



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون - قسم القانون العام
الدراسات العليا - الماجستير

أثر مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري في العراق

((دراسة مقارنة))

رسالة تقدم بها الطالب

منتظر هادي راضي المريني

الى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

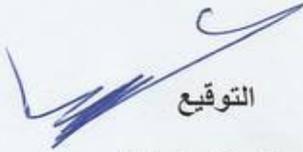
هي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

باشراف

أ.م. إسامة كريم بدن

اقرار لجنة المناقشة

نشهد نحن اعضاء لجنة المناقشة بأننا اطلعنا على الرسالة الموسومة بـ (اثر مجلس السيادة على دولة العراق في مكافحة الفساد الاداري في العراق - دراسة مقارنة) وناقشنا الطالب بـ (منتظر هادي راضي) في محتواها وفيما له علاقة فيها ونعتقد بأنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون (العام) وبدرجة (جيد جداً)



التوقيع

أ.م.د. علاء نافع كطافة

عضواً



التوقيع

أ.د. فاضل جبير لفته

رئيس لجنة المناقشة



التوقيع

أ.م. اسامة كريم بدن

عضواً ومشرفاً



التوقيع

أ.م. سجي فالح حسين

عضواً



التوقيع

أ.م.د. جعفر كاظم جبر

عميد كلية القانون- جامعة ميسان

٢٠٢٣ / /

"بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ"

﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾

وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا ، إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ

مِّنَ الْمُحْسِنِينَ ﴿﴾

"صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيِّ الْعَظِيمِ"

سورة الأعراف (٥٦)

الإهداء

إلى صاحب الروح والقلب صاحب العصر والزمان

إلى السالكين بطريق ذات الشوك المجاهدين في سبيل الله

إلى الشهداء والجرحى من القوات الأمنية البطة

-إلى أخي الشهيد البطل ملازم أول حسن هادي راضي المربراني

إلى وجودي وكياني الكبير دامت بركاته ((والدي))

إلى منبع العطف والمودة ، بقربها تقرب للجنان ((والدتي)) .

إلى جناحيّ اللذين أطير بهما بالعز والكرامة ((إخوتي وأخواتي))

إلى من وقف معي بكل الأحوال ((زوجتي))

إلى أملي في الدنيا . . . ((أولادي))

شكر و عرفان

الحمد لله حمدا كثيرا دائما لا ينقطع أبداً الحمد لله كما هو أهله ، وأتمم الصلاة والتسليم على أشرف الخلق أبي القاسم محمد وعلى آل بيته الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين .
رُوي عن رسول الله (صلى الله عليه وآله وسلم) أنه قال: ((من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق)) .

تتسارع الكلمات، وتتسابق العبارات لتنظم عبارات الشكر، أستاذنا العزيز يا من كان له قدم سبق في خطوات ركب العلم والتعلم ، إليك يا من بذلت الجهود ولم تنتظر العطاء، إليك أهدي تلك العبارات أتقدم بإكليل من الزهور العبقية إلى أستاذي الفاضل (أ . م أسامة كريم بدن) الذي تفضل بالإشراف والمتابعة على الرسالة فأخلص بالرعايه وأفاض عليّ من فكره و علمه و جهده و وقته فكان لتوجيهاته ونصائحه وملحوظاته القيمة وما زودني به من المصادر الأثر الأكبر في وصول رسالتي إلى ما آلت إليه ، ولا أملك إلا أن أتوجه وأدعو الله عزّ وجلّ أن يُمّنّ عليه بالإحسان والإكرام والتوفيق .

و أثنى على الجهود المباركة لأساتذتي الأفاضل في مرحلة الدراسة التحضيرية ، ويطيب لي في مقام الشكر أن أتقدم بالشكر والعرفان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لما تحملوه من عناء الاطلاع على الرسالة والتمعن فيها ، و كذلك الشكر موصول الى المكتبات التي زودتني بالمصادر والأخص بالذكر منها (مكتبة كلية القانون جامعة ميسان - مكتبة العتبة الحسينية المقدسة - مكتبة مجلس الدولة العراقي - مكتبة كلية القانون جامعة كربلاء...) . وآخر دعوانا أن الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين .

الباحث

المستخلص

إنَّ مَجْلِسَ الدَّوْلَةِ العِرَاقِيَّ يُعَدُّ الجِهَةَ المُتَخَصِّصَةَ بالنَّظَرِ فِي طَلَبَاتِ الإِدَارَةِ وَتَصْوِيبِ قَرَارَاتِهَا وَفَقًا لِلقَانُونِ مِمَّا يُعْطِي صِفَةَ المُرَاقِبِ غَيْرِ المُبَاشِرِ لِأَعْمَالِ الإِدَارَةِ وَذَلِكَ مِنْ خِلَالِ مُمَارَسَةِ الوُظُفِيَّةِ الإِسْتِشَارِيَّةِ لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ الَّتِي تُعْتَبَرُ أَحَدَ رَكِيزَاتِي الوُظُفِيَّةِ الَّتِي اضْطَلَعَ بِهَا المَجْلِسُ فِي العِرَاقِ إِلَى جَانِبِ الوُظُفِيَّةِ القَضَائِيَّةِ المُسْتَحْدَثَةِ بِالقَانُونِ رَقْمِ (١٠٦) لِسَنَةِ ١٩٨٩ ، وَبِمُقْتَضَى هَذِهِ الوُظُفِيَّةِ يُظْهِرُ المَجْلِسُ بِصِفَةِ المُسْتَشَارِ قَانُونِيَّ الدَّوْلَةِ الَّتِي يَتَوَلَّى رِفْدَهَا بِالآرَاءِ القَانُونِيَّةِ الَّتِي تُبَيِّنُ طَرِيقَهَا القَانُونِيَّ ، وَحَلَّ مَا قَدْ يُشَكِّلُ بَيْنَ إِدَارَاتِهَا مِنْ مَشَاكِلَ ، كَمَا يُسْهِمُ مِنْ جَانِبِ آخَرَ فِي إِعْدَادِ وَصِيَاغَةِ مَشْرُوعَاتِ القَوَانِينِ ذَاتِ العِلَاقَةِ بِالإِدَارَةِ العَامَّةِ ، إِذْ تُفْتَرَضُ هَذِهِ الوُظُفِيَّةُ وَجُودَ جِهَةٍ تَمْتَلِكُ الخِبْرَةَ العِلْمِيَّةَ وَالْفَنِيَّةَ بِأَدَائِهَا . وَمِنْ هُنَا تُظْهِرُ أَهْمِيَّةَ الوُظُفِيَّةِ الإِسْتِشَارِيَّةِ فِي حَيَاةِ الدَّوْلَةِ القَانُونِيَّةِ ، بِالإِضَافَةِ لِذَلِكَ وَالمُهَمِّ لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ الَّتِي يَحْسِمُ النِّزَاعَاتِ الإِدَارِيَّةَ قَضَائِيًّا وَيُلْزِمُ المُتَخَاصِمِينَ بِالتَّنْفِيزِ عَنِ طَرِيقِ إِخْتِصَاصِهِ القَضَائِيَّةِ المُتَمَثِّلِ بِمَحْكَمَةِ القَضَاءِ الإِدَارِيِّ وَمَحْكَمَةِ قَضَاءِ المُوظَّفِينَ . وَالأَمْرُ المُهِمُّ بِأَنَّ مَجْلِسَ الدَّوْلَةِ العِرَاقِيَّ لَهُ الدَّوْرُ وَالمُشَارَكَةُ أَوْ مُسَاهِمَةُ فِي مُكَافَحَةِ الفَسَادِ الإِدَارِيِّ مِنْ ضِمْنِ الإِخْتِصَاصَاتِ المُفْتَوَحَةِ إِلَيْهِ بِمُوجِبِ التَّشْرِيعَاتِ النَافِذَةِ ، وَتَبَيَّنَ لِأَبْدٍ مِنْ تَوْسِيعِ إِخْتِصَاصَاتِ مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ مَعَ زِيَادَةِ عَدَدِ أَعْضَائِهِ وَتَفْعِيلِ نَصِّ قَانُونِ مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ بِإِنْشَاءِ المُرَاقِبِ الحَيَوِيَّةِ التَّابِعَةِ لَهُ ، مِمَّا يَسْتَدْعِي وَجُوبَ تَوْسِيعِ تِلْكَ الصَّلَاحِيَّاتِ وَكَذَلِكَ تَدْلِيلِ الصُّعُوبَاتِ وَالمُعَوَّقَاتِ الَّتِي تُوَاجِهُ المَجْلِسَ سِوَاءَ كَانَتْ تِلْكَ المُعَوَّقَاتِ تَشْرِيعِيَّةً أَوْ وَاقِعِيَّةً الَّتِي مِنْ شَأْنِهَا تَحَدِّ أَوْ تَصَدِّي لِظَاهِرَةِ الفَسَادِ الإِدَارِيِّ .

الكلمات المفتاحية: الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة، الأثر القانوني للراء الإستشارية ، دور الرأي و الفتوى في مكافحة الفساد الإداري ، الإختصاص القضائي لمجلس الدولة، المعوقات التشريعية و الواقعية.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الإهداء
ت	شكر و عرفان
ث	المستخلص
ج - ح	المحتويات
١ - ٥	المقدمة
٧ - ٨٩	الفصل الأول: اثر الاختصاصات الغير القضائية في مكافحة الفساد الإداري
٨ - ٤٨	المبحث الأول مفهوم الهيئات الغير قضائية
٨ - ٣١	المطلب الأول تكوين الهيئات الغير القضائية لمجلس الدولة
٩ - ١٩	الفرع الأول التكوين العضوي في مجلس الدولة
١٩ - ٣١	الفرع الثاني التشكيلات المختصة بمهام الوظيفة الاستشارية
٣٢ - ٤٨	المطلب الثاني الاختصاصات غير القضائية لمجلس الدولة
٣٣ - ٤٠	الفرع الأول نطاق ممارسة الاختصاص الاستشاري
٤١ - ٤٨	الفرع الثاني الطبيعة القانونية للآراء الاستشارية
٤٩ - ٨٩	المبحث الثاني أثر الاستشارة و التقنين في مكافحة الفساد الإداري
٤٩ - ٦٩	المطلب الأول دور المشورة القانونية و الرأي في مكافحة الفساد الإداري
٥٠ - ٦٠	الفرع الأول أثر المشورة القانونية في مكافحة الفساد الإداري
٦١ - ٦٩	الفرع الثاني أثر الرأي والفتوى في مكافحة الفساد الإداري
٧٠ - ٨٩	المطلب الثاني دور المجلس في مكافحة الفساد الإداري عن طريق التقنين
٧٠ - ٧٩	الفرع الأول آلية المجلس في تدقيق وصياغة مشروعات القانونين
٨٠ - ٧٩	الفرع الثاني دور التقنين في مكافحة الفساد الإداري
٩٠ - ١٦٥	الفصل الثاني: الإختصاص القضائي لمجلس الدولة أثره في مكافحة الفساد الإداري
٩٠ - ١٢٨	المبحث الأول تشكيلات وأختصاصات الهيئات القضائية لمجلس الدولة

١٠٨ - ٩١	المطلب الأول التكوين القضائي لمجلس الدولة
٩٩ - ٩١	الفرع الأول تشكيل المحاكم الإدارية العليا في العراق والتشريعات المقارنة
١٠٨ - ١٠٠	الفرع الثاني تشكيل محاكم القضاء الإداري في العراق والدول المقارنة
١٢٨ - ١٠٨	المطلب الثاني أختصاص المحاكم القضائية لمجلس الدولة
١١٦ - ١٠٩	الفرع الأول أختصاص المحاكم الإدارية العليا
١٢٨ - ١١٧	الفرع الثاني أختصاص محكمة القضاء الإداري و محكمة قضاء الموظفين
١٦٥ - ١٢٩	المبحث الثاني أثر محاكم القضاء الإداري والمعوقات التي تواجهها
١٤٨ - ١٢٩	المطلب الأول أثر الهيئات القضائية في مكافحة الفساد الإداري
١٣٧ - ١٣٠	الفرع الأول دور المحكمة الإدارية العليا
١٤٨ - ١٣٨	الفرع الثاني دور القضاء الإداري و محكمة قضاء الموظفين
١٦٥ - ١٤٩	المطلب الثاني المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري
١٥٦ - ١٤٩	الفرع الأول المعوقات التشريعية
١٦٥ - ١٥٧	الفرع الثاني المعوقات الواقعية
١٧٠ - ١٦٦	الخاتمة
١٩٣ - ١٧١	المصادر
A	Abstract

الْمُقَدِّمَةُ

أولاً: موضوع البحث

أن مجلس الدولة العراقي يتولى العديد من الوظائف المسندة إليه ، ومنها الصياغة والاستشارة القانونية والفصل بالمنازعات الإدارية ولتفسير القوانين والتوجيه و الإرشاد في القضايا المعروضة أمامه و لتوضيح كل ما يغمض فيه و تحديد المصطلحات القانونية و المحافظة على وحدة التشريع ، ومنها بيان تلك الاختصاصات القانونية التي منحت لمجلس الدولة العراقي من بموجب قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل والتي من خلالها إيضاح المساهمة و الدور في مواجهة الفساد الإداري ومن جوانب عدة منها ما يعرض عليه من المشورة القانونية او ابداء الراي من الوزارات و الجهات الغير مرتبطة بوزارة ، وكذلك ما يرسل اليه من تدقيق لمشروعات القوانين من قبل الجهات المختصة لغرض توحيد الصياغة التشريعية وتوحيد التعابير القانونية و عدم تعارض التشريعات مع مشروع القانون التي من شأنها لها الأثر في تحديد و تحجيم بعض الثغرات القانونية التي قد ينتج منها فساداً إدارياً أو مالياً.

في حين ان له الأثر الفاعل في تطبيق نصوص القانون ومعرفة الأحكام المترتبة عليها في تكريس حكم القانون والمساهمة في بناء النظام القانوني العراقي كونه يمثل أحد أعمدة المؤسسات القانونية في تاريخ العراق .

ولا شك إنَّ القضاء الإداري العراقي يُعدُّ الحامي لحقوق الأفراد من تجاوزات الإدارة واعتداءاتها المتكررة على حقوق العاملين في الإدارة ومكتسباتهم ، وعليه يبرز أثر "مجلس الدولة" في مجالات عديده بدءاً من استقرار التعاملات الإدارية والنظم القانونية بين المؤسسات العمومية بشكل عام و المساهمة والأثر في مجال ظاهرة الفساد الإداري لذلك يُعدُّ فاعلاً للحد من تلك الافة التي تفتك في النظام الإداري فمن خلال الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تمتع بها مجلس الدولة مؤخرًا جعلته أكثر تأثيراً و أوضح أثراً بالمساهمة لمكافحة الفساد الإداري ، و يُعدُّ صاحب الاختصاص الأصيل بتدقيق المشروعات، وبالمقارنة مع دور مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) المعدل و مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل لبيان ما لديهما من مساهمات وأثر في أسناد دعائم القانون .وعلى الرغم من ما يمتلكه مجلس الدولة من صلاحيات إلا أنَّ هنالك معوقات تواجه مجلس الدولة التي من شأنها أن تخفق بالمهام الموكلة إليها ومنها تطبيق نصوص قانون مجلس الدولة العراقي .

ثانياً: مشكلة البحث

يُمارس مجلس الدولة العراقي الاختصاص الاستشاري والاختصاص القضائي وفقاً للصلاحيات الممنوحة بموجب التشريعات النافذة ، إلا أنّ ظاهرة الفساد الإداري أصبحت تهشم المنظومة الإدارية . ومن هنا تكمن مشكلة البحث في أثر مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الاداري ، وعليه تثير الدراسة إشكالية قانونية رئيسة تتجلى في الاتي :

- ١ - هل التنظيم القانوني للاختصاصات الغير قضائية لمجلس الدولة العراقي كافية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في العراق ؟
- ٢ - ما الصعوبات الناجمة عن هيكلية القضاء الإداري وأثرها في مكافحة الفساد الإداري ؟
- ٣ - ما المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي سواء كانت تشريعية أو واقعية من شأنها تؤثر في الحد من ظاهرة الفساد الإداري ؟
- ٤ - هل تُستدعي الحاجة إلى التوسيع لأختصاصات القضاء الإداري في العراق من خلال إعادة النظر في جميع المنازعات الإدارية بما يضمن توسيع دائرة التعقب والمتابعة لأعمال الإدارة ؟

ثالثاً: أهمية البحث

أنّ أهمية البحث تأتي من نتائج البحث الواقعي و الموضوعي لما موجود من اعمال لادارة المؤسسات والجهات الحكومية وهي محاولة لدراسة واقع تطبيق الأحكام القضائية وطلبات الرأي والمشورة القانونية والمسؤولية الإدارية والمالية الملقاة على عاتق ذوي الاختصاص . فمن الناحية العلمية إعطاء دراسة قانونية وعلمية ، و بيان دور مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري .

أمّا الأهمية من الناحية العملية بأنّها تقوم بتحديد مستوى تنفيذ الأحكام القانونية الموضوعية وسلامة الإجراءات من قبل الإدارة ، وأيضاً أنّه يسلط الضوء على ظاهرة خطيرة تؤثر تأثيراً كبيراً وملحوظاً في المجتمع العراقي بشكل عام وخصوصاً الجانب الإداري والقانوني وهي ظاهرة الفساد الفساد الاداري والمالي وانعكاساتها على واقع المجتمع سواء بالاطار المدني أو الحكومي .

رابعاً: منهج البحث

لغرض بيان منهج الدراسة فقد اعتمدنا على المنهج التحليلي وذلك عبر إيراد نصوص قانونية من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل ، وأيضاً القرارات الإدارية والمشورات القانونية وكذلك أحكام قضائية صادرة من محاكم القضاء الإداري لأجل تحليلها وبيان ما فيها من تطورات متعلقة بالمجلس ودوره في مكافحة الفساد الإداري مع اعتماد المنهج المقارن لأخذ التجربة المقارنة مع الأنظمة الأخرى والذي خصص لها نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) المعدل و مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .

خامساً: نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث في الجانب الاستشاري و الجانب القضائي لمجلس الدولة العراقي وذلك خلال تحليل القرارات و المشورات القانونية ، وكذلك الأحكام القضائية التي يصدرها المجلس ، بالإضافة إلى تحليل نصوص قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل ، والتشريعات العراقية ذات الصلة مع المقارنة لنظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) المعدل و مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .

سادساً: الدراسات السابقة

بالرجوع الى الدراسات السابقة ومن خلال البحث والاطلاع لا توجد أي دراسة تتعلق بدور مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري ، إلا أنّ هنالك دراسات تطرقت لدور مجلس الدولة العراقي في جوانب أخرى وليس موضوع الفساد الإداري ، كما موضح بالاتي :

١ -رسالة ماجستير بعنوان "مجلس شورى الدولة تنظيمه ، وأفاق تطوره - دراسة مقارنة" للباحثة سناء عبد طارش الزبيدي لسنة (٢٠٠٥) قدمت إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهدين حيث احتوت الرسالة على ثلاثة فصول وتضمنت ما هية "مجلس شورى الدولة العراقي" و تكوين مجلس شورى الدولة وكذلك تناولت اختصاصات مجلس شورى الدولة ، حيث حددت الدراسة بالنطاق المعين لها لدراسة "مجلس شورى الدولة من حيث البعد التاريخي للانشاء ومراحل تكوينه والاختصاصات التي اوكل بها بشكل مفصل ولم تتناول الأثر أو الدور الذي يسهم به مجلس الدولة بأي مجال آخر .

٢ -أطروحة دكتوراه بعنوان دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق قدمت إلى جامعة بغداد كلية القانون سنة (٢٠٠٨) للباحث صباح عبدالكاظم شبيب حيث احتوت الأطروحة على خمسة فصول ففي الفصل الأول تناول البعد التاريخي للفساد الإداري في العراق وفي الفصل الثاني مفهوم الفساد الإداري وفي الفصل الثالث دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري وتناول في الفصل الرابع حيث تناول فيه دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد الإداري وبحث في الفصل الأخير حيث تناول دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد الإداري ، إلا أنّ الدراسة بالرغم من تناول دور السلطة القضائية بمكافحة الفساد الإداري لكنه لم يتناول دور مجلس الدولة العراقي بمكافحة الفساد الإداري .

٣ -أطروحة دكتوراه بعنوان "التنظيم القانوني لوظيفة مجلس شورى الدولة العراقي في الإفتاء - دراسة مقارنة" سنة (٢٠١٣) للباحث مجيد مجهول درويش حيث تضمنت الدراسة ماهية وظيفة الإفتاء والضوابط التي تحكم ممارسة وظيفة الإفتاء وكذلك تناولت الدراسة

آثار وظيفة الإفتاء ، مع ما تطرقت إليه الدراسة بشي من التفاصيل عن الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة إلا أنها لم تتناول دور مجلس الدولة باختصاصه الاستشاري بالمساهمة للحد من ظاهرة الفساد الإداري .

سابعا : هيكلية البحث

لأجل بيان موضوع البحث و استكمالاً للدراسة سنقسم الدراسة على فصلين ، سنوضح في الفصل الأول اثر الاختصاصات الغير القضائية في مكافحة الفساد الإداري وذلك بتقسيمه على بحثين يتناول المبحث الأول مفهوم الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة من خلال تقسيمه على مطلبين يتناول المطلب الأول تكوين الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة ، والمطلب الثاني الاختصاصات غير القضائية لمجلس الدولة ، في حين سنخصص المبحث الثاني أثر الاستشارة و التقنين في مكافحة الفساد الإداري لبيان أثر المشورة القانونية والآراء وإعداد المشاريع وأثرها في مكافحة الفساد الإداري وسنخصص الفصل الثاني لبيان الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في مكافحة الفساد الإداري من خلال تقسيمه على بحثين سيكون المبحث الأول منه تشكيلات وأختصاصات الهيئات القضائية لمجلس الدولة ويكون ذلك في مطلبين ، والمبحث الثاني بيان دور محاكم القضاء الاداري و المعوقات التي تواجهها مقسم على مطلبين يوضح فيها دور تلك الهيئات القضائية و مساهمتها في مكافحة الفساد الإداري و بيان المعوقات التشريعية و الواقعية التي تواجه مجلس الدولة .

الفصل الأول

أثر الاختصاصات الغير

القضائية في مكافحة الفساد

الإداري

الفصل الاول

أثر الاختصاصات الغير القضائية في مكافحة الفساد الإداري

ظاهرة الفساد لها مفاهيم واسعة ومتعددة وحسب الزاوية التي تنظر اليه من خلالها و يُعدُّ من أهم المشاكل التي تفتك بالمجتمعات وتؤدي إلى تأخير نموها سواء على الصعيد الاجتماعي أم الاقتصادي أم الثقافي، وأنَّ الفساد الاداري مهما كانت درجة انتشاره في الدولة مرفوضاً. لأنَّه يمثل انتهاكاً للقيم الأخلاقية والاجتماعية للفرد والمجتمع^(١) ،

ان مجلس الدولة أنشاء لاجل غايات ومنها تصويب القرارات الإدارية وتصحيح عملية تطبيق القانون و لغرض سد فراغ قانوني يمس النقص في حقوق الافراد وحررياتهم حيث أنَّ المجلس نشأ كجزء من السلطة التنفيذية لهذا تمت تسميته بمجلس الدولة و أنَّ أعضاءه تمت تسميتهم بالمستشارين^(٢). وفي لبنان كان أمر النظر في المنازعات الإدارية حتى عام (١٩١٨) "تأريخ دخول الحلفاء إلى لبنان" كان منوطاً بالقضاء العدلي ، وحدد إجراءات وأصول التقاضي أمام " مجلس شورى الدولة " و أصبح لبنان أول بلد عربي يتبنى نظام ثنائية القضاء أو (أسلوب القضاء المزدوج)^(٣) .

ولهذا توجب علينا تقسيم الفصل على مبحثين ففي المبحث الأول نتناول مفهوم الهيئات الغير القضائية ، وفي المبحث الثاني أثر الإستشارة والتقنين في مكافحة الفساد الإداري .

(١)- حيدر علي عبد الله الجشعمي، الفساد والنزاهة في العراق ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٥ .

(٢)- ينظر المادة (٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ النافذ ، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد / ٤٤٥٦ في ٨ / ٧ / ٢٠١٧ .

(٣)- وقد تبعت لبنان بعد ذلك الدول العربية التالية : سوريا عام (١٩٢٥) ومصر عام (١٩٤٦) والمملكة العربية السعودية عام (١٩٥٤) و مراكش عام (١٩٥٧) وذلك تأثراً بالنظام الانكليزي" ينظر : د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٣ .

المبحث الأول

مفهوم الهيئات الغير القضائية

وظيفة المجلس التي يضطلع بها بصورة عامة و في الجانب الاستشاري تحديداً تنصب على مبدأ المشروعية دون الملاءمة ، لأنّ ملاءمة النصوص وجدواها و تحقيق الأهداف المرجوة منها تخرج من إطار الاختصاص الاستشاري ، لكن هذا لا يمنع من إبداء الملحوظات بشأن مدى تطابقها علماً ان الملاءمة أحياناً تكون عنصراً من عناصر المشروعية (١) .

ولأجل إيضاح تكوين الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة والاختصاصات والمهام التي تمارسها سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، الأول لبيان تكوين الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة أمّا الثاني الاختصاصات الغير القضائية لمجلس الدولة .

المطلب الأول

تكوين الهيئات الغير القضائية لمجلس الدولة

هنالك عدد من الأجهزة الاستشارية يصعب إيجاد حصر شامل لها ، ولا يتسع المجال لدراستها بالكامل في هذا البحث ، ولذلك تقتصر دراستنا على أهم هذه الأجهزة وأكثرها تأثيراً في الحياة الإدارية ، والتي يتضح فيها الدور الاستشاري بشكل جلي .

ونلاحظ أنّ "مجلس الدولة العراقي" يتألف من هيئات متعددة و تنتوزع على ممارسة وظائف المجلس بشكل عام ، فيما يتعلق بأداء الوظيفة الاستشارية فهناك عدد من الهيئات تمارس هذا الجانب ، وطبقاً للقانون تتمثل "بالهيئة العامة والهيئة الموسعة والهيئة المتخصصة وهيئة الرئاسة" (٢) ، ولتوضيح ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين ، الأول نبين فيه التكوين العضوي لمجلس الدولة وفي الفرع الثاني التشكيلات المتخصصة بمهام الوظيفة الإستشارية .

(١)- د. صادق محمد علي الحسيني ، الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام ، العدد ٧ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٨ .

(٢)- ينظر المادة (٢/اولا) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل ، والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد / ٢٧١٤ في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ .

الفرع الأول

التكوين العضوي في مجلس الدولة

أنّ الصفة الأساسية الواجب توفرها في أعضاء "مجلس الدولة" هي الحيادية و الاستقلالية ولهذا فإنّ القضاء يأخذ قوته عند استقلاله التام عن السلطتين التشريعية و التنفيذية فلا قيمة لهذا القضاء دون استقلاله الناجز (١) .

أن موضوع استقلال العضو في مجلس الدولة يُعدّ امر غاية في الأهمية لغرض ممارسة عمله بما يتلائم وفق القانون فقط ، ولهذا يعد استقلال القضاء الحجر الأساس والرئيس في مبدأ الشرعية بوجه عام ، وضمانا لسيادة مشروعية القانون. ولهذا أكد كل من المؤتمرين السابع و الثامن للأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، المنعقدين في ميلانو سنة ١٩٨٠ . ولأجل تعزيز دور القضاة و التمييز عن غيرهم ولطبيعة المهام الموكلة إليهم فإنّ المجتمع الدولي أعطى أولوية لهذا الجانب فإنّ مستوى الدولي هنالك حصانة و مفادها عدم جواز القبض على الموظفين أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية (٢) ، لذلك عقدت اتفاقيات و منها "اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة" واتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة و اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية التي تتمحور حول الدعم و الاهتمام للقضاة (٣) .

وأنّ استقلال النظام القانوني للمجلس الدولة يجب أن يكون له استقلال مالي عن السلطة التشريعية و التنفيذية و يظهر ذلك خلال ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة نظرا لاستقلاله و

(١)- د. علياء غازي موسى ، الحصانة القانونية لأعضاء مجلس شوري الدولة العراقي ، بحث منشور في مجلة

جامعة تكريت للعلوم القانونية ، السنة ٧ ، المجلد ١ ، العدد ٢٨ ، ص ٤ ، ٢٠١٢ .

(٢)- أحمد نجم الدين أحمد ، التمييز بين الموظف العام و الموظف الدولي دراسة مقارنة في القانون الإداري

الدولي ، ط ١ ، دار الرابحة للنشر ، ٢٠١٥ ، ص ١٢٧ .

(٣)- ينظر المادة (١١-١) من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة لسنة (١٩٤٦) و المادة (١/١٣)

من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ /

تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٧ ، والمادة (١١) فقرة (١) من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية

لسنة (١٩٥٣) .

تمتعته بالشخصية المعنوية^(١) وهذا ما أكدته المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

ومن أركان استقلال السلطة القضائية ثلاثة (الاستقلال الفني ، الاستقلال الإداري ، الاستقلال المالي) تسهم هذه الأركان في دعم و مساندة عنصر القوة في أي عضوا يكون ضمن اطار القضاء (٢) .

وهذا الاستقلال يعطي الدور الإيجابي في الحد من ظاهرة الفساد لان هنالك هيئات او مؤسسات منها مكتب مجلس شوري الدولة ، وهي توازي مجلس القضاء الأعلى بالنسبة إلى القضاء العدلي (٣) . والفكرة الأساسية التي تبرر تنظيمًا مماثلاً هي وجوب إنشاء هيئة عامّة لها استقلال تام عن السلطة التنفيذية تتولّى بدرجة أو بأخرى تعيين القضاة وإدارة مساراتهم المهنية، كضمانة أساسية من ضمانات استقلال القضاء، ففي لبنان فقد نصّت المادة (١٩) من قانون مجلس شوري الدولة على:-

١ يتألف مكتب "مجلس شوري الدولة" على الوجه الآتي :

- رئيس مجلس شوري الدولة (رئيساً) - مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة (نائباً للرئيس) .
- رئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف لدى مجلس شوري الدولة (أعضاء) .
- وثلاثة رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة (أعضاء) (٤) .

(١)- زينب صبري محمد الخزاعي ، استقلال القضاء الإداري وفقا لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ، بحث منشور في مجلة إشراقات تنموية ، مؤسسة العراقية للثقافة و التنمية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٢١ ، ص ٦٦٨ .

(٢)- د. عبدالقادر الشخيلي ، ضمانات استقلال السلطة القضائية ، دار الأنسان ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ٩-١٠ .

(٣)- ميراي نجم شكرالله و نزار صاغية ، تكوين مكتب مجلس شوري الدولة: ضمان الاستقلال بهيئة غير مستقلة؟ ، العدد | ٦٥ | حزيران ٢٠٢٠ ، من مجلة المفكرة القانونية | لبنان ، مقال منشور على الموقع <https://legal-agenda.com> و تمت زيارة الموقع ١١ / ٢ / ٢٠٢٢ .

(٤)- ينظر المادة (١٩) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للمرسوم المعدل بالرقم (٢٥٩) لسنة ١٩٩٣ والقانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٣١ / ٥ / ٢٠٠٠ .

و نص أيضاً على أنه " يتألف مجلس شورى الدولة من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين معاونين ، وأيضاً تتكون المحاكم الإدارية من رؤساء ومستشارين وهي محاكم من الدرجة الاولى تصدر أحكامها عن رئيس وعضوين لكل محكمة .

وبالعودة إلى الاستقلال القانوني للقضاء فإنّ المشرع اللبناني شدد على استقلال مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية و لا يجوز نقلهم أو فصلهم أو اتخاذ أي تدابير من شأنها المساس بهم إلاّ بحدود القانون (١) .

فيما يخص بأعداد القضاء فقد حدد عدد القضاة الإداريين وفتاتهم ودرجاتهم ورواتبهم وفق جدول معد لهذا الغرض و ملحق بهذا القانون، و حيث هنالك جداول خاصة بهم بتحديد رواتبهم ودرجاتهم ضمن القانون (٢) .

وقد أورد أيضاً يعين "رئيس مجلس شورى الدولة" ومفوض الحكومة بإجراءات معينة منها يكون التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الاولى وما فوق ، و تعيينها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشر وما فوق (٣) .

نضيف الى ذلك فقد نصّ على أن "يعين رئيس الغرفة في مجلس شورى الدولة أو رئيس المحكمة الإدارية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق" (٤) .

أمّا فيما يتعلق بالمستشارين فقد نصّ النظام على تعيينهم حيث أورد " يعين المستشار بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين معاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية الذين هم من الدرجة السابعة وما فوق ، ويمكن

(١)- ينظر المادة (١٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٩ في ١٩ / ٦ / ١٩٧٥ .

(٢)- ينظر المادة (٤) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٣)- ينظر المادة (٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٤)- ينظر المادة (٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

تعيين المستشار بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين القضاة العدول من هم درجة (٧) فما فوق و موظفي الفئة الأولى من الإدارات العامة و موظفي الدرجة الثانية من حملة شهادة الدكتوراه والمحامين المسجلين لأكثر من (١٥) سنة (١) .

وتناول القانون بأن لا يجوز أن يتعدى عدد المستشارين المعينين من خارج فئة المستشارين المعاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية نصف عدد مجموع عدد المستشارين الملحوظ في الملاك ، و تطبق على قضاة مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية أنظمة الموظفين في كل ما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون (٢) .

وجاء في القانون أيضاً "يعين القضاة المترجون المعلنة أهليتهم قضاة أصيلين في الدرجة الاخيرة في المحاكم الإدارية وذلك بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل". بعد مضي خمس سنوات على الأقل يمكن نقل القاضي من المحكمة الإدارية إلى مجلس شورى الدولة برتبة مستشار معاون بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة بقرار من وزير العدل يمكن تعيين المستشار المعاون أو المستشار في المحكمة الإدارية من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الرابعة وما فوق والمحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط أن لا يكونوا قد تجاوزوا الأربعين من العمر (٣) .

يُعيّن القاضي في القضاء الإداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة ويعين القاضي في القضاء الإداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة ، وينظم مكتب مجلس شورى الدولة مباراة الدخول إلى المعهد محددًا مواد المباراة ومعدل علامات القبول كما يعين اللجنة الفاحصة في بدء كل مباراة من القضاة الذين يختارهم لهذه الغاية " (٤) .

-
- (١)- ينظر المادة (٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .
 (٢)- ينظر المادة (٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .
 (٣)- ينظر المادة (٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .
 (٤)- ينظر المادة (٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني لمرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

أما في مصر توجد عدة أجهزة متنوعة ومن أهم الأجهزة ، مجلس الدولة في قسمه الاستشاري الذي يُعدُّ مستشار الإدارة الأول في مجالات عديدة ، والمجالس العليا بأنواعها المختلفة ، والتي تشمل مختلف مجالات عمل الإدارة . يضاف إلى ذلك لجان شؤون العاملين ، والتي لها دور رئيس ومهم جدا فيما يخص موظفي الدولة و بذلك يقصد أعضاء مجلس الدولة الموظفين الفنيين في المجلس دون الإداريين منهم (١) .

فأنَّ أعضاء مجلس الدولة يعينون استناداً للفقرة الأولى من المادة (٨٣) من "قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" بالقانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٤ أمَّا طريقة إشغال الوظائف أو العمل في مجلس الدولة يكون إمَّا بالتعيين أو بالترقية (٢) ، ويُعيَّن "رئيس مجلس الدولة" بواسطة المرسوم الجمهوري الصادر من رئيس الدولة والذي يختاره بنفسه من بين نواب رئيس المجلس وذلك بعد أخذ رأي الجمعية العمومية (٣) . التي تتعدّد لهذا الغرض مع مراعاة الاقدمية بين النواب (٤) .

أما أعضاء الجمعية العمومية فتتألّف من رئيس المجلس مع كلا النائبين وايضاً وكلائه ممن لهم خدمة سنتين من المستشارين (٥) ، وبعد ذلك يُعيَّن النواب لرئيس المجلس ووكلاؤه بقرارٍ من رئيس الجمهورية ويأتي الاختيار للتعيين مسبقاً بالترشيح من الجمعية العمومية لمجلس الدولة مع الأخذ برأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية (٦) ، و تطبيقاً لذلك فقد أصدر رئيس جمهورية مصر امراً جمهورياً بتعيين و كييل لرئيس مجلس الدولة المصري (٧) ، هذا القرار جاء

(١)- د. محمد عبد الله امام ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية و تنظيم مجلس الدولة دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٨ .

(٢)- ينظر المادة (٨٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣)- ينظر المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤)- د. محمد عبد الله امام ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

(٥)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ط ٣ ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٠ .

(٦)- ينظر المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٧)- قرار رئيس جمهورية مصر العربية ذو الرقم ١٢ لسنة ٢٠٢٣ ، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢ ،

مكرر (ز) في ١٨ / يناير / ٢٠٢٣ .

ليعالج حالة بوجود شبهات فساد مالي لدى "رئيس لمجلس الدولة المصري السابق" و الذي من شأنه يآثر على سير و عمل مجلس الدولة المصري (١) .

أمّا باقي الأعضاء فيتم التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بعد الحصول على الموافقة من المجلس الأعلى للهيئات القضائية وذلك بقية المندوبين والمساعدين فيتم تعيينهم بنفس الطريقة آنفة الذكر (٢) كما يمكن عزل المندوبين والمساعدين من المجلس إلا أنه لا يمكن عزل الأعضاء بدرجة مندوب فما فوق (٣) .

تواتر قضاء المحكمة الدستورية العليا على تأكيد الاصل الدستوري القاضي بأن مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية، وهذا ما اكده القضاء المصري الدستوري الذي بيّن موقفه من الناحية الدستورية فيما يخص استقلال "مجلس الدولة المصري" على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية و الدعاوى التأديبية (٤) . و في الختام فان المحكمة الدستورية العليا في مصر قضت بأن مجلس الدولة كهيئة قضائية مستقلة (٥) ، بالإضافة الى ما أشارت المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) المعدل لعام (٢٠١٩) أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التي تحال إليه

(١)- وثيقة رسمية تكشف استيلاء المستشار محمد محمود حسام الدين رئيس مجلس الدولة المصري المنتهية ولايته في ٣٠ يونيو/ حزيران ٢٠٢٢ لبلوغه سن التقاعد، على أرض تبلغ مساحتها نحو ٢١ ألف متر، وتتجاوز قيمتها ٦٠ مليون جنيه عن طريق وضع اليد منذ عام ٢٠٠٨ وحتى الآن ، والمنشورة على الموقع الالكتروني <https://arabi21.com/story/1459073> ، تاريخ الزيارة ١١ / ٣ / ٢٠٢٣ .

(٢)- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٠ .
(٣)- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٣ ، دار السلام القانونية ، بغداد ٢٠١٧ ، ص ١٢٦ .

(٤)- حكم المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٦٢ لسنة ٣١ قضائية دستورية - بجلسة ٧ / ٤ / ٢٠١٣ - ج ١٤ ، ص ٣٥٨ و ما تلاها ، أشار إليه د . محمود حمدي عطية ، استقلال مجلس الدولة وإبداء المشورة القانونية لجهات الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٥٥ .

(٥)- حكم المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ١٣ لسنة ١٨ قضائية - تنازع - جلسة ٦ / ١٢ / ١٩٨٨ - ج ٨ ص ١٥٣٠ وما تلاها ، وينظر د . محمود حمدي عطية ، المصدر السابق ، ص ٦٣ .

ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى^(١).

يكون مختصاً بولاية الفصل في المنازعات الإدارية جمعياً بوصفه قاضياً الأصيل فلا تباشر جهة قضائية أخرى بعض جوانبها إلا في حدود ضيقة وبصفة استثنائية كأن يكون تخويلاً قانونياً^(٢).

وتناول "مجلس الدولة المصري" قواعد نقل القضاة للمجلس و ندهم وإعارتهم في الفصل الثاني "قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل"^(٣)، فأَنَّ الحماية إزاء السلطة التنفيذية تكمن بالحصانة من النقل و النذب ولهذا تُعَدُّ ضرورة لازمة للتحصين ، حتى لا يُعَدُّ تهديداً في رزق العضو أو عدم الاستقرار في عمله ، وأنَّ هذا الأمر الذي يمكن أن يرجع سلباً على جانب الاستقلالية لمجلس الدولة وحياده ، وكان من الضروري إيجاد ضوابط وشروط وتعليمات تنظم عملية نقل أعضاء المجلس فيؤدي إلى توفير الحماية اللازمة من التقلبات المشبوهة لأعضاء مجلس الدولة^(٤).

أمَّا في العراق فأَنَّ الحال مشابهة إلى حدِّ ما في لبنان ومصر فأَنَّ السُّلطة التنفيذية بالسابق لها الأثر البارز لتعيين أعضاء "مجلس الدولة" حيث يلحظ الارتباط الوثيق بين مجلس الدولة ووزارة العدل وذلك في قانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل^(٥) إلا أنَّه بعد صدور قانون "مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧" ألغي ذلك الارتباط ومع ذلك فإنَّ التدخل ظل موجوداً ويظهر ذلك

(١)- ينظر المادة (١٩٠) دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ النافذ .

(٢)- د. محمود حمدي عطية ، مصدر سابق ، ص ٦٣ .

(٣)- ينظر المادة (٨٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل نصَّت على أنَّه (يتم إلحاق أعضاء مجلس الدولة بأقسامه المختلفة وندهم من قسم إلى آخر أو بين فروع القسم الواحد بقرار من رئيس مجلس الدولة، ومع ذلك يجوز نذب المستشار بمحكمة القضاء الإداري من دائرة إلى أخرى عند الضرورة بقرار من نائب رئيس المحكمة، ويجوز نذب رؤساء وأعضاء المحاكم الإدارية والتأديبية من محكمة إلى أخرى عند الضرورة بقرار من نائب رئيس المجلس للمحاكم الإدارية أو التأديبية ، ويجوز أيضاً نذب أعضاء هيئة مفوضي الدولة من محكمة إلى أخرى عند الضرورة بقرار من رئيس الهيئة) .

(٤)- د. محمد رضا النمر، مذبحه القضاء في مصر وأثرها على استقلال السلطة القضائية ، ط ١ ، مكتبة الوفاء القانونية مصر، ٢٠١٦ ، ص ٢١٤ .

(٥)- د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٤٣ .

من خلال التصديق أو الموافقة على اقتراح المجلس كون التعيين فيه يُعدُّ درجة، أمّا فيما يتعلق بنواب الرئيس فيتم التعيين بواسطة مرسوم جمهوري يصدر مباشرة من رئيس الجمهورية (١).

أمّا المستشارين فيتم تعيينهم بمرسوم جمهوري كذلك لكن بواسطة توصية من "هيئة الرئاسة" (٢) ومما تجدر الإشارة إليه بأن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد جعل الموافقة على تعيين الأشخاص من أصحاب الدرجات الخاصة وذلك بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء (٣). وعليه فإنّ المستشارين يُعدّون ضمن أشخاص المراد تعيينهم من ذوي الدرجات الخاصة فإنّ تعيينهم يبدأ برفع توصية من "هيئة رئاسة" المجلس يتم رفعها إلى مجلس الوزراء وبعد أن تتم الموافقة من مجلس الوزراء يرسل الترشيح لمجلس النواب ويناقش تحت قبة البرلمان لغرض التصويت عليه من قبل النواب وبعد أن تتم الموافقة على التعيين يصدر مرسوم جمهوري بتعيين "المستشار" (٤).

أمّا فيما يتعلق بالمستشارين المنتدبين فإن "قانون مجلس الدولة" قيد بعد إصدار توصية من "هيئة الرئاسة" في المجلس "انتداب المدراء العامين والقضاة من الصنف الأول والمفتشين العدول والمدعين العاميين ورئيس الادعاء العام وأعضاء الهيئة التدريسية في كليات القانون للعمل بصفة مستشار في المجلس لمدة (سنتين) فقط قابلة للتجديد ولمرة واحدة فقط بعد أخذ الحصول على موافقة الجهة التي يعمل بها المنتدب وكذلك موافقة مجلس الوزراء ويصدر ذلك بمرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية" (٥).

(١)- ينظر المادة (٢٢) البند (أولاً) من قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢)- د. محمد سلم محمد أمين ، استقلالية مجلس الدولة العراقي - مظاهر الاستقلال و آفاق المستقبل - بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية ، كلية القانون ، جامعة السليمانية، المجلد (٧) العدد (١) حزيران ٢٠١٩ ص ١٨٨ .

(٣)- ينظر المادة (٦١/خامساً/ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ ، والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٨ .

(٤)- جهاد علي جمعة ، دور مجلس شوري الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ١٠٢ .

(٥)- ينظر المادة (٢٥ / ثانياً / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد / ٢٧١٤ في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ .

وبعد ورود توصيات عديدة من مجلس الوزراء العراقي إلى مجلس النواب بالمصادقة على تعيين عدد من السادة و السيدات بوظيفة مستشار في مجلس الدولة، فاتح المجلس المحكمة الاتحادية العليا لبيان تفسيرها للمادة الدستورية (٦١/خامسا/ب)، وتشكلت المحكمة في ٢٠١٢/٣/٥ وقررت في رأيها أنه (" عند تقديم طلب تعيين من أحد أصحاب ذوي الدرجات الخاصة المشمولين وفق المادة (٦١/خامسا/ب) من الدستور العراقي و لأول مرة ، فإن ذلك يتطلب منهم الموافقة من مجلس النواب على طلب التعيين تطبيقاً لنص المادة (٦١/خامسا/ب) من الدستور العراقي وبضمنهم طلب تعيين كمستشار في مجلس الدولة ولأول مرة")^(١) .

وعليه لا يمكن نقد موقف "المحكمة الاتحادية العليا" ذلك بسبب مجيء القرار تطبيقاً دقيقاً و واضحاً للنص الدستوري الذي جاء مفهوماً ومطلقاً، مع الاعتقاد أن يصار إلى تعديل هذه الفقرة من المادة الدستورية بإضافة (إلا ما استثنى بنص خاص)، لأن النص بالشكل الحالي ينفي الضمانة المتحصلة من طريقة تعيين المستشارين في "مجلس الدولة العراقي" . و ترى الدراسة أن الأمانة لمجلس الوزراء العراقي أسهمت بدعم مجلس الدولة العراقي من خلال الآراء التي يبديها و تعطيه صفة الإلزام بالقرار الصادر من الجهات العليا سواء كانت للجهة طالبة الرأي أم دوائر القطاع العام .

وهذا ما ذهبت إليه الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي في إعدامها للاعتماد على بعض الآراء التي يبديها مجلس الدولة على المؤسسات الحكومية كافة و القطاع العام وللعمل بموجب الاعمام^(٢) .

(١)- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦/اتحادية/٢٠١٢ في ٢٠١٢/٣/٥ منشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على موقعها https://www.iraqfsc.iq/krarid/6_fed_app_2012.pdf ، تاريخ الزيارة ١٩ / ٨ / ٢٠٢٢ .

(٢)- ينظر إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم (١٦٩٣٠) في ١٢ / ٥ / ٢٠٠٥ الذي ألزم دوائر الدولة و القطاع العام باتباع رأي مجلس الدولة في شأن مخصصات الإيفاد والسفر ، وأيضاً أشار إليه د. محمد ماضي جبر ، اختصاص مجلس شوري الدولة العراقي في إبداء الرأي و المشورة القانونية ، بحث منشور في مجلة التشريع و القضاء ، السنة ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ١٥٥ .

ولكن هنالك تساؤل حول فرض العقوبة أو تأديب أحد أعضاء مجلس الدولة في حال ارتكابه عملاً مخالفاً للقانون؟ وهل العقوبات الواردة في النصوص تتلاءم مع محور الاستقلال؟

ومن الناحية النظرية فإنّ "رئيس مجلس الدولة" ومجلس الوزراء هما من يملكان حق توجيه عقوبة الانضباط لأعضاء "مجلس الدولة" حيث يخضع أعضاء مجلس الدولة لحكم المادة (١٢) من قانون "انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وبموجب التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨" تنص هذه المادة على (أولاً: مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إثباته عملاً يخالف أحكام هذا القانون. ثانياً: إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أنّ الموظف المشمول بأحكام الفقرة (أولاً) من هذه المادة قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون) (١).

وإزاء سكوت القانون المذكور أعلاه عن كيفية فرض العقوبات الثلاث المذكورة من الوزير إلى أنه بإمكان الوزير فرض أحد تلك العقوبات من دون الحاجة إلى اشتراط تشكيل لجنة تحقيقية، إذ يكفي في الحالة المذكورة باستجواب الموظف دون إجراء التحقيق الإداري معه (٢) وهذا بإعتقادنا رأي يجانب الصواب، إذ إنّ تشكيل لجنة للتحقيق الإداري من الضمانات العامة في التأديب قبل فرض أي عقوبة (٣). على الرغم من الحصانة القانونية التي اعطاها المشرع

(١)- ينظر المادة (١٢) من قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد/٤٠٦١ في ١٤/٢/٢٠٠٨.

(٢)- د. مصدق عادل طالب و مالك منسي الحسيني ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دراسة تحليلية، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص ٢١١.

(٣)- علي حسين حمزة السلامي، الضمانات الوظيفية لأعضاء مجلس شوري الدولة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠١٣ ص ١٠٠.

العراقي لعضو مجلس الدولة (١) . وبالإضافة من المكانة التي يتمتع بها أعضاء مجلس الدولة فلا بد ان تكون تلك الضمانات تتلائم مع المهام التي يضطلعون بها، كما توجد في الضمانات لأعضاء السلطة القضائية (٢) .

ويرى الباحث أن ضمانات العضو في مجلس الدولة لا بد أن تكون مشابهة وقريبة من تلك الضمانات الممنوحة للقضاة لما لها من جوانب مهمة على الجانب الشخصي للعضو وعلى المجلس نفسه ، بالإضافة الى عدم المساواة و التغافل عن مكانة العضو مجلس الدولة ، وهذا خلافاً عند باقي التشريعات المقارنة التي تعطي الحصانة الكاملة لاعضاء مجلس الدولة .

الفرع الثاني

التشكيلات المختصة بمهام الوظيفة الإستشارية

المتطلبات الحديثة و المراد تنفيذها وفق تنظيم الدولة المعاصرة هي توزيع الاختصاصات بين الوزارات و المؤسسات و الدوائر الأخرى ، وتفرغ كل جهة لإنجاح الأعمال المتعلقة بها ، لكونها مختصة بنوع من هذه الأعمال، ومن ثم يمكن جمع الخبرات والإمكانيات العلمية والفنية والكفاءات في هذه الجهة أو تلك وحشدها ، لتكون على اختصاص بنوع محدد من الأعمال التي تتطلب الخبرة و مهارة تتناسب مع الاختصاص المعين ، وفي هذا السياق وجدت مؤسسة علمية وفنية لتتولى إعداد التشريعات مع العهدة بصياغة تلك التشريعات وتفسيرها وإبداء المشورات القانونية للدولة ، في كل ما يعترض من معوقات أو التباس قانوني أمام الدولة (٣) .

إن نشأة "مجلس الشورى الدولة اللبناني" كقضاء اداري في لبنان مرَّ بمراحل تاريخية متغيرة منذ احتلال الجيوش الفرنسيين للساحل وجبل لبنان عام ١٩١٨ ومنذ ميلاد الدولة اللبنانية على

(١)- ينظر المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة رقم ١٩٧٩ المعدل (لا يجوز توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد أو اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة ارتكابهم جنائية مشهودة إلا بعد استحصال إذن رئيس مجلس الدولة) .

(٢)- ينظر المواد (٣٢ / ٣٣ / ٣٤ / ٣٥) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣)- د. عصمت عبدالمجيد بكر ، مجلس الدولة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ٧ .

يد الفرنسيين وأصبح اسمها الجمهورية اللبنانية طبقاً لدستور ١٩٢٦ ، ففي ذلك الحين أنشئ قضاء اداري مستقل عن القضاء العدلي فأصدر المفوض السامي الفرنسي عام ١٩٢٤ قراراً تم بموجبه انشاء مجلس شورى الدولة ^(١) ، وأن التطور التاريخي الذي طرأ على مجلس شورى الدولة فإنّ نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٤١ تميز بإضفاء الصفة اللبنانية يشبه كاملة على تشكيل المجلس (دخول أعضاء لبنانيين للمجلس) لم يُعدّ أي فرنسي معهم فكان التكوين رئيساً و ستة أعضاء جميعهم لبنانيين ليس مثلما كان بالسابق عام ١٩٢٤ ، ومن ناحية أخرى أيضاً تم إضفاء الاختصاص الإداري للمجلس الذي تمثّل في الإفتاء و التشريع حيث يمثّل الإفتاء بطلب الحكومة و الإدارة استشارات قانونية و يضم المجلس هيئات غير قضائية و هي مكتب المجلس و الهيئة العامة و الغرف الإدارية ^(٢) .

