



الحدود القانونية لمراسيم الإنماء الإدارية

أ.م.د. محمد عزت فاضل

أ.م.د. قيदार عبد القادر صالح

جامعة الموصل - كلية الحقوق

Legal limits of administrative development decrees

a.m.d. Mohamed Ezzat Fadel

a.m.d. Keidar Abdel Qader Saleh

Mosul University - College of Law

المستخلص: تمثل مراسيم الإنماء قرارات ذات طبيعة إدارية تصدر في مجالات معينة وتكون كالقانون من حيث المضمون، بينما تكون قرارات إدارية من حيث الشكل. ووظيفتها انها تقلل اعتماد الإدارة على القانون، ولا سيما في الجوانب المعقدة والفنية، وتكون طبيعتها مكملة حينما تكون التشريعات من قبيل قوانين البرامج او الاسس العامة، وكذلك تكون ذات طبيعة مستقلة حينما يسمح الدستور بذلك. ومن الافضل تحديد مجال المراسيم الإنمائية المستقلة على سبيل الحصر في العراق لتشمل التنظيم القانوني الداخلي للمرافق العامة بما في ذلك مراكز الموظفين، ومن الضروري استبعاد كل ما يخص الحقوق المدنية والسياسية من اي تنظيم لاثني. وقد سمح قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالمراسيم الإنمائية للمحافظة على النظام العام، او لغرض تنظيم المرافق العامة او عندما تتطلب مواجهة الظروف الاستثنائية ذلك.

الكلمات المفتاحية : (مرسوم، تنمية، لائحة، قانون، قرار)

Abstract

Development decrees represent decisions of an administrative nature, which issue in certain areas and are like the law in terms of content, while they are administrative decisions in terms of form. Its function is to reduce the administration's dependence on the law, especially in the complex and technical aspects. the nature of decrees is complementary when the legislation is such as program laws or general foundations. and the nature of decrees is of an independent nature when the

constitution allows it. It is better to include limiting the scope of independent development decrees in Iraq for include the internal legal organization of public utilities, including centers of employee. It is necessary to exclude everything related to civil and political rights from any regulation. The judiciary of the French Council of State allowed development decrees to maintain public order, or for the purpose of organizing public utilities, or when facing exceptional circumstances so required. **Keywords;** (decree, development, regulation, law, decision)

المقدمة

التعريف بموضوع البحث

ما السلطة الا وسيلة من وسائل اشباع حاجات الافراد وتحقيق مصالحهم التي وجدت من اجلها, ولعل ابرز صورها السلطة الإدارية المجردة التي تتولى ادارة المرافق العامة وتنظيمها بوصفها وظيفة اساسية متجددة مستوعبة لما يشهده الواقع من متغيرات سياسية واجتماعية وثقافية تفرض عملية التحول والتنمية, وهي وظيفة جعلت من مهام السلطة الإدارية لا تقتصر على تنفيذ القوانين مادياً كما لو كانت آلة بيد مشرعي القانون, بل تعد وظيفة تكمل تطبيق القانون او متممة له من خلال ممارسة دور ايجابي فاعل, وهو ما يتوقف على المدى القانوني للتشريع اي محتواه وعلى معياره المعتمد في ضوء فلسفة الحكم, فكلما كان ضيقاً انحسر معه دور الإدارة المرفقية في مجال التنمية والعكس صحيح. ولا خوف من اتساع تلك السلطة من حيث المبدأ طالما وجدت ادوات عديدة لمراقبة المشروعية ومدى الملائمة على مستوى القضاء او السلطة التشريعية. وتبقى عملية فهم ادوار الإدارة المتغيرة هي الاساس من وراء ابتكار مراسيم الإنماء الادارية.

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث في ان دراسة حدود مراسيم الإنماء انما يجعل السلطة مستقرة وفاعلة في ممارسة اعمالها في العلاقة مع الافراد ويجعلها مقيدة من خلال بحث حدود التي تتحرك فيها الإدارة في العلاقة مع القانون.

هدف البحث: تهدف فكرة البحث الى لزوم تعيين الادوار المقترضة التي تكون عليها مراسيم الإنماء وتعيين المحتوى الموضوعي لها الذي يجب ان تتوقف عنده ولا سيما حينما تكون مستقلة ولا تستند الى تشريع معين, وبما يتوازن مع عملية اشراك الادارات العامة في تحقيق

التمتية ولا سيما بعد ان اصبحت الاخيرة حقاً جماعياً من حقوق الافراد, اي حقاً مخاطباً به كافة السلطات الرسمية من اجل النهوض بواقع البلاد ومرافقتها العامة.

اشكالية البحث: لأجل ذلك يتعين البحث عن اجابة لعدد من التساؤلات اولها ما هو اساس مراسيم الإنماء وما اهميتها؟ وعلام تحدد وظيفة المراسيم ؟ وما صلتها بقوانين البرامج ؟ وما معيار المراسيم الموضوعي حينما تكون مستقلة وما موقف مجلس الدولة الفرنسي منها؟ وهل يمكن اللجوء الى مراسيم الإنماء في العراق ؟

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضيتين الاولى تتمثل بضرورة مراسيم الإنماء واي تجاهل لها سيؤثر سلباً على اشباع الحاجات المتجددة للأفراد وبشكل يتعارض مع وظيفة الدولة الايجابية, والثانية ان اتساع الدور التتموي للمراسيم او عدم تحديدها يجعل الإدارة متجاوزة لحدودها القانونية ويجعلها مرتبكة بسبب كثرة المشكلات التي تنشأ عن ذلك.

منهجية البحث: تم دراسة موضوع حدود مراسيم الإنماء على وفق منهجية قانونية تحليلية تعتمد على ما طرحه الفقه من اساس فكرية وفلسفية لما تكون عليه تلك المراسيم, ومع الاستئناس بقرارات القضاء الاداري في فرنسا والعراق.

خطة البحث: ولأجل ذلك قسمت هيكلية البحث الى مبحثين: الاول بحث مفهوم مراسيم الإنماء الإدارية ووظيفتها, بينما درس الثاني المجال الموضوعي لتلك المراسيم وسلطة اصدارها في العراق, ونكشف في الخاتمة عن اهم استنتاجات البحث وتوصياته.

المبحث الأول: مفهوم مراسيم الإنماء الإدارية ووظيفتها: لا خلاف في ان السلطة الإدارية تمارس اعمالها في خدمة المجتمع اما بشكل قرارات فردية حينما تتناول مركز فرد او مجموعة افراد بالذات, واما بشكل قرارات تنظيمية حينما تعالج مراكز عامة, فالأخيرة وحدود ادوارها الوظيفية التكميلية والمستقلة هي التي تهتمنا في تنمية المجتمع . وكان للفقه اجتهاد قانوني من اجل رسم الوظيفة الاطارية التي تقف عندها السلطة التنظيمية للإدارة وبما لا يخالف القانون. وسندرس في هذا المبحث مفهوم مراسيم الإنماء الإدارية كمطلب اول ومبررات اللجوء اليها كمطلب ثاني, والوظيفة الاضافية لمراسيم الإنماء الإدارية كمطلب ثالث والوظيفة الاصلية لها كمطلب رابع وكما يأتي:

المطلب الأول: فكرة مراسيم الإنماء الإدارية: لم يتناول الفقه مراسيم الإنماء الإدارية على وفق تعريف قانوني محدد, ولكن بحث في معناها في اكثر من موضع بغية الربط بين سلطة الإدارة وتحقيق التتمية.

إذ تقابل هذه المراسيم فكرة تمتع الإدارة بسلطة تنظيمية تتولى من خلالها تنظيم تفاصيل تخص الحياة الإدارية وعلى وفق المبادئ والتوجهات الكبرى التي يتناولها القانون العادي^(١). أو ان تعالج مسائل لم يتناولها القانون، وتدعى في بعض الكتابات بـ (اللائحة التنظيمية) وحسب معجم المصطلحات القانوني ان اللوائح التنظيمية هي التي توضع لتنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في المصالح والادارات الحكومية^(٢). وعرفها الفقيه ليون ديكي Léon Duguit بأنها (القاعدة العامة الصادرة الإدارية في صورة قواعد عامة مكتوبة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم)^(٣). وعرفت ايضاً بانها (قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية وينشئ قاعدة عامة مجردة تسري على عدد غير محدد من الأفراد حيث الشكل)^(٤).

وتوصف اللائحة التنظيمية بانها اعمال مشرعة (لائحية) لكونها تمثل كل عمل قانوني ينشئ او يعدل او يلغي مركزاً قانونياً عاماً او موضوعياً، أي تقرر اللائحة قواعد عامة مجردة يكون لها صفة القانون من الناحية الموضوعية بينما تأخذ صفة القرار الاداري من الناحية الشكلية، مع العلم ان المراسيم هي تقابل القرار الاداري العام في المجالات التي يُقرر تنظيمها بلوائح، وتصدر من رئيس الدولة^(٥). او وقد تصدر من السلطة الإدارية التي تملكها الحكومة او من رئيسها وعلى وفق ما يسمح به المشرع وتدعى بالمراسيم التنظيمية^(٦). ويجد الباحث ان مدلول اللائحة اوسع من مراسيم الإنماء وليس هناك من مطابقة بين المدلولين، فالأول قد يكون تنفيذي محض لما يضعه التشريع من احكام من دون الاتيان بأحكام اضافية تفصيلية، بينما المراسيم الإنمائية تكون عند الاتيان بالأخيرة او بأحكام مستقلة اي تكون فيه الإدارة ذي طبيعة اجتهادية تحركها المصلحة العامة المتغيرة على وفق مصالح الافراد المتجددة.

