

أهمية القانون الإداري في إقليم كردستان

إيمان صفاء الدين جلال

جامعة بوليتكنيك السليمانية، الكلية التقنية الإدارية، قسم تقنيات العمليات الإدارية

Ema.2020@yahoo.com

ملخص

أن كل مجتمع إنساني وإن كان صغير الحجم لا يستغني عن قواعد قانونية تنظم شؤونه، فتحدد علاقات الأفراد فيما بينهم، وتنظم أيضاً علاقاتهم بالسلطة العامة الحاكمة، كما تنظم أجهزة السلطة العامة من حيث تشكيلها وصلحياتها والعلاقات فيما بينه، فضلاً عن تنظيم العلاقة بين السلطة العامة والسلطات الأخرى التي تتواجد معها. فقد تطورت وظائف الحكومات والسلطات من الوظائف التقليدية والتي كانت تقتصر مهمتها على الدفاع عن أرض الدولة وتحقيق الأمن والعدالة لأفرادها، و تغيرت إلى الإدارة التي تسعى من أجل تحقيق رفاهية المواطنين ورخائهم في مجالات شتى، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكل ذلك أدى إلى ازدياد أهمية الدور الذي يقوم به القانون الإداري في الدولة المعاصرة.

لتلك الأسباب وغيرها إختارت الباحثة هذا العنوان بهدف معرفة أهمية القانون الإداري في إقليم كردستان، من خلال تعريفها والتطور التاريخي للقانون والقضاء الإداري، وواقع القانون الإداري في إقليم كردستان. تفرع البحث إلى فصلين، تمثل الفصل الأول: منهجية البحث: (مشكلة البحث، أهمية....) وتحدث الفصل الثاني عن: القانون الإداري (النشأة والأهمية و واقع قوانينه). توصلت الدراسة إلى نتائج وتوصيات منها:

- 1- إن الموظف العام له حقوق وعليه واجبات وتلك المهمتين قد ضمنتهما القوانين، فالحقوق التي تترتب للموظف كرسها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون رواتب الموظفين رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٨).
 - 2- يخطو إقليم كردستان العراق في كل يوم خطوات حضارية أخرى نحو بناء المؤسسات القانونية التي تضمن سيادة القانون وتطويره و حقوق المواطنين وتوفير القنوات القانونية للطعن في الأوامر والقرارات الإدارية إذا ما الحقت ضرراً بهم وتوفر للجهات كافة المشورة القانونية وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات.
 - 3- نصت المادة (13) من قانون مجلس شوري الإقليم على إن المحاكم الإدارية تختص بنظر صحة القرارات والأوامر الإدارية من الموظفين والهيئات والفصل في الطعون الانتخابية فيما يتعلق بالهيئات المحلية والفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات والأفراد لإلغاء القرارات الصادرة من دوائر الإقليم والفصل في دعاوى الجنسية والنظر في طلبات التعويض من الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية الصادرة خلافاً للقانون وكذلك الطعون التي تقدم عن القرارات الصادرة بشأن الضرائب والرسوم والطعن المقدم ضد موظفي الإقليم حول قرار او امر كان من الواجب عليهم اتخاذه.
- الكلمات المفتاحية: القانون الإداري، إقليم كردستان، العراق، دراسة مقارنة.

المؤمة

من المعلوم أن تطوراَ هاماَ قد حدث منذ بداية هذا القرن في مختلف فروع القانون، وأبعد هذا التطور أثراَ في مجال القانون الإداري، الذي يتناول وصف الإدارة العامة وتحليل الجهاز الذي تتألف منه، ونلاحظ أن هذا الجهاز قد تضخم كثيراَ في عصرنا هذا مما أدى إلى السماح للدولة بإرتياد المجالات التي كانت مقصورة على النشاط الفردي، كما صاحب ذلك وعياَ لدى الأفراد بعدم الإعتراف لسلطات الدولة الإدارية إلا بالقدر الذي يحقق لهم الرفاهية. لما كان من سمات الدولة المعاصرة تمسكها بمبدأ سيادة حكم القانون الذي أصبح مقياس تطور الدول ومستوى رقيها، فإن غاية القانون الإداري تحقيق التوازن بين مقتضيات حسن سير المرافق العامة وحماية حقوق وحرريات الأفراد¹.

وعند صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان رقم 14 لسنة 2008 تم لأول مرة في الإقليم إنشاء قضاء إداري متخصص قائم على النظام القضائي المزدوج ومن المنتظر أن يؤدي مجلس شورى الإقليم في كوردستان العراق دوراَ مهما في مجال النظر في المنازعات الإدارية، وضمان وحدة التشريع ووحدة الصياغة التشريعية ووحدة المصطلحات والتعابير القانونية، وهي الأهداف التي أعلن المشرع سعيه إلى تحقيقها². وضرورة هذا البحث للإلمام بقواعد القانون الإداري ومتابعة حركة تطوره، وهذا لا يتأتى إلا بمواكبة أحكام القضاء لهذا التطور حيث من المعلوم أن القانون الإداري تستخلص مبادئه ونظرياته من أحكام القضاء.

لفصل الأول: منهجية البحث

أولا : مشكلة البحث:

يعتبر القانون الإداري حديث العهد في مجتمعاتنا وخاصة في إقليم كوردستان ولذلك فهو بحاجة إلى التوضيح والتحليل وإرشاد المواطنين على كيفية ممارسة هذا القانون وتداعياته، ومشكلة هذا البحث يتمثل في سؤال واحد، مدى أهمية ودور القانون الإداري في إقليم كوردستان.

ثانيا: أهمية البحث :

1- إرشاد المواطنين والموظفين إلى حقوقهم وواجباتهم الإدارية تجاه المؤسسات الإدارية بشكل عام، فالقانون الإداري بهذا ينظم الإدارة العامة باعتبارها فرعاً للسلطة التنفيذية فيبين هيئاتها ونشاط هذه الهيئات وعلاقتها ببعضها وبالأفراد، ويبين كيفية مواجهة الآثار التي تلحق بالأفراد من جراء هذا النشاط وجهة القضاء المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية الناجمة عن ممارسة الإدارة لنشاطها³.

2- يعد قواعد القانون الإداري أحكام رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة وأسس ووسائل حل المنازعات الإدارية

ثالثا: أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية :

1- التعرف على نشأة وتطور القانون الإداري في إقليم كوردستان.

¹ يوسف حسين محمد البشي - أستاذ ورئيس قسم القانون العام، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، جامعة النيلين-السودان، 2011، ص2.

² المادة الثالثة من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.

³ محمود حلمي، فؤاد النادى، الوجيز في القانون الإداري، بدون الناشر 14.3 هـ، ص 5.

⁴ طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 20، د. محمود حلمي وآخر، المرجع السابق، ص24.

2- توضیح أهمية القانون الإداري في إقليم كردستان.

3- العلم بواقع القانون الإداري في إقليم كردستان.

4- معرفة دور القانون الإداري في إقليم كردستان.

رابعاً: فروض البحث: تساؤلاته :

يعاود هذا البحث الإجابة على التساؤلات التالية :

1- هل يمكن الوصول الى الحقوق الإدارية من خلال ممارسة السلطة للقانون الإداري؟

2- كيف يمكن العلم بواقع القانون الاداري في إقليم كردستان؟

3- كيف يجري مشوار القانون الاداري في إقليم كردستان؟

4- هل من الافضل أن يكون مجلس الشورى مستقلاً وليس مرتبباً بوزير العدل؟

5- هل هناك ربط وعلاقة بين مجلس شوری الإقليم بمجلس شوری الدولة العراقية؟

خامساً: مصطلحات البحث:

1- مفهوم القانون الإداري: درج أغلب الفقهاء على تعريف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات إستثنائية في علاقاتها بالأفراد⁵.

2- معنى كلمة إدارة: لفظ إدارة دائماً يأتي مقروناً بأحد الصفتين (عام) و (خاص). فإذا ما قورن بالصفة الأولى (عام) دلّ على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام، وإذا ما أضيف إلى الصفة الثانية (خاصة) دلّ على إدارة المشروعات الصناعية و التجارية التي تستهدف الربح، و الإدارة العامة بهذا المفهوم تعني توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط، والتنظيم، والتنسيق ... وغيرها من العمليات الإدارية لممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع⁶.

3- قانون من صنع القضاء: يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لا بد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته .

4- مجلس شوری الإقليم تشكيله ومهامه: تشكل مجلس شوری الإقليم بموجب قانون رقم (14) لسنة 2008 ويختص بالنظر في المنازعات الإدارية وضمان وحدة التشريع حيث ينظر المجلس ابتداءً في مشاريع القوانين قبل تقديمها الى مجلس الوزراء وكذلك توحيد اسس الصيغة التشريعية والمصطلحات القانونية في الإقليم.

الفصل الثاني

القانون الإداري (النشأة وأهمية ومصادر وواقع قوانينه)

المبحث الاول: تعريف ونشأة ومصادر القانون الإداري:

⁵ (مبارك بن حثيث السعدي، (القانون الإداري العضوي والتنفيذي وعلاقته بالقوانين الأخرى وخاصة بالقانون الجزائري)، من ندوة الاتجاهات الحديثة للقانون الإداري الجزائري،

بمحكمة القضاء الإداري - سلطنة عمان، ص 3.

⁶ (رؤى زياد وآخرين، الإدارة وأهميتها، متطلب بحث مادة مهارات إدارية، ص 1.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري:

القانون الإداري مصطلح مكون من كلمتين هما "قانون" و"إداري" وإذا كانت قواعد اللغة، تشير إلى أن مفاد "القانون الإداري"، أنه "القانون" الخاص بالأعمال "الإدارية" أو بأعمال "الإدارة"، فإننا نجد أنفسنا أمام صعوبتين لإستجلاء المفهوم. تعلق الأولى بـ "القانون" تتطلب ضرورة البحث في "القانون" بوجه عام، ثم إلى أي فرع من فروع القانون تنتمي مجموعة القواعد القانونية التي نعيها بالدراسة، والتي نصفها بأنها "القانون الإداري". ثم ندلف إلى المسألة الثانية "الإدارة" ذلك أن "الإدارة" تتسع لتضم "الإدارة الفردية الخاصة" و"الإدارة العامة" التي تتولاها فروع الدولة والأشخاص العامة. ومن هنا وجب تحديد نوع "الإدارة" التي نعيها، ومعايير التمييز بينها وبين غيرها من أنماط "الإدارة" الأخرى^١.

