مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٨)

تنظيم القضاء الاداري في تركيا والعراق

ORGANIZATION OF JUDICIAL ADMINISTRATION IN TURKEY AND IRAQ

أ. د. عارف صالح مخلف
كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الانبار
م. د. عبد رزيج اسود
كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة الانبار

ملخص البحث:

انشئت محكمة القضاء الاداري ولأول مرة في العراق بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ والذي انشأ القضاء الاداري في العراق، الا انه ورغم صدور ذلك القانون فأن القضاء الاداري في العراق لم يمارس اختصاصه بالشكل المطلوب، واستوجب ذلك ان يقوم المشرع العراقي بإجراء العديد من التعديلات القانونية على قانون مجلس الدولة كي يتمكن هذا القضاء من القيام بالدور اللازم وفقا لاختصاصاته المتعارف عليها في التشريعات الاخرى، او التي اوضحها فقهاء القانون الاداري، ولغرض دراسة مدى تطور القضاء الاداري في العراق اجرينا مقارنة بين القضاء الاداري في العراق وتركيا.

Abstract

The Administrative Court of Justice was created for the first time, according to Law No 106 of 1989 on Iraq, but despite the laws of Iraq, Iraq's administrative judiciary has not exercised its competence as required, In order to enable such a judiciary to play the necessary role in accordance with its reference terms recognized in other laws, among the legal amendment to the Law of the Council of State, Iraqi lawmakers required it, Or clarified by administrative law consultants, we compared the administrative judicial system in Iraq with Turkey in order to assess the scope of the development of the administrative judiciary in Iraq.

المقدمة

من المسلم به في الدولة القانونية وجود سلطة قضائية مستقلة عن السلطات الاخرى كضمان اكيد لقيام (دولة القانون) ووجود دولة القانون يحول دون تسلط الحكم الدكتاتوري وغياب دولة القانون وهيمنة السلاح على القانون , وان غاية دولة القانون احترام حقوق الافراد وحرياتهم , وهذا لا يتحقق إلا بوجود سلطة قضائية مستقلة تتيح للأشخاص مقاضاة السلطة العامة في اي تصرف مخالف للقانون تضار منه , كما ان وجود السلطة القضائية المستقلة يحول دون انشاء المحاكم الخاصة والاستثنائية.

وقد تفرقت النظم القانونية على نوعين من الانظمة القضائية الاول هو القضاء الموحد ، أي يوجد في الدولة نظام قضائي واحد وهو القضاء العادي ، اذ يقوم هذا القضاء بالفصل في جميع المنازعات سواء كانت هذه المنازعات تتعلق بالقانون الخاص او من منازعات القانون العام، بمعنى انه لا توجد سلطة قضائية متخصصة بالنظر في المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها.

بينما نجد ان دولا اخرى قد اخذت بنظام القضاء المزدوج ، أي وجود جهتين قضائيتين في الدولة، تختص الاولى بالنظر في المنازعات التي تحصل في اطار القانون الخاص وتسمى بجهة القضاء العادي، بينما توجد هيئة قضائية اخرى تختص بالنظر في النزاعات التي تدخل الادارة باعتبارها احد اطرافها ويحكم هذه المنازعات القانون العام، وتسمى هذه الهيئة بالقضاء الاداري.

وفي هذا البحث نقارن بين القضاء الاداري في تركيا والقضاء الاداري في العراق، اذ تعد تركيا والعراق من الدول التي اخذت بالنظام القضائي المزدوج ، الا ان تركيا قد سبقت العراق في الاخذ بهذا النظام بسنوات عدة، اما العراق لم يعرف القضاء المزدوج الا في عام ١٩٨٩.

ونقسم هذا البحث الى ثلاثة اقسام الاول نوضح فيه اجهزة القضاء الاداري في كل من تركيا والعراق، اما القسم الثاني فنوضح فيه الدعوى الادارية انواعها وشروطها، اما القسم الثالث والاخير نبين فيه وظائف وصلاحيات القضاء الاداري في كلا الدولتين، ونختم هذا للبحث بأهم النتائج التي توصلنا اليها في هذا البحث.

المبحث الاول
تشكيلات واختصاص القضاء الاداري في تركيا

في هذا المبحث سنقوم بالدراسة اولاً في تشكيلات القضاء الاداري في تركيا في فرع اول، وفي الفرع الثاني سنبحث في اختصاصات القضاء الاداري التركي، وتفصيل ذلك على النحو الاتي:.

المطلب الاول: تشكيلات القضاء الاداري في تركيا

اسس القضاء الاداري بموجب القانون المرقم لسنة ويتضمن عدة تشكيلات مثل مجلس الدولة (Danıştay) والمحاكم الادارية للأقاليم او المحافظات بالإضافية الى المحاكم الادارية والضريبية، وسنوضح هنا تشكيلات القضاء الاداري فقط ونترك اختصاصاتها الى الفرع الثاني.

الفرع الاول: مجلس الدولة.

وفقا للدستور التركي لسنة ١٩٨٢ فان مجلس الدولة يقوم بوظيفة تقديم المشورة القانونية لدوائر الدولة، وله وظيفة اخرى فهو يعد اعلى سلطة قضائية في القضاء الاداري وهو المحكمة العليا في هذا القضاء[١]، وتوجد وظيفتين اساسيتين لهذا القضاء فضلا عن كونه يعد اعلى محكمة في القضاء الاداري، فهو يعد محكمة درجة اولى لحل المنازعات[٢]، ويمكن لمجلس الدولة ان يمارس وظائف ادارية ووظائف قضائية حسب جهاته المتعددة داخل المجلس، فالوظائف الادارية يمكن ان تقوم بها الدائرة الادارية، مجلس الاعمال الادارية والمجلس العام، في حين ان الوظائف القضائية تقوم بها دوائر عدة منها دوائر الدعاوى وهي اثنا عشر دائرة، مجلس دوائر الدعاوى الادارية، مجلس دوائر الدعاوى الضريبية ومجلس توحيد الاجتهاد[٣]، ونوضح ذلك بشيء من التفصيل على النحو الاتي:

١. الدوائر.

يتكون مجلس الدولة من خمسة عشر دائرة واحدة منه ادارية اما الاربعة عشر المتبقية فتكون دوائر دعاوى قضائية[٤]، فالمنازعات المتعلقة بالأعمال الادارية والتي لم تصل الى مرحلة رفع دعوى قضائية يمكن ان تنظر في مجلس الاعمال الادارية او في الدائرة الخامسة في المجلس، فالدائرة الخامسة في مجلس الدولة تعد دائرة ادارية وليست دائرة خاصة بالدعاوى القضائية، اما فيما يتعلق بدوائر الدعاوى، فالدائرة الثالثة عشر والرابعة عشر والسابعة عشر والتاسعة عشر هي تختص بالدعاوى الضريبية، في حين تختص الدوائر المتبقية بالدعاوى الادارية

(1) A. ŞEREF Gözübüyük, Yönetesel Yargı, Ankara, Ankara, 2004, s.36, Ramazan çağlayan,idari yargıda kanun yolları, ankara, 2002, s.29.

(2)Danştay Kanunu, 24 maddası.

