معيار اختصاص المحكمة الإدارية
في ظل قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم (14) لسنة 2008

سردار عماد الدين محمد سعيد
جامعة دهوك، كلية القانون – قسم القانون

الملخص
اتبع المشرع الكوردستاني في قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008 معيارا مزدوجا لتحديد اختصاص المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان – العراق، متأثرا في نهجه هذا بالمشرع العراقي تارة وذلك بتبنيه معيارا عاما قوامه القرار الإداري، وبالمشرع المصري تارة أخرى من خلال اعتماده على معيار آخر مضمونه تحديد أو تسمية المنازعة، الأمر الذي أدى إلى تعطيل اختصاص المحكمة المذكورة أحيانا نظرا لعدم دقة الصياغة التشريعية من الناحيتين المنطقية واللغوية.

پوختە
یاسا دانەری کوردستانێ د یاسا جڤاتا راوێژکاریێ یا هەرێما کوردستانا - عیراقێ یا ژمارە ١٤ یا سالا ٢٠٠٨ پێڤەرەکێ تێکەل بکار ئینایە بو دستنیشانکرنا بسپوریێ دادگەها کارگێری، و ئەو د ئەقێ چەندێ دا داخباربویە ب یاسادانەرێ عیراقێ دەما پێڤەرەکێ گشتی پەیرەوکری کو بنەمایێ وی بریارا کارگێریە، و ب یاسادانەرێ میسری دەما ئیعتماد کری لسەر پێڤەرەکی کو ناڤەروکێ وی دەستنیشانکرنا ناکۆکیێ یە، و ئەڤ چەندە بویە ئەگەرێ نەکارابونا بسپوریێ دادگەها ناڤبری هندەک جارا ژ ئەگەرێ لاوازیا داڕێشتنا یاسایی ژ رویێ لوژیکی و زمانیڤە.

Summary
The Kurdistan legislator has adopted, affectedly by both the Iraqi legislator and Egyptian legislator, in the consultation council of Kurdistan region code No. 14 of 2008 a mixed criterion for determining the jurisdiction of administrative court, as he has depended on a criterion which is based on the administrative decision on one hand, and another criterion which relies on the determining the dispute on the other hand. This has led to the jurisdiction deactivation of the mentioned court due to the weak drafting in terms of logic and language.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

المقدمة

أولا : أهمية البحث

من سنن مجالس الدولة في الدول، ألا تقتصر وظيفتها على الفتيا وإبداء الرأي فيما تستفتى فيه من مسائل، بل تمتد لتشمل إلى جانب ذلك، الفصل فيما يطرح أمام محاكمها من منازعات تتسع وتضيق نطاقا طبقا للنظم القانونية التي تتبناها الدولة في هذا الخصوص. فمنها ما يعهد المشرع فيها إلى تلك المحاكم بمهمة الفصل في المنازعات الإدارية قاطبة، والتي تظهر الإدارة طرفا فيها بمظاهر السلطة العامة امتيازات وقيودا، فتكون بذلك صاحبة الولاية العامة للنظر في مثل هذه المنازعات، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا ومصر، ومنها ما يقيد اختصاصها بطائفة معينة من المنازعات لا تتعداها، على نحو تكون الاستثناءات الواردة عليه أعظم مما يدخل فيه، كما هو الحال بالنسبة للعراق وإقليم كوردستان العراق.

ثانيا : مشكلة البحث

تتجسد مشكلة هذا البحث في الأثر الذي اقتفاه المشرع في إقليم كوردستان العراق بإطلاقه لاختصاص المحكمة الإدارية للفصل في كل منازعة محلها قرار إداري مرة، ثم الركون إلى تحديد اختصاصها بمنازعات بعينها عن طريق النص عليها واحدة تلو الأخرى تارة أخرى، محدثا بذلك إرباكا في فهم النص الذي ينظم ذلك، يعزى إلى عدم دقته في صياغته من ناحيتي اللغة والمنطق، وما يستتبع ذلك من تعطل اختصاص المحكمة تلك في كثير من الأحايين.

ثالثا : فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية قوامها عدم انعقاد اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في كثير من المنازعات التي عهد إليها المشرع بفضها، إما لوجود مراجع خاصة للنظر فيها نصت عليها قوانين لاحقة على قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان - العراق رقم 14 لسنة 2008 كما هو الحال بالنسبة للمنازعات المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية، وإما لكونها منازعات ناشئة عن تطبيق قوانين اتحادية كدعاوى الجنسية، وإما لوجود تداخل بين اختصاص المحكمة الإدارية بخصوص بعض المنازعات وبين اختصاص جهات أخرى كما هو الحال بالنسبة لمنازعات الضرائب والرسوم.

رابعا : الهدف من البحث

أول ما يسعى إليه البحث من هدف وآخره، تجلية غموض النص الذي ينظم اختصاص المحكمة الإدارية وإزالة إبهامه، من خلال إعادة صياغته على نحو محكم منضبط، جامع مانع، يستوعب كل ما يتحمله وينبذ كل ما ينوء به حملا، لا سيما وأن من أحد أهداف قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008، ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية والمصطلحات والتعابير القانونية في الإقليم، إذ لا يليق بقانون من موضوعاته تنظيم مسألة الصياغة التشريعية أن يعاني هو من ضعف صياغته وعدم دقته.

خامسا : نطاق البحث

يتحدد نطاق هذا البحث بما ينبسط عليه اختصاص المحكمة الإدارية المنصوص عليه في المادة (13) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان-العراق رقم (14) لسنة 2008، فلا يتناول ما خلا ذلك من مسائل كتشكيل المحكمة وأسباب الطعن التي ترفع على أساسها الدعوى، وإجراءات الخصومة المتبعة أمامها، ومواعيد الطعن الواجب مراعاتها.

سادسا : منهج البحث

يتخذ من الاستقراء والتحليل منهجا لهذا البحث، حيث يتم تأصيل وتحليل موقف المشرع والقضاء في إقليم كوردستان – العراق، فتعرض تفاصيل جزئية لتأصيل مبادئ عامة مرة، ويعرج على عرض أحكام عامة لاستنباط أحكام جزئية منها مرة أخرى، هذا إلى أن المنهج المقارن له نصيب من الحضور فارضا نفسه، كون المشرع الكوردستاني قد ضاهى المشرع العراقي في بعض أحكامه وحاكى المشرع المصري في أحكام أخر، مما يستلزم إجراء المقارنة بينه وبينها كلما اقتضت الضرورة ذلك.

سابعا : تقسيم البحث

بين مقدمة للبحث وخاتمة له، يقسم البحث إلى مبحثين، يخصص الأول منها لمعيار القرار الإداري مفرعةً منه ثلاثة مطالب، يكون الأول معداً لبيان ضوابط القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية، ويسلط الضوء في المطلب الثاني على أنواع القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

الإدارية، فيما يتناول في المطلب الثالث التعويض عن القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية. أما المبحث الثاني فنخصه بمعيار تحديد المنازعة ضمن ثلاثة مطالب أيضا، يخصص المطلب الأول للطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، ويكون المطلب الثاني لدعاوى الجنسية، أما المطلب الثالث والأخير فيكون من نصيب المنازعات الخاصة بقضايا الضرائب والرسوم.

المبحث الأول

معيار القرار الإداري

ليس بغريب أن يتبع المشرع الكوردستاني شرعة المشرع العراقي ومنهاجه في صياغة أحكام قوانينه وهو بصدد تنظيم مسألة ما إتباع اللاحق للسابق، فها هو يتبنى ذات الأسلوب الذي تبناه الأخير لتحديد اختصاص المحكمة الإدارية التابعة لمجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق، جاعلا من القرار الإداري قواما لا يقوم اختصاص المحكمة الإدارية من دونه، ناصّا في المادة (13) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 على أن " تختص المحكمة الإدارية بما يلي : أولا : النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم بعد نفاذ هذا القانون والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طعن من ذي مصلحة محتملة وتكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن "، تلك المادة التي توازيها المادة 7/رابعا من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل القائلة بأن " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن "[1].

ومن اجل الإحاطة بنهج المشرع الكوردستاني في هذه المسألة، سنتناول ذلك بشيء من التفصيل مجزئين هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول ضوابط القرار الإداري محلا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية، ونوضح في المطلب الثاني أنواع القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية، أما المطلب الثالث فسنخصصه للتعويض عن القرار الإداري معيارا لاختصاص المحكمة الإدارية.

المطلب الأول

ضوابط القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية

كما سبق القول أن المشرع الكوردستاني قد نص على أن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في صحة القرارات والأوامر الإدارية. والمقصود بالقرار الإداري كل عمل قانوني صادر من جهة إدارية بإرادتها المنفردة بغية إحداث تغيير في الأوضاع القانونية بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه[2]. ولا شك في لزوم توفر شروط معينة في القرار الإداري حتى يكون قابلا للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية تتمثل بوجوب كون القرار نهائيا، مؤثرا في مركز الطاعن، وصادرا من جهة إدارية وطنية [3]. ويلاحظ أن أول هذه الشروط وهو شرط نهائية القرار الإداري لم يستوجبه المشرع في البند أولا من المادة 13، غير أنه استلزمه في البند الثالث من المادة ذاتها بقوله " الفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات والأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ". وهذا التباين في موقف المشرع إن دل على شيء، فإنه يدل على تأثره بموقف المشرع العراقي من حيث عدم اشتراطه صفة النهائية للقرار الإداري من جانب [4] وبموقف المشرع المصري الذي شرط ذلك النعت للقرار الإداري محل الطعن من جانب ثان [5].

1بإنعام النظر في البند أولا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان-العراق رقم 14 لسنة 2008، يلاحظ أن المشرع فضلا عن عدم دقته في صياغته على نحو أثر على اختصاص المحكمة الإدارية كما سيرد ذكر ذلك لاحقا، فإن عدم دقته في الصياغة شمل مسألة المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء أيضا، حيث استهل القول بعبارة "... بناء على طعن من ذي مصلحة محتملة... " دونما إشارة إلى المصلحة المحققة أو المعلومة، كما أنه أورد عبارة "... وتكفي... " بعد عبارة "... مصلحة محتملة... " المنوه عنها آنفا، ليدل بذلك على وجود انقطاع بين العبارتين من ناحية اللغة والمنطق، الأمر الذي أدى إلى ظهور النص على ما هو عليه. عليه، يهاب بالمشرع الكوردستاني أن يعيد النظر في النص المذكور ويصوغه على النحو الآتي " بناء على مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن ". إذ الأصل أن تكون المصلحة لرافع الدعوى مصلحة محققة أو حالة بأن تكون الفائدة المادية أو الأدبية موكدة من وراء رفعها، واستثناء يجوز أن تكون مصلحة محتملة، وذلك بأن يكون من شأنها تهيئة الفرصة لتحقيق نفع أو درء ضرر دون ان يكون ذلك موكدا، وعلى هذا النهج سار المشرع العراقي في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة. للمزيد حول ذلك أنظر د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص 210-213.

