



Re-engineering the Iraqi Council of State Comparative study

Dr. Ahmed Aalal Abdul Hammed Albadri

University of Fallujah - College of Law – Iraq

ahmed.t.abdulhameed@uofallujah.edu.iq

Article Info.

Abstract

Article Progress:

Received

12/5/2025

Accepted

28/5/2025

Publishing

25/6/2025

First Author



<https://orcid.org/0009-0002-7906-7576>

The term “reengineering” is an abbreviation for the term known as reengineering administrative processes in the organization. It is a radical process of improving and developing work procedures by redesigning them and all the organization’s facilities at all levels in a way that ensures achieving quality, speed, saving time, and plentiful production, whatever the nature of the organization’s work. Re-engineering administrative processes includes comprehensive improvements based on understanding the nature, characteristics, and tools of the organization or institution subject to this process. It includes developing the human resources aspect, the legislation that governs its work, and developing the mechanisms and systems necessary to achieve excellence and quality in its output. This concept emerged in 1990 in private production and commercial organizations (companies) with the aim of improving production and reducing the costs and using mechanization and modern technology to achieve this purpose. The American engineer Michael Hammer is considered the pioneer of the reengineering theory, which is based on overcoming the difficulties of complex work in the midst of conflicting visions of institutional leaders, the absence of strategic thinking for work, the lack of transparency in work procedures, the difficulty of determine responsibilities, the adherence to administrative positions, and the difficulty of changing responsible individuals of departments that operate according to the mentality of a separate mind or what is called the silo mentality that neutralizes the principle of participation in work and responsibility. This research is an attempt to employ the theory of the reengineering at the level of an independent judicial body, namely the Iraqi Council of State, through redrawing the strategies of judicial, legislative and administrative work, controlling the management and flow of administrative cases, transparency and flexibility in work and getting rid of the forces of resistance to improvements.

Citation: Ahmed Aalal Abdul Hammed Albadri, *Re-engineering the Iraqi Council of State: Comparative study*, Researcher Journal for Legal Sciences, Vol. 6, No. 1, June, 2025, Pages 125-144, DOI: <https://doi.org/10.37940/JRLS.2025.6.1.7>

This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Publisher: College of Law, University of Fallujah

Keywords: Reengineering, re-engineering of administrative processes, judicial work strategies, case management, improving and developing administrative judiciary, State Council.

إعادة هندسة مجلس الدولة العراقي

د. احمد طلال عبد الحميد البدري

جامعة الفلوجة – كلية القانون – العراق

ahmed.t.abdulhameed@uofallujah.edu.iq

معلومات المقالة	الخلاصة
تاريخ الاستلام ٢٠٢٥/٥/١٢	إن مصطلح (الهندسة) هو اختصار للمصطلح المعروف باعادة هندسة العمليات الإدارية (Reengineering) في المنظمة، وهي عملية تحسين وتطوير جذرية لإجراءات العمل من خلال إعادة تصميمها ولكافة مرافق المنظمة وعلى كل المستويات بما يضمن تحقيق الجودة والسرعة والاقتصاد بالوقت ووفرة الإنتاج أيًا كانت طبيعة عمل المنظمة، فإعادة هندسة العمليات الإدارية تتضمن تحسينات شاملة مستندة من فهم طبيعة وخصائص وأدوات هذه المنظمة أو المؤسسة الخاضعة لهذه العملية، فهي تشمل تطوير جانب الموارد البشرية، والتشريعات التي تحكم عملها، وتطوير الآليات والأنظمة اللازمة لتحقيق الفائقية والجودة في مخرجاتها، ظهر هذا المفهوم عام ١٩٩٠ في المنظمات (الشركات) الإنتاجية والتجارية الخاصة بهدف تحسين الإنتاج وتقليل تكاليفه واستخدام المكننة والتكنولوجيا الحديثة لتحقيق هذا الغرض، حيث يعد المهندس الأمريكي مايكل هامر هو رائد نظرية الهندسة التي تستند إلى التغلب على مصاعب العمل المركب في خضم تضارب الرؤى للقيادات المؤسسية، وغياب التفكير الاستراتيجي للعمل، وانعدام الشفافية في إجراءات العمل،
تاريخ القبول ٢٠٢٥/٥/٢٨	
تاريخ النشر ٢٠٢٥/٦/٢٥	

وصعوبة تحديد المسؤوليات، والتمسك بالمناصب الإدارية، وصعوبة تغيير الإدارات المسؤولة التي تعمل وفق ما يعرف بالعقل المنفصل أو ما يسمى بعقلية الصومعة الذي يحدد مبدأ المشاركة في العمل والمسؤولية، إن هذا البحث محاولة علمية لتوظيف نظرية الهندرة على مستوى هيئة قضائية مستقلة وهي مجلس الدولة العراقي، من خلال إعادة رسم استراتيجيات العمل القضائي والتشريعي والإداري، والسيطرة على إدارة وتدقيق الدعاوى الإدارية والشفافية والمرونة في العمل والتخلص من قوى الممانعة من التحسينات بما يحقق جودة المخرجات القضائية والتشريعية وبما يضمن استقرار الأحكام وتحقيق الأمن القضائي، والتخلص من بيروقراطية العمل المستقرة وفقاً لمقولة المستقر لا يتغير.

الكلمات المفتاحية : هندرة، إعادة هندسة العمليات الإدارية، استراتيجيات العمل القضائي، إدارة الدعاوى، تحسين وتطوير القضاء الإداري، مجلس الدولة .

١. المقدمة :

يعد موضوع الهندرة أو إعادة هندسة العمليات الإدارية من المواضيع المستقرة في مجال تطوير وتحسين الأداء والإنتاج في المنظمات الخاصة كالشركات التجارية والبنوك ، وقد أثبت هذا الموضوع فعاليته بشكل كبير في إحداث تغييرات جذرية وشمولية من نقطة الصفر بدلاً من الإصلاحات الترفيعية غير المجدية، وإزاء استقرار تطبيق الهندرة أصبحت المرافق والمؤسسات العامة ومنها المؤسسات القضائية المستقلة في ميسر الحاجة لتوظيف قواعد الهندرة على مستوى استراتيجيات العمل القضائي وإدارة الدعاوى وتحقيق العدالة الإدارية والأمن القضائي، فمجلس الدولة العراقي الذي كان يعرف بديوان التدوين القانوني، ثم أطلق عليه لاحقاً تسمية مجلس شورى الدولة بموجب قانونه المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، كان يمثل مرفقاً تابعاً لوزارة العدل العراقية ولم يكن يمثل جهة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية وكانت تسيطر على أعماله بيروقراطية العمل الإداري أكثر من أساليب ومناهج العمل القضائي، وبعد التعديل الأخير للقانون سابق الذكر بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ نصت المادة (١) منه على إنشاء مجلس الدولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وبعد هيئة قضائية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا يقتضي إعادة النظر بطبيعة العمل القضائي والإداري داخل المجلس، وبالتالي فإن توظيف مبادئ الهندرة تساعد في تحقيق هذه الغاية .

١.١. أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في وضع مقارنة علمية حديثة للمزاوجة بين نظرية التطوير الإداري المعروفة بإعادة هندسة العمليات الإدارية وتوظيفها في إعادة بناء وبلورة استراتيجيات ومناهج العمل القضائي والإداري في مجلس الدولة العراقي كهيئة قضائية مستقلة بموجب القانون والدستور .

٢.١. أهداف البحث :

يهدف البحث إلى توظيف مبادئ الهندرة على أعمال مجلس الدولة العراقي في مجال ممارسة العمل القضائي والإداري وعلى مستوى إدارة الدعاوى وعلى مستوى إدارة المواعيد والطعون القضائية، وعلى مستوى توحيد الأحكام والمبادئ القانونية، وأيضاً على مستوى إدارة الموارد البشرية الداعمة لعمل المجلس القضائي .

٣-١. مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث في غياب استراتيجيات العمل القضائي والإداري في عمل مجلس الدولة بما يتناسب مع تشكيل المجلس الجديد بوصفه هيئة قضائية مستقلة تمارس أعمال القضاء الإداري على درجتين بدرجة أولى (محكمة قضاء الموظفين، محكمة القضاء الإداري) وبدرجة ثانية على مستوى (المحكمة الإدارية العليا)، وعدم استجابة النصوص الحالية في قانون المجلس لمتطلبات العمل القضائي في تحقيق السرعة واختصار الوقت وجودة الأحكام وشفافيتها وإلزامية تطبيقها ومدى تحقيقها للعدالة الإدارية والأمن القضائي، وهذا ما سيتم معالجته في هذا البحث .

٤.١. منهجية البحث :

تم اعتماد المذهب التأصيلي والاستنباطي المقارن في إعداد هذه الدراسة .

٥.١. خطة البحث :

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين أساسيين خصصنا المبحث الأول لتناول الإدارة الحديثة لمجلس الدولة، وقسمناه إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول تنظيم إدارة الدعاوى وتناولنا في المطلب الثاني آليات تحقيق العدالة الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لمبحث موضوع الشفافية واستقرار الأحكام القضائية وقد قسمناه لمطلبين، خصصنا المطلب الأول لمعالجة موضوع المراجعة التشريعية للقوانين المتصلة بعمل مجلس الدولة ، في حين خصصنا المطلب الثاني لموضوع الأمن القضائي، واختتمنا البحث بخلاصة معمقة تضمنت أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها في هذا البحث.

٢. الإدارة الحديثة في مجلس الدولة :

ان إعادة هندسة مجلس الدولة كهيئة مستقلة تضطلع بوظائف القضاء الإداري^(١) لتحقيق الجودة والفاعلية في العمل القضائي، يجب ان يستند في عمله إلى استراتيجيات تتعلق بالعمل القضائي وسائر اختصاصات المجلس الأخرى كالإفتاء والصياغة التشريعية وتحديد الرؤية والمهام والأهداف والتوقيعات بعد دراسة وتحليل البيئة الداخلية والخارجية لمجلس الدولة وتشكيلاته وتحديد عناصر القوة والضعف ورسم السياسات القضائية تبعاً لذلك ومراقبة تنفيذها بعد تخطي مرحلة المقاومة أو الممانعة ومتابعة التنفيذ والتقييم، وهذه الاستراتيجية تتضمن وضع الأطر التشريعية والضوابط والآليات لإدارة أعمال محاكم مجلس الدولة ومبادئ العمل كالتخصص وتقسيم العمل والتدرج الإداري والقيادة والتنسيق والتواصل لإدارات المحاكم مع الجوانب المالية المتعلقة بتمويل المجلس وتشكيلاته وإدارة الموارد البشرية لمجلس الدولة، كتوقع الاحتياجات، مناهج جذب القوة البشرية الجيدة والكفاءة، تصميم وتحليل الوظائف القضائية والإدارية، تحديد معايير لانتقاء المستشارين والمستشارين الإداريين وطرق انتقائهم، وكذلك معايير انتقاء الكوادر القضائية والإدارية المساندة، تطوير القوة البشرية، إذ لا زال التشريع العراقي يفقر إلى تنظيم آلية انتقاء المستشارين والمستشارين الإداريين، كما يفقر إلى وجود معايير قياسية للانتقاء وأن ما ورد بشروط التعيين من معايير فهي مقتصرة على (الجنسية، العمر، الخدمة)^(٢) دون الإشارة لمعايير الكفاءة والمعرفة التخصصية، وسنتناول محاور إعادة الهندسة لمجلس الدولة في مجال الإدارة الحديثة في المطالب الآتية :

١.٢. تنظيم إدارة الدعوى

إن إجراء الإصلاحات الجذرية في مجلس الدولة تتطلب وجود قواعد وآليات شفافة وواضحة وكفؤة وسريعة قدر الإمكان بما يحقق العدالة وهي الهدف من مراجعة كل ذي مصلحة للقضاء الإداري وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال اتباع مجلس الدولة والمحاكم المرتبطة به سياسات وآليات تتعلق بإدارة الدعوى وإدارة الوقت والتخفيف من عبء الدعوى الإدارية مع مدد زمنية مقبولة لحسم الدعوى بما يحقق العدالة ورضا الأطراف المتخاصمة ويمكن تحقيق جودة إدارة الدعوى الإدارية من خلال الآتي :

٢-١-١-٢ إدارة تدفق الدعوى :

يقصد بإدارة تدفق الدعوى مجموعة من الأعمال والآليات والإجراءات التي تقوم بها المحكمة لمراقبة الدعوى والتحكم في سير الدعوى منذ قيدها وحتى الفصل فيها وما يلي الفصل من الأعمال، وذلك بهدف التأكد من حسن سير العدالة، وهي بذلك تشمل تسجيل الدعوى وقيدها في سجل الدعوى وتحديد موعد للنظر فيها وتبليغ الأطراف والمرافعات والإثباتات وتدقيق الأدلة وإصدار الأحكام وتنفيذها، وتشمل أيضاً إدارة الملفات وسجلات المحكمة وحفظها وترتيبها والبيانات والمعلومات وسهولة الوصول إليها من موظفي المحكمة والخصوم والقضاة (المستشارين)، ويعبر عن هذا المفهوم في بعض الأنظمة القضائية بالسيطرة القضائية المبكرة على الدعوى (Early Judicial Control) والتي تعني وضع مواعيد محددة لكل فترة من فترات أو مراحل الدعوى، ومراقبة تنفيذ الإجراءات المطلوب خلال كل مرحلة وتحديد الآثار الناجمة عن عدم الالتزام^(٣)

٢-١-٢-٢ الإدارة التفاضلية للدعوى الإدارية المهمة :

هنالك صنف من الدعوى الإدارية المعقدة من الناحية القانونية ومن ناحية الخصوم أو كونها تحظى بمتابعة إعلامية وتهم الرأي العام وهذا الصنف من الدعاوي يجب ان يحظى بعناية الإدارة القضائية، حيث إنها تقتضي تخصيص مساراً إجرائياً مختلفاً حسب درجة تعقيد كل قضية والوقت الذي يتطلبه فحص أدلتها والمرافعة فيها فقد لا يسعف نظام الإدارة الموحدة للدعاوي السرعة والكفاءة لحسم الدعاوي المعقدة، إذ يمكن تصنيف الدعاوي إلى ثلاث طوائف (بسيطة، نمطية أو متوسطة الصعوبة، معقدة تتطلب تدخل موسع ومستمر من المحكمة)، ويتوقف نجاح برنامج الإدارة التفاضلية على مدى قدرة المحكمة على التقييم المبكر للدعاوي عند تسجيل الدعوى، وهذا يتطلب واقعية في تحديد المواعيد، وتحديد آجال قصيرة، وعدم الاستجابة لطلبات التأجيل بدون عذر وسبب معقول، واتخاذ الإجراءات المناسبة اتجاه الخصوم ووكلائهم الذين لا يلتزمون بالآجال المحددة ولا بالمتطلبات الإجرائية مع مراجعة مستمرة لمعقولية الأعباء على الخصوم والمحامين فيما يتعلق بالنفقات والخصوم^(٤).

