراسة اختصاصات محكمة قضاء الموظفين يجري بعينه هنا أيضا. ولذا ندعو المشرّع إلى تنظيم الطعن استئنافا في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري وكذلك أحكام محاكم قضاء الموظفين مضافا إلى الطعن بها تمييزا. لأنّه أكثر إصابة للعدالة ومطابقة للحق وتقليلا للخطأ والاشتباه المفوّت على المتقاضي مصلحته. ويمكن منح اختصاص النظر استئنافا إلى محاكم تنشأ لهذه الغاية تحت أي اسم مناسب كتسميتها بمحاكم الاستئناف الإدارية أو المحاكم الإدارية الاستئنافية. بل يكفي تسميتها بمحاكم الاستئناف ولما كانت تابعة لمجلس الدولة يكون من الطبيعي إحصار اختصاصها في نظر الطعون استئنافا على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

أولا: اختصاص المحكمة الإدارية العليا في نظر الطعون

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

نصّ قانون مجلس الدولة على أن "تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين"^(٨٧) وعند العودة إلى القانون المذكور نجد أن محكمة التمييز الاتحادية تمارس النظر تمييزاً في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف، أو البداءة، أو محاكم الأحوال الشخصية^(٨٨)، وهذا يعني أن المحكمة الإدارية العليا تمارس النظر في الطعن تمييزاً على الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، ولئلا يقع الاشتباه في النص التشريعي، اتبع المشرع التصريح بدل التلويح فصريح بهذا الاختصاص للمحكمة خلال تنظيمه لمحكمة القضاء الإدارية والذي جاء على هذا النحو "تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرّر الطعن، أو إلغائه، أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه، مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضي بناء على طلب المدعي" ثمّ بين قابلية قرارها هذا للطعن بالنص على أن "يكون قرار المحكمة - السابق - قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلّغاً" وما هي صفة قرار المحكمة الإدارية العليا فيه هذه الحال؟ أجاب المشرع بأنه بات وملزم^(٨٩).

كما صرح باختصاص المحكمة الإدارية العليا في النظر تمييزاً في الطعون المقدمة ضد أحكام محكمة قضاء الموظفين، وشابه تنظيم المشرع هنا تنظيمه بالنسبة إلى الطعن تمييزاً بأحكام محكمة القضاء الإداري من حيث مدة الطعن وصفة قرار المحكمة الإدارية العليا، إذ أن صاحب الشأن يستطيع اللجوء إلى المحكمة الإدارية العليا والطعن أمامها بالحكم الصادر عن محكمة قضاء الموظفين، و عندئذ تصدر حكمها بعد نظر الطعن تمييزاً يكون باتاً وملزماً وغير قابل للطعن فيه^(٩٠).

ثانياً: اختصاص المحكمة الإدارية العليا في التنازع

تقدّم أن التنازع نوعان، التنازع في الاختصاص والتنازع في الأحكام^(٩١)، فالأول يجري بين محكمتين تتنازعان الاختصاص، سواء أكان التنازع إيجابياً بادعاء كل محكمة اختصاصها بنظر الدعوى، أم سلبياً بادعاء كل منهما عدم اختصاصها بنظر الدعوى، والثاني لا يجري بين المحكمتين وإنما يجري بين حكّمين نهائيين صادر كل منهما عن محكمة ما.

ثمّ أن كلّاً من نوعي التنازع قد يكون بين محكمتين مختلفتين بالنوع أو بالاختصاص، فالأول كالتنازع بين محكمة قضاء اعتيادي ومحكمة قضاء إداري، والثاني يقع بين محكمتين مندرجتين تحت النظام القضائي ذاته، كالتنازع بين محكمتين من محاكم القضاء الاعتيادي، مثل تدعي محكمة البداءة اختصاصها بنظر الدعوى وتدعي محكمة الأحوال الشخصية اختصاصها في الدعوى نفسها، أو التنازع بين حكّمين متناقضين أحدهما صادر عن محكمة البداءة والآخر عن محكمة الأحوال الشخصية مثلاً، واختصاص المحكمة الإدارية هنا يقع في مجالي تنازع الاختصاص وتنازع الأحكام، ولكن يقتصر على التنازع الواقع بين محكمتين أو حكّمي محكمتين من محاكم مجلس