يفترض بتلك اللوائح ان تتضمن القواعد العامة المجردة لتسهيل تطبيق التشريع أو ان تعالج مسائل لم ترد في الاخير^(٧). وتختلف هذه اللوائح عن لوائح الضبط في ان الأولى تختص بتنظيم المصالح العامة وتقديم الخدمات العامة في مرافق الدولة لضمان استمراريتها^(٨). أما

(١) Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, 3 edition, Dalloz, paris, 1999, p. 224, 85.

(٢) مجمع اللغة العربية، معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٤٧٥.

(٣) علي حسين احمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد / كلية القانون والسياسة، ١٩٩٧، ص ٦١.

(٤) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري (دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية)، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٨١.

(٥) مجمع اللغة العربية، المصدر السابق، ص ٢٣، ٢٥، ٤٢٩.

(٦) د. عبد الحق بلقفي، المراسيم: المفهوم والأنواع، مقال قانوني منشور على موقع الجامعة القانونية المغربية الافتراضية: <https://www.aljami3a.com> (تاريخ الزيارة : ٢٠٢٢/١٠/٢٩)

(٧) علي حسين احمد غيلان الفهداوي، المصدر السابق، ص ٦١.

(٨) د. إسماعيل مرزة، المصدر السابق، ص ٢٨٥ - ٢٨٦.

الثانية فتصدر بقصد المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والنظام وتتطوي على تقييد لحريات الأفراد وأموالهم؛ لأنها تتضمن عقوبات لمن يخالفها، ويؤيد الفقه الغالب اختصاص السلطة التنفيذية بها استناداً إلى الضرورات العملية لموضوعاتها التي تحتاج لسرعة التنظيم وفق مقتضيات المصلحة العامة^(١). يعبر بالعراق عن الاعمال التشريعية الإدارية التي تصدر بناء على قانون ب(الانظمة) وهي تحمل بطبيعة الحال قواعد عامة مجردة تصدر من السلطة التنظيمية وتحكم مجالات متعددة^(٢)

في تقديرنا ان مراسيم الإنماء من الممكن ان تتضمن في جانب منها على لوائح ضبط حينما تقيد من حرية افراد من اجل افراد اخرين لطالما كانت المصلحة هي خدمة المجتمع ككل وتقدمه. ومن ثم يمكن القول ان مراسيم الإنماء الادارية هي (قرارات تصدر عن السلطة المختصة في المجالات التي يسمح بتنظيمها وتحمل قواعد مشرعة تسري على عدد غير محدد من الافراد).

يلاحظ أن الاختصاص التنظيمي -الذي من خلاله تتخذ تلك المراسيم- هو من صميم عمل الجهاز الاداري الحكومي وهيئاته بغية وضع التشريعات اللازمة، وأنه امتداد للعمل التشريعي^(٣). ولو لم يوجد نص خاص في القانون والدستور يخول السلطة مكنة اصدار اللوائح^(٤). مما أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكم Jamart الذي أكد على أن من واجب الوزراء ورؤساء المصالح اتخاذ التدابير اللازمة لحسن سير الإدارة التي هم على رأسها، وعلى العموم يشمل هذا الاختصاص تحديد مهام الرؤوسين وأسس تحديد الإجراءات الإدارية وتقسيم العمل ومهل إنجازه لتحقيق أهداف الإدارة بأقل كلفة وجهد ممكن، أي أن اختصاص التنظيم مبني على حاجة المصلحة وهدفها^(٥).

ولا شك في ان التدابير اللازمة هي مفردة تخول الإدارة اتخاذ اي قرار من اجل انجاز اعمالها واهدافها وتسييرها في العلاقة مع فروعها او مع الافراد. فلا تكون السلطة مقيدة وتطبق القانون حرفياً.

(١) د. إسماعيل مرزة، المصدر السابق، ص ٢٨٦ -- ٢٨٧ .
(٢) د. عبد الفتاح خضري، اثر اللوائح والانظمة الإدارية في التنمية الادارية، ص ١٣، ١٤. كتاب منشور على موقع مكتبة نور الالكترونية على الموقع الاتي: <https://www.noor-book.com/book/review/16172> تاريخ الزيارة (٢٠٢٢/١٠/٢٠)
(٣) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط١، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٢ .
(٤) د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع : السلطة التنفيذية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٥٦٠ ؛ د. حسن محمد عواضه، السلطة الرئاسية، ب.م، بيروت، ١٩٧٥، ص ١٣٥، ١٣٨؛ د. احمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية، مصر، ب.ت، ص ٢٦٨.
(٥) د. حسن محمد عواضه، المصدر السابق، ص ١٣٥، ١٣٨.

إن تمتع الجهاز الحكومي بحق اصدار مراسيم الإنماء انما يؤدي إلى إعادة علاقة اللائحة بالقانون، فلم تعد تعتمد على الاخير في وجودها وقوتها، بل أضحت وسيلة تشريعية تمكن الإدارة من فرض نفسها، وهو ما متبع في فرنسا تحت تأثير قضاء مجلس الدولة وما تبناه دستور ١٩٥٨ الحالي^(١). وحينما لا يوجد مجال محدد للقانون فذلك قد يجعل البرلمان يتدخل في جزئيات الامور، وفي احيان اخرى تتدخل السلطة الإدارية بالتشريع من خلال وضع قواعد عامة وشاملة بواسطة سلطتها التنظيمية والتي لا تتطوي على تنفيذ القوانين كالمراسيم المستقلة والتكميلية لسد ثغرات القوانين^(٢). ولا شك في ان الجهاز التنفيذي الاداري اقدر على معالجة مراسيم الإنماء بحكم هيئاتها الإدارية والاستشارية عند وجود قوانين اطارية، التي تجعل التنفيذ يستجيب للظروف الزمانية والمكانية، وأصول الفن التشريعي تقتضي ذلك^(٣).

وهكذا فان مراسيم الإنماء الادارية تتفق مع اللوائح التنظيمية من حيث عموميتها وقدرتها على تنظيم المرافق العامة وتنسيق العمل في المصالح الحكومية، ولكن طبيعتها المكملة او المستقلة والإنمائية هي التي تميزها عما سواها من اللوائح، وهي وسيلة تشريعية تمكن الإدارة من فرض نفسها استجابة للظروف المتغيرة.

المطلب الثاني: مبررات تقرير مراسيم الإنماء الإدارية: فسر الفقه مبررات اللجوء الى مراسيم الإنماء الادارية الى اعتبارات عديدة ما كان منها قانونية وما كان منها فنية -واقعية. فبالنسبة الى **الاعتبارات القانونية** نجد ان تلك المراسيم قد نشأت في فرنسا وفق قانون ١٩٤٨/٨/١٧ وذلك من اجل التصدي الى ظاهرة منع تمكين السلطة الحكومية من اصدار لوائح تفويضية (تشريعية) والتي كان منصوصاً عليها في المادة (١٣) من دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦^(٤). إذ كانت القدرة التشريعية للبرلمان ضعيفة في مجال النهوض باختصاصها الأصيل في سنّ القوانين بسبب عدم وجود حزب أغلبية يساند الحكومة في التصويت على مشاريعها بالنظر الى وجود حالة تعدد الأحزاب^(٥). كما ان تجنب مساوئ التعددية الحزبية تدفع الى إصدار القوانين بمراسيم تنفيذية حينما يتعذر اقرارها من قبل البرلمان^(٦).

(١) د. يوسف حاشي، المصدر السابق، ص ٣٦١ .

(٢) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، ب.م، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٩٤ .

(٣) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار العروبة للنشر والتوزيع، دمشق، ١٩٧٨، ص ١٧١ .

(٤) د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٣٩٣-٣٩٤ .

(٥) د. رافت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢٠ .

(٦) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة، ص ٢٤٤-٢٤٣ .

بل ان مبدأ هنري الثاني Henri II القديم الذي كان سائداً في بريطانيا كان ينادي بتعديل القانون من خلال تلك اللوائح سواء بوجود رقابة للمجلس النيابي أو عدم وجودها، وفي الوقت الحاضر اضحى من الضروري عرض المرسوم الذي يحمل تعديلات تشريعية على البرلمان من اجل اقراره ولاسيما في النواحي الاقتصادية بغية تخفيف الأعباء على رجال الأعمال وتحقيق التنمية وابعاشها ويظهر دور المراسيم في انكلترا حينما يكتفي الاخير بوضع مبادئ عامة كقانون دعم الطفولة لسنة ١٩٩١^(١). إذ خففت من وجود مبدأ سمو البرلمان في بريطانيا لكون السلطة التنظيمية للإدارة قد اتسعت واقعياً، لكن من الناحية النظرية أن ما يقيد البرلمان في انكلترا هو السوابق القضائية، والاتفاقات الدولية كميثاق الاتحاد الأوروبي، والرأي العام^(٢). ولعل ذلك هي الغاية العليا من وراء المراسيم إذ تعطى مجالاً واسعاً للإدارة بمعزل عن هيمنة البرلمانين وتدخلهم في جزئيات العمل الحكومي، فالفشل الذي قد يحصل في الاخير ينسب الى الجهاز الاداري ظاهرياً بينما في الحقيقية ان تكييل الاخيرة بقيود جمة مصدرها التشريع هو سبب الفشل المتصور.