2 د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد : المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، مطبعة يادكار، السليمانية، 2017، ص18.

3 د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم : القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، 2010، ص131-133.

4 أنظر المادة 7/رابعا من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

5 أنظر المادة 10/خامسا من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

وقد عارض بعض الفقه – بحق – المعنى المعطى لصفة النهائية على هدي منهج المشرع المصري بسند من القول أنه طالما كان القرار الإداري تعبيرا باتا ونهائيا عن إرادة الإدارة، فإن مقتضى ذلك هو التأثير في المراكز القانونية لا محال، من ثم فلا ينبغي أن يكون هناك قرار إداري نهائي وقرار إداري غير نهائي بعدّ هذا الأخير مجرد عمل مادي تحضيري للأول. فصفة النهائية إذاً تعني أن الإدارة قد استنفذت سلطتها إزاءه بمجرد صدوره مستوفيا شرائطه القانونية على نحو يحظر عليها سحبه أو إلغاؤه، فيما يبقى الطعن فيه متاحا في المواعيد القانونية [1] المنصوص عليها قانونا.

فالعبرة إذاً – وفق منطق هذا الرأي - بوجود قرار إداري مؤثر في المركز القانوني سواء نص على ذلك المشرع أم لم ينص على ذلك، بحيث إذا أقيمت دعوى الإلغاء – حسب اتجاه الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم - على أساس آخر غير ما يجب أن تقام عليه وهو وجود قرار إداري نهائي، كأن ترفع الدعوى على محض وجهات نظر متبادلة داخل جهات إدارية، توجب ردها تأسيسا على أنها لا تحدث بذاتها أثرا قانونيا، بل هي لا تعدو أن تكون إجراءات تقصد من ورائها حسن سير العمل على نحو سليم [2]. وعلى نحو ما سلف بيانه فإن شرط نهائية القرار الإداري يستلزم بالضرورة شرط إحداث تغيير في المراكز القانونية إنشاءً أو إلغاءً أو تعديلاً، وبذلك يندمج الشرطان اندماجا غير قابل للتجزئة والفك.

وأما الشرط الآخر وهو وجوب صدور القرار الإداري من جهة إدارية وطنية فقد اقتضته دلالة البند أولا من المادة (13) سالفة الذكر الناصة على أن يكون القرار أو الأمر الإداري صادرا من الموظفين أو الهيئات في دوائر الإقليم، مما يعني خروج النظر في المنازعات المتعلقة بقرارات صادرة من جهة إدارية غير وطنية من اختصاص المحكمة الإدارية، مثل ذلك القرارات الصادرة من المنظمات الدولية والبعثات والهيئات القنصلية المعتمدة؛ ذلك أنه لا سلطان للقضاء الإداري الوطني على أعمال تلك المنظمات والهيئات [3].

أضف على ذلك، إن القرارات الإدارية الصادرة من الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام للسلطات الاتحادية أو التابعة للمحافظات غير المنتظمة بإقليم الواقعة خارج حدود ولاية سلطة الإقليم، تستعصي على الخضوع لاختصاص المحكمة الإدارية وفق مفهوم النص المشار إليه آنفا، إذ أن مقتضى هذا الأخير يومئ إلى أن المشرع قد نظم اختصاص المحكمة الإدارية ضمن فكرة اللامركزية السياسية المطبقة في دستور جمهورية العراق لعام 2005، مما قد يشكل عائقا أمام المحكمة من إعمال اختصاصها على المنازعات الناشئة عن تطبيق قوانين اتحادية وأبرزها دعاوى الجنسية، ذلك أن نطاق الشروط التي يستلزمها البند أولا من المادة 13 سالفة الذكر لرفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية والمتمثلة بشرط لزوم كون القرار قرارا إداريا صادرا من سلطة إقليمية، وشرطي المصلحة وانتفاء المرجع القانوني للطعن بالقرار، لا يتحدد بما ورد في البند أولا فحسب، بل يمتد ليشمل بقية بنود النص، والقول بإمكانية تفسير تلك البنود على نحو مستقل ومنفصل عن البند أولا من شأنه اجتزاء للنص دون أي مسوغ قانوني، وتعطيل لمقتضى إعماله وهو عدم قبول الدعوى أيا كان موضوعها ما لم تتوافر فيها الشروط المنصوص عليها فيه والمشار إليها آنفا. وعليه فإن رفع عبارة " التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم " من المادة 13/أولا المنوه عنها أنفا أمر تستلزمه الضرورة إن أريد انعقاد اختصاص المحكمة الإدارية للنظر في دعاوى الجنسية وغيرها من القرارات الصادرة من السلطات الاتحادية، لا سيما وأن صدور القرار الإداري من الموظفين والهيئات من مقتضيات القرار الإداري، فلا حاجة تاليا للنص على ذلك في صلب النص.

المطلب الثاني

أنواع القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية

القرار الإداري الذي جعله المشرع مناطا لاختصاص المحكمة الإدارية يشمل القرار الإداري الفردي والقرار الإداري التنظيمي بنوعيها الأنظمة والتعليمات، ذلك أن اختصاص المحكمة الإدارية هذا قد جاء مطلقا غير مقيد، عاما غير مخصص [4]، مما يعني عدم وجود حاجة إلى النص صراحة على نوعي القرار الإداري، الفردي والتنظيمي، لانعقاد اختصاص المحكمة بالنظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة بشأنها. ومن الجدير بالقول أن المشرع العراقي قد تعرض للانتقاد من قبل بعض الفقه لإضافته عبارة (الفردية والتنظيمية) في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، ناعتا تلك الإضافة بأنها تزيد غير مبرر؛ لأن العبرة بالمعيار الشكلي أو العضوي القائم أساسا على صفة الجهة مصدرة القرار لاعتبار القرار إداريا بغض النظر عن فرديته وتنظيميته [5].

1 وهنا يشيد صاحب هذا الرأي بموقف المشرع العراقي الذي لم يشترط صفة النهائية في القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري. د. غازي فيصل مهدي : أفكار في القانون الإداري، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2018، ص45-46.

2 قرار الهيئة العامة لمجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 119 / الهيئة العامة / إدارية / 2012 ، تاريخه 31 / 12 / 2012، ص263، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان العراق لعام 2012، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، 2013، ص263.

3 د. وسام صبار العاني : المرجع السابق، ص 206.

4 د. غازي فيصل مهدي : فتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كوردستان في الميزان، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2019، ص 105.

5 د. وسام صبار العاني : المرجع السابق، ص 202.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

غير أن المحكمة الإدارية نفسها والهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم كانت لها وجهة أخرى، إذ صادقت الأخيرة على قرار للأولى قضت فيه برد دعوى موضوعها إلغاء تعليمات صادرة من وزير التعليم العالي والبحث العلمي في إقليم كوردستان العراق بذريعة أن إلغاء التعليمات خارج من اختصاصها ولو كانت مخالفة للقانون باعتبارها شكلا من أشكال التشريع [1]. وقد عدّ بعض الفقه هذا الحكم امتناعا عن إحقاق الحق أو جريمة إنكار العدالة التي يعاقب عليها القانون، فضلا عن أنه يعترض حكم المادة (100) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 التي تحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن [2]. ولإبعاد شبهة اقتصار اختصاص المحكمة الإدارية على القرارات الفردية دون التنظيمية، فمن الأجدر أن ينص المشرع الكوردستاني على نوعي القرار الإداري مثلما فعل المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

من جانب آخر لم يقصر المشرع مكنة الطعن بالقرارات الإدارية الصريحة والتي تصدر نتيجة تعبير الإدارة عن إرادتها على نحو صريح، إنما مدّها للقرارات الإدارية السلبية أيضا، إذ نص البند سابعا من المادة 13 على " الطعن في رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في الدوائر وأجهزة الإقليم عن اتخاذ أو أمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانونا". ويشترط في القرار الإداري السلبي أن يكون هناك امتناع أو رفض من جهة الإدارة عن الإجابة على طلب ذي الشأن، وألا يكون القانون قد ألزمها بالإجابة على ذلك الطلب ضمن مدة زمنية معينة [3] سواء كان اختصاصها في اتخاذ ذلك القرار مقيدا يشكل الامتناع فيه موقفا سلبيا يمنعه القانون كون الإدارة ملزمة بتنفيذ أحكامه دوما، أم تقديريا يكون الامتناع فيه موقفا سلبيا مرفوضا فيما لو اعتراه انحراف عن جادة الصالح العام [4]، على أن هناك من يرى أن القرار الإداري لا يكون سلبيا إلا إذا أوجب القانون على الإدارة اتخاذه دون أن تكون لها سلطة تقديرية إزاءه فتمتنع عن اتخاذه أو ترفضه، أما إذا لم يلزم القانون الإدارة بالتدخل لاتخاذ قرار ما، بل ترك لها الخيار بين فعل ذلك والسكوت عنه، عدّ امتناعها قرارا ضمنيا لا سلبيا [5]. هذا وأن من شأن قصر صفة القرار الإداري السلبي على القرارات الصادرة بناء على اختصاص الإدارة المقيد تفلت القرارات الصادرة على أساس اختصاص الإدارة التقديري من رقابة القضاء[6]، علما أن ميعاد الطعن بالقرار الإداري السلبي يبقى مفتوحا ما استمرت حالة امتناع الإدارة عن اتخاذه[7].

المطلب الثالث

التعويض عن القرار الإداري معيارا لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية

من المسائل التي جعلها المشرع الكوردستاني ضمن اختصاص المحكمة الإدارية من قانون مجلس الشورى الإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008، " طلبات التعويض من الأضرار الناجمة من القرارات الإدارية الصادرة خلافا للقانون" وذلك في البند خامسا من المادة 13 من القانون المذكور. وطلب التعويض إنما يكون من خلال ما يسمى دعوى التعويض، وهي من دعاوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل بالإضافة إلى إلغاء القرارات الإدارية أو تعديلها، التعويض عن الضرر الناشئ عن تلك القرارات [8].

والتعويض المقصود منه في هذا المقام هو التعويض عن القرار الإداري الذي يكون أساسا لمسؤولية الإدارة وتطالب بالتعويض عن الضرر الناجم عنه وهو القرار الصادر خلافا للقانون، وهو لا يكون كذلك ما لم يكن الضرر المدعى به ناشئا عن خطأ صادر من جانب الإدارة [9] بأن يشوبه عيب مؤثر في مضمونه كعيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة، أما إذا كان العيب الذي يعتريه لا يؤثر في موضوعه كعيب الاختصاص وعيب الشكل، فلا تسأل عنه الإدارة ولا يحكم عليها بالتعويض وإن كان من شأنه جعل القرار غير مشروع [10].

