Tikrit University Journal For Rights Year (7) Vol (7) NO (1) Part (2) (2022) 104-132

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

The Reality of The Spatial Jurisdiction of The Iraqi Administrative Judiciary

Dr. Bader Hamada Salih
College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

Anas Abdulhaq Ismael
College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq
Anas_law@yahoo.com

Article info.

Article history:
- Received 18 Apr 2019
- Accepted 21 Apr 2019
- Available online 1 Sept 2022

Keywords:
- Specialty .
- The Spatial Specialty .
- Administrative Judiciary .
- Administrative Courts.

Abstract: The subject of our research is to determine the extent to which the jurisdiction of the Iraqi administrative judiciary has been achieved, whether at the level of the federal administrative court or in the Kurdistan Region of Iraq, which has become a special administrative district under the law of the Shura Council for the Kurdistan Region - Iraq No. 14 of 2008 for the control On the administrative decisions of the administrative bodies in the region similar to the comparative legislation and federal Iraqi legislation, Since the realization of the spatial jurisdiction of the judiciary requires the existence of multiple courts and the distribution of these courts on the territory of the state according to the administrative divisions of the state and not limited to the center only because it is of great importance in facilitating the task of challenging the litigants by bringing the appellants to them, On the extent of achieving the spatial competence of the Iraqi administrative judiciary, we need to examine the existence of multiple administrative courts and distributed to the appellate areas or the possibility of forming in the near future and the position of both federal and Kurdish legislators .

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

واقع الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي

أ.م.د. بدر حمادة صالح الجبوري
كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

الباحث أنـس عبد الحق إسماعيل
كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق
Anas_law@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٨ / نيسان / ٢٠١٩
- القبول : ٢١ / نيسان / ٢٠١٩
- النشر المباشر : ١/ ايلول /٢٠٢٢

الكلمات المفتاحية :
- الاختصاص .
- الاختصاص المكاني .
- القضاء الإداري .
- المحاكم الإدارية.

الخلاصة: يتلخص موضوع بحثنا في الوقوف على مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي ، سواء على مستوى القضاء الإداري الاتحادي أم في إقليم كوردستان _ العراق ، والذي أَصبَحَ لهُ قضاءاً إدارياً خاصاً به بموجب قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ليختص بالرقابة على القرارات الإدارية للهيئات الإدارية في الإقليم أُسوةً بالتشريعات المُقارنة والتشريع العراقي الإتحادي ، ولمَّا كانَ تحقق الاختصاص المكاني لقضاءٍ ما يتطلب وجود محاكم متعددة وتوزيع تلك المحاكم على إقليم الدولة وفقاً للتقسيمات الإدارية للدولة وعدم حصرها في المركز فقط لما في ذلك من أهمية كبرى في تسهيل مهمة الطعن على المتقاضين من خلال تقريب جهات الطعن القضائي إليهم ، ومن ثَمَّ فإن وقوفنا على مدى تحقق الإختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي يقتضي بحثنا لمدى وجود محاكم إدارية متعددة وموزعة على المناطق الاستئنافية أو إمكانية تشكيلها في القريب العاجل وموقف كل من المشرعين الاتحادي والكوردستاني من ذلك .

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

منذ صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، والخاص بتشكيل القضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق باتَ القضاء الإداري العراقي يتكون من سلطتين قضائيتين هما : القضاء الإداري الإتحادي والذي يشمل اختصاصه كافة المحافظات العراقية ماعدا محافظات الإقليم ، والقضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق ، والذي يقتصر اختصاصه على محافظات الإقليم فقط ، وسواء تعلق الأمر بالقضاء الإداري الإتحادي أم الكوردستاني فإنَّ تشكيل عدة محاكم إدارية في المحافظات وعدم قصرها على المركز قد باتَ ضرورة ملحة أمام تزايد عدد الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري ، إلا أنَّ أهميتها تظهر بشكل أوضح على مستوى القضاء لاداري الاتحادي نظراً لسعة الرقعة الجغرافية لمحافظات الحكومة الإتحادية مقارنةً بالاقليم .

إذ تنعكس أهمية تشكيل عدة محاكم إدارية في المحافظات أسوةً بالقضاء العادي على الخصوم والقضاء ذاته ، فبالنسبة للخصوم تبدو أهمية ذلك في تقريب جهات التقاضي إليهم . أمَّا بالنسبة للقضاء الإداري فتتجلى هذه الأهمية في تخفيف زخم الدعاوى المقامة أمام المحاكم الإدارية ، ومن ثَمَّ ضمان سرعة حسمها .

وبذلك يمكننا القَول بأنَّ إشكالية البحث تتلخص في الإجابة على تساؤل فحواه : (ما مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي وفقاً للقوانين المنظمة له ؟ وماهي الشروط القانونية لتحقق هذا الاختصاص ؟ إذ سنعمد بحثنا هذا على تسليط الضوء علي واقع هذا الاختصاص في القانون العراقي سواء بالنسبة للقضاء الإداري الإتحادي أم القضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق ، فمنذ صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، والخاص بتشكيل القضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق باتَ القضاء الإداري العراقي يتكون من سلطتين قضائيتين هما : القضاء الإداري الإتحادي والذي يشمل اختصاصه كافة المحافظات العراقية ماعدا محافظات الإقليم ، والقضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق ، والذي يقتصر اختصاصه على محافظات الإقليم فقط ، ومن ثَمَّ فإنَّ بحث واقع الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي يقتضي تقسيم هذا البحث إلى ثلاث مطالب ، وكما يأتي :

المطلب الأول : تعريف الاختصاص المكاني وأهميته .

المطلب الثاني : مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري الإتحادي .

المطلب الثالث : مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في إقليم كوردستان _ العراق .

المطلب الأول

مفهوم الاختصاص المكاني

لابد لنا قبل الخوض في موضوع البحث من الوقوف على تعريف الاختصاص المكاني ، وبيان أهميته لممارسة حق التقاضي بين المتخاصمين ، وذلك في الفرعين مستقلين نخصص الأول لتعريف الاختصاص المكاني ، ثُمَّ نُخصص الثاني للوقوف على أهميته وطبيعة قواعده ، وكما يأتي :

الفرع الأول / تعريف الاختصاص المكاني

للوقوف على تعريف الاختصاص المكاني لابُدَ لنا في بادئ الأمر من تعريف الاختصاص القضائي لغةً وإصطلاحاً ، وكما يأتي :

أولاً _ التعريف اللغوي للاختصاص المكاني :

الاختصاص من خص وخصص و(خصص) "من خصه بالشئ خصوصاً ، وخصوصية والفتحُ أفصحُ، وخِصِّيصي. وقولهم: إنَّما يفعل هذا خُصَّانٌ من الناس، أي خَواصٌّ منهم. واخْتَصَّهُ بكذا، أي خَصَّهُ به. والخَاصَّةُ: خلاف العامّة. والخُصُّ: البيتُ من القصب. قال الفَزاريّ: "الخُصُّ فيه تَقَرُّ أَعْيُنُنا خَيْرٌ من الآجُرِّ والكَمَدِ" والخَصاصَةُ والخَصاصُ: الفقرُ. والخَصاصةُ: الخَلَلُ، والثَّقْبُ الصغير"[١] . و"(تخصص) انْفَرد وَصَارَ خَاصّا يُقَال خصصه فتخصص وَبِه وَله انْفَرد بِهِ وَله وَيُقَال تخصص فِي علم كَذَا قصر عَلَيْهِ بَحثه وجهده" . و"(إستخصه) عدَّهُ خَاصّاً واصطفاه وَاخْتَارَهُ" [٢] .

و(الاختصاص) فِي الْقَضَاء "**مقدار مَا لكل محكمَة من المحاكم من سلطة الْقَضَاء تبعا لمقرها أَو لنَوْع الْقَضِيَّة وَهُوَ نَوْعي إِذا اخْتصَّ بالموضوع ومحلي إِذا اخْتصَّ بِالْمَكَانِ**"[٣] .

ومن مشتقات كلمة الاختصاص في القرآن الكريم كلمة (يختص) إذ ورد ذكرها فيه مرتين في قوله تعالى "مَّا يَوَدُّ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ أَهْلِ الْكِتَابِ وَلَا الْمُشْرِكِينَ أَن يُنَزَّلَ عَلَيْكُم مِّنْ خَيْرٍ مِّن رَّبِّكُمْ ۗ وَاللَّهُ يَخْتَصُّ بِرَحْمَتِهِ مَن يَشَاءُ ۚ وَاللَّهُ ذُو الْفَضْلِ الْعَظِيمِ"[٤]. وكذلك في قوله تعالى "يَخْتَصُّ بِرَحْمَتِهِ مَن يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ ذُو الْفَضْلِ الْعَظِيمِ"[٥] .

أمَّا المكان فهو : المَوْضِعُ ، وجمعه أمكنة ، وأماكن[٦] . وبهذا يُمكِنُنا القَول من خلال ما تقدم أن المعنى اللغوي للاختصاص المكاني هو:"ما يُخَصُ به القاضي وينفرد دون غيره من سلطة الحكم والفصل بين المتخاصمين في خصومات واقعة ضمن حدود مكانية معينة".

ثانياً – التعريف الإصطلاحي للاختصاص المكاني :

لم يورد قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ أي تعريف للاختصاص القضائي على خلاف قانون أصول المرافعات المدنية والتجارية الملغى رقم (٨٨) لسنة ١٩٥٦ والذي كان قد عرَّفهُ في المادة (١/٢٠) منه بأنه : "**أهلية المحكمة لرؤية الدعوى بمقتضى القانون**" .

---

(١) ينظر : – أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي : الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية ، تحقيق : أحمد عبد الغفور عطار ، ج٣ ، ط٤ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ص ١٠٣٧ .

(٢) إبراهيم مصطفى،أحمد الزيات، حامد عبد القادر، محمد النجار: المعجم الوسيط، دار الدعوة ، د.م ، د.ت ،ص٢٣٨ .

(٣) المصدر ذاته ، ص٢٣٨ .

(٤) سورة آل عمران ، الآية (٧٤) .