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

الدولة فحسب. وعلى وجه الخصوص يَبين محكمة من محاكم قضاء الموظفين. وأخرى من محاكم القضاء الإداري. وفي كلا النوعين من التنازع ينعقد الاختصاص في نظره وحسمه للمحكمة الإدارية العليا. وقد نُظِمَ المَشْرَعُ اختصاصها في النوع الأول بنصته على اختصاصها في نظر "التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين"^(٩١). ونُظِمَ المَشْرَعُ اختصاصها في النوع الثاني بنصته على اختصاصها في نظر "التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين. صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين. في موضوع واحد. إذا كان الخصوم أنفسهم. أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين..." أما طريقة حل التنازع فتتم من خلال ترجيح المحكمة الإدارية العليا أحد الحكمين على الآخر وتقرر تنفيذه دون الآخر^(٩٢).

أما التنازع في الاختصاص بين محكمتين مختلفتين بالنوع. أو التنازع بين حكمين لهما متناقضين فلم يَمْنَحِ المَشْرَعُ الاختصاص في نظره إلى مجلس الدولة منفرداً كما لم يَمْنَحِ لمحاكم القضاء الاعتيادي لتمارسه بشكل منفرد. وإنما جعله شركة بين القضاء الإداري والاعتيادي. فأوجب تشكيل هيئة تختص بالنظر في هذين النوعين من التنازع وحسمه. وقد أطلق عليها اسم (هيئة تعيين المرجع)^(٩٣) والحقيقة هذه تسمية مشوشة بل ولا تنال إلا التنازع بين المحكمتين في الاختصاص ويخرج عنها التنازع في حكمين صادر كل منهما عن إحداهما. لأن تعيين المرجع يعني تحديد المحكمة صاحبة الاختصاص ولا يعني رفع التناقض الواقع بين حكمين قضائيين. ومقتضى اشتراكهما في هذا الاختصاص هو أن تتألف المحكمة (أو قل هيئة تعيين الاختصاص) من أعضاء مشتركين. وهذا ما أقره القانون فعلاً فقد أوجب أن تتشكل هيئة تعيين المرجع من (١) أعضاء يتساوى عدد كل قضاء فيه. أي أن (٣) منهم ينتمون إلى القضاء الاعتيادي يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية. و(٣) ينتمون إلى القضاء الإداري يقوم رئيس مجلس الدولة باختيارهم.

وعلى الرغم من محاولة المَشْرَعُ لإحداث المساواة بين القضاة في تشكيل هذه الهيئة إلا أنه لم يتمكن من تحقيقها حيث جعل رئاستها إلى القضاء الاعتيادي. فقد حكم بأن يجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز. فمُنِحَ للقضاء الاعتيادي ميزتين يتفوق بهما على القضاء الإداري في تشكيل هيئة تعيين المرجع. الأول التفوق من حيث العدد. إذ أن عدد القضاة التابعين للقضاء الاعتيادي فيها (٤) أما عدد أعضاء التابعين للقضاء الإداري فهم (٣). والثاني هو جعل رئاسة الهيئة إلى رئيس أعلى محكمة من محاكم القضاء الاعتيادي. وبهذا التأليف للهيئة يكون المَشْرَعُ قد نقض غرضه الذي حاول تحقيقه وهو المساواة والتوازن بين القضاة في هيئة تعيين المرجع.