يُعرف النظام أو القانون بصفة عامة بأنه " مجموعة القواعد الرسمية التي تحكم سلوك الأفراد في مجتمع معين وتتقترن بجزء لجزء مخالفيها"، والقانون يختلف عن العادات والتقاليد، فالأخيرة لا تقترن بجزء رسمي يوقع على مخالفيها، ويعتبر القانون علما يهتم بالمحافظة على الروابط والعلاقات الاجتماعية في إطار القيم التي تسود المجتمع الإنساني، وهذه الروابط تتعدد وتختلف تبعاً لتنوع المصالح في هذا المجتمع، ويتشكل القانون بأشكال الروابط الاجتماعية حيث تنشأ لكل مجموعة ما يناسبها من القواعد القانونية، بحيث تتميز كل مجموعة قانونية عن المجموعة الأخرى تبعاً لاختلاف نوع العلاقات الاجتماعية التي تحكمها^٢.

فالقانون الإداري: مجموعة القواعد النظامية التي تحكم تنظيم الإدارة الحكومية وتحدد نشاطها وتضع القواعد اللازمة لحل المنازعات الإدارية، فهو قانون الإدارة العامة تنظيمياً ونشاطاً ورقابة ويتمثل في مجموعة الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية التي تضبط سير الإدارات الحكومية.

كما يشمل أيضاً الأعراف الإدارية المعمول بها في هذه الإدارات والمبادئ القانونية العامة التي مصدرها الأحكام القضائية. من هذا التعريف يتبين أن موضوعات القانون الإداري هي^٣:

1- القواعد القانونية للتنظيم الإداري في الدولة: والتي تتمثل في الأنظمة واللوائح والقرارات التي تحدد الهياكل التنظيمية للوزارات والهيئات والمصالح الحكومية، وتبين أساليب توزيع السلطة الإدارية بين الجهات (المركزية واللامركزية)، وتشمل القواعد المتعلقة بالمعاملين في الإدارة العامة (مثل قواعد التعيين والحقوق والواجبات والترقيات والنقل والندب والإعارة والتفويض والإنابة والحلول وتوزيع العمل والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية)، وتعود أهمية دراسة التنظيم الإداري إلى أنه يشكل الإطار الذي تمارس الأجهزة الحكومية نشاطها الإداري من خلاله .

2- قواعد تحديد النشاط الإداري: وتعني مجموعة القواعد القانونية التي تبين سلطات الإدارة العامة وإمتهيازاتها حين تمارس السلطة العامة، وما يتصل بذلك من تنظيم صور النشاط الإداري والتي تتمثل في الآتي:

أ - المراقب العامة التي تقدم خدمات عامة مثل الأمن والصحة والتعليم والدفاع والعدل وغيرها، وتقوم بها وزارات مثل الداخلية والدفاع والعدل.

١ (محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، أول عمىء لكلية الحقوق ءامعة بنها اسءاء القانون العام، ص6، 7 .

٨ (طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970م، ص 5 .

٩ (محمود حلمي، فؤاد الناءى، المرجع السابق، ص 5 .

١٠ (محمود حلمي، فؤاد الناءى، المصدر السابق، ص 5 .

ب - الضبط الإداري الذي يسعى لحماية الأمن العام والصحة العامة والآداب العامة في المجتمع، وتقوم بهذا الضبط وزارات الداخلية والتجارة والإعلام والصحة وكذلك هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والبلديات ومصلحة الجمارك... الخ، ويحدد القانون الإداري أساليب الضبط الإداري والقيود التي تنظم الأنشطة الفردية حماية لحقوق الأفراد ومراعاة للتوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة.

3- القضاء الإداري: تبين قواعد القانون الإداري أحكام رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة وأسس ووسائل حل المنازعات الإدارية¹¹، التي تثور بين الإدارات الحكومية والأفراد، كما يبين القانون الإداري أيضا طرق التظلم من القرارات الإدارية وجهات الفصل فيها سواء كان التظلم ولائياً أو رئاسياً ويتضمن قواعد التحقيق مع الموظفين والجهات المختصة بهذا التحقيق والعقوبات التي توقع عليهم عند ارتكابهم مخالفة مالية أو إدارية، فالقانون الإداري بهذا ينظم الإدارة العامة باعتبارها فرعاً لسلطة التنفيذية فيبين هيئاتها ونشاط هذه الهيئات وعلاقتها ببعضها وبالأفراد، ويبين كيفية مواجهة الآثار التي تلحق بالأفراد من جراء هذا النشاط وجهة القضاء المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية الناجمة عن ممارسة الإدارة لنشاطها¹².

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري:

هناك رأيان لدى شرآح القانون الإداري¹³ حول نشأته والتي تتم الإشارة إليهما في الفرعي التاليين:

الفرع الأول: عدم اشتراط القضاء الإداري: بمعنى لا يشترط وجود قضاء إداري للقول بوجود قانون إداري في الدولة فهذا الرأي يذهب الى أن القانون الإداري وجد مع وجود الإدارة العامة ليحكم تنظيمها الإداري بتحديد الهيكل التنظيمي للإدارات الحكومية وتقسيم الإدارات والفروع، وتقسيم الأعمال على هذه الإدارات، وتحديد اختصاصات كل إدارة وبيان العلاقة بين هذه الإدارات وكيفية إدارتها سواء بالأسلوب المركزي أو اللامركزي، ويحدد هذا القانون أيضا نشاط الإدارة العامة بتحديد الوظائف والمهام التي يقوم بها منسوبي الإدارات المختلفة، ويبين الامتيازات التي تتمتع بها الإدارات الحكومية عند ممارسة هذا النشاط منها: إصدار اللوائح والقرارات الإدارية الملزمة لمنسوبيها وأفراد المجتمع، وسلطة فرض الشروط الاستثنائية في العقود الإدارية، وتمتعها بالسلطة التقديرية في اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، وسلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجتها للجوء إلى القضاء، وسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت على العقارات... الخ)، فطبقا لهذا الرأي فإنه طالما كانت قواعد التنظيم الإداري والنشاط الإداري مقننة وتحمي حقوق الأفراد بما لا يخل بالمحافظة على المصالح العامة فإن القانون الإداري يكون موجودا سواء كانت الدولة تأخذ بالقضاء العادي أو القضاء الإداري طالما أن القاضي يطبق قواعد قانونية تمنح الإدارة العامة الامتيازات اللازمة لتحقيق المصلحة العامة، ويتفق هذا الرأي مع التاريخ لأن القول بعدم وجود قانون إداري إلا بوجود قضاء إداري يعني أن الإدارات العامة في الدول التي لم يوجد بها هذا القضاء كانت بدون قواعد تحكم التنظيم والنشاط

¹¹ طعيمه الجرف، المرجع السابق، ص 20، د. محمود حلمي وآخر، المرجع السابق، ص24.

¹² محمود حلمي، فؤاد النادي، المرجع السابق، ص 5.

¹³ ثروت بدوي القانون الإداري، دار النهضة العربية 1974 ص 63:60، 81 : 86، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ص 37: 50 د. سليمان الطماوي المرجع السابق ص 5 : 11 أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، بدون الناشر، 1408هـ ص 28: 41، د. عادل عبد الرحمن خليل القانون الإداري السعودي ص 25 : 29.

الإداريين، وهذا غير منطقي بدليل أن كثيراً من شراح القانون الإداري قالوا بوجود قانون إداري في مصر قبل إنشاء القضاء الإداري "مجلس الدولة".

الفرع الثاني: ضرورة القضاء الإداري؛ يشترط الرأي الثاني لوجود القانون الإداري أن يوجد قضاء إداري - بجانب القواعد القانونية للتنظيم والنشاط الإداريين - ليتولى حل المنازعات الإدارية باعتباره قضاءً متخصصاً يجيد إجراء الموازنة بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة بما يحمي حقوق كل من الإدارة العامة والأفراد بدرجة أفضل من عرض هذه المنازعات على قضاء ينظر في كافة المنازعات بنفس الدرجة من المساواة فلا يفرق بين منازعة إدارية ومنازعة مدنية أو تجارية أو جنائية، فالقضاء الإداري في نظر هذا الرأي ركن إذا تخلف ينتفي القول بوجود قانون إداري بالمعنى الفني الدقيق، وإبداءً للرأي حول هذين الاتجاهين يمكن القول بالآتي:

أن القانون الإداري يوجد مع تناوله لأحكام التنظيم والنشاط الإداريين بطريقة تحدد الاختصاصات والمهام والجهات الإدارية المختصة بالقيام بها على نحو تقوم معه بواجباتها تحقيقاً للمصلحة العامة وحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم سواء عرضت المنازعات الإدارية على قاض عادي أو إداري، لكن هذا لا يعني الإقلال من شأن القضاء الإداري فإن عرض المنازعات الإدارية على قاض متخصص يجعله أقدر من غيره على حسن تقدير الأمور، فمن خلال إطلاعهم على الكثير من القضايا الإدارية يكون أكثر دراية بأبعاد العمل الإداري ويستطيع بما له من سعة اطلاع وحسن تقدير أن يحمي المصلحة العامة من اعتداء الأفراد ويحمي الأفراد من تعسف الإدارة، ولهذا يكون من الأفضل إسناد الفصل في المنازعات الإدارية لقضاء إداري متخصص في نظرها، مما يجعل من قواعد القانون مصدراً حقيقياً للتوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية، وهذا يتحقق إذا وجد الخبير بكيفية وأبعاد هذه الموازنة، أي القاضي الإداري المتخصص¹⁴.