٣.١.٢ سياسات تأجيل القضايا الإدارية ونظام جلسات الاستماع :

تؤدي هذه السياسات دوراً كبيراً في وضع آجال دقيقة أو تقريبية لحسم الدعوى أمام القضاء الإداري، من خلال تقليل عدد الدعاوي المؤجلة بدون داع كون هذا الإجراء يحفز الخصوم ووكلائهم على عدم الاستعداد الكامل لحسم الدعوى بسبب توقعهم تأجيل الدعوى من قبل المحكمة كالعادة وهذا من شأنه إطالة أمد النزاع ويؤثر على تحقيق العدالة ويكون مدعاة لمزيد من التأجيلات بسبب تراكم القضايا، وهذا يتطلب من الإدارات القضائية لمحاكم مجلس الدولة تبني نظام فعال ينظم الإجراءات اللازمة للسير بالدعوى ضمن آجالها المحددة مسبقاً، وتحقيق السرعة والعدالة في حسم الدعوى، فإنجاز القضايا ضمن مدد قصيرة لا يعني بالضرورة الإخلال بمبدأ العدالة والمساواة أو التأثير على حقوق المتقاضين، كما يوفر ذلك مزية إتاحة الوقت للمحكمة لنظر قضايا أخرى ويحقق قبول المحامين كونه يجعل جدول الدعاوي والأجال المضروبة أكثر توقعاً وهذا من شأنه ان يعزز الثقة بالنظام القضائي وفاعلية الطعن القضائي، ومن ضمن هذه السياسات سياسة تجزئة جلسات المرافعة بحيث تخصص كل جلسة لنظر جانب من أجزائها (Piecemeal approach) كان يخصص جلسة

(١) المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المواد (١٩) و(٢٠) و(٢١) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) ينظر : الموقع الرسمي للمجلس القضائي الاردني على الرابط الالكتروني : www.jcjo.civil.management

(٤) ينظر: د. مصطفى عبدالغفار، الحوكمة القضائية، مناهج وضع السياسات القضائية وإدارة أعمال المحاكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٧٢ وما بعدها وص ٣٧٧.

للمعتز، وجلسة لسماع المعتز عليه وجلسة للدعاء وأخرى لتبادل المذكرات، مع أخذ الترتيبات اللازمة بالنسبة للدعوى الإدارية التي تهم الرأي العام أو يشكل هذا النوع عباً خاصاً على المحكمة يؤثر على الجدول اليومي لنظر الدعوى^(١).

٢.٢. العدالة الإدارية :

يعد القضاء الإداري أكثر جهات القضاء صلة بحماية الحقوق والحريات العامة لأنه القضاء المختص بالفصل في المنازعات التي تنور بين الأفراد وبين الإدارة التي تتصرف كسلطة عامة ، اذ يقول _عز من قائل : (الْيَوْمَ تُجْزَى كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ لَا ظُلْمَ الْيَوْمَ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ)^(٢)، ورغم الدور الذي يمارسه مجلس الدولة في العراق في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون إلا ان فعالية مجلس الدولة في تحقيق العدالة الإدارية لا زالت منتقصة بسبب بطئ إجراءات التقاضي وامتداد مواعيد النظر في الطعونات القضائية لفترات طويلة وهذا يقتضي تحديد نطاق زمني لحسم الدعوى حسب طبيعتها لتقليل الآثار المترتبة على القرارات الإدارية غير المشروعة مالياً ومعنوياً في حال صدور القرار لمصلحة مقدم الطعن وإلغاء القرار الإداري المطعون به ، فالعدالة البطيئة ظلم أكيد، فعلى سبيل المثال من حق الموظف المعتز على قرار إداري بفرض عقوبة انضباطية ان يحصل على نتائج اعتراضه أمام محكمة قضاء الموظفين بسرعة أو على الأقل بوقت مناسب، فالسرعة في التقاضي تقلل أعباء التقاضي وتقلل من أسباب العزوف عن دعوى المشروعية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية)^(٣)، ففي كثير من الأحيان يؤدي طول مدة التقاضي إلى زوال مصلحة المعتز أو تركه للخصومة بسبب ما يملكه من يأس وشعور بعدم جدوى طعنه القضائي في رد اعتباره الوظيفي ويمكن تحقيق العدالة الإدارية والسرعة والكفاءة من خلال ما سنتناوله في الآتية :

١.٢.٢. سياسات تنظيم عبء الدعوى الإدارية

ويكون ذلك من خلال وضع الأطر التشريعية والتنظيمية الدقيقة لإدارة عبء الدعوى واعتماد (مبدأ التوقع والمراقبة) وتقرير مسؤولية المحكمة المختصة في حال الإخلال بهذا المبدأ، ويقوم هذا المبدأ على زيادة كفاءة وقدرة المحكمة المختصة على التوقع -أي توقع عبء الدعوى- وأثره على انجاز المحكمة وحسمها للدعوى من خلال تخصيص الموارد اللازمة لإنجازه بشكل جيد، اذ يمكن الاستعانة ببعض المعايير أو المقاييس المقررة في الأنظمة القضائية غير الإدارية واعادة توظيفها تشريعياً في تشريعات القضاء الإداري ففي هولندا على سبيل المثال يستخدم نموذج يطلق عليه تسمية نموذج (Lamicie) الذي يعتمد معيار (الوقت) الذي يحتاجه القضاء وإداري المحكمة للتعامل مع الدعوى لاحتساب عبء العمل القضائي وبموجبه تم تصنيف الدعوى إلى (٤٩) طائفة لكل منها وزن قانوني محدد يتم مراجعتها دورياً استناداً للدراسات المتعلقة بإدارة الوقت^(٤)، اومن خلال اعتماد معيار المرونة في توزيع عبء الدعوى بالاعتماد على (مرونة الاسناد)، ففي فرنسا على سبيل المثال تم توفير عدد من القضاة لأغراض معاونه قضاة المحكمة المختصة ولحلولهم محل الاعضاء الاصليين في حال غيابهم لأي سبب من الاسباب، وفي هولندا يتم اعتماد نظام (الفرقة الطائفة) لمواجهة العبء المتزايد وتقديم الدعم القضائي في مواجهة الظروف الاستثنائية، وكذلك وضع المحددات التشريعية لمنع القضاة الإداريين من مباشرة أنشطة غير قضائية من شأنها الإخلال بمظاهر الاستقلال والحيدة كالمشاركة في التحكيم أو مراقبة الانتخابات وغيرها^(٥).

٢.٢.٢. نظام القاضي الداعم

تعرف الأنظمة القضائية غير الإدارية ما يعرف بفكرة (القاضي الداعم) أو (قاضي إدارة الدعوى) للتدخل المبكر في إدارة الدعوى وتقليل بطء الإجراءات والحد من تضخم المنازعات المطروحة أمام القضاء والحد من حالات بطء سير العدالة والذي يهدف عمله بشكل اساسي إلى تهينة ملف الدعوى وتدقيقه وحصر أطراف الدعوى وجمع وسائل الإثبات والمستندات ونقاط الخلاف والاتفاق وتحديد جوهر النزاع، كما يقوم بعرض الوسائل البديلة عن التقاضي لحل النزاع ودياً بالتصالح أو الوساطة أو التوفيق وفي حال عدم نجاح هذه المساعي يحيل الملف للمحكمة المختصة، وهذا النظام يعرف في الولايات المتحدة الأمريكية واندكترا وبعض الدول العربية كالأردن والمغرب والبحرين والامارات العربية المتحدة^(٦).

والحقيقة هذا النظام هو ليس بغريب على القضاء الإداري، إذ إن أهم ما يتميز به القضاء الإداري وجود ما يسمى بـ (هيئة مفوضي الدولة) وهي الهيئة التي تمثل المحطة الأولى في تلقي الدعوى الإدارية وعندها يتحدد مصير هذه الدعوى في ان تستمر أو ترفض لعدم جديتها أو أهميتها، وهذه الهيئة تتولى عملية تحضير الدعوى وتحريك إجراءات الإثبات والزام الجهة الإدارية المدعى عليها بتقديم ما لديها من مستندات ذات أثر في الدعوى ولذلك تعتبر هيئة قضائية مهدة فيما تقوم به من أعمال لمساندة الجهات القضائية على صعيد القضاء الإداري ومحاكمه، إذ تمارس هذه الهيئة الدور الأكبر قد يستغرق ثلثي مراحل نظر الدعوى الإدارية في فرنسا ومصر كما ان عمل هذه الهيئة ليس اجرائياً فقط بل هو موضوعي ولعل الكثير من مبادئ العامة التي خرجت بها حصيلة احكام القضاء الإداري كانت من بناء افكار مفوضي الدولة^(٧).

(١) ينظر: د. مصطفى عبدالغفار، المصدر السابق، ص ٣٨٩، ص ٣٩٢.

(٢) سورة غافر، الآية (١٧).

(٣) ينظر : د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع، ص ٥٧٩.

(٤) ينظر: د. مصطفى عبدالغفار، المرجع السابق، ص ٣٩٥.

(٥) ينظر: د. مصطفى عبدالغفار، المرجع نفسه ، ص ٣٩٧.

(٦) ينظر : د. عفيف ابو كلوب، إدارة الدعوى المدنية في الأنظمة القانونية والمقارنة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني :

www.Sharea. Iugaza.Edu.Ps

(٧) ينظر: د. ابراهيم طه الفياض، إجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الإداري، بحث منشور ضمن سلسلة المائدة الحرة (٤٠)، توزيع الاختصاص بين القضاء القضاء العادي والإداري وحسم اشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، بغداد، اذار، ١٩٩٩، ص ٧٧.

حيث تعد نظرية المبادئ العامة للقانون الإداري من أبرز النظريات التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي بالنظر لأهميتها والوظائف التي تؤديها، إذ ساهم مفوضي مجلس الدولة الفرنسي في بلورة الكثير من هذه المبادئ، ولذلك نجد تعريف المبادئ العامة في شروحات مفوضي الدولة أكثر من نجده في تعريفات الفقهاء^(١).

أولاً: في مصر : فنلاحظ غياب دور هيئة مفوضي الدولة أمام المحاكم التأديبية سواء بتحضير الدعوى أو الطعون التأديبية أو بالفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية^(٢) ذلك كون الطعون التأديبية معفاة من الرسوم ومن ثم طلبات الاعفاء من الرسوم لا تقطع الميعاد المحدد لرفع الطعون في القرارات التأديبية، إلا أن لهيئة مفوضي الدولة دور فعال أمام المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بالطعن على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، وكذلك الطعن في قرارات مجلس التأديب^(٣).

فالأصل إن قانون مجلس الدولة المصري حدد اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون الموجهة إلى القرارات الصادرة من المحاكم التأديبية دون قرارات مجالس التأديب^(٤)، إذ استقرت المحكمة الإدارية العليا على اعتبار مجالس التأديب لجان إدارية ذات اختصاص قضائي وإن ما يصدر عنها قرارات إدارية، ثم عدلت لاحقاً عن هذا الاتجاه وأجازت الطعن بقرارات مجالس التأديب مباشرة أمامها معللة ذلك بأن القرارات الصادرة من مجالس التأديب قرارات لا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الإدارة عليها بل تستنفذ هذه المجالس ولايتها بإصدار قراراتها ويجري على هذه القرارات بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالطعن بها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا^(٥).

ثانياً: في العراق : لم يأخذ مجلس الدولة بفكرة مفوضي الدولة أو كما يطلق عليها في فرنسا اسم مفوضي الحكومة وهم موظفون قضائيون يختارون من بين أعضاء مجلس الدولة وهم لا يمثلون الحكومة كما توحى تسميتهم بذلك بل هم جهة عينها القانون لتهيئة الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة^(٦)، حيث يمكن الأخذ بهذا النظام واعتماد التعديلات التشريعية اللازمة لقانون مجلس الدولة الحالي، إذ يساعد الأخذ بهذا النظام في سرعة حسم الدعاوى الإدارية من خلال تشكيل هيئة تضم مجموعة من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المجلس وترتبط بنائب رئيس المجلس لشؤون القضاء الإداري^(٧)، ويمكن أن تمارس هيئة مفوضي الدولة دوراً فعالاً في قضاء الاعفاء في العراق سواء أمام محكمة قضاء الموظفين أو أمام المحكمة الإدارية العليا، على أن يكون مفوضي الدولة بدرجة مستشار مساعد عند تهيئة الطعونات في القرارات الإدارية أمام محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري، وبدرجة مستشار عند تهيئة الطعونات أمام المحكمة الإدارية العليا، حيث يتسنى لهم دراسة الدعوى الإدارية من ناحية الوقائع والقانون وتحليل موضوع الدعوى وإلقاء الضوء على المسائل القانونية التي تثيرها الوقائع ويتولى تكييفها واستخلاص حكم القانون فيها مع عرض الأحكام السابقة في وقائع مماثلة والمبادئ القانونية المستقرة المتعلقة بموضوع الدعوى مع تقديم تقرير يمثل خلاصة ما تم التوصل إليه ويعد بمثابة مشروع قرار حكم غالباً ما يأخذ به القضاء الإداري في فرنسا ومصر رغم كون تقارير مفوضي الدولة ذات طبيعة استشارية غير ملزمة، إن هذا النظام رغم أهميته في حسم الدعاوى الإدارية من خلال تهيئة الدعوى وربط المستندات والوثائق والقرارات القضائية السابقة والمبادئ العامة ذات العلاقة بموضوع الدعوى بحيث يوفر على المحكمة الكثير من الإجراءات والاقتصاد بالوقت، إلا أننا نرى وجوب خضوع هذه الإجراءات لسقوف زمنية صارمة، يلتزم خلالها مفوض الدولة بإنجاز مهامه حتى يحقق الطعن القضائي نجاعته وفعاليتة، إذ إن تسهيل الإجراءات على محكمة الموضوع والتمهيد لحسم الدعوى يجب أن لا يكون على حساب الطاعن المتضرر من القرار الإداري الطعين، وهذا الأمر يحتاج إلى تنظيم تشريعي دقيق وشمولي يتضمن قواعد تقرر مساهمة مفوضي الدولة عن التأخير في تقديم التقارير خارج سقوفها الزمنية، وكذلك الإدارة عن تأخرها أو مماطلتها في إرسال الوثائق والمستندات^(٨)، إذ إن بطء العدالة تماثل جريمة انكار العدالة المجرمة جنائياً^(٩).

(١) يصف مفوض الحكومة الفرنسي لبتورنيه (letournur) هذه المبادئ بأنها مبادئ كبرى، ويطلق عليها جان ريفيرو (J. Rivero) بأنها تمثل الفلسفة السياسية للامة، ويعبر عنها جينيتو (Jeneteux) بأنها الأفكار المقبولة من العامة والتي تؤسس نظاماً قانوني، ينظر: د. سليمان سليم بطارسة، المبادئ العامة للقانون وتطبيقاتها في فرنسا والاردن، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٣٣)، العدد (١)، الاردن، ٢٠٠٦، ص١١٧، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Journals.Ju.edu.Jo، ليوم: ٢٠١٨/١١/٢٧.

(٢) ينظر المواد (٢٧) و (٤٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٣) ينظر: وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، بدون دار طبع، بدون مكان نشر، ٢٠١٤، ص٥٦.

(٤) ينظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ التي نصت على أن (يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية...)، كذلك ينظر: د. محمد ماهر أبو العينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة، بدون مكان نشر أو طبع، ١٩٩٨، ص٩٨.

(٥) ينظر حكمي المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (٢٤٩ لسنة ٢٠٢٢) في ٢٧/ديسمبر/١٩٨٣ والذي عدلت عنه بموجب حكمها المرقم (٣٨٩٥ لسنة ٢٠٢١) (٣١ق) في ١١/يونيو/١٩٨٨ أشار إليهما د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دراسة تحليلية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع، ص٣٦ و ص٣٧.

(٦) ينظر: د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص٨٥.

(٧) في مصر ترتبط هيئة مفوضي الدولة بالقسم القضائي للمجلس استناداً للمادة (٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، كما أن هنالك نائب رئيس المجلس لهيئة مفوضي الدولة، لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد فوزي نوجي، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم مجلس الدولة، دعوى الاعفاء، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بها، ٢٠١٦، ص٢٣١.

