تنظيم القضاء الاداري في تركيا والعراق

Organization of judicial administration in Turkey and Iraq

مدرس دكتور: عبد رزيج اسود

Abed Rzaij Aswad

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة الانبار

Email; abd712006@uoanbar.edu.iq

استاذ دكتور عارف صالح مخلف

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة الانبار

ملخص البحث:

انشئت محكمة القضاء الاداري ولأول مرة في العراق بموجب القانون رقم 106 لسنة 1989 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 1989.

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.

ا . 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:.

I . أ. 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.

I .أ. 1 الفرع الاول: مجلس الدولة.

وفقا للدستور التركي لسنة 1982 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[1]، وتوجد وظيفتين اساسيتين لهذا القضاء فضلا عن كونه يعد اعلى محكمة في القضاء الاداري، فهو يعد محكمة درجة اولى لحل المنازعات[2]، 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[3]، ونوضح ذلك بشيء من التفصيل على النحو الاتي:.

1 – الدوائر.

[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.

يتكـون مجلـس الدولـة مـن خمسـة عشـر دائـرة واحـدة منـه اداريـة امـا الاربعـة عشـر المتبقيـة فتكـون دوائـر دعـاوى قضـائية[4]، فالمنازعـات المتعلقـة بالأعمـال الاداريـة والتـي لـم تصـل الـى مرحلـة رفـع دعـوى قضـائية يمكـن ان تنظـر فـي مجلـس الاعمـال الاداريـة او فـي الـدائرة الخامسـة فـي المجلـس، فالـدائرة الخامسـة فـي مجلـس الدولـة تعـد دائـرة اداريـة وليسـت دائـرة خاصـة بالـدعاوى القضـائية، امـا فيمـا يتعلـق بـدوائر الـدعاوى، فالـدائرة الثالثـة عشـر والرابعـة عشـر والسـابعة عشـر والتاسـعة عشـر هـي تخـتص بالـدعاوى الضـريبية، فـي حـين تختص الدوائر المتبقية بالدعاوى الادارية

2 – الجمعية العامة للمجلس.

تتكـون الجمعيـة العامـة للمجلـس مـن رئـيس المجلـس والمـدعي العـام ونائـب المـدعي العـام ورؤسـاء واعضـاء الـدوائر اضـافة الـى سـكرتير الجمعيـة العامـة للمجلـس[5]، وحسـب القـانون فان الجمعية العامة للمجلس تقوم بالوظائف الانتخابية والنظر في التعليمات والانظمة[6].

3 – مجلس الاعمال الادارية.

يتكـون هـذا المجلـس مـن الاعضـاء والرؤسـاء فـي دوائـر الـدعاوى والـذين ينتخبـون فـي بدايـة كـل سـنة تقويميـة[7]، ويخـتص هـذا المجلـس بـالنظر بـالعقود الاداريـة وشـروط الامتيـاز المتعلقـة بـالمرافق العامـة، وحـل المنازعـات حـول الوظـائف والتـي يمكـن ان تحصـل بـين المجـالس والـدوائر الاداريـة فـي مجلـس الدولـة، كمـا يخـتص ايضـا بالمسـائل المتعلقـة بالنقاشات حول القوانين المختلفة والتي تجري داخل مجلس الدولة.

4 – مجالس دوائر الدعاوى الادارية والضريبية.

لقـد حـدد القـانون المـرقم 5183 والصـادر فـي 2004/6/2 اصـول العمـل والاجتماعـات والجلسـات فـي هـذين المجلسـين[8]، كمـا نـص قـانون مجلـس الدولـة ذي الـرقم 6572 لسـنة 2014 علـى هـذه المجـالس، ويتـراس هـذه المجـالس رئـيس مجلـس الدولـة او

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

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[9].

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

5 – 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 للأعضاء، واذا لم تتوفر هذه الاغلبية في الاجتماع الاول فان القرار يتخذ بأغلبية الحضور في الاجتماع الثاني[10]، 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.

6 – مجلس الرؤساء

[9] Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, s. 272.
[10] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, s77.