(٥) سورة البقرة ، الآية (١٠٥) .

(٦) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادى : القاموس المحيط ، تحقيق : مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة ، ج١ ، ط ٨ ، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٣٥ .

ونرى أن موقف المُشَرِّع العراقي في القانون النافذ كان أكثر توفيقاً منه في القانون الملغى ؛ لأن صياغة التعريفات هي مهمة الفقه ويفضل عدم إقحام المُشَرِّع نفسه فيها إلا بالقدر اللازم لبيان مدلول المصطلحات الأساسية في القانون لغرض تحديد نطاق سَرَيانه .

أمَّا بالنسبة للفقه فقد عَرَّف الاختصاص المكاني أو المحلي بأنَّه : "**قدر ما لمحكمة معينة من محاكم الطبقة الواحدة من اختصاص بنظر منازعات في دائرة إقليم معين أو حدود مكانية معينة**"[١] .

أو أنَّه:"**ما لمحكمة معينة من اختصاص في نظر الدعاوى التي تقع في حدود مكانية معينة**"[٢].

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تعريف الاختصاص المكاني بأنَّهُ : "**السلطة التي خَوَّلَها القانون لمحكمة ما للفصل في قضايا معينة ضمن حدود مكانية معينة**" .

ومن ثَمَّ فإنَّ الاختصاص المكاني للمحاكم يتحدد وفقاً للتقسيمات الإدارية للدولة[٣] والتي تحددها قوانينها ، والمتمثلة في العراق بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي ألغى قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٨[٤] ، وكذلك قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل[٥] .

ومن خلال التعريفات المتقدمة يمكننا القول بأن تحقق الاختصاص المكاني يقتضي تحقق عنصرين أساسيين هما :

١- تعدد المحاكم أو الهيئات القضائية ليتم توزيع الدعاوى القضائية بينها ، ومن ثَمَّ لا يتصور وجود الاختصاص في حالة وجود محكمة واحدة .

---

(١) د. محمد العشماوي ، د. عبد الوهاب العشماوي: قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن ، مكتبة الآداب ، القاهرة ، ١٩٥٨ ، ص٤٨٢ .

(٢) المحامي جمعة سعدون الربيعي : المرشد إلى إقامة الدعاوى المدنية _ دراسة عملية معززة بقرارات محكمة التمييز ، ط٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص١٩ .

(٣) المادة (٤٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ .

(٤) المادة (٥٣/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

(٥) من ذلك ما نصَّت المادة (٢١) من قانون التنظيم القضائي من أنَّه : "تشكل محكمة بداءة أو أكثر في مركز كل محافظة أو قضاء ويجوز تشكيلها في النواحي ببيان يصدره وزير العدل و له توسيع الإختصاص المكاني للمحكمة إلى أكثر من قضاء أو ناحية" . علماً أنَّ هذا الإختصاص قد إنتقل إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى بموجب أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣ / القسم (٦) منه ومذكرته الإيضاحية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤/ القسم (٧) منها .

٢- إنَّ تنظيم الاختصاص القضائي لمحاكم الدولة المختلفة هو اختصاص حصري للسلطة التشريعية ولها وحدها حق منحه أو منعه أو تعديله وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة .

الفرع الثاني / أهمية الاختصاص المكاني وطبيعة قواعده

لا بُدَ لنا بعدَ تعريف الاختصاص المكاني من تحديد أهمية هذا الاختصاص بالنسبة للمتقاضين والقضاء على حدٍ سواء ، ثُمَّ بحث طبيعة قواعده ، ومدى تعلقها بالنظام العام والآثار المترتبة على ذلك ، وكما يأتي :

أولاً _ أهمية الاختصاص المكاني :

يمكننا تلخيص أهمية تقرير الاختصاص المكاني للمحاكم في النقاط الآتية : [١]

١- التيسير على المتقاضين في إقامة الدعاوى من خلال تقريب جهات التقضي إليهم .

٢- إرشاد الخصوم إلى المحكمة المختصة مكانياً بنظر الدعوى وتفادي رفع دعواهم إلى محكمة غير مختصة بنظرها من خلال وضع معايير واضحة لتحديدها .

٣- تخفيف العبء الملقى على عاتق المحاكم وقضاتها من خلال توزيع الدعاوى على محاكم متعددة موزعة في أنحاء الدولة وعدم حصرها بمحكمة واحدة ، مما يحقق سرعة الحسم .

٤- إتاحة نظر الدعوى من قبل القاضي الأقرب إلى مكان النزاع بِعَدِّهِ الأقدر على الإلمام بتفاصيلها لقربه من أدلتها كوجوب إقامة دعوى الحق العيني في محكمة محل العقار موضوع الدعوى[٢] ، ولما يُؤَدي إليه من تسهيل مهمة المحكمة في نظر الدعوى كإجراء الكشف الموقعي على العقار ، للوقوف على تفاصيل الدعوى بشكل أوضح مما يساعد على الوصول إلى الحقيقة[٣] .

---

(١) د. أحمد خليفة شرقاوي : الدفع بعدم الإختصاص _ دراسة تأصيلية مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ، ص ٤٩٩ – ص ٥٠١ .

(٢) إذ نصَّت المادة (٣٦) من قانون المرافعات المدنية النافذ على أنَّه: "تقام الدعوى في محكمة محل العقار إذا تعلقت بحق عيني . وإذا تّعَدَّدَت العقارات جاز إقامة الدعوى في محل إحداها" .

(٣) د. آدم وهيب النداوي : المرافعات المدنية ، ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ١٠٠ .

ثانياً – مدى تعلق قواعد الاختصاص المكاني (المحلي) بالنظام العام :

إذا كان هناك إتفاق على تعلق قواعد الاختصاص الولائي ، والنوعي ، والقيمي بالنظام العام فإنَّ قواعد الاختصاص المكاني هي على العكس من ذلك لا تتعلق بالنظام العام ؛ كونها مقررة لمصلحة الخصوم بالدرجة الأساس ، ويترتب على ذلك النتائج الآتية : (١)

١-يحق للخصوم الإتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص المكاني أوالتنازل عنها مقدماً بشكل صريح أو ضمني، ويكون إتفاقهم بهذا الصدد ملزماً لهم فلا يحق لهم التراجع عنه بعد ذلك ؛ ويتأتى ذلك من كونها قواعد مقررة لمصلحة الخصوم وحدهم وليست قواعد آمرة متعلقة بالنظام العام .

٢-لا يسمع دفع المدعي بعدم اختصاص المحكمة التي أقام دعواه أمامها مكانياً ؛ لأنَّ إقامة دعواه أمامها إبتداءً يدل على قبوله باختصاصها و تنازله عن الدفع بعدم الاختصاص المكاني مقدماً . و يترتب على ذلك أنَّ هذا الدفع لا يثبت لمن تدخل تدخلاً إختصامياً إلى جانب المدعي ؛ لأنَّه يعد في حكم المدعي فيعامل معاملته قانوناً . أما بالنسبة لمن تدخل تدخلاً إنضمامياً إلى جانب المدعى عليه فإنَّ حقه بهذا الدفع يكون تابعاً لحق المدعى عليه من ثبوته أو سقوطه . فإذا كان حق المدعى عليه في إبداء الدفع قد سقط فإنَّ حق المتدخل إنضمامياً في إبداءه يسقط تباعاً و العكس صحيح ؛ لأنَّه يعدُّ في حكم المدعى عليه فيعامل معاملته قانوناً .

٣-ليس للمحكمة أن تقضي بعدم اختصاصها مكانياً بنظر الدعوى من تلقاء نفسها بل إنَّ ذلك معلق على دفع أحد الخصوم بذلك فإن لم يُثَر هذا الدفع فيجب على المحكمة أن تستمر بنظر الدعوى وتصدر حكمها فيها أصولياً .

٤-إنَّ دفع الخصوم بعدم اختصاص المحكمة مكانياً بنظر الدعوى ليس مطلقاً ومُتاحاً للخصوم في أي مرحلة من مراحل الدعوى بل إنَّه كسائر الدفوع الشكلية مقيد بوجوب إثارته قبل الدخول في موضوع الدعوى وقبل إثارة أي دفع آخر وإلّا سقط الحق فيه (٢) . ومن ثَمَّ فإنَّ حضور المدعي للمرافعة دون إبداء دفوعه فيها لا يسقط حقه في إثارة هذا الدفع كما لو طلب إرجاء إبداء دفوعه إلى الجلسة القادمة ليتسنى له إعداد لائحة بدفوعه ، وكذلك الحال في حالة عدم حضور المدعى عليه للمرافعة رغم تبلغه بها ونظرها غيابياً بحقه أو حتى صدور حكم غيابي بحقه من المحكمة غير المختصة

---

(١) ينظر: – المستشار مصطفى مجدي هرجة : الموسوعة القضائية الحديثة في الدفوع والأحكام والدعاوى – الدفوع في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الفكر والقانون، المنصورة ، ٢٠٠٣، ص٢٤١ – ص٢٤٣ . ، – د. أحمد أبو الوفا : نظرية الدفوع في قانون المرافعات، ط١، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٥٤ ، ص٤١ – ص٤٦ .

(٢) المادة (٧٤) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

مكانياً إذ يحق له إثارته في عريضة الإعتراض على الحكم الغيابي ؛ لأنَّه لم يكن قد دخل في موضوع الدعوى أو أبدى أي دفع فيها يستدل منه على تنازله عن الدفع بعدم الاختصاص المكاني[١]. ومن تطبيقات القضاء العراقي بهذا الصدد قرار محكمة إستئناف بغداد – الرصافة الإتحادية بصفتها التمييزية والذي جاء فيه: "أن محكمة بداءة الكرادة وفي جلسة المرافعة المؤرخة ٢٠٠٨/١/١٦ عند نظرها للدعوى الاعتراضية المرقمة ١١٥٥/اعتراضية/٢٠٠٧ وبعد ملاحظة عريضة الدعوى قررت إبطال الحكم الغيابي الصادر عنها في الدعوى البدائية ١١٥٥/ب/٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٨ لكونها غير مختصة مكانياً ، وإحالة الاضبارة إلى محكمة بداءة بغداد الجديدة للنظر فيها حسب الاختصاص المكاني" [٢] .