أمّا التشريع فيُقصد به إحالة المشروعات و القوانين و المراسيم العامة إلى مجلس شورى الدولة لصياغتها صياغة قانونية سليمة ^(٣) ، ثم ألغي مجلس الدولة عام ١٩٥٠ وبعد مرور ثلاث سنوات أنشئ مجلس شورى الدولة بنظام جديد و مقره بيروت . و في عام ١٩٥٩ صدر نظام جديد آخر لمجلس الدولة اللبناني الذي حلّ محل نظام ١٩٥٣ والذي أعاد الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الإفتاء و التشريع للمجلس بجانب اختصاصه القضائي العام ^(٤) ، مما يمكن الإشارة إليه أنّ المشرع اللبناني أنشأ ما يسمى المحكمة الإدارية الخاصة ^(٥) .

(١)- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري - الاختصاص

القضائي لمجلس شورى الدولة) ، الكتاب الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٣ .

(٢)- د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ،

ص ٩٦ وما بعدها ، و أيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، منشورات

الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ص ١٠٣ - ١٠٧ .

(٣)- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

(٤)- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٩ الملغى .

(٥)- أنشأ المشرع اللبناني عام ١٩٥٤ المحكمة الإدارية الخاصة التي تخصصت بثلاثة أنواع من المنازعات

الإدارية التي تمثّل قطاعاً من قطاعات القضاء الشامل : وهي طلبات التعويض عن الأضرار وقعت

بسبب أشغال عامة ، والقضايا التي تتعلق بالعقود الإدارية ، وقضايا الأملاك العامة ، وكان الطعن في

أحكامها أمام مجلس شورى الدولة بالاستئناف ، لكن ظل الاختصاص العام لمجلس شورى هو الأصل و

القاعدة كأول و آخر محكمة سواء في باقي القضاء الشامل أم المنازعات أم قضاء إبطال القرارات

الى أن وصل لنظام مجلس الشورى الحالي لعام ١٩٧٥ والذي تميز بإلغاء المحكمة الإدارية الخاصة و ما زال هذا النظام المعتمد و طرأت عليه بعض التعديلات التشريعية لبعض نصوصه كان اخرها بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠ (١) .

وأما الجهات التي تمارس الاختصاص الاستشاري في لبنان لمجلس شورى الدولة ينقسم على سبع وحدات القسم الأول منه مجلس القضايا و القسم الآخر ست غرف مقسمة على غرفة إدارية واحدة والخمس الباقية قضائية (٢) ، إضافة إلى المادة (١٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني التي تضمنت مكتب المجلس ورئيسه ونائبه و رؤساء هيئة التفتيش و الغرف الإدارية و رؤساء المحاكم الإدارية بالإضافة إلى الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس القضاء تجاه القضاة بمقتضى قانون القضاء العدلي (٣) . وفيما يتعلق بكيفية اجتماع المجلس فقد أوردت ذات المادة (١٩) آفة الذكر :

"يجتمع مكتب مجلس شورى الدولة بناء على دعوى من رئيسه وعند غيابه بناء على دعوة نائب الرئيس . يحق لوزير العدل أن يدعو مكتب المجلس إلى الانعقاد لبحث مسألة معينة تتضمن الدعوة موعد الاجتماع وجدول الأعمال" (٤) . و لا يكون اجتماع مكتب المجلس قانونياً إلا بحضور الرئيس أو نائبه ونصف الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً (٥) .

الإدارية و بالكامل دون المحكمة الإدارية الخاصة . أشار اليه مذكرة تنظيم القضاء الإداري في لبنان ، ط ١ ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ص ٢٥ ، ٢٠١٨ .

(١)- صدر نظام جديد بعد إلغاء الأنظمة السابقة التي قررها مرسوم القانون المنفذ رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ نظام مجلس الشورى الدولة المعدل .

(٢)- تنظر المادة (٣٤ / أولاً / ثالثاً) من مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٣)- ينظر المادة (١٩) الفقرة (٤) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٤)- تنظر المادة (١٩) الفقرة (٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٥)- تنظر المادة (١٩) الفقرة (٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

تتخذ قرارات المكتب بغالبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً وإذا صدر قرار المكتب بأكثرية الآراء أشير فيه إلى ذلك وعلى القاضي المخالف أن يدون مخالفته^(١). ترفع قرارات مكتب مجلس شورى الدولة فور اتخاذها لوزير العدل وتنظم محاضر متسلسلة باجتماعات المكتب وقراراته حسب تواريخها وتحفظ لدى رئيس مجلس شورى الدولة بعد توقيعها من الرئيس و الأعضاء . يلزم وأعضاء مكتب المجلس وأعضاءه بالمحافظة على السرية و يُعدّ إفشاء سر المداولة لدى المكتب إفشاء لسر المذاكرة لدى المحاكم^(٢) .

ولأجل إيضاح تكوينات مجلس شورى الدولة نستعرض بالتفصيل المادة (٣٤) البند (ثالثاً) من النظام والتي نصّت على أنه "يقسم مجلس شورى الدولة الى سبع وحدات ، ست غرف ، إدارية واحدة والخمس الباقية قضائية"^(٣) .

وقد أورد المشرع اللبناني الآتي :

يتألف مجلس القضايا من :

- ١ - رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً عند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفق القاعدة المنصوص عليها في المادة (١٤) من نظام مجلس شورى الدولة" .
- ٢ - رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة في بداية كل سنة قضائية أعضاء ، وتصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس ومن أربعة أعضاء على الأقل وإذا تعادلت الأصوات كان صوت الرئيس مرجحاً ، ويستأنس بالمبادئ التي تتطوي عليها قراراتها لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة"^(٤) .

(١)- ينظر المادة (١٩) الفقرة (٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٢)- ينظر المادة (١٩) الفقرة (١٠) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٣)- ينظر المادة (٣٤ / ثالثاً) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٤)- ينظر المادة (٣٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

وفيما يتعلق بالغرفة الإدارية فقد أورد "يرأس الغرفة الادارية رئيس مجلس شورى الدولة ويمكن أن ينيب عنه أحد رؤساء الغرف وللرئيس أن يكلف واحداً أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين المعاونين بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل" (١) .

وقد أورد في للقانون رقم (٢٥٩) في ١٩٩٣ والقانون (٣٧٥) في ١٩٩٤ فيما يتعلق بتشكيلات الغرفة القضائية الآتي "تتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين اثنين على الأقل ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها ويجوز لرئيس الغرفة أن يعين مقررًا ويكمل الهيئة عند الاقتضاء ، ولرئيس المجلس أن يرأس علاوة على الغرفة القضائية التي يرأسها أية غرفة من الغرف القضائية وفي حالة غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة" (٢) .

وقد وَصَّحَتِ المادة (٣٨) حالة شغور المركز أو غياب الرئيس حيث نَصَّتْ "في حال شغور المركز أو غياب الرئيس أو تعذر ممارسته الوظيفة يقوم مقامه رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفقاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة الرابعة عشرة ولا يستفيد من يقوم مقام الرئيس الأصيل من مخصصات الوظيفة" (٣) .

أمّا فيما يتعلق بحالة توزيع الأعمال على الغرف فقد بينت المادة (٤١) ذلك بنصّها "تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مكتب مجلس شورى الدولة ويمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر وفي حال عدم تمكن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب أو أي سبب آخر ينتدب مكتب مجلس شورى الدولة مستشارين في الغرف الأخرى لتأليف وإكمال الغرف الناقصة" (٤) .

(١)- ينظر المادة (٣٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.
(٢)- ينظر المادة (٣٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.
(٣)- ينظر المادة (٣٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.
(٤)- ينظر المادة (٤١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

أمّا في مصر فيوجد في مجلس الدولة قسم مختص بالجانب الاستشاري وبالتحديد للفتوى والتشريع^(١) الذي يتألف من مجموعة من الإدارات المتخصصة لجهات الإدارة المختلفة وعدد من لجان وإدارات مثل "إدارة رئاسة الجمهورية" و "رئاسة مجلس الوزراء" و "الوزارات والمحافظات والهيئات العامة"^(٢) ، هذا و حددت المادة (١) من اللائحة الداخلية^(٣) تلك الإدارات و يرأس كل منها شخص بصفة مستشار أو مستشار مساعد^(٤) . حيث أنه إدارة الفتوى تختص بإبداء الرأي والمشورة حسب قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المادة ٥٨ والمادة ٦٦ من "اللائحة الداخلية لمجلس لدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١"^(٥) إدارة تسمى إدارة الفتوى ويبلغ عددها ٢٠ إدارة فتوى تضم كل إدارة تخصص وتحدد مدة هذه الإدارة من قبل الجمعية العمومية وكذلك اختصاصاتها^(٦) .

وأيضاً هنالك لجان الفتوى التي تعطي المشورة والرأي فهي الهيئات المتجانسة في العمل بإمكانها تشكيل لجان من المواضيع المهمة ، و "اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١" بينت المادة (٨٦) عدد اللجان وتفصيلاتها ويبلغ عدد اللجان أربع ومنحه إدارة الفتوى التي هي خارج القاهرة صلاحية اللجنة وبهذا أصبحت اللجان عددها خمسة و تتكون اللجنة الواحدة من خمس وزارات تتألف اللجنة من نائب رئيس "مجلس الدولة" وخمس من رؤساء إدارة الفتوى ويرأسها نائب رئيس مجلس الدولة .

(١)- كان القسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري ولغاية صدور القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٩ يتكون من قسمين أحدهما للفتوى وآخر للتشريع، وقيل في تبرير ذلك أنّ الفتوى هي تطبيق للتشريع ومن يمارسها يكون اقدر على معرفة عيوب التشريع، أنّ التشريع لا يكون كاملاً إذا لم تشترك فيه خبرتي الرأي والصياغة، وتبعه في ذلك القانون الحالي لمجلس الدولة المصري عادا ليفصلا بين القسمين ، ينظر د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٦٨-١٦٩.

(٢)- ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣)- اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، المنشورة بالوقائع المصرية بالعدد ٩٩/٢ في ٢/مايو/٢٠١١، وعلى الموقع الالكتروني <https://manshurat.org/nod> تمت زيارته في ١٥/١٢/٢٠٢٢ .

(٤) - د. مصطفى ابو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .

(٥) - اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، المنشورة بالوقائع المصرية بالعدد ٩٩ ، في ٢ / مايو / ٢٠١١ .

(٦) - ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

وهنا نطرح التساؤل الآتي متى يتم اللجوء إلى تشكيل لجان فتوى ؟

تشكيل لجان الفتوى إذا كان الموضوع المتداخل في أكثر من اختصاص أمّا الموضوعات الواضحة فهي تلك الموضوعات التي نصّ عليها صراحةً "قانون مجلس الدولة المصري" (١) .

أيضا هنالك مفوضو المجلس فإنّ مفوضي المجلس يمكن انتدابهم بموافقة من رئاسة الجمهورية أو "رئاسة مجلس الوزراء" أو "الوزارات أو المحافظات أو الهيئات العامة" بناءً على طلب أحد الرؤساء سواء رئيس الجمهورية كان أم رئيس مجلس الوزراء أم أحد الوزراء والمحافظين أم رؤساء الهيئات العامة مستشارين مساعد أو نواب للعمل بصفة مفوض لمجلس الدولة للاستعانة والمساهمة بهم في دراسة الشؤون القانونية" (٢) .

معنى ذلك أنّ المفوضين العاملين في "مجلس الدولة" المستشارين في مجلس الدولة يفرغون للعمل في الوزارات والهيئات العامة وحسب الجهات التي ذكرت أعلاه ، وأكدت "المحكمة الإدارية العليا" على الطبيعة القضائية لمهمة هيئة قضايا الدولة (٣) ، و لذلك هي جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة وتدخل في تكوينه (٤) ، ويتم تفرغهم كمفوضين في دوائر الدولة بما لديهم من خبرة ويطلع على المبادئ القانونية لمجلس الدولة فعندما يعطي رأياً أو يعمل في شؤون قانونية يكتسب منها معرفة دوائر الدولة وأيضاً المفوض بالمقابل سيكتسب خبرة في مجال عمله بمجلس الدولة وهذا يقلل نسبة الدعوة المرفوعة أمام مجلس الدولة وأيضاً له اختصاص آخر هو النظر في التظلمات التي ترفع من دوائر الدولة وهذا عمل مفوضي الدولة . فهل عمل المفوض في مجلس الدولة المصري يتمتع بالحيادية أم لا ؟ هذا يتوقف على إدارة الدولة ومدى قدرتها على تحقيق الحيادية والاستقلال ، والذي يكون أساسها التنظيم الإداري وهذا التنظيم لسلطة الإدارة استدعى من باب اللزوم وطبقاً لأحكام الدستور المصري تقرير رقابة على أعمالها سواء

(١) - ينظر المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) - د. جورجى شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة ، ط ٦ ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٦/٢٠٠٥ ، ص ١٧٤ .

(٤) - د. جورجى شفيق ساري ، المصدر نفسه ، ص ١٧٤ .

باشرتها السلطة التشريعية أم قام عليها مجلس الدولة ، والرقابة القضائية تستهدف بحق مشروعية أعمال الإدارة ووزنها بميزان المشروعية (١) .

وأخيرا الجمعية العمومية و التي تتكون من قسم الفتوى وقسم التشريع وحيث تتألف من "نائب رئيس المجلس و نواب رئيس مجلس الدولة لقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء ادارات الفتوى" . مجموع هؤلاء يشكلون الجمعية العمومية ، وتعقد جلسات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بحضور أغلبية أعضائها و تُصدر الآراء بأغلبية أصوات الحاضرين . وفي حال "الأصوات يعاد التصويت في جلسة أخرى وإذا تساوت الأصوات في الجلسة التالية يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس" (٢) .

أمّا في العراق يمثل مجلس الدولة تشكيلا "خاصا" وهو أعلى من حيث التدرج من مستوى الدائرة (٣) . فإنّ التشكيلات التي تختص بمهام الجانب الاستشاري تتكون من التشكيلات الآتية .:

أولاً : الهيئة العامة

وتتألف الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي من رئيس "مجلس الدولة" ونائبيه و المستشارين وتعقد جلساتها برئاسة كل من الرئيس أو من يخوله لأحد النائبين عند غيابه (٤) . وأمّا المناقشات فيتم حضور المستشارين المساعدين بتلك المناقشات ويشتركون في النقاش من غير أن يكون لهم حق التصويت (٥) . وبذات الصدد فإنّ الهيئة العامة تُعدّ الجهة التي تتولى مهمة النظر بمرحلة أخيرة للمشاريع التي تصل أو ترد إليها من "قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو رأي أو المشورة" (٦) .

(١) - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٧٥٨٦ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٦ ، والمنشور في الموقع الالكتروني <https://www.eastlaws.com/data/analysis/> ، تمت زيارة الموقع في ١٢ / ٢ / ٢٠٢٢ .

(٢) - ينظر المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

(٣) - د. محمد ماضي جبر ، مصدر سابق ، ص ٤ .

(٤) - ينظر المادة (٢ / البند / ثانياً / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) - ينظر المادة (٢ / البند / ثانياً / ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦) - ينظر المادة (١٩ / البند / أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

وقرارات الهيئة العامة تؤخذ بأغلبية الحاضرين وتختص في مجال الرأي والمشورة في حال قررت إحدى الهيئات مبدأً جديداً أو اذا كان للمجلس رأي سابق يخالف رأياً جديداً أو إذا أوصت الهيئة بدراسة قضية ما وأيضا من اختصاصاتها إذا رأى رئيس المجلس أن القضية المعروضة ذات أهمية أو تسهم بإنشاء مبدأ مهم (١) .

ويلاحظ أن الهيئة العامة حالياً تواجه صعوبات وتحديات تتمثل بقلة عدد الأعضاء لديها حيث فقدت جزءاً منها وإحالتهم على التقاعد وجزء آخر أنتدب بعنوان استشاري للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات (٢) .

إن معالجة النقص الحاصل بالعدد يكون من خلال تعيين مستشارين وهذا الأمر راجع إلى جوانب عديده ومختلفة الذي يترك أثراً بهذا الخصوص ، ومع قلة العدد فإن المجلس من خلال هيئاته و وفقاً للقانون يواجه تحديات صعبة وذلك بتطبيق القانون بأقصى درجات الجهد ، بالإضافة عدم مساعدة المجلس من قبل بعض الجهات حيث يواجه المجلس بالامتناع من قبل الإدارة عن تنفيذ احكام القضاء الإداري (٣) .

وباعتقادنا أن عدم معالجة هذا الخلل الإداري من قبل أصحاب القرار بالسلطة و تغافلهم يسهم بفتح نافذة من نوافذ الفساد بين مؤسسات الدولة والموظفين وبين المنتفعين من الإدارة وذلك بسبب العبء الكبير على الهيئة العامة و بالتالي يحدث التأخير و التسويف بالقضايا المهمة .

(١) - ينظر المادة (١٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) - ينظر المادة (٣ / ثالثاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ النافذ .

(٣) - قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ٩٩٤ / انضباط / ٢٠١١ ، بتاريخ ٢٢ / ٨ / ٢٠١١ ، وأشار إليه د. مازن ليلو راضي و د. حنان محمد القيسي ، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، ط ١ ، دار القارئ ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ٦٣ .

ثانياً : هيئة الرئاسة

إحدى هيئات مجلس الدولة العراقي التي تكون آلية انعقادها من رئيس المجلس و عضوية النائبين و رؤساء الهيئات و رئيس "المحكمة الإدارية العليا" (١) .

أن مهام هذه الهيئة يكون في النظر بالترقية للمستشارين المساعدين من مستشار مساعد الى مستشار (٢)، إضافة الى ما يحيل إليها رئيس "مجلس الدولة" من الموضوعات ، وتقوم بتقديم تقرير الى الأمانة العامة لمجلس الوزراء كل ستة أشهر يتضمن ما أظهرته الأحكام أو البحوث من بعض النقص في التشريع القائم أو الغموض فيه أو الحالات الأخرى من الإساءة من استعمال السلطة من جميع جهات الإدارة أو تجاوز تلك الجهات لحدود سلطتها القانونية (٣) .

يبرز أثر هذه الهيئة حينما أحال المشرع لها الحق في تقديم الاقتراحات بشأن تشكيل محاكم للقضاء الإداري في المناطق الاستثنائية (٤) ، مع ذلك تقدم التوصيات اللازمة بترقية المستشارين المساعدين عندما يكون مستوفياً لشروط الترقية المنصوص بالقانون (٥) .

باعتمادنا نرى دور الهيئة في الجانب الاستشاري بأنه ليس مباشر بالعمل الاستشاري بل اختصر على اقتراحات تشكيل محاكم القضاء الإداري و الشؤون الإدارية للمجلس بالإضافة الى تقديم الدراسات و البحوث اللازمة وهذا الامر يحسب لدور الهيئة و المساهمة عندما نرى هنالك تعسف في استعمال السلطة أو سوء استخدام السلطة أو مخالفة للقانون من قبل الجهات (٦) .

(١) - ينظر المادة (٢ / البند / ثالثاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (٢ / ثالثاً/ب/٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٢ / ثالثاً/ب/١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) - ينظر المادة (٢ / البند / ثالثاً / ب/ ٣) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) - ينظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦) - ينظر المادة (٢ / ثالثاً / ١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي نصت

على : (تقدم تقريراً سنوي وكلما رأيت ذلك إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء يتضمن ما أظهرته الأحكام والبحوث من نقص بالتشريع القائم أو غموض فيه أو حالات أساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة أو تجاوز تلك لسلطتها أو اقتراح باعداد تشريع جديد) .

ثالثاً : الهيئات المتخصصة

تُعدّ هذه الهيئات صلب عمل المجلس بالدور الاستشاري حيث يتم عقد الهيئة المتخصصة من رئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون التشريع و الرأي و الفتوى أو أقدم المستشارين وعدد من المستشارين في المجلس و المستشارين المساعدين على شرط لا تزيد نسبتهم على ثلث أعداد المستشارين^(١)، و تُعدّ من أهم الهيئات في تشكيلات "مجلس الدولة العراقي" و تمارس دوراً محورياً في عمل مجلس الدولة ، إذ يركز عمل المجلس في المجال الاستشاري بشكل عام وفي ممارسة وظيفة الإفتاء بشكل خاص على ما تؤديه الهيئات المتخصصة ، ولم يحدد القانون عدد تلك الهيئات وإنما ترك ذلك لمقتضيات الحاجة^(٢) .

وإن مهام الهيئة المتخصصة تتوزع على قسمي التشريع والإفتاء وتُعدّ مهاماً واسعة تشكل الجانب الأكبر من عمل المجلس ، حيث إنّ الأمر الذي يميز أداء العمل نحو الأفضل بأمل الاعتماد على مبدأ التخصص من خلال تقسيم المهام الإستشارية بين هيئات تختص بمهام التشريع وأخرى تختص بمهمة الإفتاء على غرار ما جاء في قانون مجلس الدولة المصري الذي أوكل مهام التشريع بقسم التشريع ، في حين اختص قسم الفتوى بممارسة مهام المجلس في مجال الإفتاء^(٣) .

النتيجة من ذلك أنّ يفضي إلى حسن أداء المجلس لمهامه ويخفف من الأعباء الملقاة على عاتق اي قسم من أقسام المجلس ، وأيضاً أنّه يضمن إتقان أي قسم لما يختص به من مسائل وإحاطته بجوانب الوظيفة التي يمارسها كلها ويسهم في استقرار المبادئ التي يسير عليها في أداء مهامه وانسجام ما يصدر عنه من آراء والتقليل من التناقض في العمل إلى أبعد الحدود فيما يخص المسائل المماثلة وذلك باختصاصه لايضاح الأحكام القانونية^(٤) .

(١) - ينظر المادة (١ / البند / خامساً / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر المواد (٦٧_٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - المشورة القانونية رقم ١٤ / ٢٠٢١ في ٤ / ٤ / ٢٠٢١ ، مشار اليه في مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتاواه لعام ٢٠٢١ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٢٢ ، ص ٥٦ .

ولا سيما أنّ عضو الهيئة المتخصصة المكلف بدراسة موضوع الرأي يتولى إعداد خلاصة بالمبدأ القانوني الذي تضمنه الرأي الصادر بصدد المسألة المعروضة ، ومن ثم يُعدّ هذا الرأي سابقة بالنسبة للمجلس يسير عليها عند إصداره من آراء بشأن الحالات المماثلة بحيث إذا أُريد إصدار رأي على خلافه يتعين لذلك إحالة الموضوع إلى الهيئة العامة (١) .

وأنّ المشرع قد بدأ بخطوة جيدة على طريق مراعاة التخصص عندما جعل لرئيس المجلس نائب لشؤون التشريع والفتوى والرأي وآخر لشؤون القضاء الإداري (٢) . وهو مدعو لأن يخطو خطوة أبعد من خلال الفصل بين مهام الإفتاء ومهام التشريع لما لذلك من أثر في الارتقاء بالعمل الإداري .

وهنا نطرح تساؤل هل بإمكان المستشار أن يكون عضواً بأكثر من هيئة متخصصة ؟

يجوز ذلك ولكن هذا يشكل عبئاً آخر على المستشار بأداء عمل الاستشاري ، أيضا يمكن أن يكون عضواً في الهيئة القضائية ، علماً أنّ عدد أعضاء لا يتجاوز (٢٥) مستشاراً ، وأنّ العلاقة بين التكوين وأثرها على نزاهة العمل الإداري يتحدد في زيادة الهيئات مع زيادة الأعضاء لتلك الهيئات (٣) ، حتى تتناسب طبيعياً العمل الاستشاري مع متطلبات الإدارة وحقوق العاملين معها لضمان إنجاز العمل بالوقت المحدد وعدم ضياع المكتسبات التي أنّ من شأنها تسهم في عملية مكافحة الفساد الإداري .

(١) - ينظر المادة (١٧) الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) - ينظر المادة (١) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) - د. عامر محسن زغير ، محاضرة أقيمت على طلبية الماجستير بعنوان الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة العراقي ، المرحلة التحضيرية في كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢١ .

والجدير بالإشارة الى ان هنالك هيئة تم الالغاءها من تشكيلات مجلس الدولة العراقي بموجب التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وهي الهيئة الموسعة .

حيث حدث تطور مهم بصدور قانون "التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة إذ لم يتضمن نص المادة (٢) من قانون التعديل المذكور التي حلت محل المادة (٢) الملغاة أية إشارة إلى الهيئة الموسعة مما يثير التساؤل حول مصيرها ، إلاّ إنّ القانون أعلاه لم ينص على إلغاء أو تعديل المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي تضمنت آلية عمل الهيئة المذكورة ، لذا إنّ هذه الهيئة ما زالت قائمة ولاسيما أنّها تتألف من اجتماع هيئتين متخصصتين (١) .

ومع ذلك فقد كان حرياً بالمشرع أن يقطع الشك باليقين من خلال النص صراحة على ذلك . ويتضح لنا أنّ الهيئة الموسعة لا تسهم في ممارسة مهام الإفتاء في جميع الأحوال أي أنّها لا تشترك في دراسة كل ما يصدر عن المجلس من آراء ، وإنما تقتصر مهمتها على اتخاذ القرار بخصوص بعض مشروعات الرأي والمشورة القانونية المختلف عليها في حالة عدم قناعة رئيس المجلس بما تنجزه الهيئة المتخصصة وعدم التوصل إلى اتفاق معها بخصوص القضايا محل الخلاف ، و يقتصر دورها على دراسة بعض المسائل ، فالقضايا التي يرى رئيس المجلس أنّها ذات أهمية يتولى إحالتها في الغالب إلى الهيئة العامة .

(١) - ينظر المادة (١٥ / أولاً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل تنص على أنّه (يحال ما تنجزه الهيئة، باستثناء مشروعات القوانين، إلى رئيس المجلس وعند موافقته عليه يصبح نهائياً، أما إذا كان للرئيس رأي يخالف رأي الهيئة فيعيده إليها وعندئذ تعقد اجتماعها برئاسته، فإذا صدر قرارها بالاتفاق يصبح نهائياً، وإلاّ فللرئيس إحالة القضية على الهيئة العامة أو الموسعة المؤلفة من الهيئة المتخصصة ذات العلاقة وهيئة متخصصة أخرى يعينها الرئيس، وتنعقد الهيئتان برئاسته ويصدر القرار النهائي بالاتفاق او بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات فيرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس) .

المطلب الثاني

الاختصاصات الغير القضائية لمجلس الدولة

يُعدّ الاختصاص الغير قضائي لمجلس الدولة يتمثل بالجانب الاستشاري بنوعيه صياغة القوانين والتشريعات وكذلك الإفتاء، أنّ فكرة اختصاص الاستشاري في التشريع العراقي ترجع الى عهداً سابق للدولة العراقية (١) .

وبصدور "القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٠ لسنة ١٩٧٩" أنشأ لأول مرة في تاريخ العراق قضاء إدارياً مستقلاً لجانب القضاء العادي وبات العراق كالنظام القضائي المزدوج . أمّا قبل هذا التاريخ فقد عرف العراق بموجب القانون (١٤٠) ما يسمى بالمحاكم الإدارية وهي محاكم تختص بالنظر في المنازعات التي تكون الادارة طرفاً فيها بصرف النظر كون عن المنازعة ذات طبيعة إدارية أم مدنية لذلك كانت جزءاً من القضاء العادي وقد تم إلغاء هذه المحاكم بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٩ (٢) .

ولغرض بيان ذلك سنقسم المطلب على فرعين الفرع الأول يتناول نطاق ممارسة الاختصاص الاستشاري و الفرع الثاني الطبيعة القانونية للآراء الاستشارية .

(١) - ينظر المادة (٨٤) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى والتي تضمن بأن (أوكلت لهذه المادة تفسير القوانين و الأنظمة في غير حالة التفسير الدستوري إلى ديوان خاص يشكل بناء على طلب الوزير المختص) .

(٢) - د. مازن راضي ليلو ، القانون الإداري - دراسة لأسس و مبادئ القضاء الإداري في العراق ، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك ، ٢٠٠٨ ، ص ٨١ .

الفرع الأول

نطاق ممارسة الاختصاص الاستشاري

الأصل أن الإدارة تمارس أعمالاً بقصد تحقيق المصلحة العامة وإلا تنحرف عنها، فإذا تجاوزت ذلك، ولم يكن الباعث ابتغاء المصلحة العامة، فإنه يشوب تصرفاتها عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها مما يجعلها حرياً بالإلغاء، وتعدد وتنوع حالات مخالفة الإدارة للمصلحة العامة في نشاطاتها، ومنها تحقيق مصلحة شخصية أو بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير أو التثفي^(١).

إن وجود الإدارة طرفاً في العلاقة القانونية مع الأفراد، بما تتمتع به من سلطات وامتيازات كثيرة لاشك يؤدي في كثير من الأحيان إلى قيام الإدارة بارتكاب بعض الأخطاء عندما تصدر لبعض قراراتها دون روية أو على استعجال، وقد يحدث أن عدم انتباه أو تجاهل الإدارة لبعض القواعد القانونية التي شرعها المشرع حفاظاً على المصلحة العامة للأفراد. ولما كانت الإدارة في تواصل مستمر مع الأفراد فقد تؤدي هذه الأخطاء إلى حدوث أضرار بهم، ومن المقترضات الضرورية للعدالة ومقوماتها أن تخضع قرارات الإدارة لحكم نصوص القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا^(٢).

وفي لبنان يتولى "مجلس شورى الدولة اللبناني" مهام استشارية إلى جانب المهام القضائية وتتضمن تلك المهام وظيفتي الإفتاء والتقنين، إلا أن "مجلس شورى الدولة اللبناني" يتميز عن الدول المقارنة التي تأخذ بأنظمة مشابهة مثل مصر والعراق فيما يتعلق بأدائه لوظيفة الإفتاء، إذ أن طلب الرأي الاستشاري لا تقدمه الإدارة بالضرورة إلى هيئة أو لجنة من هيئات المجلس ولجانه بل إن أعضاء المجلس أنفسهم ينتقلون إلى الإدارة والمؤسسات التي تتولى إدارتها من خلال نظام الانتداب مع احتفاظ العضو المنتدب باستقلال تام بإزاء الإدارة مما يضمن له أداء

(١)- د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء -

دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة القانون و الاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩، ص ٢٤٥.

(٢)- د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣.

وظيفته من دون أن يتأثر بتوجه الإدارة^(١) ، ويكون انتداب أعضاء المجلس للعمل في الإدارات لمدد محددة لممارسة وظيفة الاستشارة والإفادة مما يتمتع به من خبرة قانونية ، وأنّ نظام الانتداب قد حددت آلية العمل فيه بالمواد (١٥ و ١٦) من مرسوم مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل^(٢) .

ويلاحظ أنّ نظام مجلس شوري الدولة اللبناني نصّ على أنّ "يساهم مجلس شوري الدولة في الإعداد للمشاريع والقوانين وذلك بإعطاء رأيه في تلك المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها وله من اجل ذلك ان يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة"^(٣) .

ونص على أنه "يجب أن يستشار" مجلس شوري الدولة اللبناني في المشاريع و المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية لجميع المسائل التي تتضمن القوانين والأنظمة على إلزام استشارته فيها ويمكن أن يستشار في المشاريع للمعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع يكون ذا أهمية يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه"^(٤) .

ويتضح لنا من هذين "أنّ لمجلس شوري الدولة اللبناني" اختصاص يتعلق بالإفتاء وابداء المشورة وصياغة التشريعات ويتضح لنا من جهة أخرى أنّ هناك استشارات إلزامية أو وجوبية ، أي يتعين على الوزراء طلب رأي المجلس في أمور محددة مثل المشاريع والمراسيم الاشتراعية والمراسيم التنظيمية ، وأنّ هناك استشارات اختيارية أي لا يلزم الوزراء على طلب المشورة من المجلس بل إنّ تقرير ذلك يعود إليهم وحدهم مثل مشاريع التعاميم والمعاهدات

(١) - مجيد مجهول درويش ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

(٢) - ينظر المادة (١٦) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤١ في ١٩٧٥ المعدل ، وعدلت هذه المادة بموجب القانون ٢٠١٩/١٤٤ خلافاً لأي نص آخر ، يمنع بدءاً من تاريخ العمل بهذا القانون انتداب أو نقل أي قاضٍ من ملاك القضاء الإداري إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة (أبطلت هذه الفقرة بموجب قرار مجلس دستوري ٢٠١٩/٢٣) .

(٣) - ينظر المادة (٥٦) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤١) لسنة ١٩٧٥ المعدل

(٤) - ينظر المادة (٥٧) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤١) لسنة ١٩٧٥ المعدل .

بالمقابل فإن الإدارة أخذت نظام القرار الضمني بالقبول في مجالات عديدة من نشاط الإدارة العامة منها ما يتعلق بالوصايا الإدارية و منها ما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة و حقوق الموظفين^(١) ، ومن هذه الحالات جعل المشرع اللبناني لها مهلة محددة وعدّ سكوت الإدارة خلالها بمثابة القرار الضمني^(٢) .

أما في مصر فقد حدّد المشرع المصري بما يتعلق "بالاختصاص الاستشاري" بأن يمارس "قسم الفتوى بمجلس الدولة" وظيفة "الإفتاء وإبداء الرأي" غير الملزم قانوناً للإدارة في بعض المسائل التي تعرض عليه ، ويتكون قسم الفتوى من إدارات تخصصية للإدارة المختلفة ، على سبيل المثال "إدارة رئاسة الجمهورية وإدارة الرئاسة لمجلس الوزراء و المحافظات و"الوزارات والهيئات العامة" ، ويرأس كل ادارة منها مستشار او مستشار مساعد" ، وعلى الرغم من أنّ ابداء الفتوى في الأصل يكون اختيارياً إلا أنّ القانون يلزم الأخير أحياناً باستفتاء إدارة الفتوى المختصة كما في حالة إبرام أو قبول أو إجازة أي عقد أو صلح أو تحكيم^(٣) ، ويضم قسم فتوى الإدارات (٢٠) إدارة متخصصة بمختلف المؤسسات الحكومية^(٤) .

تقوم هذه الإدارات بإبداء الرأي في المسائل التي تعرض أو تطلبها الجهات والوزارات من هذه الإدارات المختلفة . إذا عهد المشرع المصري لمجلس الدولة بمراجعة العقود التي تبرمها الوزارات و المصالح العامة التي تزيد قيمتها عن مبلغ قدره خمسة آلاف جنيه إلا بعد طلب رأي إدارة الفتوى المتخصصة^(٥) ، وتشمل المراجعة لجميع الإجراءات السابقة على التعاقد وهذا ما أكدته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع في إحدى فتاؤها^(٦) .

(١) - د. يحيى جلال عبدالله ، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة ، مكتبة يادكار ، ط ١ ، ٢٠٢٠ ، ص ٩٥ .

(٢) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٦ / ٤ / ٢٠٠٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد الثالث و العشرون ، سنة ٢٠١٢ ، المجلد الثاني ، ص ١٠١٥ ، والذي أشار إليه د . يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٣) - ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - ينظر المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٥) - ينظر المادة (٦١ / البند / ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٦) - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع رقم ٦٠ في ١٧ / ٨ / ٢٠٠٣ ، أشار إليه د . محمود حمدي عباس ، مصدر سابق ، ص ١١٧ .

ومن الجدير بالذكر أن نشيد بالمشرع المصري عندما أخذ بمبدأ التخصص و تقسيم العمل الاستشاري بين إدارات الفتوى .

يُحدّد رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع موعد انعقاد لجان الفتوى بالتنسيق مع رؤساء اللجان وتحال الموضوعات التي تختص بها اللجنة مشفوعة بتقرير العضو الذي أعده و تعقيب من رئيس الإدارة ، وأنّ رئيس اللجنة يحدد الموضوعات والأعمال و التقارير قبل عشرة أيام من موعد انعقاد الجلسة على الأقلّ إلاّ في حالة الاستعجال فلا يتم التقيد بالمدة المذكورة^(١) .

وأما اختصاصات الجمعية العمومية في المسائل المتعلقة بالقضايا "الدولية و الدستورية و التشريعية"^(٢) وغيرها من تلك المسائل القانونية المحالة إليها والمسائل التي ترد من إحدى لجان قسم الفتوى أو عندما يكون الرأي مخالفاً لفتوى صدرت سابقاً من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسم الفتوى أو التشريع وأيضا المسائل التي ترد من إحدى اللجان التي أحالتها نظراً لأهميتها والمنازعات الإدارية وحسب ما نصوص عليها في المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

ونرى أنّ نظام الأنتداب في مجلس الدولة المصري يُعدّ العامل المساعد لمجمل أعمال المجلس ، ولم يلزم المشرع رئيس المجلس باتباع شكلية معينة عند مباشرته لهذا الاختصاص إلاّ في حالة الموافقة على الندب من قبل المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، وقد أورد المشرع هذا القيد كضمانة لعضو المجلس حتى لا يكون الندب وسيلة لنزع عضو المجلس من عمله الأصلي وإبعاده عنه^(٣)

وقد أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأنّ "الندب لا يترتب عليه تغيير لصفة العضو في "مجلس الدولة المصري" أو انتقاص من الحصانات المقررة له فبذلك يبقى متمتعاً بتلك الحصانات وفي الوقت نفسه ملتزماً بالواجبات المؤكدة اليه كافة التي

(١) - ينظر المادة (٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

(٢) - ينظر المادة (٦٦/أ) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ٤١٥ بتاريخ ١٩٧٩/٥/٨ ،

ملف رقم ٢٣٤/٦/٨٦، أشار اليه : علي حسين حمزة السلامي ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

يلتزم بها كعضو مجلس دولة ولا يُعَدَّ تابعاً للجهة التي انتدب للعمل فيها وغير ملزم اتجاهها أو من العاملين لديها ولو تحملت تلك الجهة الأمور الإدارية منها مرتبه وباقي توابعه" (١) .

أمّا في العراق فقد حدّدت المادة (٦) من "قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل" اختصاصات مجلس الدولة في حالات إبداء الرأي والمشورة القانونية ، من غير وظيفة المجلس في مجال التقنين الذي يمارسه مجلس الدولة والمتمثل باعداد وصياغة مشروعات القوانين والأنظمة ونظر وتدقيق ما يرد إليه من مشروعات وقوانين أو أنظمة وتعليمات فإنّه يمارس دوره الاستشاري في أمور متعددة والمتمثلة بإبداء الرأي وتقديم المشورة القانونية لجهات إدارية مختلفة والذي يُعَدَّ اختصاصاً مهماً ولا يقل أهمية عن اختصاص التقنين بل يُعَدَّ اختصاصاً ضرورياً لحسن و تطوير سير العمل وتنظيمه وفق مواكبة التطور حيث أنّ مجلس الدولة يبدي المشورة في الأمور التي تعرض عليه من قبل الجهات العليا في الدولة وكذلك يبدي الرأي والمشورة في اتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل الانضمام إليها أو عقدها (٢) .

وبالإضافة الى جانب السلطة التشريعية فإنّ مصطلح الجهات العليا يكون مصطلحاً اشبه بالمطلق حيث تشمل السلطة التنفيذية التي تضم رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء على وفق ما يقضي به مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ويتولى هذه المهمة عن رئاسة الجمهورية ديوان الرئاسة (٣) .

بحيث يمكن لنواب رئيس الجمهورية طلب عرض بعض المسائل على "مجلس الدولة" لإبداء المشورة القانونية بشأنها ، وأمّا عن الحكومة فمجلس الوزراء وكذلك الأمانة العامة لمجلس الوزراء بوصفها الجهة التي تتولى مهمة تنسيق عمل الوزارات ومحاولة توحيد المبادئ التي تعمل تلك الوزارات بموجبها ، كما يجوز لمكتب رئيس الوزراء طلب المشورة القانونية بشأن ما يراه من

(١)- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ٣٦١/٦/٨٦ جلسة ١٩٨٦/١١/١٩ .

(٢)- ينظر المادة (٦ / ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ تنص على أنّ (تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون) .

مسائل من المجلس^(١) ، وأيضاً البت في المشروعات التي يبدي رئيس مجلس الدولة تحفظه على إصدارها^(٢) .

والمتتبع لصيغة نصّ المادة (٦ / أولاً) من قانون "مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل^(٣) يجد أنه ورد بصيغة مطلقاً في موضوعه ، إذ لم يحدد أي نوع من تلك المسائل يمكن للجهات العليا عرضه على مجلس الدولة ، وهو ما يعني أنّ تلك الجهات تستطيع طلب المشورة القانونية من المجلس في أية مسألة ترى عرضها وفق سلطتها التقديرية ، وهذا يحتم للمجلس إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرض عليه من قبل تلك الجهات طالما كانت تلك المسائل من صلب اختصاصه^(٤) ، أي أنّها لا تتعارض مع اختصاص المجلس ولا تدخل ضمن المواضيع التي يحظر على المجلس إبداء الرأي والمشورة القانونية بشأنها، إذ إنّ إختصاص المجلس بهذا المجال ترد عليه بعض القيود التي أوردتها المادة (٨) والتي تمنع مجلس الدولة العراقي من تقديم إبداء الرأي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة للقضاء وفي القرارات التي لها مرجع للطعن ، وقد صدرت عدة قرارات من مجلس الدولة بهذا الخصوص^(٥) .

وعلى الجهة المستشيرة تقديم المعلومات اللازمة والكافية و الوافية إن وجدت للمجلس بخصوص المسألة التي تطلب المشورة بشأنها وإذا طلب المجلس معلومات إضافية حول المسألة المعروضة

(١) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٣ / ٢٠١٨ في ١٨ / ٢ / ٢٠١٨ ، د . لفته هامل العجيلي مجموعة

قرارات مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٢١ ، ص ٧٣ .

(٢) - ينظر المادة (٢ البند / ١٤) من قرار مجلس الوزراء للنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة

٢٠١٩ ، والتي تنصّ على (البت في مشروعية التعليمات والأنظمة الداخلية التي يصدرها الوزير

المختص والتي يبدي مجلس الدولة التحفظ على إصدارها) .

(٣) - ينظر المادة (٦/ أولاً) تنصّ على (إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات

العليا) .

(٤) - قرار مجلس الدولة رقم ٩٤ / ٢٠٢١ في ١٩ / ١٢ / ٢٠٢١ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتاواه

لعام ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢٦٩ .

(٥) - قرار مجلس الدولة رقم ٥٠ / ٢٠٢١ في ٢٩ / ٨ / ٢٠٢١ ، مجموعة القرارات مجلس الدولة و فتاواه لعام

٢٠٢١ ، المصدر نفسه ، ص ١٥٧ .

فعلية (الجهة طالبة الرأي) أن تمد المجلس بها ليتمكن من إعداد الرأي المناسب وبخلاف ذلك تُعدّ تلك الجهة قد صرفت النظر عن طلب المشورة (١) .

والأمر الذي ينعكس إيجاباً على سير المرافق العامة بانتظام وهو الغاية الأساسية لكل النشاط الإداري (٢) .

وفي حالات يلجأ مجلس النواب أحياناً إلى طلب المشورة من مجلس الدولة بصدد المسائل الخاصة المتعلقة لمجلس النواب و التي تتعلق بأعضائه ، ومثالها "قرار المجلس بخصوص طلب مجلس النواب الرأي عما يستحقه عضو مجلس الحكم المنتخب عضواً في الجمعية الوطنية وكذلك رئيس الجمعية ونائبه والذي انتهى فيه المجلس إلى أنّ رئيس الجمعية الوطنية يستحق راتباً تقاعدياً مقداره ثمانون بالمئة من مقدار المكافأة الشهرية التي يتقاضاها من الجمعية ولا تقل عما يتقاضاه رئيس مجلس الوزراء من راتب ومخصصات مالية ، أمّا نائب رئيس الجمعية فيستحق راتب تقاعدياً مقداره ثمانون بالمئة من مقدار المكافأة الشهرية التي يتقاضاها من الجمعية وبما لا يقل عن ما يتقاضاه النائب لرئيس مجلس الوزراء من راتب ومخصصات ، في حين يستحق عضو الجمعية الوطنية راتباً تقاعدياً مقداره ثمانون بالمئة من مقدار المكافأة الشهرية التي يتقاضاها من الجمعية وبما لا يقل عن ما يتقاضاه النائب لرئيس مجلس الوزراء من راتب ومخصصات ، في الشهرية التي يتقاضاها من الجمعية وبما لا يقل عن ما يتقاضى الوزير من راتب و مخصصات مالية" (٣) .

وهذا ما تم إيضاحه بقرار من مجلس الدولة الذي تضمن ((وحيث إنّ القرار الإداري لا يسري بأثر رجعي *** لا تحتسب الفروقات المالية الناجمة عن احتساب الخدمات الوظيفية السابقة)) (٤) .

(١) - مجيد مجهول درويش ، مصدر سابق ، ص ١١٤ .

(٢) - د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٨ .

(٣) - قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم ١٣٠ لسنة ٢٠٠٨ في ٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٨ ، القاضي دارا نور الدين بهاء الدين ، قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق وزارة العدل مجلس شوري الدولة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٢٤ .

(٤) - قرار الهيئة العامة مجلس شوري الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٤٣ في ٣١ / ١ / ٢٠١٣ والمنشور على موقع وزارة العدل <https://www.moj.gov.iq/view.1028> تاريخ الزيارة ١٢/٣/٢٠٢٣ .

مع ذلك أنّها عوامل ذات تماس مباشر بالعمل الإداري وخاصة تلك التي تمس التعامل مع المواطنين أو التي تتعلق بالموظف ، وأنّ نطاق عمل مجلس الدولة يقتصر حسب ما رسم له القانون من مساحة يقرر وفقها ، في حين هنالك قضايا لا تدخل ضمن اختصاصه مثل تفسير قرارات مجلس الوزراء (١) .

يرى الباحث هنالك حالة ضرورية يفرضها الواقع الحكومي و الإدارات في مؤسسات الدولة وهذه الحالة تتمثل بتوسيع اختصاصات مجلس الدولة العراقي مع إجراء تعديلات لبنود المادة (٦) من "قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" بإضافة صفة الإلزام لجهات طالبة الرأي و الأخذ به عند التحكيم لمجلس الدولة حتى لا تكون جهود الهيئات و المجلس تذهب سداً أي أنّ الرأي غير ملزم للإدارة مما يترتب عليه بأن لا يؤخذ به فيصبح رأي المجلس خالي من الغاية الأساسية التي تتمثل بإعطاء الطريق الأنسب لإتباع القانون و تطبيقه من قبل الإدارات ومن هذا الأساس نعرف مدى أثر مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري .

(١)- قرار مجلس الدولة رقم ٩٥ في ٣٠ / ١٢ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢٧٠ .

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للآراء الاستشارية

معيار قيمة القوانين تكون بتطبيقها ومصداقية مرفق القضاء لا تكون إلا بتنفيذ الأحكام الصادرة عنه ، إذ لا جدوى من أن يحصل المتقاضي على حكم قضائي لا يستطيع تنفيذه بسبب امتناع المنفذ عليه ، وخاصة إذا كان الحكم محل التنفيذ في مواجهة الإدارة ، فإن الأمر سيصبح أكثر تعقيدا لإرتباط هذه المسألة أساسا بشرف هذه الإدارة التي يفترض فيها أن تتصاع تلقائيا لتنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها (١) .

وفي لبنان قد أورد المشرع في قانون "مجلس شورى الدولة اللبناني" في الباب الثالث "مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية" حيث نصّت المادة (٥٦) على أنه "يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها . وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة" (٢) .

و تضمنت المادة (٥٧) صفة الإلزام من قبل الإدارات أو الوزارات والجهات بوجوب استشارة مجلس شورى الدولة اللبناني في القضايا المحددة وفق هذه المادة منها مشاريع المراسيم التشريعية وكذلك المشاريع للنصوص التنظيمية ومنها مشاريع المعاهدات الدولية وأي موضوع أو مشروع مهم يرى فيه أهمية يقرره مجلس الوزراء وجوب استشارته فيها (٣) .

إي بمعنى يتعين على الوزراء الذين يطلبون الرأي من المجلس في مسائل محدد ومنها "مشاريع المراسيم التنظيمية وكذلك المراسيم الاشتراعية" إضافة إلى ما ذكر فإن هناك أستشارات

(١) - القاضي بوشواشي حمزة ، امتناع الإدارة و وسائل جبرها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، المدرسة العليا للقضاء، مذكرة نهاية الدراسة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، الجزائر ، الدفعة ١٨ / السنة ٢٠٠٧/٢٠١٠ ، ص ١٣ .

(٢) - ينظر المادة (٥٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم ١٠٤٣٤ في ١٩٧٥ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٥٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ وكذلك التعميم رقم (٢٤) في ١٢/٩ / ١٩٩٦ .

إختيارية أي بمعنى أنّ الوزراء غير ملزمين بطلب الاستشارة من مجلس شورى الدولة بل إنّ القرار في ذلك يرجع لهم وحدهم ومن الامثلة على ذلك مشاريع المعاهدات ومشاريع التعاميم^(١).

من خلال النصين سالفين الذكر هناك "استشارات إلزامية و وجوبية" في حين أنّ المشرع اللبناني قد بين أنّ أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة و على السلطات الإدارية أنّ تتقيد بالحالات القانونية التي وصفتها تلك الأحكام^(٢).

إضافة إلى ما ذكر آنفاً ، فإنّ السلطة الإدارية في حالة " الاستشارة الإلزامية " فهي ملزمة بطلب رأي المجلس فقط دون اتباعه ، أي أنّ لها أنّ تأخذ بذلك الرأي أو أنّ تهدره أو تهمله وتتخذ هي بدورها ما تراه مناسباً ، إلاّ إذا نصّ القانون على خلاف ذلك ، أمّا من ناحية القيمة القضائية لآراء " مجلس شورى الدولة " فأنها - في الغرفة الإدارية - لا تلتحق ولا تتصف بها الصفة القضائية أي بمعنى آخر أنّها لا تمتلك " قوة الشيء المقضي به " ^(٣) .

أمّا فيما يتعلق بحالات "الاستشارة الوجوبية" اي التي أوجب فيها المشرع الرجوع إلى رأي "مجلس شورى الدولة" فهنا يجب على الإدارة اتباع ذلك الرأي وإلاّ يُعدّ العمل الإداري الذي تغاضى هذه العملية "باطلاً" حيث نصّت المادة (٥٧) من " قانون مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي (١١٩) بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ على وجوب استشارة مجلس الشورى في مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي إلى تأمين تطبيق القوانين ... " ^(٤) و تتمتع قرارات مجلس شورى الدولة بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة للإدارة وقرارات الابطال غير قابلة لإعادة النظر بها من قبل أي سلطة قضائية كانت ام إدارية ما خلا طرق الطعن المقررة في القانون^(٥).

(١)- د. محيي الدين القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٤٧ .

(٢) - ينظر المادة (٩٣) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدلة بالقانون ١٩٩٣ ٢٩٥ .

(٣)- د. محيي الدين القيسي ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .

(٤) - ينظر المادة (٥٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم بالرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

(٥) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٣٤٠ تاريخ ٢٣-٠٣-٢٠١٠ - بيروت ، والمنشور في الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية وعلى موقعها الرسمي <http://ArticleRelatedRulRef> تاريخ الزيارة ١٥ / ٣ / ٢٠٢٣ .

وفي مصر أنّ مجلس الدولة مجلس استشاري بحت سابقاً ، لا يملك من سلطة التقرير التشريعي شيئاً فكل ما يختص به هو " دراسة و اقتراح ... " واختصاصه كله في أن يأخذ رأيه ، حتى أصبح مجلس الدولة منذ سنة ١٩٧٢ قاضي الولاية العامة في المنازعات الادارية ، وعليه فهل يختص بمقتضى هذه الولاية بالرقابة على سائر الأعمال القضائية الصادرة من جميع المحاكم الدولة ، أنّ مجلس الدولة بحكم الدستور هو قاضي المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية وليس قاضي الأعمال القضائية ومن هنا فإنّ الأعمال القضائية التي تصدرها جهات القضاء الأخرى تخرج من اختصاصه (١) .

حيث لا يملك من نجد أنّ القاعدة العامة في طلب الفتوى تكون بأنها اختيارية الطلب أي أنّ الإدارة لا تكون ملزمة بطلبها من المجلس إلا إذا نصّ القانون على خلاف ذلك (٢) . كما ورد في نصّ المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل (٣) .