يتكـون هـذا المجلـس مـن رئـيس مجلـس الدولـة ورئـيس الادعـاء العـام ووكـلاء رئـيس المجلـس ورؤسـاء الـدوائر فـي المجلـس، ويعقـد برئاسـة رئـيس المجلـس[11]، وفـي حالـة عـدم وجـود احـد رؤسـاء الـدوائر لأي عـذر مـن الاعـذار يمكـن لأقـدم عضـوا فـي هـذه الـدائرة الحضـور بـدلا عنـه، ويجتمـع هـذا المجلـس بـدعوة مـن رئـيس مجلـس الدولـة، وتتخـذ القـرارات فـي هـذا المجلـس بالتصـويت بالأغلبيـة وفـي حالـة تسـاوي الاصـوات تكـون الاغلبية للطرف الذي فيه رئيس المجلس، ويمارس مجلس الرؤساء الواجبات الاتية[12]:.

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

ب – النظـر فـي المنازعـات التـي تحـدث حـول الوظـائف والاختصـاص بـين المحـاكم الادارية والضريبية

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

7 – مجلس الرئاسة.

يتكـون مجلـس الرئاسـة مـن سـتة اعضـاء اصـليين ثلاثـة مـن اعضـاء مجلـس الدولـة وثلاثـة مـن رؤسـاء الـدوائر، يضـاف الـيهم اربعـة اعضـاء ثـانويين، عضـوين مـن مجلـس الدولـة وعضـوين مـن رؤسـاء الـدوائر فـي المجلـس، وينعقـد مجلـس الرئاسـة برئاسـة رئـيس مجلس الدولة، واهم وظائف هذا المجلس[13]

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

ب – تغيير رؤساء الدوائر واعضائها عند الضرورة.

ج – تحديـد الامـاكن التـي تكـون ضـرورية وتحديـد الاعمـال التـي سـتنظرها الـدوائر باعتبارها حكام تحقيق في مجلس الدولة.

8 – مجلس الانضباط الاعلى.

[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.

يقوم هذا المجلس بتطبيق العقوبات الانضباطية وعمل المرافعة الانضباطية المعلقة برئيس مجلس الدولة ورئيس الادعاء العام ووكلاء رئيس المجلس ورؤساء واعضاء الدوائر في اطار احكام قانون مجلس الدولة[14]، 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.

9 – 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[15].

I .أ.2 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 1982، 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[16].

I .أ.3: المحاكم الادارية والمحاكم الضريبية.

تقوم المحاكم الادارية والمحاكم الضريبية بوظيفة محاكم الدرجة الاولى في القضاء الاداري[17]، ان المحاكم الادارية والضريبية تؤسسها وتحدد ولايتها القضائية وزارة العدل

[14] - Danıştay kanunu 53 maddesi.
[15] GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, 2011, 431.
[16] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, s.85.
[17] A. ŞEREF Gözübüyük – Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, s. 473.

بعـد الاخـذ بنظـر الاعتبـار حجـم العمـل والاوضـاع الجغرافيـة والنطـاق الاقليمـي لهـا[18]، وعنـد تأسـيس هـذه المحـاكم وتحديـد ولايتهـا القضـائية فيجـب اخـذ رأي وزارة الداخليـة ووزارة الماليـة ووزارة النقـل والكمـارك، وتتكـون هـذه المحـاكم مـن رئـيس وعضـوين ويكفـي لانعقادهـا وجـود عضـو مـع الـرئيس، وفـي حالـة عـدم وجـود الـرئيس يكـون العضـو الاقـدم هـو وكيـل الـرئيس[19]، وقـد نـص القـانون علـى ان هـذه المحـاكم يمكـن ان تعقـد جلسـاتها بقاض واحد لحل بعض المنازعات.

I .ب. المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الاداري التركي.

نتنـاول فـي هـذا الفـرع الـى اختصاصـات القضـاء الاداري التركـي مـن حيـث الاختصـاص الموضوعي والمكاني ونبحث ذلك كالاتي:

I.ب.1 الفرع الاول: اختصاصات مجلس الدولة.

يمـارس مجلـس الدولـة اختصاصـات متعـددة قضـائية وغيـر قضـائية، ونركـز هنـا علـى الاختصاصـات القضـائية فقـد يمـارس هـذه الاختصاصـات باعتبـاره محكمـة درجـة اولـى وقد يمارس هذا الاختصاص باعتباره محكمة تمييزية، ونوضح ذلك في الاتي:.

1 – مجلس الدولة باعتباره محكمة درجة اولى.