(3) Ramazan Çağlayan, idari yargılama hukuku, seçkin yayıncnlım, ankaıa, 2015, s. 71.

(4) Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Ankara, .s. 272.

٢. الجمعية العامة للمجلس.

تتكون الجمعية العامة للمجلس من رئيس المجلس والمدعي العام ونائب المدعي العام ورؤساء واعضاء الدوائر اضافة الى سكرتير الجمعية العامة للمجلس[٥]، وحسب القانون فان الجمعية العامة للمجلس تقوم بالوظائف الانتخابية والنظر في التعليمات والانظمة[٦].

٣. مجلس الاعمال الادارية.

يتكون هذا المجلس من الاعضاء والرؤساء في دوائر الدعاوى والذين ينتخبون في بداية كل سنة تقويمية[٧]، ويختص هذا المجلس بالنظر بالعقود الادارية وشروط الامتياز المتعلقة بالمرافق العامة، وحل المنازعات حول الوظائف والتي يمكن ان تحصل بين المجالس والدوائر الادارية في مجلس الدولة، كما يختص ايضا بالمسائل المتعلقة بالنقاشات حول القوانين المختلفة والتي تجري داخل مجلس الدولة.

٤. مجالس دوائر الدعاوى الادارية والضريبية.

لقد حدد القانون المرقم ٥١٨٣ والصادر في ٢٠٠٤/٦/٢ اصول العمل والاجتماعات والجلسات في هذين المجلسين[٨]، كما نص قانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥٧٢ لسنة ٢٠١٤ على هذه المجالس، ويتراس هذه المجالس رئيس مجلس الدولة او وكيله وفي حالة عدم وجود الرئيس او الوكيل فالذي يترأس المجلس هو اقدم رئيس من رؤساء الدعاوى، ويساهم الاعضاء جميعا في اجتماعات المجلس وتتخذ القرارات بالتصويت بالأغلبية، ولمجالس الدعاوى الاداري والضريبية ثلاث وظائف اساسية هي:

أ – فحص ودراسة القرارات الصادرة عن المحاكم الادارية والضريبية.

ب – النظر تمييزاً في القرارات التي تصدر من دوائر الدعاوى الادارية والضريبية في مجلس الدولة باعتبارها محاكم درجة اولى[٩].

ج – اتخاذ القرار بشكل قطعي حول قرارات وقف التنفيذ والتي تصدر عن دوائر الدعاوى الادارية والضريبية والتي تتخذها باعتبارها محاكم درجة اولى.

٥. مجلس توحيد الاجتهاد.

يتكون مجلس توحيد الاجتهاد من رئيس مجلس الدولة ورئيس الادعاء العام بالإضافة الى رؤساء واعضاء الدوائر في مجلس الدولة، ويكفي لعقد اجتماعات مجلس توحيد الاجتهاد واحد وثلاثين عضوا على الاقل، اما اذا كان العدد زوجي فان العضو الاقل قدما لا يعد مساهما في الاجتماع، تتخذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية المطلقة

(5) YILDIRIM Ramazan, İdaere Hukuku, Konya, 2009, s.58.
(6) GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, Ankara, 430 ,2011.
(7) GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, s.429..
(8) Danıştay kanunu, 17 maddası.
(9) Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, s. 272.

للأعضاء، واذا لم تتوفر هذه الاغلبية في الاجتماع الاول فان القرار يتخذ بأغلبية الحضور في الاجتماع الثاني[١٠]، ويختص هذا المجلس بالنظر في الاختلافات التي تحدث بين القرارات القضائية الصادرة عن الهيئات المختلفة في مجلس الدولة، بالإضافة الى اتخاذ القرارات حول توحيد الاجتهاد، ويعتمد في توحيد الاجتهاد على قرارات القضاء الاداري.

٦. مجلس الرؤساء

يتكون هذا المجلس من رئيس مجلس الدولة ورئيس الادعاء العام ووكلاء رئيس المجلس ورؤساء الدوائر في المجلس، ويعقد برئاسة رئيس المجلس[١١]، وفي حالة عدم وجود احد رؤساء الدوائر لأي عذر من الاعذار يمكن لأقدم عضوا في هذه الدائرة الحضور بدلا عنه، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيس مجلس الدولة، وتتخذ القرارات في هذا المجلس بالتصويت بالأغلبية وفي حالة تساوي الاصوات تكون الاغلبية للطرف الذي فيه رئيس المجلس، ويمارس مجلس الرؤساء الواجبات الاتية[١٢]:.

أ – النظر في منازعات الوظائف والاختصاصات التي تحدث بين دوائر المجلس.

ب – النظر في المنازعات التي تحدث حول الوظائف والاختصاص بين المحاكم الادارية والضريبية.

ج – النظر في كافة المسائل التي تثير النقاش في مجلس الرؤساء.

٧. مجلس الرئاسة.

يتكون مجلس الرئاسة من ستة اعضاء اصليين ثلاثة من اعضاء مجلس الدولة وثلاثة من رؤساء الدوائر، يضاف اليهم اربعة اعضاء ثانويين، عضوين من مجلس الدولة وعضوين من رؤساء الدوائر في المجلس، وينعقد مجلس الرئاسة برئاسة رئيس مجلس الدولة، واهم وظائف هذا المجلس[١٣]

أ – يقوم بتحديد الاحتياجات الخاصة بعمل الدوائر والنظر بمكان ووظائف الاعضاء.

ب – تغيير رؤساء الدوائر واعضائها عند الضرورة.

ج – تحديد الاماكن التي تكون ضرورية وتحديد الاعمال التي ستنظرها الدوائر باعتبارها حكام تحقيق في مجلس الدولة.

٨. مجلس الانضباط الاعلى.

يقوم هذا المجلس بتطبيق العقوبات الانضباطية وعمل المرافعة الانضباطية المعلقة برئيس مجلس الدولة ورئيس الادعاء العام ووكلاء رئيس المجلس ورؤساء

(10) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, s77 .
(11) GÜNDAY Metin, İdari Hukuku,2011 s. 429.
(12) GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, Ankara, 1999, S. 280.
(13) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, s.79.

واعضاء الدوائر في اطار احكام قانون مجلس الدولة[١٤]، ويلاحظ انه يختص بالنظر في العقوبات التي يمكن ايقاعها على القيادات العليا في المجلس وهو مجلس يختلف عن مجلس الانضباط الخاصة بالدرجات الادنى من الدرجات القيادية وهذا يعتبر باعتقادنا غير محمود فالقضاء واحد.

٩. مجلس الانضباط.

يتكون المجلس من احد المدعين العامين العاملين في مجلس الدولة واحد حكام التحقيق وعضو من رئاسة الدائرة، وينتخب هؤلاء عن طريق الجمعية العامه بداية كل سنة، يضاف اليهم اعضاء ثانويين ينتخبون بنفس الطريقة، ويتخذ هذا المجلس قراراته بأغلبية اعضاء المجلس ويرأسه رئيس الدائرة[١٥].

الفرع الثاني: المحاكم الادارية الاقليمية.