إن السلطة بمعناها التنفيذي يفترض أن تستمد مهامها من طبيعة وظيفتها الإجرائية، والتي هي بالأصل سياسية إدارية، وأمام توسع مهام الدولة وتدخلها في الحياة العامة لم يعد بالإمكان تحديد اختصاصات الإدارة في التشريعات بشكل حصري، بل لها حق اتخاذ كل الإجراءات التي تقتضيها الوظيفة من دون الخروج عن قواعد المشروعية^(٣). وذلك من اجل ترتيب وتنظيم المرافق العامة ولو لم يرد نص دستوري صريح ينص على اعطاء السلطة الإدارية هكذا اختصاص لاثحي؛ لكونه يدخل ضمن الوظيفة التنفيذية التي لا تتم بدونه^(٤). فالقانون مهما كان مضمونه فلا يمكن أن يحيط بجزئيات الموضوعات او التفاصيل، مما يبرز دور الإدارة في معالجتها على وفق لوائح، كما أن شروط تنفيذ التشريعات هي ذي طبيعة متغيرة، مما لا يمكن تنظيمها بقانون مقدماً، وتتطلب اللامركزية الإدارية ايضاً ان تعهد الحكومة المركزية الى الهيئات المحلية تنظيم بعض المرافق؛ لكونها ادري باحتياجاتها كما ان العملية التشريعية انما تمر بمراحل عديدة فتتطلب وقتاً طويلاً، بينما الظروف الحديثة ومواكبة التطورات كثيراً ما

(١) بول سيليك، رودى والتز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة: د. علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢٣٦-٢٣٧.

(٢) المصدر نفسه، ص٨١-٨٢، ٤١٠.

(٣) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٢٩.

(٤) د. أحمد عبد الحميد الخالدي، المصدر السابق، ص٢٦٨.

تقتضي إجراءات تتصف بالسرعة، الأمر الذي يفرض انطائها الى اللوائح من اجل احتوائها^(١). ولا سيما ان أن الاجهزة الإدارية هي الجهة الأقدر على إعداد وتنفيذ البرامج الخاصة بما ينسجم مع الوظيفة الإيجابية للدولة^(٢). التي اخذت تتسع منذ القرن التاسع عشر وما تبعه من اتساع السلطة التنظيمية من اجل تيسير عمل المرافق العامة^(٣).

وقد انتقد موريس ديفرجيه Mourice duvergere السلطة اللاتحوية لكونها تحجم من سلطة المجلس البرلماني وما يمثله كمؤسسة وحيدة معبرة عن الشرعية الديمقراطية بحجة تعقد الإجراءات البرلمانية^(٤).

ونجد ان هكذا رأي يفترض تحقق الكفاءة لدى من يشرع القوانين، لكن في الحقيقة كثيراً ما يفكرون الى الكفاءة الفنية الواقعية على خلاف الاجهزة الإدارية وما تحمله من خبرات تجعلها فاعلة في احتواء القضايا وفق مراسيم تتصف بالإنماء.

اما الاعتبارات الفنية - الواقعية فنجد ان الفقيه سيبس Sieyès يقيم التمييز بين التشريع والتنفيذ على أساس القدرة على التقرير، فالتشريع يمثل مشورة وتأمل بينما التنفيذ يمثل فعل وحركة، وعلى هذا الأساس فإنه يقترب من رأي مونتسكيو Montesquieu في اعتبار التنفيذ يتطلب التحرك المباشر بشكل يتطلب إخضاعه لمبدأ وحدة القرار وجعله بيد شخص واحد، بخلاف التشريع الذي يتطلب بالغالب أن يشارك فيه العديد من الممثلين القادرين على النقاش^(٥). ان موضوعات النشاط الاداري - بعد ازدياد سلطان الدولة - التي تتسم بالطابع الفني المعقد انما تفرض بالضرورة وجود لوائح تنظيمية، ولا سيما عند حدوث ظروف تتطلب تدابير عاجلة حيث إن وجود تشريع ينظمها يعد أمراً غير ممكناً ما لم تتوفر القدرة الإدارية على وضع الأنظمة اللازمة لمعالجتها^(٦).

ويجد الباحث انه لا توجد خشية من القدرة على اتخاذ القرار اللازم طالما كانت هناك رقابة قضائية وسياسية للتحقق من الملائمة ودرجة تناسب القرار، فلو كانت مستبعدة لصالح الاكتفاء برقابة المشروعية فقط لكان هناك تخوف حقيقي من اللجوء الى هكذا قدرة ادارية.

(١) د. إسماعيل البديوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٣٥ - ٤٣٧.

(٢) حميد حنون خالد، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي (دراسة مقارنة مع الدستور العراقي)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ٤٦.

(٣) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة - فقهاً - تشريعاً)، ط ٣، دار الهدى، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٦٢.

(٤) د. عبد الرضا الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - فرنسا نموذج -، منشورات جامعة قار بونس، بنغازي، ٢٠٠١، ص ٣٢٠.

(٥) كارل شميت، أزمة البرلمانات، ترجمة: فاضل جنكر، ط ١، دراسات عراقية، ٢٠٠٨، ص ٤٦ هامش (١).

(٦) د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص ٥٥٨ - ٥٥٩.

ويرى هارولد لاسكي Harold Laski أن التشريعات الإطارية هي الأقرب الى خدمة الأمة واغراضها، بخلاف التشريعات التفصيلية التي تعيق التقدم وتخلق عدم المرونة في العمل، وان الحكومة الأقدر على احتواء التفصيلات^(١). فالتنفيذ على حسب اللوائح سيستجيب للظروف الزمانية والمكانية، وسيكون متلائماً مع أصول الفن التشريعي^(٢).

كما يجد الأستاذ ميشيل مياي Michelle Mayay بأن لجوء السلطة الإدارية الى المراسيم التي لا تستند الى قانون محدد انما يعبر بشكل واضح عن الرغبة في تجاوز سلطة المجلس النيابي، ولاسيما أنها لا توضع في إطار توجيهه كي يمكن تسميتها بـ (القوانين التوجيهية)، كما ذهب إلى ذلك الاستاذ كلود ايفن Cloude Evin^(٣). ولا سيما بعد ظهور نظرية حديثة (البرلمان العقلاني) نادى بزيادة دور اللوائح الإدارية في معالجة الموضوعات، بينما يترك الى ممثلي الشعب في مجلس البرلمان أمر البت في القضايا الهامة^(٤). فاعتبارات الملازمة بين التنظيم وبين التطورات المعاصرة هي الغاية المتوخاة من وراء اللجوء الى المراسيم^(٥).

مع الاخذ بنظر الاعتبار ضرورة تحقق الكفاءة في صياغة هكذا مراسيم بسوء الصياغة وعدم الاسهاب في وضع الاحكام الاجرائية ولا سيما حينما تكون غير واقعية، والا تصدر الا بعد التدقيق منعاً لأي تسرع في وضعها من اجل مطابقتها مع النظام القانوني السائد، وهو ما يفترض ان يكون الاخير واضحاً لدى القائمين على وضع اللوائح^(٦).

وهكذا فان مبررات تقرير مراسيم الإنماء الادارية انما هي ضرورة للحد من التدخلات التشريعية والحزبية في تفاصيل الاعمال الحكومية، وهي مهمة نابغة من وظيفة الحكومة الإجرائية، والتي هي سياسية إدارية ولو لم يرد نص دستوري صريح، فموضوعات الاختصاص اللائحي انما تتسم بالطابع الفني المعقد.

المطلب الثالث: الوظيفة الاضافية لمراسيم الإنماء الإدارية: ان مراسيم الإنماء الادارية قد تكون لوائح اضافية تكميلية توضع لتكمل نصوص التشريع الذي احتوى على مبادئ أساسية وعامة، وتبقى غير نافذة ما لم تصدر تلك المراسيم، وعادةً يكون ذلك في المجالات الفنية

(١) هارولد لاسكي، حنة الديمقراطية، ج ١، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، القاهرة، ب-ت، ص ١٠٣.

(٢) د. كمال الغالي، المصدر السابق، ص ١٧١.

(٣) د. عبد الرضا الطعان، المصدر السابق، ص ٣٣٥ - ٣٣٦.

(٤) مارينا سيرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة: د. فالح الحمداني، ط ١، صفحات للنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠١٢، ص ٩٥-٩٦.

(٥) رايmond كارفيلد كيتل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج ١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣، ص ٢٢٧.

(٦) د. عبد الفتاح خضر، المصدر السابق، ص ٢١، ٣١، ٤٦، ٥٨.