---

1 د. غازي فيصل مهدي: فتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كوردستان في الميزان، المرجع السابق، ص 102.

2 المرجع نفسه، ص 105-106.

3 د. مصطفى رسول حسين و م. هه ورامان محمد سعيد : الرقابة القضائية على الإداري السلبي : بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، السنة الرابعة، العدد السابع، نيسان، 2016، ص ص156، ص 159.

4 للمزيد حول الموضوع أنظر د. غازي فيصل مهدي : أفكار في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها.

5 د. مصطفى رسول حسين و م. هه ورامان محمد سعيد : المرجع السابق، ص 158.

6 د. غازي فيصل مهدي : أفكار في القانون الإداري، المرجع السابق، ص57.

7 علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المحكمة الإدارية في ضوء القانون رقم (14) لسنة 2008 في إقليم كوردستان العراق، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 13، العدد الأول، حزيران، 2010، ص 152.

8د. وسام صبار العاني : المرجع السابق، ص 329.

9قرار الهيئة العامة لمجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق : رقم القرار 115/الهيئة العامة/إدارية/2012، تاريخ القرار 2012/12/9، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان-العراق لعام 2012، المرجع السابق، 260.

10 للمزيد أنظر د. مازن ليلو راضي : أصول القضاء الإداري، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2016، ص370 وما بعدها.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

وإزاء سكوت المشرع [1]، قد يعن للبعض التساؤل عما إذا كان اختصاص المحكمة الإدارية مقتصرا على النظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية الداخلة اصلا في اختصاصها باعتبارها قاضي إلغاء، وهي تشمل جميع المنازعات الإدارية المنصوص عليها في المادة 13 بفقراتها السبعة، أم أنه يشمل إلى جانب ذلك طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها القرارات الإدارية الصادرة في قضايا الوظيفة العامة بشقيها العقوبات الانضباطية وحقوق الخدمة المدنية، لا سيما أن هذه الأخيرة ينعقد الاختصاص بنظر إلغائها لهيئة انضباط موظفي الإقليم [2] ؟

ردا على هذا التساؤل نقول أنه إذا كانت المحكمة الإدارية قد قبلت النظر في دعوى للتعويض عما لحق الطاعن من ضرر جراء قرار إداري بفرض عقوبة انضباطية بحقه، بعد إلغائها من قبل هيئة انضباط موظفي الإقليم، وأن الهيئة العامة قد نقضت قرار المحكمة نتيجة الطعن به بناء على سبب آخر غير عدم اختصاص المحكمة للنظر في الدعوى[3]، نقول أنه إذا كان ذلك كذلك، فإن اختصاص المحكمة الإدارية ينبغي أن يشمل عن طريق قياس الأولى نظر طلبات التعويض جميعا، سواء تعلقت بالمنازعات التي تدخل أصلا في اختصاص المحكمة المنصوص عليها في المادة 13 بفقراتها السبعة، أم ارتبطت بقضايا الوظيفة العامة بنوعيها العقوبات الانضباطية وحقوق الخدمة المدنية التي تختص بدعاوى إلغائها هيئة اضباط موظفي الإقليم [4].

وتعليقا على قرار الهيئة العامة المشار إليه آنفا، ذهب أحد الفاقهين إلى أنه لا حرج على صاحب الشأن أن يرفع دعوى تعويض أمام المحكمة الإدارية عن ضرر حاق به بسبب فرض عقوبة انضباطية بحقه، وذلك استنادا إلى المادة 13/خامسا القاضية باختصاص المحكمة الإدارية في أربيل بالنظر في طلبات التعويض من الأضرار الناجمة من القرارات الصادرة خلافا للقانون، على عكس الوضع في القضاء الاتحادي، ذلك أن محكمة القضاء الإداري لا تنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تنجم من القرارات الإدارية على نحو مستقل، بل تبعا لدعوى الإلغاء التي تختص بها أصلا [5].

وكون صاحب الشأن قادرا على رفع دعوى التعويض استقلالا عن دعوى الإلغاء طبقا لقانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق، لا يفهمن منه عدم تمكنه من رفعها بصفة تبعية لدعوى الإلغاء، إذ أن في استطاعته أن يجمع الدعويين في طلب واحد، بحيث يكون محل الطلب الأصلي إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون، ومحل الطلب التبعي التعويض عما لحقه من ضرر نتيجة خطأ الإدارة المتمثل بقرارها محل الإلغاء [6]، على أن إمكانية رفع دعوى التعويض بصفة مستقلة والجمع بين الدعويين متاحة في حال ما إذا كان النزاع مما تختص بنظره المحكمة الإدارية أصلا، أما إذا كان نزاعا لا يدخل ضمن اختصاص المحكمة الإدارية من حيث الأصل، فلا شك أن رفع دعوى التعويض سيكون على سبيل الاستقلال. وهذا الاتجاه محمود من جانب المشرع، إذ أنه وسع من اختصاص المحكمة الإدارية بحيث إذا لم تكن تختص بإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون، فإنها تكون مختصة بالتعويض عنه على أقل تقدير [7].

ومما تجدر الإشارة إليه هو أن اختصاص المحكمة الإدارية بدعاوى التعويض لا يتجاوز نطاق القرار الإداري، كأعمال الإدارة المادية، والعقد الإداري [8]، حيث ينعقد الاختصاص للنظر في المنازعات الناشئة عن كل منها لمحاكم القضاء العادي [1]، باعتبارها صاحبة الولاية العامة للنظر في المنازعات كافة وفق

---

1 كان المشرع المصري أكثر وضوحا من المشرع الكوردستاني في هذا الصدد، حيث نص في البند عاشرا من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المعدل على أن " طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية ". والبنود التي يقصدها المشرع هي البنود التسعة التي تسبق البند العاشر من نفس المادة وهي " أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية . ثانياً : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم . ثالثاً : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي . خامساً : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية . سادساً : الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة . سابعاً : دعاوى الجنسية . ثامناً : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن ، عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها . تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ".

2 أنظر المادة 20 / أولا والمادة 21 / أولا من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.

3 تتلخص وقائع الدعوى بأن أحد أساتذة الجامعة قد فرضت عليه عقوبة انضباطية لعدم التزامه بالواجبات الوظيفية، فطعن في قرار فرض العقوبة أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم فقضت بإلغاء القرار، فهرع إلى المحكمة الإدارية طالبا منها الحكم له بالتعويض على الإدارة جراء ما لحق به من أضرار نتيجة ذلك القرار، بيد أن المحكمة قضت له بتعويض قدره (500000) خمسة ملايين دينار، ونظرا لعدم قناعته بالحكم المذكور ولعدم قناعة عضو الادعاء العام فتقدما بطعن إلى الهيئة العامة فنقضت هذه الأخيرة لا بسبب عدم اختصاص المحكمة الإدارية للنظر في دعوى التعويض، بل لعدم استحقاق الطاعن التعويض نظرا لأن إلغاء القرار كان لعيب شكلي فيه وهو ما لا يصلح سببا للتعويض. للمزيد حول التعليق على الحكم الصادر في هذه الدعوى أنظر د. غازي فيصل مهدي : فتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كوردستان في الميزان، المرجع السابق، ص41 وما بعدها.

4ليس هذا فحسب، بل أن المحكمة الإدارية تختص بنظر طلبات التعويض عن القرارات التي لا تدخل أصلا ضمن اختصاص مجلس شورى الإقليم القضائي، وهي القرارات التي رسم المشرع طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها أو الطعن فيها. أنظر علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المرجع السابق، ص 153.

5د. غازي فيصل مهدي : فتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كوردستان في الميزان، المرجع السابق، ص 43-44.

6 د. مازن ليلو راضي : المرجع السابق، ص 368-369.

7 علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز: المرجع السابق، ص 153.

8 لا يختص القضاء الإداري بالنظر في منازعات العقد الإداري في كل من العراق وإقليم كوردستان العراق. د. عصمت عبد المجيد : معضلة القيود على اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة جيهان-أربيل العلمية، المجلد 1، العدد1، حزيران، 2017، ص31.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

المادة 5 من قانون السلطة القضائية رقم 30 لسنة 2007 لإقليم كوردستان العراق [2]. ولما كان استثناء منازعات العقد الإداري والأعمال المادية للإدارة من اختصاص المحكمة الإدارية يتعارض مع قواعد توزيع الاختصاص القضائي، فإن المشرع الكوردستاني مناشد بإعادة النظر في موقفه هذا، فيضيف إلى المادة 13 نصا تدخل بمقتضاه في اختصاص المحكمة الإدارية المنازعات الناشئة عن العقد الإداري والأعمال المادية للإدارة.

المبحث الثاني

معيار تحديد المنازعة

قدر تأثر المشرع الكوردستاني بالمشرع العراقي بإيراده حكما عاما يخضع بمقتضاه الطعن بكل قرار إداري صادر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم لاختصاص المحكمة الإدارية، تأثر بالمشرع المصري عندما أخضع بعض المنازعات على سبيل التسمية والتحديد لاختصاص المحكمة المذكورة مع بعض الاختلاف أثر في إعمال حكم النص. وتتمثل هذه المنازعات بكل من الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، الفصل في الطلبات التي تقدمها الهيئات والافراد بإلغاء القرارات الادارية النهائية، دعاوى الجنسية، طلبات التعويض من الاضرار الناجمة من القرارات الادارية الصادرة خلافاً للقانون، الطعون من القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات، والطعن في رفض او امتناع الموظف او الهيئات في الدوائر واجهزة الاقليم عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً. ولما كنا قد تناولنا هذا الأخير والفصل في الطلبات التي تقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية وطلبات التعويض من الأضرار الناجمة من القرارات الإدارية الصادرة خلافا للقانون ضمن المبحث المخصص لمعيار القرار الإداري، فإن الحديث في هذا المبحث سيدور حول المسائل الثلاث الباقية، وهي الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، دعاوى الجنسية، والطعون الخاصة بقضايا الضرائب والرسوم، وذلك في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول

الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية

ورد ذكر هذه الطعون في البند ثانيا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008، على غرار ما ورد في المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المعدل[3]. وتنصرف معنى الهيئات المحلية في النظام القانوني المصري إلى المجالس الشعبية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى[4]، وتسمى في العراق وفي إقليم كوردستان العراق مجالس المحافظات ومجالس الأقضية ومجالس النواحي وذلك استنادا إلى المادة 1 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وقانون المحافظات لإقليم كوردستان العراق رقم 3 لسنة 2009 [5].