أمّا في العراق فإن المفهوم العام لمجلس الدولة وبالأخص في الجانب الاستشاري يمكن تبين ما يصدر من المجلس في الجانب الاستشاري لا يوصف بالصفة القضائية ، وبالتالي لا يرتب عليه بأنه يتمتع بالحجية المقررة كما هو متوفر للأحكام القضائية ، مما يترتب على ذلك بإمكان الهيئات القضائية أن تخالف آراء التي تصدر من الأقسام الاستشارية بأن تقرر في أحكامها القضائية مبادئ قانونية جديدة أو تخالف ما سبق من الأقسام الاستشارية فيما أبدأت من آراء مسبقة (٤) .

(١) - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري و مجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ٤٥٣ و ٤٥٧ .

(٢) - د مازن ليلو راضي ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ٢٠٠٣ ، ص ٦٨ .

(٣) - ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل التي نصّت على (بأنه لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة) .

(٤) - د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة، بلا سنة الطبع ، ص ١٥٧ .

أما حول المدى عن الالتزام للإدارة بتقديم طلب الاستشارة وإتباعها فنقول إن مجلس الدولة العراقي في هذا المجال يميز فيما بين الاستشارة في مجال مجرد مخصوصاً بالرأي والمشورة القانونية و في مجال التقنين وفقاً للقانون ، فعند جانب الرأي والمشورة القانونية لوحظ المشرع العراقي لم يضيف صفة الالتزام للجهات بطلب الرأي من المجلس لكن في الجانب الآخر أو المقابل نجد أنه الزم الجهات أو الإدارة باتباع الآراء الصادرة بالمجال الاستشاري التي يبديها المجلس في أغلب الأحيان (١) .

وأن القيمة القانونية لما يصدر "مجلس الدولة" نجد هنالك أربع فرضيات ومنها فرضيات أكثر حظوظاً من غيرها فقد نصّ عليها المشرع والأسباب قد تكون هي أكثر عملية حسب رؤية المشرع وبالتالي مسؤولية ومشروعية الإدارة تعتمد على تلك الفرضيات (٢) .

أ - الاستشارة اختيارية والأخذ بها اختياري : أن الأصل هو أن طلب رأي مجلس الدولة اختياري وكذلك الأخذ بها اختياري ما لم ينص القانون خلاف ذلك ومن مصاديق هذه الفرضية ما ورد في البند "أولاً من المادة (٦) لقانون مجلس الدولة العراقي" (٣) .

ب - الاستشارة اختيارية والأخذ بها ملزم : إن هذه الفرضية تعطي نتيجة منطقية باخذ الرأي بنوع من العقلانية ونعني بذلك أنه من العيب أن تطلب رأياً ثم لا تأخذ به وهذا كان منصوصاً عليه في البند (رابعاً) (٤) من المادة (٦) قبل إلغاء ذلك البند من المادة بموجب "قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧" (٥) .

ت - طلب الرأي ملزم والأخذ به اختياري : توجد هذه الفرضية في البند ثانياً من المادة ٦ من قانون مجلس الدولة التي تخص عرض المعاهدات قبل إبرامها أو قبل الانضمام إليها

(١)- ينظر المادة (٦/ثالثاً)، رابعاً من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) في (١٩٧٩) المعدل .

(٢)- مجيد مجهول درويش ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

(٣)- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤)- ينظر البند رابعاً الملغي من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والذي نص على (أبدأ الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدي إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأيي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب أبدأ الرأي بشأنها و الأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو للجهة الطالبة للرأي) .

(٥) - ينظر المادة (٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ التي تضمنت إلغاء البند رابعاً من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

في مصر الجمعية العمومية للفتوى والتشريع تنظر بالعديد من الأمور فحسب نص فقرة التنازع في فقرة (د) من المادة (٦٦) من "قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل" قرارها تكون ملزمة أما بقية الفقرات يكون الرأي فيها غير ملزم ، وأيضاً ما أكدّه مجلس شورى الدولة اللبناني في حين استشارة المجلس تكون إلزامية في مشاريع النصوص التنظيمية ، على الرغم من أن تبقى الإدارة حرة وعدم التقييد بالرأي ما لم يلزمها القانون صراحة ... (١) .

ث - الاستشارة ملزمة والطلب فيها ملزم : إن نطاق هذه الفرضية توجد في مصر فقط فيما يتعلق المنازعات الإدارية لأن المنازعات اختصاص حصري للجمعية العمومية ، لأنّه لا يجوز في مصر للجهات الإدارية أن تذهب لعرض النزاع أمام جهات أخرى سواء كانت قضائية أم إدارية فإذا حصل تردد وتحتاج الإدارة فض النزاع فإن ليس لها طريق تلجأ إليه سواه الجمعية العمومية فهي ملزمة في حال رغبتها بفض النزاع على أن تطلب رأي الجمعية العمومية بالمقابل يكون هنالك الأخذ بما تصدره الجمعية ملزم وأن تأخذ به (٢) .

لكن هذه الفرضية في العراق إذا حدث خلاف فيما كان جهات الإدارة اللجوء الى القضاء أي للقضاء الإداري كون "محكمة القضاء الإداري" تقبل الحكم في المنازعات بين جهات الإدارة في حين مصر إذا حدثت منازعات بين جهات الإدارة فلا يمكن اللجوء الى القضاء وإنما تذهب إلى الجمعية العمومية لتعطي رأي ملزماً بذلك ، وعليه لدينا تجربتان في هذا المجال ففي العراق التنازع الإداري يكون أمام جهة قضائية ومصر التنازع يكون أمام الجمعية العمومية وهي جهة استشارية (٣) .

(١) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٣٢٤ في ٢٠ / ٦ / ٢٠٠١ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ،

العدد ١٦ ، المجلد الثاني ، ص ٤٩١ ، أيضاً أشار إليه د . يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٧٤

(٢) - ينظر المادة (٦٦ / د) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٦٦ / د) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل ، التي تنص

على (المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض . ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين . ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في الفقرة (أ) أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل ،

ومن الجدير بالإشارة إليه بهذا المجال أنّ مجلس الدولة له الحق أن يتدخل تلقائياً لإثارة انتباه السلطات العامة إلى الإصلاحات التي تراها ضرورية في المجالين الإداري والتشريعي (١) .

ومن ملامح هذا الدور في "قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ما جاء في نص المادة (٢/ثالثاً / ١) وبالإضافة الى ذلك فإن مجلس الدولة أيضا يثير رقابته على تشكيلاته مما تظهره الدراسة و البحوث و هذا ما جاء به نصّ المادة (٥ / رابعاً) " (٢) .

أمّا في مجال التقنين فإنّ مجلس الدولة العراقي بشكل عام يحدد ضمن إطار الإعداد و الصياغة فالإدارات تكون ملزمة بإرسال مشروعات أو مشاريع القوانين إلى مجلس الدولة لغرض الصياغة المناسبة ، وهذا الإلزام أتى من إدراك و فهم الحكمة التشريعية من النص على تولي مجلس الدولة هذه المهمة الضرورية في الصياغة (٣) .

لكن وفيما يتعلق بعملية الإعداد فهي غير ملزمة فلها أن تتولاها أو تحيلها إلى المجلس، وهذا ما أكدته "المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراق رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل" (٤) .

هنالك تساؤل يطرح فيما لو كانت الإدارة ملزمة بالرجوع إلى المجلس في مجال الصياغة فهل هنالك ألزام باتباع ما ينتهي إليه مجلس الدولة بهذا الصدد ؟

كما يجوز له أن يندب من يراه من ذوى الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم - وإن تعددوا - صوت واحد في المداولات . كما تختص الجمعية العمومية بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها) .

(١) - د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، مصدر سابق ، ص ٦٠ .

(٢) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على ان (تقدم هيئة الرئاسة في المجلس كل ستة اشهر وكلما رأّت ذلك الى ديوان الرئاسة تقريراً متضمناً ما أظهرته الأحكام والبحاث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة او مجاوزة تلك الجهات لسلطتها) .

(٣) - د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ، مطابع الثقافة ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ ، ص ٧٣ .

(٤) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت بأن (يمارس المجلس في مجال التقنين :

أولاً: إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارات ...) .
ثانياً: تدقيق جميع التشريعات المعدة من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل و الموضوع (

نجد الإجابة أنّ الإدارة و كقاعدة عامة تكون في دائرة الحرية في أنّ تأخذ بما قدّمه المجلس من رأي أو لا ، ولكن فيما إذا قررت أنّ لا تستقبل صياغة المجلس فعليها أنّ تصدر المشروع الأول دون أي إجراء تعديل فيه لأنّها إذا أجرت تعديلاً وأصدرته فهذا يعني أنّها لم تعرض النصوص المعدلة على مجلس الدولة وتكون قد أخلت بإجراء أساسي وجوهري و رئيسي مما يؤدي إلى بطلان تلك النصوص (١) .

ويلاحظ أنّ الأجوبة المتقدمة ينطبق على واقع مجلس الدولة العراقي في العراق ويبدو ذلك واضحاً في ما ورد في المادة (٥ /ثانياً / ج) من قانون مجلس الدولة العراقي (٢) .

إضافة لما تقدم فإنّ المشرع العراقي لم يطبق نموذج هيئة مفوضي الدولة كما هو الحال في التشريعات المقارنة حتى في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ . وقد ثبت نجاح هذا النموذج في كل من لبنان و مصر من ناحية التخفيف على القاضي الإداري بإعداد مشروع حكم مقدم للقاضي من قبل متخصصين وكذلك الأثر البالغ على كفاءة القضاء الإداري، وهو أمر لا يمكن إغفاله في التشريعات المقارنة التي كان من الأسباب المهمة لنجاح القضاء الإداري فيها هو وجود مفوضي الدولة . و يمكن ملاحظة أثر مفوضي الدولة على أداء مجلس الدولة المصري من ناحية المبادئ المقررة و النظريات التي اجتهد فيها مجلس الدولة المصري (٣) .

ويرى الباحث أنّ الاستشارة في المنازعات الإدارية تكون ملزمة في التشريعات المقارنة وكما تم توضيحه بهذا الحالة يعطي لمجلس الدولة نقاط القوة للنظام الإداري و استقرار المعاملات في اغلب المرافق العامة ، أمّا في العراق فقد حدد المشرع الجانب الإلزامي في إبداء الرأي في المسائل القانونية كما ورد في البند (رابعاً) الملغى من المادة (٦) بموجب قانون مجلس الدولة العراقي (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، مما يثير التأسف من قبل المشرع بدلاً من أنّ يعمل على تطوير

(١) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٢) - ينظر المادة (٥ / ثانياً / ج) قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصّت (والتي قررت يتولى المجلس دراسة المشروع وإعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وإبداء الرأي فيه ورفعها مع توصيات المجلس إلى ديوان الرئاسة وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة).

(٣) - د. فارس عبدالرحيم حاتم ، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ - دراسة المقارنة ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، العدد ٥٩ ، ٢٠٢٠ ، ص ٢١٦ .

الجانب الاستشاري الذي يُعدّ عامل قوة و أثر بارز وفعال لمجلس الدولة و ينهي حالة الغموض أو التردد الذي يحصل للجهات طالبة الرأي في المسائل القانونية ، بل أتى لالغاء النصوص القانونية المؤثرة هذا من جانب ، أما الاستشارة فإنّها اختيارية إلا أنّ الإدارة تأخذ بالاستشارة من ناحية موضوعية لكون مجلس الدولة أكثر درايةً و أوسع فهماً وإدراكاً لنصوص القوانين من الإدارة من جانباً آخر ، ولهذا يتوجب أن تكون استشارة المجلس ملزمة خصوصاً في القضايا التي يترتب عليها مبالغ مالية أو أمور مصيرية كالانضمام لاتفاقيات دولية مما يعطي لمجلس الدولة المكانة الحقيقية و المطلوبة بصفته الراعي الأول للنظام الإداري في الدولة .

المبحث الثاني

أثر الاستشارة والتقنين في مكافحة الفساد الإداري

يضطلع المجلس بدور إيجابي فاعل عند مباشرة اختصاصه الاستشاري ، حيث تتضح معالم سلطته في الهيمنة على تدقيق مفردات محل استطلاع مشورته القانونية من جانب الجهات الإدارية الطالبة ، بحيث يستطيع تكوين وجه رأي وعقيدة إزاء طلب الرأي ^(١) .

ولهذا تم تقسيم المبحث على مطلبين ففي المطلب الأول تناولنا دور المشورة القانونية والرأي في مكافحة الفساد الإداري وفي المطلب الثاني نتناول دور مجلس الدولة في مكافحة الفساد الإداري عن طريق التقنين .

المطلب الأول

أثر المشورة القانونية والرأي في مكافحة الفساد الإداري

تسعى الإدارة في جميع تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام ، ولكن لم تكن هذه التصرفات بمنجى من تعرضها للإلغاء أو التعديل أو كليهما معا ، بمعنى آخر أن تكون تصرفات الإدارة مشروعة منها تراقب ذاتيا و تتم هذه المراقبة من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها فتلغي هذا التصرف أو تعدله أو تسحبه أو تحذفه أو تحل تصرفا آخر محله ، فهي اذن تراقب مشروعيته قبل الطعن بالمشروعية من قبل جهة رقابية أخرى ^(٢) . وعليه سوف سنقسم المطلب على فرعين ففي الفرع الأول نتناول أثر المشورة القانونية في مكافحة الفساد الإداري ، وفي الفرع الثاني نتناول أثر الرأي و الفتوى في مكافحة الفساد الإداري .

(١) - د. محمود حمدي عطية ، استقلال مجلس الدولة وابداء المشورة القانونية لجهات الإدارة ، مصدر سابق ، ص ١٣٢ .

(٢) - د. فاروق احمد خماس ، الرقابة على اعمال الإدارة ، كلية الحقوق، جامعة الموصل ، بلا سنة ، ص ٧٥ .

الفرع الأول

أثر المشورة القانونية في مكافحة الفساد الإداري

معنى الشورى في اللغة ، التشاور ، من أشار عليه بمعنى استخراج رأيه ، وأن مجلس الشورى هو مجلس لاستماع الدعاوى عرفاً أو للتداول في شؤون البلاد^(١) ، وقد عرّفها الباحثون بتعاريف عديدة ومنها إذ يقول: الشورى: تعني تقليب الآراء المختلفة ووجهات النظر المطروحة في قضية من القضايا واختبارها من أصحاب العقول والأفهام حتى يتوصل إلى الصواب منها أو إلى أصوبها وأحسنها ليعمل به لكي تتحقق أحسن النتائج^(٢) ، أمّا الآخرون - فعرّفها بقوله الشورى: هي تبادل الآراء في أمر من الأمور لمعرفة أصوبها وأصلحها لأجل اعتماده والعمل به^(٣) .

فالمستشار هو العليم الذي يؤخذ رأيه في أمر مهم علمي أو فني أو سياسي أو قضائي أو نحوه ومن حكمة مشروعيتها^(٤) .

وعند تولي الجهات الرسمية في الدولة تطبيق قانون ما فهي تحتاج إلى تفسير وتوضيح رسمي لنص من نصوص القانون فتلجأ إلى طلب التفسير الرسمي لقانون نص معين من نصوصه بغية الاطمئنان إلى تطبيقه بشكل سليم وإزالة الغموض لدى الإدارة ، ولتجنب الآثار غير الحميدة للتطبيق غير السليم للقانون المراد تفسيره ، ولا علاقة لهذا النوع من التفسير بالتفسير القضائي الذي يتولاه القضاء بمناسبة قيام نزاع معروض على القضاء^(٥) . فالتفسير الرسمي الذي نقصده هنا لم يُنَزَّ بشأنه نزاع قضائي بل اختلاف وجهات النظر بين الوزارات

(١) - ابن منظور ، لسان العرب ، دار المعارف ، القاهرة ، ١١١٩ ، ص ٤٨٨/٤ .

(٢) - د. محمد أبو فارس ، النظام السياسي في الإسلام ، دار الفرقان للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٦ ، ص ٧٩ .

(٣) - الشيخ أحمد محيي الدين العجوز، مناهج الشريعة الإسلامية ٢/ ١٢٨ ، مكتبة المعارف ، بيروت ، ١٩٨١ ، ص ٢٨ .

(٤) - أبو بكر بن العربي المالكي ، أحكام القرآن ، ط٣ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ١٢٤ - ١٨٠ .

(٥) - يمنع المجلس النظر في القضايا المعروضة للقضاء طبقاً للمادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

والجهات الرسمية، أو بين دائرة وأخرى ضمن الوزارة أو الجهة الرسمية الواحدة، ويتولى مجلس الدولة (أو مجلس شورى الدولة أو دائرة التشريع والفتوى) القيام بمهمة التفسير^(١).

فمن ناحية يرفض التدخل في المسائل المنظورة أمام القضاء ومن الناحية الثانية فإنه يسعى إلى تسهيل حسم تلك المنازعات المعروضة أمام القضاء وأن جميع ذلك ينصب في حماية مؤسسات الدولة حتى تمكنه من إعداد الرأي المناسب و الملائم للموضوع المطروح عليها^(٢).

وهناك أنواع عديدة من الاستشارات ليست محل البحث ، أمّا يخصنا هي الاستشارة القانونية التي توصف بأنها خدمة يقدمها شخص مؤهل في المجال القانوني لمن يطلبها لمساعدته على معرفة الرأي القانوني في مشكلة ما ، ويعطيه الاستشارة بكل حياد و موضوعية وفقاً للأنظمة القائمة^(٣). وأن الغرض من الاستشارة القانونية هو معرفة حكم القانون في مسألة معينة ، وكثيراً ما يكتنف النصوص القانونية الغموض و الإبهام ، لأنها تأتي بعبارات وجيزة و مركزة^(٤).

حيث أورد في المادة (١) منه بتكوين يتألف "القضاء الإداري" من محاكم إدارية ومحكمة عليا ضمن مجلس شورى الدولة و يكون مركزها بيروت" ، ونصّت المادة (٢) على أن "يؤلف القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية"^(٥).

وأن مهمة "مجلس شورى الدولة" اللبناني في النصوص القانونية فقد نصّت المادة (٦٠) من نظام مجلس شورى الدولة على أن المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية وأن مجلس شورى الدولة يُعدّ المرجع الاستثنائي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي خصص لها

(١) - د. عصمت عبد المجيد بكر ، مصدر سابق ، ص ١٩٢ .

(٢) - د. حمدي أبو النور السيد عويس ، الإدارة الاستشارية و دور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٤٢٠ - ٤٢١ .

(٣) - محمد عبدالحسين صويح الفريجي ، الاختصاص الاستشاري لمجلس شورى الدولة - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية في لبنان ، كلية الحقوق ، ٢٠٢٠ ، ص ١٧ .

(٤) - عبد الفتاح عبد الباقي ، نظرية القانون ، ط٥ ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٢١ .

(٥) - د. محيي الدين القيسي ، القانون الاداري العام ، مصدر سابق ، ص ٢٣٥ .

القانون محكمة مختصة ومحكمة الدرجة الاولى والأخيرة لبعض من تلك القضايا و "تنص المادة (٦٥) الجديدة على أن مجلس شورى الدولة ينظر في الدرجة الأولى والأخيرة في النزاعات المحددة وفق المادة (٦٠) التي شملت (طلبات الإبطال بسبب تجاوز أو اعتداء حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء ، قضايا الموظفين المعيّنين بمراسيم ، المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية واحدة ، طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية التي هي من صلاحية مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة ، يعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها ، قضايا التلازم) (١) .

تجدر الإشارة إلى أن "مجلس شورى الدولة اللبناني" تقتصر سلطته في نطاق التفسير على الأعمال الإدارية و لا تشمل النصوص التشريعية الصادرة بموجب القانون ، لأن تفسير هذه النصوص يعود إلى السلطة التشريعية (٢) .

وفي مصر فقد عرّفت مصر القضاء الإداري منذ عام ١٩٤٦ وقد كانت المحاكم العادية قبل هذا التاريخ هي جهة الاختصاص الوحيدة للفصل في المنازعات كافة وقد تم إنشاء مجلس الدولة المصري بقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٤ وقد اتبعت مصر منذ هذا التاريخ نظام القضاء المزدوج وقد مرّ مجلس الدولة المصري بتحويلات متعددة إلى أن صدر قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته حيث يُعدّ مجلس الدولة وفقاً للقانون آنف الذكر هيئة قضائية ملحقة بوزير العدل ، ولم تؤثر تلك التبعية على استقلال المجلس في ممارسة أعماله وقد أكّدت المادة (١) من القانون المذكور باستقلالية مجلس الدولة (٢) .

(١)- ينظر المادة (٦٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الرسوم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) المعدل .
 (٢)- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٧ في الدعوى ١٠٢٥-٦٢ الصادر في ١٩٦٢ ، والمشار إليه ، د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ١٢٣ .
 (٣)- ينظر المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي نصّت على : مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة .

ولم يولد مجلس الدولة في مصر قوياً حيث كان القضاء العادي هو صاحب الولاية إلى أن صدر القانون المذكور والذي جعل مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في النظر بالمنازعات الادارية مالم ينص القانون على خلاف ذلك حيث نصت المادة (١٧٢) من "قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ " على "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل بالمنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى ومن ضمن تلك الاختصاصات هو الاختصاص الاستشاري للمجلس" حيث يمارس قسم الفتوى وظيفته في "الإفتاء وإبداء الرأي" (١).

قد حدّد المشرع المصري بالاختصاص الاستشاري بأن يمارس قسم الفتوى بمجلس الدولة وظيفة الإفتاء وإبداء الرأي غير الملزم قانوناً للإدارة في المسائل والقضايا التي تعرض عليه ، ويتكون قسم الفتوى من إدارات تخصصية لجهات الادارة المختلفة والمتعددة (٢).

ويرأس كل إدارة منها شخص يحمل عنوان مستشار او مستشار مساعد وعلى الرغم من أنّ ابداء الفتوى في الأصل يكون اختيارياً إلا أنّ القانون يلزم الأخير أحياناً باستفتاء إدارة الفتوى المختصة كما في حالة إبرام أو قبول أو إجازة أي عقد أو صلح أو تحكيم (٣).

أمّا فيما يتعلق بالاستشارة فقد جرى و ثبت العمل على عدم استشارة "مجلس الدولة" في مشروعات القوانين التي تقترح من البرلمان أو المنبثقة منه (٤).

وفي العراق فإنّ العمل بمهام الوظيفة الاستشارية سواء كان إبداء الرأي أو المشورة القانونية تأخذ اتجاهين منها يتضمن جانباً موضوعياً وجانباً إجرائياً ، وترجع فكرة الاختصاص بأبداء الرأي والمشورة الى القانون الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ حيث أوردت المادة (٨٤) منه إلتى أوكلت مهمة تفسير القوانين والأنظمة إلى ديوان خاص يتم تشكيل ذلك الديوان بناء على طلب من الوزير المختص وتكون برئاسة "محكمة التمييز وعضوية ثلاث من أعضاء محكمة

(١) - د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٨٤ و ص ٨٧ و سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ٢٤٤.

(٢) - ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي نصت على (ادارة رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمحافظات والوزارات والهيئات العامة ..)

(٣) - د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠ ، ص ٨٧ .

(٤) - د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠، ص ٦٨ و د. محسن خليل ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .

التمييز" و (٣) ثلاث من موظفي الادارة الكبار واستناداً على ذلك صدر قانون تشكيل ديوان التفسير الخاص رقم (٨٧) لسنة ١٩٢٦ الذي نَظَّم إجراءات عمل الديوان و وظائفه (١).

ومن ثم قرر المشرع العراقي بعد ذلك اصدار "قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣" والذي أناط اختصاصات المشورة و الرأي القانوني بهيئة يتم تشكيلها تسمى "ديوان التدوين القانوني" و يتكون من رئيس ومدونين قانونيين لا يقل عددهم عن اربعة مدونين ارتباطهم بوزير العدل (٢).

ويمارس هذا الديوان إعداد وتنظيم لوائح القوانين وبعض الأنظمة الخاصة و المتعلقة بالقضاء والأمور الأخرى المختصة بوزارة العدل (٣).

وقد صدر بعد ذلك "قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩" الذي على أساسه تم تأسيس مجلس يسمى "مجلس شورى الدولة" والذي أتى لياخذ دور ديوان التدوين القانوني حيث تضمنت المادة الأولى منه التأسيس الأول مجلس الدولة الحالي (٤).

وقد عدَّل المشرِّع هذه المادة بموجب المادة (١) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ (٥).

وقد عدَّ هذا المجلس امتداداً لمجلس شورى الدولة و امتداداً لديوان التدوين القانوني في مهامه الاساسية بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ فقد إجاز انشاء مجلس

(١) - د. محمد ماضي جبر، اختصاصات مجلس شورى الدولة العراقي في ابداء الراي و المشورة القانونية ، مصدر سابق ، ص ٦٧ .

(٢) - ينظر المادة (١) من قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ الملغى بقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ الملغى .

(٤) - ينظر المادة (١ / اولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) - ينظر المادة (١) من قانون التعديل الثاني لمجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصَّت على أن (يؤسس مجلس يسمى مجلس شورى الدولة يرتبط إدارياً بوزارة العدل يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين) .

دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والصياغة والإفتاء وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام القضاء إلا ما أستثني منها بقانون (١) .

حيث يبدأ القسم الإجرائي في هذا المجال بعرض القضية من قبل رئيس الجهة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويتضمن ذلك تحديد البنود المطلوب إبداء الرأي بشأنها مع ذكر الأسباب التي استوجبت لعرضها مع ملحق ربطاً لرأي الدائرة القانونية (٢) .

أما الجانب المتعلق بالاختصاصات الاستشارية "مجلس الدولة العراقي" فيمكن اجمالها بمحورين هما المشورة القانونية وإبداء الرأي وكما مبين بنص المادة (٦) حيث يمارس المجلس في مجال الرأي و المشورة القانونية اختصاصه على النحو الآتي :-

أولاً : أبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرض عليه من الجهات العليا .

ثانياً : أبداء المشورة القانونية في الاتفاقيات و المعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها .

ثالثاً : أبدأ الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا حكما أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها .

رابعاً : توضيح الأحكام القانونية عند الإستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة (٣) .

مع الملاحظة أنّ المُشرّع قد ألغى البند الذي تضمن (أبدأ الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدي إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأيي الدائرة

(١) - ينظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) - ينظر المادة (٦ / رابعاً)، المادة (١١ / أولاً، ثانياً / رابعاً)، المادة (١٥ / أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٦) ، من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب أبدأ الرأي بشأنها و الأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو للجهة الطالبة الرأي (١) .

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز لغير الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهات غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس ولا يجوز أن يبدي المجلس رأيه أو مشورته في القضايا والمسائل المعروضة أمام القضاء في القرارات التي حدد مرجع قانوني للطعن فيها (٢) .

وهناك كثير من التطبيقات العملية التي عرضت على مجلس الدولة و أمتنع عن البت فيها (٣) .

بالإشارة إلى أن رأي الهيئة يُعدُّ رأياً نهائياً بعد موافقة الرئيس ، وفي حال ظهور رأي مختلف أو مخالف فيتم إعادتها إلى الهيئة وتعد جلسة بخصوصها مع إصدار قرار نهائي متفق عليه وبخلاف ذلك يرسلها الرئيس إلى الهيئة العامة (٤) .

أو الهيئة الموسعة التي تتألف من الهيئة المتخصصة التي بدورها تقوم للعمل و هيئة متخصصة أخرى يسميها الرئيس، وبالإشارة إلى الآلية لانعقاد جلسات الهيئة الموسعة تكون برئاسة الرئيس وإصدار القرار بالاتفاق او الاكثر عدد الأعضاء وعند تساوي الأصوات فيكون الترجيح للجانب الذي فيه الرئيس ومن ثم يتخصص عضوا بتولي مهمة إعداد الخلاصة للمبدأ الذي تضمنه القرار (٥) .

(١) - ينظر المادة (٢) التي ألغيت هذه الفقرة بموجب قانون رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ في ٧ / ٨ / ٢٠١٧ .

(٢) - ينظر المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل .

(٣) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٢١/٧٢ في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٢١ ، جمهورية العراق مجلس الدولة العراقي مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتواه لعام ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢١٨ .

(٤) - ينظر المادة (١٧/أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل .

(٥) - ينظر المادة (١٥/أولاً)، ثانيا من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

في حين "رئيس مجلس الدولة" أحيانا لا يرسل القضية إلى الهيئة الموسعة وإنما تتم إحالتها إلى الهيئة العامة وفق فروض حددها القانون (١) .

بالإشارة الى دور و مهمة السكرتير العام في المجلس تتحصر بتولى تدقيق الموضوع مع بيان ملاحظاته بهذا الصدد إلى رئيس مجلس الدولة ، وقد تطلب رئاسة المجلس استكمال نواقص القضايا قبل إحالة الأمر إلى الهيئة المحددة من تلك الهيئات (٢) .

ويُحيل رئيس المجلس تلك القضية لإحدى الهيئات المتخصصة أو هيئة خاصة تتشكل بموافقة الرئيس ، ثم يقوم سكرتير الهيئة المتخصصة بتسجيل المشروع المحال للهيئة مع تنظيم أضرابا بعدها يتم رفعها لرئيس الهيئة المتخصصة والتي ترسل إلى أكثر من عضو من أعضاء الهيئة لغرض الدراسة وإبداء الرأي بها (٣) .

ما مسؤولية الهيئة الخاصة بتقديم الرأي في مجلس الدولة في حال امتناعها

عن ابداء المشورة القانونية ؟ وماذا يترتب عليها ؟

يرى مجلس الدولة العراقي أن عدم تحديد المشرع لوقت محدد لأخذ القرار الإداري لا يعني حرية السلطة الإدارية في تحديدها بل يتعين عليها أن تحسن اختيار الوقت المناسب له وذلك لأن هنال ضرورة لاستقرار النظام بانتظام و عدم الفوضى للمعاملات تستلزم أن لا تبقى المراكز القانونية مهددة لفترة طويلة (٤) .

و لا شك أن الأصل أن الرأي الاستشاري يكون غير ملزم لجهة الإدارة ، إلا أن الإدارة قد تلتزم أدبياً بالرأي الاستشاري بعدة اعتبارات كما أسلفنا ذكرها، يُعدُّ عنصر الزمن أبرز عناصر التقدير في القرارات الإدارية ولا تخضع فيه الإدارة إلا لقيود التعسف والانحراف ، بمعنى أن

(١) - ينظر المادة (١٧/ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل التي تضمنت على: (أ- إذا أقرت إحدى الهيئات مبدأ جديداً ٠٠٠ ب- إذا كان للمجلس رأي سابق يخالف الرأي الجديد ٠٠ ج- إذا أوصت الهيئة المكلفة بدراسة القضية بذلك ٠٠٠ د- إذا رأى رئيس المجلس ان القضية ذات أهمية او تشكل مبدأ مهماً)

(٢) - ينظر المادة (١١ / ثالثاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (١١/ ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) - د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص ٢٢٤ .

اختيار الوقت في ذاته هو مسألة موضوعية يترك تقديرها للإدارة بشرط أن تبتغي المصلحة العامة في هذا التقدير، لأن عند وضع القيود على حرية الإدارة في التصرف فإن الإسراف في هذا التقييد يترتب عليه عواقب لأنه يؤدي الى شل حركة الإدارة و انعدام روح الابتكار، فالسلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة (١) .

وعلى الرغم من ذلك فإن "مجلس الدولة العراقي" لم يعالج حالة عدم التزام الجهة المُستشيرة بالرأي الاستشاري ذات صفة الإلزام (٢).

لكن حسب تعليمات مجلس الدولة العراقي للنظام الداخلي يتولى قسم الشؤون القانونية الذي تنحصر مهمته في ابداء الرأي في المسائل المعروضة عليه (٣) ، باستثناء القضايا المعروضة أمام القضاء (٤) .

و ينطبق ذلك على القرارات الصادرة من السلطة الإدارية فإنه ينطبق على الآراء الصادرة من الإدارة الاستشارية ، فيتعين أن تقدم في وقت مناسب ، حتى تتمكن السلطة الإدارية المستشيرة من اتخاذ قرارها في الوقت المناسب ، لذا فإن الاتجاه المعاصر في الوزارات هو توسيع قاعد اتخاذ القرار ، وذلك باشتراك أصحاب الخبرة و الرأي ، فإن دراسة الموضوع و تقديم

(١)- د. محمد سلمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ٢٣ .

(٢) - حنان محمد القيسي ، نطاق الاختصاص الاتقائي لمجلس شوري الدولة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد ١٧ ، ٢٠١٨ ، ص ١٧ . مع الإشارة (وبالرجوع الى قواعد العامة نجد أن على الإدارة النزول لاحترام حكم القانون لأن سلطتها في مواجهة أحكام القانون سلطة مقيدة لا تقديرية ، و يعني عدم إلتزام أي من جهتي الإدارة - أطراف التحكيم ، بحكم التحكيم الصادر عن المجلس ارتكابها مخالفة قانونية ، إذ تُتيح للطرف الآخر اللجوء إلى القضاء للطعن في امتناع الخصم عن الأخذ برأي المجلس) .

(٣)- ينظر المادة (١٣ / أ) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ لقانون مجلس الدولة العراقي، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٧٤ في ٢٧ / ١ / ٢٠٢٠ .

(٤) - ينظر المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الرأي إلزام على الهيئة الاستشارية وإبداء من يكون لديها من آراء تتعلق بالموضوع دون النظر إلى مدى الأخذ بالرأي من قبل الإدارة او لا (١).

والذي يبحث موقف السلطة الإدارية و الإدارة الاستشارية ، ومدى اتساع الوقت أمامها لإبداء الرأي المطلوب منها، ومدى صعوبة التغلب على المعوقات التي تعترضه ، إلا أن مجلس الدولة يحاول سماع آراء الإدارات الأخرى ، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي في قراره الآتي ((تطلب وزارة العدل من مجلس الدولة المشورة القانونية في شأن انضمام العراق إلى اتفاقية المتعلقة بالجريمة الإلكترونية (بودابست) رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٠١ ، فاستمع مجلس الدولة الى الآراء كل من وزارة الخارجية التي لا تمنع من الانضمام لهذه الاتفاقية مع التحفظ على وجود الكيان الإسرائيلي عضوا فيه (٢٠٠٠))

وتأسيسا على ما تقدم يرى المجلس : التريث في انضمام جمهورية العراق إلى الاتفاقية المتعلقة بالجريمة الإلكترونية (بودابست) لسنة ٢٠٠١ في الوقت الحالي" (٢).

وهناك مشورات قانونية أخرى لمجلس الدولة العراقي حيث في المشورة القانونية التي انتهت بأن "إقصاء الموظف المعين لأول مرة على أساس شهادة دراسية مزورة و تحرك الدعوى الجزائية ضده عن جريمة التزوير واستعماله ، ولا يؤثر في ذلك على صدور قانون العفو العام" (٣).

وتعليقا على المشورات القانونية سالفة الذكر يلاحظ أن مجلس الدولة أعطى مساحة واسعة للوزارات لبيان ما لديها من قدرات و إمكانيات عما يحقق مصلحة البلد من عدمه على الرغم من إجازة النصوص القانونية المضي بالاتفاق ، وهذا ما يدل حرص و خشية المجلس من إخفاق

(١) - عاصم أحمد عجلية ، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة ، دار الكتب الحديثة ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٢١-٢٢ .

(٢)- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٦٦ / ٢٠١٨ في ٢٧ / ٦ / ٢٠١٨ ، جمهورية العراق مجلس الدولة العراقي ، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨ ، ص ١٦٦ .

(٢)- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧٨ / ٢٠١٨ في ٣١ / ٧ / ٢٠١٨ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨ ، مصدر سابق ، ص ٢١٩ .

الوزارات المعنية بالتطبيق بعد الاتفاق ومن ثم يصر إلى الفشل أو سوء الإدارة مما يلحق به فساد أو غيره .

ويرى الباحث أيضاً مجلس الدولة العراقي حسناً فعل عند بيان المشورة القانونية فقد عمل بالموازن الواقعية للوزارات لكونها هي الأقرب للواقع مع التحفظ على مقدرات الدولة عند الانضمام أو من عدمه و الفوائد المرجوة من ذلك ، فخلال أستبيان الحاجات الفعلية للوزارات استند المجلس بإعطاء مشورته فليس بالضرورة كل اتفاق يعود بالنفع بل العكس يكون باب من أبواب الفساد المالي أو الإداري لتلك الوزارة أو الجهة طالبة الرأي .

بالإضافة للدور الكبير والأثر الواضح لمجلس الدولة من إرشاد الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة من خلال المشورة القانونية و ابداء الراي في الحالات التي يكون فيها سوء استخدام المال العام و سوء استعمال السلطة وانحرافها وهذا تبين جلياً في قراراته .

الفرع الثاني

أثر الرأي و الفتوى في مكافحة الفساد الإداري

في اللغة "أفتى" تعني "أبان الحكم" (١) "وافتى في مسألة" أبان الحكم فيها" و "استفتاه" سأله رأيه في مسألة (٢) . أمّا في الاصطلاح فلا يختلف عن معناه اللغوي .

فيما يخص الاستشارة "لمجلس الدولة" فهو من هذه الناحية الاستشارية لا تكون تلك الآراء لها الصفة القضائية ، أي بمعنى لا تتضمن قوة الحجية للأحكام والقرارات القضائية ، مما يترتب على ذلك امكانية مخالفة آراء مجلس الدولة من جانب القضاء (٣) .

في لبنان فقد نصّ "نظام مجلس شورى الدولة" على أن "يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة" (٤) .

كما ورد أيضا بالالزام على الاستشارة القانونية من قبل مجلس الشورى الدولة اللبناني في بنود و فقرات حددتها المادة (٥٦) وبالأخص منها فيما يتعلق بالقضايا الدولية التي تتعلق بالمعاهدات و الاتفاقيات و أيضا "المراسيم التشريعية" (٥) .

ومن مجمل النصوص المعمول بها حالياً يتضح لنا أنّ هناك أربعة أنواع من القضايا يختص بنظرها مجلس شورى الدولة كمرجع استئنافي أو في الدرجة الأولى والأخيرة والمحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة وهي :-

١ - القضاء الشامل أو الكامل

(١) - د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١٥

(٢) - محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، بدون سنة. ص ٩٧ .

(٣) - صادق محمد علي ، مصدر سابق ، ص ١١١ .

(٤) - ينظر المادة (٥٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٥) - ينظر المادة (٥٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

٢ قضاء الابطال

٣ قضاء التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية .

٤ قضاء العجلة (١) .

وأيضاً في لبنان يقوم مجلس شورى الدولة بإصدار الفتاوى القانونية في المسائل والموضوعات التي تطلب الإدارات العامة العاملة في الدولة إبداع الرأي فيها كما تستطيع الإدارة العامة أن تطلب التفسير القانوني الصحيح لأي نص أو توضيح ما قد يحتويه من غموض أو ابهام غير أن الإدارة ليست ملزمة بالفتاوى القانونية التي يصدرها المجلس فهي حرة في الأخذ بالرأي القانوني الذي تتضمنه الفتوى أو عدم الأخذ به وفقاً لما تراه محققاً لما تصبو إليه من أهداف (٢) .

حسب ما تقدم أعلاه يتضح لنا أن لمجلس شورى الدولة اللبناني له اختصاص يتعلق بالإفتاء وإبداء المشورة وصياغة التشريعات كما يتضح لنا من جهة أخرى أن هناك استشارات إلزامية أو وجوبية ، أي يتعين على الوزراء طلب رأي المجلس في أمور محددة مثل مشاريع "المراسيم الاشتراعية والمراسيم التنظيمية" ، وأن هناك استشارات اختيارية أي لا يلزم الوزراء على طلب المشورة من المجلس بل إن تقرير ذلك يعود إليهم وحدهم مثل مشاريع التعاميم والمعاهدات ، مع ذلك فإن اللجنة الدولية للحقوقيين أعطت تدعو لتعديل نظام مجلس شورى الدولة اللبناني من خلال ضمان تنفيذ القرارات النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة بسرعة وفعالية (٣) .

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة الإدارية في حالات الاستشارات الإلزامية ملزمة فقط بطلب رأي المجلس ولكنها غير ملزمة باتباع هذا الرأي ، فلها أن تأخذ بالرأي ولها أن تستبعد اتباعه واتخاذ ما تراه مناسباً إلا إذا فرض القانون على الإدارة ضرورة اتباع رأي مجلس شورى الدولة

(١) - ينظر المادة (٦٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدلة بموجب القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ .

(٢) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٣٣/٢٠٠٨ في ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٨ قرارات وفتاوى مجلس الشورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ص ١٠٧ - ١٠٨، وقراره رقم ١٤٤ / ٢٠٠٨ في ٣٠ / ١٢ / ٢٠٠٨ مصدر سابق ، ص ٣٦٦-٣٦٧ ، أيضاً أشار إليه د. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٩٦ .

(٣) - اللجنة الدولية للحقوقيين ، مجلس شورى الدولة و المحاكم الإدارية في لبنان ، مذكرة قانونية ، المفكرة القانونية ، ٢٠١٨ ، ص ٢٤ .

في هذا الصدد ، بالإشارة إلى أنّ آراء "مجلس شوري الدولة" أي الغرفة القضائية لا تحمل صفة القضائية ومن ثم لا يكون فيها قوة الشيء به (١) .

هذا ويتوجب القول إنّه بالنسبة لحالات الاستشارة الوجوبية التي أوجب فيها المشرع أخذ رأي مجلس الشوري فإنّه يتعين على الإدارة أن تأخذ هذا الرأي مقدماً والأغنى عن العمل الإداري الذي أغفل هذه المعاملة الجوهرية باطلاً وعليه فإذا قامت الإدارة بإصدار مراسيم تنظيمية مثلاً دون اللجوء إلى مجلس الشوري واستشارته قبل إصدارها فإنّ هذه المراسيم تعد باطلة ويمكن الطعن فيها بالأبطال وهو ما قضى فيه مجلس شوري الدولة اللبناني " حيث إنّ المادة (٤٧) من قانون مجلس شوري الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي (١١٩) بتاريخ ١٢/٥/١٩٥٩ نقضي بوجوب استشارة مجلس الشوري في مشاريع النصوص التنظيمية التي تهدف الى تأمين تطبيق القوانين وحيث ان المرسوم المطعون فيه هو مرسوم تنظيمي وحيث إنّه لم يرد نص المرسوم ولا في جواب الدولة على مراجعة ما يفيد اجراء هذه المعاملة الجوهرية المسبقة فيكون قد صدر مخالفاً للمادة (٤٧) ويكون لذلك مستوجب الابطال " (٢) .

ونشير كذلك إلى أنّ طلب رأي المجلس يكون عن طريق وزير العدل الذي يحيل إلى مجلس الشوري بناءً على طلب الوزير المختص المسائل التشريعية والإدارية آنفة الذكر وتتذكر الهيئة بالاستناد الى تقرير أحد أعضائها ولوزير العدل أيضاً أن يطلب إلى رئيس المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد المشاريع المنصوص عليها في المادتين (٥٦ و٥٧) من نظام مجلس الشوري اللبناني (٣) .

وخلاصة ما تم إيضاحه فإنّ "مجلس شوري الدولة اللبناني" يتولى مهام استشارية إلى جانب المهام القضائية ، وتتضمن تلك المهام وظيفتي الإفتاء والتقنين ، إلا أنّ "مجلس شوري الدولة اللبناني" يتميز عن الدول المقارنة التي تأخذ بأنظمة مشابهة مثل فرنسا ومصر والعراق فيما

(١) - د. محيي الدين القيسي ، القانون الاداري العام ، مصدر سابق ، ص ٢٤٨ .

(٢) - قرار ٦٣٦ بتاريخ ٢٦/٥/١٩٦٤ ، المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ، ص ١٦٤ .

(٣) - ينظر المادة (٥٩) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

يتعلق بأدائه لوظيفة الإفتاء لكون الدولة العربية السبابة بإنشاء مجلس دولة على غرار الدولة المحيط بها مما يعطيها أكثر خبرة و تعاملًا بهذا المجال (١) .

إذ إن طلب الرأي الاستشاري لا تقدمه الإدارة بالضرورة إلى هيئة أو لجنة من هيئات المجلس ولجانته ، بل إن أعضاء المجلس أنفسهم ينتقلون إلى الإدارة والمؤسسات التي تتولى إدارتها من خلال نظام الانتداب مع احتفاظ العضو المنتدب باستقلال تام بإزاء الإدارة مما يضمن له أداء وظيفته من دون ان يتأثر بتوجيه الإدارة (٢) .

فقد حدّد المشرع المصري لمجلس الدولة المصري فيما يتعلق بالاختصاص الاستشاري بأن يمارس قسم الفتوى بمجلس الدولة وظيفه الإفتاء وإبداء الرأي غير الملزم قانوناً للإدارة في المسائل التي تعرض أمامه ، ويتكون قسم الفتوى من إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة مثل إدارة "رئاسة الجمهورية ورئاسة ٠٠٠" وهذا له الأثر الواضح في التصدي لمكافحة الفساد الإداري (٣) .

ولكن الإدارة الاستشارية قد تمتنع عن تقديم رأيها المطلوب منها، فيترتب على ذلك ألا تتمكن السلطة الإدارية من إصدار قرارها ، وقد يكون هذا التصرف من جانب الإدارة الاستشارية تعسفاً من جانبها ، بغية تعطيل إصدار قرار ما ، وقد يكون ذلك بسبب قوة قاهرة أو حالة ضرورة . ومن ذلك مثلاً ، ألا يتم استكمال نصاب الحضور الواجب تحققه ، سواء لامتناع بعض الأعضاء عن الحضور وإصرارهم على ذلك ، أم أن يحتدم الخلاف بين الأعضاء مما يستحيل معه الاتفاق على رأي ، وأنّ القضاء الإداري في مصر مستقر على أنّ القرار الإداري الذي تصدره السلطة الإدارية ، في مثل هذه الأحوال ، وعلى الرغم من عدم إتمام هذا الإجراء الاستشاري ، يبقى صحيحاً ، طالما أنّ هناك مبرراً قوياً لذلك (٤) . ولهذا فإنّ المشرع يعطي

(١)- ينظر المادة ١٦ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ ، عدلت هذه المادة بموجب قانون ١٤٤ لسنة ٢٠١٩ .

(٢) - مجيد مجهول درويش ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

(٣) - د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٧ .

(٤) - د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .

للموظف السلطة التقديرية بصدد عمل من أعمال وظيفته فيحرف بهذه السلطة عن توكي الصالح العام إلى أستهداف مصلحة شخصية له أو لغيره (١) .

وفي العراق سابقا كانت الاستشارة القانونية وإبداء الرأي تحت مظلة "قانون التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣" الملغى ، ومن ثم انتقل اختصاصها إلى التقنين وإبداء المشورة القانونية وكذلك الاختصاص المتعلق لقضايا الموظفين إلى "مجلس الدولة" والذي تم استحداثه بقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي شغل مكانة متميزة في إطار التنظيم الوظيفي العام في البلد حيث تحمل هذه الوظيفة أهمية قانونية بالغة في حياة الدولة حيث إنَّ الأعضاء وكما هو معروف يتولون مهمة رفد دوائر الدولة بالاستشارات القانونية التي تنير طريقها القانوني إضافة إلى الإعداد وصياغة مشاريع القوانين وذلك عن طريق هيئات المجلس والمتمثلة "بالهيئة العامة والهيئة الموسعة" و"الهيئة المتخصصة" وهيئة الرئاسة" (٢) .

وبعد ذلك انتقل الاختصاص الاستشاري والقضائي إلى "مجلس الدولة" الذي انشئ بالقانون لمجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ الذي فكَّ الارتباط بوزارة العدل ، ومما يمكن الإشارة إليه أنَّ الاختصاصات التي منحت للهيئات الاستشارية في مجلس الدولة سواء كانت بطلب الفتوى أم المشورة القانونية قد تحيط بجزء كبير من المهام القانونية التي توكل إلى الإدارات أو المؤسسات الأخرى من حيث انارة العمل وبيان ما غمض وحتى لا يكون إساءة لفهم القانون وتطبيقه بخلاف ذلك بمعنى أنَّ عدم فهم القانون يشكل أزمة إدارية ومالية ويتسبب بهدر للمال العام ، وأيضا رقابة المجلس على سبب القرار الإداري من ناحية الوقائع المادية التي يقوم عليها (٣) .

(١) - فوزية عبدالستار ، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، ط٢ ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ١٨٢ .

(٢) - ينظر المادة (٢/أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - د. عادل عامر ، مبادئ دعوى الإلغاء و سحب القرار الإداري ، حروف منشورة للنشر الإلكتروني ، ٢٠١٧ ، ص ٧٨ .

مع الإشارة إلى أمر مهم أنّ العدد القليل من المستشارين فإنّه لم يلبّ الاحتياجات و حجم المسؤولية الملقى على عاتق المجلس الذي مناط له مهام كبرى على خلاف باقي الدول الأخرى لكون عدد المستشارين الحالي (٥٠) مستشاراً و المستشارين المساعدين (٢٥) ^(١) .

فقد نصّ القانون على أن يتولى مجلس الدولة اختصاصه في إبداء الرأي والفتوى في المسائل التي تعرض عليه و يُعدّ الجهة المختصة قانوناً بهذا الشأن حيث أورد "يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام " ^(٢) .

وهناك حقوق للإدارة ومنها اللجوء الى مجلس الدولة لأجل طلب الرأي لغرض توضيح ما يحيطها من معوقات وصعوبات تتعلق بتطبيق القوانين و أنّ اختصاص المجلس بإبداء الرأي في هذا المجال اختصاص أصيل ، وهذا ما يظهر لنا جلياً في فتوى مجلس الدولة عندما طلبت الإدارة الاستيضاح فأنتت الفتوى لتتير الطريق للإدارة وتحسم القضية ، وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة العراقي بموجب القرار الذي تضمن ((أنّ الوزير لا يستحق مخصصات الخدمة الجامعية واللقب العلمي المقررة بموجب قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ ، لأنّ الوزير لا يعد موظفاً بل مكلفاً بخدمة عامة)) ^(٣) .

وباعتقادنا أن الأثر لمجلس الدولة العراقي بالمشورة القانونية أو الرأي يبرز من خلال هكذا آراء او مشورات قانونية التي تحافظ على المكتسبات سواء كانت مالية أو إدارية التي من خلالها يتم المحافظة على المال العام و المراكز الإدارية و الوظيفية و الحد من الفساد الإداري .

(١) - قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة العراقي ورد نص المادة (١ / اولاً) "

الذي لم يأت بجديد حول عدد المستشارين و المستشارين المساعدين "

(٢) - ينظر المادة (٤) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ بسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٥ / ٩٤ في ٢٠١٥ / ٩ / ٧ ، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لعام

بالإشارة الى أنَّ المشرع العراقي قد اتجه نحو تأكيد مبدأ ولاية القضاء العامة^(١) . ولأجل غايات تنظيمية قانونية قد أورد المشرع العراقي بعض القيود على ممارسة المجلس للمشورة القانونية^(٢) .

فعلى السلطة الإدارية ألا تدعي وجود قوة قاهرة أو حالة ضرورة تمنع الإدارة الاستشارية من إبداء رأيها ، سعياً من جانبها إلى إصدار قرارها دون انتظار هذا الرأي . ويخضع تقدير هذه الضرورة لرقابة القضاء الإداري ، ويلتزم القاضي الإداري في ممارسته بمراعاة حقوق الدفاع و ضمانات التقاضي من ناحية واستقلال الإدارة وعدم التدخل في شؤونها التقديرية أو الحلول محلها من ناحية أخرى^(٣) .

وتيسير سبل الوصول الى الحق دون إرهاب من خلال العمل على تحقيق التوازن العادل بين الإدارة و العاملين معها على سواء^(٤) .

وقد نصَّ في المادة (٦) من القانون على اختصاصات المجلس في مجال الرأي وأرودها على النحو الاتي :-

- أبدأ الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا حكما أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها

(١) - ينظر المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على نصِّ أنْ (يحضر النص في القوانين على تحصيل أي عمل او قرار اداري من الطعن) وأتُّه في عام ٢٠٠٥ اصدر المشرع العراقي قانون مهم (قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى) وقد تضمن هذا القانون عدد من المواد المهمة ومنها ما جاء في المادة (١) منه التي نصَّت على (الغاء النصوص القانونية أينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل ابتداء من ١٧/٧/١٩٦٨ ولغاية ٩/٤/٢٠٠٣ التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل) و نصَّت المادة (٣) من القانون نفسه على (استثناء قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة من أحكام هذا القانون) .

(٢) - ينظر المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل .

(٣) - به يمان طارق فارس ، كفاءة حق التقاضي امام هيئات مجلس شورى الدولة لإقليم كردستان - العراق - دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، كلية القانون ، ٢٠٢٢ ، ص ٧٢ .

(٤) - د. محمد شعبان أحمد رمضان ، دور المحكمة التأديبية في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١١٣ .