والمعقدة^(١). إذ يعبر عنه بقوانين البرامج أو قوانين الأسس العامة، إذ تبقى هكذا مراسيم ذي طابع تنفيذي للقانون وليس مستقل^(٢). إذ تساعد في احتواء الفجوات القانونية وتفاصيل التشريعات، ومن ثم فإن الأهمية تتسع بالنسبة الى تلك المراسيم حينما يتصف القانون بالعمومية ويتبنى فكرة التشريع الإطاري^(٣). إذ كلما جاءت القوانين البرلمانية بصيغة عامة كلما ازدادت أهمية مراسيم الإنماء في معالجة التفاصيل، إذ تكون أقدر في هذا المجال بحكم اطلاعها على الحاجات العامة ومتطلبات التنمية، فلا تعرض المراسيم على البرلمان لأنها ذات صبغة تنفيذية إدارية، بيد ان خروجها عن مضمون أو فحوى القوانين يجعلها خاضعة لرقابة القضاء، هذا وإن الغاء القانون لا يؤثر على استمرار تلك المراسيم إذ لا تلغى تلقائياً، بل تحتاج الى صدور مرسوم آخر يلغيها أو يعدلها^(٤).

ويجد الباحث ان اقتصار وظيفة القانون على الجانب الإطاري هي فكرة صعبة للغاية وان كان مُسلمين بها من حيث المبدأ، فهكذا فكرة يخشى منها تخلي السلطة التشريعية عن عملها الاصيل في تنظيم شؤون الافراد، وخاصة عند وجود حزب اغلبية مسيطر على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالتخلي المذكور سيكون أمر وارداً، ومن ثم فان إعمال وتعميم التشريعات الاطارية قد تكون ناجحة في الدول القوية مؤسساتياً.

ان الحديث عن مراسيم الإنماء انما يتوقف على مدلول التنفيذ السائد في حياة الادارة، فليس لها اهمية تذكر عندما يكون المدلول ضيقاً. فالمدلول الواسع هو الذي يسمح بإضافة أحكام جديدة من جانب الإدارة عند إعمالها للقانون على شرط ان تتفق مع الغرض التشريعي المنشود منه بشكل صريح او ضمني، بينما لو كان المدلول ضيقاً لأدى الى اقتصار دور الإدارة على تفصيل وتنظيم ما جاء به القانون بقصد تسهيله، وهو ما نادى به البعض من اجل تحجيم سلطة الإدارة التقديرية كالدكتور حسين عثمان، مما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر^(٥).

بينما يذهب رأي الى الاخذ بالمدلول الواسع من خلال جواز إضافة أحكام جديدة لا تتعارض مع أحكام القانون طالما كانت ضرورية لتطبيقه^(٦). مما نؤيده من اجل ضمان فاعلية الاجهزة

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص ٧٥٥، ٧٥٦؛ علي حسين احمد غيلان الفهداوي، المصدر السابق، ص ١٤٣ - ١٤٤.

(٢) د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص ٥٦١.

(٣) بول سيلك وآخرون، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

(٤) عيد الله بوقفه، المصدر السابق، ص ٦١ - ٦٢.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤٣٧ - ٤٣٨.

(٦) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ١١.

الإدارية في تحقيق متطلبات التنمية بمختلف صورها ولا سيما امام تباين مفهومها بين حين وآخر. فالحاجات الأساسية للتنمية تختلف باختلاف الزمان والمكان وحسب الثقافة السائدة في الدولة، مما يتطلب احتوائها بمرونة إذ يمكن ردها إلى ثلاث فئات: حاجات فردية مادية كالغذاء والملبس وغير ذلك، وحاجات عامة مادية كالخدمات الصحية والتعليمية والثقافية ...، وحاجات عامة معنوية كضمان الحرية وحقوق الأفراد الأخرى، مع العلم ان مفهوم التنمية يختلف عن النمو في أن الأول يتطلب تدخل إرادي من الدولة وأكثر تعقيداً وعدالة، بينما الثاني ينشأ عن تغيير عضوي طبيعي وكثيراً ما يقع ضمن المجال الاقتصادي، في حين التنمية لها مجالات أوسع^(١). وعليه فان التشريع الإطاري هو الذي يسمح للسلطة الإدارية بمكنة تحقيق التنمية من المراسيم التكميلية التي تأتي بأحكام اضافية تفصيلية لما يكون عليه تطبيق القانون بشرط عدم تجاوز احكامه. وذلك يعتمد على الاخذ بالمدلول الواسع للتنفيذ وعدم تخلي السلطة التشريعية عن عملها الاصيل بحجة الاخذ بالتشريعات الاطارية.

المطلب الرابع: الوظيفة الاصلية لمراسيم الإنماء الإدارية: قد تكون مراسيم الإنماء الادارية على شكل لوائح مستقلة وعلى حسب النظام القانوني القائم وما يسمح به للجهات الإدارية من مكنة التدخل لاحتواء المشكلات والخطط التي تروم القيام بها لأجل تحقيق التنمية. مما سار عليه الحال في فرنسا في ظل دستور ١٩٥٨، فاللوائح لا تكون تكميلية للقانون فحسب، بل مستقلة ايضاً التي تعد بمثابة قرارات إدارية وان كانت ذي مضمون تشريعي؛ لأنها لا تتخذ تنفيذاً لقانون محدد، إذ تملك السلطة الإدارية حق تقريرها بصفة أصلية إذ تملك مكنة المبادرة الكاملة، وليس للمجلس النيابي القدرة على تعديلها أو التصويت على تفصيلات او جزئيات اللوائح الحكومي ولا تخضع لرقابة المشروعية بواسطة مجلس الدولة، بل تخضع لمبدأ احترام المبادئ القانونية العامة وتخضع لرقابة المجلس الدستوري^(٢).

وقد برزت الحاجة الى هكذا مراسيم مستقلة منها بعد زيادة الحاجة الى تدخل الدولة في حياة الافراد الاقتصادية منذ القرن التاسع عشر وما تبعه من اتساع السلطة التنظيمية من اجل مواكبة التقدم في تنظيم المرافق العامة^(٣). وذهب رأي للدكتور حسين عثمان الى التضييق من اهمية اللوائح المستقلة التي تصدر لإنشاء مرفق عام فيقول انها يجب الا تشمل غير المصالح

(١) د. خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، ط١، دار المنهل اللبناني، ٢٠٠٧، ص ٣٣- ٣٤. ويوجه عام يعني جوهر التنمية التغير نحو الأفضل في شتى المجالات لتحقيق الرفاهية العامة وهو ما أكده إعلان الحق في التنمية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩٦.

(٢) د. عبد الرضا الطعان، المصدر السابق، ص ٣٢٧- ٣٢٨.

(٣) عبد الله بوقفة، المصدر السابق، ص ٦٢.

أو الإدارات التابعة للوزارات غير المتمتعة بشخصية معنوية مستقلة؛ لأن المرافق المتمتعة بتلك الشخصية قد نظمت بقانون تشريعي، مما يجعل اللوائح المستقلة غير ذي جدوى قانونية^(١). مما نؤيده فأنشاء مرافق عامة ذي شخصية معنوية من قبل الجهاز التنفيذي انما يرتب اثاراً مالية وفيه تجاوز على السلطة التشريعية ؛ لان هكذا مرافق تحتاج الى اعتراف المشرع بها بقانون تشريعي، وان المراسيم المستقلة وذاتيتها لا تتيح هكذا وظيفة، بل من الممكن ان تشمل المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية.

في الحقيقة ان مدلول المراسيم المستقلة يختلف من دستور الى آخر، وهناك من يقول انها حق ثابت للإدارة طالما يوجد نص يخول مجلس الوزراء أو رئيسه الإشراف على المرافق العامة ؛ إذ يمكن من خلال تلك اللوائح رسم طريقة الإشراف وفعاليتها في تحقيق الخدمة العامة^(٢). بل ان هكذا مراسيم هي لازمة من اجل تنفيذ السياسة العامة في البلاد، وبالنظر الى اهميتها من حيث سريانها على فئات غير محددة فان بعض النظم تقوم بحصر جهة اصدارها كفرنسا في ظل دستور ١٩٥٨ إذ يختص بها الوزير الأول أو برئيس الدولة أو مجلس الوزراء على ان يذيلها الأخير بعد المداولة في المجلس وتحمل عادةً توقيعات الوزراء، أو توقيع الوزير الأول، وبصورة استثنائية بتوقيع رئيس الجمهورية مع توقيع وزير أو أكثر^(٣).

وقد ابتكر الفقه في فرنسا تلك المراسيم التنظيمية في الظروف التي اقتضتها الضرورة الاستثنائية وقوانين البرامج، وذلك جاء في ظل دستور ١٩٤٦ نتيجة ضعف القدرة التشريعية للبرلمان على النهوض باختصاصها الأصيل في التشريع لعدم وجود حزب أغلبية يساعد على التصويت على مشاريع القوانين المطروحة عليه بسبب تعدد الأحزاب^(٤).

وقد استقر غالبية الفقه كفيدل Fidel وريفيرو rivero وبيروود G.Burdeau وغيرهم على الطبيعة الإدارية للمراسيم المستقلة، وانها تخضع لرقابة القضاء الإداري، للثبوت من مخالفتها ليس لنص القانون، بل للمبادئ القانونية العامة، مما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في كل من قضية (Syndicat) في ٢٦ حزيران ١٩٥٩، وقضية (Ery) في ١٢ شباط ١٩٦٠^(٥).

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص ٤٤٠ .

(٢) علي حسين احمد غيلان الفهداوي، المصدر السابق، ص ١٤٣-١٤٤ .

(٣) اندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤١١-٤٢١ .