يمـارس مجلـس الدولـة باعتبـاره محكمـة درجـة اولـى مجموعـة مـن الاختصاصـات القضـائية وينظـر عـدة دعـاوى بصـفته هـذه، وهـذا مـا نصـت عليـه المـادة (24) مـن قـانون مجلـس الدولة التركي، ومن اهم الدعاوى التي ينظرها بهذه الصفة:

أ – الدعاوى التي تفتح ضد قرارات مجلس الوزراء.

ب – الـدعاوى المرفوعـة ضـد المراسـيم والقـرارات الصـادرة مـن رئـيس الـوزراء والـوزراء والمتعلقة بالمستشارين والمؤسسات العامة.

[18] - Danştay Kanunu, 4 maddesi.
[19] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukukub,s.93.

ج – الـدعاوى المرفوعـة ضـد القـرارات التنظيميـة والتـي يمكـن ان تطبـق علـى مسـتوى الدولة بأكملها.

د – الـدعاوى المرفوعـة ضـد القـرارات والاعمـال التـي تتخـذ تطبيقـا للقـرارات المتخـذة فـي مجلس الشؤون الادارية والدوائر الادارية في مجلس الدولة[20].

هـ – الـدعاوى التـي تفـتح ضـد قـرارات رئـيس مجلـس الدولـة والتـي تتعلـق بقـرارات مجلـس الانضباط العالي ووظائفه.

و – الـدعاوى الاداريـة الناشـئة عـن العقـود وشـروط الامتيـاز الخاصـة بـالمرافق العامـة والتي لا يوجد نص على حلها بواسطة التحكيم.

2 – مجلس الدولة باعتباره سلطة تمييزية.

يعـد مجلـس الدولـة سـلطة تمييزيـة وتلـك الوظيفـة الاصـلية والاساسـية لمجلـس الدولـة، اذ يقـوم المجلـس بصـفته التميزيـة بفحـص ودراسـة القـرارات النهائيـة الصـادرة مـن مجلـس الدولـة بصـفته محكمـة درجـة اولـى، اضـافة الـى القـرارات الصـادرة مـن المحـاكم الاداريـة والضريبة المطعون بها امامه واتخاذ القرار التمييزي المناسب[21].

I.ب.2 الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم الادارية الاقليمية[22].

وفقـا للقـانون التركـي فـان المحـاكم الاداريـة الاقليميـة لا تعـد محكـم درجـة اولـى وبالتـالي فـان دعـاوى الدرجـة الاولـى لا ترفـع الـى هـذه المحـاكم مباشـرة، ولهـذه المحـاكم مجموعـة من الوظائف هي

أ – القيـام بفحـص وتـدقيق الاعتـراض المتعلـق بـالقرارات التـي تتخـذها المحـاكم الاداريـة والضريبية في اطار ولايتها القضائية والتي تتخذ من قاض واحد.

[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.

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 4483 والمتعلق بالاعتراض على القرارات التي تتعلق بإعطاء الاذن بالتحقيق[23].

I.ب.3 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:

1 – 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[24]، ولهذه الدعوى مجموعة من الاسباب وقد اشار قانون اجراءات التقاضي التركي المرقم 2577 الصادر سنة 1982 الى هذه الاسباب، وهذه

[23] - Ramazan çağlayan, idari yargılama hukuku, s.92.
[24] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku s 390 /402

الاسباب هي عبارة عن العيوب التي تصيب القرار الاداري في عناصره المختلفة كعنصر الاختصاص او السبب او الشكل او المحل او الغاية[25].

2 – 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 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[26].

3 – الدعاوى المتعلقة بحل المنازعات بين الاطراف والتي تنشأ بسبب 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[27]:

[25] İdari yargılama usulü kanunu, 2 maddesi.
[26] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku s.532.
[27] ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, s.105 .

1 – 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.

2 – 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.

3 – 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.

4 – الاختصاص المكاني في القضاء الكامل : تختص المحكمة الادارية في حل المنازعات الادارية التي تحدث نتيجة حدوث ضرر معيناً، فالمحكمة الادارية 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:

1 – 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[28].

2 – 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.

II . المبحث الثاني: تشكيلات واختصاصات القضاء الاداري في العراق.