- توضيح الأحكام القانونية عند الإستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة (١) .

حيث نورد بعض القرارات فيما يخص بإبداء الرأي و الفتوى لمجلس الدولة ومدى المساهمة في الحد من الظواهر غير السليمة التي تتخذها الإدارة منها القرار ذو العدد ٢٤ / ٢٠١٢ بتاريخ ٥ / ٤ / ٢٠١٢ المتعلق تعيين وإعفاء أصحاب المناصب العليا في محافظة ميسان الذي خلاص إلى " أن قرار رد تعيين مدرء دوائر الدولة دون مستوى مدير عام أو رئيس جهاز أمني دون موافقة مجلس المحافظة أو مصادقته لا سند له من القانون " (٢) .

نرى أن مجلس الدولة أعطى الصلاحيات كلاً لاختصاصه مما حدد أصحاب اتخاذ القرارات من الاعتداء على صلاحياتهم من قبل السلطات الأخرى وبالتالي حقق استقراراً ادارياً يتبعه غلق أي باب من أبواب الاستغلال نحو الفساد و النفوذ لأجل غايات و مساومات يتبعها فساد مالي و ابتزاز مما يترتب عليها فساد إداري .

وفي رأي آخر لمجلس الدولة والذي كان فحواها حول الاستمرار بمنح المخصصات المالية الواردة في "قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، حيث خلاص المجلس برأي حيث يرى المجلس :

اولاً: "يستحق المستوضح عنهم الدارسين في المعهد القضائي مخصصات المنصب ومخصصات الخطورة المهنية لمدة شهر واحد فقط من تاريخ مباشرتهم في الدراسة في المعهد القضائي" .

ثانياً: "يستحق المستوضح عنهم مخصصات الموقع الجغرافي بمقدار (٢٠٠٠٠) عشرين ألف دينار لغير المشمولين بالنقل المجاني" (٣) .

(١) - ينظر المادة (٦) ، من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

(٢) - قرار مجلس شوري الدولة العراقي ذو الرقم ٢٤ / ٢٠١٢ المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة العدل <https://moj.gov.iq> تاريخ الزيارة ٨ / ٧ / ٢٠٢٢ .

(٣) - قرار مجلس شوري الدولة بالعدد (٢٠١٢/٣٨) بتاريخ ٤/٦/٢٠١٢ ، وزارة العدل مجلس شوري الدولة ، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢ ، ص ٧٠ .

وفي المقابل يمنع المجلس من أعطى الامتيازات المالية للموظفين في غير حكمها القانوني المقرر لها وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة بقراره الذي نصّ على المبدأ القانوني ((لا يجوز الجمع بين أكثر من نوع من المخصصات تحت مسمى واحد))^(١).

وتعليقاً على القرار أعلاه أنّ مجلس الدولة من خلال اصدار الفتوى و المشورة القانونية فإنّه يهدف إلى تحقيق عنصرين لهما أثر في غاية الأهمية الأول أعطى الحقوق لمستحقيها بنص القانون و الثاني حماية الشخص سواء كان فرداً عادياً أم موظفاً عانى من تعسف استعمال السلطة و أنحرفها واستخدمها في الاعتداء على حقوق الآخرين عبر التلاعب في الأمور الإدارية و محاولة استخدام بعض الحيل القانونية التي من شأنها تكون سرقة مقننة و فساداً مالياً أو إدارياً غير مباشر .

و يرى الباحث من خلال القرارات التي تصدر من مجلس بخصوص ابداء الراي و المشورة القانونية للجهات طالبة الراي نلاحظ هنالك تقويم مسار عمل الإدارات مما يعكس امرين غاية في الأهمية بالهيكل الإداري للمؤسسات الدولة وهما :-
الأول : شيوع ثقافة لدى الجهات و المؤسسات الحكومية بالرجوع الى مجلس الدولة عندما يكون هنال غموض او اكثر من تاويل حول تطبيق قانوناً ما لكونه يمثل المرجع الإداري الأعلى والمختص بذلك .

الثاني : المساهمة الفعالة و الأثر الكبير في إيضاح نصوص القانون أو التعليمات المراد تطبيقه او محل النزاع الإداري وهذا الايضاح يعكس بظلاله على تنظيم العمل الإداري وعدم استغلال الغموض في التدليس أو الغش أو الفساد الإداري أو المالي و بالمحافظة على المراكز الإدارية للأفراد و أيضاً المحافظة على المكتسبات المالية او العينية .

(١) - قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٢١/١٠ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ ، ، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠٢١

، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

المطلب الثاني

دور المجلس في مكافحة الفساد الإداري عن طريق التقنين

أدركت الجهات الحكومية في الدولة الأهمية الكبرى لموضوع التخطيط في أداء أعمالها الإدارية وتقديم الخدمة العامة للمجتمع لذلك لجأت الدولة إلى التشريع لإصدار قوانين و إبرام معاهدات دولية تحقق المصلحة العامة إلا أن تحقيق الدقة والاتقان في تشريع التشريعات قد يغفل في بعض الاحيان جوانب لا يمكن التكهن بها في وقتها وتظهر فيما بعد من خلال التطبيق العملي وتصطدم بالمصالح الخاصة للأفراد بما لا يتلاءم وتحقيق مقاصد التشريع^(١).

لذلك كان ولا يزال "مجلس الدولة" يؤدي دور المستشار القانوني للجهات الحكومية متمثلة بوزارات الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة لتلافي الخطأ في تطبيق القانون او في تفسيره واصدار فتاوى ، ولأجل بيان ذلك قسمنا المطلب الثاني على فرعين ففي الفرع الأول نتناول آلية مجلس الدولة في تدقيق وصياغة مشروعات القوانين وفي الفرع الثاني دور التقنين في مكافحة الفساد الإداري .

الفرع الأول

آلية مجلس الدولة في تدقيق وصياغة مشروعات القوانين

تعرف "الصياغة التشريعية بأنها علم وفن يتكون من مجموعة من المعايير العامة واللغوية التي تصوغ القاعدة القانونية بالشكل الذي ينسجم مع السياسة التشريعية التي تتبعها الدولة وسياستها في صياغة النصوص التشريعية"^(٢) ، أو مجموعة من المعايير التي تسعى إلى تنظيم أهداف السياسة التشريعية على شكل نصوص تشريعية قابلة للتطبيق العملي من قبل المخاطبين بحكمها ، فإن الصياغة القانونية لنصوص التشريع الأمر الذي يؤثر في مضمون النص التشريعي المصاغ وجوهره ، وذلك وفقا لكل نوع من الأنواع، وينبغي توفر شروط معينة،

(١) - د. علي أحمد عباس ، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد ٢١ ، السنة السادسة ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٧ .

(٢) - د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي و آمنة فارس حامد ، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، العدد ٤ ، السنة التاسعة ، ٢٠١٧ ، ص ٩٣ .

ومحددة في الصياغة القانونية - ليظهر النص التشريعي المصاغ إلى الوجود متكاملًا غير مشوب بعيب من عيوب الصياغة ، سواء أكان العيب عيبًا شكليًا، أم لغويًا، أم قانونيًا . وعليه فإنَّ هنالك أنواعاً للصياغة القانونية للنصوص التشريعية تنقسم الصياغة القانونية للنصوص التشريعية إلى نوعين هما : الصياغة القانونية الجامدة، و الصياغة المرنة (١)

فإنَّ المهمة الرئيسية التي تقع على كاتبى مسودة مشروعات القوانين ضرورة إمكانية صياغة تشريعية غير قابلة للتلاعب وأيضاً تحقق الغاية المرجوة منها (٢) .

ويمكن الإشارة إلى أنَّ المشرع عليه أنْ يكثر من حجم الصياغة المرنة في القوانين كلما وجد إليها سبيلاً ، ويبتعد من مخاوف سوء أو تعسف استعمال السلطة التقديرية سواء للقاضي أم الإدارة فإنَّ هنالك محاكم أعلى تراقبه من خلال الطعن بالأحكام وأيضاً الإدارة يمكن الطعن بقرارتها و الغاؤها فكلما الجانبين يمكن ان ترد إلى الحق و الصواب (٣) .

حيث تطرق المشرع اللبناني في "قانون مجلس الدولة اللبناني" من الباب الثالث منه "مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية" وحيث نصت المادة (٥٦) منه على أنْ "يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها" ، وله من أجل ذلك أنْ يقوم بالتحقيقات اللازمة وأنْ يستعين بأصحاب الرأي والخبرة(٤).

أمَّا المادة (٥٨) فقد منحت الوزير المختص إحالة المشاريع والمسائل القانونية الواردة في المادتين المذكورتين على المجلس وذلك بقولها "يحيل الوزير المختص على "مجلس شورى الدولة" ونلاحظ من النصوص المذكورة أنَّ طلب رأي المجلس يجب أنْ يكون عن طريق وزير العدل حصراً والذي يحيل على مجلس شورى الدولة المسائل التشريعية والإدارية ويكون ذلك بناءً على

(١) - أ. ثامر عبد الجبار عبدالعباس السعيدى ، الصياغة القانونية لنصوص التشريع ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص ٧٨ .

(٢) - مهند جاسم محمد ، الصياغة التشريعية بين لغة القانون و قانون اللغة ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، كلية الحقوق ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٢ .

(٣) - د. غازي فيصل مهدي ، دليل الصياغة التشريعية ، مجلس النواب العراقي ، ٢٠١٤ ، ص ٩ .

(٤) - نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ في ١٩٧٥ المعدل .

طلب مقدم من الوزير المختص ومن ثم تنظر الهيئة استناداً الى تقرير أحد أعضائها في المسألة أو القضية المعروضة (١) .

وفي مصر فإنّ قسم التشريع بمجلس الدولة يتولى مهمة صياغة "مشروعات القوانين والقرارات التي تحال إلى المجلس من دون البحث في موضوعها أو الحكم على ملاءمتها" (٢) .

وقد ميز القانون بين الصياغة والإعداد فجعل الأولى إلزامية والثاني اختياري وفي ذلك نصّت المادة (٦٣) من قانون "مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" .

وأناطت المادة (٦٤) من القانون مهمة الصياغة والإعداد في حالات الاستعجال إلى تشكيل يتكون من اللجنة يرأسها رئيس قسم التشريع أو من يخوله بمقامه و أحد المستشارين من القسم ينتدبه الرئيس و رئيس إدارة الفتوى المختصة ، بينما تختص جمعية العمومية لقسمين الفتوى و التشريع يترتب البطلان مع أنّ الإدارة لا تتقيد دائماً بالصيغة التي أعدها مجلس الدولة وتملك تعديلها إذا اقتنعت بعدم ملاءمتها(٣) .

وأورد المشرع المصري في الفصل الثاني " قسم التشريع" من "قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ وذلك في المادة (٦٣) منه حيث تضمنت أنّ أي قرار يحمل صفة تشريعية لا بدّ من المشروع لقسم التشريع لدى مجلس الدولة" (٤) .

ونلاحظ من هذا النص الزام عرض مشروعات التشريعات على قسم التشريع لغرض مراجعة وتدقيق صياغته وأنّ ذلك الإلزام يشمل أي قانون او قرار ذي صفة تشريعية ، بالإضافة يمكن أنّ تشكل لجنة على وجه الاستعجال لغرض مراجعة صياغة التشريعات (٥) .

(١) - د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام ، مرجع سابق ، ص ٢٤٨ .

(٢) - د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .

(٣) - د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٨ .

(٤) - ينظر المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي نصّت : (على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي فتوى أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أنّ تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أنّ تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات) .

(٥) - ينظر المادة (٦٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

وتُعَدُّ الهيئة التشريعية في مجلس الدولة المصري هو عقل الدولة الفني المتخصص في مراجعته و صياغته القوانين و القرارات و اللوائح المتمتعة بالصفة التشريعية ولا يظفي عند ذلك بل شمله مراقبه مدى اتفاق المعروض مع التشريعات الأعلى و مراجعة الدولة في العيوب الدستورية التي تعتري المشروع^(١).

وأورد الفصل الثالث "الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع" في المادة (٦٦) منه المسائل و الموضوعات التي تختص "الجمعية العمومية" لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي فيها ويكون رأيها مسبباً ، ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين . ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في الفقرة (أ) بالحضور نفسه لجلسات الجمعية عند نظر في تلك القضية ، و يجوز أن يندب من يراه من ذوي الكفاءة والخبرة مثلاً مستشاراً غير عادي ويكون له - وأن تعددوا- صوت واحد في المناقشات أو المداولات^(٢).

أمّا في العراق فإنّ مجلس الدولة العراقي يهتم بوظائف عديدة ومن تلك الوظائف صياغة التشريعات التي عبّر عنها بالتقنين والذي يكون عن طريق وضع التشريعات أو صياغتها أو عن

(١) - د. ياسر سيد حسين سيد، مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تُعرض على مجلس الدولة - قسم التشريع دراسة مقارنة ، بحث منشور في المجلة القانونية ، بلا سنة نشر ، ص ٢٠٧ . أيضا منشور على الموقع <https://jlaw.journals.ekb.eg> وتمت زيارته ٢٣ / ١٠ / ٢٠٢٢ .

(٢)- ينظر المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل حيث نصّت على أنه " تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً في المسائل والموضوعات الآتية :-

أ-المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ب- المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع .

ج-المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

د- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

طريق تدقيق التشريعات التي تصدر من تلك الوزارات أو المؤسسات الأخرى غير المرتبطة بوزارة ويكون ذلك بطلب يقدم من الوزير المعني أو رئيس المؤسسة غير المرتبطة بوزارة (١).

ويلاحظ أنّ مجلس الدولة العراقي لا دخل له بصياغة الدستور أو تفسيره (٢)، وإنّما يوكل أمر صياغته عادة إلى جمعية منتخبة أو معينة تكون مهمتها وضع مسودة أو مشروع الدستور و لا يصبح ملزماً إلا إذا وافق الشعب عليه عبر عرضه للاستفتاء (٣)، أمّا التشريع العادي فيشير إلى القواعد القانونية الموضوعية (المسنونة) من قبل السلطة التشريعية في الدولة ضمن حدود اختصاصاتها ويخضع مشروعيه الى تدقيق "مجلس الدولة" استناداً إلى حكم المادة (٥) التي نصّت على أن يمارس المجلس في مجال التقنين :-

أولاً / إعداد مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب من جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة .

ثانياً / تدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع ... (٤).

يستفاد من اختصاص مجلس الدولة بوظيفة الصياغة التشريعية وما يمثل هذا الاختصاص من صورة لتقسيم وظائف مؤسسات الدولة . إنّ هناك إلزاماً ولو غير مباشر في عرض مشروع القانون على المجلس لتدقيقه . إلى جانب عدم ورود نص في قانون المجلس يحمل معنى الاختصاص الجوازي في الصياغة ، إنّما هناك تعبير عن صورة الوجوب (٥) .

-
- (١)- ينظر المادة (٤) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٢)- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٢ / ٢٠١٨ في ١٦ / ٩ / ٢٠١٨ ، ينظر د. لفته هامل العجيلي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ .
(٣)- د. علي احمد حسن اللهيبي ، قواعد صياغة النص التشريعي ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد الأول ٢٠١٩ ، ص ٥٧ .
(٤)- ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٥)- د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شوري الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والانظمة الداخلية ، بحث منشور في مجلة القانون و القضاء ، بلا سنة نشر ، ص ١٣ .

وهناك جملة من شروط لابد من تحققها عند إرسال طلب المشروع وكما يأتي :

أولاً: - أن يكون طلب التدقيق منصباً على مشروع تشريع :

ويراد بهذا الشرط أن موضوع التدقيق يكون منصباً بالتحديد لمشروع التشريع وهذا ما أكدّه المشرع بالمادة (٥) آنفة الذكر التي ذكر فيها المشرع صراحة ، و يقصد معنى التشريع بأنه "كل قاعده عامة مجرد تضعها السلطه المختصه عند الدولة التي يتم اصدارها في صورة مكتوبه عن السلطه المحدده ومختصة في الدولة (١) .

كذلك وقد بين مجلس الدولة بأنه يتولى تدقيق مشاريع التعليمات قبل نشرها في الجريدة الرسمية (٢) .

وقد أكد أن "مجلس الدولة" يتولى أيضاً اعداد وصياغة التشريعات للأنظمة الداخلية وكذلك التعليمات حيث إن عبارة "التشريعات" تتسع الى القوانين والأنظمة والتعليمات وأن المشرع لو كان في نيته حصر اختصاص مجلس الدولة في "القوانين" لكان استعمل عبارة "مشروعات القوانين" بدلاً من "مشروعات التشريعات" (٣) .

بالإضافة الى التطبيقات العملية لمجلس الدولة من خلال ممارسة عمله الاستشاري ، وهذا ما ذهب اليه المجلس للمبدأ القانوني والذي نص على (يتولى مجلس الدولة تدقيق مشاريع التعليمات قبل نشرها في الجريدة الرسمية) (٤) ، ونحن من مؤيدي هذا الاتجاه .

وفي ذلك نورد قرار مجلس الدولة الذي كان فحواها (("يطلب السيد وزير العدل رأي مجلس شورى الدولة استناداً الى حكم المادة (٩) ٠٠٠ في شأن ما ورد في كتاب الدائرة القانونية المتضمن أن تعبير (التشريعات) الواردة في المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة قد ورد

(١) - عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٥ .

(٢) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٨١ / ٢٠٢١ في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتاواه لعام ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢٤١ .

(٣) - د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٣٥ .

(٤) - قرار مجلس الدولة رقم ٨٢ / ٢٠٢١ في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢٤٢ .

بمعناه العام ليشمل القوانين والاورام والأنظمة والتعليمات كافة بخلاف ما ورد بكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٣٠٤) في ٢٠٠٦/١/٤ من أن مصطلح (القانون) هو أعم وأشمل من مصطلح (التشريع) إذ يشتمل مصطلح (القانون) على التشريعات الأصلية الصادرة من السلطة التشريعية والتشريعات الفرعية الصادرة من السلطة التنفيذية أي (اللوائح والأنظمة والتعليمات) وأن مصطلح القانون يشمل مفاصل النظام القانوني بأكمله بدءاً من الدستور ونزولاً الى التشريعات ٠٠٠ وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس : أن تعبير التشريعات المنصوص عليها في قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ هو مرادف لتعبير القانون وينصرف الى القوانين والأنظمة والتعليمات التي يتولى المجلس إعدادها وصياغتها وتدقيقها وفقاً لما نصّت عليه المادة (٥) من قانون المجلس ((^(١)).

ثانياً :- الوقوف على رأي الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة ذات العلاقة بالتشريع :

حيث نصّت المادة (٥/ثانياً/ب) على إرسال مشروع التشريع لمجلس الدولة و يكون موقعاً من قبل الرئيس الأعلى للجهة طالبة الرأي مع ذكر الأسباب الواجبة من غرض طلب الرأي مع ربط جميع الأولويات المتعلقة بالمشروع و الأعمال التحضيرية ، علما لا يجوز إرساله الى ديوان الرئاسة إلا في حالات يقررها الديون (^(٢)).

ويتضح من النصّ المذكور أنّ مشروع التشريع إذا كان يحتوي على أمور متعلقة بالسياسة العامة للدولة فهنا ينبغي استحصال موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء أمّا إذا كان يحتوي على مسائل متعلقة بمجلس النواب فهنا يجب استحصال رأي وزارة الدولة المعنية و كذلك الحال بالنسبة لبقية الوزارات مثل الماء والكهرباء والبلديات (^(٣)).

(١) - قرار مجلس الدولة بالعدد ٢٠٠٦/١٠١ بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ ، مجموعة قرارات و فتاوه المجلس الدولة العراقي لعام ٢٠٠٧ ، ص ٢٠ .

(٢) - ينظر المادة (٥ / ثانياً / ب) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي نصّت على أن (يرسل مشروع التشريع الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع اسبابه الموجبة وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الاعمال التحضيرية) .

(٣) - كتاب مجلس شورى الدولة بالعدد ١٧٥٩ في ٢٠٠٧/١١/٤ ، إشارة اليه مجيد مجهول درويش ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

ويرجع سبب ذلك هو لضمان صحة التشريع ولإشراك أكثر من جهة في تنظيمه ، أمّا الواقع العملي فقد دلّ على خلاف ذلك "كون الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة" لا تلتزم بعرض مشروع التشريع على الجهات ذات العلاقة، وأنّ سبب ذلك يعزى لعدم المعرفة بالإجراءات القانونية المتعلقة بالصياغة القانونية للتشريعات أو خشية من الآراء السلبية من تلك الجهات^(١).

ثالثاً:- أن يرد طلب التدقيق من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة

من خلال بند المادة (٥/ثانياً/ب) من "قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل" والتي نصت على ((يرسل مشروع التشريع الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع اسبابه الموجبة وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الاعمال التحضيرية ولا يجوز رفعه الى ديوان الرئاسة مباشرة إلا في الأحوال التي ينسبها الديوان)) ، ولهذا يتضح بأنّ "مجلس الدولة" قد حدد للإدارات للجهات كافة الحق في مخاطبة المجلس والوزير المراد به في هذا النص هو الوزير الأصيل الذي يملك حقيبة وزارية ، والجدير بالإشارة ما يقصد به معنى الوزير بأن " الوزير الذي يشغل حقيبة وزارية في التشكيل الوزاري ويرأس إحدى الوزارات الحكومية ويتولى إدارتها والإشراف عليها وتطبيق السياسة العامة المرسومة من قبل مجلس الوزراء في حدود اختصاص وزارته^(٢) " .

أمّا فيما يتعلق بـ "الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة" فهو كل موظف يترأس جهة ليس لها ارتباط بوزارة ويكون بدرجة الوزير ، وقد عرفه "قانون رواتب و مخصصات مجلس الوزراء العراقي" رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١^(٣) .

ومثال على ذلك رئيس "المفوضية العليا لحقوق الانسان" حيث تضمن قانون المفوضية على أنه "يرأس المفوضية رئيس بدرجة وزير"^(١) .

(١)- د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية ، مصدر سابق ، ص ٦٥ .

(٢)- د. اسماعيل بدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٧٤ .

(٣) - ينظر المادة (٣/ثانياً) من قانون رواتب و مخصصات مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١١ ، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٤ في ٢٤ / ١٠ / ٢٠١١ ، والذي أوردت بأنّ (المكلف بدرجة وزير كل من يشغل وظيفة واردة في قانون نافذ بكونه بدرجة وزير وعين فيها على وفق أحكام القانون)

رابعاً: - إرسال مشروعات التشريعات مشفوعةً بالأعمال التحضيرية

سبق أن تناولت المادة (٥/ثانياً/ب) الآلية والكيفية لمراحل إنجاز مشروع القانون أو التشريع من خلال بنود هذه المادة أعلاه، حيث أوجب قانون "مجلس الدولة العراقي" عندما يمارس مهام وأعمال الصياغة للتشريعات فلايبد للجهات التي تطلب الصياغة أن ترسل أعمال التحضيرية المتعلقة بالمشروع (٢) .

ويراد هنا بالأعمال التحضيرية هي الوثائق التي واكبت التشريع أو كانت سابقة أو ممهدة له ومثالها المذكرات الإيضاحية والتفسيرية وكذلك محاضر الجلسات والمناقشات التي تمت بخصوص التشريع وكذلك ورش العمل ، وترجع أهمية ذلك إلى الدور الذي تلعبه في بيان نية المشرع من صياغة التشريع (٣) .

خامساً: - يجب أن تكون الجهة طالبة التشريع من دوائر الدولة والقطاع العام

يفهم من هذا الشرط أن منظمات المجتمع المدني على سبيل المثال لا تدخل ضمن "الجهات طالبة التشريع" اذ يتعين على تلك الجهات إذا أرادت تقديم مشروعات للقوانين أن تقوم بالتنسيق مع اللجان البرلمانية لاقتراح التشريع أو أن تفتح الوزارة التي تدخل بنود التشريع من ضمن مهامها واختصاصاتها لغرض عرضها على مجلس الدولة (٤) ، هذا ما يتعلق بضوابط تدقيق مشروعات التشريعات وفق قانون مجلس الدولة العراقي .

(١) - ينظر المادة (١٦/ أولاً) من "قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم(٥٣) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - د. طارق كاظم عجيل ، المدخل الى القانون، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ٩٦ .

(٤) - د. فتاح محمد حسين الجيلوي ، دور مجلس شورى الدولة في إعداد وصياغة مشاريع القوانين من الناحيتين الموضوعية والشكلية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الاول ، السنة التاسعة ، كانون الثاني ، ٢٠١٧ ، ص ١٠٤ .

وتوصلت الدراسة إلى أنّ عرض مشروعات "التشريعات على "مجلس الدولة" يُعدّ جزءاً من أجزاء الرقابة الوقائية السابقة على دستورية القوانين ، إذن المجلس عندما ينظر في مشروع التشريع المعروض ويتأكد بالدرجة الأساسية من أنّه لا يتعارض مع التشريعات الأعلى درجة وكذلك يتفحص مشروع القانون لأجل التدقيق و التمحيص و خلوه من أي مظهر من مظاهر الفساد العام أو هدر للمال العام أو الإضرار بالأشخاص أو المصلحة لذا نستطيع التعبير بأنّ "مجلس الدولة" يسهم بالدرجة الأساس في تحسين صياغة القوانين و توحيد العبارات و المصطلحات مع عدم تعارضها مع التشريعات الأخرى ، بالإضافة لذلك يُعدّ المحطة الأولى لتتقية القوانين من الشوائب المتعددة ومنها الثغرات التي تستغل للفساد المالي والإداري قبل المضي بالقانون و تصديقه ، وهذا ما ظهر لنا في تدقيقه و أعداده لاغلب القوانين التي قبل أن ترسل الى مجلس النواب لغرض التصويت عليه .

الفرع الثاني

دور التقنين في مكافحة الفساد الإداري

الصياغة القانونية والإعداد تُعدّ أحد مجالات الوظيفة الاستشارية ، و ركيزة أساسية لوظائف مجلس الدولة في أغلب دول العالم ذات النظام القضائي المزدوج، سواء في لبنان أم مصر أم في العراق إلى جانب الوظيفة القضائية، وبمقتضى هذه الوظيفة يظهر المجلس كمستشار قانوني للدولة، يتولى ردها بالأفكار القانونية التي تنير طريقها القانوني، في سبيل إعداد صياغة مشروعات القوانين ذات العلاقة أو تدقيق المشاريع القانونية المعدة من الحكومة إذ تقتض هذه الوظيفة وجود جهة تمتلك الخبرة العلمية والفنية الكافية (١) .

ففي لبنان إنّ المشرع من جانب تقنين و اعداد صياغة القانونية ففي عهداً سابق كانت هذه المهمة ضمن الدستور اللبناني بحيث كان يمنع المحاكم من مراقبة التشريعات العادية من الناحية الموضوعية بحيث يجب على القاضي اللبناني تطبيق تلك القوانين طالما توفرت فيها شروطها الشكلية بإقراره من مجلس النواب ثم تصديره من رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية ، وبعد ذلك فقد تدخل المشرع اللبناني عبر إنشاء " المجلس الدستوري لمراقبة دستورية القوانين" (٢) .

و لهذا نجد المشرع اللبناني لقانون مجلس شوري الدولة وأورد نصّ المادة (٦٠) من "نظام مجلس شوري الدولة" على أن المحاكم الادارية هي المحاكم العادية للقضايا الادارية وأن مجلس شوري الدولة يُعدّ الجهة العليا للاستئناف أو التمييز بالقضايا الادارية التي خصص لها ٠٠ (٣) .

(١) - د. زانا رؤوف حمه كريم ، مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة - دراسة تحليلية ، مجلة التنمية البشرية ، السليمانية ، المجلد ٨ ، العدد ١ ، ٢٠٢٠ ، ص ٤ .

(٢) - القانون الدستوري رقم (١٨) في ١٩٩٠/٩/٢١ و د. محمد حسين منصور ، المدخل الى القانون ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٦ .

(٣) - تجدر الاشارة الى نص المادة (١٢٢) من قانون مجلس شوري الدولة اللبناني والتي أوردت (يمكن لهيئة القضايا في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً وإذا قضى مجلس شوري الدولة بالإبطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين في شيء أو يسيء إليهم)

واستنادا إلى كل نوع منهما، يتخذ النص التشريعي المصاغ لأحدهما، مضمونا وجوهرا يختلف اختلافا جذريا عن النوع الآخر، وعلى الرغم من وجود هاذين النوعين من الصياغة القانونية، إلا أن المشرع لا يستطيع أن يستخدم أحد هذين النوعين من الصياغة، ويترك النوع الآخر، وإنما هنالك ضرورة عملية، وواقعية للإستعانة بكلا النوعين من الصياغة، عند صياغة النص التشريعي، فالأصل أن تكون القاعدة القانونية محددة وجامدة ولكن هنالك حالات كثيرة لابد أن تصاغ فيها النصوص القانونية بصورة مرنة ، لتكون متوافقة مع الظروف المتغيرة والوقائع المستجدة (١) .

ورد أيضا "بمجلس شورى الدولة اللبناني" فقد نصّت المادة (١٠٥) منه " لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر ، ولا يجوز في اي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية عدلية "والقانون هو "العمل الذي يقره مجلس النواب وينشر من قبل رئيس الجمهورية " ، فالدستور اللبناني يتبنى المعيار العضوي أو الشكلي في تعريفه للقانون ولا يعتمد المعيار المادي أو الموضوعي والعمل القانوني او التشريعي لا يخضع الى رقابة "مجلس شورى الدولة " عن طريق دعوى الابطال طالما أنه يصدر عن طريق السلطة التشريعية وأن المشرع اللبناني يمنع وبشكل صريح مراقبة دستورية القوانين سواء من القضاء الاداري أو القضاء العدلي (٢) .

و عند البحث في الخطوات الأولى لاجراء عملية الصياغة نجد ان المشرع اللبناني قد وزع هذه القضية بين نصوص قانونية مختلفة منها ما قد نصّ عليها قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه " لا يجوز للمحاكم النظر في صحة أعمال السلطة الاشرعية سواء أكان من جهة انطباق القوانين على الدستور أم من جهة انطباق المعاهدات السياسية على قواعد القانون الدولي " (٣) . وبناءً على ما ذكر آنفاً فإن "مجلس شورى الدولة" قد امتنع وفي عدة مناسبات و قضايا

(١) - أ. ثامر عبدالجبار عبدالعباس السعيد ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

(٢) - د. محيي الدين القيسي ، القانون الاداري العام ، مصدر سابق ، ص ٢٩١ .

(٣) - ينظر المادة (٢) من قانون اصول المحاكمات المدنية رقم (٩٠) لسنة (١٩٨٣) المعدل .

من إجراء رقابته على مشروعية القوانين ومطابقتها للدستور لأن في إجراء مثل هذا فإن الرقابة تعد خرقاً لمبدأ "الفصل بين السلطات" (١) .

تجدر الإشارة الى أن مجلس شورى الدولة اللبناني يتأكد من توفر الأسباب و الظروف الوقائع التي استند اليها المرجع المختص في تنظيم تشريعات القوانين (٢) ، وهذا ما ذهب إليه "مجلس شورى الدولة اللبناني" حتى في مراقبة الإدارة عند تمتعها بالسلطة التقديرية التي لا تعفيها من رقابة المجلس (٣) .

أما مصر فمن اللوازم الضرورية أن يُصاغ أسلوب التعبير القانوني بكل دقة وعناية وبلغة سليمة وتسلسل يفضي إلى الفهم وحسن التنفيذ واختيار الجمل البسيطة غير المعقدة والمتراطة موضوعاً لأن الصياغة تُعدّ عنصراً مهماً من العناصر التي تسهم بتكوين القاعدة القانونية وتكمن أهمية الصياغة التشريعية في أنها الأداة الرئيسة التي يستطيع الصانع من خلال إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح (٤) .

هذا ما أكّدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بشأن توفر الشروط القانونية لاصدار القرار الإداري ، أي بمعنى ان تكون الصياغة القانونية للقرار الإداري متوفر الشروط القانونية لكي يتم على أساسه ترتيب الأثر القانوني (٥) .

(١) - قرار رقم ٢٩ في ١٣/١/١٩٦٨ ، المجموعة الادارية ، ١٩٦٨ ، ص ٩٦ . نقلاً عن د. محيي الدين القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٤٥ .

(٢) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٤٨ تاريخ ٢٣ / ١٢ / ٢٠٠٢ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد ١٩ ، المجلد الأول ، ص ٣١٧ .

(٣) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٧ تاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٦ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد ٢٣ ، المجلد الأول ، ص ٨٨ .

(٤) - د. ليث كمال نصرأوين ، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة و اثرها على الإصلاح القانوني ، الجامعة الأردنية ، كلية الحقوق ، العدد ٢ ، ج ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٩١ .

(٥) - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ٣٢٥٣ لسنة ٣٢ ق . ع ، جلسة ١١/٤/١٩٨٧ المكتب الفني ٣٢ ، الجزء الثاني ، ص ١١٠٨ ، القاعدة رقم (١٦٨) ، أشار اليه د. يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٤٤٨ .

أمّا في العراق يضطلع "مجلس الدولة" ضمن الاختصاص الممنوح له بموجب نصوص القانون ومن تلك الاختصاصات ما ورد في المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي التي لها الأثر الكبير في صياغة التشريعات وعبر عنها المشرع بوظيفة التقنين^(١).

فقد أستعمل المشرع العراقي تعبير التقنين ، والتقنين يفيد معنيين فقد يقصد به الوثيقة الرسمية التي تصدرها السلطة التشريعية جامعة للقواعد القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون بعد تهيئها وتنسيقها . وقد يراد به عملية تجميع هذه القواعد جميعا علميا منطقيا وإصدارها من قبل السلطة التشريعية في وثيقة رسمية شاملة مبنية فيقال : أصدرت الدولة تقنينا ويقال : قامت الدولة بتقنين قوانينها ولمنع الخلط بين المعنيين يحسن اطلاق لفظ التقنين أو المدونة إذا اريد المعنى الأول وإطلاق لفظ عملية التقنين إذا أريد المعنى الثاني^(٢) .

فأن جميع التشريعات تخضع للتدقيق الشكلي وللتدقيق الموضوعي ومثال على صحة التشريع من ناحية الشكل هو التشريع الذي لا توافق عليه الأغلبية المطلوبة من أعضاء مجلس الشعب بحيث لا يكون له وجود قانوني ، والتشريع الذي لا يصدره "رئيس الجمهورية" وكذلك الذي لا ينشر في الجريدة الرسمية لا يكون واجب التطبيق ، ولكن القسم الغالب من القواعد القانونية غير مقنن يرجع سبب عدم التقنين لمعظم قواعد القانون الإداري الى مرونة العلاقات التي تنظم وتحكم تلك القواعد لكون العلاقات الإدارية تتسم بالتطور الدائم و السريع^(٣) .

وتجدر الإشارة في هذا جانب من بعض التعابير القانونية التي التي لا تستخدم في العراق الا لأغراض في الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية ومنها كلمة "الديباجة" وتدوّن في مقدمة الاتفاقيات^(٤) .

-
- (١) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٢) - د. عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، الطبعة الثالثة ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٣٣ .
- (٣) - عمار حسين علي المرسومي : دور القاضي الإداري في انشاء القاعدة القانونية في العراق - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ١٤١ .
- (٤) - مجلس النواب العراقي ، دليل الصياغة التشريعية ، منشورات مجلس النواب العراقي ، ٢٠١٤ ، ص ٣٨ .
ومنشور أيضا على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي <http://archive4.parliament.iq/wp-content> و تمت وزياته بتاريخ ٢٥ / ١٠ / ٢٠٢٢ .

الواضح أنّ هناك ثلاثة أنواع من التشريع يسمو بعضها على بعض في الدرجة ، أي بمعنى أنّ التشريعات تكون متدرجة في القوة فالدستور أو التشريع الاساسي يكون في قمة هرم التدرج يليه في المرتبة التشريع العادي ثم التشريع الفرعي (١) .

ويترتب على هذا التدرج نتيجة غاية في الأهمية وهي تقيد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى حيث أنّ يكون المشروع المعروض قانوناً لا يتعارض مع أحكام الدستور أمّا إذا كان المشروع يخص لائحة (نظام او تعليمات) فإنّه يجب أنّ لا يكون مخالفاً لنص القوانين الاخرى النافذة في الدولة سواء من حيث الشكل من الموضوع فينبغي أنّ يتأكد المجلس من أنّ المشروع سيصدر من الجهة المختصة بإصداره قانوناً (٢) .

والذي يهمنا في بحثنا هو التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات حيث إنّ التشريع يكون صحيحاً من الناحية الموضوعية إذا كانت أحكامه متسقة مع أحكام التشريع الأعلى ، والتدقيق هنا إمّا أنّ ينصب على تشريع فرعي أو أنّ ينصب على تشريع عادي ، وما يلاحظ مجلس الدولة العراقي يتولى تدقيق حتى الأنظمة الداخلية الخاصة بالشركات قبل نشرها في الجريدة الرسمية (٣) . ومثال على التشريع الفرعي هو أنّ تصدر الحكومة تشريعاً فرعياً تستولي به على أموال الناس دون أنّ تعويضهم تعويضاً عادلاً يتناسب مع الضرر الذي أصابهم من جراء انتزاع أموالهم منهم حيث هذا التشريع يخالف الدستور الذي يقضي بعدم نزع الملكية الخاصة إلاّ للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل (٤) .

(١) - د. فراس عبد الرزاق حمزة و د . شذى غائب عزالدين ، ماهية التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي ، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهدين ، المجلد ٢١ ، العدد ٣ ، ٢٠١٩ ، ص ٥ .

(٢) - د. علي أحمد عباس ، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد ٢١ ، بغداد ٢٠٠٧ ، ص ٧٠ .

(٣) - قرار مجلس الدولة رقم ٨١ / ٢٠٢١ في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتاواه لعام ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠ .

(٤) - ينظر المادة ٣٥ من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ .

المشاريع المحولة إلى "مجلس الدولة" وجوب أن تحمل فيها صفة قواعد القانونية العامة المجردة التي تطبق على كل المراكز القانونية و الأشخاص بصفتهم لا بذواتهم^(١) . أمّا فيما يتعلق بتدقيق التشريع العادي " الرقابة على دستورية القوانين" فقد رأينا بأنها تعني موافقة التشريع العادي للقانون الأسمى "الدستور"^(٢) . ويمكن إجمال ما ينضوي عليه موضوع التدقيق الموضوعي لمشروع التشريع بعدة نقاط وكما يأتي :-

١ -مراقبة الشرعية الدستورية :

أي أنّ مجلس الدولة يراقب وينظر فيما إذا كان مشروع التشريع يتعارض مع نصوص الدستور من عدمه ، ومن الأمثلة على ذلك ما أورده المادة (١١) من "مشروع قانون التعديل الأول قانون هيئة النزاهة الاتحادية المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١" حيث تناولت ما فحواها بإمكان رئيس الهيئة بأنشاء لجنة تحقيق إداري من موظفين عموميين مع اشتراك الوزارات المعنية لغرض التحقيق بالأخبار والمعلومات التي ترد بجريمة الفساد على الرؤساء أو الوزراء أو المحافظين "^(٣) .

وقد أوصى المجلس بأنّ هذا النص بالنتيجة سيؤدي الى نتيجة ليس فيها قبول من النواحي القانونية والتنظيمية حيث سمح بأنّ يحقق موظف في الوزارة مع الوزير ، إضافة إلى الفراغ التشريعي الذي يتركه فيما يتعلق بإجراءات الاحالة الى التحقيق والمصادقة على التوصيات ، وأنّ هذا النص يتعارض مع ما وضعه "الدستور" حيث يجب أن تكون سلطة

(١) - شوان محي الدين علي و هادي مسلم يونس و د . مازن ليلو راضي ، دليل الصياغة التشريعية في إقليم كردستان - العراق ، ط ١ ، أبريل ، ٢٠١٠ . ص ٣٥ .

(٢) - تجدر الإشارة إلى أنّ مشكلة دستورية القوانين لا تنحصر إلّا في البلاد ذات الدساتير الجامدة ومثالها الدساتير - المصري والليبناني والعراقي - أمّا الدساتير المرنة لافرق بينها وبين التشريع العادي في إمكانية تعديله

(٣) - ينظر المادة (١١) من مشروع قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل والتي نصّت على أنّ (لرئيس الهيئة تشكيل لجان تحقيق إداري من منتسبي الهيئة أو بالاشتراك مع الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بضمنها الجهات الرقابية للتحقيق في المعلومات و الإخبارات الواردة الى الهيئة التي تتعلق بجريمة الفساد بما فيها المعلومات والإخبارات ضد الوزراء أو رؤساء الهيئات والمحافظين أو رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية) .

احالة الوزير منوطة برئيس الوزراء في المسائل الإدارية أما فيما يتعلق بالمسائل الجزائية فأن الأمر منوط بالسلطة القضائية (١) .

مع الإشارة على سبيل المثال في بعض التشريعات الغربية يمكن إتخاذ إجراءات رقابة على الدستورية عن طريق الدفع الفرعي بحيث يمكن تقديم اثاره الدفع بعدم الدستورية أمام الجهات القضائية ، كما يجوز تقديمه أمام مجلس الدولة (٢) .

٢ -مراقبة الشرعية القانونية :-

في هذه الحالة فأن "مجلس الدولة" يراقب المشروعات المعروضة لأجل تدقيق و مراجعة نصوص القانون من خلال الجهة المختصة بإصداره والاجراءات أو السياقات القانونية المتبعة في إصدارها ، أي أنه يراقب السند القانوني ، وكذلك الأداة القانونية لإصدار التشريعات وكذلك الإجراءات التي يتوجب أن يمرّ بها إصداره و الأحكام الموضوعية التي ينطوي عليها (٣) .

ومن التطبيقات القانونية على ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة عند تدقيق مقترح قانون النظام الداخلي للتعديل الأول لنظام داخلي خاص "بدار الضيافة لوزارة النفط ببغداد رقم (١) لسنة ٢٠٠١" والذي يتضمن حذف عبارة "مدير الدار" وذلك لا يوجد لها سند قانوني لهكذا منصب في "النظام الداخلي لدار الضيافة لوزارة النفط في بغداد رقم (١) لسنة ٢٠٠١" (٤) .

(١) - كتاب مجلس الدولة بالعدد (٣٧٩٧) في ٢٠١٧/١١/١٢ . اشار اليه د. فراس عبدالرزاق حمزة ، د.شذى غائب عز الدين ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

(٢) - د. صلاح محمد يسن سليمان ، القواعد الدستورية بين مقتضيات الثبات و ضرورات التعديل - دراسة مقارنة ، دار مصر للنشر ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ١٠٧ ، ((الغاية من ذلك أن المشرع أعطى صلاحية للأفراد أثاره الدفع بعدم دستورية لبعض القوانين إذا كانت تلك القوانين تتعلق بمصالح و حقوق الفرد وكما بينها القانون أمام القضاء العادي و القضاء الإداري ، أنه بإمكان مجلس الدولة الفرنسي النظر في هكذا مسائل وهذا لم نجده في التشريعات العربية))

(٣) - عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن و صياغة و تفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، ج ١ ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٤٦ .

(٤) - قرار مجلس شوري الدولة الذي كان فحواها حول استيضاح عن عبارة (مدير الدار) فقد ذهب مجلس شوري الدولة الى حذف عبارة "مدير الدار" المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١) من المشروع والتي نصّت على "يدير الدار مجلس ادارة يتكون من (٥) اعضاء اصليين بضمنهم الرئيس ومدير الدار

هذا فيما يتعلق بالسند القانوني لإصدار مقترح المشروع التشريعي ، أمّا الأداة القانونية المقررة لذلك فأنها من المسائل المهمة التي يتناولها "مجلس الدولة" بالتمحيص والبحث عند تدقيق وإعداد مشروع التشريع ، ومن الأمثلة على ذلك للمشروعات منها "مشروع تعليمات لكشف الذمة المالية" والذي تناول المسائل الإدارية والانضباطية للممتنع من كشف ذمته و ثم تحرك ضده دعوى جزائية استنادا للمادة (١٢ /رابعاً) ، أذ أنّ مضمون النص السالف ذكره لا يمكن إيرادها في التعليمات كون حصول تضارب إذا لا يُعدّ جريمة يعاقب عليها القانون و لاسيما أنّ الدعوى الجزائية يجب أن يتم تحريكها استناداً إلى جريمة منصوص عليها في القانون وهذا ما ينطبق وقاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " (١) .

٣ - عدم تعارض التشريعات

الجوانب المهمة التي يمتد إليها التدقيق الذي يتبناه "مجلس الدولة" هو عدم حصول تعارض لمواد مشروعات التشريعات بين بعضها ، وكذلك منع تعارضها مع بقية التشريعات النافذة في الدولة ، لما يحتله ذلك من أهمية بالغة في التوفيق والتناغم قدر الإمكان بين تشريعات الدولة مما يضمن لها الاستقرار وحسن سير المؤسسات فيها و يعالج أيضا تعارض مشروع التشريع مع التشريعات الأخرى النافذة في الدولة "وأنّ هذه الحالة تشير الى أهمية الإلمام الواسع والشامل لمجلس الدولة ولمن تعهد إليه مهمة تدقيق أو صياغة مشاريع "التشريعات بالقوانين" النافذة الى الحد الذي يمكنه من الوقوف على التعارضات التي تشوب " مشاريع التشريعات" (٢) .

وعضوين احتياط و يتم تسميتهم بقرار من الوزير " وان سبب حذف عبارة "مدير الدار" هو لعدم وجود سند قانوني لهذا المنصب في "النظام الداخلي لدار الضيافة رقم (١) لسنة (٢٠٠١) ولا في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١) لسنة (٢٠٠١) ، أشاره اليه : د. فراس عبدالرزاق حمزة ، د. شذى غائب عزالدين ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

(١) - وعلى الرغم من ذلك فقد صدرت " تعليمات كشف الذمة المالية " في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية) بالعدد (٤٤٤٣) في ١٧/٤/٢٠١٧ وقد تم الطعن بعدم دستورتيتها امام "المحكمة الاتحادية العليا" وقد ايدت المحكمة قرار المجلس المذكور بقرارها المرقم ٥٥/اتحادية/، في ٢٠١٧ ، كتاب مجلس شوري الدولة بالعدد (١١٢١) في ١٧/٤/٢٠١٦ .

(٢) - شوان محي الدين و د . هادي مسلم يونس و د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ١٩٣ .

أمّا المشرع العراقي فقد حدد و رسم طريق الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الجهات التي تطلب الرأي من "مجلس الدولة" أو ذلك من خلال نصوص و بنود قانون "مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" (١) .

في المقابل أنّ المؤسسات الحكومية في المحافظات لم تستطع إرسال مقترحات مشاريع لقوانين الى مجلس الدولة لكون النظام الإداري لاغلب الدوائر تكون مخاطبة من قبل الوزارة المعنية لمجلس الدولة مما يحجم إمكانيات الإبداع في المقترحات لدى العاملين في الدوائر (٢) .

وبالأخير فلا بدّ من تضمين الأسباب الموجبة التي دعت لذلك أو مع إحضار جميع الأعمال والإجراءات التحضيرية ، مع سد جميع النواقص واستكمالها لأجل إحالتها للهيئة المختصة بذلك من قبل الرئيس و بموافقته وعند الضرورة أن يطلب حضور ممثل عن الجهة المعنية لأجل سد الثغرات أو استكمال النواقص وفي نهايته يحال مشروع القانون الى التصويت لغرض المصادقة عليه باتخاذ قرار الهيئة العامة بأغلبية لعدد الأعضاء فإذا تساوت الأصوات فبالتأكيد ترجح كفة الجهة التي صوت معها الرئيس (٣) .

وتجدر الإشارة إلى أنّ الصياغة التشريعية وجدت لتنظيم هذه الألفاظ وتنسيقها في نصوص تشريعية تتعامل مع الواقع المادي أو المعنوي والذي يراد به تجسيد الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، كما هو حال المادة الأولية التي يتعامل معها النحات إن صح التعبير فالنحات لديه تصور وخطة وأسلوب لما يجب صنعه من المادة الأولية (٤) .

(١) - ينظر المواد (٦) /سادساً، (١١)، (١٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تضمنت أن: (يرسل المشروع التشريع الى المجلس ولا يجوز رفعه الى ديوان الرئاسة مباشرة الا في الأحوال التي ينسبها الديوان مما يفيد لزوم تدقيق المجلس للتشريعات إلّا في الأحوال التي يراها الديوان)

(٢) - الأستاذ الحقوقي حسن فليحي البطاط ، مسؤول شعبة القانونية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، مكتب ميسان ، مقابلة أجريت معه بتاريخ ١٠ / ٤ / ٢٠٢٣ .

(٣) - ينظر المادة (١٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) - د. سلام عبدالزهرة الفتلاوي و آمنة فارس حامد ، مصدر سابق ، ص ٩٣ - ٩٤ .

وعليه يرى الباحث أنّ أهمية ما يمارسه مجلس الدولة العراقي الذي يهدف في النهاية إلى بلورة طائفة متكاملة و متسقة من التشريعات على مستوى الدولة تتبع من فكر واحد و روح تشريعية واحدة ، بالإضافة إلى أنّ كثيراً من مشروعات الأنظمة و التعليمات و الأنظمة الداخلية التي تعرض لمجلس الدولة لتدقيقها تفتقر إلى الأستناد القانوني لأجل تشريعها أو أحيانا تتعلق بمهام لتشكيلات غير واردة عليها أصلاً في قانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وأن الهدف والغاية من التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات هو الوصول إلى التطبيق لدولة القانون من خلال سن تشريع جيد و متطور في منتهى الوضوح و الدقة في الصياغة ، منسجم مع الدستور و غير متعارض مع القوانين الأخرى ، ولا يكون عرضة للفساد المالي و الإداري أو استخدام القانون بانحراف سوء استخدام السلطة .

الفصل الثاني

الأختصاص القضائي لمجلس الدولة
وأثره في مكافحة الفساد الإداري

الفصل الثاني

الاختصاص القضائي لمجلس الدولة وأثره في مكافحة الفساد الإداري

أنّ الفساد الإداري يعد من بين المشاكل التي تحاول اغلب مؤسسات الدولة التصدي له عن مختلف الوسائل ، ومنها وجود هيئات قضائية تعمل بالمساهمة على الحد من هذه الظاهرة ومن بين تلك الهيئات القضائية التي تمارس مهام و دور في التصدي للفساد هو مجلس الدولة بهيئاته القضائية المتمثلة بالمحاكم الإدارية على اختلاف أنواعها و تسمياتها في دول القضاء المزدوج كالعراق و مصر و لبنان . وبغية الوقوف على دور هذه الهيئات القضائية سنقسم هذا الفصل على مبحثين نتناول في المبحث الأول تشكيلات و اختصاصات الهيئات القضائية لمجلس الدولة وفي المبحث الثاني دور الهيئات القضائية لمكافحة الفساد الإداري .

المبحث الأول

تشكيلات واختصاصات الهيئات القضائية لمجلس الدولة

تحرص المحاكم على اختلاف أنواعها و درجاتها على توخي أقصى درجات الدقة في انتقاء عباراتها الدالة على طبيعية العمل والتصرف و الواقعة ، فتعطي الوصف القانوني بالركون إلى نصوص القانون الموضوعي^(١) . ولأجل بيان ذلك سنقسم المبحث على مطلبين ففي المطلب الأول نتناول التكوين القضائي لمجلس الدولة وفي المطلب الثاني نتناول اختصاص المحاكم القضائية لمجلس الدولة .

(١)- د. علاء إبراهيم محمود الحسيني ، أثير ناظم حسين ، سلطة المحكمة الإدارية العليا في إعادة التكييف

القانون للواقع - دراسة مقارنة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، العدد ٢ السنة ١٤ ،

المطلب الأول

التكوين القضائي لمجلس الدولة

إنَّ استقلال القضاء الإداري يستلزم الاهتمام والعناية الحصرية في اختيار الأعضاء وذلك بوضع الشروط والضوابط التي تتضمن اختيار الأنسب والأصلح لتسمن واجبات القضاء^(١) والبحث في نشأة تلك المحاكم وبيان دور الذي تمارسه من خلال اختصاصتها ، ولغرض بيان ذلك تم تقسيم المطلب على فرعين ففي الفرع الأول تشكيل تشكيل المحاكم الإدارية العليا في العراق والتشريعات المقارنة و في الفرع الثاني تشكيل محاكم القضاء الإداري في العراق والدول المقارنة .

الفرع الأول

تشكيل المحاكم الإدارية العليا في العراق والتشريعات المقارنة

وأنَّ وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال الإدارة يمثل ضماناً حقيقياً لحقوق و حريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة و يؤدي بالإدارة الى التآني و الحذر في تصرفاتها للتأكد من مطابقتها للقانون ، و قد حمل القانون الإداري على كاهله هذه الخدمة^(٢) .