٥-بما أنَّ قواعد الاختصاص المكاني مقررة لمصلحة الخصوم فقط وليس للمصلحة العامة فلا يحق لغيرهم كالإدعاء العام أو أي جهة أخرى إثارته . إلا أنَّ هناك من ذهب إلى أحقية الإدعاء العام في إثارة هذا الدفع في الحالات التي أوجب المُشَرِّع فيها تدخله إنضمامياً في الخصومة لحماية مصلحة معينة كحماية ناقصي الأهلية و المال العام[٣] . ونرى هذا الرأي لا يخلو من صواب فيما ذهب إليه لأنَّ تدخل الإدعاء العام هنا كان لحماية مصلحة أحد الخصوم التي يجد المُشَرِّع ضرورة لحمايتها .

المطلب الثاني

مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري الإتحادي

لمَّا كان الاختصاص المكاني للقضاء يقوم على توزيع العمل القضائي بين المحاكم وفقاً للتقسيمات الإدارية للدولة[٤] ، فإنَّ تحققه يتطلب وجود محاكم متعددة ، وموزعة في أنحاء البلاد من محافظات وأقضية ونواحي وهذا ما هو متحقق بالنسبة للقضاء العادي في العراق ، لكن هل هو متحقق بالنسبة للقضاء الإداري أيضاً ؟ للإجابة على ذلك لابُدَّ لنا من التمييز بين مرحلتين هامتين هما : المرحلة

---

(١) د. عبد الرحمن العلام : شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، ط ٢ ، ج١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٩٩ – ص ٥٠٠ .

(٢) قرار محكمة إستئناف بغداد _ الرصافة الإتحادية بصفتها التمييزية المرقم (٥٧/ م / ٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٢/٢٠ ، منشور على موقع (قاعدة التشريعات العراقية) ، الرابط http://www.iraqld.iq/VerdictsTextResults.aspx آخر زيارة للموقع في ٢٠١٧/١٢/٩ . وينظر في ذات المعنى قرار محكمة بداءة الأعظمية المرقم (١٠٥٦/ب/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٨/٩ في الدعوى الإعتراضية المرقمة (١٠٥٦/ب/٢٠١٠) ، قرار غير منشور .

(٣) د. محمد العشماوي ، د. عبد الوهاب العشماوي ، مصدر سابق ، ص٤٨٤ .

(٤) المادة (٤٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ .

السابقة لصدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة) ، والمرحلة اللاحقة لصدوره ، وذلك في فرعين مستقلين ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول / المرحلة السابقة لصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة

كان تنظيم القضاء الإداري الإتحادي في هذه المرحلة يستند إلى القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، وبالرجوع إلى أحكام هذا القانون نجد أنَّه قد أنشأ محكمة القضاء الإداري فباتت هذه الجهة إلى جانب مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) يمثلان دفتي القضاء الإداري في العراق[١] ، ومن ثَمَّ فإنَّ تاريخ نفاذ هذا القانون يُعدُّ بمثابة تاريخ ولادة القضاء الإداري العراقي [٢] .

وبإستقراء نصوص القانون المذكور لا نَجِدُ فيه ما يشير إلى وجود محاكم إدارية في مراكز المحافظات والأقضية والنواحي كما هو الحال بالنسبة للقضاء الجنائي كمحاكم الجنايات والجنح بل أنَّها تقتصر على محكمة واحدة للقضاء الإداري ومجلس واحد للإنضباط العام في العاصمة بغداد[٣] ، بل أنَّ كل ما تَضَمَّنَهُ القانون هو إمكانية تشكيل محاكم إدارية جديدة في مراكز المناطق الإستئنافية كلما إقتضت الحاجة وذلك ببيان يصدر عن وزير العدل بناءً على إقتراح تتقدم به هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة ، ويتم نشره في الجريدة الرسمية [٤]، إلَّا أنَّ هذا النص لم يُطبَق مطلقاً ولم تُشَكَّل أي محكمة جديدة لتبقى مقتصرةً على محكمة واحدة مقرها العاصمة بغداد ، مما يعكس عدم جدية السلطة التنفيذية ممثلةً بوزارة العدل في حينه بإنشاء محاكم جديدة للقضاء الإداري في المحافظات رغم الحاجة الملحة إليها لتخفيف العبء عن محكمة القضاء الإداري في العاصمة . ومن ثَمَّ فإنَّ عدم وجود محاكم إدارية متعددة وموزعة على إقليم الدولة وفقاً للتقسيمات الإدارية يترتب عليه عدم إمكانية تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي في هذه المرحلة ؛ لأنَّ المنازعة الإدارية أينما وقعت ، وأينما كان مقر الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري فإنَّ الجهة القضائية الوحيدة التي يمكن الطعن فيه أمامها هي

---

(١) د. نجيب خلف أحمد ، د. محمد علي جواد كاظم : القضاء الإداري ، ط٣ ، الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠١٣ ، ص٨٣ .

(٢) نَصَّت المادة (١٣) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩على أنَّه : ((ينفذ هذا القانون بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية)) ولمَّا كان هذا القانون قد نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٨٥) في ١٩٨٩/١٢/١١ فإنَّه يُعَدُّ نافذاً بتاريخ (١٩٩٠/١/١٠) .

(٣) المادة (١) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) ينظر: – د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٣٨ . ، –المادة (٧/ ثانياً/أ) من قانون مجلس شورى الدولة قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة٢٠١٣.

محكمة القضاء الإداري ، أو مجلس الإنضباط العام في العاصمة بغداد ؛ لعدم وجود أي محاكم إدارية في المحافظات[١] .

مما يعني عدم إستفادة المُشَرِّع العراقي من تجربة بعض التشريعات المقارنة كالمُشَرِّع المصري ، والذي أنشأ محاكم إدارية ، وتأديبية في العديد من المحافظات – على النحو الذي بيَّناه سابقاً – ، وذلك بهدف توزيع العمل القضائي على أكثر من محكمة والحيلولة دون تراكم الدعاوى أمام محكمة واحدة ممّا يتسبب بتأخير حسمها .

وقد يعتقد البعض أنَّ الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في العراق متحقق من خلال وجود المحاكم الإدارية ، وهيئة الإنضباط الخاصة بإقليم كوردستان– العراق والمُشَكَّلة بموجب قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ [٢] .

إلّا أنَّنا لا نرى ذلك ؛ لإختلاف الإرتباط الإداري لكل من القضائين المذكورين ، فالقضاء الإداري للإقليم يرتبط بمجلس شورى إقليم كوردستان _ العراق ، والمرتبط بدوره بوزارة العدل في الإقليم[٣] ، في حين يرتبط القضاء الإداري الإتحادي بمجلس الدولة المستقل حديثاً عن وزارة العدل الإتحادية بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ [٤] .

كما أنَّ إقليم كوردستان _ العراق يُعَدُّ وفقاً لدستور العراق الحالي لعام (٢٠٠٥) إقليماً إتحادياً له سلطاته المستقلة والخاصة به من تشريعية ، وتنفيذية ، وقضائية كما يفترض أنَّ له دستوره المستقل[٥] ، ممّا يعني بالتالي إستقلال القضاء الإداري لإقليم كردستان العراق عن القضاء الإداري الإتحادي دستورياً وإدارياً ، وكذلك إستقلال موظفي الإقليم عن موظفي الحكومة المركزية مما يحول بالتالي دون تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي رغم وجود جهتين للقضاء الإداري في العراق ، الأولى

---

(١) الفقرتين (أولاً) و (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة .

(٢) المادة (٤/ ثالثاً) ، والمادة (٢١/أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) المادة (٢) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ .

(٤) نُشِرَ هذا القانون في الوقائع العراقية العدد (٤٤٥٦) في ٢٠١٧/٨/٧ والذي نصَّت المادة الأولى منه على أنَّه: "ينشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري ، والإفتاء ، والصياغة ، ويُعَدُّ هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية يمثلها المجلس ويتم إختياره من قبل رئاسة المجلس على أن يكون من بين المستشارين فيه ويُعَيَّن وفقاً للقانون" . مما يعني فك إرتباط المجلس بالسلطة التنفيذية ممثلةً بوزارة العدل ومنحه إستقلالاً إدارياً ، كما حلَّت تسمية (مجلس الدولة) محل تسمية (مجلس شورى الدولة) إذ نصَّت المادة الثانية من ذات القانون على أنَّه : "...، وتحل تسمية (مجلس الدولة) محل تسمية (مجلس شورى الدولة) أينما وردت في التشريعات" .

(٥) المواد (١١٧ و ١٢٠ و ١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .

تابعة للحكومة الإتحادية والثانية خاصة بإقليم كوردستان _ العراق ؛ لأنَّ الاختصاص المكاني يتحدد وفقاً للتقسيمات الإدارية وليس الدستورية [١] ، كما أنَّه في حالة حصول تنازع بين قضائي الإقليم والحكومة الإتحادية فإنَّ الجهة التي تختص بحله هي المحكمة الإتحادية العليا وليس القضاء العادي للحكومة الإتحادية [٢] ، مما يؤكد الطبيعة الدستورية للعلاقة بين القضائين المذكورين .

ومن ثَمَّ فإنَّنا ننتهي إلى عدم تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري الإتحادي في هذه المرحلة للأسباب السابق ذكرها .

الفرع الثاني / المرحلة اللاحقة لصدور قانون التعديل الخامس لقانون لمجلس شورى الدولة

يُعدُّ صدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩) نقطة تحول هامة في تاريخ القضاء الإداري العراقي لما أحدثه من تغيير جذري في تنظيم مجلس شورى الدولة بزيادة عدد أعضائه[٣] ، وإستحداث هيئات جديدة حلَّت محل الهيئات القديمة في ممارسة اختصاصاتها إذ نصَّ على تشكيل محاكم متعددة للقضاء الإداري بعد أن كانت محكمة واحدة في العاصمة بغداد ، كما حلَّت محاكم قضاء الموظفين محل مجلس الإنضباط العام في ممارسة اختصاصاته بما فيها الاختصاصات الإنضباطية ، علاوةً على تشكيل المحكمة الإدارية العليا كمحكمة تمييز إدارية إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي أوكلَ إليها القانون ممارستها ، والتي كانت تمارسها الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً)[٤] .