المحكمة الادارية في الاقليم هي سلطة قضاء اداري، ان المحكمة الادارية في الاقليم او المنطقة قد دخلت القضاء الاداري وفقا للدستور التركي لسنة ١٩٨٢، وهذه المحكمة لا تعد محكمة درجة اولى ولهذا السبب لا توجد دعاوى تنظرها هذه المحكمة باعتبارها محكمة درجة اولى، وهذه المحاكم تتحدد ولايتها القضائية وتؤسسها وزارة العدل بعد اخذ رأي وزارة الداخلية ووزارة المالية والكمارك، وتتكون هذه المحكمة من عضوين ورئيس[١٦].

المحاكم الادارية والمحاكم الضريبية.

تقوم المحاكم الادارية والمحاكم الضريبية بوظيفة محاكم الدرجة الاولى في القضاء الاداري[١٧]، ان المحاكم الادارية والضريبية تؤسسها وتحدد ولايتها القضائية وزارة العدل بعد الاخذ بنظر الاعتبار حجم العمل والاوضاع الجغرافية والنطاق الاقليمي لها[١٨]، وعند تأسيس هذه المحاكم وتحديد ولايتها القضائية فيجب اخذ رأي وزارة الداخلية ووزارة المالية ووزارة النقل والكمارك، وتتكون هذه المحاكم من رئيس وعضوين ويكفي لانعقادها وجود عضو مع الرئيس، وفي حالة عدم وجود الرئيس يكون العضو الاقدم هو وكيل الرئيس[١٩]، وقد نص القانون على ان هذه المحاكم يمكن ان تعقد جلساتها بقاض واحد لحل بعض المنازعات.

---

(14) Danıştay kanunu 53 maddesi.
(15) GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, 431 ,2011.
(16) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, s.85.
(17) A. ŞEREF Gözübüyük – Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, s. 473.
(18) Danştay Kanunu, 4 maddesi.
(19) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukukub,s.93.

المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الاداري التركي.

نتناول في هذا الفرع الى اختصاصات القضاء الاداري التركي من حيث الاختصاص الموضوعي والمكاني ونبحث ذلك كالاتي:

الفرع الاول: اختصاصات مجلس الدولة.

يمارس مجلس الدولة اختصاصات متعددة قضائية وغير قضائية، ونركز هنا على الاختصاصات القضائية فقد يمارس هذه الاختصاصات باعتباره محكمة درجة اولى وقد يمارس هذا الاختصاص باعتباره محكمة تمييزية، ونوضح ذلك في الاتي:.

١. مجلس الدولة باعتباره محكمة درجة اولى.

يمارس مجلس الدولة باعتباره محكمة درجة اولى مجموعة من الاختصاصات القضائية وينظر عدة دعاوى بصفته هذه، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة التركي، ومن اهم الدعاوى التي ينظرها بهذه الصفة:

أ – الدعاوى التي تفتح ضد قرارات مجلس الوزراء.

ب – الدعاوى المرفوعة ضد المراسيم والقرارات الصادرة من رئيس الوزراء والوزراء والمتعلقة بالمستشارين والمؤسسات العامة.

ج – الدعاوى المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والتي يمكن ان تطبق على مستوى الدولة بأكملها.

د – الدعاوى المرفوعة ضد القرارات والاعمال التي تتخذ تطبيقا للقرارات المتخذة في مجلس الشؤون الادارية والدوائر الادارية في مجلس الدولة[٢٠].

هـ – الدعاوى التي تفتح ضد قرارات رئيس مجلس الدولة والتي تتعلق بقرارات مجلس الانضباط العالي ووظائفه.

و – الدعاوى الادارية الناشئة عن العقود وشروط الامتياز الخاصة بالمرافق العامة والتي لا يوجد نص على حلها بواسطة التحكيم.

٢. مجلس الدولة باعتباره سلطة تمييزية.

يعد مجلس الدولة سلطة تمييزية وتلك الوظيفة الاصلية والاساسية لمجلس الدولة، اذ يقوم المجلس بصفته التميزية بفحص ودراسة القرارات النهائية الصادرة من مجلس الدولة بصفته محكمة درجة اولى، اضافة الى القرارات الصادرة من المحاكم الادارية والضريبة المطعون بها امامه واتخاذ القرار التمييزي المناسب[٢١].

الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم الادارية الاقليمية[٢٢].

وفقا للقانون التركي فان المحاكم الادارية الاقليمية لا تعد محكم درجة اولى وبالتالي فان دعاوى الدرجة الاولى لا ترفع الى هذه المحاكم مباشرة، ولهذه المحاكم مجموعة من الوظائف هي:

(20) A. ŞEREF Gözübüyük – GÜVEN Dinçer, İdari Yargılama Usulü, Ankara, 2001, s.471.

(21) Danıştay kanunu, 25 maddesi.

(22) F. KERİM Anadolu, İdari Yargıda Görev ve Yetki, Ankara, 2003, s.48.

أ – القيام بفحص وتدقيق الاعتراض المتعلق بالقرارات التي تتخذها المحاكم الادارية والضريبية في اطار ولايتها القضائية والتي تتخذ من قاض واحد.
ب – اتخاذ القرار النهائي وحل التنازع على الاختصاص الذي يحصل بين المحاكم الادارية والضريبية في اطار ولايتها القضائية.
ج – النظر في الاعتراضات المقدمة ضد قرارات وقف التنفيذ والتي تصدر عن المحاكم الادارية والضريبية.
د – تعد سلطة للنظر في القرارات القضائية الخاصة بالموظفين والمحددة بالقوانين الاخرى، مثلا تلك التي حددها القانون المرقم ٤٤٨٣ والمتعلق بالاعتراض على القرارات التي تتعلق بإعطاء الاذن بالتحقيق[٢٣].

الفرع الثالث: اختصاص المحاكم الادارية والضريبية.

ان مجلس الدولة التركي يقوم بالنظر في بعض الدعاوى بصفته محكمة درجة اولى، وباستثناء هذه الدعاوى التي تكون من اختصاص مجلس الدولة فان دعاوى الدرجة الاولى تكون من اختصاص المحاكم الادارية والضريبية، وتختص المحاكم الادارية باعتبارها محاكم درجة اولى بالدعاوى الاتية:

١. دعاوى الالغاء.

دعوى الالغاء هي دعوى موضوعية تستهدف حماية مشروعية القرار الاداري، وتضمن هذه الدعوى عدم مخالفة الادارة لأحكام القانون عند اصدارها للقرار الاداري، فهذه الدعوى يترتب عليها ازالة والغاء القرارات الادارية المخالفة لمبدأ المشروعية، وهذه الدعوى تمثل نوع من الرقابة على القرارات التي تصدرها الادارة، وتتطلب هذه الدعوى وجود مصلحة لرافع هذه الدعوى ويشترط ان تكون هذه المصلحة شخصية ومشروعة وتكون المصلحة حقيقية[٢٤]، ولهذه الدعوى مجموعة من الاسباب وقد اشار قانون اجراءات التقاضي التركي المرقم ٢٥٧٧ الصادر سنة ١٩٨٢ الى هذه الاسباب، وهذه الاسباب هي عبارة عن العيوب التي تصيب القرار الاداري في عناصره المختلفة كعنصر الاختصاص او السبب او الشكل او المحل او الغاية[٢٥].

٢. دعاوى القضاء الكامل.