(٨) الإدارة في الدعاوى الإدارية يجب أن تكون خصماً شريعياً وأن يكون الهدف هو البحث عن الحقيقة وتحقيق العدالة وليس كسب القضية وإطالة أمدها والافتئات على حقوق الأفراد، ينظر: د. محمد صلاح أيوب، أطالة حول إجراءات الدعوى الإدارية، دراسة منشورة على موقع الوفد الإلكتروني على الرابط الإلكتروني: www.Alwafd.News، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٢٨.

(٩) تعد الأطر الزمنية أدوات تنظيمية تهدف لإنجاز الدعوى ولكي تعطي النتائج المرجوة منها يجب أن يتم دعمها من قبل الأطراف الفاعلة بوجود بنية تنظيمية تعمل على إنفاذها ووضع جزاءات في حالة تجاوزها، ينظر: د. مصطفى عبد الغفار، المصدر السابق، ص٤١٤، كذلك تنظر المادة (٢٨٦) الفقرة (٣) من قانون

٣.٢.٢. تعدد درجات التقاضي

تعمل إعادة هندسة العمليات الإدارية والقضائية في مجلس الدولة على تحقيق العدالة والسرعة في الإجراءات، وإذا ما تم تطبيق هذين المبدأين يثور التساؤل حول مدى أثر تعدد درجات التقاضي على بطء الإجراءات والعدالة الإدارية، ومع ذلك تبقى مبررات تعدد درجات التقاضي قائمة لا غنى عنها، فالمحكمة قد تخطأ في فهم الوقائع أو تطبيق القانون وفي الطعن أمام محكمة أعلى وقضاة أكثر خبرة فرصة أكبر لتدراك الخطأ وتحقيق العدالة، وإذا ما تم وضع سياسات وآليات لإدارة الوقت ونظام صارم للمساءلة يمكن حسم الطعونات خلال مدة زمنية معقولة عند كل درجة من درجات التقاضي، عند ذلك يمكن الاستفادة من مزايا تعدد درجات التقاضي في تحقيق العدالة التي تعد من المرتكزات الرئيسية للحكم الرشيد والتنمية المستدامة، ومبدأ التقاضي على درجتين يعني إعادة طرح النزاع بعد الحكم فيه مرة أخرى على محكمة أعلى درجة لنظره من حيث الوقائع والقانون وتحكم فيه، بمعنى آخر رفع الدعوى أولاً إلى محكمة تسمى محكمة أول درجة ثم يكون للمحكوم عليه حق الطعن بهذا الحكم استئنافاً أمام محكمة أعلى تسمى محكمة الدرجة الثانية أو المحكمة الاستئنافية، حيث يطرح النزاع أمامها من جديد للفصل فيه بحكم نهائي^(١).

أولاً: في فرنسا: صدر قانون ٣١/ ديسمبر/ ١٩٨٥ الخاص بإصلاح القضاء الإداري^(٢)، وكان الهدف من إصدار هذا القانون تخفيف العبء على مجلس الدولة دون المساس بخصائصه الأساسية المتمثلة بوصفه مستشار الحكومة الأول، وعدم الإفراط في زيادة أعضائه الفنيين الذين يمارسون العمل الفني الاستشاري والقضائي للحفاظ على القيمة الأدبية للمجلس بوصفه أحد الملاكات العالية المتميزة في الدولة، بموجب هذا القانون أصبح القضاء الإداري الفرنسي تنظيمًا متكاملًا ذا ثلاثة مستويات متصاعدة هي:

- المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى للتقاضي.
- المحاكم الاستئنافية التي أنشأها القانون الجديد بواقع خمس محاكم موزعة جغرافيًا على خمسة أقاليم، تمثل الدرجة الثانية، وتختص بالفصل في الأحكام المستأنفة التي سبق صدورها من المحاكم الإدارية.
- مجلس الدولة: ويمثل القيادة القضائية الإدارية العليا في المستوى الثالث، حيث أعطاها قانون إصلاح القضاء الإداري وصف (قاضي النقض) في أحكام المحكمة الاستئنافية الجديدة لأسباب قانونية دون مسائل الواقع^(٣).

ثانيًا: في مصر: إن القضاء الإداري يتوزع على مستويات عدة، في المستوى الأول هنالك (المحاكم الإدارية) التي تباشر اختصاصها كمحكمة أول درجة، وفي المستوى الثاني (محكمة القضاء الإداري) وتختص بنظر كافة المنازعات الإدارية عدا ما قرره القانون من اختصاص للمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بوصفها محكمة أول درجة، وأيضًا تمارس اختصاصًا بصفتها جهة استئناف (محكمة درجة ثانية) بالنسبة للطعون التي ترفع إليها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، أما في المستوى الثالث الأعلى توجد (المحكمة الإدارية العليا) وهي بمثابة محكمة نقض إدارية تنحصر مهمتها في التعقيب على جميع الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة إلا أن اختلاف المحكمة الإدارية العليا عن محكمة النقض للمحاكم العادية يكمن في كون محكمة النقض هي في الأساس محكمة (قانون) يقتصر دورها على التطبيق الصحيح لحكم القانون على الدعوى، أما المحكمة الإدارية العليا فهي محكمة (قانون ووقائع) فهي تطبق القانون على الدعوى كما لها حق التصدي لموضوع الطعن والفصل فيه دون الرجوع لمحكمة أخرى^(٤).

أما المحاكم التأديبية فتعد محكمة أول درجة فيما يتعلق باختصاصاتها ولا يتم الطعن بالأحكام الصادرة عن هذه المحكمة إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، وطبقًا لذلك فإن الطعن القضائي في القرارات الصادرة من المحاكم التأديبية لا يحظى إلا بدرجة واحدة من الطعن الذي يقع أمام المحكمة الإدارية العليا^(٥)، ولعل اغفال المشرع المصري عن تحديد طبيعة المحكمة الإدارية العليا فيما إذا كانت محكمة (قانون) أم (محكمة قانون ووقائع) دفع المحكمة لارتداء الطابع الاستئنافي فأصبحت تنتظر الدعوى لأخر مرة وتصدر حكمًا في موضوعها كمحاولة منها في إثبات قدرتها على حل المشاكل التي أنشئت من أجلها^(٦).

المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل التي اعتبرت امتناع القاضي عن احقاق الحق سببًا يُمكن الخصوم في الدعوى من ان يشكو القاضي أو هيئة المحكمة أو احد قضائتها، ينظر: القاضي صادق حيدر، شرح قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، مكتبة السهنوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٤٢٠.

(١) ينظر: د. علي يوسف محمد العلوان، التقاضي الإداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٣)، العدد (١)، الأردن، ٢٠١٦، ص ١٨٢ وص ١٨٣، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Journals.ja.Edu.Jo، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٢٨.

(٢) صدر لاحقًا في فرنسا تقنين شامل لجميع النصوص التشريعية واللائحية بشأن القضاء الإداري الفرنسي بكامل هيئاته من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الاستئنافية والمحاكم الإدارية تحت عنوان (تقنين العدالة الإدارية) بموجب المرسوم بقانون (٣٨٩) في ٤/ مايو/ ٢٠٠٠ ودخل حيز التنفيذ في يناير ٢٠٠١، ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، طبعة مزيّدة ومنقحة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٩١، هامش رقم (١).

(٣) ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا مع نظرة عامة على تنظيم القضاء الإداري الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٩ وص ١٣ وص ١٥ وص ١٧ وص ٢١ وص ٢٢، وأيضًا ينظر: حول الإصلاحات الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي، عامر احمد الشخانة، تنظيم المحاكم الإدارية في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، كانون الثاني، ٢٠١٦، ص ٢٦ وص ٢٧، متاحة على الموقع الإلكتروني www.meu.edu.jo، ليوم ٢٠٢٤/١٢/٤.

(٤) ينظر: د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دعوى الإلغاء، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بنها، ٢٠١٦، ص ٢٥٢، كذلك تنتظر المادة (٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ التي نصت على أن يؤول القسم القضائي في المجلس من أ- المحكمة الإدارية العليا ب- محكمة القضاء الإداري ج- المحاكم الإدارية د- المحاكم التأديبية ه- هيئة مفوضي الدولة.

(٥) المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٦) ينظر: د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٠.

ثالثاً: في العراق : إن قانون مجلس الدولة لم يأخذ بنظام التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري، وإن كان أحد الباحثين يرى خلاف ذلك^(١)، إذ إن قرارات محكمة قضاء الموظفين قابلة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة دون المرور بمرحلة استئنافية^(٢)، وهذا من شأنه أن يفوت الفرصة أمام الطاعن في إخضاع حكم محكمة قضاء الموظفين أو حكم محكمة القضاء الإداري لرقابة محكمة أعلى أكثر خبرة، ولذلك نرى أن حكم محكمة القضاء الإداري وقضاء الموظفين يمثل حكم صادر من محكمة الدرجة الأولى والذي يكون معرضاً للخطأ أو قلة العناية في تمحيص الوقائع أو تطبيق القانون، في حين توفر محكمة الدرجة الثانية (الاستئناف) ميزة إعادة نظر النزاع مجدداً من حيث الوقائع والقانون والفصل فيه بحكم نهائي إذا ما روعيت التوقيتات المعقولة في حسم الدعوى وهذا يحقق أقصى درجات العدالة، إضافة لما يقدمه التقاضي على درجتين من دور وقائي يتمثل في حث قضاة الدرجة الأولى على بذل عناية شديدة خشية الرد والانتقاد من المحكمة الأعلى^(٣)، كما يؤمن التقاضي على درجتين التطبيق السليم للقانون والتكليف للوقائع والربط بينها وبين النصوص الواجبة التطبيق واستجلاء المعنى الحقيقي الذي قصده الشرع^(٤).

مما تقدم نرى من الضروري تشكيل المحاكم الإدارية الاستئنافية في العراق ويمكن ربطها بنائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء، تتوزع في ثلاث مناطق استئنافية في إقليم جمهورية العراق الشمال والوسط والجنوب وتتكون المحكمة الإدارية الاستئنافية من ثلاث هيئات تختص كل هيئة بنظر الطعون التي تخص محكمة القضاء الإداري (قاضي الشعب) ومحكمة قضاء الموظفين (قاضي الموظفين) عما يصدر من أحكام في مجال الوظيفة العامة وفي مجال قضاء التأديب، ولضمان قضاء استئنافي عالي الجودة- أي تحقيق الجودة القضائية في عمل المحكمة الاستئنافية - يجب أن يصدر الحكم الاستئنافي من هيئة واسعة التشكيل لا تقل عن خمس مستشارين ويمكن الاستفادة من التجربة الفرنسية بهذا الخصوص^(٥)، حيث يساعد تشكيل الهيئة الاستئنافية الإدارية من عدد واسع من المستشارين تحقيق الجودة في قضاء الاستئناف يقترب من جودة المحكمة الإدارية العليا، كما يمكن المحكمة الإدارية العليا من ممارسة دورها بوصفها (قاضي تمييز) وتقليل حالات التصدي الاختياري للمحكمة الإدارية العليا للحكم وإن يقتصر دور التصدي إذا كان في صالح العدالة، ومن المؤكد أن المحكمة الإدارية العليا تملك سلطة تقدير ملائمة التصدي إلا أننا نفضل أن يقتصر التصدي للموضوع في حالات نقض الأحكام للمرة الثانية حيث يعد ذلك مبرراً للتصدي والفصل بموضوع النزاع من قبل المحكمة الإدارية العليا بنفسها اختصاراً للوقت والاجراءات، بمعنى آخر نرى أن تشكيل المحاكم الإدارية الاستئنافية يعمل على تحقيق جودة الأحكام وتقليل العبء على المحكمة الإدارية العليا من خلال تصفية الدعاوى وتعمل على تفرغ المحكمة الإدارية العليا لاختصاصها كونها محكمة تمييز وخلع الطابع الاستئنافي عنها وهذا من شأنه أن يعزز مكانتها كمحكمة إدارية عليا، ومما يعزز رأينا هذا أن مجلس الدولة الفرنسي عندما يباشر اختصاص بوصفه محكمة نقض فإنه يراقب تطبيق القانون دون التعرض للوقائع^(٦).

٣. الشفافية واستقرار الأحكام القضائية :

من أهداف إعادة هندسة العمليات الإدارية والقضائية في مجلس الدولة الوصول إلى الشفافية، وتعني الشفافية الإدارية باعتبارها من المفاهيم المعاصرة وضوح التشريعات وسهولة فهمها وانسجامها مع بعضها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للمتغيرات كافة بما يتناسب مع روح العصر، كذلك تعني تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها^(٧)، كذلك تعني آليات إدارية كفوءة ومتقنة من أجل اتخاذ قرارات على مستوى عالي من الموضوعية والرقابة^(٨) وحتى يكون الطعن القضائي ناجعاً وفعالاً بما يحقق أفضل النتائج بأبسط الإجراءات مع الاقتصاد بالوقت لا بد من إعادة النظر في بعض القواعد القانونية ذات العلاقة بموضوع الطعن القضائي واجراءاته والجهة المسؤولة عن البت قضائياً في هذه الطعن وكما يأتي :

١.٣. المراجعة التشريعية للقوانين المتعلقة بعمل مجلس الدولة

وستتناول موضوع المراجعة التشريعية للقوانين ذات الصلة بعمل مجلس الدولة وكما يأتي :

(١) يرى الدكتور محمود خلف الجبوري أن (محاكم قضاء الموظفين في المناطق الموجودة فيها تعد كمحاكم استئناف للقرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الرئاسية للموظفين العموميين بقضايا الانضباط، كما يجري تمييز الأحكام الصادرة عن محاكم الموظفين العموميين لدى المحكمة الإدارية العليا)، القضاء الإداري في العراق، ط٢، دار المراضى للطبع والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤، ص١٠٤ و١٠٥، والحقيقة نحن لا نتفق مع هذا الرأي إذ أن القول بذلك يجعل من السلطات الرئاسية في فرض العقوبة الانضباطية جهة قضائية، في حين أنها جهة إدارية تصدر قرارات إدارية ولا يعد التظلم منها درجة من درجات التقاضي، كما أن اجراءات فرض العقوبة الانضباطية لا تخضع لإجراءات وضمانات القضاء عند النظر في الدعوى، كما أن جهة الإدارة تفتقر للحيدة لأنها تجمع بين سلطة الاتهام وفرض العقوبة والبت في التظلم منها، أي أنها خصم وحكم في آن واحد.

(٢) المادة (٧/تاسعاً/ج) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) ينظر : د. علي يوسف محمد العلوان، المرجع السابق، ص١٨٣.

(٤) ينظر : د. فريد علوش وماجة شهباز بودوح، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، حالة الجزائر، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (٢)، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص٢٦٢، متاح على الموقع الإلكتروني : www.asjp.cerist.dz، ليوم ٢٠٢٤/١١/٤.

(٥) نظم مرسوم ١٥/فبراير/١٩٨٨ الخاص بعدد المحاكم الإدارية الاستئنافية ودوائر اختصاصها الإقليمي في المادة (٢٢) منه وتشكلت الغرفة في المحكمة الإدارية الإدارية الاستئنافية وحددها بخمسة مستشارين وتشمل (الرئيس وينوب عنه أحد المستشارين في حال غيابه وعضوية اثنين من مستشاري الغرفة، والمستشار المقرر) ونصت المادة (٢٤) من المرسوم على العضو الخامس ويكون مستشار ينتهي لغرفة أخرى، كون وجود هذا العضو الأخير يعد عامل من عوامل تقوية وحدة المحكمة كما يحقق ضمانات أكثر لصالح الحيدة والعدالة بأشراك عضو جديد في جلسة الحكم، ينظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، المصدر السابق، ص٦٥.