(٤) د. رأفت الدسوقي، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

(٥) لمزيد من التفصيل ينظر: د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص ٥٨٠ - ٥٨٣ .

وهكذا فان المراسيم الإنمائية المستقلة تمكن الحكومة وعلى درجة كبيرة من تحقيق اغراضها وبرنامجها العام بمعزل عن الارادة البرلمانية, ولكن الحد من التمادي في اصدارها انما يقتضي خضوعها لمبدأ احترام المبادئ القانونية العامة وكذلك وجود معيار موضوعي محدد لها ويشكل يكون فيه القانون منظماً لأحكام اكثر اهمية من اللوائح.

مما تقدم ان مراسيم الإنماء الإدارية هي ذي طبيعة مكملة او مستقلة انمائية تمكن الإدارة من فرض نفسها استجابة للظروف المتغيرة وتتفق مع اللوائح التنظيمية من حيث القدرة التشريعية على تنظيم المرافق العامة وتنسيق العمل داخل المؤسسات الرسمية, وهي ضرورة للحد من التدخلات التشريعية في التفاصيل, وتتبع اهمية تلك المراسيم من طبيعة وظيفة الحكومة الإجرائية ولا سيما امام تعقد موضوعات العمل الاداري. ولعل التشريع الإطاري والمراسيم المستقلة هو الذي يسمح للسلطة الإدارية بمكنة تحقيق التنمية, بشرط عدم التمادي في اتخاذ المراسيم على ان تبقى الموضوعات الأكثر اهمية تنظم بقانون.

المبحث الثاني: المجال الموضوعي لمراسيم الإنماء الإدارية وسلطة اصدارها في العراق: ان الاحكام الاضافية او المستقلة التي تتناولها مراسيم الإنماء الإدارية كثيراً ما تثير التداخل مع وظيفة التشريع, وقد تصل الى درجة المساس اثناء ممارسة السلطة الإدارية لعملها, وهو ما يتطلب الوقف على مجالها المحدد الذي لا يمكن للإدارة الحيدة عنه في اصدارها للمراسيم. وتدق المشكلة عند عدم تعيين محتواها في الدستور, إذ تتوقف درجة التنمية التي تحدثها الإدارة وبنفس الوقت اساءة التقدير على المجال المحفوظ للأخيرة في وضع لوائحها التنظيمية. وهناك اكثر من اتجاه فقهي قد درس ابعاد المراسيم الإنمائية التي تختص بها الادارة, وعلى وجه الخصوص المراسيم المستقلة.

وسندرس في هذا المبحث الاتجاهات السائدة في تحديد مراسيم الإنماء الادارية, وموقف المشرع العراقي منها في ضوء المطالب الاتية:

المطلب الأول: الاتجاه الواسع في تحديد مراسيم الإنماء الإدارية: ويحمل هذا الاتجاه في ثناياه الى عدم تحديد معين لمجال مراسيم الإنماء الادارية ومحتواها, وقد اختلف انصاره الى رأيين في بيان ذلك.

الرأي الاول: ويقول أن من حق السلطات الإدارية إصدار المراسيم في جميع الموضوعات طالما لم تنظم بقانون باعتبار مجال التنظيم هو الأصل؛ لكونه غير محدد على سبيل الحصر, مما

يقيد من سلطة المجلس النيابي^(١). كما كان في ظل دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا لسنة ١٨٧٥ إذ أن مجال التشريع كان غير محدداً، وبنفس الوقت ليس هناك مجال مادي محجوز للائحة، مما سمح للمشرع أن يتدخل في كافة المسائل بضمنها تنظيم الموافق العامة^(٢). ومعنى ذلك ان مجال الاختصاص التشريعي البرلماني اذا لم يقيد فمآل ذلك أن سلطته غير مقيدة، مما يثير التداخل الوظيفي مع السلطة التشريعية، ويؤثر سلباً على مراكز الافراد.

ويترتب على ذلك الرأي أن اختصاص الإدارة في مجال التشريع سيكون هو الأصل، بينما إصدار مراسيم الإنماء ولا سيما المستقلة هو استثناء، ولا تجوز أن تخالف التشريع احتراماً لمبدأ التدرج القانوني^(٣).

الرأي الثاني: تبنى هذا الرأي، من اجل تلافي ذلك النقد الموجه للرأي الاول، فكرة تحجيم القانون وحصره لصالح توسيع نطاق اللائحة الادارية ويؤيد ذلك كل من الفقيه جورج بورديو G.Burdeau وبورناردو Bernardo وجيز jeez منذ عشرينيات القرن المنصرم^(٤). ولأجل ذلك حصرت بعض النظم العمل التشريعي بمعيار موضوعي محدد من خلال تحديد مجالات التشريع البرلماني، وترك ما عدا ذلك يشرع بلوائح الى الجهاز الحكومي كما في فرنسا وفق دستور ١٩٥٨ إذ كان البرلمان ضعيفاً قبل ذلك في تحديد اللحظة المناسبة للتدخل على خلاف موجبات المصلحة العامة وما تتطلبه احتياجات الرأي العام^(٥). وقد ترك الدستور المذكور مجال مراسيم الإنماء اي لوائح المرافق العامة المستقلة من دون تعيين موضوعاتها فقد تشمل إنشاء المرافق وتنظيمها، او تنظيمها فقط شريطة عدم المساس بالموضوعات الحصرية التي تدخل في مجال القانون وفق المادة (٣٤) من الدستور^(٦). وتخرج هكذا لوائح من طبيعتها الخاصة كونها قرار إداري وتصبح كالقانون خالق للحق بشكل أصلي^(٧). وإذا ما أصدر البرلمان بشأنها قانون فيجوز للحكومة الفرنسية تعديله بمرسوم وذلك بعد التشاور مع مستشار الدولة^(٨).

(١) عبد الله بوقفه، المصدر السابق، ص ٦٤ .

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٠، ص ٤٣، ٤٤ ؛ عبد الله بوقفه، المصدر السابق، ص ٨٩-٩٠ .

(٣) د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص ٥٨٠ - ٥٨٣ .

(٤) د. عبد الرضا حسين الطعان، المصدر السابق، ص ٣٨٠ - ٣٨٢ .

(٥) د. رأفت الدسوقي، المصدر السابق، ص ١٦٨ .

(٦) سينم صالح محمد، الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ٧٦ .

(٧) لوران دو بيسييه، تدرج القواعد وتدرج السلطات، مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد (٢)، ٢٠٠٧، ص ٤٣٤-٤٣٥، ٤٣٦ .

(٨) المادة (٣٧) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ .

وقد اضحى المعيار العضوي الموضوعي كما يقول والين Waline هو المتبع في فرنسا، مما جعل الجهاز الاداري الحكومي ذي ولاية عامة في احتواء الكثير من الجوانب ولا سيما امام غموض موضوعات القانون الذي يختص به البرلمان حسب الدستور^(١) .

ونجد ان هذا الرأي لا يخلو من عيوب فهو يحجم الاختصاص التشريعي لممثلي الشعب ويجعل الاختصاص اللائحي هو الاصل من دون وجود ضوابط موضوعية محددة، ولا يعني عن ذلك قدرة مراسيم الإنماء على احداث التطور والتنمية بحجة سهولة وضعها، فتذليل الاجراءات البرلمانية او الحد من تماديها امر ليس بالمستحيل. وعليه فان هذا الاتجاه يجعل المراسيم اللائحية هي صاحبة الولاية العامة اما على اساس الأسبقية بالتنظيم حسب الرأي الاول واما بخصر موضوع القانون على سبيل التقييد حسب الرأي الثاني.

المطلب الثاني: الاتجاه الضيق في تحديد مراسيم الإنماء الإدارية: وفيه يميل جانب من الفقه الى تضيق مجال مراسيم الإنماء اللائحية لصالح القانون ولكن انصاره اختلفوا حول آليات ذلك . فذهب رأي الى ان القانون من الممكن ان يتسع ذلك لدرجة وضع قواعد تفصيلية يفترض أن تصدر من الجهاز الاداري وتتنظم بمراسيم^(٢). مما اكد عليه الفقيه كاري مالبرغ carre de mailbag الذي ذهب اليه احتراماً للإرادة التشريعية صاحبة السيادة، مما يجعل اللائحة مرتبطة بالقانون من حيث الموضوع، ولا يمكن ان تتسع اللائحة في تنظيم مسائل لم يسبق تنظيمها بقانون ما لم يصرح لها القانون ذلك، وإن كان ذلك لا يمنع البرلمان من التدخل لتشريعها بوصفه صاحب السيادة، هذا ويعترف كاري مالبرغ بالمراسيم المستقلة بحالة واحدة هي حالة تنظيم المرافق العامة، لكن ذلك لا يعني أنها تصدر بصورة مبتدئة ومستقلة عن أي قانون، بل المقصود بها المستقلة عن تنفيذ قانون معين، لكنها تصدر في نطاق القوانين القائمة^(٣). وهو ما كان سائداً حتى أواخر القرن الثامن عشر حيث كانت السلطة الإدارية تقييد بإعمال القانون الصادر من السلطة التشريعية بهدف إبقاء اضعافها كما كان في العصر الملكي المطلق في أوروبا^(٤). ونرى ان هذا الرأي فيه اضعاف كبير للجهاز الاداري الحكومي ويجعله تابعاً للمجلس النيابي فيما يشعره من قوانين بصرف النظر عن كونها محققة للنفع الاداري العام من عدمه، ولا يمكن تطبيق هذا الرأي الا اذا كان البرلمان ذي كفاءة عالية للغاية.