---

(١) المادة (٤٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ .

(٢) المادة (٩٣ / ثامناً / أ) من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) .

(٣) إذ نَصَّت المادة (١/أولاً) من قانون مجلس شورى الدولة بعد تعديلها بموجب قانون التعديل الخامس على أنَّه: (أولاً: يؤسس مجلس يسمى (مجلس شورى الدولة) يتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد يتألف من رئيس ونائبين للرئيس احدهما لشؤون التشريع والرأي والفتوى والاخر لشؤون القضاء الاداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشاراً وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشاراً مساعدا ولا يزيد على نصف عدد المستشارين) .

(٤) إذ حدَّدَت المادة (٢/ رابعاً/ج) من قانون مجلس شورى الدولة ، والمُعَدَّلة بالمادة (٢) من قانون التعديل الخامس إختصاصات المحكمة الإدارية العليا بقولها : "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر فيما يأتي :

١- الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، ومحاكم قضاء الموظفين .

٢- التنازع الحاصل حول تعيين الإختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين" . ٣- "التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر" .

ومن ثَمَّ فإنَّ المحاكم الإدارية والإنضباطية وبعدَّ أن كانت تقتصر على محكمة واحدة لكل منها في العاصمة بغداد فإنَّها قد باتت – وبموجب قانون التعديل الخامس سالف الذكر – تتكون من محاكم متعددة للقضاء الإداري وقضاء الموظفين تتمثل بأربعة محاكم لكل منها تُشَكَّل برئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار ، وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية :[١]

أولاً – المنطقة الشمالية : وتشمل محافظات نينوى ، وكركوك ، وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل .

ثانياً – المنطقة الوسطى : وتشمل محافظات بغداد ، والأنبار ، وديالى ، وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد .

ثالثاً – منطقة الفرات الأوسط : وتشمل محافظات كربلاء ، والنجف ، وبابل ، والقادسية ويكون مركزها في مدينة الحلة .

رابعاً – المنطقة الجنوبية : وتشمل محافظات ذي قار ، والمثنى ، والبصرة ، وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة .

وعلى الرغم من صراحة النص أعلاه بوجوب تشكيل محاكم جديدة في أربع مناطق ، إلّا أنَّ هذا النص لم يُطَبَّق لحد الآن ومازالَ مُجَرَّد حبر على ورق ، إذ لم تُشَكَّل أي محكمة في أي منطقة من المناطق المذكورة رغم مرور أكثر من خمس سنوات على صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، مما يعني عدم تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي في هذه المرحلة أيضاً مالم تُشَكَّل تلك المحاكم، أو محكمة واحدة على الأقل ؛ لأنَّ تحقق الاختصاص المكاني يتطلب وجود أكثر من محكمة واحدة ، وتوزيعها على جغرافياً على إقليم الدولة ، لذا فإننا ندعو مجلس الدولة العراقي إلى تفعيل النص أعلاه من خلال الإسراع بتشكيل المحاكم التي نصَّ عليها لمرور فترة طويلة على نفاذ القانون ، لاسيما في ظل الإزدياد المطَّرِد لعدد الدعاوى الإدارية المقامة أمام المحاكم المذكورة في السنوات الأخيرة ، وخاصةً محكمة القضاء الإداري التي تَمَّ توسيع اختصاصها بإدخال بعض المنازعات الإدارية ضمنه كمنازعات التضمين بموجب قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥[٢] ، ومنازعات السجناء السياسيين بموجب القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤)

---

(١) المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس شورى الدولة والمعدلة بموجب المادة (٥) من قانون التعديل الخامس .

(٢) نُشِرَ هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية ، ع (٤٣٨٠) في ٢٠١٥/٩/١٤ .

لسنة ٢٠٠٦)[١] ، وغيرها مما يجعل استحداث محاكم جديدة في المحافظات ضرورة مُلِحة لتخفيف العبء عن كاهل هذه المحاكم وتمكينها من نظر الدعاوى وتدقيقها ، ويحقق بالتالي سرعة حسمها .

وأَيّاً كانَ الأمر فقد أحسنَ المُشَرِّع العراقي بنصه على إنشاء محاكم إدارية متعددة في محافظات متفرقة من القطر ؛ لأنَّه يُعَدُّ خطوة هامة في الإتجاه الصحيح ولم يبقَ سوى تطبيق هذا النص ، والذي نأمل أن يتم في القريب العاجل لما له من مزايا جمة تتمثل بتسهيل مهمة التقاضي على المتقاضين لقرب المحكمة من محال عملهم أو إقامتهم ، ولكون الدائرة التي يتبعها الموظف هي الأقدر على تزويد المحكمة بما تحتاجه من البيانات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى ، علاوةً على تسهيل مهمة الإثبات على المحكمة لقربها من مكان المنازعة ، ولإعتبارات أخرى تتعلق بتسهيل عمل القضاء الإداري وتحقيق السرعة في حسم الدعاوى[٢] . بل إنَّ ما يزيد موقف المُشَرِّع العراقي إيجابيةً بهذا الصدد هو عدم إقتصاره على المحاكم الإدارية المنصوص عليها في المادة أعلاه بل أنَّه قد ترك الباب مفتوحاً أمام إنشاء محاكم جديدة للقضاء الإداري ، وقضاء الموظفين في مراكز المحافظات كلما اقتضت الحاجة لذلك ، وذلك ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة[٣]، بناءً على إقتراح من هيأة الرئاسة بشرط نشره في الجريدة الرسمية وفقاً لما بينته الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) أعلاه [٤] .

كما أنَّنا ومن خلال زيارتنا لمجلس الدولة العراقي في بغداد قد إطَّلَعنا على الجهود المبذولة من قبل المجلس لتشكيل المحاكم التي نصَّ عليها قانون التعديل الخامس ، إذ بيَّنَ لنا السيد نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري من خلال المقابلة التي أجريناها مع سيادته أنَّ المجلس قد باتَ قريباً من تشكيل أولى هذه المحاكم ، والمتمثلة بمحكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين لمنطقة الفرات الأوسط

---

(١) نُشِرَ هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية ، ع (٤٢٩٤) في ٢٠١٣/١٠/٢١ .

(٢) للتفصيل ينظر : د. أحمد خليفة شرقاوي ، الدفع بعدم الإختصاص ، مصدر سابق ، ص٤٩٩ – ص٥٠١ .

(٣) إذ نَصَّت المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على أنَّه : تُحذف الإشارة إلى (وزير العدل) أينما وردت في النصوص التشريعية ذات العلاقة بعمل المجلس وتحل محلها (رئيس مجلس الدولة)" . وقد جاءَ هذا النص إنسجاماً مع الهدف المنشود من تشريعقانون مجلس الدولة ، والمتمثل بتحقيق إستقلال القضاء الإداري العراقي عن السلطة التنفيذية، إذ جاءَ في الأسباب الموجبة للقانون المذكور ما نصه :"... ولغرض إستقلال القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية، وجعل مجلس الدولة هيأة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية... هو من يفصل في القضايا المعروضة عليه بصورة حيادية ، ومستقلة أُسوةً بمجالس الدولة في الدول المتمدنة وبغية فك إرتباط مجلس شورى الدولة عن وزارة العدل، وإبدال تسميته إلى مجلس الدولة إنسجاماً مع الدستور. شُرِّعَ هذا القانون" .

(٤) إذ نَصَّت هذه الفقرة على أنَّه : "ثانياً– يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل، بناءً على إقتراح من هيأة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية" .

في مدينة الحلة كمرحلة أولى ، إذ قامَ المجلس برصد المبالغ المالية اللازمة لتشكيل هذه المحكمة وإكمال الإجراءات الإدارية لذلك ، والتنسيق مع الحكومة المحلية لمحافظة بابل لتحديد مقر هذه المحاكم في مدينة الحلة ، أمَّا المحاكم الأخرى في مدينتي الموصل ، والبصرة فسيتم تشكيلها كمرحلة ثانية بعد الإنتهاء من تشكيل المحاكم الخاصة بمنطقة الفرات الأوسط ، أمَّا عن أسباب تأخر تشكيل هذه المحاكم فقد أوضَحَ سيادته بأنَّ ذلك يرجع إلى وجود معوقات في توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لتشكيلها ، إذ ترجع صعوبة توفير الموارد المالية إلى الأزمة المالية التي عَصَفَت بالبلاد منذ سنة ٢٠١٤ على إثر إحتلال عصابات داعش الإرهابية لبعض محافظات العراق ، والتي أخذت بالإنفراج مؤخراً بعد تحرير البلاد من براثن هذه العصابات الإرهابية وتحسن الوضع الإقتصادي تدريجياً ، كما أنَّ إستقلال مجلس الدولة عن وزارة العدل وتخصيص ميزانية مستقلة له قد ساعدَ على تلافي هذه الإشكالية ومن ثَمَّ إمكانية توفير الموارد المالية اللازمة لتشكيل المحاكم الجديدة ، وأمَّا بالنسبة للموارد البشرية فإنَّ صعوبة توفيرها يرجع إلى قلة عدد المستشارين اللازم توفيرهم لتشكيل تلك المحاكم ؛ كون وظيفة المستشار تتطلب تحقق شروط معينة في شاغليها والذي يُعَدُّ من أصحاب الدرجات الخاصة مما يجعل إيجادهم أمر ليس بالسهل كما هو الحال بالنسبة للموظفين العاديين ، وأمَّا عن مدى كفاية المحاكم المُزمع تشكيلها في المناطق الأربعة التي نصَّ عليها القانون لإستيعاب العدد المتزايد للدعاوى الإدارية فقد أوضَحَ سيادته بأنَّها تُعَد كافية لإستيعابها على المدى القريب لكن لابُدَّ من تشكيل محاكم إضافية مستقبلاً ؛ لأنَّ عدد الدعاوى المقامة آخذاً بالإزدياد بشكل ملحوظ[١] ، ونحن نتفق معه بهذا الصدد ، لاسيما وأنَّ قانون مجلس شورى الدولة المعدَّل قد أتاحَ لرئيس مجلس الدولة تشكيل محاكم إضافية للقضاء الإداري ، وقضاء الموظفين في مراكز المحافظات كُلَّما إقتضت الحاجة على النحو الذي فصَّلناه آنفاً .