وليكون القرار الصادر عنها صحيحاً يجب أن يحصل على تأييد أعضاء الهيئة جميعاً فيكون صادراً بالاتفاق. أو يحصل على تأييد أغلبيتهم فيكون صادراً بالأكثرية. ويبدو أن المَشْرَعُ لم يظن أنه قد يحصل التساوي في الأصوات. ولذا لم يسع إلى معالجة حالة التساوي. وما دفعه إلى الظن بعدم حصول تساوي الأصوات على ما يبدو هو التشكيل

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

الفردى للهيئة. إذ إنها تتألف من (٧) أعضاء فإذا صوّت جميعهم لا يُعقل حصول التساوي. وهذا صحيح للغاية إلّا أنّ الاحتمال لا يقتصر عليه. إذ يُحتمل خلف أحد الأعضاء عن التصويت. أي يمتنع عنه وفي هذه الحالة يمكن أن يكون عدد المصوّتين لصالح القرار وضده متساويًا. وتوقف النتيجة على معالجة المشرع لهذه الحالة. ولكن المشرع لم يعالجها ممّا يخلّ بتنظيمه لها. وعلى كل حال عند العودة إلى القواعد العامة أو ما جرى عليه المشرع في مثل هذه الحالات نجد أنّه يجعل الترجيح في الجانب الذي صوّت فيه الرئيس. فإذا أخذ به هنا فسيكون علاجًا ناقصًا. والسبب في ذلك أنّه ينجح فيما إذا كان الممتنع عن التصويت أي عضو من أعضاء الهيئة فتتساوى الأصوات ويكون الرئيس قد صوّت أيضًا. فيمكن القول بترجيح الرأي الذي صوّت الرئيس لصالحه. ولكن هناك احتمال آخر وهو أن يكون الممتنع عن التصويت الرئيس ذاته. ففي هذا الاحتمال سيوجد فريقان أحدهما صوّت إلى صالح القرار والثاني صوّت ضده فتساوى الأصوات وليس بينها صوت للرئيس فيتعطل الحلّ وحسم النزاع. ولذا كان على المشرع أن يوجد حلًا لمثل هذه الحالة وربما من الحلول التي يمكن طرحها لعلاج المشكلة هو جعل هيئة تعيين المرجع تتألف من عدد زوجي من الأعضاء. كأن يجعلها تتألف من ثمانية أعضاء. أربعة من قضاء القضاء الاعتيادي. وأربعة من قضاء القضاء الإداري. ولا يجعل رئيسها أحد الرئيسين. أعني رئيس محكمة التمييز الاتحادية أو رئيس مجلس الدولة. وإنما يجعل اختياره عائدًا إلى أعضاء الهيئة ذاتها. فيجتمعون وينتخبون رئيسًا من بينهم. أمّا في ميدان القرار فلا يوجد سوى احتمالان بالنسبة إلى تقابل الأصوات. فقد يحصل القرار على اتفاق الأعضاء فيصدر بالاتفاق. أو الأكثرية فيصدر بها. أمّا عند تساوي الأصوات فيرجح الرأي الذي صوّت رئيس الهيئة لصالحه. أمّا إذا امتنع الرئيس عن التصويت فسوف يكون عدد الأصوات فرديًا فيفوز الرأي الذي حصل على أكثر الأصوات. وهناك احتمال آخر وهو امتناع عدد زوجي عن التصويت على أن يكون رئيس الهيئة من ضمن الممتنعين عنه. ففي هذه الحالة تتساوى الأصوات ولا يكون الرئيس ضمنها فلا رجحان لأي الرأيين على الآخر. ويمكن معالجة هذه الحالة بالدعوة إلى اجتماع الهيئة ولكن رئاستها لا تكون إلى الرئيس الاعتيادي لها وإنما يرأسها إما رئيس محكمة التمييز الاتحادية. وإما رئيس مجلس الدولة. وتعاد المداولة والتصويت. وعند التساوي يرجّح الرأي الذي صوّت الرئيس لصالحه فيرتفع التعطيل.

