**الوظيفة القضائية لمجلس الدولة**

استحدثت الوظيفة القضائية في المجلس وكما أسلفنا بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 106لسنة 1989،وذلك بتشكيل محكمة القضاء الإداري ،وإلحاق مجلس الانضباط العام بمجلس الدولة، وبمناسبة ذلك استحدث المشرع هيئة التنازع للفصل في تنازع الاختصاص المحتمل بين محكمة القضاء الإداري والقضاء المدني، إلا أن تزايد حجم المهام الملقاة على عاتق التشكيلات القضائية بمجلس الدولة سواء تعلق الأمر بمحكمة القضاء الإداري أم بمجلس الانضباط وما يمارسه من اختصاصات النظر في الطعون المتعلقة بقرارات فرض العقوبات الانضباطية وكذلك البت في الدعاوى القامة من قبل الموظفين بشأن حقوق الخدمة بحكم التوسع الكبير الذي شهده الجهاز الحكومي ما بعد عام 2003 إذ تضاعف عدد الموظفين والهيئات التابعة له بشكل كبير مما جعل مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري بتشكيلتهما التي تضمنها قانون التعديل الثاني غير قادرين على النهوض بتلك المهام بالشكل الأمثل .

وإزاء ما تقدم عمد المشرع العراقي إلى إعادة النظر في القانون من خلال تشريع قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013الذي تضمن النص على

1- تغيير تسمية مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين , ونرى إن هذه التسمية أكثر شمولا ودلالة على طبيعة واختصاصات هذا التشكيل ,فإلى جانب مهامه في مجال النظر في العقوبات الانضباطية يمارس مهمة أخرى تتمثل بالنظر في الدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة وهي كما تبدو أوسع من اختصاصه الأول .

2- النص على تشكيل محاكم للقضاء الإداري ومحاكم لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق التالية

أ- المنطقة الشمالية وتشمل محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مقرها في مدينة الموصل .

ب - منطقة الوسط , وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط , ويكون مقرها في مدينة بغداد .

ج- منطقة الفرات الأوسط , وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية , ويكون مقرها في مدينة الحلة.

د- المنطقة الجنوبية , وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان, ويكون مقرها في البصرة , كما أجاز القانون تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري وقضاء الموظفين ببيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح هيأة الرئاسة

3- تضمن القانون النص على استحداث المحكمة الإدارية العليا .

وسنتولى دراسة هذه الوظيفة عن طريق تقسيمها إلى ثلاث مطالب :

**المطلب الأول: محاكم قضاء الموظفين.**

حلت تلك المحاكم محل مجلس الانضباط العام بموجب قانون التعديل الخامس, وهو هيأة أنشاها المشرع العراقي بالقانون رقم (41) لسنة 1929، ومر هذا المجلس عبر حياته القانونية بمراحل تطور مهمة انتهت بالحاقة بمجلس الدولة، واقتصار منّا على النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة العراقي سنقتصر في دراسة هذا التشكيل على ما يلي:

**الفرع الأول: تكوين المحكمة :**

نصت المادة( 7/ أولا) من قانون المجلس على انه ( تشكل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين ...) كما أجاز البند ثالثاً من المادة نفسها انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني إلى محاكم قضاء الموظفين

من خلال النص نجد أن محكمة قضاء الموظفين تنعقد برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري وعضوية اثنين من المستشارين أو المستشارين المساعدين ، وبهذا الصدد يلاحظ أن المشرع العراقي ومنذ تشكيل مجلس الانضباط العام ولغاية الوقت الحاضر لم يتطلب في العاملين فيه أن يكونوا من القضاة، ويبدو أن ذلك قد بني على اعتبار إن المجلس ولغاية التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي كان عبارة عن هيئة شبه قضائية، لكن وبعد هذا التعديل أصبح المجلس هيئة قضائية الأمر الذي يقتضي معه أن يكون العاملين فيه من القضاة, وان كان المشرع قد عمد إلى النص في قانون التعديل الخامس على تمتع كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد بصفة القاضي عند ممارسته لمهام القضاء الإداري

**الفرع الثاني: اختصاصات محاكم قضاء الموظفين:**

ينعقد اختصاص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل التالية :

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

وتشمل هذه المنازعات على سبيل المثال احتساب الرواتب والمخصصات ، واحتساب الخدمة للترفيع ، والاستغناء عن الموظف خلال مدة التجربة ، والاستقالة ، ورفض مباشرة الموظف بعد صدور أمر التعيين ,وتكون مدة الطعن في القرارات التي تقع ضمن ما تقدم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار.