(٦) ينظر : د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٥٥.

(٧) ينظر : عبد خرابشة، الشفافية في خدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، ١٩٩٧، ص٣٤١.

(٨) ينظر : موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم والاسس والتطبيقات، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص١٤٨.

٣.١.١. المراجعة التشريعية لقواعد التظلم الإداري

أولاً: استبعاد شرط التظلم الإداري المسبق كونه يمثل امتياز لصالح الإدارة إضافة (لتعقيده) وجعله اختياريًا لا يعتبر شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، مع توسيع ميعة اقامة الدعوى برفعه إلى أربعة أشهر من تاريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه أو من تاريخ علم صاحب المصلحة به واعطاء المجال الكافي له لتدبر أمره لمقاضاة الإدارة أمام محاكم القضاء الإداري وحسب الاختصاص النوعي^(١).

ثانياً: حتى في ظل وجود شرط التظلم الاجباري كما هو الحال في التشريع العراقي^(٢)، فبإمكان القضاء الإداري العراقي ان يسلك مسلكاً قضائياً أكثر مرونة وبساطة في قبول دعاوى إلغاء القرارات التي ألزم القانون التظلم منها قبل اقامة دعوى الإلغاء اذا ما اغفل صاحب المصلحة أو الشأن من التظلم منها قبل اقامة الدعوى لان رد الدعاوى بسبب شرط التظلم يشكل ضرراً جسيماً للمدعي صاحب المصلحة، كما ان ذلك يشكل هدراً بالوقت لأن المدعي سينتظر مدة ليست بالقصيرة حتى يصدر حكم المحكمة بالرد، واذا ما أراد إقامة الدعوى مجدداً أن يقدم التظلم مجدداً مع دفع الرسوم القضائية مرة أخرى، لذلك فإن إعادة الهدنة لمجلس الدولة كمؤسسة قضائية مستقلة تستهدف تبسيط الشكليات وتخفيف العبء عن المتقاضين، اذ بإمكان المحكمة المختصة اعتبار الدعوى مستأخرة في حالة عدم تقديم التظلم الإداري الوجوبي والطلب من المدعي بمراجعة الإدارة وتقديم التظلم الوجوبي لها فإذا انصفت الإدارة ابطلت عريضة الدعوى، وإذا لم تنصفه أو ردت تظلمه بالإمكان استئناف الدعوى مجدداً وفي هذا اختصار للوقت والجهد والمال^(٣)، وهذا الإجراء لا يتعارض مع احكام قانون انضباط موظفي الدولة أو قانون مجلس الدولة طالما ان المحكمة المختصة لا تدخل بأساس الدعوى إلا بعد اكمال إجراءات التظلم الوجوبي وفق القانون، ان هذا الإجراء من وجهة نظرنا لا يحتاج لتدخل تشريعي بقدر ما يحتاج إلى ان تلجأ محكمتي القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين إلى التفسير القضائي طالما هي تتصدى للدعوى وعادة ما يمتاز التفسير القضائي المتطور بكونه تفسير عملي بهدف الفصل في الدعوى المرفوعة اليه أو تسهيل الفصل فيها^(٤) وحيث إن القانون الإداري يمتاز بسرعة تطوره ومرونته كونه قانون من وضع القضاء الإداري لذلك فإنه يكون بإمكان القاضي الإداري اللجوء إلى طريقة التكميل الخارجي لقصور النص بالرجوع إلى المبادئ القانونية العامة واحكام القضاء ومبادئ العدالة، أو اللجوء إلى طريقة التكميل الداخلي من خلال البحث عن الحل داخل النظام القانوني ذاته واستخلاص المبدأ من روح القانون^(٥).

ثالثاً: إن الدعوى الإدارية في التشريع العراقي غير معفية من الرسوم القضائية ولذلك كان من الأجدى أن يعتبر المشرع طلب الاعفاء من الرسوم القضائية يغني عن التظلم الوجوبي ويقوم مقامه^(٦)، ومع ذلك يمكن للقضاء الإداري في العراق اللجوء إلى هذا الإجراء لأنه يفصح عن نية مقدم طلب الاعفاء من الرسوم القضائية أو طلب المعونة أو المساعدة القضائية بمقاضاة الإدارة، فطلب الاعفاء يغني عن تقديم التظلم وانه يقطع الميعاد لأنه أبلغ في معنى الاستمسك بالحق والمطالبة بأدائه^(٧)، وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على ان تقديم طلب الاعفاء من الرسوم القضائية تمهيداً لرفع دعوى الإلغاء قاطع لسريان ميعاد الدعوى، وهذا الأثر المترتب تقتضيه العدالة كما يوفر الاقتصاد بالوقت والجهد^(٨)، في حين لجأت بعض التشريعات إلى النص صراحة على الاثر المترتب على تقديم طلب الاعفاء من الرسوم القضائية كالقانون الاردني^(٩)، واللبناني^(١٠).

٣.١.٢. المراجعة التشريعية للقواعد الإجرائية

من مقتضيات مبدأ الشفافية وجود قواعد واضحة ومفصلة تنظم إجراءات الطعن والتقاضي الإدارية، والبيانات الواجب توفرها بالعريضة التي يجب أن تكون موقعة من المواطن أو الموظف أو من المحامي الذي ينوب عنهما باعتبار أن تقديم الدعوى ودفع الرسم عنها هو الإجراء الذي تفتتح به الدعوى وينقطع به ميعاد رفع الدعوى، وهذه البيانات منها ما يتعلق بخصوم الدعوى المدعي والمدعى عليه وصفته وعنوانه الوظيفي ومحل اقامته، كما يجب ذكر موضوع الدعوى ووقائعها والمستندات المؤيدة لها مع إرفاق نسخة من القرار

(١) ينظر : عيساني علي، التظلم والصالح في المنازعات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد، الجزائر، ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ص ١٧ وص ١٨، متاحة على موقع الجامعة الإلكتروني :

www.univ.telmecen.dz، ليوم ٢٤/١٢/٢٠٢٤.

(٢) المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، موسوعة القوانين العراقية، ط ١، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦٧ وما بعدها.

(٤) ينظر : عواد حسين ياسين العبيدي، الزام القاضي بالتفسير المتطور للقانون، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٤٦.

(٥) ينظر: دور القضاء الإداري في كشف عيوب التشريع، اسباب القصور في القانون الإداري ووسائل سد القصور، ورقة عمل المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، المقدمة في الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في بيروت للفترة ٢٤-٢٦/٩/٢٠١٨، ص ١٠ و ص ١٢، متاح على الموقع الإلكتروني : www.carji.org، ليوم : ٢٠١٨/٨/٥.

(٦) ينظر : د. مازن ليلو راضي وعلي يونس اسماعيل، التظلم الإداري بديلاً لدعوى الإلغاء، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، المجلد (١٢)، العدد (١)، العلوم الانسانية والاجتماعية، عدد خاص، حزيران، ٢٠١٥، ص ٢٤٢، كذلك ينظر : عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكدرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة ومكان طبع، ص ١٤٧.

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٢٦٢٣ لسنة ٣٦ ق ع) في ٢٤/٦/١٩٩٤، منشور على الموقع الإلكتروني : www.Kenanaonline.com، ليوم : ٢٠١٨/٨/٥.

(٨) ينظر: د. شريف احمد بعلوشة، إجراءات التقاضي امام القضاء الإداري، ط ١، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، ٢٠١٦، ص ٣٠٠ وص ٣٠١.

(٩) نصت المادة (٣/ز/٨) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على ان تقديم طلب تأجيل الرسوم القضائية من شأنه إيقاف ميعاد الطعن شرطاً ان يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن.

(١٠) نصت المادة (٢/٧١) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي (١٠٤٣٤) في ١٤/٦/١٩٧٥ على اعتبار طلب صاحب العلاقة المعونة القضائية ضمن مهلة المراجعة سبباً لقطع مهلة المراجعة.

المطعون فيه^(١)، تاريخ التظلم من القرار المطعون فيه ونتيجة التظلم والتوقيع، ودفع الرسوم القضائية مع إرفاق نسخة من العريضة ومرفقاتها لتبلغ الخصم وتحديد موعد للمرافعة واجراءات الحضور والتراجع والدفع والشكليات والموضوعية وغيرها من التفاصيل التي يجب ان ينظمها القانون بدءاً من إقامة الدعوى ودفع الرسوم القضائية ومروراً بإجراءات المرافعة وانتهاءً بإصدار الأحكام وحجبتها وقوتها التنفيذية قبل الإدارة وطرق الطعن بهذه الأحكام.

أولاً : في فرنسا: يشترط المشرع الفرنسي أن تشمل عريضة الدعوى على اسماء الخصوم، ومكان اقامتهم، والمحكمة الموجه اليها، مع إرفاق صورة من القرار المطعون فيه، مع بيان وقائع الدعوى والدفع، وان تكون موقعة ومؤرخة من المدعي، وان تكتب باللغة الفرنسية^(٢)، وأيضاً نظم المشرع المصري هذا الجانب من الإجراءات المتعلقة ببيانات الدعوى^(٣)، وكذلك فعل المشرع الاردني^(٤)، واللبناني^(٥).

ثانياً : في العراق : نلاحظ ان القضاء الإداري يفترض لوجود قانون خاص ينظم إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة بشكل عام، ويتم الاعتماد على قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل في إجراءات التقاضي أمام محكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها^(٦)، ويتم تطبيق قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بنظر الطعون الواردة على العقوبات الانضباطية^(٧).

وقدر تعلق الأمر بالطعن القضائي في العقوبات الانضباطية يمكن القول ان قانون اصول المحاكمات الجزائية يكون مفيداً في بعض نصوصه إلا ان ذلك لا يغني عن وجود قانون خاص ينظم المحاكمات بالدعوى الانضباطية وذلك لاختلاف طبيعة الدعوى الانضباطية عن الدعوى الجزائية وما يترتب على هذا الاختلاف في الطبيعة اختلاف في الإجراءات المتبعة أمام محكمة قضاء الموظفين، اذ ان هنالك الكثير من النصوص الواردة في قانون اصول المحاكمات الجزائية لا يمكن ان تطبق على الموظف أو على الإدارة أو ممثل الإدارة القانوني أمام المحكمة، كالإزام الموظف أو الشاهد أو ممثل الإدارة القانوني الحضور بالقوة الجبرية وإصدار أوامر القبض في حال الامتناع عن الحضور أمام محكمة قضاء الموظفين، فبالرغم من وجود مشتركات بين الدعوى الجزائية والدعوى الانضباطية، إلا ان ذلك لا يعني الاندماج والاندماج بين النظامين لاختلاف الأساس، واختلاف المسؤولية أو لاختلاف الهدف فالغرض من العقوبات الجنائية هو الردع والزجر حماية للمجتمع، في حين ان هدف العقوبة الانضباطية كغاية سير المرافق العامة^(٨)، وان غاية الدعوى الانضباطية تستهدف تحقيق مبدأ المشروعية من خلال الاعتراض على قرارات فرض العقوبات الانضباطية المخالفة للقانون^(٩) كما ان نتائج الدعوى الجنائية اكثر خطورة لأنها تستهدف المتهم وماله، في حين ان الدعوى الانضباطية تستهدف إلغاء عقوبة انضباطية استهدفت مزايا وظيفية للموظف المعترض عليها^(١٠)، فضلاً عن اختلاف الأحكام الصادرة عن كل من هاتين الدعويتين واختلاف حجبتها واختلاف التأثير المتبادل لهذه الأحكام على مركز الموظف الوظيفي، ومن هنا نجد ضرورة ان يكون هنالك قانون للإجراءات الإدارية ينسجم مع طبيعة العقوبة التأديبية والدعوى التأديبية، اذ يدعم وجود هذا القانون الإجرائي مبدأ الشفافية وسيادة القانون، فالأصل وجود قانون ينظم إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، وفي حال انعدام النص الذي ينظم حالة معينة بالإمكان الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية أو الإجراءات الجنائية بالقدر الذي ينسجم مع طبيعة النظام التأديبي (الانضباطي) وفيما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية وروابط القانون العام^(١١).

(١) ينظر: د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، احكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٨٧ - ص ٢٨٨.

(٢) ينظر : د. شريف احمد بعلوشة، المصدر السابق، ص ٣٠٣، هامش رقم (٢).

(٣) تنظر المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٤) تنظر المادة (٩) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٥) تنظر المادتان (٧٢ و ٧٣) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي (١٠٤٣٤) في ١٤/٦/١٩٧٥ المعدل.

(٦) نصت المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن (تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون).

(٧) تنظر المادة (٧/حادي عشر) اعلاه، وكذلك تنظر المادة (١٥/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي نصت على ان (تراعي محكمة قضاء الموظفين عند النظر بالطعن احكام قانون اصول المحاكمات الجزائية وبما يتلائم واحكام هذا القانون وتكون جلساتها سرية).

(٨) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٤٠ - ص ٢٤١.

(٩) ينظر : سالم نعمة رشيد الطائي، شروط قبول دعوى الغاء القرار الإداري، ص ٣١٧، بحث منشور على الموقع الالكتروني لجامعة أهل البيت عليهم السلام، www.abu.edu.iq، ليوم ٢٠٢٤/٩/٥.

(١٠) يرى أحد الباحثين ان العقوبة الانضباطية هي جزء أدبي ومادي يجب ان تلحق الموظف في وضعه الوظيفي ولا يجوز ان تتعدى اثارها إلى حريته وامواله الخاصة أو افراد أسرته استناداً لمبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ويقترح اعادة النظر في العقوبات المالية وهي قطع الراتب أو انقاص الراتب ويجاد عقوبات بديلة عنها لان اثارها تصل إلى افراد أسرة الموظف وهذا يتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية، ينظر : شكيب خلف جاسم، مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٧)، العدد (٣٦)، ٢٠١٨، ص ٣٦١، متاح على الموقع الالكتروني: www.Uokirkuk.Edu.Iq، ليوم ٢٠٢٤/١١/٥.

(١١) ينظر: د. عبد العزيز عبدالمعنى خليفة، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦١ - ص ٦٢.

٣.١.٣. المراجعة التشريعية لقواعد الإثبات^(١):

من مقتضيات مبدأ الشفافية أن تكون وسائل الإثبات الإداري واضحة ومفهومة ودقيقة حتى يتمكن الطاعن من الدفاع عن نفسه، إذ تنقسم مذاهب الإثبات في القوانين المختلفة على ثلاثة مذاهب هي: مذهب الإثبات الحر ومذهب الإثبات المقيد ومذهب الإثبات المختلط، وقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بمبدأ الإثبات الحر ويعزى السبب في ذلك إلى أمرين الأول: الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية التي يخل فيها التوازن بين طرفي الخصومة، والأمر الثاني: عدم وجود قانون مستقل للإجراءات الإدارية والإثبات كما هو الحال في مصر والعراق^(٢).

أولاً: في مصر: بسبب غياب قواعد الإثبات نجد أن القضاء الإداري في مصر اعتنق مذهب حرية القاضي الإداري في تكوين عقيدته، فجميع الأدلة تتساوى أمام القاضي الإداري ويستخلص عقيدته من أي دليل يطمئن إليه بمراعاة حقوق الدفاع، فجميع القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة لم تبين طرقاً معينة للإثبات أمام القضاء الإداري، وقد استفاد القضاء الإداري مما يتمتع به من سلطات استئنافية إيجابية مستمدة من الصفة الإيجابية للإجراءات، ولذلك فهو يقوم بدور إيجابي في الدعوى الإدارية بصفة عامة وفي مجال الإثبات بصفة خاصة^(٣) فالقاضي الإداري له سلطات واسعة في اللجوء إلى وسائل الإثبات دون أن يكون ملزماً بها^(٤).