واحتمال عودة المشكلة هنا وارد من الناحية النظرية أمّا العملية فاحتمال وروده في غاية الندرة بقياس الاحتمالات. ومع ذلك لو فرضنا تحقق التساوي من دون وجود صوت للرئيس لامتناعه عن التصويت. فيمكن أن يُصار إلى استبدال الرئيس بأخر. فإذا كان رئيس الهيئة هو رئيس محكمة التمييز الاتحادية فيستبعد عن اجتماع الهيئة ويجعل اجتماعها برئاسة رئيس مجلس الدولة. وإذا حصل الرأي على اتفاق الأعضاء أو الأكثرية فيصدر كذلك. وعند التساوي يرجّح الرأي الذي صوّت الرئيس لصالحه.

ومن الجدير بالذكر أنّ مجلس النواب العراقي قد صوّت على قانون مجلس الدولة. وقد قام هذا القانون بإحلال هذا المجلس الجديد محلّ مجلس الدولة فقد نصّت المادة (٢) منه على

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

أن "تسري أحكام قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون. وحلّ تسمية (مجلس الدولة) محلّ (مجلس الدولة) أينما وردت في التشريعات" وقد جاء بأمرين مهمّين الأول فك ارتباطه بالسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل. والثاني جعله قضاء مستقلاً يتّسع الشخصية المعنوية. أمّا عن أعضائه وتشكيلاته واختصاصاته فهي ذاتها التي كانت في مجلس الدولة فقد نصّت الفقرة (أولاً) من المادة (٣) منه على أن "تنقل التزامات وحقوق مجلس الدولة إلى مجلس الدولة المؤسس بموجب هذا القانون. وتنقل محاكمه وإدارته ومنتسبيه وأمواله إلى مجلس الدولة" وعلى هذا كل ما تقدّم يبقى على ما هو عليه من دون تغيير سوى في الاسم وانفكّك ارتباطه بوزارة العدل.

الختام

في نهاية البحث تحقّقت لدينا جملة من النتائج وعدد من التوصيات سنسّعرض أهمّها فيما يأتي:

أولاً: النتائج

١. إنّ مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة) يتألّف من رئيس المجلس ونوابه والمستشارين ومن المستشارين المساعدين. ولا يعيّن شخص ما رئيساً أو نائباً للرئيس أو مستشاراً أو يعيّن مستشاراً مساعداً إلّا إذا توافرت فيه جملة من الشروط التي حدّدها القانون.
٢. قبل صدور قانون مجلس الدولة كان مجلس شورى الدولة مرتبط بوزارة العدل. وقد حاول المشرّع التفكيك بين الرئيس الإداري الأعلى لوزارة العدل ورئيس مجلس شورى الدولة. فجعل له رئيساً خاصاً به ليتفادى التأثير السلبي عليه.
٣. أنشأ المشرّع أربع هيئات رئيس في مجلس الدولة وهي: الهيئة العامّة التي تضطلع بجملة من الوظائف منها حسم خلاف حول مشروع قرار تقدّمت به هيئة ما. ومناقشة المبادئ التي يتضمنها مشروع القانون، وغيرها. والهيئة الثانية هيئة الرئاسة. وتتألّف من رئيس المجلس ونائبه بالإضافة إلى رئيس المحكمة الإدارية العليا. ورؤساء الهيئات الأخرى في المجلس. تمارس وظائف تكاد تنحصر بالجانب التنظيمي والإداري للمجلس. أمّا الهيئة الثالثة فهي ليست واحدة وإنما متعدّدة لكن يجمعها عنوان واحد وهو عنوان الهيئات المتخصّصة. وتتألّف كلّ هيئة من الهيئات المتخصّصة من عدد من المستشارين والمستشارين المساعدين على أن لا يزيدهم على ثلث عدد المستشارين. أمّا رئاستها فقد أجاز قانون مجلس الدولة أن تكون إلى أحد عضوين في المجلس. وهما نائب رئيس المجلس لشؤون التشريع والرأي والفتوى. أو أقدم المستشارين. والهيئة الرابعة هي الهيئة الموسّعة. وهي هيئة يقوم رئيس المجلس بتشكيلها عندما يكون هناك رأي معارض أو مخالف للرأي الذي افادته الهيئة الخاصة أو المتخصّصة. ويجعلها مؤلفة من هيئتين متخصصتين على أن تكون إحداها هي الهيئة ذات الشأن أي التي صدر عنها الرأي الذي وقع فيه الخلاف بينها والرئيس. وتجتمع الهيئة الموسّعة بحضور أعضاء كلا الهيئتين