والذي يعنينا في هذا المقام هو مدى اختصاص المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان العراق بنظر الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية ؟ بالرجوع إلى قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008، سنجد أن المشرع قد خص المحكمة الإدارية بنظر تلك الطعون، فيما عهد المشرع في قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان العراق رقم 4 لسنة 2009 بمهمة البت في الطعون الانتخابية إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء في كوردستان بقرارات قابلة للطعن فيها أمام هيئة مشكلة في محكمة تمييز إقليم كوردستان العراق، وتكون قرارات هذه الأخيرة باتة [6]. وبصدور قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 في إقليم كوردستان – العراق، أصبحت وظيفة

---

1 حيث قضت الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كوردستان في إحدى قراراتها بأنه إذا انصب موضوع الدعوى على الاخلال بالتزام عقدي فإنه يكون خارجا عن اختصاص المحكمة الإدارية ويدخل ضمن اختصاص محكمة البداءة. أنظر قرار الهيئة العامة : رقم القرار 131/الهيئة العامة/إدارية/2012، تاريخ القرار 2012/12/31، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق لعام 2012، المرجع السابق، ص 281.

2 نصت المادة المذكورة أعلاه على أن " تسري ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في المنازعات والجرائم كافة ".

3ورد ذكر هذا المصطلح في البند أولا من المادة 10 / أولا من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بقوله " الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية".

4 د. مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2005، ص 235 وما بعدها.

5أطلق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في العراق اصطلاح المجلس المحلي على مجلس القضاء فحسب دون مجلس المحافظة، فيما لم يبق لمجلس الناحية ذكر بعد إلغاء المادة الأولى من القانون المشار إليه بالقانون رقم 10 لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. أما قانون المحافظات لإقليم كوردستان العراق رقم 3 لسنة 2009، فإنه أطلق اصطلاح المجلس المحلي على مجلس القضاء ومجلس الناحية دون مجلس المحافظة.

6 حيث نصت المادة 30 من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان - العراق رقم 4 لسنة 2009 على أنه " أولا : للأفراد والكيانات المتضررة جراء قرارات الهيئة الطعن فيها خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها. ثانيا : تتولى الهيئة النظر في الخلافات والاعتراضات الواقعة خلال إعداد وتنفيذ إجراءات الانتخابات. ثالثا : تتولى هيئة في محكمة تمييز إقليم كوردستان-العراق تتكون من ثلاثة قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون المحالة إليها من قبل الهيئة أو الأفراد أو الكيانات المتضررة من جراء قرارات الهيئة وتكون قراراتها باتة". وقد نصت المادة 2 من ذات القانون على أن " تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الاشراف على كافة مراحل واجراءات انتخابات المجالس في الاقليم لحين تشكيل الهيئة".

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

البت في الشكاوى والطعون الانتخابية [1] من اختصاص مجلس المفوضين، إذ يعد هذا الأخير الجهة المختصة بالبت في الشكاوى والطعون الانتخابية كافة وتكون قراراته قابلة للطعن أمام الهيئة القضائية في محكمة تمييز الإقليم [2]، حيث يقدم إلى هذه الأخيرة الطعن بقرارات مجلس المفوضين خلال ثلاثة أيام اعتبارا من اليوم التالي لنشر القرار المطعون فيه، ويجب حسم هذا الطعن من قبل الهيئة القضائية سالفة الذكر خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الطعن ويكون قرارها في هذا الشأن باتا [3].

وقد يعني للبعض أن يسأل السؤال التالي: ما هو القانون الواجب التطبيق من بين القوانين الثلاث المشار إليها سابقا ؟ أهو قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 ؟ أم قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان العراق رقم 4 لسنة 2009 ؟ أم قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 في إقليم كوردستان – العراق ؟ من المعلوم أن أسلوب الطعن بانتخابات الهيئات المحلية في هذين القانونين الأخيرين يعدّ بمثابة طريق للطعن مرسوم من قبل المشرع، وهو ما يشكل قيدا على إعمال نص المادة 13/ثانيا من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 بدلالة ما ورد في البند الأول من تلك المادة بلزوم كون القرار الإداري المطعون فيه مما لا يكون قد عين مرجع للطعن فيها وكذلك بدلالة المادة 16/ثانيا من القانون ذاته والتي نصت على أن " لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة ... ثانيا : القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها ".

وعلى فرض عدم وجود هذا القيد منصوصا عليه على هذا النحو، فإن الغلبة مع ذلك لا تكون لقانون مجلس شورى الإقليم المذكور آنفا، بل لقانون المفوضية العليا لكون الأخير قانونا لاحقا على القانون الأول من حيث الزمان، كما أن له الأولوية والغلبة على قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي لذات العلة الأخيرة - أي باعتباره قانونا لاحقا عليه - لا سيما أنه قد نص على ألا يعمل بأي نص يتعارض مع احكامه [4].

هذا ومن المفترض أن تخضع لآلية الطعن المبينة آنفا العملية الانتخابية برمتها متمثلة بتسجيل الناخبين وتنظيم وتحديث سجلاتهم، تسجيل القوائم الانتخابية والائتلافات وتصديقها، تنظيم وتنفيذ عملية تسجيل ممثلي القوائم الانتخابية ومراقبي الانتخابات من المنظمات الدولية والمحلية والاعلاميين، تنظيم وإجراء عملية العد والفرز لأصوات الناخبين وإعلان النتائج داخل المحطات، وإعلان النتائج الأولية للانتخابات والاستفتاءات [5]. كل ذلك ما لم يصل النزاع إلى مستوى الجريمة الجنائية، فإن كان ذلك، وجب على المجلس إحالة الأمر إلى الجهات القضائية المختصة [6] متمثلة بالمحاكم الجزائية.

وما ينبغي ذكره في هذا الصدد هو أن الأنزعة الناشئة بعد اكتساب العضوية في الهيئات المحلية تدخل في اختصاص المحكمة الإدارية لا في اختصاص مجلس المفوضين والهيئة القضائية سالفة الذكر؛ وذلك لأنها لا تصنف ضمن عناصر العملية الانتخابية [7]، ومن هذه المنازعات إقالة رئيس مجلس المحافظة أو

---

1 تعد المفوضية هي الجهة الرسمية المسؤولة عن جميع أنواع الانتخابات والاستفتاء في إقليم كوردستان العراق. أنظر المادة (2 / 1) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014.

2أنظر المادة (6 / 4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014.

3نصت المادة (9) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 على : ... ثانيا : على المجلس حل النزاعات الناجمة عن إعداد وتنفيذ الانتخابات والاستفتاءات العامة وله أن يفوض هذه الصلاحية للإدارة الانتخابية لحلها حال وقوعها. ثالثا : تنشر قرارات المجلس في ثلاث صحف محلية يومية في الإقليم وباللغتين الكوردية والعربية... رابعا : تشكل في محكمة تمييز إقليم كوردستان هيئة قضائية مشكلة من ثلاث قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون التي تقدم على قرارات المجلس من قبل المتضررين من قرارات المجلس مباشرة. خامسا : تقدم الطعون في قرارات المجلس من قبل المتضررين من قرارات المجلس مباشرة إلى الهيئة القضائية في الإقليم، خلال مدة ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لنشر القرار من قبل المجلس...سادسا : على الهيئة القضائية حسم الطعون المقدمة إليها خلال مدة سبعة أيام من تاريخ تقديم وتعتبر قراراتها بشأن الطعون باتا والصحيح (باتة)...". وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي قد سلك مسلكا مثيلا لمسلك المشرع الكوردستاني في هذا الصدد حيث تضمنت المواد 18 ، 19 ، 20 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 الأحكام الخاصة بالطعون الانتخابية وعلى النحو التالي: المادة -١٨-" أولاً: يتمتع مجلس المفوضين بسلطة البت في الشكاوى المقدمة اليه، ويحيل مجلس المفوضين القضايا الجزائية الى السلطات المختصة ان وجد دليلاً على سوء تصرف يتعلق بنزاهة العملية الانتخابية. ثانياً: يملك المجلس السلطة الحصرية لحل النزاعات الناجمة عن إعداد وتنفيذ الانتخابات الوطنية وعلى مستوى إقليم او على مستوى المحافظات ويجوز له ان يفوض الصلاحية للإدارة الانتخابية لحل المنازعات لحظة وقوعها. المادة - ١٩ -أولاً: يشكل مجلس القضاء الاعلى هيئة قضائية للانتخابات تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين لا يقل صنف اي منهم عن الصنف الاول للنظر في الطعون المحالة اليها من مجلس المفوضين أو المقدمة من المتضرر من قرارات المجلس مباشرة الى الهيئة القضائية. ثانياً: لا يجوز الطعن بقرارات مجلس المفوضين الا امام الهيئة القضائية للانتخابات في الأمور المتعلقة في العملية الانتخابية حصراً. ثالثاً: تعد قرارات الهيئة القضائية للانتخابات باتة. المادة -٢٠ -أولاً: للحزب السياسي أو المرشح الطعن بقرار مجلس المفوضين خلال(٣) ثلاثة ايام تبدأ من اليوم التالي لنشره، ويقدم طلب الطعن الى المكتب الوطني أو أي مكتب انتخابي للمفوضية أو بصورة مباشرة الى الهيئة القضائية .ثانياً: يتولى مجلس المفوضين الإجابة على طلبات الهيئة القضائية للانتخابات واستفساراتها بشأن الطعون خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام عمل من تاريخ ورودها اليها .ثالثاً: تبت الهيئة القضائية للانتخابات في الطعن المقدم خلال مدة لا تزيد على (١٠) عشرة أيام عمل من تاريخ اجابة مجلس المفوضين على الطعن." .

4 المادة 20 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014، نصت على أن " لا يعمل بأي نص أو قرار يتعارض وأحكام هذا القانون ".

5 أنظر المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014.

6 نصت المادة (9 / أولا) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 على أن : يتمتع المجلس بسلطة حصرية فيما يتعلق بالتنفيذ المدني لإجراءاته وأنظمته ويجب على المجلس أن يحيل أية قضية جنائية إلى السلطات المختصة إذا توفر لديها دليلا والصحيح (دليل) على سوء تصرف جنائي يتعلق بنزاهة العملية الانتخابية :.

7ذلك انه بإعلان نتائج الانتخاب، تنتهي العملية الانتخابية. د. حسين عثمان محمد عثمان : قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2015، ص 184.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

نائبه وإقالة المحافظ أو نائبيه [1]. وسواء وجدت نصوص في قانون المحافظات أم لم توجد، فإن من حق المحافظ ونوابه ورؤساء المجالس المحلية ونوابهم وأعضائها اللجوء إلى المحكمة الإدارية بشأن الطعون الأخرى غير تلك المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية سالفة البيان بالاستناد إلى المعيار العام لاختصاص المحكمة الإدارية المتمثل بإلغاء القرارات الإدارية الذي أوضحناه من ذي قبل [2].