ثانياً: في العراق: نجد أن قانون مجلس الدولة لم يتضمن وسائل معينة للإثبات، وإنما نص على سريان قانون الإثبات المرقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ على الإجراءات التي تتبعها محاكم مجلس الدولة فيما يتعلق بالإثبات^(٥)، ولنا على مسلك المشرع العراقي الملاحظات الآتية:

١- من مراجعة الأسباب الموجبة لقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ نجد أن الهدف الأساس الذي دعا المشرع لإصدار هذا القانون هو توحيد أحكام الإثبات في المسائل المدنية والتجارية في قانون خاص تقوم قواعده على تبسيط الشكليات وإقرار مبدأ المساواة بين المتقاضين، ولذلك حددت المادة (١١) من هذا القانون نطاق سريانه على القضايا المدنية والتجارية والمسائل المتعلقة بالأحوال الشخصية المالية منها وغير المالية ما لم يوجد دليل شرعي خاص أو نص في قانون الأحوال الشخصية يقضي بخلاف ما ورد في هذا القانون، وهذا يعني أن هذا القانون وضع لتنظيم الإثبات في مسائل معينة لم يكن من ضمنها الإثبات أمام القضاء الإداري.

٢- إن هذا القانون حدد وسائل الإثبات على سبيل الحصر في الباب الثاني منه تحت عنوان (طرق الإثبات) وهي (الدليل الكتابي- الأقرار- الاستجواب- الشهادة- القرائن القانونية- اليمين- المعاينة- الخبرة)، كما حدد قيمة كل منها من الناحية القانونية وبذلك يكون المشرع العراقي قد أخذ بمذهب الإثبات المقيد أو (القانوني) وهنا تتقدم حرية القاضي في مجال الإثبات لتحديد القانون أدلته التي لا يجوز له أن يحيد عنها^(٦)، مع وجود بعض الاستثناءات في مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالحل والحرمة وقضايا النفقة وعائدية الآثار الزوجية لوجود المانع الأدبي^(٧)، وهذا المذهب في الإثبات يتعارض مع الدور الاستقصائي للقاضي الإداري الذي يقوم على اتخاذ المبادرات ووسائل البحث والاستقصاء للكشف عن الحقيقة والتدخل التلقائي بأعمال البحث والتحقيق وتقدير عدم التوازن بين الأطراف ومحدودية الطرف المقابل للإدارة في الإثبات^(٨)، في حين أن قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل أخذ بالإثبات الحر، إذ يكون للقاضي دوراً إيجابياً وله سلطة تقدير الأدلة وتحديد قيمتها (وزن الأدلة)، كذلك له سلطة استخلاص القرائن، وتكوين عقيدة الخاصة في الإثبات، كتقدير قيمة الشهادة وتجزئتها، وتقدير قيمة الأقرار وتجزئته^(٩).

٣- إن قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ القى عبء الإثبات على المدعي استناداً للقاعدة (البينة على من ادعى واليمين على من أنكر)^(١٠) لكون المدعي هو من يدعي خلاف الوضع الثابت أصلاً أو عرضاً أو ظاهراً^(١١) وهذه هي القاعدة العامة في الإثبات، أما على مستوى القضاء الإداري، فإن أعمال القاعدة العامة في الإثبات ليس مطلقاً، فقد يقتضي دوماً تدخل القاضي الإداري لتوزيع عبء الإثبات على طرفي الدعوى، حيث يكون المعارض أو المدعي هو موظف أو مواطن والمعارض عليه أو المدعى عليه هي الإدارة والأخيرة في مركز أقوى قد تمتنع عن تقديم المستندات والوثائق التي تقوي حجة الموظف في الإثبات، وهنا يجب أن يتمتع القاضي الإداري بسلطات تخوله نقل عبء الإثبات إلى الإدارة وتكليف الإدارة بتقديم المستندات التي يراها لازمة لاستيفاء ملف

(١) يكمن مفهوم الإثبات في كونه وسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها، ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٥١.

(٢) ينظر: د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، الإثبات المباشر والإثبات غير المباشر، دور القاضي في الإثبات، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٠ - ص ٣١ - ص ٣٢ - ص ٣٣.

(٣) ينظر: د. هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دراسة تحليلية مقارنة في الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية، الإدارية، مزود بأحكام مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٧ - ص ٣٨.

(٤) ينظر: د. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط١، دار قنديل للنشر، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٠٥ - ص ٣٠٦.

(٥) المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٦) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٦٧.

(٧) ينظر: سالم روضان الموسوي، الإثبات المطلق والإثبات المقيد، دراسة منشورة على موقع الحوار المتمدن، دراسات وأبحاث قانونية على الرابط الإلكتروني: www.ahewar.org، ليوم ٢٠٢٤/١٢/١٠.

(٨) ينظر: د. حنان محمد القيسي و صفاء حسين الشمري، وسائل الإثبات لدى القاضي الإداري، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٨ و ٧٩ و ٨١.

(٩) تنظر: المواد (٢١٢- ٢١٣ - ٢١٥ - ٢١٧ - ٢١٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، كذلك ينظر: القاضي سلمان عبيد عبدالله الزبيدي، أدلة الإثبات في الدعوى الجزائية، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٧، ص ٨٠ وما بعدها.

(١٠) المادة (٧) من قانون الإثبات المرقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي نصت (أولاً: البينة على من ادعى واليمين على من أنكر، ثانياً: المدعي هو من يتمسك بخلاف الظاهر، والمنكر هو من يتمسك بإبقاء الأصل).

(١١) ينظر: عز الدين الديناصورى وحامد عكاز، التعليق على قانون الإثبات، ط١، مكتبة رجال القضاء، بدون مكان طبع، ٢٠٠٤، ص ١٠.

- الدعوى، حتى ان المحكمة الإدارية العليا في مصر عدت امتناع الإدارة عن تقديم البيانات والمستندات أو التسبب في فقدها قرينة لصالح المدعي، وهي قرينة مؤقتة تزول بتقديم المستندات^(١)، كما يجب ان يتمتع القاضي الإداري بصلاحيات الأمر بإجراء التحقيق وتعد هذه الوسيلة من الوسائل النادرة في الإثبات يلجأ إليها القاضي الإداري للوصول إلى الحقيقة، وهذه الوسيلة في الإثبات يفتقر إليها نظام الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة في العراق في حين ان هذا الإجراء معمول به في فرنسا ومصر وان كان نادراً^(٢).
- ٤- وجود بعض النصوص في قانون الإثبات تحظر على الإدارة بوصفها شخص معنوي ان تستجيب للمحكمة، وحتى في حال وجود ممثل قانوني للشخص المعنوي فأنها لا تملك إلزامه بالإقرار أو تقديم شهادة دون موافقة مرجعه الإداري^(٣)، وفي حال امتناع الإدارة عن تحويل ممثلها القانوني صلاحية تقديم الشهادة أو الإقرار في موضوع الدعوى لا يملك القاضي الإداري مكنة إلزامه بذلك وترتيب الآثار عليها، كما هو الحال في حالة انكار الإدارة وجود المحرر أو الوثيقة الرسمية المتعلقة بموضوع الدعوى فلا يمكن توجيه اليمين الحاسمة للإدارة أو ممثلها القانوني عملاً بالقاعدة العامة المتعلقة في الإثبات (اليمين على من أنكر)، فالقاضي الإداري لا يملك ان يلزم الإدارة بالأذن لممثلها القانوني بتقديم الشهادة أو الإقرار في موضوع الدعوى، كما لا تملك توجيه اليمين لممثلها القانوني لأنه يمثل أصلاً إرادة الشخص المعنوي ولا يمثل نفسه، وكل ما تملكه المحكمة في هذه الحالة تثبيت انكار الإدارة على لسان ممثلها بمحضر الجلسة^(٤)، فضلاً عن ذلك ان طبيعة الدعوى الإدارية تستند إلى وقائع مسجلة مسبقاً في ملفات وسجلات ولجان تحقيقية الأمر الذي يتيح للمحكمة أن تحصل على اللازم منها^(٥).
- ٥- إن القواعد العامة في الإثبات لا يمكنها مواجهة العوامل المؤثرة في اثبات الدعوى الإدارية، كامتيازات الإدارة التي تقوم على سمو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ومنها حيازة الاوراق الإدارية، وسرية عمل الإدارة، والنصوص التشريعية التي تحمي سرية عمل الإدارة والتي أمتست تتعارض مع مبدأ الشفافية والافصاح عن المعلومات، وأيضاً قرينة صحة القرارات الإدارية المطعون فيها وامتياز التنفيذ المباشر وحالة الضرورة^(٦)، من هذا يتطلب تدعيم دور القاضي الإداري الايجابي بموجب أطر تشريعية تشريعية تسمح له بنقل عبء الإثبات إلى الإدارة بالقدر اللازم لإثبات الدعوى وتحقيق المساواة بين طرفي الخصومة الإدارية، ولذلك نجد ان القضاء الإداري في فرنسا ومصر أقر لنفسه بسلطة إلزام الجهات الإدارية بأن تقدم إلى المحكمة ما قد يكون في حيازتها من مستندات منتجة في الدعوى وضرورية للإثبات فيها استثناءً من قاعدة حصر توجيه الاوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، حيث اعترف القضاء الإداري لنفسه بهذا الحق قبل أن يتدخل المشرع ويقنن سلطة القضاء في هذا المجال بنصوص قانونية صريحة^(٧)، لما تقدم نرى من الضروري وضع قانون ينظم الإثبات الإداري أمام محاكم مجلس الدولة العراقي لخصوصية المنازعة الإدارية وما يترتب على هذه الخصوصية من تأثير على طرق الإثبات الإداري، ولا مانع من الرجوع إلى القوانين الإجرائية العامة في كل مالم يرد به نص خاص في قانون الإثبات الإداري وتحقيق التكامل في وسائل الإثبات بين القضاء الإداري والقضاء العادي على ان يكون الاصل وجود قواعد تنظم الإثبات الإداري والاستثناء هو بالرجوع إلى قوانين الإجراءات المدنية أو الجزائية فيما لم يرد به نص خاص وليس العكس.
- ### ٢.٣. الأمن القضائي :
- لكي يكون الطعن القضائي ناجعاً وفعالاً، لا بد أن يوكل إلى جهة قضائية محل ثقة لدى الطاعن، وهذه الثقة ما تعرف بمصطلح (الأمن القضائي)، فالأمن القضائي هو الذي يمثل الثقة في المؤسسة القضائية والاطمئنان إلى ما ينتج عنها وهي تقوم بمهامها التقليدية المتمثلة بتطبيق القانون على ما يعرض عليها من قضايا من خلال تحقيق ضمانات جودة ادائها وجودة الأحكام الصادرة عنها، اذ يرتبط المفهوم اللاتيني للأمن القضائي بوظيفة المحاكم العليا^(٨)، فالجودة في مجال الأداء القضائي تعني : محاكمة عادلة، عدالة أقل تكلفة، حياد تام للقاضي، سهولة الوصول إلى المعلومة القضائية، وتعني أيضاً التقويم الذاتي للعدالة لوضع المخططات والمشاريع المستقبلية^(٩)، فإعادة الهندسة لقوانين القضاء الإداري تتمثل في تحديد القانون الذي ينظم عمل المحاكم الإدارية العليا بما يوفر عدالة ناجزة سريعة
-
- (١) ينظر: د. عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٨٢.
- (٢) نصت المادة (٣٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن (وإذا رأت المحكمة ضرورة اجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من اعضائها أو المفوضين).
- (٣) نصت المادة (٦٠/ثانياً) من قانون الإثبات المرقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ على ان (لا يصح اقرار الموظف أو المكلف بخدمة عامة مالم يكن مأذون بذلك)، كذلك نصت المادة (٨٨) من القانون ذاته على أن :
- (لا يجوز للموظفين أو المكلفين بخدمة عامة افشاء ما وصل إلى علمهم اثناء قيامهم بواجبهم من معلومات لم تنتشر بالطريق القانوني ولم تأذن الجهة المختصة في اذاعتها ولو بعد تركهم للعمل ومع ذلك فلهذه الجهة أن تأذن لهم بالشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم).
- (٤) ينظر: د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٥٥.
- (٥) ينظر: محمد علي محمد عطالله، الإثبات بالفرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسبوط، ٢٠٠١، ص ٥٩.
- (٦) ينظر : شتيوي زهور، الإثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ٣٢ وما بعدها، متاحة على الموقع الإلكتروني : www.bu.univ.ouargha.dz ، ليوم : ٢٠١٨/١٢/٨.
- (٧) ينظر : د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥٦ - ص ١٥٧.
- (٨) ينظر: د. محمود حمدي عباس عطية، دور دائرة توحيد المبادئ القانونية بمجلس الدولة في كفاءة الامن القضائي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٢٠ - ص ٢١.
- (٩) ينظر : الامن القضائي وجوده الاحكام، دراسة في اطار برنامج الشراكة من اجل التغيير الذي انتجت بشراكة بين جمعية (عدالة) من اجل الحق في محاكمة عادلة ومؤسسة فريد ريتش أيبيرت الالمانية من اجل اصلاح منظومة العدالة بالمغرب، ص ٣، متاح على الموقع الإلكتروني : www.maroclaw.com ، ليوم: ٢٠٢٤/٩/٩.

وغير معقدة، وتؤمن وصول صاحب الحق لحقه بأبسط وايسر الطرق^(١)، ومن وجهة نظرنا يمكن تحقيق الأمن القضائي من خلال ما سنتناوله في الفروع الآتية:

١.٢.٣. استقلال القضاء الإداري

يقصد باستقلال القضاء تحرير السلطة القضائية من أي تدخل من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم خضوع القضاء لغير القانون، فالاستقلال يحمل مدلولين هما، الأول مدلول شخصي: ويعني استقلال القاضي كشخص وعدم خضوعه لأي تدخل أو ضغوطات مادية أو معنوية في عملهم أي كان مصدر هذا الضغط، مع التزامهم بدراسة ملفات الدعاوى وفق الوقائع والقانون وإصدار الأحكام تبعاً لذلك، أما الثاني فهو المدلول الموضوعي للاستقلال: فيعني استقلال القضاء كسلطة وكيان عن السلطة التشريعية والتنفيذية، وهذا يقتضي توفير الضمانات القانونية لمنع السلطة التشريعية من مراجعة الأحكام القضائية أو نقدها أو التدخل في قضية مطروحة أمام القضاء، وسنتناول مفهوم استقلال القضاء الإداري في المحاور الآتية:

أولاً: موقف قانون مجلس الدولة وتعديلاته: نلاحظ رغم صدور قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ الذي عده هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي^(٢) إلا أن هذا الاستقلال^(٣) غير مكتمل لأنه لم يتضمن تعيين المبادئ والضمانات الأساسية لاستقلال القضاء الإداري^(٤)، إذ لا زال المستشارين والمستشارين المساعدين في المجلس لا يتمتعون بالصفة القضائية إلا عند ممارستهم مهام القضاء الإداري، كما لا يتمتع أعضاء مجلس الدولة بالحصانة ضد العزل أو النقل^(٥)، وعدم تمتعهم بحصانة شخصية ضد الدعاوى المدنية بالتعويض النقدي عما يصدر منهم من أفعال غير سليمة أو تقصير عند ممارسة المهام القضائية^(٦)، وعدم وجود قواعد تنظم انتقاء انتقاء المستشارين والمستشارين المساعدين وفقاً لمعايير النزاهة والاستقامة والخبرة، وعدم وجود نظام تأديبي خاص بأعضاء مجلس الدولة ينظم اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم^(٧) وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها في مدونات السلوك القضائي^(٨)، كما إن القانون المذكور يفقر لوجود نصوص تكفل حق القضاء في التعبير عن حرية الرأي وتأسيس النوادي والجمعيات، لما لهذه الجمعيات والنوادي دوراً كبيراً في ضمان استقلال السلطة القضائية من خلال لفت الانظار والضغط على الحكومة وإرغامها على احترام السلطة القضائية وقديستها باعتبارها معلم من معالم الدولة القانونية^(٩).