ومن ثَمَّ فإنَّه على الرغم من عدم تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي في هذه المرحلة ، إلا أنَّ تحققه باتَ قابَ قوسين أو أدنى نظراً للشوط الكبير الذي قطعه مجلس الدولة في تشكيل المحاكم الإدارية الجديدة في المناطق التي نص عليها القانون .

لكن التساؤل الذي يثور بهذا الصدد هو : ما هو المعيار المعتمد في تحديد المحكمة الإدارية المختصة مكانياً بنظر الدعوى في حال تشكيلها في المناطق التي نصَّ عليها القانون سواءً بالنسبة لمحاكم القضاء

---

(١) مقابلة مع المستشار (د. كريم خميس خصباك) ، نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري ، بغداد ، أُجريت بتاريخ ١٤/٨/ ٢٠١٨ .

الإداري ، أم لمحاكم قضاء الموظفين ؟ ، وفي حالة حصول تنازع في الاختصاص المكاني بين المحاكم المشكلة فما هي الجهة المختصة بحل هذا التنازع ؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول أنَّه لمَّا كانَ موضوع الدعوى الإدارية هو قرار إداري صادر من إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية فإنَّ المحكمة الإدارية المختصة بنظرها مكانياً يجب أن تتحدَّد تبعاً لمكان وجود تلك الوزارة أو الدائرة ، فلو كانَ القرار الإداري صادراً من إحدى الدوائر في محافظة صلاح الدين مثلاً ، فإنَّ المحكمة المختصة مكانياً بنظر دعواه – في حال تشكيلها – ستكون المحكمة الخاصة بالمنطقة الشمالية ، والتي يفترض تشكيلها في مدينة الموصل ، مع ملاحظة أنَّ عدم تمتع الدائرة مصدرة القرار بالشخصية المعنوية لا يحول دون إنعقاد الاختصاص المكاني للمحكمة التي تقع تلك الدائرة ضمن دائرة اختصاصها على أن تقام الدعوى على الوزارة أو الجهة الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، والتي تتبعها الدائرة مصدرة القرار ، ويتم تزويد الممثل القانوني للدائرة المعنية بالوكالة القانونية التي تخوله الترافع عن الجهة المدعى عليها ، مما يعني أنَّ العبرة في تحديد الاختصاص المكاني تكون بمكان وجود الدائرة مصدرة القرار لا الدائرة المدعى عليها ، وبذلك نكون قد حققنا الهدف المرجو من تطبيق قواعد الاختصاص المكاني ، دون الإخلال بشروط قبول الدعوى التي نصَّ عليها قانون المرافعات المدنية، ولاسيما شرطي الأهلية والخصومة .

أمَّا بالنسبة للجهة المختصة بفض حالات تنازع الاختصاص المكاني بين محاكم القضاء الإداري المزمع تشكيلها ، فإنَّنا بالرجوع إلى قانون مجلس شورى الدولة المعدل نجد أنَّه قد إقتصر على تحديد الجهة المختصة بالفصل في حالات تنازع الاختصاص النوعي ، وتناقض الأحكام بين محكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين ، والتي خوَّلها للمحكمة الإدارية العليا المشكلة بموجب قانون التعديل الخامس[١] ، إلّا أنَّه لم يحدد الجهة المختصة بالفصل في حالات التنازع المكاني بين المحاكم الإدارية في حال تشكيلها ، ولانرى مانعاً من إيكال هذه المهمة لذات الجهة المختصة بالفصل بتنازع الاختصاص النوعي ، وتنازع الأحكام ليكون اختصاصها شاملاً لكل حالات تنازع الاختصاص مكانياً كانَ أم نوعياً ، أم تنازعاً في الأحكام .

ومما تجدر الإشارة إليه أنَّ قواعد الاختصاص المكاني ليست من النظام العام ، ويترتب على ذلك أنَّه لا يجوز للمحكمة غير المختصة أن تدفع من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها مكانياً بنظر الدعوى الإدارية ،

(١) المادة (٢/رابعاً/ج/٢و٣) من قانون مجلس شورى الدولة، والمعدلة بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الخامس .

كما أنَّ دفع الخصم بعدم الاختصاص المكاني يجب إبداؤه قبل الدخول في موضوع الدعوى أي قبل إبداء أي دفع موضوعي فيها وإلا سقط الحق فيه وفقاً للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية [١] .

وأخيراً فإنَّنا نرى أنَّ إنشاء محاكم جديدة للقضاء الإداري في المحافظات يتطلب إبتداءً تهيئة الظروف المناسبة لذلك من الناحيتين المالية والبشرية ، فبالنسبة للناحية المالية نرى أنَّه يجب على وزارة المالية توفير التخصيصات المالية اللازمة ضمن ميزانية مجلس الدولة لتمويل عمل تلك المحاكم ليتسنى له إستكمال إجراءات إستحداثها ، أمَّا بالنسبة للناحية البشرية فإنَّ ذلك يتطلب توفير العدد الكافي من الموظفين والكوادر القضائية (القضاة والمستشارين ، والمستشارين المساعدين ، وأعضاء الإدعاء العام)[٢] للقيام بمهام المحاكم الإدارية في المحافظات ، وإذا كانَ توفير الموظفين العاديين – من غير الكوادر القضائية – يُعَدُّ أمراً سهلاً نوعاً ما ؛ كونه يتوقف على توفير الإعتماد المالي لتعيينهم أو نقل خدمات بعض الموظفين الفائضين على ملاك المحاكم والدوائر للعمل في المحاكم الإدارية المستحدثة ، فإنَّ توفير الكوادر القضائية من القضاة ، والمستشارين ، والمستشارين المساعدين ، وأعضاء الإدعاء العام ليس بهذه السهولة نظراً لخصوصية القضاء الإداري وما تتطلبه من تمتع هذه الكوادر بالخبرة الكافية للإضطلاع بمهامه ، لذا فإنَّنا نرى أنَّ توفير هذه الكوادر يتحقق – برأينا – من خلال الوسيلتين الآتيتين :

١. إستحداث معهد قضائي خاص بالقضاء الإداري ، أو قسم خاص به في المعهد القضائي لتخريج قضاة ، وأعضاء إدعاء عام متخصصين في مجال القضاء الإداري يمكنهم مراعاة ذاتيته في عملهم القضائي .
٢. الإستفادة من الخبرات الأكاديمية في الجامعات العراقية ، وحملة الشهادات العليا في الدوائر الحكومية من ذوي الاختصاصات ذات الصلة بعمل القضاء الإداري من خلال نقل خدماتهم إلى مجلس الدولة ، أو تنسيبهم للعمل فيه حسب الحاجة بعد التنسيق مع جامعاتهم ووزاراتهم بهذا الصدد .

---

(١) القاضي مدحت المحمود : شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية ، ط١ ، د.ن ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص١٢٣ .

(٢) إذ نصَّت المادة (١/ثالثاً) من قانون التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ على أنَّه :"يُعَدُّ كل من رئيس المجلس، ونائبيه ، والمستشار ، والمستشار المساعد قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري".

المطلب الثالث

مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في إقليم كوردستان _ العراق

مثَّلَ صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ مرحلة جديدة وهامة في الحياة القانونية في العراق لما جاءَ به من مبادئ جديدة ، ولاسيما فيما يتعلق بشكل الدولة ، وتحويلها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة ذات نظام إتحادي[١] من خلال إقراره لإقليم كوردستان _ العراق كإقليم إتحادي له سلطاته الخاصة به من تشريعية ، وتنفيذية ، وقضائية[٢] . مما هيأ الظروف القانونية المناسبة لإنشاء قضاء إداري خاص به فكانَ له ذلك بصدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، والذي أنشأَ أول قضاء إداري في الإقليم .

وتُمارس وظيفة القضاء الإداري في الإقليم ثلاث هيئات هي : المحكمة الإدارية ، وهيئة إنضباط موظفي الإقليم كمحكمة أول درجة (محكمة موضوع) ، والهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم كمحكمة آخر درجة (محكمة قانون) ، وبالنظر لتعلق الاختصاص المكاني بمحكمة الموضوع فإنَّنا سنقتصر على الهيئتين الأولى ، والثانية فقط لبحث مدى تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق، وكما يأتي :

أولاً – هيئة إنضباط موظفي الإقليم :

تُشَكَل هيئة إنضباط موظفي الإقليم برئاسة نائب رئيس مجلس شورى الإقليم ، وعضوية إثنين من المستشارين يتم تسميتهما من قبل هيئة الرئاسة ، وفي حالة غياب نائب الرئيس فإنَّها تُعقد برئاسة المستشار الأقدم من أعضائها[٣] ، وتقابل هذه الهيئة في القضاء الإداري الإتحادي محكمة قضاء الموظفين (مجلس الإنضباط العام سابقاً) ، إذ تختص هذه الهيأة – على غرار محكمة قضاء الموظفين – بممارسة فئتين من الاختصاصات ، وهي :

١. اختصاصها المتعلق بشؤون الخدمة المدنية :

إذ تختص هيئة إنضباط موظفي الإقليم بنظر دعوى موظفي الإقليم المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية الناشئة عن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والأنظمة والتعليمات الملحقة به ، وأي

---

(١) المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١١٧/ أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) ده شتي صديق محمد : القضاء الإداري وتنازع إختصاصاته مع القضاء العادي _ دراسة تحليلية مقارنة ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٦، ص ٦٦ – ص ٦٧ .

قانون يحل محله . كالدعاوى المتعلقة بالمطالبة بالرواتب ، والترفيع ، والإجازات بأنواعها ، وإحتساب الشهادة ، وإضافة الخدمة ، والإستغناء عن خدمات الموظف في فترة التجربة ، ومكافأة نهاية الخدمة[١] .