دعوى التعويض هي نوع من الدعاوى التي يرفعها شخص ما الى القضاء لغرض ان يطلب بتعويض معين عن الضرر الذي اصابه بسبب اعمال او تصرفات الادارة، وتعد هذه الدعوى من اهم دعاوى الفضاء الكامل، فهذه الدعوى تضمن الحماية الكاملة للأفراد ، فدعوى الالغاء تحمي الافراد عن طريق الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون ودعوى التعويض تمل هذه الحماية من خلال تعويض الافراد عن الاضرار التي تصيبهم نتيجة هذه القرارات غير المشروعة، ودعوى الالغاء تختلف عن دعوى التعويض اذ ان دعوى

(23) Ramazan çağlayan, idari yargılama hukuku, s.92.
(24) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku s 402/ 390
(25) İdari yargılama usulü kanunu, 2 maddesi.

الالغاء ترفع ضد القرارات الادارية المخالفة للقانون، بينما دعوى التعويض ممكن ان ترفع ضد القرارات والاعمال المادية للإدارة، كما ان اثار دعوى الالغاء تكون عامة في حين ان دعوى التعويض تكون اثارها خاصة بالشخص المتضرر من القرار او العمل الاداري، وتقام دعاوى القضاء الكامل في تركيا لغرض التعويض عن الاضرار بسبب القرارات والاعمال الادارية ويمكن ان تقام بسبب الكسب بدون سبب، وتقام ايضا بسبب المنازعات الضريبية ومنازعات العقود الادارية(٢٦).

٣. الدعاوى المتعلقة بحل المنازعات بين الاطراف والتي تنشأ بسب العقود الادارية الخاصة بتسيير المرافق العامة، باستثناء تلك المنازعات التي تحل بواسطة التحكيم.

كما يمكن للمحاكم الادارية ان تمارس الاختصاصات التي حددتها القوانين الاخرى وتقوم بالنظر في الدعاوى التي تكون من اختصاص المحاكم الادارية حسب قانون اصول المحاكمات التركي.

ومن حيث الاختصاص المكاني للمحاكم الادارية فان هذه المحاكم يكون اختصاصها المكاني بالشكل الاتي(٢٧):

١. الاختصاص المكاني في الدعاوى المتعلقة بالوظيفة العامة: فالمحاكم الادارية تختص بالنظر في الدعاوى المتعلقة بتعيين الموظفين العموميين، وكذلك الدعاوى المتعلقة بنقل الموظفين وتكون المحكمة الادارية المختصة هي تلك المحكمة التي تقع فيها الوظيفة القديمة او الجديدة.
٢. تكون المحكمة الادارية في المكان الذي يقع فيها مكان عمل الموظف هي المختصة بالنظر في الدعاوى الخاصة بنهاية الوظيفة، كالأبعاد عن الوظيفة او الاحالة الى التقاعد، كما تختص المحكمة الادارية التي توجد دائرة الموظف في نطاقها المكاني في النظر بالدعاوى الناشئة عن الوظيفة العامة كالعقوبات الانضباطية والترفيعات والعلاوات.
٣. الاختصاص المكاني في الدعاوى المتعلقة بالأموال العامة: تختص المحكمة الادارية التي يوجد المال غير المنقول في حدود اختصاصها المكاني، فتختص هذه المحاكم بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالأموال العامة وكل انواع الحقوق المرتبطة بها وتطبيق التشريعات المتعلقة بالأموال العقارية، كالإسكان والرخص والتخصيص والاشغال والبناء وصادرة الاعمال وغيره، وفيما يتعلق بالأموال المنقولة فان المحكمة التي يوجد في حدود اختصاصها المال المنقول هي المختصة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بهذه الاموال.
٤. الاختصاص المكاني في القضاء الكامل : تختص المحكمة الادارية في حل المنازعات الادارية التي تحدث نتيجة حدوث ضرر معيناً، فالمحكمة الادارية

(26) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku s.532.
(27) ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, s.105 .

في المكان الذي تقوم فيه الاعمال او تقدم فيه الخدمات والتي يمكن ان تسبب ضررا معين.

اما المحاكم الضريبية فيمكنه ان تمارس عدة اختصاصات حددها القانون والتي تكون خارج اختصاص المحاكم الادارية او خارج اختصاص مجلس الدولة بصفته محكمة درجة اولى، واهم هذ الاختصاصات هي:

١. الدعاوى المتعلقة بالميزانية العامة، والضرائب التي تعود للبلدية والقرى، بالإضافة الى الدعاوى المتعلقة بالرسوم والالتزامات المالية المشابهة، كما تنظر في الدعاوى المتعلقة بالتعريفات الكمركية والعقوبات المتعلقة بالجرائم الكمركية[٢٨].

٢. من الوظائف الاخرى للمحاكم الضريبية النظر في حل المنازعات والتي لا تحمل صفات المسؤولية المالية كالرسوم والضرائب وما شابهها كالمنازعات المتولدة عن عملية التحصيل الجبري للذمة العامة.

اما فيما يتعلق بالاختصاص المكاني للمحاكم الضريبية، فتختص المحاكم الضريبية التي توجد فيها الدوائر التي تتخذ فيها القرارات حول الضرائب والرسوم والالتزامات المالية المختلفة.

(28) A. ŞEREF Gözübüyük – GÜVEN Dinçer, İdari Yargılama Usulü, s.485.

المبحث الثاني
تشكيلات واختصاصات القضاء الاداري في العراق.

المطلب الاول: اجهزة القضاء الاداري في العراق

يعد (مجلس الدولة) في العراق جهة القضاء الاداري وان كان هذا المجلس كما هو الحال في النظام القضائي التركي يمارس اختصاصات ادارية وقضائية بالإضافة الى تقديم المشورة القانونية الى اجهزة الدولة المختلفة ، وعليه سنبحث في هذا المجلس وتكوينه وهيئاته الادارية بالإضافة الى الهيئات القضائية التابعة لهذا المجلس، اذ تم انشاء القضاء الاداري في العراق عندما صدر القانون المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ والذي عدل بموجبه قانون مجلس الدولة تعديلا ثانيا ، ثم تناول قانون رقم (١٧ لسنة ٢٠١٣) والذي عدل قانون مجلس الدولة وعدل تنظيم المجلس سواء فيما يتعلق بتكوين المجلس او بالنسبة للهيئات او التشكيلات التي يتكون منها[٢٩]، وسنعرض لهذه الجوانب كالاتي:

تكوين مجلس شورى الدولة

كما جاء في القانون المرقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ وقانون (مجلس الدولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته) يتكون هذا المجلس من تشكيلات متعددة وكالاتي[٣٠]:.

اولا: تم انشاء مجلس يسمى (مجلس الدولة) وهو هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصيغة القانونية، ويمثلها رئيس المجلس، ويتم اختيار الرئيس من قبل رئاسة المجلس ويكون من بين المستشارين، ويكون مقره في بغداد يتألف من رئيس ونائبين للرئيس احدهما لشؤون التشريع والراي والفتوى والاخر لشؤون القضاء الاداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشارا وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشارا مساعدا ولا يزيد على نصف عدد المستشارين[٣١]

ثانيا: تكون للمجلس وحدة حسابية ضمن موازنة وزارة العدل بشرط ان تكون مستقلة.