وترجع الباحثة في هذا السياق القول الثاني لأنه يشكل القضاء الإداري المتخصص إجراء الموازنة بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة ويجعل له دوراً أكثر أهمية عند قيام المنازعات الإدارية .

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة إتحاف السلطة القضائية¹⁵.

تم إلغاء المحاكم القضائية (البرلمان) بموجب القانون الذي صدر في 24 أغسطس 1790 وإنشاء ما يسمى بالإدارة القضائية كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، وبنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابورت وضع اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي وفي 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي صلاحية البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى إلا أنه أبقى على اختصاص الإدارة القضائية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون. مما أوجد ازدواجاً قضائياً واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 إذ أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية وخلال تاريخه الطويل ساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري

¹⁴ جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري، 1427هـ، ط1، ص16.

¹⁵ عبد العظيم عباس نصار، واقع القوانين الإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - جامعة الكوفة، ص3.

وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الادارة العامة واكد على وجود استقلال القانون الاداري.

ومع ظهور عهد التنظيمات الخيرية في الدولة العثمانية تم تشكيل المجلس الاعلى (مجلس الاعلى) في 24 مارس 1838م مهمته إعداد ووضع النظم الجديدة التي استلزمها حركات الإصلاح ومحاكمات موظفي الدولة وابداء الرأي والمشورة المطلوبة في شؤون الدولة، وفي 1868 قسم المجلس الى قسمين هما ديوان الاحكام العدلية وتشكيل آخر كان ينظر في امور محاكمة الموظفين وتقاعدهم ومراجعة نوائح النظم والتعليمات وغيرها من الامور اطلق عليه (ادارة شورى الدولة) وكانت الادارة في العراق ترجع الى هذا التشكيل في جميع قضاياها الإدارية، الا ان اول قانون للخدمة المدنية صدر في العراق عام 1931 وحل محله قانون رقم 64 لسنة 1939 ثم صدر قانون رقم 55 لسنة 1956 ثم حل محله قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون رقم 31 لسنة 1966 وهو التعديل الثامن عشر لقانون الخدمة المدنية المنشور في الوقائع العراقية عدد 1254 في 1966/6/1 ويعتبر قانون الخدمة من القوانين المهمة التي تنظم الدرجات والرواتب واحكام الأشغال والنقل والإعارة والإجازات والمخصصات واحكام السلف وغيرها وقد طرأت عليه تعديلات عدة تناولت مواده وفقراته وغيرت كثير من احكامه وذلك لعدم تناوله الاحكام الرئيسية للوظيفة العامة التي تستند الى الاسس العلمية والاساليب الفنية العصرية فضلاً عن التطور الحاصل في مفهوم الوظيفة العامة.

اما قانون انضباط موظفي الدولة المرقم 69 لسنة 1936 فقد اجريت عليه بعض التعديلات الا ان وجوب تبسيط الاجراءات الانضباطية وسرعة الحسم وامنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير اجهزة الدولة وفق متطلبات تنفيذ المهام الموكلة اليها بموجب خطط ومناهج الدولة والقطاع الاشتراكي ولاجل توحيد العقوبات واثارها وشمولها غالبية موظفي الدولة فقد تم الغاء القانون انف الذكر وشرع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 وقد استتنت (المادة 2) منه ((أي لا يخضع لاحكام هذا القانون منتسبوا ديوان الرئاسة والقوات المسلحة وقوى الامن الداخلي وجهاز المخبرات وهيئة التصنيع العسكري والقضاة واعضاء الادعاء العام الا إذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق احكامه))، كما ان (المادة 3) جاءت بتعريف الوظيفة العامة وحددتها ((بأنها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)) . وقد تضمنت مواده الـ (26) تعريف القانون وسريانه، وواجبات الموظف، العقوبات واثارها واجراءات فرضها والظعن بقرارات فرض العقوبة وسحب اليد واحكام عامة وختامية ^١.

قبل صدور القانون رقم (١٠٦ لسنة ١٩٨٩) قانون تعديل قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩) الذي قضى بتشكيل أول محكمة (للقضاء الإداري) في بغداد كان القضاء المدني يتولى النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات الرسمية في الدولة. إذ كانت المحاكم العادية تنظر جميع الدعاوى التي يطعن أمامها بقرارات الإدارة المختلفة كقرارات منع السفر وإسقاط الجنسية وإلغاء الإجازات والتراخيص وقطع الماء والكهرباء والهاتف ويعد قسماً من تلك الدعاوى من دعاوى القضاء المستعجل. أما ما قيل في شأن تخصص بعض المحاكم للنظر في الدعاوى التي تقيمها الوزارات ومؤسسات الدولة والقطاع العام على دوائر الدولة الأخرى والقطاع العام بموجب القانون رقم (٤٠ لسنة ١٩٧٧) فلم يعد ذلك من القرارات الإدارية

1) عبد العظيم عباس نصار، نفس المصدر، ص 4 .

التي تنضوي تحت اسم القضاء الإداري وإنما قد يكون قسم منها ينضوي تحت مفهوم العقود الإدارية لأن معظم الدعاوى التي كانت تقام أمام المحاكم الإدارية ليست من قبيل الطعن بقرارات إدارية وإنما تتعلق بقضايا الأضرار والتعويض والنقل والتأمين وما إليها ولعدم نجاح هذه التجربة اضطر المشرع إلى إلغاء تلك المحاكم والعودة بتلك الدعاوى لأن تنظر من قبل محاكم البداية حسب الاختصاص المكاني وفقاً لما قرره القانون رقم (٢٠ لسنة ١٩٨٨). ولما كان القضاء الإداري أحد ركائز سيادة القانون وهو الجناح الثاني لمجلس شوري الدولة فلا يمكن لهذا المجلس أن يكون رقيباً على تطبيق الإدارة للقانون إلا من خلال استكمال اختصاصه بضم القضاء الإداري له إضافة إلى اختصاصه الأصلي في تدقيق^{١٧}، وتدوين وصياغة مشروعات التشريعات والافتاء والمشورة لذلك اهتم المعنيون بهذا الجانب من خلال إيجاد تشريع باستحداث محكمة القضاء الإداري تختص بالنظر في الطعون المقدمة من الأشخاص ضد القرارات الصادرة عن الموظفين والهيئات الحكومية في الدولة، و بعد جهد من المستشارين والقضاة والمحامين ورجال القانون بزغ التشريع إلى عالم الوجود فأنشأت محكمة القضاء الإداري في بغداد وبأشرت أعمالها في ١٩٩٠/١/٧ وبذلك عرف العراق (القضاء الإداري) وهو قضاء متخصص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدرها الإدارات الحكومية، فنصت المادة ٧ من قانون مجلس شوري الدولة على أن (يمارس المجلس في مجال القضاء الإداري الاختصاصات التالي ذكرها:

أولاً: وظائف مجلس الانضباط العام. ثانياً: تشكل محكمة تسمى (محكمة القضاء الإداري) في مجلس شوري الدولة. (ولما كان الجناح الثاني لمجلس شوري الدولة يتحقق بقيامه بوظيفة النظر في الطعن بالقرارات الإدارية لذلك كان من اللازم أن ينظر في كل القرارات الصادرة عن الإدارة سواء تلك التي تتعلق بالموظفين وأمور خدمتهم وانضباطهم وتلك التي تتعلق بمصالح المواطنين الآخرين من خلال: أولاً: مجلس الانضباط العام: فنص البند (أولاً) من المادة ٧ من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩) على (وظائف مجلس الانضباط العام ويكون رئيس مجلس شوري الدولة رئيساً وأعضاؤه أعضاء طبيعيين فيه ويكون العمل فيه على النحو الآتي^{١٨}:

أ- ينعقد مجلس الانضباط العام برئاسة الرئيس وعضوين من أعضاء مجلس شوري الدولة، ولرئيس أن ينيب عنه أحد نوابه أو أحد أعضاء المجلس، لتشرىء والقضاء بحوث ودراسات الموظفين وفقاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤ لسنة ١٩٩١) فمن المعلوم أن الموظف العام له حقوق وعليه واجبات وتلك المهمتين قد ضممتها القوانين، فالحقوق التي تترتب للموظف كرسها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون رواتب الموظفين رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٨) إضافة إلى القوانين الأخرى فالموظف الذي يؤدي واجباته الوظيفية ويلتزم بما عهد إليه من واجب يتمتع بالمزايا التي منحها تلك القوانين له، أما إذا ارتكب جريمة أو مخالفة لا تأتلف وشرف الوظيفة العامة فللإدارة أن تفرض عليه العقوبة المناسبة إذا لم تكن قد شكلت تلك المخالفة جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الجزائية الأخرى. لذلك فإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤ لسنة ١٩٩١) حدد واجبات الموظف كما حدد الأفعال المحظور عليه ارتكابها ورتب جزاء لكل فعل لا يتناسب وواجبات الموظف وحدد

¹⁷ غازي ابراهيم جنابي(رئيس مجلس السورى الدولة)، القضاء الإداري في العراق، الشريعة والقضاء (مجلة فصلية)، فتحي الجوارى(رئيس التحرير)، عدد 4، بغداد بريد الصالحيية، 2009، ص10.

¹⁸ غازي ابراهيم جنابي، نفس المصدر، ص11-13.

لكل عقوبة أثر، والعقوبات التي تفرض على موظف الخدمة المدنية هي: ١- لفت النظر ٢- الإنذار ٣- قطع الراتب ٤- التوبيخ ٥- إنقاص الراتب ٦- تنزيل الدرجة ٧- الفصل ٨- العزل

اما الآخرون فذهبوا الى ان القرار الإداري يقتضي ان يستند في إحداث الأثر الى القانون بمعناه المحدد وهو مجموعة القواعد التي تشرع من البرلمان لان الهدف من مبدأ المشروعية هو قيام دولة القانون لا دولة الحق. لذلك اتجهت نية المشرع العراقي الى ضرورة إيجاد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي لما للقضاء الإداري من خصوصية في حماية مصالح الدولة والمراق العام وحسن سيرها مع تأمين حماية للمواطن من قرارات الإدارة التعسفية او المخالفة للقانون او تلك التي ليس لها غاية او محل. فنص البند ثانياً من المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة على: أ- تشكل محكمة تسمى (محكمة القضاء الإداري) في مجلس شوري الدولة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة ينشر في الجريدة الرسمية .