ثانياً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من استقلال مجلس الدولة: إن صدور هذا القانون دفع وزارة العدل للطعن بعدم دستوريته لمخالفته للدستور ولتجاوزه على صلاحيات السلطة القضائية، وقد حسمته المحكمة الاتحادية العليا الطعن بموجب قرارها المؤرخ ٢٠١٧/١٠/١٠ برد دعوى وزير العدل (إضافة لوظيفته) كونها تفقر للسند القانوني والدستوري حيث جاء في حيثيات قرارها (... من الرجوع إلى اختصاصات ومهام مجلس الدولة التي نصت عليها المادة (١) من قانونه نجد أنه اختص بالقيام بمهام (القضاء الإداري، الإفتاء، الصياغة)، ويقصد بها صياغة مشروعات القوانين والقرارات التشريعية، وهذه المهام والاختصاصات تختلف عن مهام واختصاصات مكونات السلطة القضائية المنصوص عليها في الدستور وفي مجموعة قوانين تنظيم القضاء، لذا فإن ربط مجلس الدولة بالسلطة القضائية لمجرد ورد ذكره في نهاية الفصل الثالث من الدستور الخاص بالسلطة القضائية، مسألة لا تمس جوهر الموضوع، وإنما هي مسألة تنظيمية ليس إلا وبالتالي فلا تشكل مخالفة دستورية تبيح إلغاء القانون موضوع الطعن، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن وصف (مجلس الدولة) بكونه (هيئة مستقلة) كما ورد في قانونه فإن ذلك نجد سنده في المادة (١٠٨) من الدستور التي أجازت استحداث هيئات مستقلة إضافية للهيئات المنصوص عليها في المواد (١٠٢-١٠٧) من الدستور بحسب الحاجة والضرورة ويتم ذلك بقانون، وهما أجراء مجلس النواب بموجب صلاحيته المنصوص عليها في المادة (٦١/أ) من الدستور، بإصداره القانون موضوع الطعن (قانون مجلس الدولة) وعدم ربط هذا المجلس بالسلطة القضائية الاتحادية لاختلاف مهامها واختصاصاتها عن مهامه وعدم ورود ذلك في المادة (٩٨) من الدستور التي عدت مكونات السلطة القضائية الاتحادية وليس من بينها مجلس الدولة، وكذا الذهاب إلى عدم ربطه بالسلطة التنفيذية توكيلاً لضمان حياده واستقلاله حينما يتصدى قضاؤه الإداري للقرارات والأوامر التي تصدرها هذه السلطة، وبناءً عليه

(١) ينظر: القاضي محمد بن سعود الجدلاني، جودة الخدمة القضائية وتقييم عمل المحاكم، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.alriyadh.com، ليوم: ٢٠١٨/١٢/٩.

(٢) المواد (١) و (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) لمزيد من التفصيل حول الاستقلال الإداري والمالي للقضاء الإداري في العراق، ينظر: د. أحمد خورشيد حميدي وفواز خلف ظاهر حسن، النظام الإداري والمالي للقضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة (٧)، العدد (٢٧)، أيلول، ٢٠١٥، ص ٤ وما بعدها و٣٢ وما بعدها، متاح على الموقع الإلكتروني: www.iasj.net، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٩.

(٤) نصت المادة (١/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن (يعد كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضياً قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري).

(٥) حيث إن عضو مجلس الدولة لا يحمل صفة القاضي إلا عند ممارسته مهام القضاء الإداري، أي إنه لا يحمل الصفة القضائية بصورة مستمرة، لا يمكن عده قاضياً لأغراض المادة (٩٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت (القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون، الأحكام الخاصة بهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً).

(٦) تضمن قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة (٢٧) منه الحصانة لرئيس وأعضاء مجلس الدولة وعدم جواز اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم بدون إذن، ما عدا حالة ارتكابهم جريمة مشهودة.

(٧) يخضع القضاة لنظام تأديبي خاص بموجب المواد (٥٨-٦٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٨) ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٢١.

(٩) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، دراسة دستورية مقارنة بالأنظمة القضائية العربية والعالمية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢١٢.

تكون دعوى المدعي (إضافة لوظيفته) فاقدة لسندها الدستوري والقانوني فقرر الحكم بردها...^(١)، ولنا على قرار المحكمة الاتحادية العليا العليا الملاحظات الآتية :

(١) إن القرار المذكور قرر استقلالية مجلس الدولة عن السلطة القضائية الاتحادية لاختلاف طبيعة ومهام واختصاصات مجلس الدولة عن مهام واختصاصات السلطة القضائية، كما إنه قرر استقلالية مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية توخياً لضمان حيادية واستقلالية المجلس حينما يتصدى قضاؤه الإداري للقرارات والأوامر التي تصدرها هذه السلطة، ولم يحدد ارتباط المجلس بأي جهة أخرى كالسلطة التشريعية^(٢) أو مجلس الوزراء^(٣) أو رئيس الجمهورية^(٤)، كما لم يخضعها لرقابة مجلس النواب كما هو الحال في بعض الهيئات المستقلة^(٥).

(٢) إن توجه المحكمة الاتحادية العليا باعتبار مجلس الدولة هيئة مستقلة استناداً لأحكام المادة (١٠٨) من دستور جمهورية العراق توجه محمود يعزز استقلال القضاء الإداري في العراق، وكان من الأوفق لو نص المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على كون المجلس (هيئة قضائية مستقلة) كما فعل المشرع المصري^(٦) ولا يفدح ذلك من مهام واختصاصات مجلس الدولة الأخرى، إذ أن مجلس الدولة المصري يمارس أيضاً مهام الفتوى وصياغة مشاريع القوانين^(٧)، وعلى الرغم من ذلك يمكن القول بأن أن قانون مجلس الدولة العراقي قد خطى خطوة جريئة نحو الاستقلال العضوي والوظيفي للقضاء الإداري يفوق حتى مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يزال مرتبطاً بالسلطة التنفيذية، إذ إن رئاسة مجلس الدولة الفرنسي معهوده لرئيس السلطة التنفيذية ويحل محله في حالة غيابه (وزير العدل)، ويفسر رئيس السلطة التنفيذية الوارد بالأمر الصادر في ٣١/يوليو/١٩٤٥ المعدل برئيس مجلس الوزراء^(٨)، وبالرغم من أن رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل لا يشاركان بالمداولات الخاصة بإصدار الأحكام ويتولى رئاسة المجلس من الناحية الفعلية وكيل مجلس الدولة وفي حالة غيابه أقدم رؤساء الأقسام، إلا أن المجلس تابع من الناحية العضوية إلى السلطة التنفيذية وهذا يشكل تهديد لاستقلال المجلس.

(٣) من الثابت في فرنسا أن الهيئات أو السلطات المستقلة ذات طبيعة خاصة ناشئة من ارتباطها بالسلطة التنفيذية فلا تعد سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث المعروفة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، إذ إنها تعد هيئات دستورية وإدارية في الوقت ذاته^(٩)، أما الهيئات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية فهي تخضع لرقابة وإشراف رئيس الدولة بحكم طبيعة النظام السياسي الذي من شأنه جعل كافة الهيئات والوكالات المستقلة مسؤولة أمام رئيس الولايات المتحدة الأمريكية^(١٠)، أما مجلس الدولة العراقي فترافق اقرب إلى السلطة القضائية، إذ أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أخذ بنظام القضاء المزدوج عندما أجاز تشكيل مجلس الدولة بموجب المادة (١٠١) منه، كما أن ورود هذه المادة ضمن (الفرع الثالث/ أحكام عامة) من (الفصل الثالث/ السلطة القضائية) ليس مجرد صدفة أو مجرد مسألة تنظيمية كما ورد بقرار المحكمة الاتحادية العليا آنف الذكر، ذلك أن القضاء العادي يمثل جهة قضائية مستقلة والقضاء الإداري يمثل جهة قضائية مستقلة وهاتين الجهتين كلاهما تحت مظلة السلطة القضائية، ونرى أن المشرع الدستوري أخطأ بتعداد مكونات السلطة القضائية الاتحادية، وكان من الأوفق لو أكتفى بالنص على أن السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون، وأن ينص كما فعل المشرع الدستوري المصري في المادة (١٨٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ التي جاء فيها (تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها ويكون لكل منها موازنة مستقلة،...)، وبذلك يمكن أن تضم السلطة القضائية جهات القضاء العادي والإداري والدستوري ولكل جهة قضائية

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٨٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ١٠/١٠/٢٠١٧، منشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الإلكتروني: www.Iraqfsc.Iq، ليوم: ٢٠١٨/٨/١٠.

(٢) نصت المادة (١٠٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).

(٣) نصت المادة (١٠٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (ترتبط دواوين الاوقاف بمجلس الوزراء)، ونصت المادة (١٠٤) منه على أن (تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء، ترتبط بمجلس الوزراء، وينظم عملها واختصاصاتها بقانون).

(٤) كان مجلس الدولة المصري مثلاً في ظل دستور مصر لسنة ١٩٥٦ هيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية استناداً للمادة (الأولى) من قانون مجلس الدولة الرابع رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ وظل الأمر كذلك في ظل دستور الوحدة مع سوريا عام ١٩٥٨ وحتى الانفصال عام ١٩٦١، ينظر: د. محمد فوزي نوبجي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٢٤.

(٥) نصت المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون).

(٦) نصت المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة)، وإيضاً نصت المادة (١٩٠) من دستور دستور مصر لسنة ٢٠١٤ على أن (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة).

(٧) تنظر المواد (٥٨) وما بعدها و(٦٣) وما بعدها من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٨) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٥٢.

(٩) ينظر: هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١١٢ وص ١١٧.

(١٠) ينظر: د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة في التشريع والقضاء العراقي، دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٤٣.

تنظيمها الخاص حسب طبيعة عملها^(١) وهذا يجنبنا اصدار تشريعات لإضفاء الصفة القضائية على عمل المجلس ومستشاري المجلس المجلس والمستشارين المساعدين وما يترتب على ذلك من ضمانات وحصانات وامتيازات تعزز الاستقلال الشخصي لهم.

٢.٢.٣. توحيد المبادئ القضائية لمجلس الدولة

سبق القول بأن الأمن القضائي موكول للمحاكم العليا ويتجلى ذلك في جودة الأحكام وسهولة الولوج للقضاء واستقرار الاجتهاد القضائي، والغاية من ذلك ترسيخ الثقة بالمؤسسة القضائية لان اعظم مفسر للقانون يفترض ان يكون هو قاضي المحاكم العليا، اذ على عاتقه يقع عبء اطمئنان المتقاضى لاجتهاده، وهذا يقتضي وضع آلية لاطلاع الجمهور على كل تغيير يطرأ على هذا الاجتهاد كما هو معمول في القضاء المقارن^(٢).

أولاً : على صعيد مجلس الدولة في العراق : نلاحظ ان قانون المجلس لم ينص على إنشاء هيئة قضائية تضطلع بمهام توحيد الأحكام القضائية ومنع تناقض احكام المحكمة الإدارية العليا، كما ان المجلس لغاية التعديل الأخير على قانون المجلس بالرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ كان يفترق لوجود مكتب فني يعمل على استخلاص القواعد والمبادئ القانونية التي تقرها هذه المحكمة وبقية محاكم مجلس الدولة وتبويبها فهرستها^(٣). في حين ان قانون مجلس الدولة المصري نص على تشكيل دائرة توحيد المبادئ^(٤)، ومهمة هذه الدائرة توحيد الأحكام الصادرة من دوائر المحكمة الإدارية العليا، اذ تتولى هذه الدائرة بحكم ما أوتي اعضائها من خبرة في العمل القضائي وحكمة تدبر الأمر من اقرار وضبط اي تعديل أو تغيير في هذه المبادئ ومواكبة التطور الحاصل في الحياة الإدارية وهو ما يحقق الاستقرار النسبي للمبادئ التي تقرها المحكمة الإدارية العليا، بما يوفر توحيداً للتفسير الصحيح لأحكام الدستور والقوانين واللوائح واعلاءً للمشروعية الموحدة الاسس والمبادئ، وهذا من شأنه ان يحقق للمتقاضين الاستقرار القانوني والقضائي^(٥)، فأنشاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بموجب القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ كان الهدف منه التعقيب النهائي على جميع الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة، وهي تمثل القمة في تدرج محاكم مجلس الدولة وكلمتها هي الفصيل في النزاع المعروض عليها بلا معقب لقضائها^(٦).

ثانياً : على صعيد المحكمة الإدارية العليا في العراق : فهي لا تتألف من هيئات قضائية متعددة كما هو الحال في المحكمة الإدارية العليا المصرية التي تصل إلى عشر دوائر قضائية كل دائرة تختص بنظر جانب معين من الطعون^(٧) بل تتألف من هيئة واحدة تتعقد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (٦) ستة مستشارين و(٤) اربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس، ان تشكيلة المحكمة الإدارية العليا من هيئة واحدة يفترض ان يعزز توحيد الأحكام والمبادئ القضائية لهذه المحكمة لأنها صادرة من هيئة واحدة تمثل اجتهاد رأي واحد، ومع ذلك يمكن أن نؤشر بعض حالات التناقض في احكام صادرة من ذات المحكمة الإدارية العليا، وهذا يعد أمراً خطيراً أن تتناقض قرارات اعلى محكمة إدارية تمارس اختصاص محكمة التمييز ولا معقب لقراراتها^(٨)، اذ ان ذلك من شأنه ان يهز الثقة بجودة الأحكام القضائية ويعد انتهاكاً للأمن القضائي ومن هذه الأحكام على سبيل المثال لا الحصر ما يأتي :

سبق وأن أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها المرقم (٢٦٤/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٨/٤ نقضت بموجبه قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠١٢/م/٩١٠) في ٢٠١٣/٤/٣ والذي قضى بإلغاء الأمر المرقم (٦٨٧٩) في ٢٠١٢/٧/٩ الصادر عن المميز عليه رئيس جهاز المخابرات الوطني(اضافة لوظيفته) بتنزيل درجة المميز عليه من الدرجة الثالثة/المرحلة الأولى إلى الدرجة الرابعة/المرحلة السادسة مسببة قرارها بأن المميز عليه حصل على ترفيع لأكثر من درجة في وقت واحد ولأكثر من مرة وهذا يخالف مبدأ التدرج في الترفيع ويعد خطأ جسيماً لا يصلح اساساً للحق، ولكون القرار المطعون فيه صحيح لأنه صحيح اوضاع قانونية بنيت على قرارات إدارية غير مشروعة بلغ العيب فيها حداً جسيماً يجردها من صفة القرار الذي يقبل بوجوده بمرور الزمان^(٩) وأيضاً جاء في قرار آخر للمحكمة الإدارية العليا بالرقم (٧٣٠/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣) بنقض قرار محكمة قضاء الموظفين بالعدد (٢٠١١/م/٥٨٥) في ٢٠١٣/١٠/٢٤ الذي ألغى قرار المميز وزير التربية المتعلق بتصحيح تسكين المميز عليه، وقد سببت المحكمة الإدارية العليا قرار النقض بأن تسكين المميز عليه غير صحيح لأنه نال ترفيعاً لأكثر من درجة واحدة في وقت واحد مما

(١) فينظر على سبيل المثال نص المادة (الأولى) من قانون مجلس الهيئات القضائية المصري رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٠٨ التي نصت على (يشكل مجلس للهيئات القضائية يرعى شؤونها المشتركة، ويتولى التنسيق بينها، ويناط به، كذلك، التنسيق في الامور المشتركة الواردة في اي قانون بما لا يمس اختصاصات المجالس العليا لهذه الهيئات) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٥/مكرر) في ٢٠٠٨/٦/٢٢.