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

- ويرأس الاجتماع رئيس المجلس ذاته والذي له الصوت المرجح. وهي هيئة مؤقتة تحل هذه عند انتهاء العمل الذي أنشأت لأجله.
٤. لمجلس الدولة ثلاث أنواع من المحاكم وهي المحكمة الإدارية العليا. ومحاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري.
٥. إن المحكمة الإدارية العليا هي محكمة واحدة تمثل أعلى جهة قضائية في مجلس الدولة. أما محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري فيمكن أن تتعدّد. وقد وزّعها ابتداء على أربع مناطق في العراق وهنّ المنطقة الشمالية ومنطقة الوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية. وقد أجاز المشرّع عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى لقضاء الموظفين أو محاكم القضاء الإداري في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح هيئة الرئاسة. وينشر في الجريدة الرسمية.
٦. يمارس مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة) اختصاصين رئيسيين وهما الاختصاص الاستشاري والقضائي. أمّا الأول فيقدّم مشورته في مجالين الأول الفتوى وهي عبارة عن رأي يتقدّم به مجلس الدولة والذي قد يكون ملزماً وقد لا يكون كذلك. أمّا مجال الاستشارة الثاني فهو الاستشارة في مجال التشريع والتي قد يبادر إليها المجلس من تلقاء نفسه. أو تطلب منه الهيئة العامة المختصة المشورة في هذا المجال.
- ثانياً: التوصيات
١. الملاحظ أنّ رئيس المجلس يمارس وظائف إدارية مضافاً إلى الوظائف التي يختصّ بها المجلس ولذا نجد أنّ المشرّع ضمه إلى غالب هيئات المجلس. فهو رئيس الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئات المتخصصة. كما أنّه رئيس بعض التشكيلات القضائية كالمحكمة الإدارية العليا. ومن المؤكّد أنّ كثرة هذه المهام تثقل عاتق رئيس المجلس كما وأنها قد تكون عائقاً يحول من دون إتمام عمله بوقت مناسب. ولذا نقترح تخفيف الأعباء على رئيس المجلس وجعله يمارس تخوين من الوظائف الأولى الإدارية والثانية رئاسة المحكمة الإدارية العليا وتوزيع رئاسة الهيئات على نوابه.
٢. للأهمية القصوى للقضاء الإداري من جهة. ولعدم قدرة كثير من الأفراد من مراجعته في المناطق التي نشر فيها المشرّع المحاكم الإدارية. وللتشجيع على الوعي القضائي لدى الأفراد نقترح أن تنشأ محكمة لقضاء الموظفين. وأخرى للقضاء الإداري في مركز كلّ محافظة من محافظات العراق للوفاء بما ذكرناه.
٣. إنّ القضاء الإداري جهة متخصصة في مجال عملها سواء في مجالات الوظيفة الاستشارية أم في مجالات الوظيفة القضائية. ولا يصدر رأيها إلّا عن روية ودراسة ومداولة وفحص دقيق لما هو مرفوع أمامه. ومن هنا يكون الرأي الصادر عنه أقرب إلى الصحة واصابة للواقع ومورد الحاجة. وهذا لا يتناسب مع جعل رأيها غير ملزم. ولذا نقترح على المشرّع الموقر التقليل من الموارد التي جعل فيها رأي المجلس غير ملزم. وتوسعة المجالات التي يكون رأيها ملزماً فيها.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