بناء على ما تقدم، تخرج الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية من اختصاص المحكمة الإدارية [3]؛ ذلك أن أحكام قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 ومن قبلها أحكام قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 4 لسنة 2009 فيما يخص اختصاص النظر في الطعون الانتخابية قد ألغت إلغاء ضمنيا البند ثانيا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008، فضلا عن وجود القيد المنصوص عليه في البند أولا من المادة 13 والبند ثانيا من المادة 16 من القانون ذاته وعلى وفق تفصيل ما سبق. ومن أجل إخضاع تلك الطعون لاختصاص المحكمة الإدارية لا بد من إلغاء المواد التي تعالج موضوع هذه الطعون الواردة في قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 4 لسنة 2009 وتقييد حكم نظيرتها الواردة في قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 بالمنازعات غير المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية [4]، وإضافة مادة إلى القانونين المذكورين لإحالة آلية البت في المنازعات المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية إلى قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.

ومن نافلة القول في هذا المقام، أن ولاية المحكمة الإدارية في شأن هذه المنازعات في حال انعقاد اختصاصها بنظرها تكون ولاية قضاء كامل [5]، فلا تقتصر على إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون، بل تحدد المركز القانوني السليم [6] أيضا.

---

1 إذ نصت المادة 6 من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2009 ما يلي : ... ثانيا : ... 2- لرئيس المجلس أو نائبه الطعن في القرار المتخذ بالإقالة لدى المحكمة الإدارية المختصة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه بالقرار وفق أحكام قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان رقم 14 لسنة 2008. ...رابعا : ... 2- للمحافظ ونائبيه الطعن في القرار المتخذ بالإقالة لدى المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التبلغ ". ويلاحظ في هذا الشأن، أن المشرع العراقي – وقبل تعديل قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 بالقانون رقم 15 لسنة 2010- لم يسند اختصاص النظر بقرار إقالة المحافظ إلى محكمة القضاء الإداري مثلما هو عليه الآن، بل أسنده إلى المحكمة الاتحادية العليا وذلك طبقا للمادة 7/ثامنا/4 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل دون ان يبين الحالة التي تنظرها المحكمة المذكورة الطعن بقرار الإقالة، أهي حالة صدور القرار من مجلس المحافظة ام حالة صدوره من مجلس النواب ؟ حيث أن المحافظ يمكن أن يقال بطريقتين: الأولى بقرار من مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة بعد استجوابه بناء على طلب ثلث أعضائه، والثانية بقرار من مجلس النواب العراقي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء وذلك وفقا للمادة 7/ثامنا/1،2 على التوالي. وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بأن الطعون المقدمة إليها بخصوص قرارات مجلس النواب المتضمنة إقالة محافظين والتي لها مرجع آخر للطعن فيها ليس من ضمن اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة 93 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 ولا في المادة 4 من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 ولا حتى ضمن ما ورد في المادة 31/أحد عشر/3 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 103/اتحادية/إعلام/2017، منشور بتاريخ 2020/4/21 على الرابط التالي : file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/103_fed_2017.pdf

أما بالنسبة لقرار إنهاء عضوية أعضاء مجلس المحافظة فقد عهد المشرع لمحكمة القضاء الإداري باختصاص النظر فيه بموجب المادة 6/ثالثا من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، حيث نصت المادة المذكورة على أن " لعضو المجلس الطعن بقرار انهاء العضوية امام محكمة القضاء الاداري خلال (30) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالقرار " وينطبق ذات الحكم بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية الأخرى وهي مجلس القضاء ومجلس الناحية وذلك بدلالة المادة 6/رابعا من القانون نفسه حيث ورد فيها " تسري احكام انتهاء العضوية الواردة في هذه المادة على المجالس المحلية ".

2اعتنق الباحث هذا التوجه اقتداءً بما تبناه جانب من الفقه المصري من رأي إزاء سكوت نظام الإدارة المحلية عن حق العضو في الطعن أمام مجلس الدولة، معتمدا في ذلك على ما ضمنه الدستور من حق للتقاضي وحظر كل نص على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، وتاليا فلا حاجة إلى إذن من القانون للالتجاء إلى المجلس ضمن اختصاصه في النظر في طلبات الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. د. مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق، ص 244-245؛ أنظر كذلك د. حسين عثمان محمد عثمان : المرجع السابق ص 184.

3 في حين أن مثل هذه الطعون تدخل ضمن اختصاصات مجلس الدولة المصري، إذ تمتد مهمة ذلك الأخير لفحص جميع عناصر العملية الانتخابية بغير استثناء، بدءاً من عملية فحص طلبات الترشيح مروراً بعملية الاعتراض على أسماء أولئك المرشحين وعملية الانتخاب وإدلاء الناخبين بأصواتهم، وانتهاءً بعملية فرز الأصوات وحساب الأغلبية وإعلان النتائج. للمزيد أنظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: المرجع السابق، ص 242 وما بعدها.

4ذلك أن أحكام هذا القانون لا تخص انتخابات الهيئات المحلية فحسب، بل تشمل جميع أنواع الانتخابات والاستفتاءات العامة التي تجري في إقليم كوردستان – العراق وأنحائه كافة وذلك استنادا إلى المادة 2/أولا من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014.

5 أنظر د. حسين عثمان محمد عثمان: المرجع السابق، ص 183.

6د. مصطفى أبو زيد فهمي: المرجع السابق، ص 241.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

المطلب الثاني

دعاوى الجنسية

لم يتناول قانون الجنسية العراقي لسنة 1924 ولا قانونه الملغي لسنة 1963 مسألة الاختصاص القضائي في قضايا الجنسية مما جعل القضاء مترددا بين القبول والرفض إلى أن صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم 413 لسنة 1975 الذي حظر صراحة على القضاء النظر في دعاوى الجنسية، وبصدور قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006، جعل اختصاص النظر في دعاوى الجنسية من نصيب المحاكم الإدارية [1]. وقد استعمل المشرع الكوردستاني مصطلح دعاوى الجنسية اقتداءً بالمشرع المصري الذي استعمل ذات المصطلح في قانون مجلس الدولة ذي الرقم 55 لسنة 1959 والقانون رقم 47 لسنة 1972 [2]، على خلاف المشرع العراقي الذي لم ينص صراحة على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في دعاوى الجنسية، بيد أنه وبالرجوع إلى قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة 2006، سنلاحظ أن المشرع قد أورد مصطلح " الدعاوى " في المادة 19 منه بقوله " تختص المحاكم الإدارية في الدعاوى الناشئة عن تطبيق هذا القانون ".

وينصرف اصطلاح دعاوى الجنسية إلى ثلاثة صور من النزاع، صورة الدعوى الأصلية، صورة المسألة الأولية، وصورة القرار الإداري. أما الصورة الاولى فتتحقق عندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية يطالب فيها بإثبات الجنسية له أو نفيها عنه دون ان يكون هناك أي قرار سابق مطعون فيه ولا نزاع أصلي ينظره القضاء يتوقف الفصل فيه على الفصل في مسألة الجنسية. أما الصورة الأخرى فتحصل حين وجود نزاع أصلي أمام القضاء العادي أو الإداري، يقتضي الفصل فيه الفصل في موضوع الجنسية كمسألة أولية. وأما الصورة الأخيرة فتتمثل بقرار إداري لإثبات جنسية شخص ما او نفيها عنه [3].

ويعدّ موضوع اختصاص المحكمة الإدارية في الإقليم بدعاوى الجنسية من الموضوعات التي أحدثت جدلا فقهيا واسع النطاق، حيث ذهب البعض إلى أن اختصاص المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان – العراق بالنظر في دعاوى الجنسية أمر غير دستوري على سند من القول بأنه يشكل خرقاً للمادة 110/خامسا من الدستور- وهو النص الذي يحدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي ومن بينها تنظيم أمور الجنسية - ، الأمر الذي يقتضي تعديل قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان في هذا الصدد [4].

ولم يؤيد البعض الآخر هذا الرأي من منطلق أنه يخلط بين الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والاختصاص القضائي الاتحادي، إذ أن سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالجنسية وإن كانت بيد وزير الداخلية في الحكومة الاتحادية دون وزير الداخلية الإقليمي، فإن هذا لا يعني أن محكمة القضاء الإداري في بغداد قضاء اتحادي، فهذه المحكمة هي محكمة أول درجة شأنها شأن المحكمة الإدارية في الإقليم وأن مبدأ التماثل في المفاهيم المرتبطة بالعلاقات داخل النظام الفدرالي يعني وجود العلاقات المتشابهة بالنسبة لكل إقليم أو ولاية، على نحو تكون لكل إقليم ذات العلاقة مع السلطات الفدرالية دون أي تمييز بين الأقاليم، الأمر الذي يؤدي إلى القول بتمتع المحكمة الإدارية في إقليم كوردستان العراق في ظل قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008 بذات الولاية التي تتمتع بها محكمة القضاء الإداري في ظل قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، مضيفا إلى ذلك بأن الطعن بالأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية في الإقليم في دعاوى الجنسية يجب أن يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا [5] [6] وذلك تغليبا لنص المادة 20 من قانون

1م. عبد الرسول كريم أبو صبيع : الاختصاص القضائي في دعوى الجنسية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، الإصدار 1، العدد 5، السنة 2010، ص 220.

2وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على انعقاد اختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالجنسية دون تمييز بينما إذا كانت المنازعة منازعة أصلية أم كانت منازعة فرعية كمسألة أولية سابقة على الفصل في الدعوى. ليس هذا فحسب، بل أن البت في طالبات التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون المتعلقة بمسائل الجنسية وغيرها يختص به القضاء الإداري. للمزيد أنظر د. مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق، ص247، ص249-250.

3للمزيد حول هذا الموضوع انظر الأستاذ المساعد محمد حسناوي شويع : الاختصاص القضائي بين سلطات المركز وإقليم كوردستان – العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة 10، العدد 1، 2018، ص229 وما بعدها .

4د. محمد عمر مولود : بوادر القضاء الإداري المتخصص في ظل قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق ، مجلة جامعة كوية، العدد 13 لسنة 2009، ص127، مشار إليه لدى د. مازن ليلو راضي : المرجع السابق، ص 153.

5 نصت المادة 20 من قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006 على أن " يحق لكل من طالبي التجنس والوزير إضافة إلى وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الإدارية لدى المحكمة الاتحادية".