ثالثا: يعتبر قاضيا كل من رئيس المجلس بالإضافة لنائبيه والمستشار المساعد عند ممارسته مهام القضاء الاداري تنفيذا لهذا القانون، ويلاحظ من نصوص التعديلات السابقة التي صدرت قبل اصدار القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ان المشرع في هذه التعديلات قد احتفظ لمجلس شورى الدولة بمسماه الذي ورد في قانون تأسيسه الاول رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩, رغم ان تسميته بمجلس الدولة الاكثر دقة وانسجاما مع طبيعة مهامه وتشكيلاته, خصوصا المستحدثة منها كما ان المشرع الدستوري فضل مسمى

(٢٩) العاني وسام صبار ، القضاء الاداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص١٤٢.
(٣٠) المادة (١) من قانون تعديل قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
(٣١) المادة ١ من القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ والمادة ١/ اولا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ١٧لسنة ٢٠١٣.

« مجلس الدولة» حين قضى في بجواز استحداثه ليتولى مهمة القضاء الاداري في العراق[٣٢]، وحسنا فعل المشرع العراقي بإصداره القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ وبموجبة تم تعديل اسم مجلس شورى الدولة الى مجلس الدولة[٣٣]، وذلك تطبيقا للدستور ويعد منسجما مع طبيعة مهام المجلس وتشكيلاته.

ان الذي يطلع على نصوص التعديلات التي سبقت القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ يجد ان المشرع كان يصر على ارتباط المجلس بوزارة العدل . وهي جهة تنفيذية ادارية، على الرغم من ان المهمة الاساسية والاخطر لمجلس الدولة تتمثل بمراقبة مشروعية اعمال السلطة التنفيذية وادارتها باعتباره سلطة قضاء الغاء اداري, وهو امر يؤدي الى ضعف ثقة الخصوم بحيادية هذا القضاء ونزاهته[٣٤]، الا ان المشرع استدرك ذلك في القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ وفك ارتباط المجلس بوزارة العدل، ولأجل توفير الكوادر القضائية والقانونية الازمة لتشكيل هيئات المجلس فقد عمد المشرع الى زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين الذين تتكون منهم هيئات المجلس بما يتماشى مع خطته في تطوير هذه التشكيلات وزيادتها ، ونقسم هذا الموضوع الى الهيئات الادارية والهيئات القضائية للمجلس

الهيئات الادارية للمجلس .

ان مجلس الدولة العراقي يتكون من مجموعة هيئات سواء كانت ذات طبيعة استشارية او ذات طبيعة قضائية[٣٥]، ان المادة (٢/اولا) من القانون المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قد وضحت وعددت التشكيلات والهيئات التي يتكون منها مجلس الدولة العراقي وهي كالاتي :.

أ.الهيئة العامة.

وتتألف هذه الهيئة من رئيس مجلس الدولة بالإضافة الى نائبي والمستشارين العاملين في المجلس، ويترأس رئيس المجلس اجتماعات الهيئة العامة ويمكن لرئيس المجلس ان يخول احد نائبيه لرئاسة اجتماع الهيئة عند غيابه، ويجب ان تنعقد جلسات الهياة العامة بحضور الاغلبية من الاعضاء . وتتخذ قراراتها بأغلبية الحضور من الاعضاء، لكن في حال تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي صوت بجانبه رئيس مجلس الدولة[٣٦]، المستشارون المساعدون ممكن لهم ان يحضروا اجتماعات الهيأة العامة ويمكن لهم الاشتراك في النقاش دون تصويتهم عند اتخاذ القرارات، ومن مهام هذه الهيئة انها تمارس مراجعة مشروعات القوانين بصورة نهائية التي قامت بإنجازها الهيئات المتخصصة في المجلس وتعمل على الحفاظ على الاحكام والمبادئ القانونية العامة،

(٣٢) المادة ١٠١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٣٣) المادة ١ و ٢ من القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
(٣٤) نص المادة ١/اولا من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
(٣٥) حوراء حيدر ابراهيم – نبراس عبد الكاظم، التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، مجلة جامعة ذي قار مجلد ١٢ العدد٣، ٢٠١٧،ص٩٨.
(٣٦) المادة (٢) الفقرة ثانيا/ أ– ب، من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

والنظر بما يحيله اليها رئيس المجلس(٣٧).

وجدير بالذكر ان الهيأة العامة كانت تمارس اختصاص النظر تمييزا في قرارات محكمة القضاء الاداري قبل التعديل الاخير، لكن بصدور قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ قد اعطيت هذه الصلاحية الى المحكمة الاتحادية العليا ويعد ذلك مخالفا لأحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والذي حدد اختصاصات المحكمة الاتحادية ولم يكن من بينها النظر تمييزا في قرارات محكمة القضاء الاداري، واستدرك المشرع العراقي ذلك عندما عدل قانون المجلس للمرة الخامسة وبموجبه قام المشرع بإنشاء المحكمه الادارية العليا والتي اصبح من الممكن الطعن بالقرارات والاحكام التي تصدر من محاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين العموميين امامها(٣٨).

ب . هيئة الرئاسة :

تنعقد هذه الهيئة تحت رئاسة رئيس المجلس بالإضافة الى نائبيه ورؤساء الهيئات ورئيس المحكمة الادارية العليا، وهي تعد من الهيئات المهمة في مجلس الدولة، وتختص هيئة الرئاسة باختصاصات عدة منها ان تقوم بتقديم التقارير السنوية او كلما احتاج الامر لذلك الى الامانة العامة في مجلس الوزراء تتضمن هذه التقارير ما بينته البحوث والاحكام المختلفة من غموض او نقص في التشريعات النافذة او الحالات التي فيها اساءة لاستعمال السلطة من أي جهة حكومية او ادارية او تجاوز تلك الجهات الحكومية والادارية لسلطتها او ان تتضمن التقارير اقتراح بأعداد تشريع جديد، كما تختص هذه الهيئة باختصاصات اخرى منها ان تقوم هذه الهيئة بإعادة النظر في زيادة عدد الهيئات وامكانية زيادة عددها في المجلس او دمجها ويمكن لهذه الهيئة ان قدم اقتراح بتشكيل محاكم اضافية اخرى تختص في القضاء الاداري او قضاء الموظفين عند الضرورة في مراكز المحافظات، ومن اختصاصاتها ايضا ان تقوم باختيار نواب رئيس المجلس من بين مستشاري المجلس كما لها ان تقدم توصية بتعيين المستشار والمستشار المساعد في المجلس او ترقية المستشار المساعد الى مستشار، ومن اختصاصاتها ايضا التوصية بانتداب قضاة الصنف الاول والمدراء العامين ورئيس واعضاء الادعاء العام واساتذة الجامعات والخبراء ومن في حكمهم للعمل في المجلس المادة ٢٤ وكذلك ما اشارت اليه المادة (٢٥) من قانون المجلس، وتختص بالتوصية بتعيين سكرتير عام المجلس من بين موظفي المجلس(٣٩).