ولا تسمع الدعاوى المقامة المتعلقة بتلك الحقوق بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار إذا كان داخل العراق وستين يوما إذا كان خارجه.

ب-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 (14) لسنة 1991 ,وتخضع للطعن بموجب التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام جميع العقوبات الانضباطية والمفروضة من كافة السلطات .

ويشترط قبل الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية لدى الجهة الإدارية المختصة ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بقرار فرض العقوبة, وعلى الجهة الإدارية أن تبت بالتظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، وعند عدم البت في هذا التظلم على الرغم من انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم ، ويشترط بعد ذلك أن يقدم الطعن القضائي لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً .

وأجاز المشرع العراقي الطعن تمييزاً في قرارات محاكم قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بها، كما ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً.

، وتمارس المحكمة الإدارية العليا اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين .

المطلب الثاني :**محكمة القضاء الإداري**

يعد تشكيل محكمة القضاء الإداري الاستحداث الأهم الذي جاء به قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي، إذ أوجد ولأول مرة في العراق قضاءً إدارياً متخصصاً وتغييراً في طبيعة النظام القضائي من القضاء الموحد إلى القضاء المزدوج , ولغرض إعطاء نظرة مختصرة حول هذا التشكيل سنقسم دراسته على وفق خمس فروع :

**الفرع الأول: تكوين محكمة القضاء الإداري**

تتكون محكمة القضاء الإداري من نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري رئيسا وعضوين من المستشارين والمستشارين المساعدين, وقد تضمن قانون التعديل الخامس النص على تشكيل محاكم للقضاء الإداري في المنطقة الشمالية والوسطى والجنوبية ومنطقة الفرات الأوسط ,كما أجاز تشكيل محاكم أخرى في المحافظاتويعد هذا مسلكاً محموداً من المشرع نظراً لما ينتج عنه من توسيع للرقابة القضائية على أعمال الإدارة وضمانة لحقوق وحريات الأفراد وسرعة حسم الدعاوى التي تقام في مواجهة الإدارة، فضلاً عن أهمية ذلك في الحد من ظاهرة سوء الأداء الوظيفي .

**الفرع الثاني :شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري**

يخضع الطعن أمام محكمة القضاء الإداري لعدة شروط مهمة تضمنتها المادة (7)فالبند رابعاً تبنى الإشارة إلى شرطين هما: القرار المطعون فيه، والمصلحة فيما يتعلق بالقرار المطعون فيه, إذ نصت المادة (7/رابعا) على إنه ( تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات ......... ) لذا يتطلب ابتداء أن يكون العمل الإداري المطعون فيه مما ينطبق عليه وصف القرار الإداري, ويلاحظ على الرغم من أن المشرع العراقي قد أورد مبدأ عاماً بشان اختصاص محكمة القضاء الإداري إلا انه أكد هذا الاختصاص في بعض القوانين منها:

أ- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي نص على( لعضو المجلس الطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قراراها باتاًوكذلك نص على انه ( للمحافظ الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ونص أيضاً على إنه (لثلث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المقال أن يعترض على قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره).

ب-قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006 الذي نصت المادة (19) منه على أنه (تختص المحاكم الادارية في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون(.

ج-نظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009 الذي نص في البند رابعاً من المادة(27)على انه ( للمعترض الذي تم رفض اعتراضه حقيقةً أو حكماً أن يطعن بقرار الرفض أمام محكمة القضاء الإداري) وكذلك نصت المادة(29/رابعاً) منه على أنه( للمتظلم الذي رفض تظلمه من الجهة المعنية التي ترتبط بها هيئة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم أن يطعن بقرار الرفض أمام محكمة القضاء الإداري).

و بالنسبة لشرط المصلحة فقد جاء فيه النص الآتي (000 بناءً على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن ).

أما بالنسبة لشرط الميعاد فقد نص القانون على أنه ( عند عدم البت في التظلم أو رفضه على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون).

وأخيراً بالنسبة لشرط التظلم الذي أوجبه المشرع العراقي قبل إقامة الدعوى فقد عالجه البند(سابعاً/أ) إذ نص على إنه ( يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً , وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها)، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني).

**الفرع الثالث: القيود الواردة على ولاية محكمة القضاء الإداري.**

نصت المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي على( لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يلي :

ا: أعمال السيادة ويعتبر من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .

ب: القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقا لصلاحياته الدستورية .

ج: القرارات التي رسم القانون طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها).