6تجدر الإشارة إلى أن هناك بعضا من أحكام المحكمة الاتحادية أقرت فيها المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة من التشكيلات القضائية لمجلس الدولة ففي حكم لها قضت بأن "... النظر في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة (من خلال التشكيلات القضائية التابعة له) هي الأخرى خارجة عن اختصاصات المحكمة الاتحادية...". أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 88/اتحادية/إعلام/2018، منشور بتاريخ 4/23/ 2020 على الرابط التالي :
file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/قرار%20المحكمة%20الاتحادية%20العليا%20بخصوص%20الطعن%20على%20قرارات%20محاكم%20مجلس%20الدولة.pdf .

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر لها بأن "... اختصاصاتها محددة بالمادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وفي المادة (4) من قانونها المرقم (30) لسنة 2005 ، وليس من ضمنها إلغاء وإبطال القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم العراقية بداعي عدم دستوريتها وقانونيتها...". أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 48/اتحادية/إعلام/2015، منشور بتاريخ 2020/4/23 على الرابط التالي :

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

الجنسية [1] والمادة 110 من الدستور العراقي [2] على نص المادة 18 من قانون مجلس الشورى الإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 والتي تجعل الطعن بقرارات المحكمة الإدارية أمام الهيئة العامة للمجلس [3]. وفي سياق التعليق على هذا الرأي الأخير، أشاد البعض بوجاهته مع الاعتقاد بأنه يصح بالنسبة لتحديد الجهة المختصة بنظر دعاوى الجنسية دون الجهة التي تختص بنظر الطعن بالقرارات الصادرة نتيجة هذه الدعاوى، مقترحا على المشرع في إقليم كوردستان-العراق بإناطة اختصاص نظر الطعن الصادر بالقرارات بدعاوى الجنسية إلى المحكمة الإدارية العليا وليس إلى الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم، كون الأولى صاحبة الاختصاص الحصري في هذا المجال استنادا إلى التعديل الأخير [4].

وعلى الرغم من ورود ذكر دعاوى الجنسية في بند مستقل بذاته وهو البند رابعا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008، فإن انعقاد اختصاص المحكمة الإدارية بنظرها يكون مقيدا بما أورده المشرع من قيد في البند أولا من المادة 13 من قانون المجلس، وهو لزوم كون القرار الإداري المطعون فيه صادرا من سلطة إدارية تابعة للإقليم وعلى التفصيل الذي أوردناه من قبل. ولما كان تنظيم أمور الجنسية من الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية، فإن القرارات المتعلقة بها تعد صادرة من هذه السلطات، أي من السلطات الاتحادية، مما يؤدي إلى عدم سريان ولاية المحكمة الإدارية في الإقليم على القضايا التي تثار بشأنها إلا برفع ذلك القيد. هذا من جانب، من جانب آخر كون الجنسية من المسائل السيادية الخاصة بالدولة [5]، فمن الأسلم – كما ذهب إلى ذلك البعض وبحق – ترك المنازعات الناشئة عنها للقوانين الفدرالية [6].

ويرى الباحث بدوره أن يعهد باختصاص النظر في مثل هذه المنازعات لأعلى جهة قضائية في الدولة وحسب قواعد توزيع الاختصاص القضائي [7]، وبما أن المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون الجنسية هي منازعات بين الفرد وبين الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة، فإنها منازعات إدارية بلا ريب، ينبغي أن يكون اختصاص النظر فيها – ليس في إقليم كوردستان فحسب بل في العراق أيضا - من نصيب المحكمة الإدارية العليا [8] باعتبارها أعلى هيئة قضاء إداري في الدولة، على أن تنظر المحكمة المذكورة تلك المنازعات بوصفها محكمة أول وآخر درجة لا بوصفها محكمة تمييز، بعبارة أخرى أن تكون المحكمة الإدارية العليا محكمة موضوع وتمييز بالنسبة لدعاوى الجنسية في الآن ذاته، بحيث يكون الحكم الصادر منها فاصلا في موضوع المنازعة من ناحيتي الواقع والقانون، باتا غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة قضائية أخرى.

---

file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/قرار%20المحكمة%20الاتحادية%20العليا%20بخصوص%20مراقبة%20أحكام%20إقليم%20كوردستان.pdf

1 إذ نصت المادة المذكورة على ان " يحق لكل من طالبي التجنس والوزير إضافة إلى وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الإدارية لدى المحكمة الاتحادية". وقد وجه البعض – بحق - النقد إلى هذه المادة كونها قد قصرت حق الطعن في قرارات محكمة القضاء الإداري على طالب التجنس ووزير الداخلية إضافة إلى وظيفته، في حين كان من المفروض أن يمنح ذلك الحق للخصوم في كافة المسائل دون استثناء. م. عبد الرسول كريم أبو صبيع : المرجع السابق، ص 222.

2 د. مازن ليلو راضي : المرجع السابق، ص153-154.

3 حيث نصت على أن " ... يكون قرارها (أي قرار المحكمة الإدارية) قابلا للطعن تمييزا لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم خلا مدة 30 يوما من اليوم التالي للتبليغ أو اعتباره مبلغا ...".

4 الأستاذ المساعد محمد حسناوي شويع، المرجع السابق، ص240.

5 فتوى مجلس الدولة العراقي : 2018/33، 2018/3/15، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019، ص95-97.

6 علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المرجع السابق، ص 151.

7 لدى الرجوع إلى قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، سنلحظ ان من بين اختصاصاتها الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها...". المادة 4 / ثانيا من القانون المذكور. وهذا النص كان موضع نقد من قبل الفقه بأن الرقابة على الدستورية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تنحصر بالقوانين والانظمة والتعليمات والقرارات التشريعية لما لها من قوة للقانون، أما بالنسبة (للأوامر) التي ينصرف مفهومها الى القرارات الادارية الفردية فلا، بل هو اختصاص عارض لا يليق بالمحكمة أن تمارسه، لأنه من نصيب محاكم الدرجة الاولى في القضاءين العادي والاداري . انظر د. غازي فيصل مهدي : ملاحظات على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا : مقال منشور على الرابط التالي بتاريخ 2020/4/20 : https://www.hjc.iq/view.2376/

والواقع إن النص المذكور قد ورد في البند الثالث من المادة 93 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 مع اختلاف في الصياغة إذ نص " الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة". والفصل في القضايا المقصود في النص ليس ممارسة لرقابة الدستورية، لأن النص على هذه الأخيرة قد ورد في البند الأول من نفس المادة بالقول " الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ". ويؤخذ على هذا النص ذات المأخذ على النص السابق، إذ أن من شانه حصول التداخل مع اختصاص محاكم الدرجة الأولى في القضاءين العادي والإداري، للمزيد أنظر د. غازي فيصل مهدي : المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية، ط1، بغداد، 2008، ص 34 ، مشار إليه لدى صلاح خلف عبد : المحكمة الاتحادية العليا في العراق، تشكيلها واختصاصاتها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2011، ص88-89، منشور على الرابط التالي بتاريخ 22/ 7/ 2020:
https://www.nahrainuniv.edu.iq/sites/default/files/Combined_21.pdf

لذا من الأسلم إسقاط هذا الاختصاص من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا حتى توزع الاختصاصات على نحو منطقي بينها وبين المحاكم الأخرى. المرجع نفسه، ص 89.

8من الجدير بالذكر أن هناك من اقترح بأنشاء محاكم إدارية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم أو محكمة إدارية موحدة وجعل مقرها في بغداد للنظر في دعاوى الجنسية أو تعديل نص المادة 19 من قانون الجنسية المعدل بالنص على محكمة القضاء الإداري بدلا من المحاكم الإدارية. الأستاذ المساعد محمد حسناوي شويع : المرجع السابق، ص 241.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

وقد يحلو للبعض أن يعترض على أن من شأن جعل النظر في منازعات الجنسية من اختصاص المحكمة الإدارية العليا على ذلك النحو حرمان صاحب الشأن من طرق الطعن وإنقاص لحقه في التقاضي. غير أنه بإمعان النظر في المسألة يتثبت لنا عكس ذلك الاعتراض لسببين، أولها أن كون المحكمة الإدارية العليا الملاذ الأخير - بوصفها محكمة تمييز - لانتصاف ذي الشأن من أحكام محاكم القضاء الإداري من الدرجة الأولى، لايستساغ معه منطقيا أن تكون ذات المحكمة معقلا لظلمه في حال رفع الدعوى أمامها بدرجة أولى وأخيرة. وثانيها أن انعقاد اختصاص المحكمة وفق هذا التصوير، يجنب بطء إجراءات التقاضي مما يشكل ضمانة لحق المتقاضي [1] لا مقوضا له.

ولنا في مجلس الدولة الفرنسي أسوة حسنة لهذه البادرة [2]، إذ أن المجلس المذكور يمارس اختصاصا قضائيا بوصفه محكمة أول وآخر درجة في بعض المسائل لاعتبارات عدة، بعضها يعود إلى أهميتها مثل مراجعات تجاوز السلطة ضد المراسيم، المنازعات القضائية حول التدابير الفردية المتعلقة بالموظفين والمأمورين العموميين المعينين بمرسوم صادر من رئيس الجمهورية، والمراجعات لتجاوز حد السلطة الموجهة ضد الأعمال التنظيمية للوزراء، والبعض الآخر يرجع إلى قواعد اختصاص المحاكم الإدارية، كالمراجعات الموجهة ضد الاعمال الإدارية أحادية الجانب التي يمتد نطاق تطبيقها إلى أبعد من اختصاص محكمة إدارية واحدة، المنازعات الإدارية الواقعة خارج الأقاليم الخاضعة لقضاء المحاكم الإدارية ومجالس المنازعات القضائية الإدارية، فيما يعزى البعض الأخير إلى كون المنازعة تدخل مباشرة في اختصاص مجلس الدولة، من ذلك المنازعات التي لا تدخل في اختصاص مجالس المنازعات القضائية الإدارية فيما وراء البحار، والمنازعات القضائية حول تعيين أعضاء بعض الجمعيات [3] [4].

1حول هذا الموضوع أنظر جورج فيدل وبيار دلفولفيه : القانون الإداري، ط1، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص 90 وما بعدها.

2لا نقصد من ذلك دعاوى الجنسية، إذ أن هذه الدعاوى في فرنسا لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري، بل تدخل ضمن المحاكم القضائية باعتبارها الحامية الطبيعية للحريات العامة، بيد أن مجلس الدولة الفرنسي احتفظ باختصاصه فيما يخص تقدير مشروعية المراسيم الصادرة بمنح الجنسية وسحبها. د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص283-284.

3حول هذا الموضوع أنظر جورج فيدل وبيار دلفولفيه : القانون الإداري، ط1، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص 90 وما بعدها.