II.أ. 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 (106) لسنة 1989 والذي عدل بموجبه قانون مجلس الدولة تعديلا ثانيا ، ثم تناول قانون رقم (17 لسنة 2013) والذي عدل قانون مجلس الدولة وعدل تنظيم المجلس سواء فيما يتعلق بتكوين المجلس او بالنسبة للهيئات او التشكيلات التي يتكون منها[29]، وسنعرض لهذه الجوانب كالاتي:.

تكوين مجلس شورى الدولة

---

[28] A. ŞEREF Gözübüyük – GÜVEN Dinçer, İdari Yargılama Usulü, s.485.

[29] - العاني وسام صبار ، القضاء الاداري، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص142.

كما جاء في القانون المرقم 71 لسنة 2017 وقانون (مجلس الدولة في العراق رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته) يتكون هذا المجلس من تشكيلات متعددة وكالاتي[30]:.

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 (50) خمسين مستشارا وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (25) خمسة وعشرين مستشارا مساعدا ولا يزيد على نصف عدد المستشارين[31]

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 71 لسنة 2017 ان المشرع في هذه التعديلات قد احتفظ لمجلس شورى الدولة بمسماه الذي ورد في قانون تأسيسه الاول رقم (65) لسنة 1979, رغم ان تسميته بمجلس الدولة الاكثر دقة وانسجاما مع طبيعة مهامه وتشكيلاته, خصوصا المستحدثة منها كما ان المشرع الدستوري فضل مسمى " مجلس الدولة" حين قضى في بجواز استحداثه ليتولى مهمة القضاء الاداري في العراق[32]، وحسنا فعل المشرع العراقي بإصداره القانون رقم 71 لسنة 2017 وبموجبة تم تعديل اسم مجلس شورى الدولة الى مجلس الدولة[33]، وذلك تطبيقا للدستور ويعد منسجما مع طبيعة مهام المجلس وتشكيلاته.

[30] - المادة (1) من قانون تعديل قانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013.
[31] المادة 1 من القانون رقم 71 لسنة 2017 والمادة 1/ اولا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم 17لسنة 2013.
[32] - المادة 101 من الدستور العراقي لسنة 2005.
[33] - المادة 1 و 2 من القانون رقم 71 لسنة 2017

ان الـذي يطلـع علـى نصـوص التعـديلات التـي سـبقت القـانون رقـم 71 لسـنة 2017 يجد ان المشرع كـان يصـر علـى ارتبـاط المجلـس بـوزارة العـدل . وهـي جهـة تنفيذيـة اداريـة، علـى الـرغم مـن ان المهمـة الاساسـية والاخطـر لمجلـس الدولـة تتمثـل بمراقبـة مشـروعية اعمـال السـلطة التنفيذيـة وادارتهـا باعتبـاره سـلطة قضـاء الغـاء اداري, وهـو امـر يـؤدي الـى ضـعف ثقـة الخصـوم بحياديـة هـذا القضـاء ونزاهتـه[34]، الا ان المشـرع اسـتدرك ذلـك فـي القـانون رقـم 71 لسـنة 2017 وفـك ارتبـاط المجلـس بـوزارة العـدل، ولأجـل تـوفير الكـوادر القضـائية والقانونيـة الازمـة لتشـكيل هيئـات المجلـس فقـد عمـد المشـرع الـى زيـادة عـدد المستشـارين والمستشـارين المسـاعدين الـذين تتكـون مـنهم هيئـات المجلـس بمـا يتماشـى مـع خطتـه فـي تطـوير هـذه التشـكيلات وزيادتهـا ، ونقسـم هـذا الموضـوع الـى الهيئـات الاداريـة والهيئات القضائية للمجلس

II.أ.1 الفرع الاول: الهيئات الادارية للمجلس .

ان مجلـس الدولـة العراقـي يتكـون مـن مجموعـة هيئـات سـواء كانـت ذات طبيعـة استشـارية او ذات طبيعـة قضـائية[35]، ان المـادة (2/اولا) مـن القـانون المـرقم 17 لسـنة 2013 قـد وضـحت وعـددت التشـكيلات والهيئـات التـي يتكـون منهـا مجلـس الدولـة العراقـي وهـي كالاتي :.

أ.الهيئة العامة.