ففي لبنان ، مجلس شورى الدولة يعد هو " المرجع الاستثنائي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الاستثنائي أو التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاص ومحكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا " ^(٣) . ويتألف مجلس شورى الدولة اللبناني من سبع وحدات (أولاً : مجلس القضايا ، ثانياً : خمس غرف قضائية و واحدة إدارية) ، حيث يتكون مجلس القضايا من "رئيس مجلس شورى الدولة" رئيساً ، وعند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الأعلى وإذا تساوت الفئة فللعضو الأعلى درجة وإذا تساوت الفئة

(١) - د . عبدالناصر علي عثمان ، استقلال القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٩ .

(٢) - د . مازن راضي ليلو ، الوجيز في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٩ .

(٣) - ينظر المادة (٦٠) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون رقم (٢٢٧) الصادر في

والدرجة فللعضو الأقدم في المجلس وعند تساوي العدد في المجلس فلأكبر سناً . وكذلك يتألف من رؤساء الغرف و ثلاثة مستشارين ، يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة في بداية كل سنة قضائية أعضاء (١) .

ولكن بصدور قانون التعديل رقم ٢٧٧ لسنة ٢٠٠٠ بموجب المادة الرابعة من مجلس الدولة ونظام أعضائه فإنه يتألف من رئيس و مفوض حكومة و من رؤساء غرف و مستشارين ومستشارين معاونين ، و تتألف المحاكم الإدارية من رؤساء و مستشارين وهي المحاكم من الدرجة الأولى تصدر أحكامها عن رئيس و عضوين لكل محكمة (٢) . حيث إن مجلس شورى الدولة هو المحكمة العليا التي تتولى القضاء الإداري حيث يتكون القسم من الغرف التي تنشأ على اقتراح رئيس المجلس و توزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناء على شورى و تنقسم الغرف القضائية على خمس غرف كما موضح الآتي .

١- الغرفة القضائية الأولى "قضايا الإبطال".

٢- الغرفة القضائية الثانية "المراجعات المتعلقة بال عقود".

٣- الغرفة القضائية الثالثة "مراجعات رخص البناء" .

٤- الغرفة القضائية الرابعة "قضايا موظفي الدولة" .

٥- الغرفة القضائية الخامسة "القضايا الانتخابية" (٣) .

ويمكن زيادة عدد تلك الغرف بالمرسوم يتخذ في جلسة لمجلس الوزراء بناء على اقتراح مقدم من وزير العدل (١) .

(١)- د. فاطمة السويسي ، المنازعات الإدارية نظام مجلس شورى الدولة تشريع - واجتهاد ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣ .

(٢) - قانون نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المرسوم رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ ، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٩ في ١٩ / ٦ / ١٩٧٥ .

(٣) - هيكلية القضاء الإداري اللبناني منشور على الموقع الإلكتروني : <https://elgherbal.org/ar/administrative-judiciary-guide> ، تمت زيارته في ٢٠ / ٦ /

أمّا في مصر فيؤلف القسم القضائي من "المحكمة الإدارية العليا"، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، وهيئة مفوضي الدولة، والمحاكم التأديبية^(٢).

وأيضاً هنالك ارتباط بمراحل مرت بها "المحكمة الإدارية العليا" في مصر، حيث كانت بصور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ الذي أنشأ المحاكم الإدارية بجوار محكمة القضاء الإداري، بعد أن كانت الأخيرة هي الدرجة الوحيدة، أي محكمة أول وآخر درجة في القسم القضائي منذ ١٩٤٦، إذ أعطيت في بادئ الأمر اختصاصات على سبيل الحصر بنص القانون تمثلت بالنظر في المنازعات الخاصة بالترقيات والمكافآت والمعاشات المستحقة للموظفين الداخلين في الهيئة وطوائف العمل والمستخدمين خارج الهيئة على أن تكون أحكامها نهائية^(٣).

يصدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ استكمل بناء القسم القضائي بإنشاء المحكمة الإدارية العليا على قمة محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة المصري، كذلك نصّ هذا القانون على إنشاء هيئة مفوضي الدولة، إذ أشار هذا القانون إلى أن الجانب القضائي في مجلس الدولة يتكون من "المحكمة الإدارية العليا" ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية

(١) - ينظر المادة (٤١) المعدلة بالقانون ١٩٩٣/٢٥٩ لنظام مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ في ١٩٧٥ المعدل.

(٢) - استحدثت قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، الصادر بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحكمات التأديبية، المحاكم التأديبية لكي تحل - كقاعدة عامة - محل مجالس التأديب التي نص عليها ونظمها القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة، وذلك تلافياً للعيوب التي اشتمل عليها نظام المحكمات التأديبية، وعلى الرغم من أن هذه المحاكم لا تعد جزءاً من هيئة من هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة المصري، لكنها ليست منقطعة الصلة به، فرئيس مجلس الدولة هو رئيس مجلس التأديب كما يراس أحد نوابه المحكمة التأديبية العليا، وتتشكل المحاكم التأديبية برئاسة مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة كما يتولى رئيس المجلس تعيين عدد المحاكم التأديبية ومقرها ودوائر اختصاصها وتشكيلها، كما تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون الموجهة ضد أحكام المحاكم التأديبية. وأخيراً أصبحت المحاكم التأديبية جزءاً من تشكيلات القسم القضائي لمجلس الدولة بمقتضى المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٣) - د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢.

وهيئة مفوضي الدولة كما نصّ هذا القانون على أن يرأس المحكمة الإدارية العليا رئيس المجلس وتصدر أحكامها من خمسة مستشارين^(١).

ويرجع إنشاء المحكمة الإدارية العليا الى أهم الأسباب أو مبررات استحداثها من قبل المشرع المصري هو تعدد دوائر محكمة القضاء الإداري، إذ إنّ محكمة القضاء الإداري كانت تتشكل من دائرتين خماسيتين وكان اختصاص الدائرة الأولى النظر في القضايا المقدمة من قبل الأفراد في حين ينحصر اختصاص الدائرة الثانية على نظر القضايا المقدمة من قبل الموظفين، وإنّ صدور قانون (٩) لسنة ١٩٤٩ الذي وسع من اختصاصات محكمة القضاء الإداري وأجاز لأية دائرة من دوائر هذه المحكمة من أنّ القضية المعروضة أمامها قد سبق وأن صدرت جملة أحكام تناقض بعضها بعضاً، أو كان من رأيها العدول فيها عن اتباع مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة أن تأمر بتحديد المرافعة في الدعوى وإحالتها إلى دوائر المحكمة مجتمعة^(٢).

أنّ إنشاء المحكمة الإدارية العليا جعل لها مهمة التعقيب على جميع الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية في الأحوال التي نصّ عليها، وهي مخالفة قانون ما أو الخطأ عن تطبيق أو تنفيذ أو تأويل أو وقع بطلان بالحكم أو بالإجراءات مما أثر في الحكم أو صدور حكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المقضى به ، فاستحدثت طريقاً جديداً للطعن في الأحكام لم يكن مقرراً من قبل أمام هيئة جديدة أعلى ألا وهي "المحكمة الإدارية العليا"^(٣).

وبإصدار "قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة" على أساس النصوص لدستور "جمهورية مصر" الصادر سنة ١٩٧١ "والذي نصّ على أنّ "مجلس الدولة" هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"^(٤).

(١) - د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠، ص ٣٤٣.

(٢) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص ٨٥.

(٣) - حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٦٣٦.

(٤) - ينظر المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.

وقد نصَّ قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن يتكون القسم القضائي من "المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بالإضافة إلى هيئة مفوضي الدولة"^(١). ويكون مقر القضاء الإداري المتمثل بتلك الهيئات القضائية في القاهرة^(٢).

وتُعَدُّ هذه المحكمة أعلى درجات التقاضي في المنازعات الادارية وهي أعلى المحاكم لدى "مجلس الدولة" وتختص هذه المحكمة بنظر الطعون الصادرة من محكمة القضاء الإداري و المحاكم التأديبية في الأحوال التي نصَّت عليها المادة (٢٣) من قانون "مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل ، ويجوز الطعن أمام "المحكمة الإدارية العليا" في الأحوال التي بينها القانون ، وفي حال كان الحكم المطعون فيه أسس على مخالفة القانون أو الخطأ في تنفيذه أو تفسيره اذا حدث بطلان في الحكم الصادر أو بطلان في إتخاذ الإجراءات له الاثر في الحكم وإذا صدر حكم على خلاف حكم سابق قد حاز قوة الشيء محكوم به فيه سواء دفع بهذا المجال من الدفع او في حال لم يدفع^(٣) . لكن تختلف "المحكمة الإدارية العليا" عن محكمة النقض من حيث ميعاد الطعن وشكل الطعن وإجراءاته وكيفية الحكم فيه^(٤) .

أمَّا في العراق فأنَّ تشكيل المحكمة الإدارية العليا جاء بموجب "قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣)" وجعل مقرها في بغداد مع توضيح آلية الانعقاد الذي يكون برئاسة رئيس "مجلس الدولة أو من ينوب عنه قانوناً مع تحديد عدد من المستشارين كما إشير إليها بنصوص قانون مجلس الدولة والتي تضمنت (وتنعقد برئاسة رئيس المجلس أو من يخوله من المستشارين

(١) - ينظر المادة (٣) الثالثة من الفصل الأول من الباب الأول من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) - ينظر المادة (٤) من الفصل الأول من الباب الأول من القسم القضائي من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل التي نصَّت على : يكون مقر المحكمة الادارية العليا في القاهرة ويرأسها رئيس المجلس، وتصدر أحكام من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين ويرأسها رئيس المجلس، وتصدر أحكام من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين .

(٣) - د. عاصف عبد الله المكاوي ، القرار الاداري ، ط ١ ، مؤسسة طيبة للنشر ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٩٠ .

(٤) - د. عاصف عبد الله المكاوي ، مصدر نفسه ، ص ٩١ .

وعضوية (٦) ستة مستشارين و(٤) وأربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس وتمارس هذه المحكمة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين) ، ومنح المشرع للمحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها "محكمة التمييز الاتحادية" (١).

وبالإشارة أن القضاء الإداري العراقي بدءاً بصدور "قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ "قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩" المعدل" الذي يمكن عدّه الميلاد الرئيسي والأول لقضاء اداري متخصص في العراقي و يُعدّ العراق متخلفاً في هذا الجانب إذا ما قورن بدول عربية قد أخذ قضاؤها الإداري مديات بعيدة كما هو الحال في لبنان و مصر او في دول أخرى (٢) .

حيث كانت سابقاً "الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة" تمثل هيئة تمييزية و تتألف من " رئيس ومستشارين" حيث تتعقد برئاسة "رئيس المجلس" أو برئاسة أحد نائبيه في حال غيابه ، وتتعقد أينما كانت وبحضور بعض المستشارين المساعدين دون أن يكون لهم حق التصويت ، حيث كانت تعد قبل "قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" على هيئة في مجلس حيث تباشر جملة من الاختصاصات في مجالي "التقنين وإبداء الرأي والمشورة" وأيضاً في مجال "القضاء الإداري بصفتها التمييزية" أي أن الطعن بالقرارات الصادرة من " محكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام " خلال مدة حدد فيها القانون ويكون باتا وملزماً (٣) .

(١) - ينظر المادة (٢ / رابعاً/ ب) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) لمجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - توانا جمال عبدالواحد ، تشكيل المحكمة الإدارية العليا في القانونين المصري و العراقي ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة ١ ، مجلد ١ ، العدد ٣ ، الجزء ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٤٣٦ .

(٣) - د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، دار العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٤ .

مع شتراط صحة انعقاد جلسات الهيئة هو حضور أكثرية من الأعضاء ، والتي هي الاكثرية المطلوبة لغرض إصدار قراراتها ، وفي حال تساوت عدد الأصوات فيكون الترجيح للجانب المصوت عليه "رئيس المجلس" (١) .

وعند صدور "التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣" تم استحداث "المحكمة الادارية العليا" التي تُعدّ الهيئة القضائية الأعلى حيث جعلها المشرع في قمة هرم محاكم "مجلس الدولة" حيث تمارس في وظيفتها وظيفتها المحكمة الاتحادية في القضاء العادي ومن جانب آخر فقد أصبح التقاضي في المنازعات الإدارية على درجتين وتختص كل محكمة بدرجة وهذا يدل على أهمية الدعاوى الإدارية في العراق واستكمال القضاء الإداري فيه (٢) .

لكننا نعتقد أنّ المشرع العراقي لم يمنح هذا التشكيل الجديد المقومات التي تؤهله للتصدي للمهمة الكبيرة التي القيت على عاتقه واسباب ذلك عدة ، أهمها :-

١- إنّ "المحكمة الإدارية العليا" بأعضائها البالغ عددهم (١١) سوف يتحملون عبئاً كبيراً ناشئاً عن تراكم الطعون التمييزية لديها وتأخر حسم القضايا ، ففي الوقت الذي كانت "الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة" هي المختصة بالطعون التمييزية كانت تتكون مما لا يقل عن (١٥) عضواً (٣) .

في السابق كان أستلام الطعون القضائية من محكمة قضاء إداري واحدة ومجلس انضباط عام واحد وكان كلاهما في بغداد، أمّا بالوقت الحالي فإنّ "المحكمة الإدارية العليا" سوف تستلم الطعون وفقاً للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ من أربع جهات هي كما مبينة في نصّ المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس الدولة ، وكل منطقة من هذه المناطق تتألف من "محكمة القضاء

(١) - د. محمد طه حسين الحسيني . مبادئ وأحكام القضاء الإداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، ٢٠١٨ ، ص ١٥٩ .

(٢) - د. عدنان عاجل عبيد و غازي فيصل مهدي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٧٤ .

(٣) - ينظر المادة (٢ / ثانياً / أ) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الإداري" و "محكمة قضاء الموظفين" ، لكن بالواقع العملي لا توجد هذه المحاكم إلا في النصوص المكتوبة (١) .

٢ - عدم تفرغ القضاة لعمل المحكمة إذ إنَّ هناك تداخلاً كبيراً بين عمل أعضاء مجلس الدولة بوصفهم أعضاء لدى "المحكمة الإدارية العليا" من جهة وبين عملهم كأعضاء في الهيئة العامة لمجلس الدولة التي انحصرت مهامها بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ بالجانب الاستشاري وعضويتهم في هيئة الرئاسة والهيئات المتخصصة والهيئة الموسعة من جهة أخرى . الأمر الذي يعني أنَّ أعضاء "المحكمة الإدارية" سوف لا تنحصر مهامهم داخل "المحكمة الإدارية" فحسب بل قد يكونون مكلفين بمهام استشارية أو العضوية في هيئات أخرى إنَّ لم يكن أكثر من هيئة (٢) .

لذلك توصلت الدراسة إلى أنَّ عدد أعضاء "المحكمة الإدارية العليا" لا يتناسب مع حجم القضايا التي سوف تعرض أمامهم . إذا تم فعلاً مباشرة تلك الجهات القضائية لعملها كما هو المؤمل . فضلاً عما تقدم فإنَّ المشرع لم يوزع العمل على أعضاء المحكمة من خلال تقسيمهم إلى لجان أو دوائر أو غرف أو أية تسمية أخرى . بحيث تختص كل دائرة أو غرفة بالنظر تمييزاً بأنواع معينة من القضايا على غرار ما هو معمول به لدى محكمة التمييز في العراق (٣) .

ومن الجدير بالذكر أنَّ آلية التعيين في مجلس الدولة العراقي اختلفت باختلاف التعديلات التي طرأت عليه ، بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فأَنَّ أصحاب ذوي الدرجات

(١) - استحدث قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ في المادة (٧/أولاً) محاكم للقضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين في اربع مناطق جديدة هي المنطقة الشمالية وتضم محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل ومنطقة الفرات الاوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها مدينة الحلة والمنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في البصرة إضافة الى منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد و الانبار وديالى وواسط ويكون مركزها بغداد .

(٢) - د. عامر زغير محيسن ، اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في احكام القضاء الإداري في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٤ ، العدد ١٥ ، ٢٠١٥ ، ص ١٠٣ .

(٣) - ينظر المادة (١٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل حيث قسم المشرع العراقي محكمة التمييز على عدة هيئات هي الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة والهيئة المدنية وهيئة الأحوال الشخصية والهيئة الجزائية.

الخاصة يعينون باقتراح مقدم من قبل رئاسة مجلس الوزراء مع موافقة السلطة التشريعية أي مجلس النواب (١) .

ومن النص الدستوري أعلاه أنّ إجراءات التعيين لأصحاب الدرجات الخاصة جاء عموماً و بالإطلاق من دون استثناء أعضاء مجلس الدولة العراقي على اعتبار أنّ كلاً من رئيس المجلس و نائبه و المستشار هم موظفون بدرجة خاصة ، وبذلك فإنّ التعيين في "مجلس الدولة" يمر بهذه السلسلة من الإجراءات ثم يتطلب بعد ذلك موافقة مصادقة "رئيس الجمهورية" لغرض إصدار أمر تعيين بمرسوم جمهوري (٢) .

من المفترض أنّ يخطو المشرع العراقي على تنظيم و جمع شتات أحكام شاغلي المناصب الإدارية العليا التي تناثرت و تفرقت بين الدستور و القوانين و التعليمات و القرارات المختلفة وذلك من خلال إصدار تشريع على غرار ما فعله المشرع المصري في قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بشاغلي الدرجات القيادية (٣) .

يرى الباحث أنّ طريقة تعيين هذه الفئة تحدث اشكالاً قانونياً ، وذلك بفتح باب التدخل من قبل السلطة التنفيذية بوجوب الاقتراح لتعيين هذه الفئة من قبل "مجلس الوزراء ، فضلاً عن تدخل السلطة التشريعية أيضاً وذلك بوجوب حصول الموافقة عدد من النواب المجلس على هذا الاقتراح ، مما يؤكد بأنّ طريقة التعيين في العراق لرئيس مجلس الدولة و نائبه التي من شأنها أنّ يفتح الباب الأوسع للمزايدات و المساومات مما يمتد أثرها الى فرصة مواتية للفساد الإداري و المالي ، بالمقابل لم نجد لهذه الطريقة في التعيين نظيراً في النظم القانونية المقارنة .

(١) - ينظر المادة (٦١) البند (خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) - د. سامي حسن نجم الحمداني ، أسامة نجاه رشيد ، التنظيم القانوني لأعضاء مجلس الدولة العراقي دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٩ ، العدد ٣٣ ، ٢٠٢٢ ، ص ٣٥٤ - ٣٥٥ .

(٣) - د. علاء نافع كطافة ، القواعد التي تحكم اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق - دراسة مقارنة ، مجلة دراسات البصرة ، المجلد ٣٦ ، العدد ٢١ ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٧٦ .

الفرع الثاني

تشكيل محاكم القضاء الإداري في العراق والدول المقارنة

أن المحاكم الإدارية هي المختصة بالرقابة على مشروعية القرارات الإدارية ولهذا يكون مدار الدراسة في أثر الأحكام الصادرة من هيئات قضائية في "مجلس الدولة" في حماية الحقوق و الناشئة عن تطبيق التشريعات والقوانين المتعلقة بالإدارة و أيضا حماية الحريات^(١) .

بالإضافة الى أن هنالك ضمانات التي منحت للموظف هو الحق في التقاضي المعروف بالرقابة القضائية التي تُعدّ نوعاً من أنواع الرقابة على أعمال الإدارة لاسيما ضد القرارات التأديبية لأنها تحمي الموظف من تعسف الإدارة من خلال إخضاع الإدارة للقانون فيما يصدره من قرارات أو ما تتخذه من إجراءات^(٢) .

فإنّ مبدأ المشروعية يقضي خضوع و نزول الدولة و هيئاتها و أفرادها جميعها لأحكام القانون وان لا تخرج عن حدودها ، فهذا المبدأ يوجب على الإدارة أن تحترم أحكام القانون فيما تصدره من قرارات و أعمالاً و إلاّ فإن تلك الأعمال و القرارات سوف تكون معرضة للبطلان من قبل القضاء الذي يفرض رقابته على تلك القرارات و الأعمال^(٣) .

(١) - جهاد علي جمعة، الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة و دوره في حماية الحقوق و الحريات العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون، جامعة بغداد ، العدد الخاص الخامس، ٢٠١٩ ص ١٤١ .

(٢) - سهى زكي نوري عياش ، إجراءات الطعن بأحكام محكمة قضاء الموظفين - دراسة مقارنة ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ١ ، العدد ٤١ ، ٢٠١٩ ، ص ٤١ .

(٣) - د. سامي حسن نجم الحمداني ، حسين طلال مال الله ، تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، كجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ٤ ، العدد ١٥ ، ٢٠١٥ ، ص ٦٢٢ .

بما له من ولاية على الأشخاص العامة و الخاصة ، فمبدأ المشروعية أو سيادة القانون هو أساس الرقابة القضائية (١) .

فبتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ صدر القانون رقم (٢٠١) في لبنان الذي تضمن تعديل تسمية " المجلس التأديبي العام " بحيث أصبحت " الهيئة العليا للتأديب " وقد نصت المادة الأولى منه على أنه " ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء هيئة عليا للتأديب تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي عليها بسببها الموظف بالمفهوم المحدد . و تشمل سلطات هذه الهيئة جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات ، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين ، ويحق للهيئة ان تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم ... " (٢) .

و نصّ أيضاً فيما يتعلق بتشكيل الهيئة على " ثانياً : تتألف الهيئة العليا للتأديب من بين القضاة العدول من الدرجة السابعة على الأقل او القضاة الإداريين من الدرجة التي توازيها بناء على اقتراح وزير العدل ، أو من بين موظفي الفئة الأولى ، ويبقى القاضي محتفظاً بانتمائه الى السلك القضائي ، أما الأعضاء فيعينون من بين موظفي الفئة الأولى " (٣) . و أورد أيضاً "

- يقوم بوظيفة مفوض حكومة لدى المجلس التأديبي العام مفتش عام من ملاك النقش المركزي .

- بتاريخ احالة الموظف او المستخدم على المجلس التأديبي العام ينقطع نصف راتبه ولا يعاد إليه إلا في حال إعلان براءته أو الحكم عليه بعقوبة من عقوبات الدرجة الأولى على الأكثر .

(١) - د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة ، دون سنة نشر ، ص ١٠ ، أيضاً د. فاروق أحمد خماس ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ ، ص ١٣ - ١٤ .

(٢) - ينظر المادة (١) من قانون الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٠ اللبناني

(٣) - ينظر المادة (٢) من قانون الهيئة العليا لتأديب رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٠ اللبناني

- لا يجوز العفو عن قرارات المجلس التأديبي العام ، ولا تقبل قراراته أيّ طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل .

ثالثاً: بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء على حكومة أن تحدد المهل التي يقضي على المجلس التأديبي العام إصدار قراراته في خلالها وكيفية انتقال صلاحيات المجلس التأديبية الحالية الى المجلس التأديبي العام وأن تحدد سلسلة رتب ورواتب رئيس وعضوي المجلس وتعويضاتهم^(١) .

وفيما يتعلق بأصول المحاكمة في "المجلس التأديبي " فقد أورد الآتي ":

- ١ - اجتماعات المجلس سرية ولا يُعدّ صحيحة إلا إذا حضرها جميع الأعضاء .
- ٢ - يحق للموظف أن يطلع على كل الأوراق المتعلقة به وأن يستعين بمحامٍ أو موظف واحد من رتبته في أثناء مثوله أمام المجلس .
- ٣ - على الموظف أن يحضر الجلسات بالذات ، وإذا تغيب يبلغ ثانية فاذا لم يحضر ينظر المجلس في القضية بالاستناد الى التحقيق وعُدّ قراره وجاهياً وليس غيابياً .
- ٤ - لا يمكن الرجوع عن قرار الأحالة على مجلس التأديب بعد ان يكون المحقق أو مفوض الحكومة قد قام بتحقيقاته وأحال ملف القضية إلى رئيس مجلس التأديب .
- ٥ - يتخذ المجلس قرارات معللة " مسببة" بأكثرية الأصوات .
- ٦ - تنفذ العقوبة التي تفرضها مجالس التأديب فوراً بدون قرار إداري لاحق .
- ٧ - لا يجوز العفو عن العقوبات التي تفرضها مجالس التأديب ولا يجوز أن يعاد الى الخدمة الموظف المحكوم عليه بالصرف من الخدمة أو العزل .
- ٨ - إن دعوى الحق العام الجزائية مُستقلة عن الدعوى التأديبية ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون اقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها .^(٢) .

(١)- ينظر المادة (٢ و ٣) من قانون الهيئة العليا لتأديب رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٠ اللبناني .

(٢) - د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، مصدر سابق ، ص ٣٥٤ و ٣٥٥ . وأيضاً ينظر المواد (١٤-٣٩) من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين ، المرسوم رقم (٧٢٣٦) في ١٩٦٧/٥/٨ اللبناني .

وفيما يتعلق بالقضاء الإداري اللبناني ، فإنّ "المحكمة الادارية" هي احدى غرف "مجلس شورى الدولة اللبناني" حيث تتألف المحاكم الإدارية " من القضاة المتخرجين من المعهد القضائي - قسم القانون العام - ومن بين القضاة المعيّنين وفق أحكام المادة الثامنة من نظام مجلس شورى الدولة ويمكن تعيين قضاة في "مجلس شورى الدولة اللبناني" في هذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس ، وإذا تعذر على أحد من القضاة التابعين للمحكمة الإدارية القيام بعمله لأي سبب كان فلرئيس الدائرة القضائية أن يكلف قاضياً آخر من القضاة التابعين له تأمين أعمال القاضي السابق" (١) .

وفيما يتعلق بتشكيل الغرفة الإدارية في "مجلس شورى الدولة" فقد بيّنها "نظام مجلس شورى الدولة اللبناني" حيث نصّ على أن "يرأس الغرفة الادارية رئيس مجلس شورى الدولة ويمكن أن ينيب عنه أحد رؤساء الغرف وللرئيس أن يكلف واحداً أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين معاونين بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل" (٢) .

"وتتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين اثنين على الأقل ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها ، ويجوز لرئيس الغرفة أن يعين مقررًا يكمل الهيئة عند الاقتضاء ، ولرئيس المجلس أن يرأس علاوة على الغرفة القضائية التي يرأسها أية غرفة من الغرف القضائية و في حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة" (٣) .

وفيما يتعلق بتوزيع الأعمال فقد نصّ على أن "تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مكتب مجلس شورى الدولة ... " (٤) .

و يتألف قلم "مجلس شورى الدولة اللبناني وأقسام المحاكم الإدارية" من مساعدين قضائيين وحجاب مباشرين ويحدد عددهم وفتاتهم ودرجاتهم ورواتبهم في الجدولين رقم (٣) ورقم (٤)

-
- (١) - ينظر المادة (٣٤/ثانياً/٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .
(٢) - ينظر المادة (٣٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون (٢٥٩) في ١٠/٦/١٩٩٣ .
(٣) - ينظر المادة (٣٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون رقم (٢٥٩) في ١٠/٦/١٩٩٣ والقانون (٣٧٥) في ٤/١١/١٩٩٤ .
(٤) - ينظر المادة (٤١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون رقم (٢٥٩) في ١٠/٦/١٩٩٣ .

الملحقين بهذا القانون ، والمساعدون القضائيون هم رؤساء الأقسام ورؤساء الكتبية والمباشرون والمستكتبون في أقلام مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية ويحدد عددهم وفنتهم بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل ، ويتولى المساعدون القضائيون الأعمال القلمية المنصوص عليها في القانون وسائر الأعمال التي يتطلبها سير العمل في الدوائر القضائية^(١) .

أمّا في مصر فقد بيّن "قانون مجلس الدولة" تشكيل "محاكم القضاء الإداري" وبيان موقعها في مصر وكذلك ذكر القانون و حدد الرئيس و النواب له و عدد الذين يعملون في "المحاكم القضائية" لمجلس الدولة المصري" بما في ذلك اختصاصات الدوائر التابعة للمحاكم الإدارية مع جواز إنشاء هذه المحاكم عند اقتضاء الحاجة إليها بموافقة و قرار من "رئيس مجلس الدولة"^(٢) .

و نصّ "قانون مجلس الدولة المصري المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" بأن تكون مقار القضاء الإداري في العاصمة المصرية القاهرة و مدينة الاسكندرية ، مع إيضاح الارتباطات لدوائر القضاء الإداري بالرئيس^(٣) .

أمّا فيما يتعلق "بالمحاكم التأديبية" فهي إحدى محاكم مجلس الدولة التي نصّت عليها المادة الثالثة من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل بشأن "مجلس الدولة" و يتضح من مسمى هذه المحكمة فأنّها تختص بنظر الدعاوى الخاصة بتأديب "الموظفين العموميين العاملين بالجهات الادارية للدولة ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة و أعضاء

(١) - ينظر المادة (٤٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون رقم (٢٢٧) في ٢٠٠٠/٥/٣١ .

(٢) - ينظر المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل ، التي نصّت على أن : (يكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها ويجوز انشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل ، وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة وإذا شمل اختصاص المحكمة أكثر من محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة) .

مجلس الإدارة المشكلة طبقاً للقانون والعاملين بالجمعيات والهيئات التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية " (١) .

وقد أوردت المادة (٧) من "قانون مجلس الدولة المصري أنه" تتالف المحاكم التأديبية من عدد معين من "المحاكم الإدارية" موزعة و مقسمة الاداور للعمل في عديد من المجالات الإدارية التي تدير و تعمل عليها مؤسسات الدولة وهذه الأعمال تكون محددة وفقاً لنصوص وبنود القانون ، ويكون لهذه المحاكم الإدارية نائب لرئيس مجلس الدولة في مهمة القيام على إدارة شؤونها " (٢) .

ويصدر أمر لتشكيل هذه المحاكم بقرار من رئيس "مجلس الدولة" مع جواز إصدار تشكيل بقرار من رئيس مجلس الدولة لغرض إنشاء "المحاكم التأديبية" في المحافظات الأخرى ، وكذلك بقرار يحدد العدد ومواقعها ودوائر اختصاصها بعد أخذ الرأي من مدير النيابة الإدارية ، وفي حال شمول "المحكمة التأديبية" اختصاص لأكثر من محافظة جاز لها أن تتعقد في العاصمة أو أي مكان آخر من المحافظات الداخلة في اختصاص لتلك المحكمة وذلك بموافقة من "رئيس مجلس الدولة" (٣) .

أمّا في العراق فقد استحدثت محكمة القضاء الإداري بموجب المادة (٧/ثانياً/أ) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ " قانون تعديل قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصّت على أن " تشكل محكمة تسمى محكمة القضاء الإداري في مجلس شورى الدولة ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية

(١) - د. عاصف عبد الله المكاوي ، مصدر سابق ، ص ٩٣ و ٩٤ .

(٢) - ينظر المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل ، التي نصّت (المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم) .

(٣) - ينظر المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

لبيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة ينشر في الجريدة الرسمية " وقد مارست المحكمة اختصاصاتها بتاريخ ١٠/١/١٩٩٠ (١) .

والجدير بالذكر فإن نشأة القضاء إداري كان بتأسيس محكمة مختصة للنظر في الدعاوى الإدارية التي أشار إليها بموجب "قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل" (٢) .

أمّا فيما يتعلق بـ "محكمة قضاء الموظفين" فقبل صدور " قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، فقد بقي " مجلس الانضباط العام " يمارس اختصاصاته ضمن تشكيلة " مجلس شوري الدولة " وبعد صدور " قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧) في ٢١/١٢/١٩٨١ أصبح بعد ذلك " مجلس الانضباط العام " هيئة مستقلة عن مجلس شوري الدولة غير أن "مجلس الانضباط العام" ما لبث حتى أعيد الى تشكيل مجلس شوري الدولة مرة أخرى بحيث أصبح جزءاً من دوائر تشكيلاته القضائية وذلك بموجب "التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ وبموجبه أصبح العراق أحد الدول التي تمارس القضاء المزدوج (٣) .

وبعد صدور "القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ أصبح "مجلس الدولة" يمارس اختصاصاته في جانب القضاء الإداري وذلك عبر "مجلس الانضباط العام و "محكمة القضاء الإداري و "الهيئة العامة لمجلس الدولة " (٤) .

وبعد إصدار " قانون ذي العدد (١٧) لسنة ٢٠١٣ " قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي ذي العدد (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" استحدثت محاكم "القضاء الاداري و

(١) - علي محمد بدير و عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٣ ، ص ٨٠ .

(٢) - د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص ٢٢ .

(٣) - د. مدحت المحمود ، القضاء في العراق ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٦ ، كذلك ينظر د. عبد الرسول الجصائي ، مجلس الانضباط العام ، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية ، العدد (٥٧) السنة الرابعة ، ١٩٨٢ ، ص ٣٦ .

(٤) - ينظر المادة (٦) من قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

"قضاء الموظفين" وقد تم تبديل التسميه من "مجلس الانضباط العام" الى "محكمة قضاء الموظفين" ومن أهم التغييرات التي طرأت هي انشاء "المحكمة الإدارية العليا" والتي تُعدّ أعلى درجات التقاضي والتي تمارس دورها المهم الرقابي على قرارات و أحكام "محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين" ويكون ذلك بصفتها التمييزية^(١).

وأنّ تشكيل محكمة قضاء الموظفين مؤلف من "رئاسة نائب الرئيس لمجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري" أو مستشار وعضوين من المستشارين أو "المستشارين المساعدين" ويكون ذلك في تلك المناطق المحددة والمتمثلة "لمناطق الشمال : و يكون مقرها في "محافظة الموصل" ٠٠٠ ومناطق "الوسط" ويكون مقرها في "العاصمة بغداد" ٠٠٠ ومناطق "الفرات الأوسط : ويكون مقرها في مدينة الحلة ٠٠٠ ومناطق الجنوب : ويكون مقرها في مدينة البصرة^(٢).

ومن الجدير بالذكر أنّ تشكيل محكمة قضاء الموظفين أدى الى اكتمال درجات التقاضي مع توحيد جهات الطعن في أحكام القضاء الإداري و تخفيف العبء عن كاهل الهيئة العامة لمجلس الدولة لتمارس دورها في مجال التقنين و إبداء الرأي و المشورة القانونية ، مع ذلك فإنّ المحكمة تواجه تضخماً قضائياً أمام تزايد أعداد الدعاوي أمام مجلس الدولة^(٣).

ومن جملة بعض القرارات القضائية التي أصدرتها "محكمة قضاء الموظفين" في الحفاظ على حقوق الموظفين سواء كانت المالية أم الإدارية حيث ذهبت بقرار لها باحتساب مدة الفصل السياسي لإحدى الموظفات في شركة نفط ميسان بعد ما كانت تمتنع الإدارة بقرارها السلبي بالرفض من استقبال طلب الموظفة من احتساب خدمة الفصل السياسي ، إلا أنّ محكمة قضاء الموظفين ألزمت الإدارة باحتساب هذه الخدمة لأنها وفقاً للقانون^(٤).

(١) - ينظر المادة (٢/ رابعاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (٧ / أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - احمد حمزة ناصر ، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين ، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ، المجلد ٩ ، العدد ٣ ، ٢٠١٩ ، ص ١٦٣ .

(٤) - قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ١٣٧٣ / ٢٠٢٢ في ٢٩ / ٥ / ٢٠٢٢ ، قرار غير منشور .

تعليقاً على القرار أعلاه أنّ محكمة قضاء موظفين تُعدّ الملجأ القانوني الوحيد الذي يلجأ إليه الموظف من اجتهادات الإدارة و تعسفها اتجاه الموظفين أو المتعاملين مع الإدارة في ميدان "محكمة القضاء الإداري".

وعليه يرى الباحث أنّ تفعيل المادة (٧ / ثانياً) من قانون "مجلس الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩" المعدل لها الأثر الكبير لتطبيق القانون و إرجاع الحقوق لمستحقيها و إنهاء أي محاولة للفساد الإداري أو تعرض الموظفين للابتزاز ، إلا أنّ ذلك يتحقق عندما تنشأ المحاكم وفق المادة أعلاه في عموم البلاد ، بالمقابل كم من القضايا و الحقوق ضاعت ؟ بسبب وجود محكمة واحدة فقط ! التي تنتظر لعدد كبير من شكاوى الموظفين مما يحتاج وقت لاكثر من (٦) أشهر للنظر فيها ، وحسب تقديرنا فهذا يُعدّ عائقاً أمام جهود مكافحة الفساد الإداري .

المطلب الثاني

أختصاص المحاكم القضائية لمجلس الدولة

إنّ مجلس الدولة توجد فيه هيئات تقسم حسب وظيفة كل هيئة إلى إدارية واستشارية وقضائية وما يهمنا هنا هو الهيئات القضائية التي تتمثل بالمحكمة الإدارية العليا ومحاكم "قضاء الموظفين" ومحاكم "القضاء الإداري" ، لذلك نجد أنّ المُشرّع قد منح بعض الهيئات القضائية الاختصاص للنظر فيها وحسم بعض المنازعات الإدارية^(١)، أمّا "محكمة قضاء الموظفين" فإنّها تضطلع بالنظر في الدعاوى والطعون التي تنشأ عن تطبيق القوانين الانضباطية و قوانين الحقوق المدنية التي تحكم علاقة الموظف بالدولة، وكذلك فإنّ صلاحيات النظر بالطعون في القرارات الصادرة عن محكمتي " القضاء الإداري وقضاء الموظفين " تكون من اختصاص " المحكمة الإدارية العليا " ^(٢) . ولغرض بيان ذلك يتم تقسيم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول أختصاص المحاكم الادارية العليا وفي الفرع الثاني الاختصاص القضائي لمحكمة "قضاء الموظفين" ومحكمة القضاء الإداري .

(١) - د. نبيل عبدالرحمن حياوي، المكتبة القانونية ، بغداد، بدون طبعة، بدون سنة ، ص ٢٥.

(٢) - ينظر المادة (٧ / الحادي عشر) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفرع الأول

أختصاص المحاكم الادارية العليا

المحكمة الإدارية العليا توصف بأنها الجهة القضائية العليا للنظر تمييزاً في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري وفق ما نصّ عليه القانون^(١). وأن مهمة المحكمة الإدارية العليا تتجسد في التعقيب النهائي على جميع الأحكام الصادرة من "محاكم مجلس الدولة"، ومن ثم فإن هذه المهمة تؤدي بها إلى أن تكون عاملاً من عوامل التجانس في الأحكام واستقرار مبادئ القانون الإداري و ترسيخ وإرساء قواعده^(٢).

حيث إن مجلس شورى الدولة "البناني هو يُعدّ المرجع التمييزي أو الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة من "المحاكم الإدارية" والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في الأمور والقضايا الادارية التي عيّن لها القانون محكمة خاصة محكمة الدرجة الأولى والاخيرة لبعض القضايا" هذا ما قد ورد عند المشرع اللبناني لبيان الاختصاص القضائي لدور مجلس الشورى دولة اللبناني فيما يخص الطعن لجميع الأحكام الصادرة من "المحاكم الإدارية" والذي يمكن الإشارة إليه أن المشرع اللبناني أحال هذا الجانب الى محكمة خاصة وفقاً للقانون^(٣).

وبالإضافة الى أن اختصاص مجلس شورى الدولة اللبناني لا يدخل بالنظر في الأعمال الحكومية التي تسمى (أعمال السيادة) والتي يقصد بها الأعمال الصادرة عن الحكومة كسلطة سياسية (أي في علاقتها مع غيرها من السلطات الداخلية أو الخارجية) ، وليس كسلطة تنفيذية ، ومثال على ذلك قرارات السلطة التنفيذية بعلاقتها مع السلطة التشريعية ، كاقترح

(١) - د. ميسون علي عبدالهادي الحسناوي ، التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق - دراسة مقارنة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٢١ ، ص ٨٥ .

(٢) - د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ١٢٧ .

(٣) - ينظر المادة (٦٠) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

القوانين وتلك القرارات المتصلة بالحكومة مع الدول الأجنبية و الهيئات الدولية كالأعمال المتعلقة بالمعاهدات و الاتفاقات الدولية و النشاط الدبلوماسي و الأعمال الحربية^(١) .

هذا وأن الإدارة يتعين عليها في جميع الأحوال أن تحترم الأشكال و الإجراءات التي فرضها المشرع و بالتسلسل الذي حدده لها و ألا يصدر قرارها معيباً جديراً بالأبطال كما يجب أن لا تتحايل في سبيل استيفاء الشكل و الإجراءات التي وصفها القانون ^(٢) .

وعلى هذا النحو قضى "مجلس الدولة اللبناني" في قرار له بتاريخ ٢٠١٦ بأنه (إذ كان يتوجب على الوزير المختص أخذ رأي لجنة التراخيص ، كما كان يقتضي توافر موافقة المجلس البلدي و استشاره المجلس الأعلى للتنظيم المدني وهذه الإجراءات لم يتم التقيد بها . لذا فإن مرسوم الترخيص واقع في غير محله القانوني و مستوجب الإبطال ...) ^(٣) .

وكذلك سلك مجلس شورى الدولة اللبناني بإبطال القرارات الصادرة التي يشوبها أي نوع من أنواع الغش او الفساد وذلك بما قضى في قراره (بما أن الغش يفسد كل شي و أن ما بني على باطل فهو باطل ، وبالتالي فإن القرار الصادر عن المستدعي بقبول المستدعي في الجيش اللبناني يكون باطلا و لا ينتج للمستدعي أي حق مكسب من جرائه ، ويمكن للإدارة الرجوع عنه في أي وقت) ^(٤) .

(١) - دليل المواطن اللبناني حول القضاء الإداري ، كراس تعريفى حول نظام مجلس شورى الدولة اللبناني منشور على الموقع الإلكتروني <https://firebasestorage.googleapis.com> تاريخ الزيارة ٢٠ / ٢٠٢٣ / .

(٢) - د. يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٧٣ .

(٣) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٢٩٢ بتاريخ ٢ / ٢ / ٢٠١٦ ، مركز الأبحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية ، الجامعة اللبنانية ، على الموقع الإلكتروني <http://www.legallaw.ul> تاريخ الزيارة ٢٣ / ٥ / ٢٠٢٣ .

(٤) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٢ تاريخ ٩ / ١٠ / ٢٠٠٣ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد ٢٠ ، المجلد ١ ، ص ٦٩ .

(٥) - ينظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل ، التي نصت على : اختصاصات المحكمة الإدارية العليا حيث نصت على انه يجوز الطعن امام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أو المحاكم التأديبية وذلك في الاحوال الآتية : - اذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة لقانون او خطأ في تطبيقه او تأويله - اذا وقع بطلان في الحكم أو

وأما مصر فقد أوردت المادة (٢٣) من "قانون مجلس الدولة المصري المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل الاختصاصات التي منحت للمحكمة الإدارية العليا وكيفية تقديم الطعون لها فيما يختص بالأحكام التي تصدر من محاكم القضاء الإداري و بالأحوال التي أقرها القانون في النصوص القانونية وفقاً للأحوال المبينة بالقانون (١) .

و أوردت نفس المادة منح لذوي الشأن والرئيس لقسم هيئة مفوضي الدولة له حق الطعن في تلك الأحكام وفق مدد زمنية حددها القانون " (٢) .

إن ولاية "المحكمة الإدارية العليا" بالنسبة لما يعرض أمامها من طعون في "محكمة القضاء الإداري و "المحاكم التأديبية وكذلك (المحاكم الإدارية) لا تقف عند مراقبة تطبيق القانون بل تمتد أحيانا إلى الوقائع ، ففي دعاوى الإلغاء تعترف "المحكمة الإدارية العليا" لنفسها بسلطة "المحاكم الإدارية" في بحث الوقائع وتقديرها وفي دعاوى التسويات وفي دعاوى التعويض تراقب "المحكمة الإدارية العليا" الوقائع التي بمقتضاها تمت التسوية أو التي كونت ركن الخطأ في القرار (٣) .

أما فيما يتعلق بالإجراءات أمام "المحكمة الادارية العليا المصرية " فقد بينتها المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة بقولها "ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الادارية العليا (٦٠ يوماً) من تاريخ إصدار الحكم الذي يطعن فيه ويقدم الطعن من قبل المخولين أو ذوي الشأن بتقرير يودع

بطلان في الاجراءات أثر في الحكم - اذا صدر حكم عل خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع ام لم يدفع)

(١) - قانون مجلس شوري الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .
 (٢) - ينظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي بينت (يكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الاحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم ، أما الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الادارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك اذا صدر الحكم خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الادارية العليا أو اذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره) .

(٣) - د. فؤاد محمد النادي ، إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة المصري ، الزهراء للاعلام العربي ، بلا سنة نشر ، ص ٣٩٣ .

المحكمة "قلم المحكمة" موقع من أحد المحامين من المقبولين أمام المحكمة مع وجوب شمول التقرير علاوة للبيانات العامة التي تتعلق بأسماء الخصوم وصفاتهم - وأيضاً لا بد من شمول على بيانات تتعلق بالتاريخ و الأسباب التي أسس عليها الطعن ٠٠٠٠ " (١) .

وبعد ذلك تنظر الدائرة المختصة لفحص الطعون - بعد ذلك سماع لأيضاحات مفوضي الدولة ولذوي الشأن وإن رأي الرئيس للدائرة وجهاً لذلك ، "وإذا قدرت دائرة فحص الطعون أن الطعن لا بد من عرضه أمام أنظار "المحكمة الادارية العليا" ، إمّا لأنّ الطعن يرجح للقبول أو لأن الفصل بالطعن يقتضي إنشاء لتقرير مبدأ قانوني لم يكن مسبقاً للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته لها ، وأمّا إذا رأت -إجماع الآراء - أنه ليس يقبل شكلاً أو باطلاً أو غير جدير بالطرح أمام المحكمة بإمكانها تحكم برفضه ، ويكتفي لذكر الحكم أو القرار بمحضر الجلسة مع بيان المحكمة في تقرير الايجاز لوجهة نظر إذا كان الحكم يصدر بالرفض ، "ولا يجوز تقديم الطعن فيه من أي طريق من إحدى الطرق للطعن ، وإذا قررت خلاف ذلك فإنّ لدائرة فحص المختصة بالطعون إحالته الى "المحكمة الإدارية العليا" ليؤشر بقلم كتاب المختص لدى المحكمة ويشمل على تقرير الطعن ويخبر به ذوي الشأن "وهيئة مفوضي الدولة" بالقرار (٢) .

وأجاز المُشرّع المصري في "قانون مجلس الدولة المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" بأن يوجد من بين أعضاء "المحكمة الإدارية العليا" له الاشتراك بقرار الإحالة لاعضاء دائرة فحص الطعن ، مع مراعاة ما ورد من نصوص نصّ عليها القانون بالنسبة الى المحكمة الادارية العليا يعمل أمامها في القواعد والاجراءات و المواعيد التي يبينها القانون في "الفصل الثالث / أولاً/ من الباب الأول لهذا القانون " (٣) .

(١) - ينظر المادة (٤٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي قضت (ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات نقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن ، ولا يسري هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للحسابات ومدير النيابة الادارية " (١) . كما " يجب على قلم كتاب المحكمة ضم ملف الدعوى المطعون في الحكم الصادر فيها قبل إحالتها الى هيئة مفوضي الدولة)

(٢)- ينظر المادة (٤٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣)- ينظر المواد (٤٧-٤٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

و تجدر الإشارة الى أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية و التجارية أو قانون الاجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إن كان له وجه " (١) . حيث لجأ المشرع المصري منذ انشاء "مجلس الدولة المصري بالقانون ذي العدد (١١٢) لسنة ١٩٤٦ الى تحديد اختصاص "القضاء الإداري" بتحديد ما يختص به من مسائل على سبيل الحصر تاركاً ما لم ينصّ عليه من المسائل للقضاء العادي ، وذلك عدا ما يخرج من ولاية القضاء بصفة عامة فلم يجعل المشرع اختصاص مجلس الدولة اختصاصاً عاماً بالمنازعات الإدارية كافة وإنما يتبع طريقة الحصر و التحديد للاختصاصات بالنص التشريعي (٢) .

ومن التطبيقات القضائية المصرية في القضاء الإداري المصري فقد ذهبت "المحكمة الإدارية العليا" في مصر التي قضت بأن ((ثمة استثناءات ترد على هذه القاعدة بحيث يجوز سحب القرار فيها حتى بعد مضي ستين يوماً - حالة حصول أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانبه ...)) (٣) .

أمّا في العراق فقد نصّت المادة (٤ / رابعاً/ ب) من "قانون مجلس الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" والتي بينت اختصاصات "المحكمة الإدارية العليا" والتي منحت لها تلك الاختصاصات المشابهة لدى محكمة التمييز الاتحادية من حيث تطبيق ما موجود من

(١) - ينظر المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) - د. فؤاد محمد النادي ، المبادئ العامة للإجراءات القضائية و الاختصاص القضائي لمحكمة مجلس الدولة المصري ، ط١ ، الزهراء للإعلام العربي ، ١٩٨٨ ، ص ١١٠ .

(٣) - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٣٨ ق . ع جلسة ١٤ / ١ / ١٩٩٨ ، أشار اليه : د. يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٣٢٦ .

اختصاصات في "قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩" و أيضاً ما تم ذكره في بنود ونصوص قانون "مجلس الدولة العراقي بقانونه المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" (١).

وعلى الرغم من أن "قانون التعديل الخامس" قد ذكر في المادة (٢/أولاً) تكوينات المجلس على نحو متسق فذكر الهيئات التي ينشأ منها المجلس وفق لأهمية الاختصاص، ثم ذكر المحاكم المختصة بالقضائية التي يتكون منها المجلس، فأته عاد حين عرضه لاختصاص "المحكمة الادارية العليا" عند البند (٤) من تلك المادة نفسها فأتى بتلك الاختصاصات بين "اختصاصات الهيئات غير القضائية" للمجلس دون مسوغ لخرق التنظيم الشكلي في عرض تلك الانشاءات أو التكوين الذي ورد في البند (أولاً) (٢). أما في حال وقع التنازع بين محكمة من محكمتي "القضاء الاداري أو قضاء الموظفين" وبين محكمة اعتيادية أخرى، فلم يمنح المشرع الى "مجلس الدولة" صلاحية البت في هذا التنازع وإنما جعل البت فيه من صلاحيات "هيئة تعيين المرجح" التي تكون هي المختصة في حسم هذا النزاع (٣).

(١) - ينظر المادة (٢ / رابعاً/ب) من قانون مجلس الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على أن (تمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين " كما بينت الفقرة (ج) من المادة نفسها " الاختصاصات الأخرى للمحكمة الادارية العليا وهي :

أ - الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين
ب -التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكم قضاء الموظفين .
ت -التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون حكم آخر .

(٢) - د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٥٥

(٣) - ينظر المادة (٧/ثاني عشر) لقانون مجلس الدولة العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي قضت (حيث تتألف هذه الهيئة من ستة أعضاء ثلاثة يختارهم رئيس " محكمة التمييز الاتحادية " من بين أعضاء المحكمة وثلاثة يختارهم " رئيس مجلس الدولة " من بين أعضاء المجلس، ويجتمع برئاسة " رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويصدر قرارها بالاتفاق أو بالأغلبية، ويكون قراره ملزماً وبتأ، وأشار اليه د. عدنان عاجل عبيد و غازي فيصل مهدي، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٤٠ .

بالإشارة الى هنالك حدث تطور نسبياً فيما يخص المحكمة الادارية العليا التي كانت في وقتاً سابق تُعدّ واحدة من هيئات " مجلس الدولة " والذي كان مرتبطاً بوزارة العدل ، وهذا يعني بأن المحكمة ترتبط بالسلطة التنفيذية وهذا يتنافى ولا ينسجم مع "مبدأ استقلال القضاء" الذي نصّ عليه "الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥" ، إلا أنّ المشرع قد خطى خطوة اساسية ومهمة وذلك عندما اصدر "قانون مجلس الدولة العراقي ذا العدد (٧١) لسنة ٢٠١٧" وذلك تنفيذاً لنص المادة الدستورية (١٠١) والتي نصّت على ((يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري و الإفتاء وصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء إلى ما استنتي منها بقانون))^(١).

حيث جعل هذا القانون "مجلس الدولة" هيئة لها الاستقلال ولها التمتع بالشخصية المعنوية التي يمثلها رئيس المجلس ، مع أستبدال التسمية من "مجلس شوري الدولة" الى "مجلس الدولة" والذي بدوره نقل التزاماته ومحاكمه وحقوقه وادارته و منتسبيه وموجوداته من العقارات وأمواله الى "مجلس الدولة " الذي منحه القانون النافذة المالية المستقلة تغذى إليه من الموازنة العامة كما تم منح رئيس "مجلس الدولة " صلاحية صفة الوزير المختص ، وبذلك نستطيع القول بأن القضاء الإداري بالعراق قد أصبح قضاءً له قدرٍ مقبول باستقلال عن تأثيرات ألسلطة التنفيذية^(٢) .