ت. الهيأة المتخصصة:

تعد هذه الهيئة من الهيئات التي نص عليها تعديل قانون مجلس شورى الدولة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، وبين هذا القانون كيفية انعقاد الهيئة المتخصصة اذ تنعقد الهيأة التخصصية برئاسة نائب الرئيس لشؤون التشريع والراي الفتوى او اقدم

(٣٧) غازي فيصل مهدي– عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، بغداد، ٢٠١٢، ص١٣٨.
(٣٨) حوراء حيدر ابراهيم – نبراس عبد الكاظم، مصدر سابق، ص٩٩.
(٣٩) المادة (٢) الفقرة ثالثا/ ب من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

المستشارين وعدد من المستشارين المساعدين شرط ان لا تزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين، ولرئيس المجلس عند الضرورة ترشيح من يراه من المستشارين لرئاسة الهيأة المتخصصة، ويكون لكل هياة من الهيئات المتخصصة سكرتير لا تقل درجته عن درجة مدير حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون ويعاونه عدد من الموظفين(٤٠).

الفرع الثاني: الهيئات القضائية في مجلس الدولة.

ويمارس اختصاص القضاء الاداري في المجلس ثلاث جهات هي «المحكمة الإدارية العليا ومحاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين» ونبحث تشكيلات هذه المحاكم اولا وكالآتي :.

١ – المحكمة الإدارية العليا.

جاء تشكيل المحكمة الادارية العليا استجابة لدعوات فقهاء القانون الاداري في العراق بضرورة تشكيل المحكمة الإدارية العليا وبالفعل استجاب المشرع لذلك، وحسنا فعل المشرع اذ سد النقص الذي كان يسود القضاء الاداري العراقي، وهذا يعد استكمالا لتقويم وتشكيل القضاء المتخصص بأعمال الادارة في العراق، ويكون مقر هذه المحكمة في بغداد وتنعقد جلسات هذه المحكمة تحت رئاسة رئيس المجلس او احد المستشارين الذي يخوله رئيس المجلس وعضوية ستة من المستشارين، اضافة الى اربعة من المستشارين المساعدين يسميهم رئيس المجلس(٤١) .

٢ – محكمة القضاء الإداري

لقد تم إنشاء هذه المحكمة بموجب قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وأصبحت تشكل الهيئة الثانية التي تمارس الاختصاصات القضائية في مجلس الدولة، اما القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والذي نص على تشكيل محاكم القضاء الاداري وتولى تعيين مراكزها واوجب تشكيل محكمة القضاء الاداري تحت رئاسة نائب الرئيس في المجلس والمختص بشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضويين من المستشارين او المستشارين المساعدين في كل من المناطق الاتية(٤٢) :.

١. «المنطقة الشمالية ،وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.
٢. منطقة الوسط , وتشمل محافظة بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.
٣. منطقة الفرات الاوسط , وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في مدينة الحلة.
٤. المنطقة الجنوبية , وتشمل محافظة ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة».

(٤٠) المادة (٢) الفقرة خامسا وسادسا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
(٤١) المادة (٢) الفقرة رابعا/أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
(٤٢) المادة (٧/ اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مركز المحافظات ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة[٤٣] , بناء على اقتراح من هيئات الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية، كما يجوز انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني بترشيح من مجلس القضاء الاعلى الى محاكم القضاء الاداري او محاكم قضاء الموظفين[٤٤].

٣- محاكم قضاء الموظفين

نص قانون التعديل الاخير لقانون مجلس الدولة والصادر سنة ٢٠١٣ على تشكيل المحاكم القضائية الخاصة بالموظفين، وتولى القانون تعيين مراكز هذه المحاكم[٤٥]، وتمارس هذه المحاكم القضاء فيما يتعلق بشؤون الموظفين, وقد كان مجلس الانضباط العام يمارس هذه الاختصاصات قبل صدور التعديل الأخير، ويختص مجلس الانضباط في النظر في الطعون التي يرفعها الموظف ضد العقوبات الانضباطية الصادرة بحقه من قبل الادارة[٤٦].

المطلب الثاني: اختصاصات وصلاحيات القضاء الاداري في العراق.

بصدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، حقق النظام القضائي العراقي نقله نوعية مهمة في مسيرة تطوره، اذ قضى القانون المذكور ولأول مرة بتشكيل محكمة للقضاء الاداري في مجلس شورى الدولة تختص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية، وبذلك اقترب النظام القضائي العراقي كثيرا من نظام القضاء المزدوج، وبعد عن ميدان القضاء الموحد[٤٧].

وطبقا لهذا القانون، تختص محاكم القضاء الاداري بالنظر في صحة القرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين العموميين في دوائر الدولة المختلفة والتي لم تعين طريقة للطعن فيها[٤٨].

الا ان المشرع استثنى بعض الاعمال والقرارات من ولاية محكمة القضاء الاداري اذ جاء النص بعدم صلاحية محكمة القضاء الاداري بالنظر في الاعتراضات التي تتعلق بأعمال السيادة والقرارات الادارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية، والقرارات التي وضع القانون طريقة معينة للتظلم او الطعن فيها[٤٩]، الا انه بصدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تغير ذلك الامر واصبحت كافة القرارات الادارية محلا

(٤٣) بموجب القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٨ اعطيت كافة الصلاحيات التي كان يتمتع بها وزير العدل فيما يتعلق بأعمال مجلس الدولة الى رئيس مجلس الدولة.

(٤٤) المادة (٧) الفقرة الثانية والثالثة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤٥) لقد نصت المادة ٧ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة على تعيين مراكز هذه المحاكم في بغداد لتشمل المنطقة الوسطى وفي نينوى لتشمل المحافظات الشمالية وفي بابل لمحافظات الفرات الاوسط وفي البصرة لتشمل المحافظات الجنوبية.

(٤٦) المادة (٧) الفقرة اولا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤٧) غازي فيصل مهدي – عدنان عاجل عبيد، ، مصدر سابق، ص١٣٠.

(٤٨) المادة (٧/ثانيا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

(٤٩) غازي فيصل مهدي – عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص٨٧.

للطعن، اذ منع الدستور تحصين اي قرار اداري من الطعن[٥٠].

ويمارس القضاء الاداري دورا مميزا فيما يتعلق بإلغاء القرارات القضائية المخالفة للقانون، وذلك عن طريق دعوى الالغاء، وتنفرد دعوى الالغاء بمجموعة من الخصائص والتي تميزها عن غيرها من الدعاوى الاخرى واهمها[٥١]:

أ- هي دعوى تتصل بالنظام العام، او انها دعوى القانون العام بمعنى ان لها صفة عامة، بحيث يكون للمدعي ان يوجه الطعن بالإلغاء ضد القرارات الادارية كافة دون اشتراط وجود نص يقضي بذلك[٥٢] .

ب- دعوى الالغاء، دعوى قضائية بعد ان تطورت من تظلم اداري رئاسي الى دعوى قضائية.

ت- دعوى الالغاء دعوى موضوعية (عينية)، فهي لا ترمي الى حماية حق شخصي وانما تستهدف حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن سيادة القانون بواسطة الغاء الاعمال غير المشروعة التي تصدرها الادارة، فمهمة القاضي في هذه الدعوى البحث في مشروعية العمل او القرار الاداري بغض النظر عن الحقوق الشخصية للمدعي[٥٣] .