ب- تتألف محكمة القضاء الإداري برئاسة قاض من الصنف الأول أو مستشار في مجلس شوري الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة أو من المستشارين المساعدين في مجلس شوري الدولة. ج- يجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني الى محكمة القضاء الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شوري الدولة. وقد شكلت محكمة القضاء الإداري في بغداد ببيان وزير العدل رقم (٤) في ١٩٩٠/١/٧ ونشر في الجريدة الرسمية بعددها المرقم (٣٢٩١) (والصادر في ١٩٩٠/١/٢٢) يقوم أحد القضاة برئاسة المحكمة وعضوين من المستشارين المساعدين وهي تختص (بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، للمجلس باعتبار ان كلا المحكمتين هما من تشكيلات مجلس شوري الدولة وان قراراتها بالأصل تخضع للطعن تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة¹⁹ .

والجدير بالاهتمام ان قرارات محكمة القضاء الإداري وفقاً لقانون مجلس شوري الدولة تخضع للطعن تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغة وقرار المحكمة غير المطعون به وقرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً. الا ان صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠ لسنة ٢٠٠٥) نقل اختصاص الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري الى المحكمة الاتحادية العليا مستنداً في ذلك الى نص المادة (الرابعة والأربعين) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي قضى بـ (تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وتحديد اختصاصها (غير ان دستور جمهورية العراق الذي عد نافذاً في ٢٣/٥/٢٠٠٦ حدد في المادة (٩٢) منه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ولم يكن من بين تلك الاختصاصات النظر في الطعون المقدمة على قرارات محكمة القضاء الإداري الأمر الذي يجعل من النظر في تلك الطعون من قبل المحكمة الاتحادية العليا محل نظر في ظل نفاذ النصوص الحالية. ولعدم وجود نصوص إجرائية للقضاء الإداري في الوقت الحاضر فإن محكمة القضاء الإداري تتبع الإجراءات المقررة في قانون المرافعات المدنية. ومن خلال هذا العرض البسيط نستنتج ان محكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام يمكن ان يقدموا للإدارة العراقية سوابق وشواهد تحقق المصلحة الوطنية وتؤمن للإدارة الحكومية سياقات عمل واضحة على أسس إدارية سليمة لما للاجتهادات والتفسيرات القانونية

¹⁹ غازي ابراهيم جنابي، نفس المصدر، ص 23.

التي تصدرها (المحكمتان) من خلال الدعاوى المنظورة أمامها من أساس يمكن ان تبني عليه الإدارة قراراتها وأفعالها المستقبلية²⁰.

المطلب الثالث: مصادر القانون الإداري:

ظهر القانون الإداري مستقلاً عن القانون الخاص و متميزاً في قواعده مستمداً مبادئه من ظروف الحياة الإدارية وما يتلائم معها من حلول، فجاء قانوناً مرناً متجاوباً دائماً مع التطورات التي تلحق بالنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فالقانون الإداري يتميز عن سائر فروع القانون الأخرى بخصائص متفردة، احدى خصيصية القانون الإداري بأنه قانون غير مقنن. ونقصد بالتقنين جمع القواعد والأحكام القانونية في متن واحد، كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والجنائي – ويلاحظ عدم إمكان تجميع قواعد وأحكام القانون الإداري في متن واحد وذلك لأسباب كثيرة منها، أن القانون الإداري قد نشأ ببطء وتدريجياً وأنه قانون متطور دائماً بتطور الظروف الإجماعية والاقتصادية في الدولة كما أنه ليس من اليسر صياغة قواعد القانون الإداري في شكل مواد شاملة وثابتة مما يؤدي إلي جمود القانون ويعوق تطوره²¹.

وذهب بعض الفقهاء بضرورة تقنين القانون الإداري للاستفادة من مزايا التقنين والتي تمكن في وضوح القواعد القانونية وتحديددها وسهولة التعرف عليها، كما أنه يتيح للمهتمين بهذا القانون فرصة إصلاح النظم الإدارية التي تبين عدم صلاحيتها عند التطبيق العملي. ولكن عدم تقنين القانون الإداري لا يمنع من وجود بعض التشريعات الإدارية الجزئية المقننة، تشمل علي القواعد التي تطبق علي جوانب تنظيم الإدارة وأنشطتها (مثل قوانين الإدارة العامة والقطاع العام)²².

وفيما يتعلق بمصادر القانون الإداري مع مصادر القانون عموماً، فإن القانون الإداري بأنه قانون قضائي النشأة، لا يعني أن القضاء مصدره الوحيد بل أن تلك الصفة لا تعني أكثر من أن دور القضاء يتعاظم في استخلاص قواعد القانون الإداري دون سائر القوانين²³.

وتشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة، وهي عادة أربعة مصادر " التشريع – العرف – القضاء – الفقه ". وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى، بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بل يعده أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق، ويكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري، بينما يبقى الفقه مصدراً تفسيرياً له. وفيما يلي نعرض لهذه المصادر وبشيء من الاختصار²⁴:

أولاً: التشريع: ويقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة، وقد تكون هذه السلطة سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً، أما إذا كانت السلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً

²⁰ غازي ابراهيم جنابي، نفس المصدر، ص 25.

د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج 1، دار النهضة العربية، 1954، ص 92. ²¹

19_20. د. يوسف حسين محمد بشر، كية اقانون-جامعة النيلين، السودان، يناير 2011، ص ²²

1 (راجع في ذلك د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1978م، ص 95. ²³

شعبي، د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 37.

ويطلق عليه اصطلاح القانون، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديدده وسهولة تعديله.

1- التشريع الدستوري: تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، وتقع التشريعات الدستورية الدستورية في قمة الهرم القانوني، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحررياتهم.

ويتوجب على الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور ولا يحق لها مخالفتها وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار. والقواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب فمن الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها. كذلك تتمتع إعلانات الحقوق ما تضمنته هذه الإعلانات في حقوق وحرريات الأفراد بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفتها.

2- التشريع العادي: يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل.

3- التشريع الفرعي أو اللوائح: يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريعية الفرعي، وتسمى في مصر اللوائح الإدارية، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون.

أ- اللوائح التنفيذية: تصدر الوزارات بصفتها الهيئة التنفيذية في الدولة اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها.

ب/ اللوائح التنظيمية: تمارس الإدارة أيضاً اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية، وهو من صميم عملا الوزاره بصفتها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة.

ب- اللوائح الضبطية أو البوليسية: تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة.

ت- اللوائح التفويضية: تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في العراق في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها

ث- لوائح الضرورة: تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها، لغيبتها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة لكي تقرها.

ثانياً: العرف؛ يأتي العرف في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة وهو مجموعة القواعد التي اعتادت الإدارة على إتباعها في أداء نشاط معين ، إذ يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزماً ومخالفته كمخالفة النصوص القانونية. وحتى يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً ومصدراً من مصادر القانون الإداري يجب توافر ركنان: أولاً/الركن المادي : يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين بشكل ثابت ومستقر ومتكرر لمدة زمنية طويلة ومعقولة ومنظمة. ثانياً/الركن المعنوي: فهو اعتقاد الإدارة بالزامية القاعدة المطبقة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها، فأساس الركن المعنوي هو الشعور بالإنجاز. على الرغم من اعتبار العرف الإداري أحد المصادر الرسمية للقانون، إلا أن أهميته محدودة في الوقت الحاضر مقارنة مع أهمية التشريع والقضاء الإداريين، فغالباً ما تلجأ الإدارة إلى الوسائل الإدارية كالتعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري²⁵.

ثالثاً: القضاء؛ الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه ، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه ولا اعتبر منكراً للعدالة ، لذلك رسم المشرع للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة ، وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها ، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع²⁶. إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليشتمل على متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدر رسمي للقانون الإداري بل من أهم مصادرها الرسمية، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني²⁷.

رابعاً: المبادئ العامة للقانون .

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب ، وإنما يكون مصدرها القضاء وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع²⁸، وقد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري. وتستمد أغلب هذه المبادئ من الطبيعة المتميزة للحياة الإدارية ، كمبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة ، ونظرية الظروف الاستثنائية، أو تستمد في فكرة العدل والمنطق والتي بمقتضاها مارس القضاء الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني لها وضرورة التناسب بين جسامة الذنب الإداري والعقوبة المقررة لها. والقضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقيق من وجودها في

1) د. تياب نادية، التنظيم الإداري، سلسلة من المحاضرات مادة القانون الإداري في جامعة عبدالرحمن ميرة-جزائر، 2014-2015، ص 17. ²⁵

2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. صبحي عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري 2001، ص (76). ²⁶

3) د. مازن ليلوراضي، القانون الإداري، ط3، ص 25-26. ²⁷

تحية) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص 83.

الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيدها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة^{٢٩}.

المبحث الثاني: أهمية القانون الإداري وواقع قوانينه:

يقوم القانون العام على تنظيم الأجهزة الإدارية بأكملها في الدولة، وهذا الأمر في غاية الأهمية لتوجيه هذه الأجهزة نحو الخدمات الصحيحة لها، يتناول هذا المبحث أهمية القانون الإداري وواقع القوانين الإدارية في مطلبين اثنين على النحو التالي:

المطلب الأول: أهمية قانون الإداري:

جميع النشاطات التي يتم ممارستها في السلطة الإدارية تستهدف من أجل تحقيق الغايات الإدارية منها، وهذه النشاطات لا يمكن توجيهها من دون الحاجة إلى القانون الإداري، إن القواعد الموجودة في القانون الإداري تقوم على التحكم بجميع قواعد القانون الإداري للعاملين في الخدمة المدنية، القانون الإداري يقوم على توضيح النظام القانوني الذي يحكم المال العام، ويظهر أيضاً جميع الموارد التي تدخل المردود من المال العام من خلال نزع التملك من المنفعة العامة، ويقوم على حمايتها قانونياً لهذه الأموال العامة وتوجيهها بالشكل الصحيح لاستخدامها والتصرف فيها والانتفاع بها والقانون الإداري يقوم على مراقبة الإدارة العامة رقابة قضائية من خلال فصل المنازعات الإدارية، ويكون ذلك الفصل عن طريق قضاء التعويض والإلقاء.