وتتـألف هـذه الهيئـة مـن رئـيس مجلـس الدولـة بالإضـافة الـى نـائبي والمستشـارين العـاملين فـي المجلـس، ويتـرأس رئـيس المجلـس اجتماعـات الهيئـة العامـة ويمكـن لـرئيس المجلـس ان يخـول احـد نائبيـه لرئاسـة اجتمـاع الهيئـة عنـد غيابـه، ويجـب ان تنعقـد جلسـات الهيـاة العامـة بحضـور الاغلبيـة مـن الاعضـاء . وتتخـذ قراراتهـا بأغلبيـة الحضـور مـن الاعضـاء، لكـن فـي حـال تسـاوت الاصـوات يـرجح الجانـب الـذي صـوت بجانبـه رئـيس مجلـس الدولـة[36]، المستشـارون المسـاعدون ممكـن لهـم ان يحضـروا اجتماعـات الهيـأة

[34] - نص المادة 1/اولا من القانون رقم 17 لسنة 2013.

[35] - حوراء حيدر ابراهيم – نبراس عبد الكاظم، التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013، مجلة جامعة ذي قار مجلد 12 العدد3، 2017،ص98.

[36] المادة (2) الفقرة ثانيا/ أ- ب، من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013.

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، والنظر بما يحيله اليها رئيس المجلس[37].

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 30 لسنة 2005 قد اعطيت هذه الصلاحية الى المحكمة الاتحادية العليا ويعد ذلك مخالفا لأحكام الدستور العراقي لسنة 2005 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[38].

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

[37] - غازي فيصل مهدي- عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، بغداد، 2012، ص138.
[38] - حوراء حيدر ابراهيم – نبراس عبد الكاظم، مصدر سابق، ص99.

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 24 وكذلك ما اشارت اليه المادة (25) من قانون المجلس، وتختص بالتوصية بتعيين سكرتير عام المجلس من بين موظفي المجلس[39].

ت. الهيأة المتخصصة:

تعد هذه الهيئة من الهيئات التي نص عليها تعديل قانون مجلس شورى الدولة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013، وبين هذا القانون كيفية انعقاد الهيئة المتخصصة اذ تنعقد الهيأة التخصصية برئاسة نائب الرئيس لشؤون التشريع والراي الفتوى او اقدم 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[40].

II.أ.2 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 :.

1 – 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

[39] المادة (2) الفقرة ثالثا/ ب من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
[40] المادة (2) الفقرة خامسا وسادسا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

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[41] .

2 – محكمة القضاء الإداري

لقد تم إنشاء هذه المحكمة بموجب قانون رقم 106 لسنة 1989 وأصبحت تشكل الهيئة الثانية التي تمارس الاختصاصات القضائية في مجلس الدولة، اما القانون رقم 17 لسنة 2013 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[42] :.

"1)المنطقة الشمالية ،وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.

2) منطقة الوسط , وتشمل محافظة بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

3) منطقة الفرات الاوسط , وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في مدينة الحلة.

4) المنطقة الجنوبية , وتشمل محافظة ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة".

[41] - المادة (2) الفقرة رابعا/أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
[42] المادة (7/ اولا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مركز المحافظات ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة[43] , 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[44] .

3 – محاكم قضاء الموظفين

نص قانون التعديل الاخير لقانون مجلس الدولة والصادر سنة 2013 على تشكيل المحاكم القضائية الخاصة بالموظفين، وتولى القانون تعيين مراكز هذه المحاكم[45]، 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[46].

II .ب. المطلب الثاني: اختصاصات وصلاحيات القضاء الاداري في العراق.

بصدور قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979، 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[47].

وطبقا لهذا القانون، تختص محاكم القضاء الاداري بالنظر في صحة القرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين العموميين في دوائر الدولة المختلفة والتي لم تعين

[43] - بموجب القانون رقم 71 لسنة 2018 اعطيت كافة الصلاحيات التي كان يتمتع بها وزير العدل فيما يتعلق بأعمال مجلس الدولة الى رئيس مجلس الدولة.

[44] - المادة (7) الفقرة الثانية والثالثة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

[45] - لقد نصت المادة 7 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.

[46] - المادة (7) الفقرة اولا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

[47] غازي فيصل مهدي – عدنان عاجل عبيد، ، مصدر سابق، ص130.