اما فيما يتعلق بالقضاء الكامل، فالمشرع العراقي جعله محدودا وتابعا لدعوى الالغاء، ففي القضاء الكامل تتسع سلطة القاضي الاداري لتشمل تعويض الضرر الناشئ عن قرارات الادارة الى جانب سلطته في الغاء تلك القرارات او تعديلها، فهذه الدعوى تعد دعوى شخصية يطالب المدعي بموجبها بحقوق شخصية تجاه الادارة[٥٤]، ورغم التطور الذي حصل في هذا المجال والذي قرر مسؤولية الدولة عن كل اعمالها الادارية فان هذا التطور لم يسع مسؤولية الدولة عن اعمالها التشريعية والقضائية، وفي العراق فأن اقامة المسؤولية الادارية دون خطا في نطاق التشريع والقضاء الاداري لا يمكن البحث فيها، لان قانون مجلس الدولة وفي المادة (٧/ثانيا/ط) اوضح انه لا يمكن الحكم بالتعويض الا اذا ثبت لمحكمة القضاء الاداري عدم مشروعية القرارات وكان للتعويض مقتضى أي يتطلب وجود الخطأ للحكم بالتعويض، كما اشترط ان يذكر طلب التعويض في ذات عريضة الدعوى وليس استقلالاً عن طلب الغاء القرار الاداري[٥٥]، فلا يجوز الحكم بالتعويض بصورة مستقلة.

من ذلك يتبين ان هناك اختلاف واضح بين القضاء الكامل في تركيا عنه في العراق فالقضاء الكامل في تركيا يشمل الاعمال والاجراءات الادارية بالإضافة الى العقود الادارية ، بينما نجد ان القضاء الكامل في العراق هو قضاء محدود اذ يكون تابعاً لقضاء

(٥٠) المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٥١) علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الاداري-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٩، ص١٣٥.

(٥٢) كنعان نواف، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠٠٩، ص١٧٤.

(٥٣) الشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان –الاردن، ٢٠٠٦، ص١٨٣.

(٥٤) علي سعد عمران، القضاء الاداري – دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن- ، بدون دار نشر، ٢٠٠٨، ص١١٠.

(٥٥) العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

الالغاء اذ لا يمكن الحكم بالتعويض بصورة منفردة بل يجب ان يحكم اولا بإلغاء القرار ومن ثم تصدر نفس المحكمة حكما بالتعويض اذا كان له مقتضى وبناءً على طلب المتضرر، بينما نجد القضاء التركي من الممكن ان يحكم بالتعويض بصورة منفردة وبالتالي فان القضاء الكامل في تركيا هو اوسع من القضاء الكامل في العراق.

يتمتع القضاء الاداري في العراق بوظائف متعددة لا تكاد تختلف عن تلك التي يتمتع بها القضاء الاداري التركي، فنجد ان مجلس الدولة في تركيا يتمتع باختصاصات ادارية وقضائية، كما هو الحال في النظام القضائي العراقي، لكننا نلاحظ هناك فرق بين النظامين من حيث التشكيلات، اذ نجد انه في النظام القضائي التركي تكون مهمة المحاكم الادارية في المناطق او الاقليم هو النظر في الاعتراض على قرارات المحاكم الادارية والمحاكم الضريبية، بينما في العراق اعطيت هذه المهمة للمحكمة الادارية العليا، كما انه في تركيا توجد محكمة ادارية ومحكمة ضريبية في كل محافظة، اما في العراق لا توجد المحاكم الادارية الا في اربع مناطق ، اذ ان مهمة كل محكمة النظر في الدعاوى الادارية لأكثر من ثلاث محافظات. وتوجد اقسام للقضاء الاداري في العراق نوضح اهم صلاحياتها واختصاصاتها.

الفرع الاول: اختصاصات وصلاحيات المحكمة الادارية العليا العراقية

اتجه المشرع العراقي اتجاها صحيحا عندما نص على تشكيل المحكمة الادارية العليا وجعلها تمارس مجموعة من الاختصاصات هي ذات الصلاحيات التي تمارسها المحكمة العليا في القضاء المدني وهي محكمة التمييز الاتحادية، وهذه الاختصاصات قد نص عليها في «قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩» عند النظر في الطعن في الاحكام التي تصدر عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم القضاء الخاصة بالموظفين(٥٦).

المشرع العراقي قد حدد اختصاصات متعددة للمحكمة الاداريه العليا، ومنها يمكن للمحكمة ان تنظر في الطعون التي تقدم ضد القرارات والاحكام الصادرة عن محاكم القضاء الاداري ومحاكم القضاء الخاصة بالموظفين، كما يمكن ان تنظر في التنازع حول تحديد صلاحية النظر في الدعوى الذي يقع بين (محاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين). ايضا لهذه المحكمة ان تحكم في تنازع تنفيذ الاحكام التي تحصل عند تنفيذ احكام مختلفة وصلا للمرحلة النهائية وهذه الاحكام تكون متناقضة صادرة عن محاكم القضاء الاداري و محاكم قضاء الموظفين في الموضوع نفسه سواء كان فيما بين نفس الخصوم او من الممكن ان يكون احدهم من اطراف هذين الحكمين وتقوم المحكمة بترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر(٥٧) .

ويلاحظ ان المشرع عند اصداره للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والذي عدل بموجبه احكام قانون مجلس الدولة قد ذكر في المادة (٢/اولا) تكوينات المجلس اذ ذكر اولا التشكيلات التي يتكون منها المجلس وكان ذلك وفقا لأهميتها واختصاصاتها كذلك قام بذكر المحاكم القضائية التي يتكون منها المجلس , لكنه بعد ذلك قد بين اختصاصات

(٥٦) المادة (٢) الفقرة رابعا/أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
(٥٧) المادة (٢) الفقرة رابعا/ج من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

المحكمة الادارية العليا في البند (رابعا) من نفس المادة فأورد هذه الاختصاصات بين اختصاصات الهيئات غير القضائية للمجلس، وهذا يؤدي الى خرق تنظيم المجلس من الناحية الشكلية عند عرضه هذه التكوينات الذي وردت في البند (اولا)من المادة (٢)[٥٨]، في حين الاختصاصات القضائية للمجلس قد تكفلت المادة (٧) من هذا القانون ببيانها.

على ان الملاحظة الاهم التي ينبغي الاشارة اليها انه من بين اهم مزايا استحداث المحكمة الادارية في ظل قانون التعديل الجديد , ان المشرع استطاع فض الاشتباك والتداخل بين اختصاصات القضاء الاداري واختصاصات القضاء الدستوري الذي نتج جراء اقحام القضاء الدستوري في موضوعات تقع ضمن اختصاصات القضاء الاداري , وذلك بموجب الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الصادر بناء على قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ القاضي بتشكيل المحكمة الاتحادية , حيث نقل الاختصاص في نظر الطعون المقدمة في احكام محكمة القضاء الاداري من الهيئة العامة لمجلس الدولة الى المحكمة الاتحادية العليا[٥٩].