4ومن نافلة القول في هذا الصدد أن المحكمة الاتحادية العليا قضت برد دعوى، طالب فيها المدعي أن تلغي المحكمة وتحكم بعدم دستورية الأمر الصادر من المدعى عليه الأول (وهو رئيس الجمهورية) بتكليف المدعى عليه الثاني (وهو رئيس الوزراء) بعد التثبت من عدم تنازل الأخير من جنسيته الأجنبية لتعارض ذلك مع المادة 18/ رابعا من الدستور التي لا تجيز لمن يحمل جنسية أجنبية أن يتقلد منصبا سياديا إلا بعد التخلي عن جنسيته وينظم ذلك بقانون. فقضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "... موضوع التخلي عن الجنسية الأجنبية من قبل العراقي الذي يتبوأ منصبا سياديا أو أمنيا رفيعا قد نصت عليه المادة (18/رابعا) من الدستور والمادة (9/رابعا) من قانون الجنسية العراقية إلا ان المادة الدستورية المذكورة قد اشترطت أن يكون التخلي عن الجنسية الأجنبية المكتسبة بقانون يصدر تطبيقا لأحكام المادة المذكورة (18/رابعا) من الدستور وهذا ما يقتضيه حسن ودقة تطبيقها لأن المادتين الدستورية والقانونية اللتان سبق ذكرهما لم تحدد ماهية (المناصب السيادية) أو (الأمنية الرفيعة) ولم تبينا كيفية ووقت التخلي عن الجنسية المكتسبة وتركت ذلك إلى القانون الذي يصدر كما قضت بذلك أحكام المادة (18/رابعا) من الدستور، والتي لا يمكن إعمال حكمها إلا بعد صدور ذلك القانون..." واستطردت المحكمة قائلة بأنه"... من جانب آخر فإن طلب المدعي المحكمة الاتحادية العليا القيام بالتثبت من تخلي المدعى عليه الثاني رئيس مجلس الوزراء إضافة إلى وظيفته عن جنسيته ... المكتسبة أمر يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المحددة في المادة (4) من قانونها رقم (30) لسنة 2005 والمادة (93) من دستور جمهورية العراق..." قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 195/اتحادية/إعلام/2018، منشور بتاريخ 2020/4/23 على الرابط التالي :

pdf.2018-20195%اعلام/file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop

يتبدى لنا من هذا الحكم بأن المحكمة قد ردت الدعوى لسببين : أما الأول فهو أن الفصل في دستورية أمر تكليف رئيس الوزراء مرهون بصدور قانون ينظم أحكام التخلي عن الجنسية الأجنبية بالنسبة لمن يتقلد منصبا سياديا أو أمنيا رفيعا، الأمر الذي يفهم منه أن المحكمة قد أقرت باختصاصها بنظر الدعوى وتصدت لموضوعها وحسمته لولا عدم صدور القانون المذكور. ويبدو أن تصدي المحكمة الاتحادية العليا لموضوع الدعوى كان على أساس البند الثالث من المادة 93 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 " الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة ". وقد سبق أن قلنا بأن هذا النص قد تعرض للنقد من جانب بعض الفقه على سند من القول بأن الفصل في القضايا المقصود في النص المذكور ليس ممارسة لرقابة الدستورية، من ثم فإن من شانه حصول التداخل مع اختصاص محاكم الدرجة الأولى في القضاءين العادي والإداري.

وما يلحظ في هذا المقام أن محل دعوى المدعي لم يكن الطعن بدستورية نص قانوني ما، بل كان عبارة عن طلب إلغاء أمر تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة والحكم بعدم دستوريته لتعارضه مع المادة 18/رابعا من الدستور، وبما أن أمر التكليف بتشكيل الحكومة يصدره رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري وهو قرار إداري وفق المعيار الشكلي لتمييز اعمال الدولة القانونية من بعضها، فمن المفترض أن ينعقد الاختصاص بنظر الدعوى لمحكمة القضاء الإداري، ما لم يكن قد عرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب للتصويت على ذلك وفق البند رابعا من المادة 76 من الدستور، فإذا عرض على المجلس ذلك وصوت عليه، فسح المجال آنئذ للطعن بدستورية قرار مجلس النواب لا بأمر التكليف المصوت عليه من خلال ذلك القرار. بناء على ما تقدم، كان ينبغي أن يطعن بأمر التكليف الصادر من رئيس الجمهورية أمام محكمة القضاء الإداري، لتعمل هذه الأخيرة رقابتها عليه باعتبارها قضاء إلغاء وتحكم على مدى دستورية العمل القانوني المطعون فيه – وهو هنا أمر التكليف - من خلال تثبتها من مدى مطابقته لمصادر المشروعية والتي تكون القواعد الدستورية إحداها.

ولا جناح على القاضي الإداري في مثل هذه الحالة أن يمارس رقابة الدستورية، طالما أن العمل القانوني المطعون فيه لم يصدر تنفيذا لنص تشريعي أو مستندا إليه، فإن كان العمل القانوني المطعون فيه قد صدر وفقا لنص تشريعي وكان مخالفا له، انحصر عمل القاضي الإداري عندئذ بضبط مشروعية ذلك العمل لا في دستوريته. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

المطلب الثالث

المنازعات الخاصة بقضايا الضرائب والرسوم

من الطعون التي تختص المحكمة الإدارية بها، ما نصت عليه المادة 13/سادسا من قانون مجلس شورى لإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 بقولها " الطعون من القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات ". وقد سبق لنا القول بأن المشرع الكوردستاني كان متأثرا بالمشرع المصري، فها هو ذا يؤكد تأثره هذا بإيراده هذا البند ضمن المادة 13 التي نحن بصددها مع اختلاف في الصياغة والألفاظ. حيث نصت المادة 10/سادسا من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على " الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة". وعلى هذا النحو يكون المشرع المصري قد عطل اختصاص القضاء الإداري بالنسبة لهذا النوع من المنازعات، لأنه علق ممارسته له على صدور قانون الإجراءات الإدارية المشار إليه الذي لمّا يصدر، مما يؤدي إلى انعقاد الاختصاص بنظر تلك المنازعات لجهة القضاء العادي[1]، على أن اختصاص مجلس الدولة ينعقد لنظر بعض هذه المنازعات حتى قبل قانون مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 – وهو القانون الاول الذي نص على منازعات الضرائب والرسوم – وذلك استنادا إلى اختصاصه بنظر طلبات الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ما لم يبين القانون الخاص بفرض الضريبة او الرسم طريقا معينا للفصل فيها أمام المحاكم العادية[2].

وإذا سلطنا الضوء على الوضع في الإقليم، سنستنبط حكما مفاده أنه لولا القيد الوارد في المادة 13/أولا والمادة 16/ثانيا من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان-العراق رقم 14 لسنة 2008 الذي تمنع به محاكم مجلس شورى الإقليم من نظر أي قرار رسم القانون طريقا للتظلم منه أو الاعتراض عليه أو الطعن فيه، لشُملت قضايا الضرائب والرسوم بعموم اختصاص المحكمة الإدارية سواء بدلالة البند أولا من المادة 13 أو البند ثالثا منها[3]. وكما كان المشرع منطقيا مع نفسه حينما أورد نصا خاصا بتلك القضايا في البند سادسا من المادة 13، لئلا تزحزح عن اختصاص المحكمة بفعل القيد المذكور! على أن الملفت للنظر هو ان المشرع قد ختم قوله في عجز البند المشار إليه آنفا بعبارة "... وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات". وهذا ما دفع بأحد الفاقهين إلى تفسير العبارة المذكورة من أن الإجراءات الواردة في قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 نافذة، معتبراً القرار الصادر من الهيئة التمييزية الخاصة في وزارة المالية قرارا نهائيا صالحا للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية مباشرة دون الالتزام بتقديم التظلم، عادّاً اعتراض صاحب المصلحة أمام الهيئة التمييزية بمثابة تظلم[4].

د. محمد منير حساني : ممارسة القاضي الإداري لرقابة الدستورية، بحث منشور، الملتقى الدولي الثامن : التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، 06-07 مارس، 2018، ص75 وما بعدها، منشور بتاريخ 2020/4/23 على الرابط التالي :

http://dspace.univ-eloued.dz/bitstream/123456789/1982/1/%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%B6%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%20%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1.pdf

وأما السبب الآخر لرد المحكمة الاتحادية العليا الدعوى فهو أن التثبت من تخلي المدعى عليه الثاني وهو رئيس الوزراء من جنسيته لا يدخل ضمن اختصاصها، وهنا أصابت المحكمة عين الصواب، لأن التأكد من تخلي رئيس الوزراء عن جنسيته الأجنبية من تخليه عنها لمسألة أولية يتوقف على حسمها الفصل مدى دستورية التكليف، وهو ما يدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري المختص بذلك، وهو المحكمة الإدارية العليا وفق رأي الباحث.

1 د. سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق، ص 301

2 د. مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق، ص 210-211.

3 علما أن قوانين الضرائب قد حوت نصوصا منعت المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيقها، من ذلك مثلا نص المادة 55 من قانون ضريبة الدخل رقم 112 لسنة 1983 المعدل على " لا تسمع المحاكم اية دعوى تتعلق بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها او اية معاملة اجريت وفق احكام هذا القانون". وقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في مادته المائة على انه " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن ". وتفعيلا لهذا النص فقد صدر قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى أمام المحاكم رقم 17 لسنة 2005 والذي نص في المادة 1 منه على ان " تلغى النصوص القانونية اينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتبارا من 17/ 7/ 1968 لغاية 9/ 4/ 2003 التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوة الناشئة من تطبيق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ". هذا وقد استثنى القانون المذكور من أحكامه في المادة 3 منه كلا من قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة، إلا أن هذا الاستثناء ألغي بالقانون رقم 3 لسنة 2015 قانون التعديل الأول لقانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى رقم 17 لسنة 2005. وقد أحسن المشرع العراقي صنعا بفعله هذا حمايةً لحق التقاضي المكفول دستوريا من الاعتداء عليه من خلال تحصين الأعمال والقرارات الإدارية من الطعن.

هذا ورغماً للبس الذي يثيره النص الدستوري آنف الذكر كونه لم يبين ما إذا كان الطعن المقصود به هو الطعن القضائي من عدمه، فإن المستقر عليه في فرنسا ومصر هو أن الطعن المانع من الطعن أمام القضاء الإداري هو الطعن القضائي سواء تمثل بدعوى إلغاء أم بدعوى تعويض، وهذا ما ينسجم وتوجه المشرع الدستوري العراقي بحيث يمكن للقضاء الإداري في الإقليم أن يستند إليه فيوسع اختصاصه على نحو يشمل القرارات الإدارية كافة. علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المرجع السابق، ص 147.