٢. اختصاصها المتعلق بإنضباط موظفي الإقليم :

أمَّا الاختصاص الثاني لهيأة إنضباط موظفي الإقليم فإنَّه يتمثل بالنظر في طعون الموظفين بالعقوبات الإنضباطية التي توقعها الإدارة عليهم إستناداً للصلاحية المخولة لها بموجب قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، أو أي قانون يحل محله مستقبلاً [٢] .

وتُطبق هيأة إنضباط موظفي الإقليم أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل أثناء نظرها للدعوى الإنضباطية[٣] ، وتكون قراراتها الصادرة بهذا الشأن باتة وغير قابلة للطعن[٤]، وهو إتجاه منتقد – برأينا – ؛ لإخلاله بضمانة هامة وأساسية من ضمانات التقاضي للموظف وهي حقه في التقاضي على درجتين ، بحرمانه من الدرجة الثانية من درجات في التقاضي، لذا فإنَّنا ندعو المُشَرِّع الكوردستاني إلى تلافي هذا النقص من خلال إتاحة الطعن بأحكام هيأة إنضباط موظفي الإقليم المتعلقة بالجانب الإنضباطي أمام الهيأة العامة لمجلس شورى الإقليم كما هو الحال بالنسبة لأحكامها المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية .

وبالنظر لإقتصار هذه الهيأة على هيأة واحدة في مقر مجلس شورى الإقليم بوزارة العدل في أربيل ، وعدم نص القانون على تشكيل هيئات أخرى في محافظات الإقليم أو إمكانية تشكيلها مستقبلاً ، فإنَّنا ننتهي إلى عدم إمكانية تحقق الاختصاص المكاني بالنسبة لهذه الهيأة من هيئات القضاء الإداري للإقليم مالم تُشَكَل هيئات أُخرى في محافظات الإقليم ليكون بالإمكان توزيع الاختصاص بينها على أساس مكاني وفقاً للتقسيمات الإدارية للإقليم .

ثانياً – المحاكم الإدارية :

لم تكن هذه المحاكم مشكلة عند صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، بل إنَّها شُكِّلَت بعد صدوره بسنة واحدة أي في سنة ٢٠٠٩ ، وذلكَ بقرار من وزير العدل تنفيذاً للمادة (١٢) منه ، وتنعقد هذه المحاكم برئاسة قاضٍ من الصنف الأول ، وعضوية قاضيين من

---

(١) د. مازن ليلو راضي : مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق (تنظيمه وإختصاصاته) ، مجلة جامعة السليمانية ، ع(٢٦) ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٥ .

(٢) المادة (٢١/أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق .

(٣) المادة (٢١/ ثالثاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق .

(٤) المادة (٢١/ ثانياً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق .

الصنف الثاني، أو الثالث، أو عضوية قاضٍ ومستشار ، كما أجازَ القانون لوزير العدل إنتداب قضاة من رئاسة مجلس القضاء في الإقليم للعمل في المحكمة الإدارية ، وتطبق المحاكم أَثناء نظرها للدعوى الإدارية قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المُعدَّل ؛ لعدم وجود قانون خاص ينظم إجراءات الدعوى الإدارية في الإقليم ، ولا تنعقد المرافعة، إلا بحضور عضو الإدعاء العام[١] ، وتكون قراراتها قابلة للتمييز أمام الهيأة العامة لمجلس شورى الإقليم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اليوم التالي للتبلغ بالقرار الإداري أو إعتباره مبلغاً[٢] .

وتنفيذاً لنص المادة (١/١٢) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق ، والتي خوَّلت وزير العدل في الإقليم صلاحية تشكيل المحاكم الإدارية في مراكز المحافظات وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة فقد أصدر الوزير المذكور بياناً يقضي بتشكيل محاكم إدارية في مراكز محافظات أربيل ، والسليمانية ، ودهوك[٣] ، إلّا أنَّه لم ينفذ إلا في محافظتي أربيل ، والسليمانية إذ شُكِّلَت محكمة إدارية في كل منهما في حين لم تُشَكل المحكمة الإدارية في محافظة دهوك لحد الآن وفقاً لما بينه لنا السيد نائب رئيس مجلس شورى الإقليم ، ورئيس المجلس وكالةً في المقابلة التي أجريناها مع سيادته[٤] ، أمَّا محافظة حلبجة المستحدثة حديثاً فلم يشملها بيان تشكيل المحاكم الإدارية ؛ لصدوره قبل إستحداثها ، لذا فإنَّنا نُوصي بتشكيل محكمة إدارية في كل من محافظتي دهوك ، وحلبجة ؛ لتسهيل مهمة الطعن على سكنة هاتين المحافظتين من خلال تقريب جهات الطعن الإداري إليهم ، وهو ما ينطبق من باب أولى على هيئة انضباط موظفي الإقليم والتي تقتصر على محكمة واحدة في أربيل فقط .

ومن ثَمَّ فإنَّ وجود أكثر من محكمة إدارية في الإقليم يكفل تحقق الاختصاص المكاني لقضائه الإداري ، على عكس القضاء الإداري الإتحادي الذي ما تزال المحاكم الإدارية فيه مقتصرةً على محاكم العاصمة لذا فإنَّنا ندعو مجلس الدولة إلى السير على خُطا مجلس شورى الإقليم من خلال الإسراع بتشكيل

---

(١) ينظر : – ده شتي صديق محمد ، مصدر سابق ، ص ٦٧ . ، – المادة (١٢) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) المادة (١٨) من ذات القانون .

(٣) بيان وزارة العدل في إقليم كوردستان _ العراق المرقم (٧) لسنة ٢٠٠٩ ، منشور في جريدة وقائع إقليم كوردستان _ العراق ، ع (١٠٥) في ٢٠٠٩/٨/٣١ .

(٤) مقابلة مع القاضي (د. سردار ياسين حمد أمين) نائب رئيس مجلس شورى الإقليم ، ورئيس المجلس وكالةً ، أربيل ، أُجريت بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨ .

المحاكم الإدارية في المناطق التي نصَّ عليها قانون التعديل الخامس ليكون بالإمكان تطبيق قواعد الاختصاص المكاني فيه .

أمَّا عن معيار تحديد المحكمة الإدارية المختصة مكانياً بنظر الدعوى فإنَّه يتحدد بمكان وجود الجهة الإدارية مصدرة القرار ، وفقاً للتقسيمات الإدارية لمحافظات الإقليم على النحو الذي بيَّناه سابقاً ، فلو كان القرار الإداري المطعون فيه أو المطلوب التعويض عنه صادراً عن إحدى الدوائر الحكومية في محافظة السليمانية ، فإنَّ المحكمة المختصة بنظرها ستكون المحكمة الإدارية في محافظة السليمانية ، وهكذا .

إلّا أنَّ التساؤل الذي يُثار حالياً هو : ماهي الجهة المختصة بالفصل في حالات التنازع المكاني في حال حصوله بين محكمتي أربيل ، والسليمانية ؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول أنَّ قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق لم يُحَدِّد الجهة المختصة بفض حالات التنازع المكاني، مما يُعَدُّ نقصاً تشريعياً مؤثراً يتطلب تدخلاً تشريعياً لتلافيه ، وذلك بإضافة نص يخول الهيأة العامة لمجلس شورى الإقليم فض كافة حالات التنازع الحاصلة بين محاكم القضاء الإداري في الإقليم نوعياً كانَ أم مكانياً ، إنسجاماً مع دورها كأعلى هيئة في المجلس ، والمسؤولة عن توحيد المبادئ والأحكام القضائية فيه .

وعلى الرغم من تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في إقليم كوردستان _ العراق ، إلّا أنَّنا نرى أنَّ تحققه على النحو المتقدم قد جاءَ منقوصاً ؛ لإقتصاره على المحاكم الإدارية دون هيأة إنضباط موظفي الإقليم ، والتي لم ينص القانون على إمكانية تشكيل محاكم متعددة منها على غرار المحاكم الإدارية ، لذا فإنَّنا نوصي المُشَرِّع الكوردستاني بإيراد نص مماثل بالنسبة لهيأة إنضباط موظفي الإقليم ليكون بالإمكان تشكيل هيئات إنضباط أخرى في مراكز محافظات الإقليم مما يكفل بالتالي تحقق الاختصاص المكاني بالنسبة لها أيضاً ؛ نظراً لأهمية وخطورة الاختصاصات المخولة لها ، كما ندعوه إلى تغيير تسميتها إلى (محاكم شؤون موظفي الإقليم) ؛ كونها أكثر ملائمةً وشمولاً للوظيفة التي تضطلع بها من التسمية الحالية .

فَيُلاحَظ مما تقدم تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في إقليم كوردستان _ العراق ، دون القضاء الإداري الإتحادي على الرغم من نص قانون التعديل الخامس على وجوب تشكيل محاكم إدارية جديدة في مناطق الموصل ، والحلة ، والبصرة ، ومن ثَمَّ فإنَّ عدم تحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري الإتحادي ، لا يُعزى إلى وجود نقص أو قصور في التشريع الإتحادي بل أنَّ سببه هو عدم تطبيق النص التشريعي رغم مرور فترة طويلة على صدوره ، في حين أنَّ القائمين على تطبيق قانون

مجلس الشورى لإقليم كوردستان _ العراق قد سارعوا إلى تشكيل محكمة إدارية في محافظة السليمانية على الرغم من أنَّ تشكيلها كانَ أمراً جوازياً ، مما يعكس حرص وزارة العدل في الإقليم على دعم القضاء الإداري الكوردستاني ، وتسهيل مهمة الأفراد في اللجوء إليه كحامي لحقوقهم ضد تعسف الإدارة وهو موقف محمود لحكومة الإقليم .

ومن ثَمَّ فإنَّه على الرغم من تفوق المُشَرِّع الإتحادي على المُشَرِّع الكوردستاني من حيث تنظيمه للقضاء الإداري ، وإمكانية تشكيل محاكم إدارية جديدة ، إلا أنَّ الفجوة الكبيرة بين النص الإتحادي وتطبيقه جعلت الكفة تميل لصالح القضاء الإداري للإقليم فيما يتعلق بإمكانية تحقق الاختصاص المكاني فيه ، لذا فإنَّنا ندعو مجلس الدولة العراقي إلى الإسراع بتشكيل المحاكم الإدارية في المناطق التي نصَّ عليها قانون التعديل الخامس ليتسنى له اللحاق بركب القضاء الإداري في الإقليم من حيث تحقق الاختصاص المكاني فيه .