ومن ضمن الاتجاهات التي تعمل عليها المحكمة الادارية العليا بانها لا تستقبل طلبات الطعن بطريق "تصحيح القرار التمييزي" وهذا ما ذهبت اليه "المحكمة الإدارية العليا" بقرارها ((أنّ طلب التصحيح استناداً لنص المادة (٢١٩) من "قانون المرافعات المدني" لا يقبل إلا بالنسبة للقرارات المصدقة للمحكم والقرارات الصادرة من محكمة التمييز بالنقض إذا فصلت بالدعوى موضوع الطعن ...))^(٣) .

(١) - الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) - د. حسين طلال مال الله و د. مريم محمد أحمد ، رقابة المحكمة الادارية العليا عل تنازع الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الاداري ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة (٦) العدد (٢) الجزء (٢) ٢٠٢١ ، ص ٢٤٨ .

(٣) - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٥٥/قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ٨ / ٣ / ٢٠١٨ ، قرارات و فتوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٨ ، ص ٧٥ .

وأيضاً ضمن الاختصاصات الحصرية لمجلس الدولة العراقي فقد بين ذلك من خلال عدة قرارات ، منها قراره في ((أنّ توضيح قرارات مجلس الوزراء يخرج من اختصاص "مجلس الدولة" المحدد في القانون))^(١) . وأيضاً في قرار آخر لمجلس الدولة العراقي ضمن اختصاصه الحصري ((أن تفسير إعمامات وزارة المالية لا يدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة))^(٢) .

وتعليقاً على قرارات أعلاه فنجد ان اختصاصات المحكمة الإدارية العليا تكون حبيسة النصوص القانونية التي وضعت لطبيعة محكمة التمييز الاتحادية ، والاخيرة تختلف طبيعتها عن طبيعة "المنازعات الإدارية" ، بالإضافة الى ان "قانون مجلس الدولة" لا يعطي الحق لقبول الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا بطريقة إعادة تصحيح القرار التمييزي وفقاً لأحكام المادة (٢١٩) من "قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩" هذا من الجانب الموضوعي القانوني .

من الجانب الاخر فيما يتعلق بالاثر والدور التي تمارسه محكمة الإدارية العليا بموجب الاختصاصات التي منحت اليها وذلك من خلال النظر في صحة القرارات و الاحكام القضائية التي تصدر من المحاكم الإدارية بذلك قد تحقق تقدماً بعدة مجالات منها الوقوف مع المتخاصمين و إحقاق الحق وفقاً للقانون فيما أخلت إحدى المحاكم الإدارية في حسم القضية تطبيقاً للقانون ، والأمر الأخر تلفت إنتباه المحاكم الإدارية في حال مخالفتها للقانون أو إغفالها عن قضايا أخرى جميع هذه الجوانب تكون نتيجة إيجابية في التصدي و إيقاف عجلة الفساد الإداري في العراق .

(١) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ١٢١ / ٢٠١٧ في ١١ / ١٠ / ٢٠١٧ ، أشار اليه : احمد موفق

الحيالي ، احكام المبادئ لفتاوى و قرارات مجلس الدولة العراقي ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ١٧٩ .

(٢) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ١٣٦ / ٢٠١٧ في ١٨ / ١٢ / ٢٠١٧ ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .

الفرع الثاني

الاختصاص القضائي لمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين

الرقابة القضائية تقطع الشك أمام مخاوف الموظفين من تصرفات الإدارة لأنها تمثل إحدى الضمانات الأساسية للموظفين نظراً لما يتمتع به القضاء من تخصص وحيادية ونزاهة لا يرقى إليها الشك^(١).

إن المحكمة الإدارية في لبنان هي إحدى غرف " مجلس شورى الدولة اللبناني حيث تتألف المحاكم الإدارية من القضاة المتخرجين من المعهد القضائي - قسم القانون العام - ومن بين القضاة المعيّنين وفق أحكام المادة الثامنة من نظام مجلس شورى الدولة ويمكن تعيين قضاة مجلس شورى الدولة في هذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس ، وإذا حصل تعذر لأحد من القضاة التابعين للمحكمة الإدارية عند قيامه بعمل له ولأي سبب كان فلرئيس الدائرة القضائية أن يكلف أو يوكل قاضياً آخر من القضاة التابعين له تأمين أعمال القاضي السابق^(٢) . أما ما يتعلق بتوزيع الأعمال فقد نصّ على أن " تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل على أساس اقتراح مقدم للوزير من قبل مكتب "مجلس شورى الدولة" ٠٠٠^(٣) .

المجالس التأديبية في لبنان ، فقد حلّ " المجلس التأديبي العام " محل المجالس التأديبية المنصوص عليها في المادة (٥٧) من "المرسوم الاشتراعي ذي العدد (١١٢) في ١٩٥٦" الملغاة وفيما بعد بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وبموجب المرسوم الاشتراعي ذي العدد (١٥٢) انشئت لدى "رئاسة مجلس الوزراء " هيئة تدعى " الهيئة العليا للتأديب" لتحل محل " المجلس التأديبي العام" حيث " تتألف الهيئة العليا للتأديب من رئيس وعضوين متفرغين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية الهيئة في حال مرض أو تغيب أو تنحي أحد أعضائها ، أمّا الأعضاء فيعينون من بين موظفي الفئة الأولى"^(٤) . وعليه حيث "

(١) - أحمد حمزة ناصر ، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .

(٢) - ينظر المادة (٣٤/ثانياً/٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٣) - ينظر المادة (٤١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون رقم (٢٥٩) في ١٩٩٣/١٠/٦ .

(٤) - ينظر المادة (١) من قانون رقم (٣١٥) في ١٩٩٤/٣/٢٤ المتعلق بتأليف " الهيئة العليا للتأديب"

تجري الاحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة في الادارة التابع لها الموظف ، ويبلغ مرسوم أو قرار الإحالة فور صدوره الى كل من المجلس ومفوض الحكومة والإدارات الأخرى المختصة^(١) .

إضافة إلى ما نصّت عليه المادة (١٣) من القانون ذي العدد (٥٤) في ١٠/٢/١٩٦٥ حيث نصّت على أن " أولاً : ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء هيئة عليا للتأديب تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال عليها بسببها الموظف بالمفهوم المحدد في ما يأتي تشمل سلطة الهيئة العليا للتأديب :

أ - جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات ، ويحق للهيئة ان تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في تسلسل العقوبات الخاصة بهم ، و تستثني من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها : (أعضاء هيئة مجلس الخدمة المدنية ، القضاة ، رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابط الجمركية والمدنيين العاملين ، أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية) .

ب جميع فئات وأنواع موظفي ومستخدمي البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وسائر البلديات التي تخضع لأحكام هذا القانون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء^(٢) .

وبالإطلاع على التطبيقات القضائية لقرارات مجلس شوري الدولة اللبناني نجده يتصدى للإدارة في حال وجود مخالفة الإدارة للقانون في اصدار قراراتها لقواعد دستورية ، وبالتالي يكون القرار مشوباً بعيب المحل أو مخالفة القانون و على القضاء الحكم بإبطاله نظراً لمخالفة مبدأ تدرج القوانين ، وبهذا قضى "مجلس شوري الدولة اللبناني" في قرار غير منشور بأن ((القرار الذي يكون مطعوناً فيه هو قرار مجلس قيادة قوى الأمن الداخلي المتعلق باختيار الرتب

(١)- ينظر المادة (٣) من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين رقم (٧٢٣٦) في ١٠/٥/١٩٦٧ المعدل .

(٢)- ينظر المادة (١٣) من قانون رقم (٥٤) في ١٠/٢/١٩٦٥ المعدلة بموجب القانون رقم (٢٠١) لسنة

٢٠٠٠ والقانون رقم (٣١٥) لسنة ١٩٩٤ .

المقبولين من مباراة الكفاءة ٠٠٠ لذلك يكون القرار باطلاً جزئياً لجهة عدم إيراد أسماء بين المقبولين وعدم اعتماد الكفاءة و الاختصاص في المباراة لاختيار الناجحين خلافاً للدستور^(١).

وقد تكون مخالفة الإدارة للقانون في حالة عدم تنفيذها حكماً قضائياً حائزاً على درجة البتات أي يتمتع بقوة الشيء المفضي به ، ولأنّ هذه الأحكام واجبة التطبيق و الاحترام على جميع السلطات العامة في الدولة لانها تُعدّ عنواناً للحقيقة ، والأمتناع عن تنفيذ هذه القرارات يشكل جريمة في أغلب التشريعات المقارنة^(٢).

وهذا ما قضى به "مجلس شوري الدولة اللبناني" في قرار له ((٠٠٠ ويكون مجلس الإنماء والإعمار مسؤولاً عن رفضه التنفيذ للقرار الصادر عن هذا المجلس ضمن المهلة المعقولة ، مما يقتضي إبطال القرار الضمني بالرفض الصادر عنه))^(٣).

وأنّ الصلاحيات القضائية التي أنيطت بمجلس شوري الدولة اللبناني تتعلق بالطعون المتعلقة بإبطال القرارات الإدارية مثلاً (صدور قرار إداري عن سلطة غير صالحة كتعدي محافظ ما على صلاحيات محافظ آخر)^(٤) .

أمّا في مصر فأنّ "محكمة القضاء الإداري" تُعدّ هي المختصة في حسم النزاع والفصل بتلك المسائل التي أوردتها المادة (١٠) من "قانون مجلس الدولة المصري ذي العدد (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" بالإضافة الى الاختصاص الممنوح لها بموجب القانون بحيث لها الصلاحية في النظر بالطعون التي ترسل إليها من قبل المحاكم الإدارية^(٥).

(١) - قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٨٥٩ تاريخ ١١ / ٧ / ٢٠١٧ ، مركز الأبحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية ، أشار اليه : د. يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٤٤٠

(٢) - د. يحيى جلال عبدالله ، مصدر نفسه ، ص ٤٤٤ .

(٣) - قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٢٥٢ / ٢٠١٤ / ٢ تاريخ ١ / ١ / ٢٠١٤ ، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية ، الجامعة اللبنانية ، مصدر سابق ، ص ٦٥ .

(٤) - دليل المواطن اللبناني حول القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٤ .

(٥) - ينظر المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل ، والتي قضت بأنّ : محكمة القضاء الإداري تختص بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠) عدا ما تختص به

وفيما يتعلق بالمحاكم الإدارية فأنها تختص في ((الفصل في طلبات الغاء القرارات والفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات و المعاشات والفصل بالمنازعات التي وردت في بنود المادة (١٠/ الحادي عشر) متى كانت قيمة المنازعات لا تجاوز خمسمئة جنيه (٠٠٠٠٠) (١) .

أما الإجراءات أمام "محكمة القضاء الإداري" و "المحاكم الإدارية" (٢) . فقد بينها قانون مجلس الدولة المصري التي اوردها المادة (٢٤) منه بالقول حول ميعاد رفع الدعاوي أمام انظار المحكمة بخصوص ما يتعلق بطلب الالغاء للقرارات فإنّ المدة الزمنية هي (٦٠ يوماً) بعد إكمال إجراءات النشر المنصوص عليه في القانون من النشر بالجريدة و انتهاء بتبليغ الشخص المعني ، ويجب ان يبت في التظلم قبل مضي ستون يوماً من تاريخ تقديمه ، ويكون "ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوم المذكورة " (٣)

إنّ المنازعات بالوظيفة العامة والمسائل المشتركة فإنّ المشرع قد وزع الاختصاص بين "محكمة القضاء الإداري" و "المحاكم الإدارية" ، بحيث تختص فيها بين "محكمة القضاء الإداري" بنظر هذا النوع من المنازعات و أما العاملون من المستويات الوظيفية الأقل فإنّ المنازعات المتعلقة بهم ينعقد الاختصاص بنظرها للمحاكم الإدارية (٤)

المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية و تختص بالفصل في الطعون التي ترفع اليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، ويكون الطعن من ذوي الشأن او من رئيس هيئة مفوضي الدولة .

(١) - ينظر المادة (١٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢)- د. رأفت فودة ، اصول و فلسفة قضاء الألغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص ٨٧ وما بعدها .

(٣)- ينظر المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - د. محمد عبدالعال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة ، دون سنة نشر ، ص ٢٨٢ .

وأيضاً فقد أورد "قانون مجلس الدولة المصري اختصاصات "المحاكم التأديبية" حيث أوضح القانون عمل هذه المحاكم وإعطى لها الاختصاص للنظر في المخالفات التي تتعلق بالجانب المالي و الإداري ^(١) التي تقع من قبل :-

١ -العاملين المدنيين بالجهاز الاداري بالدولة في عدد من الوزارات بالحكومة أو أحد المصالح التابعة لها وكذلك الوحدات للحكم المحلي "والعاملين في الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما تتبعها من تشكيلات وبالشركات التي تحوي لها الحكومة حداً أقل من تلك الأرباح .

٢ -أعضاء المجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين وفقاً لأحكام القانون رقم (١٤١) لسنة ١٩٦٣ .

٣ -العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً ، و تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين (تاسعاً وثالث عشر) من المادة العاشرة . " ^(٢) .

والجدير بالإشارة في إله في عهد سابق قام المشرع المصري إحالة قسم من المنازعات الإدارية إلى لجان التوفيق وبالفعل تم تشريع القانون بعنوان لجان التوفيق في المنازعات الإدارية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ ^(٣) .

وتكون بذلك مستهدفاً التيسير على ذوي الشأن في اقتضاء حقوقهم لدى الوزارات و المحافظات ، دون اللجوء بالقضاء و ما يصاحبه من إجراءات طويلة و تكاليف مادية ، علماً ان التوصيات التي تصدرها لجان التوفيق في المنازعات لا ترقى الى مرتبة الأحكام القضائية ^(١) .

(١)- د. محمد عبد العال السنارى ، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري ، بدون مكان وسنة نشر ، ص ١٤٠ وما بعدها .

(٢) - ينظر المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة المصري وينظر أيضاً ، منى محمد جعفر و د. أنسام فالح حسن ، الجهة المختصة بنظر الدعوى الإدارية ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، السنة السادسة عشرة 'ملحق العدد (٤٢) كانون الأول ، ٢٠٢١ ، ص٢٠٠ وما يليها .

(٣)- قانون لجان التوفيق للمنازعات الإدارية المصرية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ ، المنشور على الموقع الالكتروني دار القانون <https://www.egyptlawfirm.net> ، وتمت الزيارة ٢٠ / ٦ / ٢٠٢٣ .

مع الملاحظة المهمة للقضاء الإداري أنها تنظر في تصحيح القرار المعيب بعيب - عدم الاختصاص أو إجازته باجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانوناً بل يجب صدور قرار جديد باجراءات جديدة تتوفر فيه شروط القرار الإداري الصحيح^(٢).

وهذا ما سارت عليه محكمة القضاء الإداري في مصر بأنّ القرار الذي يصدر مشوباً "بعيب عدم الاختصاص" ليصبح باطلاً بطلاناً مطلقاً متعلقاً بالنظام العام ، وبالتالي لا تصححه الإجازة اللاحقة أو الاعتماد الذي يصدره صاحب الاختصاص ، وكان ذلك واضحاً في حكمها الذي أكدته فيه ((القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه ، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له))^(٣).

إما في العراق فهناك محكمة قضاء الموظفين و محكمة القضاء الإداري التي تمارس اختصاصاتها وفقاً للقانون و ولاية كل محكمة وكما مبين بالاتي : -

أولاً : محكمة قضاء الموظفين

نصّ قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على الاختصاص النوعي لمحكمة قضاء الموظفين على أن تختص "محاكم قضاء الموظفين" بالفصل في القضايا

(١) - د. هيثم حليم غازي ، مجلس التأديب و رقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٤ ، ٤٠٧ .

(٢) - نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٢ . و د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار الجامعية للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٨٨ ، ص ٢٧٣ .

(٣) - د. عبدالغني البسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٦٧ .

والمسائل التي حدد لها القانون^(١) والتي تتلخص في حقوق الموظف سواء كانت المالية أم الإدارية التي تنشأ من تطبيقات التشريعات النافذة المختصة بالموظف^(٢).

وشمل أيضاً ولاية "محكمة قضاء الموظفين" بموجب "التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام جميع العقوبات الانضباطية والمفروضة من السلطات كافة"^(٣).

على أن يسبق الطعن التظلم أمام الجهة المختصة. أمّا بالنسبة للمنازعات التي تكون ناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية فلا يشترط فيها التظلم ومن ثم لا تسمع الدعوى بموجبها يكون عدم استقبال الطعن لمضي أكثر من (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه ، إذا كان داخل العراق و(٦٠) ستين يوماً إذا كان في خارج العراق . كما "أجاز المشرع الطعن بالتمييز أمام "المحكمة الادارية العليا" بالقرارات التي تصدرها "محكمة قضاء الموظفين" خلال مدة زمنية قدرها (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ الإبلاغ فيها أو عدها مبلغة"^(٤).

مع الإشارة إلى أن البند (ثالثاً) من المادة (١٠) من " قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد نصّت على " إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالاته إلى المحاكم المختصة "

(٢)- ينظر المادة (٧ / تاسعاً / أ) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي بينت على النحو الآتي : ١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها . ٢- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

(٢) - صادق محمد علي ، الاختصاص في التقاضي أمام محاكم القضاء الإداري في العراق - دراسة مقارنة ، مجلة بابل للعلوم الإنسانية ، المجلد ٢٧ ، العدد ٣ ، ٢٠١٩ ، ص ١٥ .

(٣)- ينظر المادة (٧ / تاسعاً / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤)- ينظر المادة (٧ / تاسعاً / ب ، ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

والتوصية تحال الى الجهة التي امرت بتأليف اللجنة التحقيقية بموجب البند (أولاً) من المادة (١٠) (١) .

ونشير إلى أنّ "محكمة قضاء الموظفين" التي تنظر في الدعاوى ومن خلال اختصاصات المحكمة نجدها أنّها تنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف بشأن الحقوق الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وأي قانون يمنح حقوقاً للموظف (٢) .

فإنّ محكمة "قضاء الموظفين" تمارس جزءاً من اختصاصات القضاء الإداري، بوصفها جزءاً من مهام مجلس الدولة الذي مرّ بمراحل متعددة إلى أن أصبح مجلساً يتمتع بالشخصية المعنوية والفصل بين السلطات (٣) .

ويلاحظ هنا أنّ حقوق الخدمة المدنية ذات مفهوم واسع فهي تشمل كل حق يتمتع به الموظف سواء ورد في قانون الخدمة المدنية أم قانون آخر، وكذلك حدد لها القانون للنظر في العقوبات التي تفرض على الموظف و التي على أثرها يقيم الدعاوى ضد الدوائر أو المؤسسات التي يعمل فيها ، ومهمة استقبال هذه الدعاوى من اختصاص محكمة "قضاء الموظفين" حصراً وقد حدد المشرع لها القانون الذي يطبق على الموظف (٤) .

ومن التطبيقات القضائية "محكمة قضاء الموظفين" التي ترجع الحقوق للموظف أو الغاء العقوبة التي تصدر بحقه أو تعسف الإدارة اتجاه الموظف ومن تلك التطبيقات قرار محكمة

(١) - نصّت هذه المادة على ما يلي (أولاً : على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس

وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون)

(٢) - د. نجم عبود فيصل و مريم شهاب احمد ، إجراءات التقاضي امام محكمة قضاء الموظفين في التشريع العراقي ، مجلة كلية اليرموك ، العدد ٣ ، المجلد ١٦ ، ٢٠٢٢ ، ص ١٥٦ .

(٣) - د. عدنان عاجل عبيد وغازي فصيل مهدي ، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ٢٠١٣ ، ص ١٢٨ .

(٤) - التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦١ في ١٤ / ٢ / ٢٠٠٨ . .

قضاء الموظفين حكمت حول ((عدم جواز نقل أحد لمستشاري المحافظ لشؤون الخدمات الإنسانية الى جمعية أو هيئة غير حكومية لأنها ليست ضمن مؤسسات أو دوائر الدولة))^(١).

وكذلك في قرار آخر أقرت المبدأ القانوني ((لا يجوز لأصحاب الدرجات العليا الجمع بين المخصصات الممنوحة بموجب قرارات مجلس الوزراء و بين المخصصات المنصوص عليها في قوانين خاصة))^(٢).

وتعقيباً على القرارات أعلاه و اختصاصات "محكمة قضاء الموظفين" نجد أن الطعن في أحكام "القضاء الإداري" في العراق لا يعرف له طريق إلاً واحد و هو الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا ، بينما نجد طرق متعدد في الأنظمة المقارنة كما في مصر فنجد طرق الطعن هي (الطعن بالاستئناف ، والنقض ، والتماس ، إعادة النظر ، ومعارضة الخصم الثالث ، وطلب تصحيح الأخطاء المادية ، وطلب تفسير الأحكام) ، و نعزو سبب ذلك باعتقادنا إلى عوامل عديدة منها محدودية اختصاصات "محكمة القضاء الإداري" ويضاف الى ذلك الحداثة النسبية للقضاء الإداري في العراق .

ثانياً: محكمة القضاء الإداري

حدثت الفقرة النوعية للقضاء الإداري بالعراق عندما تم إنشاء "محكمة القضاء الإداري" التي عُدَّت من أهم الاستحداثات في النظام الإداري بالعراق والذي جاء به التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي إذ أوجد ولأول مرة في العراق قضاء إدارياً متخصصاً. وتغييراً في طبيعة النظام القضائي من القضاء الموحد إلى القضاء المزدوج . وقد حدد قانون مجلس الدولة الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الإداري (٠٠٠"الفصل في مدى صحة الأوامر الصادرة والقرارات الادارية الفردية و التنظيمية التي يصدرها الموظفون من خلال أعمالهم وأيضاً تلك الهيئات العاملة في وزارات الدولة والجهات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة و أيضاً شمل على

(١) - قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٨٣٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦ في ١٦ / ٣ / ٢٠١٧ ، المصدر السابق ، ص ١٨١ . (لا يجوز نقل مستشار المحافظ لشؤون الخدمات الإنسانية و الاجتماعية الى جمعية الهلال الأحمر العراقي لكونها ليست من دوائر الدولة) .

(٢) - قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٧٠٠ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ ، مجموعة قرارات و فتاوه مجلس الدولة لعام ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٣٢٦ .

القطاع العام والتي لم يحدد لها القانون مرجعاً للطعن بها ،ويكون على أساس طلب مقدم من قبل ذوي المصلحة وتكون معلومة و ممكنة ولها حالة وجودية ، فالمشرع لم يجوز الطعن عن الحالة المحتملة الا اذا كانت فيها الكفاية اللازمة مما تدعو الى ارتفاع حالة الخوف من الحاق ضرر بذوي الشأن" (١)

وفضلاً عمّا تقدم اشترط المشرع العراقي التظلم قبل الطعن أمام محكمة القضاء الاداري حيث حدد الآلية الواجب أتباعها قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الإداري والتي تتخلص برفع تظلم الى جهة الإدارة المختصة بمدد زمنية خلال (٣٠) يوم و في حال لم تستجب الإدارة بما يطلبه فيصار إلى الطعن لدى "محكمة قضاء الإداري وفقاً للأحوال التي بينها القانون(٢).

في حين عدّ المشرع في حكم الأمر أو القرار ((رفض أو امتناع الموظف أو الهيئة عن اتخاذ امر أو قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانوناً))(٣).

واستمر ذلك بالنص على ولاية المحكمة إمّا بالرد أو الغاء أو تعديل الامر المطعون فيه مع تقديم التعويض على أساس الطلب المقدم من المدعي ، وكذلك يكون هنالك حق بان القرار قابلٌ للتمييز أمام "محكمة الإدارية العليا" بعد تبليغه بمده أقصاها (٣٠ يوماً) ، مع تأكيد نصوص القانون حول القرار المميز الصادر من "المحكمة الإدارية العليا" يكون باتاً وملزماً (٤) .

(١)- ينظر المادة (٧ / رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢)- ينظر المادة (٧ / سابعاً / أ / ب) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي نصّت على أن : (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها) . و عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجع المحاكم العادية للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)

(٣) - ينظر المادة (٧ / سادساً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) - ينظر المادة (٧ / ثامناً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ومن التطبيقات القضائية لمحكمة قضاء الاداري في نطاق اختصاصها فقد ذهبت بقرار لها (("لا تختص "محكمة القضاء الإداري" بدعوى اجر المثل "))^(١) .

وفي قرار آخر متعلق باختصاصها ((النظر بالطعون الناشئة عن قانون تحصيل الديون الحكومية يخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري))^(٢) .

وأيضاً لها قرار يتعلق باختصاصات محكمة القضاء الإداري الذي خلص للمبدأ القانوني (("لا تختص "محكمة القضاء الإداري" بالمنازعات الناشئة عن العقد))^(٣) .

في حين نرى محكمة قضاء الإداري في بعض قراراتها لا تجافي الصواب في تصويب قراراتها إلا أن وجود "المحكمة الإدارية العليا" التي تنظر في صحة الأحكام التي تصدرها "محكمة القضاء الإداري" تحول دون ذلك وهذا ما تبين في قرار لها لشخصٍ يطلب الشمول بقانون مؤسسة السجناء السياسيين فأعطت الحق له بالشمول رداً على هيئة الطعن في مؤسسة السجناء السياسيين إلا أن هنالك كتاباً صادراً من وزارة المالية لم تأخذ به المحكمة بنظر الاعتبار غير مجرى الحكم لدى المحكمة الإدارية العليا وحملت المبدأ القانوني ((جرائم التزوير و الاختلاس غير مشمول بقانون مؤسسة السجناء))^(٤) .

(١) - قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٠٢٥ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠٢١ في ١٦ / ٦ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٤٣٩ .

(٢) - قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٨١٩ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ١٤ / ٤ / ٢٠٢١ ، مصدر نفسه ، ص ٤٣٩ .

(٣) - قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٧٩١ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠٢١ في ١٦ / ٦ / ٢٠٢١ ، مصدر نفسه ، ص ٤٢٩ .

(٤) - قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٤٥٤ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٩ في ٥ / ٥ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٤١٨ .

يرى الباحث أن الآلية التي تعمل بها "مَحكمة قضاء الموظفين" و "مَحكمة القضاء الإداري" وفقاً لنصوص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل لا ترقى الى طموحات و تطلعات القضاء الإداري بالعراق المراد منه أكثر تطوراً و أكثر إمكانية مقارنة بالتشريعات المقارنة من حيث عدد التشكيلات القضائية وعدد الأعضاء والاختصاص الممنوح لها مع مواجهة الأعداد الكبيرة من الدعاوي التي لا بد من حسمها و إرجاع الأمور إلى نصابها الصحيح ، بصورة العامة هذه الكيفية لا تصب في خدمة الدولة أولاً و لا في خدم العاملين في هذه الدولة ، لكون حق التقاضي الإداري ليس له أي ثقافة لدى شرائح الموظفين الأ قليل ، مع غفلة المشرع عن عدم وجود التظلم الوجوبي كما في الدول الأخرى ، وبالتالي يصبح تضييعاً للحقوق مع استفحال ظواهر الفساد الإداري و المالي و المساومات بين فئات الموظفين المختلفة .

المبحث الثاني

أثر محاكم القضاء الإداري والمعوقات التي تواجهها

تتشأ المنازعة الإدارية بسبب العلاقة بين الأفراد والإدارة لذا يكون محل النزاع حقاً إدارياً لأن الإدارة أحد أطراف المنازعة وهي أمّا أن يكون لها جانب من الموضوعية بما يتعلق بإلغاء قرار إداري غير مشروع أو قد تكون منازعات شخصية كمطالبة الموظف بالترقية، أو للتعويض عن ما لحق من اضرار التي سببتها الإدارة^(١) ، مما يستدعي بيان الأثر المادي و دور الهيئات القضائية لمجلس الدولة و ما يترتب عليها من آثار أخرى ، وأيضاً البحث حول المعوقات التشريعية و الواقعية التي تواجه مجلس الدولة ، ولأجل الوقوف على بيان ذلك سنقسم المبحث على مطلبين ففي المطلب الأول نبحث أثر الهيئات القضائية في مكافحة الفساد الإداري وفي المطلب الثاني المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي .

المطلب الأول

أثر الهيئات القضائية في مكافحة الفساد الإداري

أمام تزايد حالات الفساد الإداري و تدخل الدولة لغرض إمكانية السيطرة على هذه الظاهرة مما أدى إلى بيان معرفة دور السلطة القضائية التي تتمثل بتلك الأجهزة والمؤسسات القضائية المعنية بإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين أو الموظفين من قبل الأجهزة الحكومية ، مع زيادة دورها الأساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات الادارية ، ولأجل بيان ذلك سنقسم المطلب على فرعين ففي الفرع دور المحكمة الإدارية العليا وفي الفرع الثاني دور محكمة قضاء الموظفين و محكمة القضاء الإداري .

(١) - د. إبراهيم طه الفياض ، الإجراءات وصياغة الأحكام في القضاء الإداري، بحث مقدم إلى ندوة الدراسات القانونية في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، أيلول، ١٩٨٨، ص٧٨.

الفرع الأول

دور المحكمة الإدارية العليا

إن من أهم الصفات التي تتسم بها الدولة القانونية هي أن تخضع الأعمال الإدارية لحكم القانون مما يستوجب أن تتوفر وسائل قانونية لإلزام السلطات الإدارية بحكم القانون مع ضمان عدم خروجها عنه ، ومن أهم هذه الوسائل هي عملية تنظيم رقابة القضاء على نشاط الإدارة والتي تتجلى تلك الرقابة بإصدار قرار حكم يقضي إمّا بإبطال أو الغاء أو تعديل تصرفاتها المخالفة للقانون والمشوبة بعيب "عدم الاختصاص" أو الشكل أو بحالة التعسف من استخدام للرئاسة أو السلطة أو في حالة الانحراف بها ^(١) .

ففي لبنان أن مجلس شورى الدولة اللبناني تكون رقابته على الوجود المادي للوقائع وكذلك بشأن تمتع السلطة الإدارية بسلطة تقديرية ، فهذه السلطة لا يعفيها من مراقبة المجلس للوجود المادي للوقائع التي تستند عليها بأصدار القرارات ، وهذا ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة اللبناني بقراره ((إذا كانت الإدارة حرة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة...)) ^(٢)

وأن ما يميز مجلس شورى الدولة اللبناني بالالتزام السلطات الإدارية أن تنفذ ما يقرره المجلس و بالمقابل في حال عدم التنفيذ يصار بالشخص الى المحاسبة والاحكام عليه بالغرامة وكما جاء بنص المادة (٩٣) التي نصت على ((أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد في الحالات القانونية كما وصفت هذه الأحكام على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب يمكن بناء على طلب

(١) - أنسام فالح حسن الأحمدى و منى محمد جعفر ، مصدر سابق ، ص ١٩١ .

(٢) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٧ تاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٦ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ،

العدد ٢٣ ، المجلد الأول ، ص ٨٨ .

المتضرر الحكم بالزامه بدفع غرامة إكراهيه يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم ((^(١).

إما من جانب آخر فنجد المشرع اللبناني أحال بعض النصوص القانونية ذات الصلة "بمكافحة الفساد الإداري" ومن أهم تلك النصوص (أولاً: ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي...^(٢) ، ثانياً: مجلس الخدمة المدنية...^(٣) ، ثالثاً: التفيتش المركزي...^(٤) ، رابعاً: الهيئة العليا للتأديب...^(٥) ، خامساً: مصرف لبنان ، أعطي صلاحيات إصدار التنظيمات اللازمة والمتعلقة بمكافحة " تبييض الاموال ومكافحة الفساد " وذلك بموجب القانون^(٦) ، سادساً: هيئة التحقيق الخاصة...^(٧) ، سابعاً: الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات...^(٨)

و أنّ لبنان ، تُعدّ مطبقة جزئياً " لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتطوير فعالية أجهزة مكافحة الفساد ومن أهمها " اقتراح قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد " حيث يهدف هذا المقترح الى إنشاء هيئة وإعطائها استقلالية من الجوانب المالية والإدارية إضافة إلى حصانة واسعة لأعضائها^(٩) .

أمّا في مصر فقد جاءت المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) المعدل بذلك أصبح إلزاماً على المشرع المتمثل في مجلس النواب والجهات الحكومية إرسال كل القوانين

(١) - ينظر المادة (٩٣) المعدلة بموجب قانون ٢٥٩/١٩٩٣ من قانون مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (١) من المرسوم الاشتراعي رقم (٨٢) في ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته .

(٣) - ينظر المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٤) في ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته .

(٤) - ينظر المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) في ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته .

(٥) - ينظر المادة (١٣) من القانون رقم (٥٤) في ٢/١٠/١٩٦٥ وتعديلاته .

(٦) - ينظر القانون رقم (٤٤) في ٢٤/١١/٢٠١٥ والقانون رقم (٣٢) في ١٦/١٠/٢٠٠٨ .

(٧) - ينظر الفقرة (٢) من المادة (٦) من قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٤٤) في ٢٤/١١/٢٠١٥ ، وتنفيذاً لذلك أرسلت " هيئة التحقيق الخاصة " في مطلع عام ٢٠١٩ إلى جميع المصارف العاملة في لبنان تقريراً يتضمن مؤشرات مرتبطة بالفساد .

(٨) - ينظر المادة (١٠٣) وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٨) في ٣٠/٦/١٩٧٧ .

(٩) - جانب من مذكرة مكتب الأمم المتحدة في لبنان المعني بالمخدرات والجريمة منشورة بتاريخ ٢٧/شباط/٢٠٢٠ على الموقع الرسمي لمكتب الأمم المتحدة في لبنان .

والتشريعات واللوائح والقرارات التي تحمل الصفة التشريعية، والعقود التي تكون الدولة طرفاً فيها، لقسم التشريع في "مجلس الدولة" لغرض المراجعة قبل الإقرار، وكذلك الفصل بالمنازعات الإدارية^(١).

و يظهر أثر "المحكمة الإدارية العليا" في مصر من خلال تقسيمها على دوائر و من أهم هذه الدوائر هي دائرة فحص الطعون و دائرة توحيد المبادئ بالإضافة الى جانبها (١٠ دوائر) متنوعة الاختصاصات ، مما ذهب بعض الفقه إلى أن تعدد دوائر المحكمة أقل خطراً من التطبيق الموحد للقانون مما لو تعددت المحكمة نفسها، فالتعاون بين قضاة محكمة واحدة أفضل وأيسر من الاتصال بين قضاة ينتمون إلى محاكم متعددة، وهذا يقلل من حدة الخلاف والتعارض بين الأحكام^(٢).

أما بالنسبة لدائرة توحيد المبادئ فقد نصّت المادة (٥٤) مكرر من قانون "مجلس الدولة المصري" ((إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنها صدرت منها أو من أحد دوائر المحكمة أحكاماً سابقة يخالف بعضها البعض، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من "المحكمة الإدارية العليا" يتعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل "عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة الرئيس للمحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه))^(٣).

إلا أن جانب من الفقه يرى أن لوجود هذه الدائرة نقاطاً إيجابية وأخرى سلبية، فمن الناحية الإيجابية وجودها يقلل من العبء المناط بالمحكمة والتأكد من جدية الطعن أمامها^(٤).

(١) - ينظر المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والتي تنص على (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى) .

(٢) - د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ١٧.

(٣) - ينظر المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - د. ميسون علي عبدالهادي الحساوي، مصدر سابق، ص ٥٩ .

وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن (("عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في القرار الإداري ٠٠٠ أي بمعنى يكون قصد من الإساءة أو ذلك الانحراف بالقرار يهدف إلى وصفاً آخر غير المصلحة العامة مثل الانتقام من أحد الأشخاص أو المحاباة على حساب أحد أو يكون باعته لا ينسب للمصلحة العامة بصفة)) (١) .

وفيما يتعلق بالجزاءات التأديبية " التي يجوز " للمحاكم التأديبية " توقيعهما على من ترك الخدمة هي (١ - "غرامة لا تقل عن (٥) جنيهات ولا تتجاوز الأجر الكلي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت به المخالفة" . ٢ - "حرمان من المعاش الشهري لمدة لا تزيد على (٣) أشهر . ٣ - "حرمان من المرتب الشهري فيما لا يتجاوز نسبة الربع) .

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يتجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة ، ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين (١ و٢) بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر إن وجد أو بطريق الحجز الإداري " (٢) .

أمّا بالنسبة للطعن في أحكام المحاكم التأديبية فقد نصّت المادة (١ / ٢٣) من "قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل" ، على أن يكون الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأمور المبينة في هذا القانون ، فقد عدّت في عداد هذه الأحكام و القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بتفسير نصّ المادة (١ / ٢٣) من قانون المجلس الذي أناط بالمحكمة الإدارية العليا ولاية مهمة للنظر في الطعن المقامة ضد احكام "المحاكم التأديبية" (٣) .

(١) - قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ٦٦١٦ ، لسنة ٤٤ ق . ع ، جلسة ٢ / ٦ / ٢٠٠١ ، المكتب الفني ، ٤٦ ، ص ٧٩٥ ، القاعدة رقم ٩٤ ، نقلاً عن د. يحيى جلال الدين ، مصدر سابق ، ص ٤٨١ .

(٢) - ينظر المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) - د. محمود فؤاد عبد الباسط ، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٥٢ .

مع الإشارة أنّ أحكام "المحاكم التأديبية" تحمل الصيغة بشكل نهائي ويكون الطعن فيها أمام "المحكمة الإدارية العليا" في الأحوال المبينة في قانون مجلس الدولة ، و يُعدّ من أصحاب لذوي الشأن بالطعن ، "الوزير المعني و رئيس الجهاز المركزي لقسم المحاسبات ومدير قسم "النيابة الإدارية" ، وعلى "الرئيس لهيئة مفوضي" الدولة بناء على الطلب المقدم من قبل العامل المفصول بأن يقيم طعن بحالة الفصل من تلك الوظيفة " (١) .

و يلاحظ أنّ أحكام "المحكمة الإدارية العليا" في مصر بخصوص ما يتعلق ببعض القرارات الإدارية التي يشوبها أحد العيوب و الانحرافات لسوء استخدام السلطة فنجد القرار الإداري الذي يصدر مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة يُعدّ من أهم العيوب العمدية الذي يشترط لتحقيقه و لقيامه ، "العلم والإرادة من قبل الإدارة" ، أي أنّه يتصل بنية مصدر القرار وقصده و ليس بالنتائج التي تترتب على القرار بما أنّه لا يكفي لإثباته أو تحقيقه أنّ يؤدي القرار إلى نتائج لا تتناسب مع الصالح العام (٢) .

أمّا في العراق فإنّ "المحكمة الإدارية العليا تعمل على ترسيخ مبادئ القانون و توحيدها و النظر في ما تصدر محاكم القضاء الإداري ، و بين هذه المهمة يلاحظ من الضرورة الاهتمام باختيار أعضاء المجلس وانتقائهم ووضع قواعد دقيقة لنظامهم القانوني بشكل عام وتعيين واختيار أعضاء المحكمة الإدارية العليا ، لكونهم يمثلون روح القضاء الإداري فأبي وجود نقصان بعدد الأعضاء يساهم في تعطيل أو تأخير حسم بعض القضايا المعروضة ، بالإضافة الى مواصفات رئيس المحكمة و نائبه ، ولهذا يرى جانب من الفقه، أنّه كان الأجدر بالمشروع أن يضع شروطاً خاصة لتعيين الرئيس فضلاً عن بيان شروط تعيين نائب الرئيس كرئيس للمجلس في حالة خلو هذا المنصب (٣) .

(١) - ينظر المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) - ماهر صالح علاوي ، مفهوم القرار الإداري في احكام القضاء الإداري ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، ٢٠٠٠ ، ص ٨١ .

(٣) - د. عصمت عبدالمجيد ، مجلس شوري الدولة (الماضي والحاضر والمستقبل) ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥ .

والجدير بالذكر يتولى رئيس المجلس إدارة شؤون المجلس الإدارية كافة وإصدار القرار الإداري بتسمية رئيس وأعضاء محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري ، ومن هذا المنطلق يبرز دور واثر المحكمة الإدارية العليا من خلال التنظيم القانوني لها بكل الجوانب فكلما كان منظما بصور صحيحة فكلما تكون النتائج و المبادئ القانونية وفقاً للقانون وعدم تأخير القضايا المتعلقة سواء كانت لمؤسسات الدولة أو الافراد ، لان هذا التأخير يترتب عليه إنَّ السلطة التنفيذية عند ممارسة صلاحياتها وقيامها بواجباتها من حفظ الأمن والنظام العام إلى تقديم الخدمات للجمهور إلى تنظيم وتسيير المرافق العامة فأنها تصدر عدداً كبير من القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها والتي قد تمس حقوق الأفراد (١) .

فعند إصدار الأحكام القضائية فإنها تميز تلك الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية التي تتميز بدور مهم وأثر بالغ يرجع سببه إلى دعم الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة بمسلكه كهيئة قضائية واقتداء مجلس الدولة بهيئة استشارية في القضاء الإداري ، فعند ما يمارس مجلس الدولة وظيفة الاستشارية يتأثر في صياغة للفتاوى على نمط الأحكام و تبني الحلول التي اقراها القضاء الإداري في أحكامه وبالعكس فإنَّ تضمين الفتاوى القانونية في أحكام القضاء الإداري و الأصل أنَّ مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري غير ملزم بما تصدر عن التشكيلات الاستشارية للمجلس من فتوى و آراء (٢) .

ولذا فإنَّ المتمعن بالقرارات الصادرة من مجلس الدولة على مستوى " الرأي والمشورة " أو على مستوى " القضاء الإداري أو قضاء الموظفين " سيجد جهداً مبدعاً باتجاه ارساء دعائم قضاء إداري متطور سيجد له موقعاً متميزاً بين أقرانه من الأنظمة الإدارية العربية وأنَّ ذلك ليس ببعيد و يجد هذا الجهد صداه في تسبيب الحكم الذي تصدره "المحكمة الادارية العليا" وطريقة عرضها ويأتي ذلك انسجاماً مع التشدد الذي ذهب اليه "قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩" في وجود تسبيب الأحكام قبل إصدارها وقبل النطق بها لحمل القضاة على أن لا يحكموا في الدعاوى على أساس فكرة مبهمة لم تتضح معالمها على حد تعبير الأسباب الموجبة لصدوره ،

(١) - د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، دون سنة نشر ، ص ٩٧ .

(٢) - د. عصمت عبدالمجيد بكر ، مصدر سابق ، ص ٥٤٧ - ٥٤٨ .

على الرغم من عدم وجود نصوص قانونية في قانون مجلس الدولة العراقي تنظم مسألة الإقناع الذاتي للقاضي الإداري بشكل خاص و إجراءات الترافع أمام القاضي الإداري (١) .

وباعتقادنا نرى هذه الكيفية للعمل في مجلس الدولة العراقي تعطي للعضو الإمكانية و القابلية الكبيرة على إنجاز مختلف أنواع القضايا المعروضة أمامه بسبب تنوع و تداخل العمل بين هيئات المجلس .

و يبرز أثر المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة العراقي في إعطاء الحقوق لكل ذي حق حقه وفقاً للقوانين و التشريعات مما تسهم في نشر ثقافة المطالبة بالحقوق الإدارية من قبل الموظفين في الدولة و باقي الأفراد ، مع التأكيد على أن تكون العقوبات ضمن سياقها الصحيح بالقانون وليس بشكل عشوائي ، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية بقرارها الذي نصّ على المبدأ القانوني (("لا يجوز معاقبة المدير العام إلا من الوزير")) ٠٠٠ وذلك لكون العقوبة وجهة لمدير عام ، وأنّ العقوبة صادرة بتوقيع وكيل وزير التربية، في حين أنّ القانون يستوجب أن تصدر عقوبة المدير العام من الوزير، استناداً إلى حكم المادة (١٢) / (أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) (٢) .

وفي قرار مهم لمجلس الدولة العراقي يظهر دوره و مساهمته بالحد من ظواهر الفساد والذي نصّ على المبدأ القانوني ((إنَّ القرار الصادر لمصلحة المدعية بناء على استغلال زوجها لمنصبه يُعدُّ باطلاً و لا يكسبها حقاً لا يجوز المساس به)) ... تبين للجنة السكن المركزية المشكلة لدى المدعي عليه وجود تلاعب بعدد النقاط المحتسبة للمدعية من زوجها لكونه كان يشغل منصب مدير قسم الشؤون القانونية مما أوصت اللجنة بزيادة نقاط المفاضلة لزوجته عن بقية المتقدمين من خلال إضافة نقاط غير مستحقة لها و تكرار نقاط أخرى في استمارة التقديم من خلال شعبة السكن التابعة للقسم الذي كان يرأسه قبل تقديم استقالته من منصبه ، الأمر

(١) - د. عامر زغير محيسن و زينب سعيد جاسم ، الرقابة على تكوين الاقتناع الذاتي للقاضي الإداري (

دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد ١ ، العدد ٨ ، ٢٠٢٣ ، ص ٢٠٦ .

(٢) - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم القرار : ١٦٧٠ / قضاء موظفين. تمييز / ٢٠١٥. في ٢٢/٨/٢٠١٨ ،

أشار اليه : د. لفته هامل العجيلي ، مصدر سابق ، ص ٣٥٦-٣٥٧ .

الذي أخل بمبدأ التنافس في تخصيص الوحدات السكنية على حساب باقي المتنافسين من الأساتذة ((^(١) .

وفي معرض قرار آخر لمحكمة الإدارية العليا التي أرست دعائم تطبيق القانون بالشكل السليم و عدم خضوع الإدارة إلى التصرفات الشخصية بالمقابل أن يحسب الموظف أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لا يمكن تفسيرها بالضد منه إلا إذا كان هنالك عدم تسبب للإدارة عند إصدار القرار الإداري ، وهذا ما ذهب إليه "المحكمة الإدارية" في قرارها الذي نصّ على المبدأ القانوني ((عدم تسبب قرار فرض العقوبة مخالفة للقانون توجب إلغاء القرار وذلك لأن "المحكمة الإدارية العليا" رأت أن قرار العقوبة جاء خالياً من ذكر المخالفة المنسوبة إلى المعارض ، وخالياً من التسبب ... فكان جديراً بالإلغاء))^(٢) .

يرى الباحث من خلال استقراء لبعض القرارات الصادرة من "المحكمة الإدارية العليا" أنها قد أسهمت في غلق باب التصرفات الفردية غير القانونية التي تصدر من المرؤوسين التي يمكن وصفها بأنها حالة سوء استخدام السلطة وتعسفها ، و من ثم تكون سبباً في سلب حق الموظف سواء كان تغيير منصب أم توجيه عقوبة أم رفض صرف مستحقات مالية مما يتبعه إخلال واضح وجسيم للقانون بالتالي نكون أمام حالات متنوعة من الفساد الإداري .

(١) - قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٥١ / قضاء إداري / - تمييز / ٢٠١٦ في ٦ / ٤ / ٢٠١٧ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي و فتاواه لعام ٢٠١٧ ، ص ٥٨٩ .

(٢) - قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨١١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ١٧ / ٢ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٣٧٤ .

الفرع الثاني

دور المحاكم الإدارية في مكافحة الفساد الإداري

ولابد من استعراض بعض مفاهيم الفساد حيث عرّف بأنه (استثمار الوظيفة العامة من خلال اجبار المراجعين على دفع الأموال أو الهدايا العينية او غير العينية للموظف لإنجاز معاملاتهم) ^(١) ، ويُعرّف أيضاً بأنه (اساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للمكاسب الخاصة) ^(٢) .

وعليه فإنّ للفساد جوانب متعددة، ، فالعلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإداري كبيرة وكذلك العلاقة بين الفساد الاخلاقي و الفساد الإداري ، وهناك ايضاً علاقة واضحة بين الفساد الإداري والفساد الاقتصادي أو المالي ^(٣) .

أما دور و مساهمة مجلس شورى الدولة يكون في الجانب القضائي مهم و حيوي من خلال التطبيق السليم للقانون ، ففي ما يتعلق بالقضاء الاداري اللبناني ، فإن "المحكمة الادارية" هي احدى غرف " مجلس شورى الدولة اللبناني حيث تتألف المحاكم الادارية " من القضاة المتخرجين من المعهد القضائي - قسم القانون العام - ومن بين القضاة المعيّنين وفق احكام المادة الثامنة من نظام مجلس شورى الدولة ويمكن تعيين قضاة "لمجلس شورى الدولة" في هذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس ، وإذا في حال تعذر من أحد القضاة التابعين "للمحكمة الإدارية" القيام بعمله لأي سبب فلرئيس الدائرة القضائية ان يسمي قاضياً آخر من القضاة التابعين لهم على تأمين اعمال القاضي المتعذر " ^(٤) .

وفيما يتعلق بتشكيل الغرفة الادارية في "مجلس شورى الدولة" فقد بينها " نظام مجلس شورى الدولة " حيث نص على " يرأس الغرفة الادارية رئيس مجلس شورى الدولة ويمكن ان ينيب عنه

^١ - د. سالم عبود ، ظاهرة الفساد الاداري والمالي - دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥ .

^٢ - د. بلال خلف السكارنة ، الفساد الإداري ، ط١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٣٢ .

^٣ - تغريد داود سلمان ، الفساد الإداري والمالي في العراق واثره الاقتصادي والاجتماعي ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ١٠ ، العدد ٣٣ ، ٢٠١٥ ، ص ١٠٢ .

^(٤) - ينظر المادة (٣٤/ثانياً/٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

أحد رؤساء الغرف وللرئيس ان يكلف واحداً أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين
المعاونين بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل " (١) .

وكذلك المنازعات التي تخص المجالس الإدارية و طلبات التعويض وأيضا قضايا
الضرائب المباشرة و غير مباشرة و قضايا الموظفين و المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي
المجلس النيابي مثل (قرارات التعيين والتأديب و الترقية) مع العرض أن مجلس الشورى الدولة
اللبناني يختص بالنظر في هذه القضايا كمرجع استئنافي إذ تنظر بها أولاً لجان الاعتراض على
الضرائب (٢) .

يلاحظ التطبيقات القضائية التي تصدرها المحاكم الإدارية التابعة للمجلس تكافح حالات
انحراف السلطة و سوء الاستخدام لها وتفضيل المصلحة الشخصية على المصلحة العامة
فقضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار غير منشور بأنه ((اذا كان الهدف المباشر ومن
باب أولى هو خدمة المصلحة الفردية يكون العمل الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون و
انحراف السلطة وعليه يستوجب إبطال القرار لمخالفة القانون و مخالفة قوة القضية
المحكمة ولعيب تحويل السلطة)) (٣) .

ومن جملة القرارات التي ذهب إليه مجلس شورى الدولة اللبناني بان تغيير الظروف التي
كانت سنداً لصدور قرار سابق ، من شأن الإدارة القيام بإلغائه بناء على طلب صاحب
العلاقة (٤) .

ولهذا تتحقق بعض صور الانحراف عندما يعمد رجل الإدارة إلى ممارسة سلطته بقصد
إشباع شهوة التنشفي و الانتقام التي تدور في نفسه بأن تقوم الإدارة بفصل أحد موظفيها بناء

(١) - ينظر المادة (٣٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل ، المعدلة
وفقاً للقانون (٢٥٩) في ٦/١٠/١٩٩٣ .

(٢) - ينظر المادة ٦١ المعدلة بموجب قانون ٢٢٧/٢٠٠٠ من قانون نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم
١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٣) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٧٣٥ تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٩٨ ، قرار غير منشور ، مصدر سابق
، ص ٤٨٦ .

(٤) - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٢٨ تاريخ ١٣ / ١١ / ٢٠٠٣ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان
، نقلاً عن : د . يحيى جلال عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٣٠٣ .

على ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بصلة أو بحالته إلى التقاعد للانتقام منه بسبب دعواه القضائية التي سبق أن أقامها على الإدارة (١).

وباعتقادنا من هذه القضايا التي يتصدى لها مجلس الدولة يبرز دوره الفعال في حماية الحقوق وإيقاف إجراءات الإدارة التي يكون مصدر قراراتها شخصية ونفعية و غير قانونية .