الفرع الثاني: اختصاصات وصلاحيات محاكم القضاء الاداري

ان القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، والذي تولى تحديد نطاق اختصاص محاكم القضاء الاداري يكاد يكون مشابها لما جاء به القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وهو القانون الذي عدل بموجبه قانون مجلس الدولة للمرة الثانية, مع تعيين اكثر دقة للجهات التي تختص محاكم القضاء الاداري بالفصل في الطعون الموجهة ضد اوامرها وقراراتها ,ويتفق مع تطور التنظيم الاداري لأجهزة الدولة وقطاعات نشاطها[٦٠].

وتختص هذه المحكمة بالنظر في صحة كافة القرارات الفردية وكذلك القرارات التنظيمية التي يقوم بإصدارها الموظفين العموميين او التشكيلات والهيئات في الوزارات او الجهات التي تكون غير المرتبطة بوزارة[٦١]، اما فيما يتعلق بأسباب الطعن في القرار الإداري امام محكمة القضاء الإداري فقد بين القانون اسباب الطعن (يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص) كما يلي[٦٢]:-

١. «ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الأنظمة والتعليمات
٢. ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله.
٣. ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او تفسيرها او فيه اساءة او تعسف, ويعتبر في حكم القرارات او الاوامر التي يجوز الطعن فيها رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اصدار قرار او امر كان الواجب القانوني يقتضي

(٥٨) العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص١٥٥.
(٥٩) علي سعد عمران، مصدر سابق، ص٨١.
(٦٠) العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص ١٥٦.
(٦١) المادة (٧/ رابعا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
(٦٢) المادة (٧/ خامسا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

اتخاذه» .

يقضي النص المعدل بان هذه المحكمة تختص بالنظر في النزاع حول صحة القرارات الادارية الفردية والقرارات الادارية التنظيمية التي تصدر عن مختلف الموظفين ووزارات الدولة التي لم يعين او يوضح القانون طريقا للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة.

الفرع الثالث: اختصاصات وصلاحيات محاكم القضاء الخاصة بالموظف العام

لقد ورثت محاكم قضاء الموظفين الصلاحيات التي كان يتمتع بها «مجلس الانضباط العام» اذ يختص بالنظر في الاعتراضات التي يرفعها الموظفين العموميين في الدولة ضد العقوبات التي تفرضها عليهم الادارة وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة العراقي ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، او تلك الدعاوى المرفوعة وفقا لقانون الخدمة المدنية العراقي ذي الرقم ٢٤ لسنة [٦٣]١٩٦٠، وكان للمجلس ان يقوم بالمصادقة على قرار الادارة او يقوم بتخفيض العقوبة وله ايضا القيام بإلغاء العقوبة اذا كان قرار الادارة معيبا[٦٤]، واتجه المشرع العراقي عند تعديله لقانون مجلس الدولة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ اتجاه اخر وقرر ان تحل المحاكم الخاصة بموظفي الدولة محل «مجلس الانضباط العام» في ممارسة الاختصاصات التي كان يمارسها هذا المجلس, وهذا القانون قد بين ان محاكم قضاء الموظفين تختص بالفصل في المسائل الاتية[٦٥]:.

١. «النظر في الدعاوي التي يقوم الموظف بإقامتها ضد الادارة وتتعلق بالحقوق التي تنشأ عن قانون الخدمة الخاصة بالموظفين او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها
٢. النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على الادارة للاعتراض على العقوبات التي تفرض على الموظف وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة١٩٩١» .

(٦٣) محمد علي جواد، القضاء الاداري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،٢٠١٠،ص٢٩.
(٦٤) مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ط٣، ٢٠٠٧، ص١٦٩.
(٦٥) رياض عبد عيسى الزهيري، اسس القانون الاداري، ط١، دار السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، ٢٠١٦، ص٣٦٧.

الخاتمة

من بعد ان اكملنا هذا البحث توصلنا الى مجوعة من الاستنتاجات والمقترحات نبينها تباعاً:

اولا: الاستنتاجات.

١. تركيا والعراق من الدول التي اخذت بالنظام القضائي المزدوج اذ يوجد في كلتا الدولتين القضاء العادي بالإضافة الى وجود القضاء الاداري.
٢. من خلال البحث تبين ان القضاء الاداري في تركيا هو اوسع نطاقا من القضاء الاداري العراقي، فالقضاء الاداري التركي هو قضاء الغاء وتعويض ، كما انه يشمل الادارة المدنية والعسكرية، بينما نجد الاداري في العراق على الاغلب هو قضاء الغاء ، كما يخرج من نطاقه القضاء العسكري، فالقضاء العسكري مرتبط بوزارة الدفاع.
٣. في القضاء الاداري التركي نجد هناك محاكم بالقضايا المتعلقة بشؤون الضريبة والكمارك، الا انه في القضاء الاداري العراقي لا نجد هكذا محاكم فقضايا الضرائب والكمارك اخرجت من اختصاص القضاء الاداري.
٤. نلاحظ في العراق قبل التعديل الاخير لقانون مجلس الدولة كان هناك تأثير كبير للسلطة التنفيذية على القضاء الاداري اذ ان مجلس شورى الدولة وهو جهة القضاء الاداري قد ارتبط بوزارة العدل وهي سلطة تنفيذية فهو اذا جهة غير مستقلة، بينما لا نجد هكذا حال في تركيا.
٥. فيما يتعلق بالدعاوى الادارية نجد هناك شبه في الدعاوى وشروطها في النظام القضائي التركي والعراقي باستثناء الاختلاف في دعاوى التعويض، اذ ان قضاء التعويض في تركيا هو اوسع منه في العراق.
٦. اخرج المشرع العراقي من اختصاص القضاء الاداري الحق في النظر في الدعاوى المتعلقة بالعقود الادارية، على خلاف ما ذهب اليه المشرع التركي اذ اعطي القضاء الاداري الحق بالنظر في منازعات العقود الادارية.

ثانياً: التوصيات

١. نظرا لكثرة التعديلات على قانون مجلس الدولة الى اصدار تشريع موحد لقانون مجلس الدولة يكون اكثر وضوحا بهدف سهولة الوصول اليه وتوحيد الصياغة حول الاختصاصات.
٢. ندعوا المشرع العراقي ولغرض استكمال دور القضاء الاداري في الحفاظ على مبدأ المشروعية، ان يعطى هذا القضاء كافة الاختصاصات التي يتمتع بها القضاء الاداري في الدول الاخرى ومنها القضاء الكامل.
٣. ان يعطى هذا القضاء الحق في نظر المنازعات الناشئة عن العقود الادارية، كون ان هذه العقود من اختصاص جهة الادارة بالإضافة الى ان القضاء

الاداري هو الاقدر على الفصل في هذا النزاع كونه الاقرب والاعرف بالقواعد العامة التي تحكم العقود الادارية.

٤. ايضا يجب السماح للقضاء الاداري بالنظر في الدعاوى التي تنشأ حول القرارات الصادرة من المرافق العامة المهنية، لان هذه المرافق تعد من المرافق العامة وهذا ما اتفق علية التشريع والفقه.

٥. نتمنى على المشرع ان يقوم بإنشاء محكمة قضاء اداري ومحكمة قضاء في كل محافظة وذلك لأجل تخفيف الاعباء على المواطنين والموظفين.