(١) لمزيد من التفصيل ينظر : د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦٤٦، ٦٥٢، ٦٥٧، ٦٥٨، ٦٦٧ - ٦٦٨ .

(٢) د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص ٦٩٣ -- ٦٩٤ .

(٣) لمزيد من التفصيل ينظر: د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٦٤-٦٨، ٧٦-٨٥ .

(٤) د. احمد سعيغان، الأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص ٣٩١-٣٩٤ .

وقد أيد كل من الفقيهين Artur وبونار Bonnard رأي كاري مالبرغ، لكن بونار استثنى من رأي كاري مالبرغ سلطتين تمارس فيهما المراسيم المستقلة هما لوائح الضبط الإدارية ولوائح ترتيب المرافق العامة، كما أيد الفقيه فيدل رؤية كاري مالبرغ إلا أنه استثنى ثلاث حالات تمارس بهما الإدارة النشاط اللائحي المستقل وهي حقها بالتنظيم في بعض المسائل من دون الاستناد لنص القانون كما ورد في حكم Laboine، وحقها في إصدار لوائح مكملة لأحكام القانون لسد فجواته وهو ما حققه حكم Dehaene، وحقها في إصدار لوائح تعطل القوانين بالظروف الاستثنائية^(١).

ونجد ان رأي بونار حول الاستثناءات هي من السعة في التدخل ضمن اي مجال يخص المرافق العامة، بينما رسم اي استثناء يفترض ان يكون في اضييق الحدود، بينما لم نلاحظ تحديد واضح للحالات التي رسمها فيدل وخاصة فيما يتعلق باللوائح التكميلية. بل ان اللوائح الاستثنائية لا يمكن ان تصدر ما لم تكون بناءً على قانون.

بينما حصر الفقيه ليون ديكي Léon Duguit مجال اللائحة بإيراد التفاصيل والأحكام المكلمة للقانون ووضع الشروط اللازمة لتنفيذه، ولا يكون لها نفس مجال القانون ونفس اختصاصه، مما أيده السيد Portalis الذي نادى بحصر مجال اللائحة بالمسائل الثانوية المتعلقة بتفاصيل التنفيذ وقواعده التكميلية من دون المراسيم المستقلة، لكن هذا الرأي انتقد لصعوبة التمييز بين ما هو من قبيل المبادئ الأخيرة، وبين المسائل الثانوية التنفيذية، فضلاً عن تعارضها مع الواقع، إذ تتضمن اللوائح أحياناً مبادئ أساسية أيضاً^(٢).

وهكذا فان هذا الاتجاه يضيق من مدى المراسيم اللائحية لصالح القانون بوصفه عمل صادر من جهة صاحبة سيادة ما بين عدم الاعتراف بغير المراسيم المنفذة للقانون كما في رأي كاري مالبرغ، او وضع استثناءات محدودة في اراء اخرى.

المطلب الثالث: الاتجاه المعتدل في تحديد مراسيم الإنماء الإدارية: ويؤيد هذا الاتجاه بعض الفقهاء الالمان كجيلنك Jellinek ويشير الى استبعاد المسائل المتعلقة بوضع الأفراد وحررياتهم وصلتهم بالسلطات العامة من نطاق اللوائح الادارية، فالأخيرة يجب ان تنحصر بالتنظيم الداخلي للجهاز التنفيذي؛ لان الفرد لا يتأثر بها، وتعد من الحقوق الإدارية للحكومة^(٣). مما ايده جانب من الفقه الفرنسي كلاباند Laband واندرى هوريو André Hauriou بغية عدم تأثر

(١) د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٨٧-٩٠، ٩٢.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٥٧ - ٥٨، ٩٤ - ٩٥.

(٣) عبد الله بوقفه، المصدر السابق، ص ٦٦.

الأفراد مباشرة باللوائح، أي تشمل الأخيرة القضايا الإدارية الأقل ثباتاً بحكم سهولة تغييرها^(١). ومآل هذا الرأي أن مجال اللائحة يجب أن يقيد على وجه التحديد، بينما يبقى مجال القانون هو الأصل العام، ومع ذلك أن فكرة التنظيم الداخلي لا تقبل التحديد بالنظر لاتساع نطاقها وتجدها على حسب إدارة المرفق العام.

وهناك من يرى أن المواضيع الأساسية كتلك المتعلقة بحقوق وحرية الأفراد وتفصيلاتها تنظم بقانون، بينما يحق للمجلس التشريعي وضع المبادئ العامة في الأمور الأقل أهمية وفق قانون وترك التفاصيل إلى اللوائح^(٢). وفي هذه الحالة قد ذهب الفقه الألماني إلى تصنيف القانون الأخير ضمن قوانين شكلية - وليس مادية- لكونها لا تنظم مركز الأفراد بل تنظم المرافق العامة وتوجه للموظفين فقط^(٣). ومن هذا المنطق أن السلطة التنظيمية تشمل المساهمة في تنظيم الوزارات وتحدد عدد الدوائر والأقسام وصلاحياتها وأسلوب توزيعها بين مختلف الفروع الإدارية، وكذلك إصدار تصاميم وتعليمات لتفسير القوانين أو تحديد أسلوب تطبيقها، وكذلك سلطة التنسيق بين مختلف الوحدات القائمة في كل وزارة والوزارة ولو لم ينص عليها التشريع؛ لأنها تأتي من أجل ضمان حسن التنفيذ عند اللزوم^(٤).

والملاحظ أن إحقية القانون في تنظيم مسائل إدارية عامة وترك التفاصيل إلى المراسيم يعني أنه من غير الممكن إيجاد مراسيم مستقلة في البلاد تناط إلى الإدارة. وهو اتجاه يضعف منها في اتخاذ القرارات اللازمة لترتيب وإدارة المرافق العامة.

وقد انتقدت هذه النظرية الألمانية لكون اللائحة أيضاً يمكنها أن تتضمن قواعد تؤثر في مصالح الأفراد، فقواعد تنظيم المرافق العامة لا تكون إدارية محضة، بل تؤثر في حقوق الأفراد أيضاً^(٥). لكن الفقيه الفرنسي اندريه هوريو André Hauriou اختلف عن الفقه الألماني من حيث أن اللائحة ممكن أن تشمل قواعد منشئة لحقوق وواجبات لأفراد، وفي تلك الحالة تكون اللائحة أدنى مرتبة من القانون أي متغيرة بخلاف الحقوق والواجبات التي مصدرها التشريع البرلماني

(١) أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل ٢٠٠٤، ص ١٠٦ - ١٠٧؛ د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٢٦ - ٣١؛ د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط ٥، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ١٨١ - ١٨٢.

(٢) د. صالح طليس، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٢٦٣.

(٣) د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٣٣ - ٣٤.

(٤) د. ربيع مفيد الغصيني، المصدر السابق، ص ١١٧ - ١١٩.

(٥) د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ٤٦ - ٤٧؛ د. محمد سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٨٣.

وسند هوريو في ذلك هو أن سلب اللائحة هكذا وظيفة يتعارض مع المنطق السليم القاضي بأن ظهور اللوائح أسبق من القانون^(١).

ومآل هذا الرأي ان الحقوق والحريات تكون خاضعة للاختصاص التنافسي, اي ممكن لأي من القانون واللائحة تنظيمها ولكن الاختلاف في مرتبة اي منهما, واذا ما نظمها القانون فان دور اللائحة يكون تكميليا ليس الا, بينما المسائل الإدارية المحضة من الممكن اناطتها الى المراسيم المستقلة.

وخلاصة هذا الاتجاه ان مجال اللائحة يجب ان يقيد بخلاف القانون ولكن انصاره اختلفوا فمنهم من طالب بحصر التقييد بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة وان افرغت بمراسيم مستقلة كلاباند وجيلنيك, وما بين قدرة القانون على تنظيم مسائل ادارية عامة مما قد يمنع وجود مراسيم مستقلة حسب رؤية اغلب الفقه الالمانى, وما بين قدرة اللائحة على تنظيم المسائل الإدارية المحضة بمراسيم مستقلة, وعلى تنظيم الحقوق والحريات وفي الحالة الاخيرة سيكون للائحة قيمة ادنى من القانون كما ورد في رؤية هوريو.

موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي من مجال المراسيم الإنمائية: أيد القضاء الفرنسي فكرة ألا تكون الحريات الأساسية محلاً للتنظيم اللائحي, بل هي مكفولة وتنظم بقانون, مما أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسي في كل من قضية (Bololy) في ١٠/٨/١٩١٧, وكذلك قضية (Montlivilt) في ١٦/٢/١٩١٢, إذ قضى المجلس في القضية الأخيرة بأنه (لا محل للتنظيم اللائحي فيما له مساس بالقيام بالشعائر الدينية وحرية العقيدة والحريات الشخصية الخاصة), ثم ميز بين الحظر المطلق للحرية والحظر الجزئي لها, فسمح بالحالة الأخيرة دون الأولى, مما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية Castillon في ١٣/٦/١٩١٣, وأحكام أخرى صدرت في أعوام ١٩٣٥, ١٩٣٨, ١٩٥٨, وكذلك عام ١٩٧٤ بقضية Barrois بشأن جواز الحظر الجزئي للحرية, وقد أيد مجلس الدولة المصري ذلك^(٢).