هذا المنصب الذي يتراسه القاضي في القانون الإداري له دور مهم وهو تفسير النصوص القانونية الغامضة وغير الواضحة، وبالتالي يستطيع القاضي أن يستنبط قواعد جيدة تلائم طبيعة المنازعة الإدارية مع وجود نص تشريعي ساعده في حل هذه المنازعة، وما يميز القاضي الإداري عن القضاة الآخرين الذين يقومون بتطبيق القواعد القانونية كما هي هو ابتكار والإبداع في خلق قواعد قانونية تتناسب مع طبيعة القانون الإداري، وبالتالي هذه القواعد التي تم إنشائها تعتبر مرجع مهم للقضاة والفقهاء والباحثين والمحامين، بسبب أنها تكشف عن الجوهر الحقيقي للقواعد الإدارية وكيفية تطبيقها على أرض الواقع تتضح هذه الأهمية من الآتي^{٣٠}.

1- أن القانون الإداري هو قانون الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية على تعدد فروعها وأقسامها، فهو يحكم العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وبين الموظفين وأفراد المجتمع حيث يحدد اختصاصات ومهام كل موظف، والصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها إعمالاً لقاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية ويؤدي تحديد الاختصاصات إلى معاقبة المقصر وإثابة المجد حماية للمصلحة العامة.

2- إنه يوضح أهم القواعد التي تتناول أحكام القانون الإداري في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء، وكافة القواعد الإدارية الأخرى التي تحكم التنظيم والنشاط الإداريين للأجهزة الحكومية، ويبين كيفية حل المنازعات الإدارية سواء تمثلت هذه القواعد في الأنظمة الإدارية أو اللوائح الإدارية أو العرف الإداري أو أحكام القضاء الإداري^{٣١}.

3- إنه يوضح أساليب التنظيم الإداري التي تتمثل في المركزية واللامركزية بصفة عامة وهيئات المركزية واللامركزية في إقليم كردستان بصفة خاصة، ويحدد الاختصاصات الإدارية لكل من السلطات المركزية واللامركزية، حيث تعتمد المركزية على

29) خصائص ومصادر القانون الإداري، مدونة القانوني نت، 7/مايو/2010، من بريد الإلكتروني: <http://www.qanouni-net.com>

1) وسام طلال، أهمية القانون الإداري، 2/يوليو/2015، من بريد الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>

³¹ جابر سعيد حسن محمد، مصر السابق، ص 9-10

- تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية في العاصمة بينما تعتمد اللامركزية على الاستقلال النسبي عن السلطة المركزية مع تمتع الأخيرة بالرقابة الإدارية على السلطات اللامركزية ، وإقليم كوردستان تطبيق الأسلوب الملائم لطبيعة كل مرفق عام .
- 4- إنه يبين المرافق العامة المختلفة سواء كانت إدارية مثل الوزارات أو اقتصادية مثل النقل الجماعي والمياه ، أو اجتماعية مثل هيئة التأمينات الاجتماعية والهلال الأحمر.
- 5- إنه يضع الضوابط اللازمة لممارسة هذه المرافق العامة لمهامها مثل مبادئ المساواة والاستمرارية والقابلية للتغيير ، ويبين أيضاً طرق إدارة هذه المرافق سواء كانت الاستغلال المباشر، أو أسلوب المؤسسة العامة أو أسلوب الامتياز أو أسلوب الشركات المساهمة
- 6- إنه مصدر لبيان حقوق وواجبات منسوبي المرافق العامة سواء كانت مرافق مدنية أو مرافق عسكرية ، حيث توجد كثير من القواعد النظامية التي تتضمن هذه الحقوق والواجبات مثل نظام الخدمة المدنية، وأنظمة المؤسسات العامة (تعليمية أو اقتصادية أو اجتماعية ... الخ) ، وهذه الأنظمة تتناول طرق التعيين وشروطه والرواتب والمكافآت والعلاوات والترقيات والواجبات الوظيفية ، وأيضاً النظام القانوني للمؤسسات العامة وما إذا كانت المؤسسة (مثل الجامعة) تتمتع بالشخصية المعنوية من عدمه .
- 7- إنه يتضمن الهياكل التنظيمية للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة من توزيع كل مصلحة إلى إدارات عامة وتقسيم كل إدارة عامة إلى إدارات والإدارات إلى أقسام... الخ ، وتتضمن هذه الهياكل أيضاً وظائف الرؤساء والمؤوسين في هذه المصالح واختصاصات كل منهم .
- 8- إن قواعد هذا القانون تظهر الفارق بين الأنظمة التي تحكم شكل ونشاط الأجهزة الحكومية والأنظمة التي تحكم شكل ونشاط المشروعات الخاصة، فعلى سبيل المثال لا يسري نظام الخدمة المدنية ونظام تأديب الموظفين إلا على منسوبي الخدمة المدنية في الحكومة أما العاملين في القطاع الخاص فيطبق عليهم نظام العمل والعمال، كذلك فإن منسوبي القطاعات العسكرية لا يطبق عليهم أي من النظامين السابقين وإنما يخضعون لنظام خدمة الضباط ونظام خدمة الأفراد في القوات المسلحة ونظام العقوبات العسكري.
- 9- إنه يبين وسائل وسلطات الإدارة العامة مثل إصدار اللوائح والقرارات الإدارية ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء المؤقت على العقارات... الخ، كما يتناول العقود الإدارية من حيث بيان أنواعها وأركانها وإجراءات إبرامها والشروط الاستثنائية في هذه العقود³².
- 10- إنه يوضح مظاهر النشاط الإداري التي قد تكون مرافق عامة تقدم خدمات عامة للأفراد سواء كانت خدمات تعليمية أو صحية أو أمنية أو نقل ومواصلات أو بريد... الخ ، وقد يكون هذا النشاط ضابطاً إدارياً يسعى للمحافظة على النظام العام والآداب في المجتمع.
- 11- إن قواعده تبين عناصر المرافق العامة والتي تتمثل في الأموال العامة وهي العنصر المادي لهذه المرافق ، والعاملين في المرافق العامة باعتبارهم العنصر البشري لهذه المرافق، ويبين القانون الإداري كل ما يتعلق بشأن هؤلاء العاملين.
- 12- إن نصوصه توضح جهة فض المنازعات الإدارية والتي تثور بين الأفراد والمرافق العامة أو بين الإدارة العامة ومنسوبيها.
- 13- ويظهر دور القانون الإداري في مجال القيادة الإدارية من الآتي :

³² جابر سعيد حسن محمد، نفس المصدر، ص 10-11.

- أ- أن قواعدہ تمثل مصدر السلطة الرسمية للقيادة الإدارية والتي تمارس مهامها في إطار هذه عن هذه القواعد.
- ب- أنه يضع الإطار القانوني لصحة القرارات الإدارية ببيان أركان القرار الإداري وهي السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية.
- ت- أنه يتناول عيوب القرار الإداري التي تؤدي إلى بطلانه وهي عيب السبب وعيب الشكل وعدم الاختصاص وعيب المحل والانحراف في استعمال السلطة .
- ث- إنه يوجب على القائد الإداري تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية المعمول بها في الدولة والالتزام بالعرف الإداري وأحكام القضاء.

المطلب الثاني: واقع القوانين الإدارية لدى مجلس شوري إقليم كردستان:

تشكل القوانين الإدارية إحدى وسائل التنظيم الأساسية لأعمال السلطة الإدارية (الإدارة العامة) في العصر الحديث وقد ازدادت أهمية القانون الإداري وتعددت قواعده نتيجة لتشعب المهام والوظائف التي أصبحت الدولة تسعى من خلال تطبيقها تحقيق ما يصبو إليه المواطنون في شتى مناحي الحياة . لذا تعمل السلطات الإدارية جاهدة لتحقيق أغراضها تلك بوسائل متعددة منها قانونية وهي القرارات والعقود الإدارية وبوسائل مادية وهي أموال الدولة العامة والخاصة وبوسائل بشرية يعني (الموظفين العموميين). وعليه فإن القانون الإداري هو المنظم لنشاط السلطات الإدارية ووسائلها القانونية والمادية والبشرية وتنظيماتها الإدارية .

ولابد من الإشارة إلى إن القانون الإداري منظم لأعمال السلطة التنفيذية دون السلطتين التشريعية والقضائية عندما تمارس دورها الإداري فقط دون أعمالها الحكومية (السيادية) والمتعلقة برسم السياسات العامة للدولة في المجالات الخارجية والداخلية والتي تخرج عن رقابة القضاء الإداري .

إن القانون الإداري (وكذلك القانون الدستوري) ليس أحد العلوم القانونية فحسب بل كذلك أحد العلوم السياسية والعلوم الاجتماعية- لذلك فالفقيه الإداري الجدير بهذا الاسم يجب أن لا يقتصر بحثه على تفسير (النصوص القانونية) وما يتصل بها من النظريات الفقهية بل يجب كذلك أن يعني بدراسة (الأنظمة الإدارية) وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية التي نشأت فيها ، ولقد نجد كثيرين من المختصين يقولون في تعريف القانون أنه برمته علم اجتماعي. لذا فإن دراسة القانون الإداري دراسة فنية تتطلب دراسة النظام الإداري من ناحيتين التاريخية والفلسفية أي دراسة البيئة التي نشأ فيها ذلك النظام والمؤثرات المختلفة (سياسية واجتماعية واقتصادية) التي أثرت في أصل نشأته وفي تطوره وفيما أدخل عليه من تعديل وتبديل وإلى أي العوامل يرجع نجاحه أو عدم نجاحه لذلك فإن المراجع القانونية لا تغنيانا في سبيل البحث الغني شيئاً وكذلك شأن المراجع التاريخية فإمام أفتار تلك المراجع السابقة (من قانونية وتاريخية واجتماعية) نجد عمل الفقيه الإداري قد أصبح متراخي الأطراف حيث عليه أن يقوم كذلك بالابحاث التي كان على المؤرخين وعلماء الاجتماع أن يقومون بها، فالفقيه الإداري الجدير بهذا الاسم يجب أن يكون كذلك مؤرخاً وعالم اجتماعياً³³.