طريقة للطعن فيها[48]. 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[49]، الا انه بصدور الدستور العراقي لسنة 2005 تغير ذلك الامر واصبحت كافة القرارات الادارية محلا للطعن، اذ منع الدستور تحصين اي قرار اداري من الطعن[50].

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[51]:

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[52] .

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[53] .

اما فيما يتعلق بالقضاء الكامل، فالمشرع العراقي جعله محدودا وتابعا لدعوى الالغاء، ففي القضاء الكامل تتسع سلطة القاضي الاداري لتشمل تعويض الضرر

---

[48] - المادة (7/ثانيا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.
[49] غازي فيصل مهدي – عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص87.
[50] - المادة (100) من الدستور العراقي لسنة 2005.
[51] - علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الاداري-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية – مصر، 2009، ص135.
[52] - كنعان نواف، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، 2009، ص174.
[53] - الشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان –الاردن، 2006، ص183.

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[54]، 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 (7/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[55]، 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 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

[54] - علي سعد عمران، القضاء الاداري - دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن- ، بدون دار نشر، 2008، ص110.
[55] - العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص 339.

العـراق لا توجـد المحـاكم الاداريـة الا فـي اربـع منـاطق ، اذ ان مهمـة كـل محكمـة النظـر فـي الـدعاوى الاداريـة لأكثـر مـن ثـلاث محافظـات. وتوجـد اقسـام للقضـاء الاداري فـي العراق نوضح اهم صلاحياتها واختصاصاتها.

II.ب.1 الفرع الاول: اختصاصات وصلاحيات المحكمة الادارية العليا العراقية

اتجـه المشـرع العراقـي اتجاهـا صـحيحا عنـدما نـص علـى تشـكيل المحكمـة الاداريـة العليـا وجعلهـا تمـارس مجموعـة مـن الاختصاصـات هـي ذات الصـلاحيات التـي تمارسـها المحكمـة العليـا فـي القضـاء المـدني وهـي محكمـة التمييـز الاتحاديـة، وهـذه الاختصاصـات قـد نـص عليهـا فـي "قـانون المرافعـات المدنيـة رقـم (83) لسـنة 1969" عنـد النظـر فـي الطعـن فـي الاحكـام التـي تصـدر عـن محكمـة القضـاء الاداري ومحـاكم القضـاء الخاصـة بالموظفين[56].

المشـرع العراقـي قـد حـدد اختصاصـات متعـددة للمحكمـة الاداريـه العليـا، ومنهـا يمكـن للمحكمـة ان تنظـر فـي الطعـون التـي تقـدم ضـد القـرارات والاحكـام الصـادرة عـن محـاكم القضـاء الاداري ومحـاكم القضـاء الخاصـة بـالموظفين، كمـا يمكـن ان تنظـر فـي التنـازع حـول تحديـد صـلاحية النظـر فـي الـدعوى الـذي يقـع بـين (محـاكم القضـاء الاداري ومحـاكم قضـاء المـوظفين). ايضـا لهـذه المحكمـة ان تحكـم فـي تنـازع تنفيـذ الاحكـام التـي تحصـل عنـد تنفيـذ احكـام مختلفـة وصـلا للمرحلـة النهائيـة وهـذه الاحكـام تكـون متناقضـة صـادرة عـن محـاكم القضـاء الاداري و محـاكم قضـاء المـوظفين فـي الموضـوع نفسـه سـواء كـان فيمـا بـين نفـس الخصـوم او مـن الممكـن ان يكـون احـدهم مـن اطـراف هـذين الحكمـين وتقوم المحكمة بترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر[57] .

ويلاحـظ ان المشـرع عنـد اصـداره للقـانون رقـم 17 لسـنة 2013 والـذي عـدل بموجبـه احكـام قـانون مجلـس الدولـة قـد ذكـر فـي المـادة (2/اولا) تكوينـات المجلـس اذ ذكـر اولا التشـكيلات التـي يتكـون منهـا المجلـس وكـان ذلـك وفقـا لأهميتهـا واختصاصـاتها كـذلك قـام بـذكر المحـاكم القضـائية التـي يتكـون منهـا المجلـس , لكنـه بعـد ذلـك قـد بـين

[56] - المادة (2) الفقرة رابعا/أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
[57] - المادة (2) الفقرة رابعا/ج من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

اختصاصات 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 (2)[58]، في حين الاختصاصات القضائية للمجلس قد تكفلت المادة (7) 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 (30) لسنة 2005 الصادر بناء على قانون ادارة الدولة لسنة 2004 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[59].