وفي قرارات أخرى (قبل دستور ١٩٥٨) ذهب مجلس الدولة الفرنسي في عدد من أحكامه إلى إمكانية إصدار لوائح مستقلة, من ذلك في حكم السيد Labonne لعام ١٩١٩ إذ أقر بحق إصدار اللوائح المستقلة للمحافظة على النظام العام استناداً للمفهوم الواسع لتنفيذ القوانين, والتي هي ضرورية لضمان ذلك, وكذلك في حكم السيد Heyreis لسنة ١٩١٨ والذي اعترف للحكومة بحق إصدار اللوائح المستقلة لتعطل تنفيذ القوانين في الظروف الاستثنائية تحقيقاً

(١) د. بدرية جاسر الصالح, المصدر السابق, ص ٥٠-٥٣.

(٢) د. عصام الدبس, المصدر السابق, ص ٦٩٣ - ٦٩٤.

للمهام الملقاة على عاتقها وهي السهر على تنفيذ القوانين، كما أكد على أن الحفاظ على حسن سير المرافق العامة يعني بحد ذاته تنفيذ القانون والحفاظ عليه^(١).

وكذلك في حكم قرره مجلس الدولة عام ١٩٠٤ الذي عدّ تنظيم المرافق العامة من صميم الاختصاص الإداري للحكومة تمارس فيه سلطة لائحية مستقلة عن كل تفويض أو تصريح خاص من الحكومة، مما تأكد في حكم بقضية السيد Babin عام ١٩٠٦ الذي اعترف لرئيس الجمهورية بسلطة لائحية مستقلة لتنظيم وتعديل مركز الموظفين في إطار المرافق العامة^(٢).

وعليه فقد سمح قضاء مجلس الدولة الفرنسي بان تقيد المراسيم من الحريات بشكل جزئي وليس كلي وكذلك اصدارها للمحافظة على النظام العام او لغرض تنظيم المرافق العامة او عندما تتطلب مواجهة الظروف الاستثنائية ذلك.

المطلب الرابع: سلطة اصدار مراسيم الإنماء الإدارية في العراق: كان الاتجاه السائد في ظل القانون الاساس الملكي لسنة ١٩٢٥ يعتد باللوائح التنفيذية بمعناها المستند الى قانون إذ نص على ان يختص الملك بوضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها، ثم نص على اختصاص ديوان التفسير بالبت فيما إذا كان أحد الأنظمة المرعية يخالف مستنده القانوني^(٣). ومن جهة اخرى كان مجلس الوزراء يختص وفق ذلك القانون باتخاذ الإجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة، وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات، ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه، كما يتصرف الوزير في جميع الأمور المتعلقة بوزارته وما يتبعها من الدوائر، وذلك بموجب الأصول التي يعينها القانون^(٤). اي ان اللوائح التي يقررها مجلس الوزراء او الوزير تكون في اضييق الحدود وبما لا تخالف القانون. مما سار عليه قضاء محكمة التمييز رقم ٣٧٤٦ / ٩٦١ في ١٩٦٣/١/٢٨ الذي ذهب الى ان الانظمة اذا لم تستند الى نصوص القانون فلا تكتسب نصوصه القوة التشريعية... مما اخذ به ديوان التدوين القانوني بقراره المرقم ٧١/١٢٣٧ في ١٩٦٠/١/٢٢^(٥).

ثم اشار المشرع الى مكنة وضع اللوائح الإدارية في قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ إذ نص على ان يختص الاخير بإعداد مشروعات الأنظمة وإصدارها^(٦). وبحسب رأي

(١) د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ١٥٣ - ١٥٤، ١٥٨ - ١٥٩ .

(٢) المصدر نفسه، المصدر السابق، ص ١٦٢ - ١٦٣ .

(٣) المادتين (١/٢٦، ٨٤) من القانون الاساس الملكي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

(٤) المادتين (٦٦، ٦٧) من القانون نفسه.

(٥) سينم صالح محمد، المصدر السابق، ص ٦٧ هامش (٥).

(٦) المادة (٤) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (٢٠٠٨/١٣٨) في ٢٠٠٨/١١/١١ أن القانون المذكور ما زال نافذاً ولم يصدر ما يلغيه أو يعدله استناداً لأحكام المادة (١٣٠) من الدستور^(١). هذا وإن دستور العراق الحالي لسنة ٢٠٠٥ نص على اختصاص مجلس الوزراء بالإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٢). وهو نص يكفي لإصدار لوائح لتحقيق ذلك الإشراف من دون الحاجة الى الاستناد الى قانون محدد^(٣). حيث ان عملية ترتيب المرافق العامة او تنظيمها هي من سلطة الجهاز الحكومي الاداري ولو لم يرد نص دستوري؛ لأنها تدخل ضمن الوظيفة التنفيذية التي لا تتم من دونها^(٤).

ولا يجوز ان تتناول مراسيم الإنماء مجالات معينة حددها المشرع العراقي الدستوري ضمن وظيفة القانون كتتظيم السلطات العامة او الهيئات المستقلة او تشكيل الأقاليم، بل يكون ذلك بقانون، في حين أجاز المشرع تقييد الحقوق والحريات الدستوري او تحديدها بناءً على قانون حسبما ورد في المادة (٤٦) من الدستور المذكور. إذ ان عبارات ك (بناءً على قانون) من شأنها إباحة التنظيم اللائحي الضمني على وفق التشريعات الاطارية التي يسنها البرلمان^(٥).

وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ نجد انه قد وسع من صلاحياته لتكون (متابعة حسن تطبيق التشريعات وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذها) وجاء في النظام ايضاً بأنه (يناقش المجلس الموضوعات المدرجة في جدول الأعمال المعروضة عليه ويتخذ القرارات اللازمة بشأنها)^(٦). أي ان عبارة (القرارات اللازمة) انما تشمل اللوائح التكميلية التي تسهل تطبيق القانون، في حين جاءت صياغة الفقرة (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور باختصاص مجلس الوزراء ب"اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين". مع العلم ان رئيس الدولة يختص بإصدار المراسيم الجمهورية حسب المادة (٧٣/سابعاً) من دستور ٢٠٠٥. وهو اختصاص اداري ولكن لا يمكن ان يرقى الى المراسيم التنظيمية الإنمائية بالنظر لكون الرئيس ذي صلاحيات اسمية وليس له مساهمة في سم السياسة العامة او تنفيذها.

(١) مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب، النظام القانوني لنوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص ٦١-٦٢.

(٢) علي حسين أحمد غيلان الفهداوي، المصدر السابق، ص ١٤٣-١٤٤.

(٣) المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. إسماعيل مرزوق، المصدر السابق، ص ٢٨٥، ٢٨٦؛ د. أحمد عبد الحميد الخالدي، المصدر السابق، ص ٢٦٨؛ د. حسن محمد عواض، المصدر السابق، ص ١٣٥، ١٣٨.

(٥) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته، دار النسر الذهبي، للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٢٦-١٢٩.

(٦) المادتين (٨، ١٣/٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

مع ملاحظة ان الحكومة حتى وان كانت في وضع تصريف الأمور الجارية كما في حالة سحب الثقة منها او حل مجلس النواب فأنها تبقى مختصة بالمسائل الضرورية لحسن سير المرافق الإدارية والتي ليس لها بعد سياسي أي يكون لها آثار مستقبلية^(١). مما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس الوزراء المذكور الذي حدد تصريف الأمور اليومية باتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يشمل ذلك إعادة هيكلة الوزارات والدوائر او عقد القروض..^(٢).

وهكذا فان المراسيم التكميلية الإنمائية وكذلك المستقلة لها سندها القانون في العراق في ظل النظام القانوني السائد، فالأولى سمح بها دستور ٢٠٠٥ ولو اتصل الامر بالحقوق والحريات بدليل المادة ٤٦ من الدستور، بينما سمح بالمراسيم الإنمائية المستقلة ضمناً بدليل سلطة مجلس الوزراء بالإشراف على المؤسسات العامة فضلاً عما ورد في النظام الداخلي لمجلس الوزراء المذكور انفاً. مما تقدم ان الفقه اختلف حول النظرة الى مجال المراسيم الادارية الإنمائية ما بين التوسع بها لدرجة جعلها الاصل العام، او التضييق منها لصالح القانون احتراماً للسلطة التشريعية صاحبة سيادة وان وضع البعض استثناءات معينة، في حين نادى اتجاه بتقييد اللائحة، في حين نجد ان قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد وسع من المراسيم بغية الحفاظ على النظام العام او تنظيم المرافق العامة ولكن لا يمكن ان يصل الامر الى حد المصادرة الكلية للحقوق والحريات. بينما اباح المشرع العراقي المراسيم التكميلية والمستقلة بشكل ضمني ومن دون تعيين لمجال المراسيم الاخيرة.