(٢) ينظر : د. محمود حمدي عباس عطية، المرجع السابق، ص ٢١ - ص ٢٢.

(٣) ينظر: د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، الماضي، الحاضر، المستقبل، ط١، موسوعة القوانين العراقية، الناشر صباح صادق جعفر الانباري، الانباري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٤٥.

(٤) نصت المادة (٥٤/مكرر) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على ان (اذا تبين لاحد دوائر المحكمة الإدارية العليا عند النظر الطعون انها صدرت منها أو من احد دوائر المحكمة احكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره احكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين عليها احوالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الاقدم فالأقدم من نوابه، ويجب على سكرتارية المحكمة ان تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة ايام من صدور قرار الاحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ...).

(٥) ينظر: د. محمود حمدي عباس عطية، المرجع السابق، ص ٨٢.

(٦) ينظر : د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، ص ١٥.

(٧) ينظر: ميسون علي عبد الهادي الحساوي، التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، النهرين، ٢٠١٥، ص ٥٧ - ص ٥٨.

(٨) يكون القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بائناً ولا يقبل الطعن عن طريق تصحيح القرار التمييزي، ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٣/إداري/تميز/٢٠١٣) في ٢٠١٣/١٢/١٩، القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، مختارات، ط١، مطبعة اوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٦، ص ٨٤.

(٩) منشور في قضاء المحكمة الإدارية العليا، مختارات، المرجع السابق، ص ٣١٣ و ص ٣١٤.

يخالف مبدأ التدرج في الترفيع وهو الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى التي تليها، كون خطأ الإدارة المرتكب خطأ جسيم لا يمكن أن يكون مصدرًا للحق وتصحيحه جائز في كل وقت^(١)، كما ذهبت في قرار آخر إلى عدم جواز ترفيع الموظف لأكثر من درجة وظيفية واحدة، وإن طلب المدعي (المميز) ترفيعه لأكثر من درجة واحدة وقبل اكمال المدة المقررة للترفيع خلافاً لأحكام القانون مما يستوجب رد دعواه^(٢).

إلا إن المحكمة الإدارية العليا ناقضت الاتجاه الذي سارت عليه في احكامها المشار إليها في أعلاه في قضية تتلخص وقائعها بأن رئيس مجلس النواب اعاد تسكين مجموعة من الموظفين وبضمنهم المدعي بتخفيض وتنزيل درجته واعادة تسكينه مجدداً لعدم وجود سند له من القانون، وأن الغرض من اصدار قرار إعادة التسكين المطعون فيه لغرض تصحيح مخالفات إدارية في التعيينات، وتلافياً لهذا الخطأ صدر الأمر النيابي، وقد جاء بناءً على تأكيد هيئة النزاهة، فأصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها المؤرخ ٢٠١٥/١/١٥ اعتبرت فيه قرار إعادة التسكين بالدرجة الأدنى غير صحيح ويتعين إلغاؤه كون الموظف قد اكتسب حقاً لا يجوز المساس به وإن القرار الإداري المعيب يعيب بسيط يتحصن من الإلغاء بمضي المدة حيث جاء في حيثيات قرارها (..أن يكون القرار محل التصحيح معيباً بعبء غير جسيم لا يترتب على وجوده انعدام القرار الإداري، فإن هذا القرار يعامل معاملة القرار الصحيح ويتحصن من الطعن بعد فوات مدده، ويكسب الموظف بمقتضاه حقاً لا يجوز المساس فيه، ويكون قرار الإدارة الصادر بتصحيحه غير صحيح ويتعين على المحكمة إلغاؤه...)^(٣).

إن المحكمة الإدارية العليا وخلال مدة وجيزة لم تتجاوز السنة اعتبرت منح درجات إضافية خطأ جسيماً، ثم عادت وناقضت هذا الاتجاه واعتبرت منح الدرجات الوظيفية الإضافية خطأ بسيط، وإن قرار منحها يتحصن من الطعن بفوات مدده، ويكتسب الموظف بموجب حقاً لا يجوز المساس به، والحقيقة أن هذا التناقض في الأحكام غير مقبول ولا سيما أنه صادر من محكمة عليا تقف على هرم القضاء الإداري، وإن خطأ الإدارة في تحديد الدرجة الوظيفية وما يترتب عليها من راتب ومخصصات ليس بالخطأ البسيط لأنه يكلف الخزينة أعباءً، ويشكل مصدر لإثراء الموظف على حساب الخزينة إثراء غير مشروع، إذ أن الخطأ في تحديد درجات الموظفين وارد بسبب كثرة التعديلات التي طرأت على قوانين الوظيفة العامة في العراق وهو بمثابة الخطأ المادي الواجب التصحيح في كل وقت^(٤).

ثالثاً : على صعيد علاقة الاجتهاد القضائي بالأمن القضائي : لا بد من الإشارة إلى العلاقة الوثيقة بين الاجتهاد القضائي والأمن القضائي، فالاجتهاد القضائي قوة ذاتية خلاقة لقاعدة قانونية حاملة لقواعد لها قيمة معنوية وقانونية وبالتالي فإن الاجتهاد يحتاج للدقة والوضوح والتوقعية والاستقرار وإلا مس مبدأ الأمن القانوني والأمن القضائي، لذا يتعين أن يصدر هذا الاجتهاد من هيئة قضائية عليا، تدرك خطورة العلاقة الطردية بين الاجتهاد القضائي والأمن القضائي، إذ كلما اتسع نطاق الاجتهاد القضائي تزداد الحاجة لكفالة توفير الأمن القضائي^(٥)، فما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في قرارها الأخير لا يعد تبديلاً أو تغييراً في الاجتهاد بل يعد تناقض بالأحكام، إذ إن المرونة التي تتمتع بها قواعد القانون الإداري لا تعطي للقاضي إمكانية التحلل من أي مبدأ قانوني، لأن لو صح الأمر كذلك، لأصبحت العدالة تخضع لاعتبارات شخصية بعيدة عن الأسس الموضوعية، فالقاضي مقيد في استلزام العدالة وحر في خلق الطريقة التي يتوصل بواسطتها إلى العدالة^(٦)، كما إن الاجتهاد القضائي في مجال القانون الإداري يتأثر بعوامل مختلفة كالنصوص التشريعية وتطور النشاط الإداري والسير المنتظم والمستمر للمرفق العام وعوامل ثقافية وبيئية وتاريخية، كما أن لآثار التنظيم القضائي دور كبير في اجتهاد القاضي الإداري، فتتطلب القضاء الإداري في فرنسا تنظيم واسع يضم عدد كبير من المحاكم الإدارية والهيئات القضائية ومحاكم الاستئناف ومجلس الدولة وتضم عدد كبير من فئات القضاة والمستشارين المساعدين والنواب والمفوضين الذين تمارسون على الاجتهاد القضائي في حين أن تنظيم القضاء الإداري العراقي يتكون من ثلاث محاكم فقط (محكمة قضاء الموظفين، ومحكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا)، بالتالي فإن فرص الاجتهاد ليست بمستوى الاجتهاد القضائي في فرنسا ومصر، إضافة لذلك أن بعض العاملين في محاكم مجلس الدولة ليست لديهم التخصص في القانون الإداري^(٧)، ولذلك نجد أن إعادة هندسة البناء المؤسسي للقضاء الإداري في العراق ضروري جداً لتنسيق الهياكل القضائية على المستوى الاتحادي والاقليمي^(٨)، فالقضاء في الدول الاتحادية يقوم على مبدأ الثنائية

(١) أشار إليه د. غازي فيصل مهدي، تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٥، ص ٦٩.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٨٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣) في ٢٠١٤/٨/١٤، منشور في قضاء المحكمة الإدارية العليا، مختارات، المرجع السابق، ص ٢٦١.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٤٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) في ٢٠١٥/١/١٥، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥، وزارة العدل/مجلس شورى الدولة، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٤١.

(٤) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، ص ٧١ - ص ٧٢.

(٥) ينظر: د. محمود حمدي عباس عطية، المرجع السابق، ص ٢٢.

(٦) ينظر: د. صعب ناجي عبود وحسام علي محمود، الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية، ص ٧، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.iasj.Net، ليوم: ٢٠٢٤/١٢/١٥، كذلك ينظر: دور القضاء الإداري في كشف عيوب التشريع، أسباب القصور في القانون الإداري، وسائل سد القصور، ورقة عمل بحثية مقدمة من المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، بيروت، للفترة من (٢٤-٢٦/٩/٢٠١٨)، ص ٧ متاح على الموقع الإلكتروني: www.carji.Org، ليوم: ٢٠١٨/١٢/١٥، وكذلك ينظر: د. محمود خلف الجبوري، دور القاضي في سد القصور في القانون الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق، جامعة النهرين، على الرابط الإلكتروني: www.Law.nahrainuniv.edu.iq، ليوم: ٢٠٢٤/١٢/١٥.

(٧) ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩، ص ٤٦ - ص ٤٧ - ص ٥٨ ص ٥٩.

(٨) ينظر: د. هـ. باترك جليل، تنسيق الهياكل القضائية، خيارات للنقاش، بحث مقدم إلى مؤتمر القضاء الإداري في اربيل للفترة من ٢٨ و ٢٩ آذار/ ٢٠٠٩، منشور منشور في مجلة التشريع والقضاء العدد (الثالث)، تموز، آب، ايلول، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٠ وما بعدها.

في التنظيم القضائي الذي يقتضي خضوع الأحكام والقرارات الصادرة من المحاكم الإقليمية للمراجعة والطعن أمام محاكم المستوى الفيدرالي وهذا الموضوع لم ينظم حتى اليوم سواء فيما يتعلق بالقضاء العادي أو فيما يتعلق بالقضاء الإداري، فالسلطة القضائية في إقليم كردستان مستقلة^(١) ولا تخضع قرارات القضاء الإقليمي لمراجعة وإشراف القضاء الاتحادي مع وجود اختلاف في التشكيلات القضائية الإقليمية عن نظيرتها الاتحادية^(٢)، بما في ذلك القضاء الإداري في الإقليم إذ لا زال مرتبطاً بوزير عدل الإقليم ولديه محاكم إدارية في مراكز محافظات الإقليم إضافة لهيئة انضباط الإقليم التي تكون قراراتها باتة، أما الهيئة العامة في مجلس شوري إقليم كردستان فتمارس اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية^(٣).

٣.٢.٣. ترسيخ قواعد منضبطة لتحويل الاجتهاد القضائي :

يعرف التحويل القضائي بأنه تغيير في اتجاهات القضاء ويمثل تناقضاً بين حل قديم وحل جديد، وأنه هجر إرادي بواسطة القاضي لحل قضائي سابق لصالح حل قضائي جديد ويتعارض معه، أو أنه قرار إرادي من جانب القضاء للتحرك من تفسير قديم للنصوص التشريعية وتبني تفسير آخر لنفس النص ومتعارض مع ذلك الذي كان يأخذ به حتى ذلك الحين^(٤)، وقد بينا سابقاً أن المفهوم الضيق للأمن للأمن القضائي يرتبط بوظيفة المحاكم العليا المتمثلة بصفة أساسية في السهر على توحيد الاجتهاد القضائي وخلق وحدة قضائية لتأمين الانسجام القانوني والقضائي وجودة الأحكام واحترام آجال الطعون وحجية الأمر المقضي به ومبدأ الثقة المشروعة^(٥) ولكي يكون الاجتهاد الاجتهاد القضائي الجديد فعالاً لابد من توفير آليات، وهنا يظهر دور إعادة الهندسة في توفير الآليات والقواعد اللازمة لتعزيز ضمانات الأمن القضائي في حال تغيير الاجتهادات القضائية على النحو الآتي:

أولاً : التحكم بتطوير الاجتهاد القضائي من خلال تقنية تأمين الاجتهاد القضائي، بحيث لا يتم التراجع عن الاجتهاد أو التحويل عنه إلا بعد دراسة وتمحيص الابعاد التي ستنجم عن الاجتهاد القضائي الجديد، مع ضرورة تخفيف من سلبات الأثر الرجعي للاجتهاد القضائي^(٦).
ثانياً : تعميم الاجتهاد القضائي الجديد، فمن مقتضيات مبدأ الشفافية اعام الاجتهادات القضائية الجديدة التي تشكل تبديلاً أو تحولاً في الاتجاهات القضائية، وتعميم الاجتهاد يتم من خلال نشر الاجتهاد القضائي وتعميمه على المختصين وكافة فئات المجتمع، فنشر الاجتهاد القضائي الجديد يعمل على نشر الفكر القانوني واستقرار الاجتهاد القضائي وتوحيد الإجراءات والعمل القضائي في المحاكم، ويحقق اطمئناناً في نفوس المتقاضين ويخلق ثقة في دفعات أطراف النزاع وبالتالي اعطاء انطباعات إيجابية عن أداء مرفق العدالة، وهذا يقتضي بطبيعة الحال وضع إطار قانوني محدد للنشر ملزم للمحكمة العليا وإن يتم العناية بانتقاء هذه الاجتهادات وعدم تكرار نشر الاجتهادات المستقرة بوتيرة مستمرة لأن النشر سيكون عديم الجدوى في مثل هذه الحالة، إضافة لنشر هذه الاجتهادات عبر التقارير السنوية للمحكمة لأعلام الأطراف والإدارات بتوجهات المحكمة، ويفضل أن يكون النشر إلكترونياً إلى جانب النشر الورقي لأن النشر الورقي يتأخر في الصدور، فشفافية اعلان الاجتهادات وسهولة الوصول إليها يُمكن المتقاضين من توقع نتيجة الأحكام مما يساهم في تحقيق الأمن القضائي^(٧).

٤. الخاتمة

وفي نهاية بحثنا الموسوم إعادة هندسة مجلس الدولة العراقي، فقد توصلنا إلى خلاصة معمقة تتضمن جملة من النتائج والتوصيات وكما يأتي:

١.٤. النتائج :

١. إعادة الهندسة أو إعادة هندسة العمليات الإدارية مفهوم ظهر في تسعينيات القرن المنصرم يتعلق بإصلاحات جذرية من الصفر للمنظمات والشركات التجارية بهدف إلى وضع السياسات والآليات الإدارية والفنية لتحسين وتطوير الإنتاج وضمان جودة المخرجات بصورة اقتصادية من حيث الوقت والتكاليف والسرعة، ومع مرور الوقت وبسبب نجاح المبادئ التي تعتمد عليها هذه النظرية جرت محاولات لتوظيف هذه المبادئ على المؤسسات التجارية والمالية الخاصة والعامة كافة.
٢. بسبب تحول مجلس شوري الدولة العراقي من مؤسسة تابعة لوزارة العدل إلى هيئة قضائية مستقلة بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ تمارس أعمال القضاء الإداري ومهام أخرى في الفتوى والتشريع، لم يعد قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لجنة ١٩٧٩ المعدل يستجيب لمتطلبات الإدارة القضائية الحديثة من حيث السياسات والمناهج القضائية، ومن حيث الإدارة الحديثة

(١) ان سبب الاستقلال يرجع إلى نصوص الدستور العراقي الذي سمح للأقاليم بممارسة سلطة قضائية مستقلة عن القضاء الاتحادي خلافاً لمبادئ الاتحاد الفيدرالي الذي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة القضائية، إذ نصت المادة (١٢١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (سلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرياً للسلطات الاتحادية)، كذلك نصت المادة(١١٧/أولاً) منه على ان (يقر هذا الدستور عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، اقليماً اتحادياً).