وفي مصر نجد أن المحاكم الإدارية قد انشئت نتيجة لتراكم القضايا أمام محكمة القضاء الإداري مما أدى إلى صعوبة حسمها، حاول المشرع التخفيف عن كاهل هذه المحكمة بإنشاء لجان إدارية ذات اختصاص قضائي مهمتها النظر في منازعات الموظفين، غير أن طعون الموظفين بقرارات هذه اللجان أمام محكمة القضاء الإداري زاد من عبء هذه المحكمة مما حدا بالمشرع إلى إلغاء اللجان القضائية وإنشاء محاكم إدارية تحل محلها تتوزع على الوزارات أو المصالح العامة (٢).

أمّا "المحاكم التأديبية" هي إحدى محاكم "مجلس الدولة" التي نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن "مجلس الدولة" وكما يتضح من مسمى هذه المحكمة فإنها تختص بنظر الدعاوى الخاصة بتأديب "الموظفين العموميين العاملين بالجهات الإدارية للدولة ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة و أعضاء مجلس الإدارة المشكلة طبقاً للقانون" (٣).

وكذلك اوردت المادة (٧) من " قانون مجلس الدولة المصري" ما يأتي بان تتالف تلك المحاكم من مستويات مختلفة من الإدارة بدأ من الاداره العليا ومن المستويات الأولى و الثانية

(١) - إبراهيم عبدالعزيز شيجا ، مبادئ و احكام القضاء الإداري اللبناني ، الإسكندرية ، دار الجامعة ، ١٩٩٦ ، ص ٦٥٥ .

(٢) - استحدثت هذه المحاكم بموجب القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٥٤ ، وأعاد المشرع تنظيمها في القوانين - اللاحقة - الخاصة بمجلس الدولة المصري وتنظيمه.

(٣) - د. عاصف عبد الله المكاوي ، مصدر سابق ، ص ٩٣ و ٩٤ .

ومما يعادلها من المستوى الثالث ويكون لتلك المحاكم نائب لرئيس مجلس الدولة لتولى مهمة المسؤولية على إدارة شؤونها^(١).

أمّا هيئة مفوضي الدولة فأنّها أُستحدثت بالقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، تأسيا بمنهج المشرع الفرنسي بعد نجاح تجربته بهذا الصدد^(٢).

وتتكون الهيئة من أحد نواب الرئيس للمجلس رئيسا لها، ومن مستشارين والمستشارين المساعدين وكذلك النواب و المندوبين. ويكون العاملون من مفوضي هيئة الدولة يعملون في "المحكمة الإدارية العليا" و "محكمة القضاء الإداري" من عنوان مستشار مساعدة على أقل تقدير^(٣).

ويشترط لصحة لانعقاد محاكم "القضاء الإداري" و إتمامها الحضور من قبل ممثلين أو أحدهم من هيئة مفوضي الدولة إلا أن يكون بذلك استثناء من المحاكم التأديبية^(٤).

وتوقع "المحاكم التأديبية" الجزاءات المنصوص عليها في التشريعات المنظمة لشؤون الأشخاص الذين تجري محاكمتهم، على انه بالنسبة للعاملين في "الهيئات الخاصة" والجمعيات التي يصدر بقرار من "رئيس الجمهورية" والأشخاص الذين يعملون في الشركات التي تضمن لها الحكومة حداً ادنى من الأرباح فتكون الجزاءات: (١)-"الإندار" ٢- "الخصم من المرتب لمدة زمنية لا تتعدى الشهرين ٣- "التنزيل الوظيفة ٤- "عزل من الوظيفة" ٥- العزل من الوظيفة

(١) - ينظر المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المصري المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل، حيث تتكون المحاكم التأديبية من (المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم و المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم . ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس في القيام على شؤونها)

(٢) - تقول المذكرة الإيضاحية لقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، الخاص بمجلس الدولة، والذي أنشأ هذه الهيئة ((أنّ القضاء الإداري في فرنسا، وهو القضاء النموذجي الذي يحتذى لم يبلغ مبلغه من الرقي ورفعة المستوى إلا بفضل الجهود الموفقة التي يبذلها مفوضو الدولة، والبحوث الفنية الرائعة التي يتقدمون بها)).

(٣) - ينظر المادة (٦) من من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - ينظر المادة (٢٧) من من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع حرمان من المعاش أو مكافأة وذلك في حدود نسبة الربع (١) .

وعلى هذا لأساس فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ((ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه ، وامتناعها عن ترقيته ، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية ، ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة ... كل ذلك يقود على الاستدلال على أن هذا القرار صدر لغرض التنكيل بالطاعن لأنه طالب بحق من حقوقه فأنصفه القضاء ٠٠٠ وبالتالي يكون مشوباً بسوء إساءة استعمال واستخدام السلطة)) (٢) .

ومن جملة قرارات مجلس الدولة المصري فقد قضت محكمة القضاء الإداري " أن رقابة الهيئة العامة للرقابة المالية على شؤون اتحاد المساهمين إنما تقتصر على التحقق بداءة من توفر شروط تأسيس الاتحاد ومن ثم إصدار القرار المناسب في هذا الشأن سواء برفض تأسيس الاتحاد أو بإنشاء الاتحاد وتسجيله لديها، وشطب الاتحاد إذا توفرت حالة من حالات الشطب التي نصت عليها المادة ٢٠٠ من اللائحة التنفيذية لقانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ وتعدّ القرارات التي تصدرها الهيئة برفض تأسيس الاتحاد أو بإنشاء الاتحادات وتسجيلها لديها أو بشطبها من القرارات الإدارية التي يختص القضاء الإداري بنظر ما قد يثور بشأنها من منازعات وفيما عدا ذلك فقد ترك المشرع تصريف شؤون الاتحاد وإدارة أمواله وصولاً لتحقيق اغراضه لجمعيته العامة و مجلس ادارته وفقاً لما تقضي به أحكام نظامه الأساسي " (٣) .

(١) - ينظر المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل . .

(٢) - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن ١٠٩ ، بتاريخ ١٣ ، مايو ، ١٩٦١ ، ص ١١٥٩ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر ، السنة السادسة ، نقلاً عن عبدالغني البسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥٧١ .

(٣) - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في الدعوى رقم ٥٨٣٤ لسنة ٥٣ ق، جلسة ٢١/١٢/٢٠٠٢ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في منازعات الاستثمار المدة من ١/١٠/٢٠٠٢ وحتى ٣٠ / ٦ / ٢٠٠٥ ص ٣١ .

وفي قرار آخر لمجلس الدولة المصري الذي تضمن ((فإن الاتحاد أغراضه لجمعيته العامة ومجلس إدارته وفقاً للمنازعات التي يختص بها إدارة أمواله إنما تخرج عن الاختصاص الولائي للقضاء الإداري لتندرج في عموم القضاء العادي))^(١) .

أمّا في العراق لإجل إيضاح أهم الآثار التي تنتجها القرارات والأحكام من محكمة قضاء الموظفين و محكمة القضاء الإداري سوف نبينها تباعاً و كالآتي :-

أولاً : دور محكمة قضاء الموظفين

فإنّ "محكمة قضاء الموظفين" تستمد اختصاصها في مجال انضباط موظفي الدولة من "قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل" ، وذلك عندما حدّد المشرّع فيه اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال الانضباط عبر التشريعات النافذة التي خصص لها بموجب المادة (٥ / تاسعاً / أ) من "قانون مجلس الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" التي تضمنت الاختصاص الحصري في النظر بطلبات الموظفين الذين يطالبون بحقوقهم المتعلقة في جوانب عدة منها ما يخص الجانب المالي و منها ما يخص الجانب الإداري و المراكز الوظيفية لهم من مناصب أو امتيازات أخرى، وكذلك في جنبه الأخرى هي العقوبات الموجهة للموظف أيضاً حدد له المشرع وفقاً للقانون باتباع الإجراءات الإدارية و القانونية و وصولاً الى تقديم الدعوى لدى "محكمة قضاء الموظفين" عندما يكون هنالك ضيم أو حيف أو سوء المرؤوسين للسلطة مما يستدعي له حق الاعتراض ضد تلك العقوبات وفقاً لما رسم له القانون من طريق^(٢) .

(١) - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر " دائرة منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٦٧٧٢ لسنة ٦١ ق. جلسة ١٦ / ١ / ٢٠١٠ . اشارة إليه : احمد شعبان محمد القصاص ، دور مجلس الدولة في الرقابة على قرارات الهيئة العامة للرقابة المالية بشأن نشاط سوق الأوراق المالية ، مجلة البحوث القانونية ، ٢٠٢١ ، ص ١٥ .

(٢) - أحمد حمزة ناصر ، مصدر سابق ، ص ١٥٩ .

وتستمد "محكمة قضاء الموظفين" اختصاصها الآخر في مجال حقوق الخدمة المدنية طبقاً "لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل" ، ووفقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل (١) .

لذلك تُعدّ "محكمة قضاء الموظفين" صاحبة الاختصاص الحصري و المنفذ الوحيد الذي لجأ إليه موظفين الدولة عندما تقع عليهم عقوبة إدارية أو المطالبة بحقوق لهم وفقاً للأنظمة و التعليمات (٢) .

لذا فإنّ محكمة قضاء الموظفين قد وسعت من نطاق اختصاصها لتتظر في الدعوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق القوانين أخرى للخدمة المدنية طالما أنّها تدخل ضمن المركز القانوني للموظف (٣) .

وباعتقادنا هذا الاتجاه مقبول و يحمد عليه المشرع و "القضاء الإداري" لأنّ "قانون الخدمة المدنية" لم يُعدّ المصدر الوحيد لحقوق الموظفين ، بل توجد معه الكثير من القوانين و الأنظمة الكاملة والتي لا يصح ان يترك امر تطبيقها لمشيئة وتحكم الإدارة وحدها .

وعليه فإنّ هنالك حقوقاً مالية للموظفين أحيانا قد يمنع صرفها تحت عنوان السلطة التقديرية للإدارة مما يسبب ضياع تلك الحقوق في حال عدم المطالبة بها ، وهذا ما قضت به محكمة قضاء الموظفين و المميز من قبل المحكمة الإدارية العليا للمبدأ القانوني ((يستحق الموظف القانوني مخصصات الخطورة المهنية إن مارس مسؤولية الاشراف على العمل القانوني))(٤) .

(١) - ينظر المادة (٥ / تاسعاً / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، التي نصّت على : (أ- تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ١- النظر في الدعوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة و القطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف و بين الجهة التي يعمل بها ...)

(٢) - ينظر المادة (٧ / تاسعاً / الفقرة ١ - ٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) - احمد حمزة ناصر ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .

(٤) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٤٢٦ / قضاء الموظفين تمييز/ ٢٠١٣ في ٢١٠/١١/٢٠١٣ ، القاضي لفته هامل العجيلي ، قضاء المحكمة الادارية العليا ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٣٢٤ .

وفي قرار آخر لمحكمة قضاء الموظفين والمميز لدى المحكمة الإدارية العليا الذي تضمن المبدأ القانوني ((" السلطة التقديرية للإدارة يجب أن تمارس وفق ضوابط ومعايير موضوعية تضمن معاملة إدارية عادلة " ٠٠٠ أي أن تقدير اللجنة المشكلة لترقيات الموظفين الى مستشار " ترقية من عنوان سكرتير أول إلى عنوان مستشار " يجب ان تكون توصياتها تخضع لمعايير موضوعية تضمن المعاملة الإدارية العادلة لجميع المشمولين بالترقية وفقاً للبند (سادساً) من المادة (١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، إلا أن المعاملة الإدارية العادلة لا تعني ترقية جميع المشمولين بالترقية وإنما المفاضلة بينهم وفق تقييم اللجنة لكل واحد منهم ... وبما أن الحكم صدر بعدم مراعاة ما تقدم فيكون غير صحيح و مخالف للقانون لذا قرر نقض الحكم وإعادة اضبارة الدعوى الى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها ...))^(١) .

ويمكن أيضا ملاحظة أن "محكمة قضاء الموظفين" في بعض القرارات التي تصدرها تعتمد على سبب واحد تسبب بها قرارها القضائي في حين أن المحكمة الإدارية العليا تصحح لها قرارات وهذا ليس نقصا أو عيبا وإنما إكمالاً لتطبيق القانون وهذا ما برز لنا واضحا في قرارها الذي تضمن ((بأن محكمة قضاء الموظفين بإلغاء عقوبة العزل عن مدير عام مصرف الرافدين مسببا للقرار بأنه لم يصدر من الوزير الا ان المحكمة الإدارية العليا وجدت القرار غير صحيح لكون جريمة الرشوة يستتبعها بحكم القانون عزل الموظف))^(٢) .

بينما نجد أحيانا قرارات لمحكمة قضاء الموظفين تقف بالضد من الإدارة و تعطي الحق للطاعن بالقرار الإداري الصادر عن الإدارة على الرغم من أن الإدارة اتخذت الإجراءات القانونية السليمة اتجاه الموظف و لا يمكن تفسير تلك الإجراءات بانها عقوبة مبطنة للموظف طالما تكون سببا لتنظيم العمل الإداري وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا عند تمييزها لحكم

(١) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ ، مصدر

سابق ، ص ٢٩٠ .

(٢) - د. لفته هامل العجيلي ، المصدر السابق ، ص ٨٦ .

محكمة قضاء الموظفين الذي نص على ((لا يُعدّ امر نقل الموظف عقوبة مبطنة طالما كان سببه تنظيم العمل و حسن سير المرفق العام)) (١) .

ثانياً : دور محكمة القضاء الاداري

أن جهة "القضاء الإداري" التي تكون ضمن اختصاصاتها بصورة عامة مختصراً على الفصل في تلك المنازعات الناشئة من الأعمال الإدارية ، أي تلك المنازعات التي تنشأ بين الافراد و بعض السلطات العامه أو الهيئات الإدارية أو بين تلك الهيئات ذاتها عندما تتصرف هذه الهيئات بوصفها سلطات عامة و متوسلة في تصرفاتها بأساليب استعمال سلطتها العامة أو بأساليب القانون العام ، حيث تتكون جهة القضاء الإداري من "محاكم متخصصة" و متدرجة بحسب انواع و طبيعة المنازعات الناشئة من الاعمال الإدارية (٢) .

فأن القضاء الاداري يسعى للحفاظ على حقوق الدولة ويسبغ على قراراتها الشرعية إذا ما طعن الافراد فيها ، وانما هو قضاء يسعى الى تعزيز " مبدأ المشروعية " في قراراتها و اذا ما جنحت الادارة في سلطتها التقديرية فأن هذا القضاء يحد من اغوائها و تعسفها في استعمال السلطة ، و من جانب آخر فإنه يُعدّ سياجاً آمناً للحفاظ على الحقوق والحريات الفردية ، والقضاء يقر للإدارة قدرًا من الامتيازات باستعمال وسائلها التي تُسعي من خلالها لتحقيق المصلحة العامة الا ان ذلك منوط بعدم خروجها على مبدأ المشروعية (٣) .

بالإضافة الى أن هنالك شرط لإمكانية القبول للطعن القضائي سواء كان أمام "محكمة القضاء الإداري" أم أمام "محكمة قضاء الموظفين" التظلم من القرار وجعل المشرع التظلم وجوبي

(١) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٢٥ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١ في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢١ ، مصدر سابق ، ص ٣٤٦ .

(٢) - عصمت عبدالمجيد بكر ، معضلة القيود على اختصاصات القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مجلة جامعة جيهان - أربيل العلمية ، المجلد ١ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٢٣ .

(٣) - د. برهان زريق ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .

فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية التي يتعرض لها الموظف على الرغم من أن المشرع لم يشترط شكلية معينة للتظلم^(١).

وبالإشارة الى الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري تتمتع بالحجية المطلقة تجاه الجميع وبأثر رجعي من تاريخ صدوره و يُعَدُّ كأنه لم يصدر أصلاً على الرغم من إن المشرع العراقي لم يشر إلى حجية حكم الإلغاء إلا إن الفقه يذهب إلى أن يكتسب حكم الإلغاء الحجية المطلقة وبأثر رجعي^(٢).

إن محكمة القضاء الإداري لا يمكن لها تتدخل باختصاصات أخرى لم يمنحها القانون ذلك وهذا ما قضت اليه محكمة القضاء الإداري بقرارها ((٠٠٠)) وحيث ان محكمة القضاء الاداري تتمتع عن نظر الطعن المقدم اليها اذا كان القرار الاداري له مرجع قانوني للطعن ٠٠٠ وبذلك تكون هذه المحكمة غير مختصة في نظر الطعن المقدم من قبل المدعي وينطوي طعنه وفقاً لإجراءات اجتناث البعث عليه قررت هذه المحكمة رد دعوى المدعي ((^(٣))).

وفي قرار آخر لمجلس الدولة العراقي الذي تضمن ((أن قرارات التعيين في الوظائف المستندة الى وثائق ثبت انها كانت مزورة تعد ضمن جملة من القرارات المعدومة و جزاؤها يكون سحب القرار و لا تسترد الرواتب و المخصصات المالية التي تسلمها ذلك الموظف في أثناء مدة خدمته في تلك الدائرة"))^(٤).

وفي قرار مهم لمحكمة القضاء الإداري الذي جسدت به المحكمة التنفيذ الدقيق للقانون والتعليمات الوزارية التي تحكم عمل مؤسسات الدولة و حماية المصلحة العامة والذي تضمن المبدأ القانوني ((" يقع باطلاً القرار الإداري الفردي المخالف للتعليمات و يلحق ضرراً بالمصلحة العامة ")) حيث أحد المواطنين حصل على موافقة وزير الاعمار والبلديات و

(١) - ينظر المادة (٥ / سابعاً) قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، مكتبة دار السلام القانونية ، ط١، بغداد، ٢٠١٩، ص ٢٧٢ .

(٣) - حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٨ / قضاء اداري / ٢٠٠٦ في ٢٣ / ٨ / ٢٠٠٦ ، مصدر سابق . ص ٥٠ .

(٤) - قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧ / ٢٠١١ في ٣١ / ١ / ٢٠١١ ، د. صدام خزل يحيى ، مصدر سابق، ١٢٣ .

الإسكان لأجل بيع قطعة له من قبل دائرة البلدية ضمن مقاطعة ٤ / كوفة ،،،، إلا أن ضوابط و تعليمات "قانون البيع و الايجار لأموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣" تنص على فقرات قانونية لا تنطبق هذا المواطن على الرغم من حصوله على موافقة الوزير..... فحكمت المحكمة الإدارية العليا برد دعوى المدعي ((^(١)).

ويرى الباحث أن "محكمة قضاء الموظفين" و "محكمة القضاء الإداري" تقدم جهود مضاعفة و محمودة في التطبيق السليم لنصوص القوانين المختلفة و المتعددة للوزارات و الجهات أو المؤسسات غير المرتبطة بوزارة من أجل حماية الحقوق المالية أو الحقوق الوظيفية عند الموظفين بالرغم من ان المشرع لم يأخذ بتجربة الدول المقارنة التي تحسم القضايا في اقل جهد و أقل أمكانية من خلال زيادة عدد أعضاء المحكمة أو تخصيص مفوضي دولة لاغرض تهيئة القضايا قبل عرضها للقضاء الإداري كما في مصر ، في حال اخذ التجربة ويتم تطبيقها وفق المطلوب بالتأكيد أنها تسهم في الحد من انتشار ظاهرة الفساد الإداري و المالي .

(١)- حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١١٥٠ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢١ ،

المطلب الثاني

المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري

المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي تتمثل بالقصور التشريعي تارة والنقص التشريعي تارة أخرى ، والى جانب ذلك فان هناك معوقات واقعية عملية والتي يمكن القول بانها تسهم في تراجع الإحساس بمسؤولية الوظيفة العامة وروح الابداع والابتكار في الأعمال لضعف القانون في حماية الحقوق ، ومن ناحية أخرى سيولد الفساد الإداري ثقافة لاتقل في شدة الدمار عن ثقافة السلاح إلا وهي ثقافة ترسيخ الفساد من خلال عدم تغيير القوانين واللوائح والقواعد التي اغتموها، بل سيعملون على التمسك بها وتعميقها وتوليد المزيد منها^(١) . ولبيان ذلك سوف نقسم المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول المعوقات التشريعية و في الفرع الثاني المعوقات الواقعية .

الفرع الأول

المعوقات التشريعية

يُعدّ مجلس الدولة العراقي المستشار الأمين لجهات الإدارة فيما يستجد من أمور ، ومستودع سرها المؤمن ، فهو يساعد الإدارة على عملية وضع الصيغة المناسبة لمشاريع القوانين و الأنظمة و التعليمات بحيث يجعلها مؤدية للهدف المقصود وذلك من خلال وظيفته الافتائية وكذلك يُعدّ رمز العدالة الإدارية و موئلا الأمين يستطيع على الدوام بما يرسيه من مبادئ المشروعية وبما له من هيبة و قوة و نزاهة وتقاليد راسخة ، يؤكد على كفالة استقلاله المنشود وأيضا يُعدّ مستشار الحكومة و صانع تشريعاتها والقيام بدور قضائي على أعمال الإدارة اذا ما

(١)- د. سامر مؤيد عبداللطيف ، د. كنى محمد عبدالرزاق ، م. م. صفاء محمد عبد ، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري ، كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ١١ .

تعسفت بحقوق الافراد و حرياتهم حتى أصبح مجلس الدولة حصن المشروعية وحمي الحقوق و الحريات (١) .

إلا أن مجلس الدولة العراقي يواجه العديد من التحديات على المستوى الإداري التنظيمي التي يرجع السبب فيها الى عدة أمور تتمثل بمواد "قانون مجلس الدولة العراقي" رقم (٦٥) الصادر سنة ١٩٧٩ المعدل" والتي لم تتضمن جميع محاور وجوانب مجلس الدولة بما يتناسب له كمجلس دولة ، ومع اجراء بعض التعديلات خصوصاً بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فكانت التعديلات ليست بالمستوى المطلوب و لا بتموح القضاء الإداري ، على الرغم من تحقق خطوات نحو الأمام و مسايرة بعض الدول المقارنة لكن التأخير في تنظيم القضاء الإداري تكاد ان تكون صفة ملازمة للمشرع ، بالاضافة الى عدد المستشارين البالغ عددهم ٥٠ مستشاراً و عدد المستشارين المساعدين البالغ عددهم ٢٥ مستشاراً فأن هذا العدد لا ينجم اطلاقاً مع عدد التشكيلات الاستشارية والهيئات القضائية لمجلس الدولة (٢) .

بينما يوجد أهم عائق من ضمن المعوقات التشريعية التي تواجه مجلس الدولة العراقي هو نص المادة (٧ / ثانياً) من "قانون مجلس الدولة العراقي ذي العدد (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" ، الذي لم ينفذ محتوى نص المادة ولا العمل بموجبها حيث تتضمن المادة (٧ / اولاً) الهيكل التنظيمي لإنشاء المحاكم في عموم البلد و كما نصت عليه المادة (٧) على :

أولاً : تشكل محكمة للقضاء الاداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين او المستشارين المساعدين في المناطق الاتية :-

أ - المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى و كركوك و صلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.

ب - منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

(١)- د. علي فوزي الموسوي و عمر حماد صالح ، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد ٣٧ ، العدد ١ ، ٢٠٢٢ ، ص ٤٠٤ .

(٢) - ينظر المادة (١ / اولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ت - منطقة الفرات الاوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة .

ث - المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.

ثانياً - يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية^(١) .

فالنص القانوني واضح يقضي بإنشاء محاكم في تلك المناطق الموزعة كما موضح أعلاه وعليه فان عدم تفعيل هذا النص يسهم بشكل كبير جداً بتراكم قضايا المهمة منها في المجال الاستشاري كالمشورة القانونية و ابداء الراي و كذلك بالجانب القضائي وتراكم وتاخير الدعاوي المهمة التي تتعلق فيها تبعات مالية أو عينية أو مراكز وظيفية مهمة ، فانها تسهم بشكل كبير بطول المدة الزمنية التي من مفترض حسم تلك القضايا المعروضة أمام مجلس الدولة مما ينتج تراجع الافراد أو الموظفين من اللجوء و الاحتكام الى مجلس الدولة ويرجع الى السبب الاول وهو عدم تفعيل المادة (٧) من قانون مجلس الدولة و انما الاكتفاء بمحكمة لقضاء الموظفين واحدة فقط و محكمة واحدة للقضاء الإداري وهاتان المحكمتان تستقبلان عدد كبير من الدعاوي لموظفي الدولة العراقية البالغ عددهم اكثر من (٤,٥ مليون موظف)^(٢) .

كذلك من المعوقات التشريعية هي قضية تداخل الاختصاصات فاختصاص محكمة التمييز الاتحادية تتداخل مع أختصاص مجلس الدولة العراقي ، حيث أسست المحكمة اختصاصاتها في تفسير التشريعات العادية بموجب حكمها الذي قضى بأن ((المحكمة الاتحادية العليا اذا ما

(١) - ينظر المادة (٧ /أولاً / ثانياً) قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) - أعلن الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط ، وجود اكثر من أربع مليون موظفاً تقريباً في مؤسسات الدولة ، المنشور على الموقع [https:// www.nrtv.com/ar/detail3/5818](https://www.nrtv.com/ar/detail3/5818) تاريخ الزيارة

خلصت الى تفسير قانون معين لمضمون نص تشريعي ٠٠٠ و انتهت بذلك الى رفض الطعون الدستورية التي وجهت اليه ٠٠٠))^(١) .

حيث أسست المحكمة اختصاصها في تفسير التشريعات العادية بموجب حكمها سالف الذكر و ذكرت بانه اختصاصها استثنائي يمارس عند تقديم الطلب من جهات محددة وفقاً للضوابط المحددة ، محاولة فصل اختصاصها بالتفسير عن اختصاص "مجلس الدولة" من زاوية تحديد الجهات التي لها حق طلب تفسير التشريع العادي^(٢) .

وحسب تقدير ذوي الاختصاص بأن هذا الامر لا يشكل معياراً جامعاً و مانعاً يعزل اختصاص "المحكمة الاتحادية" بالتفسير عن اختصاص "مجلس الدولة" والسبب ان المشرع العادي في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل قد منح حق تقديم الراي و المشورة الى المجلس في مسائل معينة من الجهات العليا^(٣) . وبما ان لمجلس الوزراء حق طلب الراي من "المحكمة الاتحادية العليا" حول تفسير قانون معين ، فأن من حق الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة طلب ذلك من مجلس الدولة وبذلك تشابك الاختصاص بينهما^(٤) .

وعليه نرى انه كان الاجدر بالمحكمة إقامة الفصل بين اختصاصها واختصاص المجلس على أساس موضوعي يتمثل بان اختصاصها ينحصر في تفسير القوانين الأساسية المكملة للدستور في حين يتعلق اختصاص "مجلس الدولة" في تفسير القوانين العادية .

والجدير بالإشارة فيما يخص الجانب الاستشاري لمجلس الدولة العراقي في "قانون مجلس الدولة المرقم ٧١ لسنة ٢٠١٧" أتى بتقليل صلاحيات المجلس فلا بدّ من السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب العراقي تعديل قانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٧ وذلك بما ورد في نص المادة (٢) منه بإلغاء عبارة (باستثناء رابعاً من المادة ٦ منه) كي تسري

(١) - حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد ٤٨ / اتحادية / ٢٠٢١ في ٦ / ٦ / ٢٠٢٢ .

(٢) - د. عدنان عاجل عبيد ، انتزاع المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير التشريعات العادية من مجلس الدولة في العراق ، مجلة القادسية للقانون و العلوم السياسية ، المجلد ٢، العدد ١٣ ، ٢٠٢٢ ، ص ١٨ .

(٣) - ينظر المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) - د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

أحكام قانون مجلس الدولة بأكمله دون استثناء ولتعود صفة الإلزام لتفسيرات المجلس الى سابق عهدها (١) .

والعمل على معالجة المعوقات و التشابك التشريعي وتحديد الاختصاصات يسهم بتنظيم حدود عمل كل جهة على حده مما يسهم بحل مشكلة طول المدة الزمنية لإبداء الرأي أو المشورة أو التقاضي التي احياناً تستمر أكثر من سنة لحسم القضية بسبب زيادة عدد القضايا المطروحة أمام مجلس الدولة (٢) .

فمجلس الدولة يساعد الجهات التنفيذية في عملية وضع الصيغ المناسبة لمشروعات القوانين و الأنظمة والتعليمات وغيرها بحيث يعمل على جعلها مؤدية للغرض المقصود منها فهو لا يتعارض مع مواضيع هذه التشريعات بقدر ما يقتصر عمله على رقابتها من الناحية الشكلية وإعادة صياغتها ، فالمشرع المصري قد ميّز بين الصياغة و الأعداد من خلال نصّ المادة (٦٣) من "قانون مجلس الدولة المصري المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" (٣) .

ومن الجدير بالذكر ان دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ قد وضع حداً لمسألة تحصيل الاعمال و القرارات الإدارية من الطعن (٤) ، وبموجب النص الدستوري أصدر المشرع "قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى المرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥" والذي أجرت عليه تعديلات قانونية بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠١٥ (٥) .

(١) - د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر نفسه ، ص ٢١ .

(٢) - الحقوقي محمد جاسم ، مسؤول شعبة الدعاوى في قسم القانونية لشركة نفط ميسان ، المقابلة التي جريت معه بتاريخ ٢٥ / ١٢ / ٢٠٢٢ .

(٣) - نصت المادة (٦٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل على ((على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات)) أي بمعنى ان الصياغة هي مجرد افراغ النص المقترح في العبارة القانونية المناسبة المؤدية للمعنى ، أما الاعداد فهو يتخطى ذلك الى تقديم الحلول الموضوعية و يسهم في اعداد التشريع ، وهذا الأخير تلجأ اليه الإدارة الى مجلس الدولة حسب اختيارها .

(٤) - ينظر المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٥) - قانون رقم ٣ لسنة ٢٠١٥ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٣٥٤ في ٢ / ٣ / ٢٠١٥ .

بينما نجد المشرع المصري قد حظر على محاكم مجلس الدولة النظر في الطلبات أو منع من استقبال المسائل المتعلقة بأعمال السيادة (١) .

فأمّا المشرع العراقي على العكس تماماً وباعتقادنا فإنها أهم خطوة قد خطاها المشرع العراقي في عدم تحصين أي قرار إداري من الطعن سواء كان صادراً من أي سلطة كانت .

ولهذا نرى هنالك جانب غائب في ميدان مجلس الدولة ألا هو نظام مفوضي الدولة كما موجود عند المشرع المصري لمجلس الدولة المصري وعليه فلا بدّ للمشرع أن يلتفت على هذا الامر واخذ التجربة ، والتي باعتقادنا يكون مشابه لعمل اللجان التحقيقية .

إلا ان دور اللجان التحقيقية في دوائر الدولة في مكافحة الفساد الإداري دور مهم وفعال ذلك انها الاقرب الى الموظف وتستطيع الكشف عن ملبسات واسباب ودوافع المخالفة أو الجريمة اذا تبين لها ذلك ، ولكن هذه اللجان قد تتأثر بالنمطية أو الروتين أو بعوامل اخرى مثل " الوساطة و المحسوبية و المحاباة و التهديد ... " كما هو الحال في تغيير النظام السياسي في عام (٢٠٠٣) حيث الانفلات الامني والارهاب وعدم الاستقرار السياسي فكثيراً ما يتعرض اعضاء اللجنة التحقيقية الى التهديد والعنف خاصة من المتنفذين ، وهذا بالطبع يؤثر على سير التحقيق لذلك يجب منح ضمانات وحصانات لأعضاء اللجنة التحقيقية في أثناء ممارسة اعمالها وتطمينهم بعدم ملاحقتهم من قبل المخالفين (٢) .

مع العرض يتم هذا من منطلق النزاهة والتي هي عبارة عن منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وعلى الرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية (٣) .

(١) - ينظر المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) - د. توفيق محمد علي الشيخ حسين ، دور السلطات الثلاث في حماية المال العام من الفساد الاداري ، مصدر سابق ، ص ٣٧٨

(٣) - د. محمد سلمان محمود، هيفاء مزهر الساعدي ، الفساد الاداري في العراق الاسباب والمعالجات ، بحث منشور على موقع جامعة اهل البيت عليهم السلام ، تمت زيارة الموقع في ١ / ٥ / ٢٠٢٣

إنّ آليات مكافحة تشكل عناصر أساسية في استراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الاستراتيجية جميع الإجراءات التي تتخذ في الدولة بهدف إحراز أداء أعلى، كذلك وتُعدّ الاستراتيجية نشاطاً مستمراً يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئية لذلك فإن أغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع استراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذا الجانب الاستراتيجي على الشمول والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، و من أهم وظائف الإدارة تتمثل اصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية (١).

إضافة الى ذلك لا بدّ من توفر الإرادة الجادة من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية (٢).

وأيضاً هنالك عده معوقات تؤدي دوراً سلبياً في عملية الإصلاح التشريعي ورسم سياسة تشريعية رشيدة وسنحاول في هذا المجال ان نتناول أهم المعوقات والتي هي مدار البحث منها ظاهرة الفساد التي تلعب ظاهرة الفساد بكل أنواعه دوراً كبيراً في تقييد الإرادة السياسية وايقاف وعرقلة محاولات الإصلاح السياسية والاقتصادية والتشريعية، ،، (٣).

وكذلك الاضطرابات وعدم الاستقرار السياسي والتحديات الخارجية، أو التبعية السياسية وخضوع القيادات السياسية لدوائر التأثيرات الإقليمية أو الدولية بحيث تكون عاجزة عن إتخاذ أي قرار سياسي بمعزل عن هذه الدوائر، ،، (٤).

(١)- د. طعيمة الجرف، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٧١.

(٢) - ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وأثاره وإهم أساليب المعالجة مقال منشور على موقع هيئة النزاهة الاتحادية تمت زيارة الموقع بتاريخ ٨ / ١٢ / ٢٠٢٢ . www.nazaha.iq/search

(٣) - احمد طلال عبدالحميد البديري ، معوقات الإصلاح التشريعي ، مقال منشور على موقع الزمان تمت زيارته في ١٣ / ١ / ٢٠٢٣ <https://www.azzaman.com>

(٤)- محمد حميد علي ، الأثر الاقتصادي للفساد المالي و الإداري في العراق و سبل مكافحته ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة ديالى ، العدد الأول ، ٢٠٢١ ، ص ١٢ .

ويمكننا القول لابد من توسيع صلاحيات مجلس الدولة ، إذ تُعدّ العامل الجوهري في فاعليته و نجاحه فتوسيع صلاحيات المجلس في أداء وظيفتي التدقيق و الفتوى هو اهم الافاق التي تعمل على تطوير نظام مجلس الدولة واعماله مستقبلا ، وهذا يكون من خلال ايراد نص دستوري يلزم الوزارات والمؤسسات و الجهات والهيئات غير المرتبطة بوزارة باخذ رأي مجلس الدولة في شأن مشروعات القوانين و مقترحات الأنظمة والتعليمات .

وايضاً يوجب تشكيل لجنة مختصة من ذوي الشأن و الاختصاص تتكون من السلطات التشريعية و التنفيذية و مجلس الدولة تأخذ على عاتقها إمّا اعداد مشروع قانون ينظم عمل "مجلس الدولة" و تشكيلاته وبما يسهم في منحه الاستقلال التام أو تعديل قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بما ينسجم مع تطلعات الواقع العملي (١) .

خلاصة لما تقدم يرى الباحث أنّ المعوقات التشريعية التي تواجه مجلس الدولة العراقي من خلال عدم تشريع قانون خاص بمجلس الدولة يلبي طموحات القضاء الإداري العراقي من حيث حجم التحديات المهمة التي أوكلت إليه مما يسبب بذلك الى أمور تعود بالضرر المادي و المعنوي للمتخصصين أمام "مجلس الدولة العراقي" ، وهذا غير موجود في التشريعات المقارنة و الفارق الكبير من حيث عدد المستشارين و عدد العاملين في المجلس وآلية توزيعهم وإسناد المهام لهم في مؤسسات الدولة بمعنى آخر أنّ القضاء الإداري العراقي لم يواكب تطورات التشريعات في الدولة الأخرى الأكثر تجربة في مجال "القضاء الإداري" ، و من جانب آخر "مجلس الدولة" لم يفك بالشكل النهائي من هيمنة "السلطات التنفيذية" بالشكل المطلوب بحيث يأخذ الاستقلال التام بدءاً من الاستقلال الدستوري و الاستقلال القانوني الخاص به .

(١) - د. علي فوزي الموسوي و عمر حماد صالح ، مصدر سابق ، ص ٤٢٤ .

الفرع الثاني

المعوقات الواقعية

تتضافر جهود لإنهاء و معالجة المعوقات الواقعية أو العملية التي تكافح ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة المختلفة ، والتي تبدأ من مدير الدائرة المعنية في متابعة موظفيه وشؤون إدارته، إلى الهيئات المتخصصة ومنها هيئة مكاتب المفتشين العموميين وديوان الرقابة المالية وغيرها ، أن التعزز على مكافحة الفساد، بتعقيد الإجراءات الإدارية يعطي نتائج معكوسة غالباً ، و أن التطور التكنولوجي في إدخال الأنظمة والبرامج الإلكترونية ووجود موظفين أكفاء يعملون بمهنية ويحفظون كرامة المواطن والمساواة وعدم التمييز ، يعطي نتائج إيجابية (١) .

إن مجلس القضاء الأعلى عمل على افتتاح العديد من دور القضاء في مختلف مدن وأقضية ونواحي العراق تسهم في تقديم الخدمة القضائية في أماكن قريبة من المواطن وتليق به وبهيبة القضاء، أدخل التقنيات اللازمة لسرعة انجاز المعاملات بكوادر كفوءة مدربة، وأتاح للمواطن الحصول على الخدمات القضائية عن طريق خدمات إلكترونية متاحة في بوابة القضاء الإلكترونية ضمن الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى ، أن العمل في القضاء فإنه يؤدي رسالة وليست وظيفة عامة، وعلى من أرتضى حملها أن يتصرف بما يناسب ذلك، مؤتمناً على أسرار الناس سالكا طريق الحق، متسلحا بالتقوى والاجتهاد والعلم، متجردا في ممارسة مهنته ومستقلا في تقدير الوقائع، ومن الطبيعي أن النزاهة في مجال فض النزاعات في القضاء، لا تقتصر على الأحكام والقرارات القضائية، بل تتعدى ذلك لتشمل إجراءات الوصول الى هذا الحكم (٢) .

(١)- القاضي جاسم محمد الموسوي ، مدونة السلوك القضائي ، مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٢٣ ، <https://www.sjc.iq/view.70724> وتمت زيارته في ١ / ٧ / ٢٠٢٣

(٢)- القاضي جاسم محمد الموسوي ، مدونة السلوك القضائي ، المصدر السابق ، ص ٢ .

لذلك فإن أهم المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي من الجانب العملي الإفتقار الى البنى التحتية التي لم ينشأ لها مركز إدارية او محاكم لها في المحافظات ، بينما نجد المشرع المصري نص على بأنشاء محاكم في المحافظات المصرية (١) .

ومن تلك المعوقات عدم منح مجلس الدولة الاستقلالية في تعيين أعضائه دون إرتباطه بالسلطة التشريعية أو التنفيذية ، وإضافةً لذلك زيادة عدد الدعاوي المقامه أمام مجلس الدولة العراقي بعد عام ٢٠٠٣ مما يتطلب لمجلس الدولة بإصدار تشريع يتلاءم مع الزيادة التي حصلت في أعداد موظفي الدولة (٢) .

إنَّ عدم وجود ضمانات حقيقية لمجلس الدولة العراقي تُعَدُّ من المعوقات العملية في عمل وأداء المجلس ومن أهم الضمانات القانونية التي تعزز استقلال المجلس هي الاستقلال القضائي لأبداء رأيه بحرية وحيادية وتحافظ على هيبة العضو و وقاره هي تعيينه في مجلس الدولة بمرسوم جمهوري (٣) .

فبدءاً من "رئيس مجلس الدولة العراقي" و بالعودة الى قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل" نجده لم يشترط شروطاً خاصة لرئيس المجلس ولم يتطرق إلى كيفية اختياره فأصبح من الممكن القول أن يعين رئيس المجلس من خارجه واكتفى بالنص إلى أنه يشترط لتعيين الرئيس ونائب الرئيس وأيضا المستشار المساعد توفر الشروط العامة الواردة في قوانين خدمه المدنيه الواجب توفرها وحصولها لغرض التعيين في الوظيفة العامة(٤) .

ونجد من الاطلاع على شروط التعيين وفق المادة (٧) من "قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل هي ذاتها تنطبق على عضو "مجلس الدولة" ، إلا أن القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قد أورد شروطاً خاصة بالمستشارين ولم يأت بأي ذكر للمركز القانوني

(١) - ينظر المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) - د. كريم خميس خصبك ، نائب رئيس مجلس الدولة العراقي المخول بصلاحيات رئيس الرئيس ، مقابلة أجريت معه في مقر مجلس الدولة العراقي ببغداد، تاريخ المقابلة ٧ / ٨ / ٢٠٢٣ .

(٣) - د. عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص٣٦٥.

(٤) - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص١٥٩.

لرئيس المحكمة الإدارية بشكل خاص ورئيس مجلس الدولة بشكل عام ، بينما المشرع اللبناني أورد تفاصيل كاملة لتعيين العضو في مجلس شورى الدولة اللبناني وهذا ما تناولته المواد (٦ و ٧ و ٨ و ٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لعام ١٩٧٥ المعدل^(١) .

وكذلك المشرع المصري فقد أورد أحكام و فقرات تعيين رئيس مجلس الدولة وفقاً لقانون "مجلس الدولة المصري المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢" المعدل التي بينت بان "رئاسة المجلس لرئيس من بين نواب المجلس ويعين بمرسوم عن طريق جمعية عمومية خاصة تشكل لهذا الغرض مع مراعاة التقدم من بين النواب"^(٢).

وكذلك تعيين أعضاء مجلس الدولة من المستشارين و المستشار المساعد وأيضا الآلية الانتخاب فقد خصص لها المشرع أحكاماً خاصة بذلك ضمن القانون^(٣) .

وقد حَرَصَ المشرع العراقي في توفير الضمانات لأعضاء "مجلس الدولة" وهذه الضمانات تنسحب لتشمل بالتأكيد كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا والمستشارين المساعدين حيث نص القانون على منع توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار المنتدب والمستشار المساعد أو اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة ارتكابهم جنائية مشهودة وبعد استحصال إذن من رئيس المجلس ، و قضى القانون بعدم جواز إحالتهم إلى التقاعد قبل إكمال كل منهم (٦٣) الثالثة والستين من العمر^(٤).

فضلاً عن كون "رئيس المحكمة والأعضاء المستشارين والمستشارين المساعدين يتعدون قضاة عند ممارستهم الأعمال في القضاء الإداري"^(٥) .

إلاً ان المشرع لم يرد نصوص خاصة تنظم آلية العزل للعضو في التعديلات القانونية سواء كان في "التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣" أو في القانون الأخير لمجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ولم يعالج هذه الجزئية من موضوع ضمانات المهمة لعدم القابلية لاي عضو من

(١) - ينظر قانون نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٢) - ينظر المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٣) - ينظر المواد (٧٣ ولغاية ٨٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) - ينظر الفقرة (٢) من المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

(٥) - ينظر المادة (٢٣) من قانون التعديل رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

أعضاء المجلس للعزل وكذلك الأحكام الخاصة "بنظام الانتداب" و برواتب ومخصصات المالية لأعضاء المجلس ولما لهذا الأمر من أهمية في الأثر البالغ لتعزيز دور المجلس وأثر على مجمل الجوانب في المؤسسات و الدوائر الحكومية ، إلا أن هنالك خطوة جيدة تحسب للمشرع عند اصدار "قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧" عندما جعل موازنة المجلس مستقلة مما يدعم استقلال مجلس الدولة أكثر فأكثر (١) .

والجدير بالملاحظة ان المشرع العراقي لم يرد في "قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣" و لا في "القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧" بذكر نص بعدم الجواز أو عدم السماح لانتماء أعضاء "مجلس الدولة للكيانات أو الأحزاب، لأنّ هذا الأمر يعكس تأثيره على استقلال المجلس و يؤدي الى تدخل تلك الكيانات و الأحزاب في الشؤون العامة للمجلس ومن ثم الأخلال في استقلاله (٢) .

وباعتقادنا نؤيد الإتجاه الذي يحظر عضوا مجلس الدولة العراقي بالانتماء الى الأحزاب او الكيانات السياسية .

ومن الجدير بالإشارة حيث إنّ مبدأ طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامره هو مبدأ مستقر في التشريع العراقي ، ويستمد اساسه من طبيعة النظام الرئاسي في الوظيفة العامة ، الا ان هذا المبدأ مقيد بوجود صدور الاوامر من الرئيس الإداري وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات وبخلاف ذلك لا يكون الموظف المختص ملزماً بتنفيذ هذه الأوامر وعليه الالتزام باطلاع ومكاشفة رئيسه الإداري برأيه القانوني أو الفني أو الحسابي ويبين له بصورة واضحة وصرحة بما يقبل الشك والتأويل الآثار المترتبة على قرار الرئيس الإداري واشترط القانون أن يتم ذلك كتابة ، فإن أصّر الرئيس على رأيه فهو من يتحمل مسؤولية قراره انضباطياً و جزائياً و مدنياً ، إلا ان بعض الرؤساء الاداريين يتعمد إصدار أوامر شفوية لمرؤوسيهم أو يمتنع عن تأشير المطالعات المرفوعة إليه والبت فيها ، ويتم الضغط على المرؤوسين لتنفيذ هذه الاوامر بطرق

(١) - ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ والتي نصت على ((المجلس الدولة موازنة مالية مستقلة تمول من الموازنة العامة للدولة)) .

(٢) - د. احمد خورشيد حميدي المغربي ، استقلال مجلس الدولة العراقي عن السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ١٠ ، العدد ٣٧ ، ٢٠٢١ ، ص ٤٦٠ .

غير مشروع من خلال الإضرار بالموظف المختص كمنع الاجازة عنه أو رفع المخصصات عنه أو نقله أو إحالته الى لجان تحقيقية مفتعلة ، دون أن يكون له أي هامش أو أمر مكتوب ، وعلى الرغم من اعتراف الفقه والقضاء بالقرار الإداري الشفهي ، وان المشرع لم يشترط صدوره مكتوباً إلا أن العرف الإداري استقر على الشكل المكتوب لسهولة اثباته وتحديد مسؤولية من أصدره والتعرف على غاية مصدره إن كانت تتعلق بالصالح العام أو لغايات منبئة الصلة بالصالح العام (١) .

وكنا نتمنى من المحكمة الإدارية العليا ان تؤسس مبدأ جديداً يلزم الرئيس الإداري بالإجابة كتابة عن ما يرفع إليه من مرؤوسيه، لأن تطبيق "البند (٣) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل" يتطلب اجابه تحريرية من الرئيس الاداري اما بالعدول عن قراره أو الاصرار عليه ، لان المشرع اوجب على الموظف المختص اطلاع رئيسه كتابة ولم يلزم الرئيس بالإجابة كتابه وهذا قصور تشريعي يجب تلافيه لأنه يخل بفاعلية النص في حماية الموظف من سلطه رئيسه الاداري الرئاسية وهنا يتعزز دور القضاء الإداري الإنشائي .

نود الإشارة إلى أن الموظف يُعدّ المحرك الأساسي لنشاطات الإدارة إذ به يمكن أن تحقق الإدارة نشاطها في تنظيم سير المرفق العام بانتظام ، كان أمراً إلزامياً أن تقوم الإدارة بضبط موظفيها من خلال إصدار الأوامر و التعليمات و القرارات الخاصة بتنظيم عملهم والحد من سوء التنظيم و ضعفه (٢) .

(١) - احمد طلال عبد الحميد ، المحكمة الإدارية ... ومفهوم طاعة الرؤساء ، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=746166> تاريخ الزيارة ٢٩ / ٦ / ٢٠٢٣ .

(٢) - إبراهيم جبار منصور ، دور الإدارة الالكترونية في معالجة ظاهرة التسبب الإداري (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد ١ ، العدد ٥ ، ٢٠٢١ ، ص ٩ .

وهذا ما يسمى بالتسيب الإداري و الذي عرف بانه ((السلوك المنحرف في أداء الالتزامات والواجبات تجاه الإدارة و المجتمع مما ينجم عنه عدم قدرة الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة للدولة والخاصة بتأمين الخدمات الأساسية والتنمية و الاقتصادية والاجتماعية))^(١) .

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة العراقي كان له أثر مهم في حسم القضايا والامور المتعلقة في القرارات الصادرة من اللجنة الخاصة التي يتظلم من قراراتها أمام هيئة الطعن في مؤسسة السجناء السياسيين تكون قرارات هذه الهيئة خاضعة أمام محاكم القضاء الإداري في مجلس الدولة ولم تؤشر أي ثغرة او مخالفة قانونية في عمل المؤسسة من أي جهة رقابية كانت سواء كانت جهة حكومية مركزية أو جهة حكومية محلية^(٢) .

وسابقا بعدما جاء قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (٢) لسنة ١٩٥٨ الذي منح في المادة (١) منه صلاحيات مجلس الوزراء بعزل أو فصل أي موظف من الدرجة الخاصة أو الصنفين الأول والثاني وكل مكلف بخدمة عامة لمدة خمس سنوات إذا تبين بقاءه في الخدمة مضراً بالمصلحة العامة . و صدر أيضاً "قانون بشأن الكسب غير المشروع" على حساب الشعب المسمى قانون "من أين لك هذا" المرقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ ، والذي ألزم في المادة (١) منه ((رؤساء الوزارات و القضاة والوزراء والشرطة وضباط الجيش وكا موظف أو مستخدم أو مكلف بخدمة عامة ان يقدم خلال الشهرين من تاريخ التعيين أو الانتخاب إقرار عن الذمة المالية وذمة الزوجه و الأولاد القصر ، وقد سرى هذا القانون باثر رجعي على من تقدم ذكرهم^(٣))).

ويمكننا الإشارة إلى دور القاضي المحوري في العملية القضائية في تصديه للفساد الإداري إذ غالباً ما يتعرض الى الضغط والتأثير من قبل الحكومة وبدوافع ليست بذى شيء من الصالح

(١) - خريفي سفيان ، عشيظ خالد ، الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة اكلي منحد اولحاح البويرة ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٣٩ . نقلاً عن : إبراهيم جبار منصور ، مصدر سابق ، ص ٩ .

(٢) - الحقوقي جاسب عودة عليوي ، مسؤول الشعبة القانونية ، مديرية سجناء ميسان ، في مقابلة أجريت معه بتاريخ ١٥ / ٤ / ٢٠٢٣ .

(٣) - قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل و منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٨) في ١٩٨٥/٨/٩ .

العام ، والتأثير في القضاء إِمَّا أَنْ يصل به الأمر إلى الاعتداء عليهم كما حدث في مصر عام (١٩٥٤) عندما دفعت الحكومة جمعاً من المتظاهرين للاعتداء على رئيس مجلس الدولة (الدكتور عبد الرزاق السنهوري) أو تهديدهم بالنقل أو العزل أو الإحالة الى مجلس تأديبي وهو ما حصل بحق أربعة من القضاة في مصر عندما رفعت عنهم الحصانة القضائية وأحيلوا الى التحقيق لكشفهم عملية تزوير واسعة في الانتخابات التشريعية لعام (٢٠٠٥) وتمسكهم بالدعوة الى استقلال السلطات القضائية عن السلطات التنفيذية ، أو بانتدابهم لغير أعمالهم كما حدث في الأردن عام (١٩٧٥) عندما قام وزير العدل بانتداب أحد القضاة من رئيس محكمة بداءة عمان الى عضو في محكمة الاستئناف انتقاماً منه لعدم إرساله نسخة من كتاب توزيع العمل في محكمة البداءة له (١) .

ونستذكر هنا وصف العلامة السنهوري للقضاة حيث قال " بأنهم نخبة من رجال الأمة أشربت نفوسهم احترام القانون وانغرس في قلوبهم حب العدل وأنهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية " ولكن ، في بلاد العالم الثالث لا يسمح السلطان لرعاياه بمجرد الأمل في وجود انسان غيره ، فهو النجم الأوحده والعدل الأوحده والعالم الأوحده ، العارف بالسياسة وبالاقتصاد وبالقانون ، وهواه هو قانون الامة (٢) .

ومن الجوانب الأخرى التي تستحق الإشارة إليها أن التشريعات و القوانين تحرص على الحفاظ على الكرامة الوظيفية التي تعطي شعور الاطمئنان لدى المتعاملين بها و قد عرّفها بأنها " ابتعاد الموظف عن كل سلوك شائن ومسيء ممكن أن يؤثر على سمعة واهمية الوظيفة العامة وكرامتها" (٣) .