4 د. مازن ليلو راضي : المرجع السابق، ص158

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

وبالرغم مما للرأي من وجاهة، فإن من الأجدر أن يبقى اختصاص النظر في منازعات الضرائب والرسوم للمحكمة الإدارية حصرا لا تشاطرها في ذلك أية جهة طعن أخرى، لا سيما وأن تداخل الاختصاص بينها وبين تلك الجهات يكون سببا في إطالة إجراءات الطعن [1]، فضلا عن ان القرارات التي تصدر من تلك الجهات هي قرارات قطعية لا يمكن الطعن بها مرة أخرى [2]، الأمر الذي يستوجب تعديل البند سادسا من المادة 13 محل البحث برفع العبارة المذكورة، وتعديل قوانين الضرائب والرسوم بإزالة طرق الطعن المرسومة فيها حتى لا يصطدم اختصاص المحكمة الإدارية بالقيد المنصوص عليه في المادة 16/ثانيا من قانون المجلس.

الخاتمة

بعد كتابة هذا البحث توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نوضحها على التوالي :

أولا : الاستنتاجات

1- اتبع المشرع الكوردستاني في قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008 معيارين لتحديد اختصاص المحكمة الإدارية، أحدهما عام قوامه القرار الإداري، والآخر خاص مقتضاه تحديد أو تسمية المنازعة.

2- إن البند أولا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008 يعد حكما عاما يؤخذ بعين الاعتبار عند تطبيق بقية بنود نص المادة المنوه عنها آنفا، وهذا ما يحول دون إعمال اختصاص المحكمة الإدارية على المنازعات التي يكون أحد أطرافها جهة إدارية تابعة لسلطة عراقية اتحادية.

3- يعدّ القرار الإداري القابل للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية هو القرار الإداري التنظيمي والفردي ولا يقتصر على ذلك الأخير كما فهمته الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم.

4- ينبسط اختصاص المحكمة الإدارية على طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة سواء كانت من القرارات التي يدخل الطعن بها في اختصاص المحكمة المذكورة، أم كانت من القرارات التي يطعن بها أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم.

5- بالإضافة إلى كون قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم 4 لسنة 2014 في إقليم كوردستان – العراق وقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان – العراق رقم 4 لسنة 2009، قانونين لاحقين على قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008، فإن اختصاص المحكمة الإدارية ينحسر عن تلك المنازعات بدلالة المادة 13/أولا ودلالة المادة 16/ثانيا من القانون الأخير، كون القانونين المذكورين قد رسما طريق الطعن بالمنازعات الناشئة عن انتخابات الهيئات المحلية.

6- لا يسري اختصاص المحكمة الإدارية على دعاوى الجنسية كون القرارات الخاصة بالجنسية تستأثر بإصدارها السلطات الاتحادية، مما يستوجب إبعادها من اختصاص المحكمة المذكورة بعدّها تختص حصرا بالنظر في صحة القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية التابعة للإقليم بدلالة البند أولا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008.

7- كون اختصاص المحكمة الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بقضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات يستتبعه طول إجراءات التقاضي بسبب المراحل العديدة التي يمر بها الطعن أمام الجهات المختصة، وأن القرارات التي تصدرها تلك الجهات هي قرارات قطعية لا يمكن الطعن بها أمام أية جهة أخرى وفق تفصيل ما سبق، فمن الأسلم أن يبقى اختصاص النظر في تلك المنازعات للمحكمة الإدارية حصرا لا تشاركها في ذلك أية جهة طعن أخرى وذلك بعد إجراء التعديلات التشريعية اللازمة.

ثانيا: المقترحات

1- لئلا يحال بين المحكمة الإدارية وبين ممارسة اختصاصها في المنازعات التي قد يكون احد أطرافها جهة إدارية تابعة لسلطة عراقية اتحادية، يهاب بالمشرع الكوردستاني أن يرفع عبارة " التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم " من المادة البند أولا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم

1 أنظر على سبيل المثال المواد (33-40) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982.

2 علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المرجع السابق، ص 152.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008، سيما وأن صدور القرار الإداري من الموظفين والهيئات من مقتضيات القرار الإداري ذاته دونما حاجة للنص على ذلك في صلب النص.

2- إبعادا لشبهة اقتصار اختصاص المحكمة الإدارية على القرارات الفردية دون القرارات التنظيمية، يوصى المشرع الكوردستاني أن ينص صراحة على شمول اختصاص المحكمة المذكورة لنوعي القرارات الإدارية سالفة الإشارة إليها وعلى غرار نهج المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

3- مراعاة لقواعد توزيع الاختصاص القضائي ولعدم وجود مبرر مقنع لاستثناء منازعات العقد الإداري والأعمال المادية للإدارة من اختصاص المحكمة الإدارية، يناشد المشرع الكوردستاني بإعادة النظر في موقفه هذا، فيضيف إلى المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008 بندا يدخل بمقتضاه تلك المنازعات في ولاية المحكمة الإدارية.

4- حتى لا يفعل حكم القيد المنصوص عليه في المادتين 13/أولا و 16/ثانيا من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008 والذي بموجبه يمتنع على المحكمة الإدارية النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التي رسم طريق للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها، ومن أجل إخضاع الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية لاختصاص المحكمة تلك، يوصى المشرع الكوردستاني بإلغاء المواد الخاصة بالبت في الطعون الانتخابية الواردة في قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان – العراق رقم 4 لسنة 2009 وتقييد حكم نظيرتها الواردة في قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في إقليم كوردستان – العراق رقم 4 لسنة 2014 بالمنازعات غير المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية، مع إضافة نص إلى كلي القانونين تحال بمقتضاه مسألة البت في المنازعات الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية إلى قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008.

5- لما لمنازعات الجنسية من طبيعة إدارية من جهة، ولاستعصاء اختصاص المحكمة الإدارية على نظرها من جهة أخرى، يهاب بالمشرع العراقي أن يجعل اختصاص النظر فيها – ليس في إقليم كوردستان فحسب بل في العراق أيضا - من نصيب المحكمة الإدارية العليا باعتبارها أعلى هيئة قضاء إداري في الدولة، على أن تنظر المحكمة المذكورة تلك المنازعات بوصفها محكمة أول وآخر درجة بحيث يكون الحكم الصادر منها فاصلا في المنازعة، باتا غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة قضائية أخرى.

6- من أجل استئثار المحكمة الإدارية باختصاص النظر في منازعات الضرائب والرسوم، يدعى المشرع الكوردستاني إلى تعديل البند سادسا من المادة 13 من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم 14 لسنة 2008، وذلك برفع عبارة " وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات "، وكذلك تعديل قوانين الضرائب والرسوم بإزالة طرق الطعن المرسومة فيها حتى لا يعطل اختصاص المحكمة المذكورة آنفا بحكم االقيد المنصوص عليه في المادتين 13/أولا و 16/ثانيا من قانون المجلس.

قائمة المراجع

أولا : الكتب

1- د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد : المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، مطبعة يادكار، السليمانية، 2017 .

2- جورج فيدل وبيار دلفولفيه : القانون الإداري، ط1، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.

3- د. حسين عثمان محمد عثمان : قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2015.

4- د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

5- د. غازي فيصل مهدي : أفكار في القانون الإداري، ط1، مكتبة القانون والقضاء، 2018.

6- د. غازي فيصل مهدي : فتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كوردستان في الميزان، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2019.

7- د. مازن ليلو راضي : أصول القضاء الإداري، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2016.

8- د. مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2005.

9- د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم : القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، 2010.

10- د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015.

ثانيا : البحوث

1- د. مصطفى رسول حسين و م. هه ورامان محمد سعيد : الرقابة القضائية على الإداري السلبي : بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، السنة الرابعة، العدد السابع، نيسان، 2016.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

2- الأستاذ المساعد محمد حسناوي شويع : الاختصاص القضائي بين سلطات المركز وإقليم كوردستان – العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة 10، العدد 1، 2018.
3- د. عصمت عبد المجيد : معضلة القيود على اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة جيهان-أربيل العلمية، المجلد 1، العدد1، حزيران، 2017.
4- علي يونس اسماعيل و آري عارف عبد العزيز : المحكمة الإدارية في ضوء القانون رقم (14) لسنة 2008 في إقليم كوردستان العراق، بحث منشورفي مجلة جامعة دهوك، العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 13، العدد الأول، حزيران، 2010.
5- م. عبد الرسول كريم أبو صبيع : الاختصاص القضائي في دعوى الجنسية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، الإصدار 1، العدد 5، السنة 2010.

ثالثا : المجموعات القضائية

1- المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان-العراق لعام 2012، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، 2013.
2- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019.

رابعا : الدساتير والقوانين

1- دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005.
2- قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة 2006.
3- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل
4- قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2009.
5- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء في إقليم كوردستان – العراق رقم 4 لسنة 2014.
6- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق رقم 31 لسنة 2019.
7- قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في إقليم كوردستان - العراق رقم 4 لسنة 2009.
8- قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل.
9- قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
10- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .
11- قانون مجلس الشورى الإقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.

خامسا : المراجع الالكترونية

1- قرار المحكمة الاتحادية العليا: العدد 103/اتحادية/إعلام/2017، منشور على الرابط التالي :
file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/103_fed_2017.pdf
2- قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 88/اتحادية/إعلام/2018، منشور على الرابط التالي :
file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/قرار%20المحكمة%20الاتحادية%20العليا%20بخصوص%20الطعن%20على%20قرارات%20محاكم%20مجلس%20الدولة.pdf .
3- قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 48/اتحادية/إعلام/2015، منشور على الرابط التالي :
file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/قرار%20المحكمة%20الاتحادية%20العليا%20بخصوص%20مراقبة%20أحكام%20إقليم%20كوردستان.pdf
4- د. غازي فيصل مهدي : ملاحظات على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا : مقال منشور على الرابط التالي :
https://www.hjc.iq/view.2376/
5- صلاح خلف عبد : المحكمة الاتحادية العليا في العراق، تشكيلها واختصاصاتها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2011، منشور على الرابط التالي : https://www.nahrainuniv.edu.iq/sites/default/files/Combined_21.pdf

6- قرار المحكمة الاتحادية العليا : العدد 195/اتحادية/إعلام/2018، منشور على الرابط التالي :
file:///C:/Users/Rasheed%20Show/Desktop/اعلام%20195-2018.pdf

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41

7- د. محمد منير حساني : ممارسة القاضي الإداري لرقابة الدستورية، بحث منشور، الملتقى الدولي الثامن : التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، 06-07 مارس، 2018، منشور على الرابط التالي :
http://dspace.univ-eloued.dz/bitstream/123456789/1982/1/%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%B6%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%20%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1.pdf

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp25-41