³³ عبد العظيم عباس نصار- مدير الشؤون الإدارية والقانونية، مصر السابق، ص2

وحسب قانون رقم (14) لسنة 2008 – قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق³⁴ ووفقاً للفقرة الأولى من المادة العاشرة لقانون رئاسة إقليم كردستان – العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل و بناء على ما شرعه المجلس الوطني لكوردستان – العراق في الدورة الثانية: الجلسة السابعة المنعقدة في 20/10/2008 قرر المجلس الشورى إصدار:

مؤسسة في الإقليم يسمى (مجلس الشورى لإقليم كردستان- العراق) يرتبط إدارياً بوزير العدل ويتألف من رئيس ونائب للرئيس ومستشارين لا يقل عددهم عن خمسة مستشارين ولا يزيد على تسعة، وفي المادة 3 يهدف المجلس الى تحقيق أولاً: النظر في المنازعات الإدارية ، ثانياً: ضمان وحدة التشريع ثالثاً: توحيد أسس الصياغة التشريعية والمصطلحات والتعابير القانونية في الإقليم ، ويتضح المادة 4 بأنه يتكون المجلس من:

أولاً: الهيئة العامة:

- 1- تتألف من الرئيس ونائبه والمستشارين والمستشارين المساعدين وتعد جلساتها برئاسة الرئيس وعند غيابه برئاسة نائبه ويتم النصاب القانوني بحضور ثلاثة أرباع أعضائها.
 - 2- لا يحق للمستشارين المساعدين الاشتراك في التصويت.
- ثانياً: هيئة الرئاسة: تتألف من الرئيس ونائبه وأقدم المستشارين.
- ثالثاً: هيئة انضباط موظفي الإقليم : تتألف من نائب الرئيس وعضوية اثنين من المستشارين تسميها هيئة الرئاسة وعند غياب نائب الرئيس يرأس الهيئة المستشار الأقدم وخصص الباب الثاني اختصاصات المجلس من (المادة 6)
- بحيث يختص المجلس بالتقنين وابداء الرأي والمشورة في الأمور القانونية والقضاء الاداري في الإقليم . ومن (المادة 7) يمارس المجلس في مجال التقنين
- أولاً: اعداد وصياغة مشروعات القوانين في الإقليم بطلب من مجلس الوزراء او الوزارات المختصة أو الجهات غير المرتبطة بوزارة
- ثانياً: تدقيق مشروعات القوانين المعدة من قبل مجلس الوزراء او الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع
- ثالثاً: ترسل مشروعات القوانين الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص او رئيس الجهة غيرالمرتبطة بوزارة مع بيان أسبابه الموجبة وجميع الأعمال التحضيرية
- رابعاً: استطلاع رأي الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بمشروعات القوانين الواردة اليه وله طلب حضور ممثل عنها لا تقل درجته عن مدير عام للغرض المذكور
- خامساً: يقوم المجلس بدراسة المشروع وإعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية ورفعها مع توصيات المجلس الى مجلس الوزراء وارسال نسخة من المشروع والتوصيات الى الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ومن الفصل الثاني، ابداء الرأي والمشورة القانونية وفي المادة 8 يتولى المجلس ابداء المشورة في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا .

(2) عنوان التشريع قانون رقم (14) لسنة 2008 – قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق³⁴

المصدر وقائع كردستان | رقم العدد: 93 | عدد الصفحات: 7 | رقم الصفحة: 15

يعد مجلس شوري إقليم كردستان تشكيل عدلي مناظر لمجلس الشوري في وزارة العدل في الحكومة الاتحادية، وله ذات الاختصاصات المشار اليها في قانوني تشكيلهما، الا ان مجلس شوري الإقليم المشكل بموجب قانون شوري إقليم كردستان رقم 14 لسنة 2008 الصادر عن برلمان إقليم كردستان، مازال محتفظاً في ولايته على القضاء الاداري باعتباره جهة الطعن في قرارات المحاكم الإدارية في إقليم كردستان على خلاف ما لدى مجلس الشوري في المركز، لان الطعن في قرارات المحكمة الإدارية الوحيدة في بغداد يكون امام المحكمة الاتحادية العليا على وفق احكام الامر (30) لسنة 2005، وبذلك يتميز المجلس في الإقليم بنظر الطعون في القرارات التي تصدر من المحاكم الإدارية، ويعد مجلس الشوري القاضي العام في المنازعات الإدارية بمعنى انه القاضي الطبيعي للفصل في المنازعات التي تنشأ عن نشاط السلطة الإدارية، وهيئة الانضباط العام تعد هيئة ذات الاختصاص القضائي لنظر الطعون في القرارات الإدارية ذات الصلة في اعمال الوظيفة العامة المتعلقة بالحقوق الوظيفية للموظف على وفق حكم المادة (20) من قانون مجلس شوري الإقليم رقم 14 لسنة 2008 والتي جاء فيها الآتي:

اولاً: تنظر انضباط الإقليم في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب احكام قانون الخدمة المدنية

ثانياً: يكون قرار الهيئة قابلاً للطعن فيه لدى الهيئة العامة للمجلس خلال خمسة عشرة يوماً من اليوم التالي للتبليغ

ثالثاً: يكون قرار الهيئة العامة للمجلس الصادر بنتيجة الطعن باتاً

رابعاً: تنظر الدعاوى الواردة في الفقرة (اولا) من هذه المادة وفق احكام قانون المرافعات المدنية.

لابد من ملاحظة ان المجلس مرتبط ادارياً في السلطة التنفيذية في إقليم كردستان من خلال ارتباطه في وزارة العدل وتعيين رئيسه ونوابه والاعضاء بواسطة السلطة التنفيذية، وقد يوحي ذلك بان المجلس بوجهة نظر الحكومة بحكم التبعية الإدارية، الا ان القرار محل التعليق كان قد اوقف نفاذ امر حكومة الإقليم المتعلق بالتعيينات التي اعلن عنها، ومن ذلك نرى ان عدم الاستقلال الاداري للهيئات القضائية لا يؤثر في استقلال القاضي او الذي يتصدى للعمل القضائي بأي وصف كان، ونلمس في القرار مدى الاستقلالية التي يتحل بها اعضاء الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم ومن قبلهم اعضاء هيئة الانضباط العام في الإقليم ولا يقتصر ذلك عند الإقليم وانما نجد في مجلس شوري الدولة في المراكز ذات الاستقلالية، ويتفق الباحث مع اراء المختصين والباحثون الاخرون قولهم بأن: استقلال القضاء ان استقلالية القاضي في داخل المؤسسة القضائية تتحكم به عدة عوامل منها ثقة القاضي بنفسه وقدرته على الاستنباط من خلال تمكنه من ادوات المعرفة القانونية، وايمانه بمبدأ استقلال القضاء، وارى ان القرار محل التعليق فيه ما يؤيد استقلال القاضي في مؤسسة قضائية غير مستقلة عن السلطة التنفيذية³⁵.

يخطو إقليم كردستان/العراق خطوات حضارية أخرى نحو بناء المؤسسات القانونية التي تضمن سيادة القانون وتطويره و حقوق المواطنين وتوفير القنوات القانونية للطعن في الاوامر والقرارات الإدارية اذا ما الحقت ضرراً بهم وتوفر للجهات كافة المشورة القانونية وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات، وأشار الخبراء الى تلك التطورات والخطوات على النحو الآتي³⁶:

³⁵ الحقوق المكتسبة وتوازن المصالح، تعليق على قرار مجلس شوري إقليم كردستان، شبكة وكالات، يوم زيارة، ثلثاء 2012/12/18، من بريد الالكتروني: <http://www.altaakhipress.com/printart.php>

³⁶ لقاء مع القاضي (الدكتور. سردار ياسين حمد امين) نائب رئيس مجلس شوري الاقليم والمتحدث الرسمي باسم المجلس، وعرفنا سيادة القاضي بمجلس شوري الاقليم وتشكيله ومهامه، أنظر الى: الصوت الآخر، مجلس شوري الاقليم، حوار: شيوان حسن احمد/ عدسة: فاضل فراموش، عدد 267، 2009/11/11، من بريد الالكتروني: <http://www.sotakhr.com/2006/index.ph>

- تشكل مجلس شوری الإقليم بموجب القانون رقم (14) لسنة 2008 ويختص بالنظر في المنازعات الإدارية وضمان وحدة التشريع حيث ينظر المجلس ابتداء في مشاريع القوانين قبل تقديمها الى مجلس الوزراء وكذلك توحيد اسس الصيغة التشريعية والمصطلحات القانونية في الإقليم .

في الحقيقة هناك صعوبة في اختيار اعضاء المجلس بسبب الشروط التي اوجب القانون توفرها في هيئات ومستشاري المجلس وخاصة شرط اكمال مدة الخدمة القضائية والتي هي عشرون سنة للرئيس ونائبه والمستشارين وخمس عشرة سنة للمستشارين المساعدين.

وفقا للقانون فان من يتولى رئاسة المجلس ونائبه يجب ان يكون لهما خدمة في القضاء او المحاماة لا تقل عن عشرين سنة و من خريجي كليات القانون ويرشحهم من قبل وزير العدل بموافقة مجلس الوزراء ثم يرفع مسألة ترشيحهما الى رئاسة الإقليم وذلك لاصدار مرسوم إقليم ي بتعيينهما.