باعتمادنا أن إطلاق العنان بالشكل المطلق لتصرفات الموظف الحكومي يحط من قدر الكرامة الوظيفية التي تحمل الجهات الرقابية عبئاً إضافياً وعائقاً آخر لإنجاز ما أوكل اليه لكون

(١) - د. عدنان عاجل عبيد ، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بدون سنة نشر، ص ١٠٣ و ١٠٤ .

(٢) - المستشار يحيى الرفاعي ، استقلال القضاء ، ط١ ، مكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣ و ١٤ .

(٣) - د. عامر زغيرمحيسن ، محاضرة أقيمت على طلاب الدراسات العليا، للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١، في الفصل الدراسي الأول، من السنة التحضيرية، للمقرر الخاص ، جامعة ميسان .

العلاقة التي تربط بين الإدارة و الموظف علاقة تنظيمية وبهذا الصدد فأن الاهتمام بالكرامة الوظيفية من خلال التشريعات و الأحكام القضائية يسهل جهود مكافحة الفساد الإداري بالعكس تمام الفوضى و عدم التنظيم يكون عائقاً أمام جهود المؤسسات ذات العلاقة المساهمة في مكافحة .

وكذلك تعرضت "المحكمة الإدارية العليا" في العراق إلى مضامين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، حيث قضت "... ومنها إفشائه إسرار وظيفته وعدم الحفاظ على كرامة الوظيفة، واتصاله بابن المشتكي (٠٠٠) وطلبه مبلغاً من المال مع علمه بوجود قضية جزائية ضده خلافاً لأحكام البند (حادي عشر) من "المادة (٥) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١" الذي ينص على أنه يحظر على الموظف" (٠٠٠) (١) .

وَنصَّ "قانون هيئة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦"، على وجوب التزام منتسبوا الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة حيث جاء في المادة (٦/ثانياً) على "٠٠٠ ثانياً يلتزم منتسبي الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة والابتعاد عن كل ما يبعث الشك والريبة بهم (٠٠٠) (٢) .

بالإضافة إلى ما نصَّ عليه "قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل" في المادة (٧) منه حيث جاء فيها "يلتزم القاضي على الحفظ والصيانة لكرامته و كرامة القضاء مع الابتعاد عدم التقرب لأي أمر يبعث الريبة لاحتمال يؤثر على استقامة القاضي" (٣) .

وعند الخوض في مجال مكافحة الفساد فقد صدر "قانون تطهير الجهاز القضائي رقم (١) لسنة ١٩٥٨ الذي نص في المادة (٢) فقرة (١) والذي تناول عقوبات غاية بالأهمية ولها الأثر البالغ في التصدي لأموال الفساد الإداري و المالي وكانت تلك العقوبات هي العزل و الفصل و

(١) - قرار المحكمة الادارية العليا في العراق، ١٦٧/ قضاء الموظفين/ تمييز/ ٢٠٢٠، غير منشور .

(٢) - المواد(٦، و ١٠) من قانون هيئة الاشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، منشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٤٤١٨) في ٣/١٠/٢٠١٦ .

(٣) - ينظر المادة (٧) قانون التنظيم القضائي، رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، المعدل، المنشور بالوقائع العراقية، بالعدد(٢٧٤٦) في ١٧/١٢/١٩٧٩، والتي قضت على أن (يلتزم القاضي بما يأتي: أولاً - المحافظة على كرامة القضاء والابتعاد عن كل ما يبعث الريبة في استقامته (٠٠٠)

إنهاء الخدمات لأي قاضٍ أو حاكم أو نائب يتبين وجوده يكون مضرًا بالمصلحة العامة وتصدر من مجلس الوزراء على أساس مقترح من قبل وزير العدل^(١).

ويرى آخرون بأنه " لا يشترط لقيام مسؤولية الموظف العام تأديبياً، عن الأفعال الصادرة عن الغير ثبوت اشتراكه مع الغير فيما ارتكب بوسيلة من وسائل الاشتراك المقررة في قانون العقوبات ٠٠٠ بل يكفي لمساءلته ثبوت علمه ورضاه عن أفعال الغير المشينة بما يؤثر في سمعته كموظف عام وينال من كرامة وظيفته"^(٢).

وختاماً يرى الباحث أن أهم المعوقات الواقعية التي يواجهها مجلس الدولة العراقي من حيث البنى التحتية و إنشاء المرافق العامة التابعة له على الرغم من جواز القانون بإنشاء محاكم لمجلس الدولة في عموم العراق و قد قسم ذلك على أربعة مواقع جغرافية ، ولكن في واقع الحال لا نجد إلا موقعاً واحداً، الذي كانت مهامه مناطق الفرات الأوسط ، لكن بالوقت الحالي عموم دوائر الدولة في جميع المحافظات تتجه إلى المقر الرئيسي لمجلس الدولة الكائن في العاصمة بغداد مما يسبب تأخيراً بالوقت وإسرافاً بالجهد المضاعف لأجل حسم المنازعات التي تنشأ بين الإدارة و الموظفين أو الأفراد العاديين ، بل المجلس لم ينفذ نص القانون لأسباب غير معروفة .

(١) - ليث عبد الحسين ، ثورة ١٤ تموز ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ١٩ ، حيث تتناول نص المادة (٢ / ١) من قانون تطهير الجهاز القضائي رقم ١ لسنة ١٩٥٨ التي تضمنت : على أن لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل بعزل أو فصل أو إنهاء خدمات أي حاكم أو قاضٍ أو نائب حاكم إذا تبين أن بقاءه في الخدمة أصبح مضرًا بالمصلحة العامة .

(٢) - د. محمد جودت الملط ، الموظف العام وممارسة الحرية ، مجلة العلوم الادارية، السنة ١١ ، العدد الثاني، ١٩٦٩ ، ص ١٧٣ .

الفاثمة

الخاتمة

إنَّ أثر و دور مجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري تمحور بثلاثة جوانب الأول منها دور المجلس في الفتوى و الآراء الاستشارية التي يصدرها توجيهها صحيحاً للإدارة في تطبيق القانون و الجانب الثاني في المساهمة الفعلية في مجال التقنين و تدقيق مشروعات القوانين التي تُعدّ الحجر الأساس في تثبيت دعائم أي قانون ، أمّا الجانب الأخير فدور مجلس الدولة في مكافحة الفساد الإداري باختصاصه القضائي الذي يفصل في القضايا المطروحة أمامه من تنازع الخصوم بين الموظفين و الإدارة أو المنتقلين من الإدارة .

وبعد أن أنهينا هذا الجهد المتواضع لزم علينا أن نسطر ما توصلنا إليه من استنتاجات وما نراه من توصيات .

أولاً: - الاستنتاجات

١ - أتضح أن دور مجلس الدولة العراقي في ابداء المشورة القانونية و ابداء الراي له الأثر الواضح في التصدي للحد من ظاهرة الفساد الإداري من حيث الآراء الاستشارية التي يبيدها للقضايا و الحالات التي تتضمن عدم المشروعية او إساءة استعمال السلطة .

٢ - تمّ يتضمن قانون "مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" نصاً صريحاً يمنع أعضاء المجلس من ممارسة بعض الأعمال التي لا تتسجم مع طبيعة المهام التي يمارسونها مثل ممارسة التجارة و النشاطات السياسية ، في حين أورد المشرع المصري في قانون "مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل" نصاً صريحاً يمنع أعضاء المجلس من ممارسة الأعضاء لمثل هكذا أعمال تؤثر سلباً على أعضاء المجلس .

٣ - تمّ يتناول "قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصاً يتناول بعدم قابلية عضو مجلس الدولة للعزل ، وهذا الأمر يجعل أعضاء المجلس عرضة للتدخل و التأثيرات السلبية فيما يصدر عنهم من آراء لعدم توفر أمن البقاء في الوظيفة لهم .

٤ - كثرة التشريعات السابقة و المتعاقبة التي أنشأت هيكلية الادارية و عائلية "مجلس الدولة العراقي" بين إحقاقه بالسلطة التنفيذية تارةً و عدّه هيئة مستقلة تارةً أخرى ، بصور التعديل

الخامس بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ كان المجلس يتبع السلطة التنفيذية ، الى أن صدر القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ الذي فك الارتباط من "وزارة العدل" و جعله هيئة مستقلة مع إبدال التسمية من "مجلس شوري الدولة" إلى الاسم الجديد بـ "مجلس الدولة" وهذه الخطوة إيجابية تحسب للمشرع .

٥ تم نرّ المشرع في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل يلزم الإدارة بطلب الرأي و المشورة القانونية من المجلس و إنّما جعل ذلك متروكاً للإدارة الشيء الذي قد يؤدي إلى انتفاء العلة أو الحاجة التي من أجلها أنيط الاختصاص الاستشاري للمجلس .

٦ قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون "مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩" المعدل الذي نصّ على تشكيل "المحكمة الإدارية العليا" نجد أنّه لم يتضمن تشكيلها عدة دوائر كما فعل المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل الذي من شأنها يمثل قصوراً في التشكيل لهذه المحكمة مما يؤدي إلى زيادة العبء عليها بسبب العدد الكبير من الطعون المقدمة إليها و بالتالي ينتج عنه تأخير بالفصل في تلك الطعون وما يترتب من ضياع لحقوق جراء هذا التأخير .

٧ تبين أن مجلس الدولة العراقي بعدد أعضاء (٥٠) مستشاراً و (٢٥) مستشاراً مساعداً لا يتلائم و لا ينجس مع طبيعة العمل الذي يمارسه المجلس مما يشكل عباء إضافي لاعضاءه .

٨ -يتضح أنّ تشكيل المحاكم الإدارية في العراق يتسم بالبساطة فهي تعمل و تتعقد تلك المحاكم كهيئة واحدة حيث لم يتم تقسميها على هيئات أو غرف كما هو الحال في المحكمة الإدارية العليا في مصر ، وهذا يؤدي إلى عبء إضافي على أعضاء الجانب القضائي لمجلس الدولة .

٩ -على الرغم من أنّ "دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نصّ في الماده (١٠١)" على الجواز بإنشاء "مجلس دولة" له مهام الاختصاص لوظائف "القضاء الإداري" والإفتاء والصياغة ومع تمثيل الدولة وسائر المؤسسات و الهيئات العامة أمام جهات

القضاء في العراق إلا أنّ المجلس بتشكيلاته القضائية ساهم برفع الحيف والظلم الذي يقع أحياناً على الموظفين أو على بعض الافراد جراء تعسف الإدارة بحقهم .

١٠- تبين لنا من خلال الأطلاع والمقابلات التي أجريت أن إقامة بعض الدعاوى وتاريخ صدور الحكم بالدعوى تكون بينهما مدة زمنية طويلة بسبب كثرة الدعاوى المقامة تشكيات المجلس مما يعكس لتأخير حسم الدعاوى وهذا الأمر يؤثر على الحقوق و الحريات العامة، لأنّ العدالة التي تأتي متأخرة وبالتالي قد تكون النتائج ظالمة .

١١- إنّ الأسلوب المتبع لاختيار التعيين في مجلس الدولة أنيط بأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل، ولم يورد المشرع أي تفاصيل خاصة لاختيار رئيس مجلس دولة على خلاف ما موجود بالتشريعات الخاصة المنظمة لقانون مجلس الدولة في الدول الأخرى والذي حدد نصوص خاصة لآلية التعيين في "مجلس الدولة" .

ثانياً : التوصيات

- ١ - ندعو المشرع بإعادة البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي إلغاه المشرع بموجب المادة (٢) من قانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ التي تتضمن الصفة الإلزامية للجهة طالبة الرأي ، والتي تعكس بظلالها على التصدي و المساهمة للحد من ظاهرة الفساد الإداري أو المالي .
- ٢ - تدعو السلطة التنفيذية و مجلس الدولة و الجهات ذات العلاقة للمساهمة بتنفيذ و تطبيق المادة (٧ / أولاً و ثانياً) من "قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" التي نصت على تشكيل محاكم القضاء الإداري وفق التقسيم المناطقي للعراق في المحافظات لعموم البلد التي من شأنها تسهم بسرعة إنجاز القضايا و اتساع ثقافة الخصومة الإدارية لدى الموظفين و المنتفعين من الإدارة .
- ٣ - تدعو المشرع إلى زيادة أعضاء عدد المستشارين والمستشارين المساعدين وذلك بتعديل المادة (١ / أولاً) من قانون "مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" بما ينسجم مع الدور الوظيفي الذين يضطلعون به ، هذا الامر سبب تأخر حسم القضايا و المسائل المعروضة أمام "مجلس الدولة" العراقي في إبداء الآراء أو المشورة القانونية وحسم تلك القضايا سواء تلك المتعلقة بالاستفسارات أم بالتقنين أم إبداء الرأي في الاتفاقيات تعكس بظلالها عدم استقرار النظام الإداري و حرمان الأشخاص من حقوقهم.
- ٤ - تدعو المشرع العراقي بضرورة الأخذ بمبدأ التخصص في تقسيم الهيئات الاستشارية "لمجلس الدولة" من خلال إنشاء قسم للتشريع و قسم آخر للفتوى على غرار ما موجود في التشريعات المقارنة ، وكذلك تقسم قسم الفتوى على أقسام فرعية يختص كل منها بإبداء الرأي و المشورة القانونية لعدد من "الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة".
- ٥ - تدعو المشرع بتعديل أو إضافة نص يفرض بضمانة قانونية للعضوا في مجلس الدولة بالمجال التأديبي ، لذا يجب تلافى هذا الخلل في قانون مجلس الدولة العراقي إذ ليس منطقياً أن يعامل أعضاء المجلس معاملة الموظف العام من دون أي ضمانات في المجال التأديبي.

٦ تدعو المشرع إلى تطبيق نظام مفوضي الدولة كما معمول به حالياً في أنظمة الدول المقارنة الذي من شأنه أن يسهم برفد المجلس بموارد بشرية تسهل عليه عملية إنجاز المهام الموكلة إليه .

٧ ترى من الضروري إعادة النظر في نص المادة (٤) من قانون "مجلس الدولة" رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بموجب "التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، وذلك لأجل توحيد المصطلحات بما يجعلها تتلاءم مع نص المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الذي اعتمد مصطلح الإفتاء ويُعدّ المصطلح الأكثر دقة ، ومن رؤية أخرى لما يقتضيه عمل المجلس في مجال الإفتاء من إحاطته بقدر من السرية بما يضمن إبداء أعضاء المجلس لأرائهم القانونية في المسائل المعروضة من دون ضغط أو تأثير .

٨ -ندعو المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٢ / رابعاً / أ) من "قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" وذلك بزيادة عدد "أعضاء المحكمة الإدارية العليا" عن العدد الحالي الى عدد يتلاءم للمهام الموكلة إليها ، إضافة الى ذلك تقسيم المحكمة الى عددٍ من الهيئات عامة أو متخصصة كما موجود في التشريعات المقارنة .

٩ -إنهاء تدخل السلطة التنفيذية العراقية في عمل "مجلس الدولة العراقي" لكي يضمن استقلالية المجلس استقلالاً تاماً لأنّ طريق تدخل السلطة التنفيذية يكون من طريق آلية التعيين في "مجلس الدولة" و عليه لا بدّ من تنظيم آلية التعيين في مجلس الدولة العراقي بقانون خاص ، وهذا يقودنا إلى أهمية الاستقلال لضمان جودة إدارة المؤسسة المهمة التي من شأنها أن تتعامل مع جهات الإدارة والمنتفعين بعينٍ واحدة .

١٠ - ندعو إلى إصدار دليلٍ موحدٍ للصياغة التشريعية من خلالها وضع منهجية مبنية على أسس علمية تحدد الطرق و الأساليب واجبة الاتباع في عملية الصياغة التشريعية في مراحلها كافة، مما يعطي رونقاً خاصاً للقانون و سد الثغرات التي من خلالها أحيانا تمارس الإدارة سوء استخدامها مما ينتج عنه الفساد إداري .

١١ -نوصي المشرع بضرورة إعطاء المستشارين المساعدين حق التصويت ، الأمر الذي يوفر فاعلية أكثر لممارسة الأعمال في المجلس .

المصادر

المصادر

القران الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

- ١ ابن منظور ، لسان العرب ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٩١ .
- ٢ الشيخ أحمد محيي الدين العجوز، مناهج الشريعة الإسلامية ، مكتبة المعارف ، بيروت ، ١٩٨١ .
- ٣ محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، بدون سنة .
- ٤ .ت. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- ٥ أبو بكر بن العربي المالكي ، أحكام القرآن ، ط ٣ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .

ثانياً : الكتب القانونية

- ١ - إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مبادئ و احكام القضاء الإداري اللبناني ، الإسكندرية ، دار الجامعة ، ١٩٩٦ .
- ٢ أحمد نجم الدين احمد ، التمييز بين الموظف العام و الموظف الدولي دراسة مقارنة في القانون الإداري الدولي ، ط ١ ، دار الراية للنشر ، ٢٠١٥ .
- ٣ ثامر عبدالجبار عبدالعباس السعيد ، الصياغة القانونية لنصوص التشريع ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ .
- ٤ حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٩٧ .
- ٥ حيدر علي عبد الله الجشعمي، الفساد والنزاهة في العراق ، ط ١ ، بغداد ، دار السنهوري، ٢٠١٤ .
- ٦ .ت. حمدي أبو النور السيد عويس ، الإدارة الاستشارية و دور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١ .

- ٧ . صلاح محمد سليمان ، القواعد الدستورية بين مقتضيات الثبات و ضرورات التعديل - دراسة مقارنة ، دار مصر للنشر ، القاهرة ، ٢٠١٩ .
- ٨ . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري و مجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .
- ٩ . إبراهيم طه الفياض ، الإجراءات وصياغة الأحكام في القضاء الإداري ، بحث مقدم إلى ندوة الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، سلسلة المائدة الحرة ، أيلول ، ١٩٨٨ .
- ١٠ - د. إسماعيل بدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
- ١١ - د. برهان زريق ، مبادئ وقواعد اجراءات القضاء الإداري ، المكتبة القانونية ، دمشق ، ٢٠١١ .
- ١٢ - د. بلال خلف السكارنة ، الفساد الاداري ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ١٣ - د. جورج شفيق ساري ، قواعد واحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة ، ط ٦ ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٥/٢٠٠٦ .
- ١٤ - د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٦ وما بعدها ، و أيضا د . محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ .
- ١٥ - د. حمد حسين منصور ، المدخل الى القانون ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- ١٦ - د. حمد عبد العال السنارى ، نظم واحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري ، بدون مكان وسنة نشر .
- ١٧ - د. حمد ماهر أبو العينين ، العقود الإدارية ، الكتاب الأول ، جامعة السيوط ، كلية الحقوق ، بلا سنة نشر .

- ١٨ - د. حمدي أبو النور السيد عويس ، استغلال النفوذ الوظيفي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٥ .
- ١٩ - د. خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء - دراسة مقارنة ، ط ١ ، مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، ٢٠٠٩ .
- ٢٠ - د. رأفت فودة ، اصول و فلسفة قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨ .
- ٢١ - د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١ .
- ٢٢ - د. سالم عبود ، ظاهرة الفساد الاداري والمالي - دراسة في اشكالية الاصلاح الاداري والتنمية ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- ٢٣ - د. سامر مؤيد عبداللطيف ، د. كنى محمد عبدالرزاق ، م. م صفاء محمد عبد ، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري ، كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٢٤ - د. سليمان طماوي ، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠ .
- ٢٥ - د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، ١٩٥٧ .
- ٢٦ - د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
- ٢٧ - د. طارق كاظم عجيل ، المدخل الى القانون، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
- ٢٨ - د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة ، دون سنة نشر .
- ٢٩ - د. طعيمة الجرف، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ .

- ٣٠ - د. عادل عامر ، مبادئ دعوى الإلغاء و سحب القرار الإداري ، حروف منثورة للنشر الالكتروني ، ٢٠١٧ .
- ٣١ - د. عاصف عبد الله المكاوي ، القرار الاداري ، ط ١ ، مؤسسة طيبة للنشر ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
- ٣٢ - د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الاداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الإقليمية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠١ .
- ٣٣ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري ، ط ٣ ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- ٣٤ - د. عبد القادر محمد القيسي ، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣ .
- ٣٥ - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٣٦ - د. عبدالفتاح عبدالباقي ، نظرية القانون ، ط ٥ ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٣٧ - د. عبدالقادر الشخيلي ، ضمانات استقلال السلطة القضائية ، دار الانسان ، بغداد ، ٢٠١٩ .
- ٣٨ - د. عبدالناصر علي عثمان ، استقلال القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٨ .
- ٣٩ - د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بدون سنة نشر .
- ٤٠ - د. عدنان عاجل عبيد وغازي فصيل مهدي ، القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب ، العراق، ط ٢ ، ٢٠١٣ .
- ٤١ - د. عصمت عبدالمجيد ، مجلس الدولة ، دار الثقافة ، الأردن ، ٢٠١٢ .
- ٤٢ - د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، مكتبة دار السلام القانونية ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠١٩ .

- ٤٣ - د. غازي فيصل مهدي ، دليل الصياغة التشريعية ، بحث غير منشور ، بلا سنة نشر .
- ٤٤ - د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، ط ٣ ، دار السلام القانونية ، بغداد ٢٠١٧ .
- ٤٥ - د. فاروق احمد خماس ، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ .
- ٤٦ - د. فاروق احمد خماس ، الرقابة على اعمال الإدارة ، جامعة الموصل كلية الحقوق ، بلا سنة .
- ٤٧ - د. فاطمة السويسي ، المنازعات الإدارية نظام مجلس شورى الدولة تشريع - واجتهاد ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٤ .
- ٤٨ - د. فؤاد محمد النادي ، إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة المصري ، الزهراء للاعلام العربي ، بلا سنة نشر .
- ٤٩ - د. فؤاد محمد النادي ، المبادئ العامة للإجراءات القضائية و الاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة المصري ، ط ١ ، الزهراء للاعلام العربي ، ١٩٨٨ .
- ٥٠ - د. لفته هامل العجيلي مجموعة قرارات مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٢١ .
- ٥١ - د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار الجامعية للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٨٨ .
- ٥٢ - د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٥٣ - د. مازن راضي ليلو ، القانون الإداري - دراسة لاسس و مبادئ القضاء الإداري في العراق ، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك ، ٢٠٠٨ .
- ٥٤ - د. مازن ليلو راضي ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ٥٥ - د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠ .
- ٥٦ - د. مازن ليلو راضي و د. حنان محمد القيسي ، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، ط ١ ، دار القارئ ، بيروت ، ٢٠١٨ .

- ٥٧ - د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٩ .
- ٥٨ - د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، دون سنة نشر .
- ٥٩ - د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة، بلا سنة الطبع .
- ٦٠ - د. محمد أبو فارس ، النظام السياسي في الإسلام ، دار الفرقان للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٦ .
- ٦١ - د. محمد رضا النمر، مذبحه القضاء في مصر وأثرها على استقلال السلطة القضائية ، ط ١ ، مكتبة الوفاء القانونية مصر، ٢٠١٦ .
- ٦٢ - د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري - الأختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة) ، الكتاب الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ .
- ٦٣ - د. محمد شعبان احمد رمضان ، دور المحكمة التأديبية في توجية إجراءات الدعوى التأديبية ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- ٦٤ - د. محمد طه حسين الحسيني . مبادئ واحكام القضاء الإداري ، ط ١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، ٢٠١٨ .
- ٦٥ - د. محمد عبدالعال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة ، دون سنة نشر .
- ٦٦ - د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، دار العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٦٧ - د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠١٣ .
- ٦٨ - د. محمد محمد عبده امام ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية و تنظيم مجلس الدولة دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .

- ٦٩ - د. محمود حمدي عطية ، استقلال مجلس الدولة وابداء المشورة القانونية لجهات الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧ .
- ٧٠ - د. محمود فؤاد عبدالباسط ، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية لتنظيم واختصاصات مجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٧١ - د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- ٧٢ - د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- ٧٣ - د. مدحت المحمود ، القضاء في العراق ، بغداد ، ٢٠١٠ .
- ٧٤ - د. مصدق عادل طالب و مالك منسي الحسيني ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، دراسة تحليلية ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١ .
- ٧٥ - د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٥ .
- ٧٦ - د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مطابع الثقافة ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ .
- ٧٧ - د. ميسون علي عبدالهادي الحسنائي ، التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق - دراسة مقارنة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٢١ .
- ٧٨ - د. نبيل عبدالرحمن حياوي ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بدون طبعة ، بدون سنة .
- ٧٩ - د. هيثم حليم غازي ، مجلس التأديب و رقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٤ .
- ٨٠ - د. هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب و رقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، دراسة تطبيقية ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٠ .
- ٨١ - د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .

- ٨٢ - د. يحيى جلال عبدالله ، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة ، مكتبة يادكار ، ط ١ ، ٢٠٢٠ .
- ٨٣ - شوان محي الدين علي و هادي مسلم يونس و د . مازن ليلو راضي ، دليل الصياغة التشريعية في إقليم كردستان - العراق ، ط ١ ، أبريل ، ٢٠١٠ .
- ٨٤ - عاصم احمد عجلية ، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة ، دار الكتب الحديثة ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٨٥ - عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، الطبعة الثالثة ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٨٦ - علي محمد بدير و عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٣ .
- ٨٧ - عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٨٨ - فوزية عبدالستار ، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص ، ط ٢ ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
- ٨٩ - القاضي بوشواشي حمزة ، امتناع الإدارة و وسائل جبرها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، المدرسة العليا للقضاء ، مذكرة نهاية الدراسة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، الدفعة ١٨ / السنة ٢٠٠٧/٢٠١٠ .
- ٩٠ - القاضي دارا نور الدين بهاء الدين ، قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق وزارة العدل مجلس شوري الدولة ، ٢٠٠٨ .
- ٩١ - ليث عبد الحسين ، ثورة ١٤ تموز ، بغداد ، ١٩٨٠ .
- ٩٢ - مجلس النواب العراقي ، دليل الصياغة التشريعية ، منشورات مجلس النواب العراقي ، ٢٠١٤ .
- ٩٣ - المستشار يحيى الرفاعي ، استقلال القضاء ، ط ١ ، مكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

٩٤ - نزار توفيق ، الصراع على السلطة في العراق الملكي ، دار آفاق عربية ، بغداد ، ١٩٨٤ .

٩٥ - نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٧ .

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية :

أ- الأطاريح الجامعية

- ١ - سمار حسين علي المرسومي : دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية في العراق - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، بغداد ، ٢٠١٩ .
- ٢ - مجيد مجهول درويش ، التنظيم القانوني لوظيفة مجلس شورى الدولة العراقي في الإفتاء ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠١٤ .
- ٣ - جهاد علي جمعة ، دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٤ - أحمد موفق الحيايلى ، احكام المبادئ لفتاوى و قرارات مجلس الدولة العراقي ، بيروت ، ٢٠١٨ .

ب - الرسائل الجامعية

- ١ - بهيمان طارق فارس ، كفالة حق التقاضي أمام هيئات مجلس شورى الدولة لإقليم كردستان - العراق - دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، كلية القانون ، ٢٠٢٢ .
- ٢ - مهند جاسم محمد ، الصياغة التشريعية بين لغة القانون و قانون اللغة ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، كلية الحقوق ، ٢٠٢٠ .
- ٣ - علي حسين حمزة السلامي ، الضمانات الوظيفية لأعضاء مجلس شورى الدولة - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، ٢٠١٣ .
- ٤ - محمد عبدالحسين صويح الفريجي ، الاختصاص الاستشاري لمجلس شورى الدولة - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية في لبنان ، كلية الحقوق ، ٢٠٢٠ .

٥ خريفي سفيان ، عشيط خالد ، الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة اكلي منحد اولحاح البويرة ، الجزائر ، ٢٠١٩ .

رابعاً : الأبحاث و الدوريات

(١) إبراهيم جبار منصور ، دور الإدارة الالكترونية في معالجة ظاهرة التسيب الإداري (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد ١ ، العدد ٥ ، ٢٠٢١ .

(٢) احمد حمزة ناصر ، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين ، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ، المجلد ٩ ، العدد ٣ ، ٢٠١٩ .

(٣) احمد شعبان محمد القصاص ، دور مجلس الدولة في الرقابة على قرارات الهيئة العامة للرقابة المالية بشأن نشاط سوق الأوراق المالية ، بحث منشور على مجلة البحوث القانونية ، ٢٠٢١ .

(٤) احمد طلال عبدالحميد البديري ، معوقات الإصلاح التشريعي ، مقال منشور على موقع الزمان .

(٥) أنسام فالح حسن الأحمدى و منى محمد جعفر ، الجهة المختصة بنظر الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة) ، مجلة دراسات البصرة ، السنة ١٦ ، العدد ٤٢ ، ٢٠٢١ .

(٦) توانا جمال عبدالواحد ، تشكيل المحكمة الإدارية العليا في القانونين المصري و العراقي ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة ١ ، المجلد ١ ، العدد ٣ ، الجزء ٢ ، ٢٠١٧ .

(٧) جهاد علي جمعة ، الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة و دورة في حماية الحقوق و الحريات العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد الخاص الخامس ، ٢٠١٩ .

(٨) د . زانا رؤوف حمه كريم ، مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة - دراسة تحليلية ، مجلة التنمية البشرية ، السليمانية ، المجلد ٨ ، العدد ١ ، ٢٠٢٠ .

- ٩) د. سلامة أبو زعيتر ، دور النقابات العمالية في القضايا المطلبي ، مقال منشور على موقع الالكتروني بتاريخ ٣ / ١٠ / ٢٠٢٠ .
- ١٠) د. احمد خورشيد حميدي المفرجي ، استقلال مجلس الدولة العراقي عن السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ١٠ ، العدد ٣٧ ، ٢٠٢١ .
- ١١) د. حسين طلال مال الله و د. مريم محمد احمد ، رقابة المحكمة الادارية العليا على تنازع الاختصاص النوعي لمحكمتي القضاء الاداري ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة (٦) العدد (٢) الجزء (٢) ٢٠٢١ .
- ١٢) د. حنان محمد القيسي ، نطاق الاختصاص الافتائي لمجلس شورى الدولة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد ١٧ ، ٢٠١٨ .
- ١٣) د. سامي حسن نجم الحمداني ، أسامة نجات رشيد ، التنظيم القانوني لاجضاء مجلس الدولة العراقي دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ٩ ، العدد ٣٣ ، ٢٠٢٢ .
- ١٤) د. سامي حسن نجم الحمداني ، حسين طلال مال الله ، تطور رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ٤ ، العدد ١٥ ، ٢٠١٥ .
- ١٥) د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي و آمنة فارس حامد ، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، العدد ٤ ، السنة التاسعة ، ٢٠١٧ .
- ١٦) د. عامر زغير محيسن ، اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في احكام القضاء الإداري في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ٤ ، العدد ١٥ ، ٢٠١٥ .

- (١٧) د. عامر زغير محيسن و زينب سعيد جاسم ، الرقابة على تكوين الاقتناع الذاتي للقاضي الإداري (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد ١ ، العدد ٨ ، ٢٠٢٣ .
- (١٨) د. عامر زغير محيسن ، محاضرة أقيمت على طلاب الدراسات العليا، للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١، في الفصل الدراسي الأول، من السنة التحضيرية، للمقرر الخاص ، جامعة ميسان .
- (١٩) د. عامر محسن زغير ، محاضرة أقيمت على طلبة الماجستير بعنوان الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة العراقي ، المرحلة التحضيرية في كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢١ .
- (٢٠) د. عبد الرسول الجصائي ، مجلس الانضباط العام ، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية ، العدد (٥٧) السنة الرابعة ، ١٩٨٢ .
- (٢١) د. عدنان عاجل عبيد ، انتزاع المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير التشريعات العادية من مجلس الدولة في العراق ، مجلة القادسية للقانون و العلوم السياسية ، المجلد ٢ ، العدد ١٣ ، ٢٠٢٢ .
- (٢٢) د. علاء إبراهيم محمود الحسيني ، اثير ناظم حسين ، سلطة المحكمة الإدارية العليا في إعادة التكيف القانون للواقع - دراسة مقارنة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، العدد ٢ السنة ١٤ ، ٢٠٢٢ .
- (٢٣) د. علاء نافع كطافة ، القواعد التي تحكم اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق - دراسة مقارنة ، مجلة البصرة للدراسات ، المجلد ٣٦ ، العدد ٢١ ، ٢٠٢٠ .
- (٢٤) د. علي احمد حسن اللهبي ، قواعد صياغة النص التشريعي ، مجلة العلوم القانونية / كلية القانون / جامعة بغداد ، العدد الأول ٢٠١٩ .
- (٢٥) د. علي احمد عباس ، الصياغة التشريعية واثرها في تطبيق القانون ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد ٢١ ، السنة السادسة ، ٢٠٠٧ .

- (٢٦) د. علي احمد عباس ، الصياغة التشريعية واثرها في تطبيق القانون ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد ٢١ ، بغداد ٢٠٠٧ .
- (٢٧) د. علي فوزي الموسوي و عمر حماد صالح ، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد ٣٧ ، العدد ١ ، ٢٠٢٢ .
- (٢٨) د. علياء غازي موسى ، الحصانة القانونية لاعضاء مجلس شورى الدولة العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية ، السنة ٧ ، المجلد ١ ، العدد ٢٨ .
- (٢٩) د. فارس عبدالرحيم حاتم ، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ - دراسة المقارنة ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، العدد ٥٩ ، ٢٠٢٠ .
- (٣٠) د. فتاح محمد حسين الجبلاوي ، دور مجلس شورى الدولة في اعداد وصياغة مشاريع القوانين من الناحيتين الموضوعية والشكلية ، مجلة التشريع والقضاء ، العدد الاول ، السنة التاسعة ، كانون الثاني ، ٢٠١٧ .
- (٣١) د. فراس عبد الرزاق حمزة و د. شذى غائب عزالدين ، ماهية التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي ، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهدين ، المجلد ٢١ ، العدد ٣ ، ٢٠١٩ .
- (٣٢) د. ليث كمال نصرالدين ، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة و اثرها على الإصلاح القانوني ، الجامعة الأردنية ، كلية الحقوق ، العدد ٢ ، ج ١ ، ٢٠١٧ .
- (٣٣) د. ماهر صالح علاوي ، مفهوم القرار الإداري في احكام القضاء الإداري ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، ٢٠٠٠ .
- (٣٤) د. محمد جودت الملط ، الموظف العام وممارسة الحرية ، مجلة العلوم الادارية ، السنة ١١ ، العدد الثاني ، ١٩٦٩ .
- (٣٥) د. محمد سلم محمد امين ، استقلالية مجلس الدولة العراقي - مظاهر الاستقلال و آفاق المستقبل - بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية ، كلية القانون ، جامعة السليمانية ، المجلد (٧) العدد (١) حزيران ٢٠١٩ .

- (٣٦) د. محمد سلمان محمود ، هيفاء مزهر الساعدي ، الفساد الاداري في العراق
الاسباب والمعالجات ، بحث منشور على موقع جامعة اهل البيت عليهم السلام .
- (٣٧) د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة
والتعليمات والانظمة الداخلية ، بحث منشور في مجلة القانون و القضاء ، دون سنة
نشر .
- (٣٨) د. محمد ماضي جبر ، اختصاص مجلس شورى الدولة العراقي في ابداء الراي و
المشورة القانونية مجلة التشريع والقضاء ، السنة ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ .
- (٣٩) د. نجم عبود فيصل و مريم شهاب احمد ، إجراءات التقاضي أمام محكمة
قضاء الموظفين في التشريع العراقي ، مجلة كلية اليرموك ، العدد ٣ ، المجلد ١٦ ،
٢٠٢٢ .
- (٤٠) د. ياسر سيد حسين سيد، مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة
التشريعية التي لم تُعرض على مجلس الدولة - قسم التشريع دراسة مقارنة ، بحث
منشور في المجلة القانونية ، بلا سنة نشر .
- (٤١) زينب صبري محمد الخزاعي ، استقلال القضاء الإداري وفقا لقانون مجلس الدولة
العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ، بحث منشور في مجلة اشراقات تنموية ، مؤسسة
العراق للثقافة و التنمية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٢١ .
- (٤٢) سهى زكي نوري عياش ، إجراءات الطعن باحكام محكمة قضاء الموظفين -
دراسة مقارنة ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد ١ ، العدد ٤١ ،
٢٠١٩ .
- (٤٣) صادق محمد علي ، الاختصاص في التقاضي أمام محاكم القضاء الإداري في
العراق - دراسة مقارنة ، مجلة بابل للعلوم الإنسانية ، المجلد ٢٧ ، العدد ٣ ،
٢٠١٩ .
- (٤٤) صادق محمد علي ، الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي - دراسة
مقارنة ، مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام ، العدد ٧ ، ٢٠٠٩ .

(٤٥) عصمت عبدالمجيد بكر ، معضلة القيود على اختصاصات القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مجلة جامعة جيهان - أربيل العلمية ، المجلد ١ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ .

(٤٦) القاضي جاسم محمد الموسوي ، مدونة السلوك القضائي ، مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٢٣

(٤٧) اللجنة الدولية للحقوقيين ، مجلس شورى الدولة و المحاكم الإدارية في لبنان ، مذكرة قانونية ، المفكرة القانونية ، ٢٠١٨ .

(٤٨) مجلس شورى الدولة العراقي في ابداء الراي و المشورة القانونية ، بحث منشور في مجلة التشريع و القضاء ، السنة ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ .

(٤٩) محمد حميد علي ، الأثر الاقتصادي للفساد المالي و الإداري في العراق و سبل مكافحته ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، جامعة ديالى ، العدد الأول ، ٢٠٢١ .

(٥٠) محمد غالي راهي ، الفساد المالي و الإداري في العراق و سبل معالجته مجلة الكوفة، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ .

(٥١) منى محمد جعفر و د. أنسام فالح حسن ، الجهة المختصة بنظر الدعوى الادارية ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، السنة السادسة عشر 'ملحق العدد (٤٢) كانون الاول ، ٢٠٢١ .

(٥٢) ميريان نجم شكرالله و نزار صاغية ، تكوين مكتب مجلس شورى الدولة: ضمان الإستقلال بهيئة غير مستقلة ، مجلة المفكرة القانونية ، لبنان ، العدد ٦٥ ، حزيران ٢٠٢٠ .

خامساً : الأحكام و القرارات القضائية :

أ - في لبنان

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٣٢٤ في ٢٠ / ٦ / ٢٠٠١ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان .

- (٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٦ / ٤ / ٢٠٠٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد الثالث و العشرون ، سنة ٢٠١٢ .
- (٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٣٤٠ تاريخ ٢٣-٠٣-٢٠١٠ - بيروت ، والمنشور في الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية
- (٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٧ تاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٦ .
- (٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٤٨ تاريخ ٢٣ / ١٢ / ٢٠٠٢ .
- (٦) قرار رقم ٢٩ في ١٣/١/١٩٦٨ ، المجموعة الادارية اللبنانية ، ١٩٦٨ .
- (٧) قرار ٦٣٦ بتاريخ ٢٦/٥/١٩٦٤ ، المجموعة الإدارية اللبنانية ١٩٦٤ .
- (٨) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٢٥٢ / ٢٠١٤ / تاريخ ٢ / ١ / ٢٠١٤ ، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية ، الجامعة اللبنانية .
- (٩) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٨٥٩ تاريخ ١١ / ٧ / ٢٠١٧ ، مركز الابحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية .
- (١٠) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٢ تاريخ ٩/١٠/٢٠٠٣ ، مجلة القضاء النضاء الإداري في لبنان ، العدد ٢٠ ، المجلد ١ ، .
- (١١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٢٨ تاريخ ١٣ / ١١ / ٢٠٠٣ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان .
- (١٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٧٣٥ تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٩٨ ، قرار غير منشور .
- (١٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٧ تاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٦ ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد ٢٣ ، المجلد الأول .
- (١٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٢٩٢ بتاريخ ٢ / ٢ / ٢٠١٦ ، مركز الأبحاث و الدراسات في المعلوماتية القانونية ، الجامعة اللبنانية .

ب - في مصر

- ١ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ٣٢٥٣ لسنة ٣٢ ق ع ، جلسة ١١/٤/١٩٨٧ .

- ٢ - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٣٨ ق .
ع جلسة ١٤ / ١ / ١٩٩٨ .
- ٣ - حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ٧٥٨٦ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٢ /
٢٠٠٦ / ٦ .
- ٤ - قرار مجلس شورى الدولة المصري رقم ٨٧ في الدعوى ١٠٢٥-٦٢ الصادر
في ١٩٦٢ .
- ٥ - حكم المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٦٢ لسنة ٣١ قضائية دستورية -
بجلسة ٧ / ٤ / ٢٠١٣ .
- ٦ - حكم المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ١٣ لسنة ١٨ قضائية - تنازع -
جلسة ٦ / ١٢ / ١٩٨٨ .
- ٧ - فتوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ٣٦١/٦/٨٦
جلسة ١٩/١١/١٩٨٦ .
- ٨ - فتوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ٤١٥ بتاريخ
١٩٧٩/٥/٨ .
- ٩ - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في الدعوى رقم ٥٨٣٤ لسنة ٥٣ ق ، جلسة
٢١/١٢/٢٠٠٢ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في
منازعات الاستثمار الفترة من ١/١٠/٢٠٠٢ وحتى ٣٠ / ٦ / ٢٠٠٥ .
- ١٠ - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر " دائرة منازعات الاستثمار " في
الدعوى رقم ٦٧٧٢ لسنة ٦١ ق . جلسة ١٦ / ١ / ٢٠١٠ .
- ١١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن ١٠٩ ، بتاريخ ١٣ ، مايو
، ١٩٦١ ، ص ١١٥٩ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا
في مصر ، السنة السادسة .
- ١٢ - قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر ، في الطعن رقم ٦٦١٦ ، لسنة ٤٤ ق
ع ، جلسة ٢ / ٦ / ٢٠٠١ ، المكتب الفني ، ٤٦ ، ص ٧٩٥ ، القاعدة رقم ٩٤ .
- ١٣ - حكم المحكمة الادارية العليا، في الطعن رقم (٧٨٠٥) في ٣٠/٣/٢٠٠٢ ،
موسوعة احكام المحكمة الادارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠ .

ج - في العراق

- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠٢١/١٩٣٠) في ٢/٦/٢٠٢١ .
- (٢) قرار المحكمة الادارية العليا في العراق، ١٦٧/قضاء الموظفين/تميز/٢٠٢٠، غير منشور.
- (٣) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٥١ / قضاء اداري / - تميز / ٢٠١٦ في ٦ / ٤ / ٢٠١٧ .
- (٤) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم القرار : ١٦٧٠ / قضاء موظفين. تميز / ٢٠١٥. في ٢٢/٨/٢٠١٨ .
- (٥) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٢٥ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠٢١ في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢١ .
- (٦) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠٢١ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ .
- (٧) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٤٢٦ / قضاء الموظفين تميز/ ٢٠١٣ في ٢١/١١/٢٠١٣ .
- (٨) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨١١ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٧ في ١٧ / ٢ / ٢٠٢١ .
- (٩) قرار المحكمة الأتحادية العليا رقم ٦/اتحادية/٢٠١٢ في ٥/٣/٢٠١٢ .
- (١٠) قرار مجلس شوری الدولة العراقي ذو الرقم ٢٤ / ٢٠١٢ في ٢٠١٢ .
- (١١) قرار الهيئة العامة مجلس شوری الدولة العراقي رقم ٤٣/٢٠١٣ في ٣١ / ١ / ٢٠١٣ .
- (١٢) قرار مجلس شوری الدولة العراقي رقم ١٣٠ لسنة ٢٠٠٨ في ٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٨ .
- (١٣) قرار مجلس الدولة رقم ٩٥ في ٣٠ / ١٢ / ٢٠٢١ .
- (١٤) قرار مجلس شوری الدولة رقم ٣٣ / ٢٠٠٨ في ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٨ .

- (١٥) قرار مجلس شوري الدولة بالعدد (٢٠١٢/٣٨) بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤ ، وزارة العدل مجلس شوري الدولة ، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢ .
- (١٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد ٤٨ / اتحادية / ٢٠٢١ في ٦ / ٦ / ٢٠٢٢ .
- (١٧) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٤ / ٢٠٢١ في ١٩ / ١٢ / ٢٠٢١ .
- (١٨) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١١٥٠ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢١ .
- (١٩) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧ / ٢٠١١ في ٣١ / ١ / ٢٠١١ .
- (٢٠) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٨ / قضاء اداري / ٢٠٠٦ في ٢٣ / ٨ / ٢٠٠٦ .
- (٢١) قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٦٧ / ٢٠٠٨ في ٢١ / ٥ / ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، مجلس شوري الدولة ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨ .
- (٢٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ٩٩٤ / انضباط / ٢٠١١ ، بتاريخ ٢٢ / ٨ / ٢٠١١ .
- (٢٣) المشورة القانونية رقم ١٤ / ٢٠٢١ في ٤ / ٤ / ٢٠٢١ ، مشار اليه في مجموعة قرارات مجلس الدولة و فتاواه لعام ٢٠٢١
- (٢٤) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٤ / ٢٠١٥ في ٧ / ٩ / ٢٠١٥ ، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٥ .
- (٢٥) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٨١ / ٢٠٢١ في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١ .
- (٢٦) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٦٦ / ٢٠١٨ في ٢٧ / ٦ / ٢٠١٨ ، جمهورية العراق مجلس الدولة العراقي ، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨ .
- (٢٧) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٢ / ٢٠١٨ في ١٦ / ٩ / ٢٠١٨ .
- (٢٨) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٨٢ / ٢٠٢١ في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١ .

- (٢٩) قرار مجلس الدولة رقم ٥٠ / ٢٠٢١ في ٢٩ / ٨ / ٢٠٢١ .
- (٣٠) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٣ / ٢٠١٨ في ١٨ / ٢ / ٢٠١٨ .
- (٣١) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ١٣٦ / ٢٠١٧ في ١٨ / ١٢ / ٢٠١٧ .
- (٣٢) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ١٢١ / ٢٠١٧ في ١١ / ١٠ / ٢٠١٧ .
- (٣٣) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٥٥ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ٨ / ٣ / ٢٠١٨ .
- (٣٤) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ١٣٧٣ / ٢٠٢٢ في ٢٩ / ٥ / ٢٠٢٢ ، قرار غير منشور .
- (٣٥) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٨٣٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦ في ١٦ / ٣ / ٢٠١٧ .
- (٣٦) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٧٠٠ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ ، مجموعة قرارات و فتاوه مجلس الدولة لعام ٢٠٢١ .
- (٣٧) قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٨١٩ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ١٤ / ٤ / ٢٠٢١ .
- (٣٨) قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٠٢٥ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠٢١ في ١٦ / ٦ / ٢٠٢١ .
- (٣٩) قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٧٩١ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠٢١ في ١٦ / ٦ / ٢٠٢١ .
- (٤٠) قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٤٥٤ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٩ في ٥ / ٥ / ٢٠٢١ .

سادساً : المواثيق والداستير والتشريعات :

أ- المواثيق الدولية

- ١ - اتفاقية مزاي وحصانات هيئة الأمم المتحدة لسنة (١٩٤٦) .
- ٢ - اتفاقية مزاي وحصانات الوكالات المتخصصة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ / تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٧ .
- ٣ - اتفاقية ومزاي وحصانات جامعة الدول العربية لسنة (١٩٥٣) .

ب - الدساتير

- ١ - دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ الملغى .
- ٢ - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ١ - دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل .

ج - التشريعات العراقية :

- ١ قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ الملغى .
- ٢ قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل .
- ٣ قانون رواتب و مخصصات مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١١ .
- ٤ قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ النافذ .
- ٥ قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ .
- ٦ - قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل .
- ٧ قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- ٨ قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ٩ قانون رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٠ الذي تضمن تعديلات قانون نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .
- ١٠ - قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٧) لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ١١ - قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل و منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٨) في ١٩٨٥/٨/٩ .
- ١٢ - قانون التنظيم القضائي، رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، المعدل، المنشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٢٧٤٦) في ١٩٧٩/١٢/١٧ .
- ١٣ - قانون هيئة الاشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، لمنشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٤٤١٨) في ٢٠١٦/١٠/٣ .

د - القوانين الأخرى

- ٢ قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني رقم (٩٠) لسنة (١٩٨٣) المعدل
- ٣ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .
- ٤ قانون الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٠ اللبناني

- ٥ - قانون مكافحة تبييض الاموال وتمويل الارهاب رقم (٤٤) في ٢٤/١١/٢٠١٥ في لبنان .
- ٦ - نظام المجلس التأديبي العام للموظفين اللبناني ، المرسوم رقم (٧٢٣٦) في ١٩٦٧/٥/٨ المعدل .
- ٧ - نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الرسوم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) المعدل .
- ٨ - قانون لجان التوفيق للمنازعات الإدارية المصرية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ .

هـ - الأنظمة و التعليمات

- ١ - اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم (١) لسنة ٢٠١١ .
- ٢ - تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ٣ - النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ .

سابعاً : اللقاءات و المقابلات

- ١ - كريم خميس خصباك ، نائب رئيس مجلس الدولة المخول بصلاحيات رئيس الرئيس ، مقابلة أجريت معه في مقر مجلس الدولة العراقي ببغداد، تاريخ المقابلة ٧ / ٨ / ٢٠٢٣ .
- ٢ - الأستاذ حسن فليح البطاط ، مسؤول شعبة القانونية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، مكتب ميسان ، مقابلة أجريت معه بتاريخ ١٠ / ٤ / ٢٠٢٣ .
- ٣ - الحقوقي محمد جاسم ، مسؤول شعبة الدعاوى في قسم القانونية لشركة نفط ميسان ، المقابلة التي جريت معه بتاريخ ٢٥ / ١٢ / ٢٠٢٢ .
- ٤ - الحقوقي جاسب عودة عليوي ، مسؤول الشعبة القانونية ، مديرية سجناء ميسان ، في مقابلة أجريت معه بتاريخ ١٥ / ٤ / ٢٠٢٣ .

ثامناً : المواقع على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)

- ١ مجلس النواب العراقي <http://archive4.parliament.iq/wp-content>
- ٢ <https://law.journals.ekb.eg>
- ٣ - المجلة العلمية الاكاديمية [/https://www.iasj.net](https://www.iasj.net)
- ٤ وزارة العدل العراقية <https://moj.gov.iq>
- ٥ مركز الأبحاث الجامعة اللبنانية للدراسات القانونية المعلوماتية <http://ArticleRelatedRulRef>
- ٦ أرشيف المنشورات القانونية <https://manshurat.org/nod>
- ٧ مجلس القضاء الأعلى - المحكمة الاتحادية العليا
 . https://www.iraqfsc.iq/krarid/6_fed_app_2012.pdf
- ٨ [/https://www.egyptlawfirm.net](https://www.egyptlawfirm.net)
- ٩ <http://www.legallaw.ui>
- ١٠ - دليل المواطن اللبناني حول القضاء الإداري كراس تعريفى لنظام مجلس شورى
 الدولة منشور على الموقع <https://firebasestorage.googleapis.com>
- ١١ - <https://elgherbal.org/ar/administrative-judiciary-guide>
- ١٢ - <https://abu.edu.iq/research/articles>
- ١٣ - هيئة النزاهة الاتحادية www.nazaha.iq/search
- ١٤ - <https://www.azzaman.com>

Administrative oversight in its general sense is one of the methods of developing administrative work. Therefore, the Iraqi State Council is the specialized body for examining the requests of the administration and correcting its decisions in accordance with the law, which gives the status of an indirect observer to the work of the administration, through the exercise of the advisory function of the State Council, created by Law No. (106) of 1989, and by virtue of this function, the Council appears as a legal advisor to the state, providing it with legal opinions that illuminate its legal path. And solve the problems that may arise between its departments, and contribute, on the other hand, to the preparation and drafting of draft laws related to public administration, as this job assumes the presence of an authority that possesses scientific and technical expertise to perform it , Hence the importance of the advisory function in the legal life of the state, in addition to that, the other and important aspect of the State Council, contribution or role in combating administrative corruption within the competencies granted to it under the legislation in force? And it became clear to us that the competences of the State Council should be expanded with an increase in the number of its members and the activation of the text of the State Council law to establish vital facilities affiliated to it, which necessitates the necessity of expanding those powers as well as overcoming the difficulties and obstacles facing the Council, whether those obstacles are legislative or realistic.

Keywords: the advisory jurisdiction of the State Council, the legal effect of advisory opinions, the role of opinion and fatwa in combating administrative corruption, the judicial jurisdiction of the State Council, legislative and realistic obstacles

A

A

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
And Scientific Research
University of Maysan
College of Law
Public Law Department/ Masters



The impact of the Iraqi State Council in combating administrative corruption

" a comparative study "

This is submitted by

Montather Hadi Radi

To the consul of the college of Law university of Misan

As a part of the requirement for master's degree in public Law

Supervised by

Assis . Osama Karim Biddan

2023 A.D

1445 A.H