فيتبين لنا مما تقدم أنَّ الاختصاص المكاني للقضاء الإداري في العراق قد تحقق على مستوى القضاء الإداري في الإقليم فقط ، مما يعني تحققه على نطاق ضيق مقارنةً بالتشريعات المقارنة كفرنسا ، ومصر واللذان شَكَّلا العديد من المحاكم الإدارية في أنحاء متفرقة من البلاد على النحو الذي مرَّ بنا مُسبقاً مما كَفَلَ تحقق الاختصاص المكاني لقضائهما الإداري على نطاق واسع ، وبما ينسجم والغاية من تقرير قواعد الاختصاص المكاني ، في حين أنَّ تحققه بالنسبة للقضاء الإداري العراقي كانَ مقتصراً على القضاء الإداري في الإقليم ، دون القضاء الإداري الإتحادي لعدم تشكيل المحاكم الإدارية فيه لحد الآن ، والتي نأمل تشكيلها قريباً .

الخاتمـــة :

توصلنا في ختام بحثنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً _ النتائج :

١- لمَّا كانَ تحقق الإختصاص المكاني يقتضي وجود محاكم متعددة موزعة على إقليم الدولة ، فإنَّ قصر المحاكم الإدارية على منطقة واحدة ، وعدم توزيعها مكانياً على إقليم الدولة يحول دون تحقق الإختصاص المكاني للقضاء الإداري فيها ، وهو ما ينطبق على القضاء الإداري الإتحادي في العراق ؛ لعدم تشكيل أي من المحاكم الإدارية التي نصَّ عليها القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩) في المناطق المحددة لها لحد الآن .

٢- على الرغم من عدم تشكيل المحاكم الإدارية لإقليم كوردستان _ العراق في كافة محافظاته ، إلا أنَّ وجود محكمتين إداريتين في محافظتي أربيل والسليمانية كانَ كافياً لتحقق الإختصاص المكاني لقضائه الإداري من خلال توزيعه بين المحكتين المذكورتين ، على عكس القضاء الإداري الإتحادي الذي إقتصرت محاكمه الإدارية على العاصمة بغداد دون غيرها من المحافظات .

٣- يقتصر تحقق الإختصاص المكاني للقضاء الإداري في إقليم كوردستان _ العراق على المحاكم الإدارية دون (هيئة إنضباط موظفي الإقليم) ؛ لإقتصارها على هيئة واحدة في محافظة أربيل ، وعدم نص القانون على إمكانية تشكيل هيئات إنضباط أخرى في محافظات الإقليم مُستقبلاً .

٤- لم يكن إنشاء القضاء الإداري لإقليم كوردستان _ العراق إلى جانب القضاء الإداري الإتحادي كافياً لتحقق الاختصاص المكاني للقضاء الإداري العراقي ؛ لأنَّ الاختصاص المكاني يتحدد وفقاً للتقسيمات الإدارية للدولة ، في حين أنَّ العلاقة بين القضائين المذكورين هي علاقة ذات طبيعة دستورية بالنظر لما تتمتع به هيئات الإقليم من إستقلال دستوري وفقاً للدستور العراقي النافذ ، كما يترتب على ذلك عدم تصور حصول تنازع في الاختصاص المكاني بين القضائين المذكورين .

٥- على الرغم من أهمية تعدد المحاكم الإدارية وتوزيعها مكانياً في تحقق الإختصاص المكاني للقضاء الإداري وما يترتب على ذلك من نتائج مهمة ، إلا أنَّهُ يُبرز إشكالية تنازع الإختصاص المكاني بينَ هذه المحاكم وضرورة إيجاد آلية مناسبة لحله .

٦- على الرغم من نص القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩) على تشكيل محاكم إدارية في مناطق متعددة ، إلّا أنَّهُ لم يُحَدد السلطة المختصة بالفصل في حالات تنازع الإختصاص المكاني – والتي قد تستجد بمجرد تشكيل المحاكم الجديدة وممارستها لإختصاصها – ، واقتصَرَ على تحديد السلطة المختصة بالفصل في حالات التنازع النوعي وتعارض الأحكام والمتمثلة بالمحكمة الإدارية العليا ، مما يُعَدُّ نقصاً تشريعياً مؤثراً . في حين كانَ موقف المشرع الكوردستاني أكثر قصوراً بهذا الصدد ؛ لعدم تحديده للسلطة المختصة بالفصل في أي نوع من أنواع تنازع الإختصاص أو تعارض الأحكام .

٧- على الرغم من تفوق المشرع الإتحادي على المشرع الكوردستاني من حيث تنظيمه للقضاء الإداري ، وإمكانية تشكيل محاكم إدارية جديدة ، إلّا أنَّ الفجوة الكبيرة بين النص الإتحادي وتطبيقه جعلت الكفة تميل لصالح القضاء الإداري في الإقليم فيما يتعلق بإمكانية تحقق الإختصاص المكاني فيه .

ثانياً _ التوصيات :

١- نَدعو مجلس الدولة العراقي إلى الإسراع بتشكيل محاكم القضاء الإداري ، وقضاء الموظفين المستحدثة بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ في المناطق التي نَصَّ عليها ؛ لمرور مدة طويلة على نفاذ القانون المذكور، وتخفيف عبء الدعاوى المقامة أمام المحكمة الواحدة ، وبالتالي سرعة حسمها . كما نُوصيه بتوسيع هذه المحاكم مستقبلاً من خلال تشكيلها بواقع محكمة في كل محافظة أُسوةً بالقضاء العادي ، وعدم قَصرِها على أربع مناطق فقط ، لما لذلك من أثر مباشر في توسيع إختصاص القضاء الإداري مكانياً علاوةً على تسهيل مهمة التقاضي بين الخصوم بتقريب مكان التقاضي إليهم .

٢- بالنظر لأهمية وخطورة الاختصاصات المُخَوَّلة لهيأَة انضباط موظفي الإقليم فإنَّنا نُوصي المُشَرِّع الكوردستاني بالنص على جواز تشكيل هيئات أُخرى لها في مراكز محافظاته أُسوةً بالمحاكم الإدارية ؛ لضمان تحقق الاختصاص المكاني لها وعدم قصره على المحاكم الإدارية فقط ، كما ندعوه إلى تغيير تسميتها إلى (محاكم شؤون موظفي الإقليم) ؛ كونها أكثر ملائمةً وشمولاً للوظيفة التي تضطلع بها من التسمية الحالية .

٣- نَدعو المُشَرِّع الكوردستاني إلى إلغاء تحصين أحكام هيأة إنضباط موظفي الإقليم المتعلقة بالجانب الإنضباطي من الطعن بإتاحة الطعن بها أمام الهيأة العامة لمجلس شورى الإقليم أُسوةً بأَحكامها المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية .

٤- نُوصي المُشَرِّع العراقي (الإتحادي والكوردستاني) بضرورة تحديد الجهة المختصة بالفصل في حالات تنازع الاختصاص المكاني ، ونَرتَئي منح هذا الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا بالنسبة للقضاء الإداري الإتحادي لتكون الجهة المختصة بنظر كل حالات تنازع الاختصاص نوعياً كانَ أم مكانياً أم تناقضاً في الأحكام ، أمَّا بالنسبة للقضاء الإداري الكوردستاني فنرى منح هذا الإختصاص للهيأة العامة لمجلس شورى الإقليم بِعَدِّها أعلى هيئة في المجلس ، والمسؤولة عن توحيد الأحكام والمبادئ القانونية فيه مما يجعلها الهيأة الأَقدر على الإضطلاع بهذه المهمة .

٥- تَخصيص الموارد المالية اللازمة ضمن ميزانية مجلس الدولة لتمكينه من الإضطلاع بالمهام الكبيرة الملقاة على عاتقه ، لاسيما تلك المتعلقة بتشكيل المحاكم الإدارية المستحدثة بموجب قانون التعديل الخامس سالف الذكر وما يتطلبه تشكيلها من موارد مالية وبشرية كبيرة .

٦- تَوسيع الإستعانة بالخبرات الأكاديمية في الجامعات ، وحملة الشهادات العليا في الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى لسد حاجة مجلس الدولة من الخبرات الأكاديمية والعلمية اللازمة لقيامه بمهامه في المجالين القضائي والإستشاري على أتم وجه .

٧- نُوصي المشرع العراقي بضرورة إستحداث معهد قضائي خاص بالقضاء الإداري أو قسم خاص به في المعهد القضائي الحالي لرفد المحاكم الإدارية بالقضاة وأعضاء الإدعاء العام المتخصصين بالقضاء الإداري ، علاوةً على إسهامه في تحقيق إستقلال القضاء الإداري .

٨- نُوصي المشرع العراقي بضرورة تحديد سقف زمني للفصل في الدعاوى الإدارية ؛ لضمان سرعة حسمها ، والحيلولة دون تباطؤ المحاكم الإدارية في ذلك .

قائمة المراجع والمصادر

ما فوق المراجع والمصادر

- القرآن الكريم

أولاً – كتب للغة والمعاجم :

١. إبراهيم مصطفى ،أحمد الزيات ، حامد عبد القادر ، محمد النجار: المعجم الوسيط، دار الدعوة ، د.م، د.ت .

٢. أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي : الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية ، تحقيق : أحمد عبد الغفور عطار ، ج٣ ، ط٤ ، دار العلم للملايين ، بيروت .

٣. زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي : مختار الصحاح ، تحقيق : يوسف الشيخ محمد ، ط٥ ، المكتبة العصرية الدار النموذجية ، بيروت – صيدا ، ١٩٩٩ .

٤. مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادى : القاموس المحيط ، تحقيق : مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة ، ج١ ، ط ٨ ، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٥ .

٥. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي : لسان العرب ، ج٣ ، ط ٨ ، دار صادر ، بيروت ، د.ت .