الخاتمة: بعد اتمام البحث في (الحدود القانونية لمراسيم الإنماء الادارية) يظهر للباحث مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات هي:

أولاً: الإستنتاجات

١. ان مراسيم الإنماء الادارية هي قرارات تصدر عن السلطة المختصة في المجالات التي يسمح بتنظيمها وتحمل قواعد مشرعة تسري على عدد غير محدد من الافراد.
٢. تؤدي مراسيم الإنماء الادارية إعادة علاقة اللائحة بالقانون فلا تعتمد على الاخير في وجودها وقوتها، بل هي اداة تمكن الإدارة من فرض نفسها.

(١) مروج هادي الجزائري، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٤، ٢٠٠٩، ص ٣٢٣-٣٢٥.

(٢) المادة (٤٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

٣. تتفق تلك المراسيم مع اللوائح التنظيمية من حيث عموميتها وقدرتها على تنظيم المرافق العامة وتنسيق العمل الحكومي, ولكن طبيعتها المكملة او المستقلة والإنمائية هي التي تميزها عن ما سواها من اللوائح.
٤. تكمن المصلحة من وراء تقرير مراسيم الإنماء الادارية في الحد من التدخلات التشريعية والحزبية في تفاصيل الاعمال الحكومية, وهي مراسيم نابعة من الوظيفة الإجرائية للجهاز الاداري كما ان موضوعات الاختصاص اللائحي تتسم بالطابع الفني المعقد. والتي يعجز عنها القانون.
٥. ان التشريع الإطاري هو الذي يسمح للسلطة الإدارية بإصدار المراسيم التكميلية (الاضافية), والتي تؤكد الأخذ بالمدلول الواسع للتنفيذ.
٦. ان المراسيم الإنمائية المستقلة تتيح للسلطة الإدارية للحكومة تحقيق برنامجها العام بسهولة شريطة احترام المبادئ القانونية العامة ووجود معيار موضوعي محدد لها .
٧. يميل الاتجاه الواسع في تحديد المراسيم اللائحية الى جعلها ذي ولاية عامة اما على اساس الأسبقية بالتنظيم, واما بحصر موضوع القانون على سبيل التقييد.
٨. يميل الاتجاه الضيق الى تقييد مدى المراسيم لصالح القانون بوصفه عمل صادر من جهة صاحبة سيادة, فذهب رأي الى عدم الاعتراف بغير المراسيم المنفذة للقانون, بينما حاول البعض الاخر وضع استثناءات محدودة لتوسيع اللائحة.
٩. يميل الى الاتجاه المعتدل الى تقييد مجال اللائحة (بخلاف القانون) ولكن انصاره اختلفوا فمنهم من طالب بحصرها بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة وان افرغت بمراسيم مستقلة, ومنهم من قال بقدرة القانون على تنظيم مسائل ادارية عامة مما قد يمنع وجود مراسيم مستقلة حسب رؤية اغلب الفقه الالمانى, ومنهم من قال بقدرة اللائحة على تنظيم المسائل الإدارية المحضة, وعلى تنظيم الحقوق والحريات وفي الحالة الاخيرة سيكون للائحة قيمة ادنى من القانون.
١٠. سمح قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالمراسيم الادارية الإنمائية للمحافظة على النظام العام ولكن يجب الا تصل حد المصادرة الكلية للحريات, او لغرض تنظيم المرافق العامة او عندما تتطلب مواجهة الظروف الاستثنائية ذلك.
١١. ان المراسيم التكميلية الإنمائية وكذلك المستقلة لها سندها القانون في العراق في ظل النظام القانوني السائد, فالأولى سمح بها دستور ٢٠٠٥ ولو اتصل الامر بالحقوق والحريات بدليل المادة ٤٦ من الدستور, بينما سمح بالمراسيم الإنمائية المستقلة ضمناً

بدليل سلطة مجلس الوزراء بالإشراف على المؤسسات العامة فضلاً عما ورد في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

ثانياً: التوصيات

١. من الأفضل اتباع سياسة قوانين البرامج او الاسس العامة التي تتيح للإدارة مجالاً واسعاً في احتواء التفاصيل المكملة، ولا سيما في المسائل البيروقراطية الادارية.
٢. نقترح ادراج نص دستوري محدد يحدد مجال المراسيم الإنمائية المستقلة على سبيل الحصر وبالتحديد التنظيم القانوني الداخلي للمرافق العامة بما في ذلك مراكز الموظفين.
٣. من الأفضل استبعاد كل ما يخص الحقوق المدنية والسياسية من اي تنظيم لأحي وحصر ذلك بوظيفة القانون.
٤. من الممكن اتباع سياسة المراسيم المستقلة الإنمائية في تنظيم ما يعجز عن تشريعه البرلمان في المسائل المستعجلة او في حالة الظروف الطارئة.

قائمة المصادر

أولاً: المعاجم:

١. مجمع اللغة العربية، معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة ١٩٩٩.

ثانياً: الكتب

٢. د. ادمون رباطر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠.
٣. اندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
٤. د. إسمايل مرزة، القانون الدستوري (دراسة مقارنة لداستير الدول العربية)، ط ٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤.
٥. د. إسمايل البديوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٦. د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ب-ت.
٧. د. احمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية، مصر، ب-ت.
٨. بول سيليك، رودى والتز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة: د. علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٩. د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٠.
١٠. د. حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، ب.م، بيروت، ١٩٧٥.
١١. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
١٢. د. خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، ط ١، دار المنهل اللبناني، ٢٠٠٧.
١٣. رايmond كارفيلد كيتل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج ١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣.
١٤. د. رافت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٥. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
١٦. د. صالح طليب، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.

١٧. د. عصام سليمان, الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠١٠.
١٨. د. عصام الدبس, النظم السياسية, الكتاب الرابع: السلطة التنفيذية, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الأردن, ٢٠١١.
١٩. د. عبد الرضا الطعان, تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة – فرنسا نموذج -, منشورات جامعة قار بونس, بنغازي, ٢٠٠١.
٢٠. عبد الله بوقفة, الدستور الجزائري (نشأة – فقهاً – تشريعاً), ط٣, دار الهادي, الجزائر, ٢٠٠٥.
٢١. كارل شميت, أزمة البرلمانات, ترجمة: فاضل جتكر, ط١, دراسات عراقية, ٢٠٠٨.
٢٢. د. كمال الغالي, مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية, دار العروبة للنشر والتوزيع, دمشق, ١٩٧٨.
٢٣. مارينا سبرونفا, التحولات الدستورية في العراق, ترجمة: د. فالح الحمداني, ط١, صفحات للنشر والتوزيع, سوريا, ٢٠١٢.
٢٤. مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب, النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق, مؤسسة الصفاء للطبوعات, بيروت, ٢٠١١.
٢٥. د. محمد عبد الحميد أبو زيد, توازن السلطات ورقابتها, دار النسر الذهبي, للطباعة, القاهرة, ٢٠٠٣.
٢٦. د. محسن خليل, القانون الدستوري والنظم السياسية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٧.
٢٧. د. محمد سليمان الطماوي, السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي, ط٥, مطبعة جامعة عين شمس, ١٩٨٦.
٢٨. د. محمد طي, القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, ط٦, ب.م, القاهرة, ٢٠٠٩.
٢٩. د. نبيلة عبد الحليم كامل, الأحزاب السياسية في العالم المعاصر, دار الفكر العربي, القاهرة, ب.ت.
٣٠. هارولد لاسكي, حنة الديمقراطية, ج١, مطابع شركة الإعلانات الشرقية, القاهرة, ب.ت.
٣١. د. يوسف حاشي, في النظرية الدستورية, ط١, ابن النديم للنشر والتوزيع, بيروت, ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١. أشرف عبد الله عمر, السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون- جامعة بابل, ٢٠٠٤.
٢. حميد حنون خالد, الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي (دراسة مقارنة مع الدستور العراقي), رسالة دكتوراه, كلية الحقوق-جامعة عين شمس, ١٩٨١.
٣. سينم صالح محمد, الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية, رسالة ماجستير, كلية القانون-جامعة كركوك, ٢٠١٤.
٤. علي حسين احمد غيلان الفهداوي, مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري, رسالة ماجستير, جامعة بغداد - كلية القانون والسياسة, ١٩٩٧.

ثالثاً: المجلات القانونية:

١. لوران دو بيسيه, تدرج القواعد وتدرج السلطات, مجلة القانون العام وعلم السياسة, عدد (٢), ٢٠٠٧.
٢. مروج هادي الجزائري, حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه, مجلة العلوم القانونية, كلية القانون, جامعة بغداد, ع٢, ٢٠٠٩.

رابعاً: المصادر على الانترنت:

١. د. عبد الحق بلفقيه, المراسيم: المفهوم والأنواع, مقال قانوني منشور على موقع الجامعة القانونية المغربية الافتراضية: <https://www.aljami3a.com> (تاريخ الزيارة: ٢٩/١٠/٢٠٢٢)
٢. د. عبد الفتاح خضر, اثر اللوائح والأنظمة الإدارية في التنمية الادارية. كتاب منشور على موقع مكتبة نور الالكترونية على الموقع الاتي: <https://www.noor-book.com/book/review/16172> (تاريخ الزيارة: ٢٠/١٠/٢٠٢٢)

خامساً: التشريعات:

١. القانون الاساس الملكي لسنة ١٩٢٥ الملغي.
٢. دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨
٣. قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.
٤. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٥. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

المصادر الاجنبية:

١. Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, 3 edition, Dalloz, paris, 1999.