لم ينص القانون على ان يحلف رئيس المجلس واعضاه اليمين القانونية، هذا نقص فعلاً لأن هيئات المجلس تؤدي مهمات قضائية خاصة فيما يتعلق بمراجعة قرارات المحكمة الإدارية من جهة النظر تمييزاً في تلك القرارات الى جانب مهماتهم في هيئة انضباط موظفي الإقليم . وان استقلال المجلس هو ضمن لاستقلال اعماله باعتباره هيئة قضائية واذا اخذنا بنظر الاعتبار اهمية هذا المجلس خاصة وانه يؤدي مهام خطيرة فان ربطه بوزير العدل باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية لا يتلاءم. لان المجلس هو الذي يقاضي الادارة على القرارات غير المشروعة الصادرة منها بناءً على طلب من شخص او جهة ذات مصلحة في ذلك ويقوم بالغائها اذا ثبت مخالفتها للقانون.وعليه فانه من الافضل ان يرتبط المجلس برئاسة الإقليم لمنع التأثيرات على سير اعماله وكذلك لضمان مبدأ الحياد في القضاء و استقلاله.وبنسبة اختيارالمستشارون القانون حدد شروط المستشار ان يكون حاصلًا على شهادة البكالوريوس في القانون ومن خريجي كليات القانون حصراً.

يقدم مجلس الموقر المشورة القانونية للبرلمان ومجلس القضاء، يختص مجلس شوری الإقليم وفقاً للمادتين (8 و9) من قانون المجلس بابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليها الجهات العليا وكذلك ابداء الراي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكمت اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس ملزماً في هذه الحالة. ولتحقيق اهداف المجلس في توحيد اسس الصياغة التشريعية فان من حق المجلس الاعتراض على المشاريع التي تقدم اليه من مختلف الجهات وابداء الراي القانوني الصحيح من الناحية الشكلية والموضوعية.

وبالنسبة ارتباطنا وعلاقتنا بمجلس شوری الدولة العراقي، هناك نوع من التعاون والتنسيق بيننا وكان لنا اجتماعات لمناقشة بعض مشاريع القوانين الاتحادية التي لها علاقة بمصالح الإقليم .

ودور مجلس في تصحيح الاوضاع القانونية الخاطئة، حقيقة ان هذه المسألة تدخل ضمن اختصاص المحكمة الإدارية التي تعمل وفقاً لقانون المرافعات المدنية. وان اي شخص متضرر من هذه القرارات والاوامر له ان يرفع دعوى لدى هذه المحكمة التي تنظرها ويكون قرارها قابلاً للتمييز لدى الهيئة العامة للمجلس والتي تمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المذكورة في قانون المرافعات المدنية عند النظر في قرارات المحكمة الإدارية ، و حدد اختصاصات هذه المحكمة الذي نصت المادة (13) من قانون مجلس شوری الإقليم على ان المحاكم الإدارية تختص بنظر صحة القرارات والاوامر الإدارية من الموظفين والهيئات والفصل في الطعون الانتخابية فيما يتعلق بالهيئات المحلية والفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات والافراد لالغاء القرارات

الصادرة من دوائر الإقليم والفصل في دعاوى الجنسية والنظر في طلبات التعويض من الاضرار الناجمة عن القرارات الإدارية الصادرة خلافا للقانون وكذلك الطعون التي تقدم عن القرارات الصادرة بشأن الضرائب والرسوم والطعن المقدم ضد موظفي الإقليم حول قرار او امر كان من الواجب عليهم اتخاذه.

تشكيل المحاكم الإدارية جوازي حيث ينص القانون على (وزير العدل تشكيل المحاكم الإدارية)، اذا كان الامر وجوبيا فان على وزير العدل تشكيل المحاكم الإدارية في مراكز محافظات الإقليم وهذا صعب في الوقت الحاضر لوجود نقص في الكوادر القضائية وعندما تقتضي المصلحة العامة تشكيل هذه المحكمة فان الوزير سيستخدم صلاحياته في تشكيلها بعد ان يهيئ لها الكوادر المطلوبة بالتعاون والتنسيق مع مجلس القضاء في الإقليم³⁷.

اشترط القانون تقديم تظلم من طالب الطعن الى الجهة التي اصدرت الامر او القرار المراد الطعن به، ان افساح المجال للجهة التي اصدرت القرار او الامر المراد الطعن به لاعادة النظر في قرارها هو كسب للوقت اذا ما عدلت عن قرارها ولا حاجة الى اتخاذ اجراءات الدعوى. اما اذا اصرت جهة الادارة على قرارها فان من حق طالب الطعن تقديم دعواه الى المحكمة الإدارية التي ستفصل في موضوعها وفق القانون.

لا تختص المحاكم الإدارية وفق القانون في نظر الطعون المقدمة على اعمال السيادة (صلاحيات رئيس الإقليم)، ان تحصيل اعمال السيادة من الخضوع للقضاء نوع من تقييد الولاية وهذا متبع في بعض من الدول وكان من الافضل ان تخضع هذه الاعمال لولاية المحاكم وفقا لبيان الولاية العامة للمحاكم اما اعمال السيادة اي صلاحيات رئيس الإقليم المذكورة في المادة (10) من قانون رئاسة الإقليم رقم (1) لسنة 2005. فهي لا تدخل ضمن اختصاص المحكمة الإدارية .

يتولى النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من المجلس او المحكمة الإدارية ، الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم النظر في تلك الطعون وتكون قراراتها باتة .

بالنسبة القنوات الاعلامية للمجلس، باعتبار المجلس حديث الولادة فانه ينقصها الكثير وخاصة من الناحية الاعلامية لكن هناك قسماً خاصاً بالمجلس في موقع وزارة العدل الالكتروني نعرض فيه اعمال ونشاطات وقرارات المجلس وتصدر كتيبات خاصة بالتعريف بالمجلس وتشكيلاته وهيئاته . فلدى المختصون الامل في ولادة مجلس شورى الإقليم وان تتعاون سائر الجهات معها وفقا للقانون الذي هو نافذ المفعول من 2008/12/1³⁸.

وتم الإعلان عن افتتاح المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان والتي تعني بالقضايا الإدارية في الدوائر والمؤسسات الحكومية، وسلطت الجهات المعنية الضوء على أهمية المحكمة الإدارية وألية عملها وأشار شيروان الحيدري وزير العدل في الإقليم إلى أن "إنشاء هذه المحكمة جاء وفقاً لقرار رئاسة مجلس الوزراء، وأن هذه المحكمة من شأنها تسهيل عمل الموظفين والمواطنين على حد سواء"، وأوضح رئيس مجلس الشورى والمدعي العام في الإقليم شوان محي الدين أن "المحكمة شكّلت وفق المادة 13 لقانون مجلس الشورى في إقليم كوردستان." وتقدم وزير العدل في إقليم كوردستان، بالشكر لمحافظة السليمانية نظراً للجهود التي بذلتها من أجل إنشاء هذه المحكمة، كما وسيتم تنظيم ندوة للدوائر الحكومية تهدف إلى التعريف بقوانين وألية عمل المحكم³⁹، وأعلنت

³⁷ صوت الاخر، مجلس شورى الاقليم، نفس المصدر.

³⁸ صوت الاخر، مجلس شورى الاقليم، نفس المصدر.

³⁹ بحضور وزير العدل في إقليم كوردستان شيروان الحيدري، ومحافظ السليمانية بهروز محمد صالح، ورئيس مجلس الشورى والمدعي العام في الإقليم شوان محي الدين، تم

وزارة العدل في حكومة إقليم كردستان عن تأسيس المحكمة في حديث لـ "شفق نيوز"، ان "المحكمة ستكون مختصة بالقضايا الإدارية والقانونية التي تواجه الموظفين في الدوائر الحكومية"، موضحاً إن "الإجراءات الخاصة بإنشاء هذه المحكمة قد اكتملت الآن العائق الوحيد يكمن في عدم توفر مبنى لهذه المحكمة." و أكد أهمية انشاء المحكمة الإدارية كونها ستسهم بحل القضايا الإدارية والقانونية بأسرع وقت" ⁴⁰

الختامة (النتائج والتوصيات)

الختامة:

فيما سبق تبين لنا ان القوانين هي انعكاسات لظروف المجتمعات البشرية وهدفها تنظيم العلاقات البشرية ومنها الإدارية، لذلك يستوجب تطورها مع تطورات المجتمعات البشرية وقد ورث المجتمع العراقي القوانين التي ورثتها الدولة العراقية في العقد الماضية وحسب الظروف التي مرت بتلك المراحل من الزمن، لهذا السبب وغيرها يستوجب إعادة النظر بالمنظومة القانونية كلها بما ينسجم مع الوضع الجديد وخاصة مجموعة القوانين التي تخص النشاط الإداري وعلاقتها بالموظفين والأفراد فالقانون الخدمة العامة وقانون انضباط موظفي الدولة، يوجد الكثير من الشوائب والقصور في كيفية اختيار الموظفين العموميين حيث ان هذا الاختيار سائب وعشوائي مايزيد من فرص الفساد والنهب للممتلكات العامة .

لذلك نرى أنه من الضروري إعادة النظر بالقوانين الإدارية وتأهيلها حتى تنسجم مع الواقع الجديد للمجتمع الكوردي، فهناك قوانين صدرت ولكنها بحاجة الى تعديلات وأخرى ليست بمستوى المطلوب، تعد تعديلات قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 مكسباً للموظفين حيث أصبح بالإمكان الطعن بقرارات فرض العقوبات الصادرة بحقهم أمام مجلس الانضباط العام بعد ان كانت هذه العقوبات محصنة من الطعن، ومن الضروري أيضاً تجاوز الخلل الحاصل في التشريعات الإدارية النافذة عن طريق إعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة وتحديد معايير قانونية للمتقدمين في شغل أي وظيفة والزام المسؤولين باتباع آليات منضبطة عند ترقية الموظفين، ما نشاهده اليوم فقد تخضع هذه الوظائف لمعايير سياسية أو اعتبارات أخرى إجتماعية أو قبلية، ومعظمها لا يخضع لمعايير الخبرة والكفاءة وبالتالي تشكل ثغرة كبيرة في النظام القانوني الاداري .