II.ب.2 الفرع الثاني: اختصاصات وصلاحيات محاكم القضاء الاداري

ان القانون رقم 17 لسنة 2013، والذي تولى تحديد نطاق اختصاص محاكم القضاء الاداري يكاد يكون مشابها لما جاء به القانون رقم 106 لسنة 1989 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[60].

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[61]، اما فيما يتعلق بأسباب الطعن في القرار

[58] العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص155.
[59] - علي سعد عمران، مصدر سابق، ص81.
[60] العاني وسام صبار ، مصدر سابق، ص 156.
[61] - المادة (7/ رابعا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.

الإداري امـام محكمـة القضـاء الإداري فقـد بـين القـانون اسـباب الطعـن (يعتبـر مـن أسـباب الطعن بوجه خاص) كما يلي[62]:-

"1) ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الأنظمة والتعليمات

2)ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله0

3)ان يتضـمن الامـر او القـرار خطـأ فـي تطبيـق القـوانين او الانظمـة او التعليمـات او تفسيرها او فيـه اسـاءة او تعسـف, ويعتبـر فـي حكـم القـرارات او الاوامـر التـي يجـوز الطعـن فيهـا رفـض او امتنـاع الموظـف او الهيئـات فـي دوائـر الدولـة والقطـاع الاشـتراكي عـن اصدار قرار او امر كان الواجب القانوني يقتضي اتخاذه" .

يقضـي الـنص المعـدل بـان هـذه المحكمـة تخـتص بـالنظر فـي النـزاع حـول صـحة القـرارات الاداريـة الفرديـة والقـرارات الاداريـة التنظيميـة التـي تصـدر عـن مختلـف المـوظفين ووزارات الدولـة التـي لـم يعـين او يوضـح القـانون طريقـا للطعـن فيهـا بنـاءً علـى طلـب مـن ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة.

II.ب.3 الفـرع الثالـث: اختصاصـات وصـلاحيات محـاكم القضـاء الخاصـة بـالموظف العام

لقـد ورثـت محـاكم قضـاء المـوظفين الصـلاحيات التـي كـان يتمتـع بهـا "مجلـس الانضـباط العـام" اذ يخـتص بـالنظر فـي الاعتراضـات التـي يرفعهـا المـوظفين العمـوميين فـي الدولـة ضـد العقوبـات التـي تفرضـها علـيهم الادارة وفقـا لقـانون انضـباط مـوظفي الدولـة العراقـي ذي الـرقم 14 لسـنة 1991، او تلـك الـدعاوى المرفوعـة وفقـا لقـانون الخدمـة المدنيـة العراقـي ذي الـرقم 24 لسـنة 1960[63]، وكـان للمجلـس ان يقـوم بالمصـادقة علـى قـرار الادارة او يقـوم بتخفـيض العقوبـة ولـه ايضـا القيـام بإلغـاء العقوبـة اذا كـان قـرار الادارة معيبـا[64]، واتجـه المشـرع العراقـي عنـد تعديلـه لقـانون مجلـس الدولـة بموجـب القـانون رقـم 17 لسـنة 2013 اتجـاه اخـر وقـرر ان تحـل المحـاكم الخاصـة بمـوظفي الدولـة محـل

[62] - المادة (7/ خامسا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
[63] - محمد علي جواد، القضاء الاداري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،2010،ص29.
[64] - مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ط3، 2007، ص169.

"مجلس الانضباط العام" في ممارسة الاختصاصات التي كان يمارسها هذا المجلس, وهذا القانون قد بين ان محاكم قضاء الموظفين تختص بالفصل في المسائل الاتية[65]:.

"(1) 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

(2) النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على الادارة للاعتراض على العقوبات التي تفرض على الموظف وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة1991" .

[65]- رياض عبد عيسى الزهيري، اسس القانون الاداري، ط1، دار السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2016، ص367.

الخاتمة

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

اولا: الاستنتاجات.

1- تركيا والعراق من الدول التي اخذت بالنظام القضائي المزدوج اذ يوجد في كلتا الدولتين القضاء العادي بالإضافة الى وجود القضاء الاداري.