يلاحظ على هذا النص عدة أمور أولها: إن هذا النص يعد الأوحد الذي أورد مثالا لأعمال السيادة ، إذ اكتفت النصوص القانونية السابقة لهذا النص بالإشارة إلى منع القضاء من النظر في أعمال السيادة من دون أن تورد تعريفاً أو أمثلة له ،وهنا نرى كان من الأجدر بالمشرع العراقي عدم إيراد هذا المثال وترك تحديد هذه الأعمال إلى القضاء ،كما يلاحظ على نظامنا القضائي في مرحلتي القضاء الموحد والمزدوج هو كثرة الاستثناءات الواردة على ولايته، لكن مما يخفف من ذلك إن المشرع العراقي اتجه مؤخرا اتجاهات مهمة نحو تأكيد مبدأ الولاية العامة للقضاء, وقد تكلل ذلك بصدور قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى فضلاً عن صدور قانون التعديل الخامس الذي تضمن إلغاء النص الوارد في المادة (7) من قانون المجلس والذي أخرج أعمال السيادة من اختصاصات محكمة القضاء الإداري.

**الفرع الرابع: أسباب الطعن.**

يقع الطعن أمام محكمة القضاء الإداري بناء على أسباب حددتها المادة (7 ) وتتمثل هذه الأسباب بما يلي :1- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقا أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية. 2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو في سببه. 3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها.

إن النص يشير كما نوهنا إلى أسباب الطعن ، وأسباب الطعن هي حالات عدم الشرعية التي تصيب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغاءه ، وتتمثل هذه الأسباب بالاختصاص والشكل , وهي ما تسمى عناصر المشروعية الخارجية للقرار الإداري والمحل والسبب والغاية وهي ما تسمى بعناصر المشروعية الداخلية , وعلى ذلك نجد أن الفقرة (1) أشارت إلى عيب المحل بتعبيرها ( مخالفة للقانون .........)، أما الفقرة (2) فقد تضمنت عيبي الاختصاص والشكل بصورة صريحة إلى جانب الإشارة الصريحة لركني المحل والسبب، أما الفقرة (3) فيلاحظ إن الشطر الأول فيها وتحديدا عبارة ( أن يتضمن الأمر أو القرار خطا في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها ) جاء غامضاً ومبهماً وجرى الفقه على تفسيره على انه ركن السبب ، أما الشطر الثاني وبالتحديد عبارة( إساءة أوتعسف في استعمال السلطة) فهي تدل و بدقة على عيب الغاية .

**الفرع الخامس: الطعن في قرارات محكمة القضاء الإداري.**

أجاز المشرع العراقي الطعن تمييزا في قرارات محكمة القضاء الإداري لكن مما يلاحظ على هذا الحق انه مر بثلاث مراحل, تبدأ الأولى بنفاذ القانون رقم (106) لسنة 1989، وفيها قرر المشرع اختصاص الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بالنظر تمييزاً في الطعون المقدمة تجاه أحكام محكمة القضاء الإداري.

أما المرحلة الثانية فتبدأ بنفاذ النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ولغاية نفاذ قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013, وفيها قرر المشرع أن يقع الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا.

أما المرحلة الثالثة فقد بدأت بنفاذ القانون رقم 17 لسنة 2013 ولغاية الوقت الحاضر, وبموجب هذا القانون فقد أصبح الطعن يتم أمام المحكمة الإدارية العليا [[1]](#footnote-1)التي جرى استحداثها وفقا للقانون المذكور .

**ثالثا :حل إشكالات تنازع الاختصاص القضائي.**

قرر قانون مجلس الدولة العراقي ( إذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية فيعين المرجع هيأة تسمى ( هيأة تعيين المرجع) قوامها(6) ستة أعضاء (3) ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز الاتحادية من بين أعضاء المحكمة ، و(3) ثلاثة آخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين أعضاء المجلس ، وتجتمع الهيأة برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويكون قرار الهيأة الصادر بالاتفاق أو بالأكثرية باتا وملزما) ويلاحظ إن المشرع يميل إلى إعطاء الغلبة إلى القضاء العادي , وهذا ما يتضح من خلال تشكيلة الهيأة برئاسة رئيس محكمة التمييز ومنحه صوتاً مرجحاً في حالة تساوي الأصوات.

ويؤخذ على المشرع العراقي في هذا المجال إغفاله الإشارة إلى جملة مسائل أهمها عدم الإشارة إلى حالة التنازع الناشئة عن تعارض الأحكام فضلاً عن عدم النص على القواعد والإجراءات الخاصة برفع موضوع التنازع إلى الهيأة وغير ذلك من المسائل الجوهرية

1. -**ينظر المادة (7/ ثامنا/ب) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل.** [↑](#footnote-ref-1)