(٢) ينظر: د. عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣، ص ١٧٤ - ص ٣٨٧ وما بعدها.

(٣) ينظر المواد (٢) و(١٢) و(١٩) و(٢١) من قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان العراق رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ينظر: د. عبد الحفيظ علي الشبيبي، التحويل في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ٢٣.

(٥) ينظر: عبد المجيد لخازري وفطيمة بن جدو، الامن القانوني والامن القضائي، علاقة تكامل، بحث منشور في مجلة الشغاب، معهد العلوم الاسلامية، جامعة الوادي، المجلد (٢)، العدد (٢)، المغرب، ٢٠١٨، ص ٣٩٣ - ص ٣٩٤.

(٦) ينظر: د. عبد المجيد غميجة، مبدأ الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، المغرب، ٢٨/مارس/٢٠٠٨، متاح على الموقع الإلكتروني : www.ism.ma، ليوم: ٢٠٢٤/١٢/١٦.

(٧) ينظر: د. محمد عبد النبوي، تعميم الاجتهاد القضائي، مساهمة في خدمة العدالة، بحث منشور في مجلة المغرب على الموقع الإلكتروني : www.maroclaw.com، ليوم : ٢٠٢٤/١٢/١٦.

للدعوى الإدارية وتدفق الدعاوى والمواعيد القضائية وسرعة حسم الدعاوى مما انعكس سلباً على متطلبات تحقيق العدالة الإدارية واستقرار المبادئ القانونية العامة وتخلخل اليقين القانوني الذي هو أحد عناصر الأمن القضائي الذي تضطلع به المحاكم العليا ومنها المحكمة الإدارية العليا التي تتربع على قمة هرم القضاء الإداري.

٣. لازال مجلس الدولة العراقي يفتقر لقوانين خاصة تتناسب مع مهامه القضائية كهيئة قضائية مستقلة، كقانون ينظم انتقاء المستشارين والمستشارين المساعدين حيث إن آلية الاختيار غير شفافة وتخضع لتجاوزات المحاصصة السياسية والحزبية، مع بيان الجهة المختصة بتأديب أعضاء مجلس الدولة، والية ردهم والشكوى ضدهم مما يؤثر على حيادية العمل القضائي وانسيابيته، فضلاً عن غياب قانون خاص للمرافعات والإثبات الإداري، كون قوانين المرافعات المدنية وقانون الإثبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية لا تقدم دعماً مطلقاً لمتطلبات الدعوى والتقاضى الإداري لاختلاف طبيعة وأسس وأهداف وطرفي الخصومة في القضاء الإداري، وإن الفجوات التشريعية في هذه القوانين تعد منافذ غير مشروعة تستغل في بعض الأحيان في خرق العدالة الإدارية، مما يدفع الخصوم إلى العزوف عن اللجوء إلى القضاء الإداري لعدم الشفافية في الإجراءات وعدم استقرار الأحكام وصعوبة توقع اتجاهات محاكم القضاء الإداري لغياب ضوابط العدول وضمانات العدول عن الأحكام والمبادئ العامة.

٤. إن تطبيق إعادة هندسة العمليات الإدارية على مجلس الدولة الحالي سواء على مستوى المراجعة التشريعية للقوانين المتعلقة بعمل المجلس أو على مستوى سياسات ومناهج العمل القضائي أو على مستوى الإدارة الحديثة للدعوى الإدارية، أو على مستوى توظيف الأتمتة الالكترونية والذكاء الصناعي من شأنه أن يحقق نقلة نوعية في مجال جودة الأحكام، واستقرارها، وشفافية عمل المجلس، وتحقيق ثقة الخصوم في هذه المؤسسة القضائية في تحقيق العدالة الإدارية.

٢.٤. التوصيات :

١. تطبيق نظام السيطرة القضائية المبكرة على الدعاوى الإدارية ومواعيد النظر فيها وحسمها، وحسب تصنيف كل دعوى ونمطها و أهميتها وتعقيدها استناداً لبدء الإدارة التفاضلية حسب صنف كل دعوى من الدعاوى المنظورة أمام محاكم مجلس الدولة .
٢. العمل بنظام تجزئة النظر بالدعاوى الإدارية وتحديد مسار اجرائي لكل جلسة كان تخصص جلسة، للخصوم وجلسة لتبادل المذكرات واللوائح بين الطرفين وحسب أهمية كل دعوى ومدى متابعة الرأي العام لها .
٣. اعتماد سياسية تنظيم عبء الدعوى وفقاً لمبدأ (التوقع والمراقبة) ومحاسبة الهيئات القضائية التي تخفق في توقع عبء الدعوى وتوقعات حسمها ووفقاً لأسس ومعايير تتعلق بالوقت والجودة، والمرونة، والمشاركة والدعم القضائي من المستشارين الاحتياط .
٤. اعتماد نظام القضاء الداعم أو ما يعرف بنظام (قاضي إدارة الدعوى)، ومحاولة تسوية النزاعات الإدارية كمرحلة أولى عن طريق الصلح والتحكيم من قبل مستشارين يتولون دراسة اوراق ومستندات الدعوى الإدارية قبل إحالتها للهيئات القضائية في المجلس، أو من خلال تفعيل نظام مفوضي الدولة المعمول به في مصر وفرنسا لتخفيف العبء والضغط على الهيئات القضائية وتجهيز الدعوى بكافة الدفوع والمستندات وحتى السوابق القضائية ذات الصلة بالموضوع المطروح على القضاء الإداري مما يسهل حسم الدعوى بالمدة المعقولة مع ضمان عدم تناقض وتعارض الأحكام القضائية .
٥. اعتماد نظام تعدد درجات التقاضي من خلال تفعيل المحاكم الإدارية الاستئنافية، لتقليل الزخم على المحكمة الإدارية العليا وتفرغها لدورها كمحكمة عليا للنقض، وعدم الانشغال بممارسة الدور الاستئنافي الذي يمكن اسناده للمحاكم الاستئنافية، مما يحقق فرص للمراجعة القضائية من قبل هيئات قضائية أكثر عدداً من حيث المستشارون وأكثر خبرة مما يسهم في جودة الأحكام القضائية .
٦. اعتماد سياسة الشفافية والمرونة في إجراءات العمل القضائي واجراء المراجعة التشريعية للقوانين المتعلقة بعمل مجلس الدولة ومحاكمة على مستوى الإجراءات والإثبات للقضاء على الثغرات التشريعية التي تشكل خرقاً للعدالة الإدارية .
٧. وضع الضوابط الذاتية للعدول عن الأحكام والمبادئ القضائية لمنع تناقض الأحكام وتعارضها ولتحقيق مبدأ التوقع المشروع والأمن القضائي .

٥. المصادر والمراجع

١.٥. القرآن الكريم

٢.٥. الكتب القانونية :

١. د. ابراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط١، دار قنديل للنشر، عمان، ٢٠٠٨.
٢. د. حنان محمد القيسي و صفاء حسين الشمري، وسائل الإثبات لدى القاضي الإداري، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٢.
٣. صادق حيدر، شرح قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٤. د. رفعت عيد سيد، نطاق رقابة المحكمة الإدارية العليا، دراسة تحليلية في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع.
٥. د. رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٦. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، طبعة مزيده ومنقحة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
٧. د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.

٨. سلمان عبيد عبدالله الزبيدي، ادلة الاثبات في الدعوى الجزائية، مكتبة القانون والقضاء، بغداد-٢٠١٧.
٩. د. شريف احمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، ط١، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، ٢٠١٦.
١٠. د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، احكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.
١١. د. عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣.
١٢. د. عبدالحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع.
١٣. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكدرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة ومكان طبع.
١٤. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والاثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٨.
١٥. د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الاثبات أمام القضاء الإداري، الاثبات المباشر والاثبات غير المباشر، دور القاضي في الاثبات، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
١٦. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، دراسة دستورية مقارنة بالأنظمة القضائية العربية والعالمية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢١٢.
١٧. عواد حسين ياسين العبيدي، الزام القاضي بالتفسير المتطور للقانون، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٨. عز الدين الديناصوري وحامد عكاز، التعليق على قانون الاثبات، ط١، مكتبة رجال القضاء، بدون مكان طبع، ٢٠٠٤.
١٩. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، الماضي، الحاضر، المستقبل، ط١، موسوعة القوانين العراقية، الناشر صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ٢٠٠٩.
٢٠. د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، موسوعة القوانين العراقية، ط١، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، ٢٠٠٤.
٢١. د. غازي فيصل مهدي، تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٥.
٢٢. لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، مختارات، ط١، مطبعة اوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٦.
٢٣. د. مصطفى عبدالغفار، الحوكمة القضائية، مناهج وضع السياسات القضائية وإدارة أعمال المحاكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
٢٤. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
٢٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩.
٢٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا مع نظرة عامة على تنظيم القضاء الإداري الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
٢٧. د. محمد ماهر ابو العينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة، بدون مكان نشر أو طبع، ١٩٩٨.
٢٨. د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم مجلس الدولة، دعوى الالغاء، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بنها، ٢٠١٦.
٢٩. موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم والاسس والتطبيقات، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٠.
٣٠. د. محمود حمدي عباس عطية، دور دائرة توحيد المبادئ القانونية بمجلس الدولة في كفالة الأمن القضائي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٣١. د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة في التشريع والقضاء العراقي، دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٣٢. د. هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الاثبات، دراسة تحليلية مقارنة في الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في اثبات الدعوى الإدارية، مزود بأحكام مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣٣. وليد محمود نداء، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، بدون دار طبع، بدون مكان نشر، ٢٠١٤.
٣٤. د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٣.٥. الرسائل والاطاريح :
 ١. شتيوي زهور، الاثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣/٢٠١٤.
 ٢. عامر احمد الشخانة، تنظيم المحاكم الإدارية في التشريع الاردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، كانون الثاني، ٢٠١٦، متاحة على الموقع الالكتروني للجامعة :

www.meu.edu.jo، ليوم ٢٠٢٤/١٢/٤

٣. عيساني علي، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد، الجزائر، ٢٠٠٨/٢٠٠٧، متاحة على موقع الجامعة الإلكتروني: www.univ.telmecen.dz، ليوم ٢٠٢٤/١٢/٥.
٤. محمد علي محمد عطاالله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسبوط، ٢٠٠١.
٥. هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.
٦. ميسون علي عبد الهادي الحسناوي، التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.
- ٤.٥. البحوث والمقالات :
 ١. د. ابراهيم طه الفياض، إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري، بحث منشور ضمن سلسلة المائدة الحرة (٤٠)، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحسم اشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، بغداد، آذار، ١٩٩٩.
 ٢. د. احمد خورشيد حميدي وفواز خلف ظاهر حسن، النظام الإداري والمالي للقضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة (٧)، العدد (٢٧)، ايلول، ٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني: www.iasj.net، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٩.
 ٣. الأمن القضائي وجودة الأحكام، دراسة في اطار برنامج الشراكة من اجل التغيير الذي انتجت بشراكة بين جمعية (عدالة) من اجل الحق في محاكمة عادلة ومؤسسة فريد ريتش أيبيرت الألمانية من أجل اصلاح منظومة العدالة بالمغرب، ص٣، متاح على الموقع الإلكتروني: www.maroclaw.com، ليوم: ٢٠٢٤/٩/٩.
 ٤. د. صعب ناجي عبود وحسام علي محمود، الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.iasj.net، ليوم: ٢٠٢٤/١٢/١٥.
 ٥. د. فريد علوش وماجدة شهيناز بودوح، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، حالة الجزائر، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (٢)، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.dz، ليوم ٢٠٢٤/١١/٤.
 ٦. د. سليمان سليم بطارسة، المبادئ العامة للقانون وتطبيقاتها في فرنسا والاردن، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٣٣)، العدد (١)، الاردن، ٢٠٠٦.
 ٧. سالم نعمة رشيد الطائي، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة أهل البيت عليهم السلام، www.abu.edu.iq، ليوم ٢٠٢٤/٩/٥.
 ٨. سالم روضان الموسوي، الإثبات المطلق والإثبات المقيد، دراسة منشورة على موقع الحوار المتمدن، دراسات وابحاث قانونية على الرابط الإلكتروني: www.ahewar.org، ليوم ٢٠٢٤/١٢/١٠.
 ٩. شكيب خلف جاسم، مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٧)، العدد (٣٦)، ٢٠١٨، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Uokirkuk.Edu.Iq، ليوم ٢٠٢٤/١١/٥.
 ١٠. د. عفيف ابو كلوب، إدارة الدعوى المدنية في الأنظمة القانونية والمقارنة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.Sharea.Iugaza.Edu.Ps.
 ١١. د. علي يوسف محمد العلوان، التقاضي الإداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٣)، العدد (١)، الاردن، ٢٠١٦، ص١٨٢ وص١٨٣، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Journals.ja.Edu.Jo، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٢٨.
 ١٢. عبد خرايشة، الشفافية في خدمة المدنية، الاسبوع العلمي الاردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، ١٩٩٧.
 ١٣. د. عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، المغرب، ٢٨/مارس/٢٠٠٨، متاح على الموقع الإلكتروني: www.ism.Ma.
 ١٤. د. محمد صلاح ايوب، اطلالة حول إجراءات الدعوى الإدارية، دراسة منشورة على موقع الوفد الإلكتروني على الرابط الإلكتروني: www.Alwafd.News، ليوم: ٢٠٢٤/١١/٢٨.
 ١٥. د. محمد عبد النبوي، تعميم الاجتهاد القضائي، مساهمة في خدمة العدالة، بحث منشور في مجلة المغرب على الموقع الإلكتروني: www.maroclaw.com.
 ١٦. د. مازن ليلو راضي وعلي يونس اسماعيل، التظلم الإداري بديلاً لدعوى الالغاء، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، المجلد (١٢)، العدد (١)، العلوم الانسانية والاجتماعية، عدد خاص، حزيران، ٢٠١٥.

١٧. محمد بن سعود الجذلاني، جودة الخدمة القضائية وتقييم عمل المحاكم، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني : www.alriyadh.Com

١٨. د. محمود خلف الجبوري، دور القاضي في سد القصور في القانون الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق، جامعة النهرين، على الرابط الإلكتروني : www.Law.nahrainuniv.edu.iq

٥.٥. الدساتير :

١. من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

٦.٥. القوانين:

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

٢. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

٣. قانون مجلس الدولة المصري الرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل

٤. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

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

٦. وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.

٧. وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ المعدل .

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

٩. قانون مجلس الهيئات القضائية المصري رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٠٨.

١٠. قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

١١. قانون القضاء الإداري الاردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

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

٧.٥. الأنظمة والتعليمات:

- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي (١٠٤٣٤) في ١٤/٦/١٩٧٥.

٨.٥. المواقع الالكترونية :

١. الموقع الرسمي للمجلس القضائي الاردني على الرابط الإلكتروني : www.jcjo.civil.management

٢. الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: www.Iraqfsc.Iq