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

تبين للباحثة مجموعة من النتائج من خلال هذه الدراسة منها :

- 1- تبين لنا ان هناك ثغرات في القانون الاداري في إقليم كردستان ومن الضروري إعادة النظر فيها وتأهيلها حتى تنسجم مع الواقع الجديد للمجتمع الكوردي.
- 2- هناك قوانين مختلفة صدرت ولكنها بحاجة الى تعديلات وأخرى ليست بمستوى المطلوب.
- 3- تعد تعديلات قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 مكسباً للموظفين حيث أصبح بالإمكان الطعن بقرارات فرض العقوبات الصادرة بحقهم أمام مجلس الانضباط العام بعد ان كانت هذه العقوبات محصنة من الطعن.
- 4- تبين لنا أن القانون الإداري من قوانين المؤسسات الحكومية كافة فهو يحكم العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وبين الموظفين

افتتاح المحكمة الإدارية في السليمانية، 27/2/2014، من بريد الالكتروني: http://www.pukmedia.com/AR_Direje.aspx?Jimare=29598
⁴⁰ صوت العراق-شفق نيوز، تأسيس محكمة ادارية في السليمانية، 2016/8/5، من بريد الالكتروني: <http://www.sotaliraq.com/mobile-news.php>

وأفراد المجتمع وينظم اختصاصات ومهام كل موظف.

- 5- يختص مجلس شوری الإقليم بالنظر في المنازعات الإدارية وضمان وحدة التشريع.
- 6- يختص مجلس شوری الإقليم بتوحيد اسس الصيغة التشريعية والمصطلحات القانونية في الإقليم.
- 7- إفتتاح محكمة إدارية في محافظة أربيل لامور، ولم يتم إفتتاح مراكز أو محاكم في بقية محافظات الإقليم.
- 8- إن بإمكان الموظف أو المواطن عرض شكواه تجاه الدوائر أو الاشخاص الإداريين في حكومة إقليم كردستان من خلال هذه المحكمة التي ستقوم بإيجاد حل لتلك القضايا الخاصة بالشؤون الإدارية ضمن المادة 13 من قانون مجلس الشوری الإقليم.
- 9- تخضع الوظائف لمعايير سياسية أو إعتبارات أخرى إجتماعية، ومعظمها لا يخضع لمعايير الخبرة والكفاءة فقد تشكل ثغرة كبيرة في النظام القانوني الإداري والتي تُنفذ من خلالها شخوص إدارية ضعيفة تعوزها الخبرة والكفاية تحول الوظيفة الى غنيمه بسبب عدم استحقاقهم الوظيفي.

ثانياً؛ التوصيات:

من خلال مرور الباحثة بمفهوم وموضوع وأهمية القانون الإداري توصي الجهات المعنية على ما يلي:

- 1- العمل على تكوين فريق من المختصين لمتابعة الانظمة الإدارية وتحديد النقاط السلبية ووضع البرامج لتعديلها.
- 2- العمل على الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة وكشف مدى نجاحها في حال تطبيقها في المجتمع الكوردي قبل استيرادها مع مراعات خصوصية المجتمع الكوردي.
- 3- العمل على تحفيز وتشجيع طلاب الجامعات وخاصة كلية القانون على دراسة القانون الإداري.
- 4- العمل على تطوير تشكيلة (مجلس الخدمة العامة) الذي تم الغائه من قبل المشرع العراقي عام 1979 وقد كان مسؤولاً عن أمور الموظفين منها "التعيين والترقية في دوائر الدولة العراقية".
- 5- من الضروري تجاوز الخلل الحاصل في التشريعات الإدارية النافذة عن طريق إعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة وتحديد معايير قانونية للمتقدمين في شغل أي وظيفة والزام المسؤولين باتباع آليات منضبطة عند ترقية الموظفين.

المصادر

- يوسف حسين محمد البشي- أستاذ ورئيس قسم القانون العام، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، جامعة النيلين- السودان، 2011.
- طعيمة الجرف ، المرجع السابق، ص 20، د. محمود حلمي وآخر، المرجع السابق.
- ميرفت توفيق ابراهيم عوض الله، أثر التحفيز ودوره في تحقيق الرضا الوظيفي للعاملين، الاكاديمية العربية بالدنمارك، ، 2011.
- محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، أول عمى لكلية الحقوق جامعة بنها استاذ القانون العام.
- محمود حلمي، د. فؤاد النادي ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون الناشر 14.3 هـ ، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، بدون الناشر، 1408 هـ ، د. طعيمة الجرف المرجع السابق.

- جابر سعيد حسن محمد، القانون الاداري، 1427هـ، ط1.
- أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، بدون الناشر، 1408هـ ص 28: 41، د. عادل عبد الرحمن خليل القانون الإداري السعودي.
- عبدالعظيم عباس نصار، واقع القوانين الإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي-جامعة الكوفة.
- غازي ابراهيم جنابي(رئيس مجلس السورى الدولة)،القضاء الاداري في العراق، الشريع والقضاء (مجلة فصلية)، فتحي الجوارى(رئيس التحرير)، عدد 4، بغداد بريد الصالحيه، 2009.
- تركي محمد: مناهج البحث في علوم التربية وعلوم النفس المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1984.
- النادة الثالثة من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم14 لسنة 2008.
- مبارك بن حثيث السعدي،(القانون الإداري العضوي والتنفيذي وعلاقته بالقوانين الأخرى وخاصة بالقانون الجزائري)، من ندوة الاتجاهات الحديثة القانون الإداري الجزائري، بمحكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان.
- رؤى زياد واخرين، الادارة وأهميتها، متطلب بحث مادة مهارات إدارية.
- جابر سعيد حسن محمد، القانون الاداري، ط1، 1427هـ.
- غازي ابراهيم جنابي(رئيس مجلس السورى الدولة)،القضاء الاداري في العراق، الشريع والقضاء (مجلة فصلية)، فتحي الجوارى(رئيس التحرير)، عدد 4، بغداد بريد الصالحيه، 2009.
- عبد العظيم عباس نصار- مدير الشؤون الإدارية والقانونية، واقع القوانين الإدارية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة الكوفة.
- مازن ليلوراضي، القانون الاداري، ط3.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
- محمد رفعت عبد الوهاب، د. صبحي عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري 2001.
- غازي ابراهيم جنابي(رئيس مجلس السورى الدولة)،القضاء الاداري في العراق، الشريع والقضاء (مجلة فصلية)، فتحي الجوارى(رئيس التحرير)، عدد 4، بغداد بريد الصالحيه، 2009.
- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الاداري، ج1، دار النهضة العربية، 1954.
- د.تياب نادية، التنظيم الاداري، سلسلة من المحاضرات مادة القانون الاداري في جامعة عبدالرحمن ميرة-جزائر، 2014-2015.
- الحقوق المكتسبة وتوازن المصالح، تعليق على قرار مجلس شورى إقليم كردستان، شبكة وكالات، ثلثاء 2012/12/18، من بريد الانترنت: <http://www.altaakhipress.com/printart.php>.
- صوت الاخر، مجلس شورى الإقليم ، حوار: شيروان حسن احمد/ عدسة: فاضل فراموش، عدد 267، 2009/11/11، من بريد الانترنت: <http://www.sotakhr.com/2006/index.php>.
- إفتتاح المحكمة الإدارية في السليمانية، 27/2/2014، من بريد الانترنت:

http://www.pukmedia.com/AR_Direje.aspx?Jimare=29598

• صوت العراق-شقق نيوز، تأسيس محكمة ادارية في السليمانية، 2016/8/5، من بريد الالكتروني:

<http://www.sotaliraq.com/mobile-news.php>

• خصائص ومصادر القانون الاداري، مدونة القانوني نت، 7/مايو/2010 من بريد الالكتروني :

<http://www.qanouni-net.com>

Abstract

Every human society, although it's small size does not dispense legal rules governing its affairs, determines individual relationships with each other, also regulates their relationships with the general authority of the ruling as the governing organs of public authority in terms of composition, powers and relations between them, as well as regulating the relationship between public power authorities those that reside with them. Government's functions and authorities from the traditional aspect which had limited its mission to defend the land of the state and to achieve security and justice for its members, has changed to an administration, which is seeking to achieve the well-being of citizens and prosperity in various areas, economic, social and cultural rights and all this has led to the increased importance of the role of administrative law in the contemporary State.

For these purposes, the researcher chose the address in this order, knowledge, and the importance of administrative law in the Kurdistan Region, using the definition and historical development of the law and administrative justice, the reality of administrative law in the Kurdistan Region has also been discussed . This research has been divided into two classes; The first chapter represents: research methodology: (research problem, the importance) and the second chapter talks about; the study flourishment , importance and reality ,the study has reached several findings including:

1. The public employee has rights and duties and those tasks may be guaranteed by the laws, rights they have to the employee is enshrined in the Civil Service Law No. (24 of 1960) and the law of the discipline of state employees and the public sector and the law of the employees' salaries No. (22 of 2008).
2. Kurdistan region of Iraq has been stepping up every day civilized steps towards legal institutions that guarantee the rule of law and development and the rights of citizens and provide legal channels to challenge the orders and administrative decisions depending on whether they have inflicted their damage and provide views of all legal advice and establishing the principle of power separation.
3. Article 13 of the counsel Council of the Law of the province mentions that the administrative courts shall eye administrative decisions and orders of the staff and institutions regarding electoral challenges with regard to local institutions and the separation in the requests submitted by institutions and individuals to cancel the decisions issued by the regional departments and in the sex claims and consideration of requests for compensation of damage caused by administrative decisions issued contrary to the law as well as the appeals made all

the decisions made in taxes and fees and the appeal lodged against provincial officials about the decision or order, they should take.