2- 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.

3- 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.

4- 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.

5- 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.

6- اخـرج المشـرع العراقـي مـن اختصـاص القضـاء الاداري الحـق فـي النظـر فـي الـدعاوى المتعلقـة بـالعقود الاداريـة، علـى خـلاف مـا ذهـب اليـه المشـرع التركـي اذ اعطـي القضاء الاداري الحق بالنظر في منازعات العقود الادارية.

ثانياً: التوصيات

1- نظـرا لكثـرة التعـديلات علـى قـانون مجلـس الدولـة الـى اصـدار تشـريع موحـد لقـانون مجلـس الدولـة يكـون اكثـر وضـوحا بهـدف سـهولة الوصـول اليـه وتوحيـد الصـياغة حول الاختصاصات.

2- نـدعوا المشـرع العراقـي ولغـرض اسـتكمال دور القضـاء الاداري فـي الحفـاظ علـى مبـدأ المشـروعية، ان يعطـى هـذا القضـاء كافـة الاختصاصـات التـي يتمتـع بهـا القضاء الاداري في الدول الاخرى ومنها القضاء الكامل.

3- ان يعطـى هـذا القضـاء الحـق فـي نظـر المنازعـات الناشـئة عـن العقـود الاداريـة، كـون ان هـذه العقـود مـن اختصـاص جهـة الادارة بالإضـافة الـى ان القضـاء الاداري هـو الاقـدر علـى الفصـل فـي هـذا النـزاع كونـه الاقـرب والاعـرف بالقواعـد العامة التي تحكم العقود الادارية.

4- ايضـا يجـب السـماح للقضـاء الاداري بـالنظر فـي الـدعاوى التـي تنشـأ حـول القـرارات الصـادرة مـن المرافـق العامـة المهنيـة، لان هـذه المرافـق تعـد مـن المرافـق العامة وهذا ما اتفق علية التشريع والفقه.

5- نتمنـى علـى المشـرع ان يقـوم بإنشـاء محكمـة قضـاء اداري ومحكمـة قضـاء فـي كـل محافظة وذلك لأجل تخفيف الاعباء على المواطنين والموظفين.

قائمة المصادر

المصادر باللغة العربية

1-العاني وسام صبار ، القضاء الاداري، دار السنهوري، بغداد، 2015.

2-الشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، 2006.

3-حوراء حيدر ابراهيم – نبراس عبد الكاظم، التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013، مجلة جامعة ذي قار مجلد 12 العدد3، 2017.

4-رياض عبد عيسى الزهيري، اسس القانون الاداري، ط1، دار السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2016.

5-علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الاداري–دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية – مصر، 2009.

6- غازي فيصل مهدي– عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، بغداد،2012.

7-كنعان نواف، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، 2009.

8-علي سعد عمران، القضاء الاداري – دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن– ، بدون دار نشر، 2008.

9-محمد علي جواد، القضاء الاداري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،2010.

10- مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ط3، 2007.

المصادر باللغة التركية

1- A. ŞEREF Gözübüyük, Yönetesel Yargı, Ankara, Ankara, 2004.

2- A. ŞEREF Gözübüyük – GÜVEN Dinçer, İdari Yargılama Usulü, Ankara, 2001. 1

3- Ramazan çağlayan,idari yargıda kanun yolları, ankara, 2002.

4- Ramazan Çağlayan, idari yargılama hukuku, seçkin .yayıncnlım, ankaıa, 2015.

5- Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, Türk .İdare Hukuku, Ankara.

.6-YILDIRIM Ramazan, İdaere Hukuku, Konya, 2009.

7- GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, Ankara, 2011.

8-GÜNDAY Metin, İdari Hukuku, Ankara, 1999.

9- F. KERİM Anadolu, İdari Yargıda Görev ve Yetki,Ankara,2003.

الدساتير

1-الدستور العراقي لسنة 2005.

2-الدستور التركي لسنة 1982.

القوانين

1- قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979.

2- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المرقم 71 لسنة 2017.

3-قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989.

4-قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991.

5-قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960.

6-قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017.

7-قانون مجلس الدولة التركي.

8-قانون اجراءات التقاضي الاداري التركي المرقم 2577 لسنة 1982.