٤. إنَّ السبب الذي ذكرناه في التوصية الثالثة المُتقدِّمة يرد في مجال مبادرة المجلس في مجال التشريع. وَمِنْ هنا نقترح على المُشرِّع توسعة دائرة الموضوعات التي للمجلس المبادرة التلقائية لإبداء رأيه فيها وتضييق المجالات التي ليس للمجلس المبادرة التلقائية إلى نظرها وتوقفه في ذلك على تقديم طلب من الجهة المُختصَّة.
٥. إنَّ العمل القانون الذي تضطلع به الإدارة يشمل القرارات الإدارية والعقود. والملاحظ أنَّ المُشرِّع لم يَمنح مجلس الدولة اختصاص إلَّا في الأول فحسب. أي سمح له بفرض رقابته على القرارات الإدارية من دون العقود الإدارية. وقطعا هذا التنظيم يجعل من اختصاص القضاء لمجلس الدولة اختصاصا ناقصا. كما وأنه يَمنح الاختصاص في الرقابة على العمل القانوني للإدارة في مجال العقود الإدارية لجهة غير ذات اختصاص أصيل. ولتلافي هذا النقص الحاد والتنظيم غير المناسب والذي لا يتفق مع ما هو معتمد بالنسبة إلى الدولة ذات النظام القضائي المزدوج نقترح على المُشرِّع أن يَنشأ محاكم جديدة يَضُمُّها إلى مجلس الدولة تحت عنوان محاكم العقود الإدارية ويمنحها الاختصاص في نظر وحسم النزاعات المُتعلِّقة بالعقود الإداري ويحصر هذا الاختصاص بها. ويجعلها محاكم أول درجة. ويمنح الاختصاص في نظر الأحكام الصادرة عنها تمييزا إلى المحكمة الإدارية العليا.
- الهوامش :

- (١) انظر: المواد (٢/ثانياً) و(٢/ثالثاً) و(٢/رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢) انظر: المادة (٢٠) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣) انظر: المادة (٦) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).
- (٤) المادة (٢٢) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥) الفقرة (أولاً) المادة (١) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦) المادة (٢/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٧) انظر: المادة (٢/خامساً) والمادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٨) المادة (٧/أولاً) والمادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٩) المادة (٢/رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٠) المادة (٢٠) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١١) انظر: المادتين (٢٢/أولاً) و(٢٣) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٢) الفقرتان (أولاً) و(ثانياً) المادة (٢٤) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٣) المادة (٢٥/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٤) المادة (٢٦) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٥) المادة (١/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٦) المادة (٢١) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٧) الفقرة (أولاً) المادة (٢٩) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٨) الفقرة (ثانياً) المادة (٢٩) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (١٩) المادة (٢/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

- (٢٠) المادة (٢/أربعاء) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢١) المادة (٢/خامساً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٢) المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٣) انظر: المادتين (٢٧) و(٢٨/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٤) المادة (٢/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٥) المادة (٢/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٦) المادة (٢/رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٧) المادة (١٥/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٨) انظر: المادة (١٧) بفقرتها (ثانياً) و(ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٢٩) المادة (٥/أربعاء) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٠) المادة (٢/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣١) المادة (٢/سادساً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٢) المادة (١٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٣) المادة (١٥/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٤) المادة (١٥/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٥) المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة (١٩٢٩).
- (٣٦) المادة (٣١) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٧) المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٨) المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٣٩) المادة (٣١/ثانياً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).
- (٤٠) المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤١) المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٢) المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٣) المادة (٢/أربعاء) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٤) المادة (٢/أربعاء) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٥) الفقرات (أولاً) و(ثانياً) و(خامساً) المادة (٦) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٦) الفقرة (أربعاء) المادة (٦) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٧) الفقرة (سادساً) المادة (٦) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل بقانون رقم (١٠٨) لسنة (١٩٨٩).
- (٤٨) المادة (٤) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٤٩) وإن كانت نسبة الخطأ والاشتباه في الثاني أقل منها في الأول كثيراً، ولكن هذه التلة غير مانعة عن تحقق الخطأ والاشتباه.
- (٥٠) المادة (٢/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥١) المادة (٥/أربعاء) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٢) المادة (٥/أولاً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٣) المادة (٥/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

* أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني

- (٥٤) المادة (٥/ثانيًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٥) المادة (٥/ثالثًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٦) المادة (١٤/أولًا وثانيًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٧) المادة (١٧/ثالثًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٨) المادة (١٥/أولًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٥٩) انظر: د. محمد علي جواد. القضاء الإداري. ط ٢. المكتبة القانونية. بغداد. ٢٠١٠. ص ٢٩.
- (٦٠) المادة (٣١) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦١) المادة (٧/تاسعًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦٢) المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٦٣) المادة (٧/تاسعًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦٤) المادة (٧/تاسعًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦٥) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله. القانون الإداري. منشأة المعارف. الإسكندرية. ٢٠٠٥. ص ٤٥٨.
- (٦٦) د. محمد طه حسين الحسيني. الوسيط في القانون الإداري. ج ٣. ط ١. مكتبة زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٧. ص ١٣.
- (٦٧) ربما يقوم القضاء الإداري بفرض رقابته على الأعمال المادية للإدارة ولكن ثانياً ويعرض الأعمال القانونية، بمعنى أنه قد يصدر عن الإدارة عملاً مادياً مثلاً ولكنه يوقع ضرراً مادياً بأحد الأفراد. وهنا للقضاء فرض رقابته على هذا العمل لكن لا بما أنه عمل مادي ولكن بما أنه أوقع ضرراً يوجب ترتب أثرًا قانونية عليه.
- (٦٨) المادة (٧/أربعًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٦٩) الفقرة (ثانيًا) المادة (١٠) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨).
- (٧٠) المادة (٨٧) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٧١) المادة (٩٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٧٢) انظر: المادتين (٨٩) و(١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٧٣) المادة (٩٥) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٧٤) المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٧٥) انظر: الفقرة (ثالثًا) المادة (١٠) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨).
- (٧٦) الفقرة (خامسًا) المادة (١٠) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (١) لسنة (٢٠٠٨).
- (٧٧) القسم (٢) التأسيس والمسؤوليات (أ) و(ب/ثانيًا) والقسم (١٢/أ) من أمر سلطة الانتداف المؤقت بشأن العقود العامة في العراق رقم (٨٧) لسنة (٢٠٠٤).
- (٧٨) المادة (١) من قانون رقم (١٨) لسنة (٢٠١٣) وهو قانون التعديل الأول لأمر سلطة الانتداف رقم (٨٧) لسنة (٢٠٠٤).
- (٧٩) انظر: قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠١٢/٥٩) الصادر في (٢٠١٢/٨/٧).
- (٨٠) د. محمد طه حسين الحسيني. الوسيط في القانون الإداري. ج ٣. مصدر سابق. ص ٢٣٤.
- (٨١) المادة (٧/أربعًا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٨٢) الفقرة (أربعًا) المادة (٧) قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٨٣) الفقرة (خامسًا) المادة (٧) قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
- (٨٤) انظر: د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد. القضاء الإداري. ط ٢. مؤسسة النبراس للطباعة والنشر. النجف الأشرف. ٢٠١٣. ص ١٤٥.
- (٨٥) المادة (٧/ثامنًا) ج) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

تنظيم القضاء الإداري في العراق

د. محمد طه حسين الحسيني

- (٨٦) المادة (٢) / اربعاء/ب) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
 (٨٧) انظر: المادة (٣٥) و(٢٠٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل.
 (٨٨) المادة (٧) / ثامنا، من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
 (٨٩) المادة (٧) / تاسعا/د) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
 (٩٠) وقد يُعتبر عن الثاني بالتناقض في الاحكام.
 (٩١) المادة (٢) / اربعاء/ج:٢) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
 (٩٢) المادة (٢) / اربعاء/ج:٣) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.
 (٩٣) المادة (٧) / ثاني عشر، من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.