ثانياً – الكتب القانونية :

١. د. أحمد أبو الوفا : نظرية الدفوع في قانون المرافعات، ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤ .

٢. د. أحمد خليفة شرقاوي : الدفع بعدم الإختصاص _ دراسة تأصيلية مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ .

٣. د. آدم وهيب النداوي: المرافعات المدنية ، ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١ .

٤. المحامي : جمعة سعدون الربيعي : المرشد إلى إقامة الدعاوى المدنية _ دراسة عملية معززة بقرارات محكمة التمييز ، ط٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٦ .

٥. د. عبد الرحمن العلام : شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، ط ٢ ، ج١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

٦. د. محمد العشماوي ، د.عبد الوهاب العشماوي العشماوي : قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن ، مكتبة الآداب ، القاهرة ، ١٩٥٨ .

٧. القاضي مدحت المحمود : شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية ، ط١ ، د.ن ، بغداد ، ٢٠٠٥ .

٨. المستشار مصطفى مجدي هرجة : الموسوعة القضائية الحديثة في الدفوع والأحكام والدعاوى – الدفوع في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الفكر والقانون، المنصورة ، ٢٠٠٣ .

٩. د. نجيب خلف أحمد ، د. محمد علي جواد كاظم : القضاء الإداري ، ط٣ الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠١٣ .

١٠. د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .

ثالثاً – الرسائل والأطاريح الجامعية :

١. ده شتي صديق محمد : القضاء الإداري وتنازع إختصاصاته مع القضاء العادي _ دراسة تحليلية مقارنة ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٦ .

رابعاً – البحوث القانونية :

١. د. مازن ليلو راضي : مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق (تنظيمه وإختصاصاته) ، مجلة جامعة السليمانية ، ع(٢٦) ، ٢٠٠٩ .

خامساً – الدساتير والتشريعات :

١. **الدساتير :**

أ. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢. **القوانين :**

أ. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

ب. قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ت. قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ث. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

ج. قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ .

ح. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

خ. قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ .

٣. **أوامر ومذكرات سلطة الإئتلاف المؤقتة (المنحلة) :**

أ. أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣ ، ومذكرته الإيضاحية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ .

٤. **البيانات :**

أ. بيان وزارة العدل في إقليم كوردستان _ العراق المرقم (٧) لسنة ٢٠٠٩ .

سادساً – القرارات القضائية :

١. قرار محكمة إستئناف بغداد _ الرصافة الإتحادية بصفتها التمييزية المرقم (٥٧/ م / ٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٢/٢٠ ، منشور على موقع (قاعدة التشريعات العراقية) ، الرابط http://www.iraqld.iq/VerdictsTextResults.aspx ، آخر زيارة للموقع في ٢٠١٧/١٢/٩ .

٢. قرار محكمة بداءة الأعظمية المرقم (١٠٥٦/ إعترضية /٢٠١٠) في ٢٠١٠/٨/٩ ، قرار غير منشور .

سابعاً – المقابلات الشخصية :

١. مُقابلة مع المستشار (د. كريم خميس خصباك) ، نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري ، بغداد ، أُجريت بتاريخ ٢٠١٨/٨/١٤ .

٢. مُقابلة مع القاضي (د. سردار ياسين حمد أمين) نائب رئيس مجلس شورى الإقليم ، ورئيس المجلس وكالةً ، أربيل ، أُجريت بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨ .

ثامناً – الوقائع العراقية ، ووقائع إقليم كوردستان _ العراق :

١. جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٨٥) في ١٩٨٩/١٢/١١ .
٢. جريدة وقائع إقليم كوردستان _ العراق ، ع (١٠٥) في ٢٠٠٩/٨/٣١ .
٣. جريدة الوقائع العراقية ، ع (٤٢٩٤) في ٢٠١٣/١٠/٢١ .
٤. جريدة الوقائع العراقية ، ع (٤٣٨٠) في ٢٠١٥/٩/١٤ .
٥. الوقائع العراقية العدد (٤٤٥٦) في ٢٠١٧/٨/٧ .

List of references and sources

Above references and sources

- The Holy Quran

First - Books for language and dictionaries:

1. Ibrahim Mustafa, Ahmed Al-Zayat, Hamed Abdel-Qader, Muhammad Al-Najjar: The Mediator Lexicon, Dar Al-Da`wah, d.D., d.T.
2. Abu Nasr Ismail bin Hammad Al-Gawhari Al-Farabi: Al-Sahih Taj Al-Lughah and "Sahih Al-Arabiya", investigative: Ahmed Abdel Ghafour Attar, Volume 3, 4th Edition, Dar Al-Ilm for Millions, Beirut.
3. Zain al-Din Abu Abdullah Muhammad ibn Abi Bakr ibn Abd al-Qadir al-Hanafi al-Razi: Mukhtar al-Sahah, investigative by: Youssef Sheikh Muhammad, 5th edition, Al-Asriya Library, Al-Dar Al-Tamazilah, Beirut - Saida, 1999.
4. Majd Al-Din Abu Taher Muhammad bin Yaqoub Al-Fayrouzabadi: Al-Muhit Dictionary, investigation: Heritage Investigation Office at Al-Resala Foundation, Volume 1, 8th Edition, Al-Resala Foundation for Printing, Publishing and Distribution, Beirut, 2005.
5. Muhammad bin Makram bin Ali Abu al-Fadl Jamal al-Din Ibn Manzur al-Ansari al-Ruwai'i al-Afriqi: Lisan al-Arab, Volume 3, Edition 8, Dar Sader, Beirut, d.

Second - legal books:

1. Dr. Ahmed Abu Al-Wafa: The Theory of Defenses in the Law of Pleadings, 1st Edition, Dar Al-Maaref, Alexandria, 1954.
2. Dr. Ahmed Khalifa Sharqawi: The plea for lack of specialization _ an original comparative study between Islamic jurisprudence and the Civil and Commercial Procedures Law, House of Legal Books, Egypt, 2011.
3. Dr. Adam Wahib Al-Nadawi: Civil Procedures, 3rd Edition, Legal Library, Baghdad, 2011.

4. Lawyer: Juma'a Saadoun Al-Rubaie: The guide to filing civil lawsuits - a practical study reinforced by the decisions of the Court of Cassation, 2nd floor, Legal Library, Baghdad, 2006.
5. Dr. Abdul Rahman Al-Alam: Explanation of the Civil Procedures Law No. (83) for the year 1969, Edition 2, Part 1, Legal Library, Baghdad, 2009.
6. Dr. Muhammad Al-Ashmawi, Dr. Abdul-Wahhab Al-Ashmawi Al-Ashmawi: Rules of Pleadings in Egyptian and Comparative Legislation, Al-Adab Library, Cairo, 1958.
7. Judge Medhat Al-Mahmoud: Explanation of Civil Procedure Law No. (83) for the year 1969 and its practical applications, 1st edition, d.n., Baghdad, 2005.
8. Counsellor Mustafa Magdy Harga: The Modern Judicial Encyclopedia of Pleasures, Judgments, and Litigations - Defenses in the Civil and Commercial Procedures Law, Dar Al Fikr and Law, Mansoura, 2003.
9. Dr. Najib Khalaf Ahmed, d. Muhammad Ali Jawad Kazem: Administrative Judiciary, 3rd Edition, Al-Mustansiriya University, College of Law, 2013.
10. Dr. Wissam Sabbar Al-Ani: Administrative Judiciary, 1st Edition, Al-Sanhoury Library, Baghdad, 2013.

Third - Theses and theses:

1. This is Sheti Seddik Muhammad: The Administrative Judiciary and the Conflict of Its Jurisdictions with the Ordinary Judiciary - A Comparative Analytical Study, 1st Edition, The National Center for Legal Publications, Cairo, 2016.

Fourth - Legal Research:

1. Dr. Mazen Lilo Radi: The Shura Council of the Kurdistan Region - Iraq (its organization and specializations), Sulaymaniyah University Journal, No. (26), 2009.

Fifth: Constitutions and Legislations:

1. Constitutions:

a. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.

2. Laws:

a. Civil Procedures Law No. (83) of 1969, as amended.
B. State Consultative Council Law No. (65) of 1979, as amended.
T. Judicial Organization Law No. (160) for the year 1979 as amended.
d. Law No. 14 of 1991, as amended, for the discipline of state and public sector employees.
c. Law of the Shura Council of the Kurdistan Region - Iraq No. (14) of 2008.
h. Law of governorates not organized in a region No. (21) of 2008 as amended.

x. State Council Law No. (71) of 2017.

3. CPA Orders and Memoranda (dissolved):

a. CPA Order No. (35) of 2003, and its explanatory memorandum No. (12) of 2004.

4. Data:

a. Statement of the Ministry of Justice in the Kurdistan Region - Iraq No. (7) for the year 2009.

Sixth - Judicial decisions:

1. The decision of the Baghdad Court of Appeal _ Rusafa Federal in its discriminatory capacity No. (57/m/2008) on 20/2/2008, published on the (Iraqi Legislation Base) website, link http://www.iraqld.iq/VerdictsTextResults.aspx, The last visit to the site on 9/12/2017.
2. Adhamiya Court of First Instance Decision No. (1056 / objection / 2010) on 9/8/2010, unpublished decision.

Seventh - personal interviews:

1. An interview with Counsellor (Dr. Karim Khamis Khasbak), Vice President of the State Council for Administrative Judiciary Affairs, Baghdad, conducted on August 14, 2018.
2. An interview with Judge (Dr. Sardar Yassin Hamad Amin), Deputy Chairman of the Region's Shura Council, and Acting Chairman of the Council, Erbil, held on 10/18/2018.

Eighth - the Iraqi facts, and the facts of the Kurdistan Region - Iraq:

1. The Iraqi Gazette, No. 3285, on 11/12/1989.
2. The Kurdistan Region Fact Sheet - Iraq, p. (105) on August 31, 2009.
3. The Iraqi Gazette, p (4294) on 10/21/2013.
4. The Iraqi Gazette, p (4380) on 9/14/2015.
5. The Iraqi Gazette, issue (4456) on 7/8/2017.