التكييف القانوني للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان

(دراسة تحليلية)

م.م فلاح مصطفى صديق

جامعة التنمية البشرية

كلية القانون والسياسة / السليمانية

المقدمة

ان الدولة القانونية تعني خضوع الدولة في جميع مظاهر نشاطها للقانون سواء من حيث الادارة او القضاء او التشريع، ولكي يتحقق معنى الدولة القانونية لا بد من توافر عناصر معينة وجوهرية لا يستقيم بدونها معنى الدولة القانونية ومن اهمها وجود دستور يحدد نظامها ويضع قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها.

ولا خلاف حول عدم وجود دستور لأقليم كوردستان، كأقليم تابع للدولة الفيدرالية العراقية منذ عام 2005 بصدور الدستور العراقي النافذ، وعلى الرغم من ذلك منذ تشكيل حكومة اقليم كوردستان والى الان صدر مالا يحصى ولا يعد من القرارات الادارية، فيها القرارات التي فرضت

الجزاءات، وفيها القرارات التي تم الاستيلاء بموجبها على الاموال العامة والخاصة، وفيها القرارات التي تم بموجبها تقييد الحقوق والحريات للافراد،..... الخ.

وان حكومة اقليم كوردستان بجهازها التنفيذي الذي يتولى القيام بمختلف اوجه التدخل في حياة المجتمع والتي تسمى الادارة العامة، ينبغي ان تخضع في نشاطها القانوني لحكم القانون، أو ما يسمى بمبدأ المشروعية، والذي يشكل عنصرا مهما في بناء الدولة القانونية.

أهمية البحث:

للقرارات الادارية باصدارها أثر في المراكز القانونية للافراد وذلك اما بانشاء مراكز قانونية جديدة، او بتعديل مراكز قانونية، او بالغاء مراكز قانونية قائمة، وكل ذلك يؤثر في حقوق وحريات الافراد، ولحماية تلك الحقوق والحريات لا بد من وجود ضمانات لها، وتتمثل تلك الضمانات بالزام الادارة باحترام القانون في تصرفاتها المادية والقانونية عن طريق إخضاع اعمال الادارة للرقابة.

فرضية البحث:

القرارات الصادرة من الادارة العامة في اقليم كوردستان لا تكون مشروعة الا اذا صدرت ممن يملك الاختصاص، وكانت لها سند قانوني، فاذا صدر القرار الاداري من غير سند قانوني فانها تعتبر معيبا بعيب عدم الاختصاص.

اشكالية البحث:

القاعدة العامة ان تحديد الاختصاص من عمل المشرع فعلى الادارة ان تلتزم حدود الاختصاص الذي رسمه المشرع والا اعتبر تصرفه مشوبا بعيب عدم الاختصاص اذا تعدى تلك الحدود، والسؤال الذي يطرح نفسه ما مدى مشروعية القرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان؟

وفي حالة عدم مشروعية تلك القرارات، فما هي الاجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة تلك الحالة؟

منهجية البحث:

من اجل الاحاطة بجميع جوانب الموضوع، فقد استخدمنا في مواضيع البحث المنهج التحليلي في تبيان الجوانب المتصلة بتعريف القرارات الادارية وانواعها، وكذلك بيان المقصود بالقانون الذي يتحتم على الادارة العامة في اقليم كوردستان الخضوع لاحكامها، أي بيان مصادر القرارات الادارية، كما واعتمدت العديد من نماذج القرارات الادارية الصادرة من الادارة العامة في اقليم كوردستان– العراق لتبيان القيمة القانونية لتلك القرارات.

خطة البحث:

يحاول الباحث التطرق في هذا المجال الى القرارات الادارية، من خلال تبيان التعريف بها وبيان انواعها، ومن ثم نحاول التطرق الى مصادر القرارات الادارية، وبعد ذلك يتم التطرق الى السند القانوني للقرارات الادارية الصادرة من الادارة العامة في اقليم كوردستان، ومن ثم يتم بيان

نماذج من تلك القرارات الادارية ومن ثم تبيان القيمة القانونية لتلك القرارات، وذلك من خلال خطة البحث التالية:-

المقدمة:

المبحث الاول: التعريف بالقرارات الادارية.

المطلب الاول: مفهوم القرارات الادارية وانواعها.

المطلب الثاني: المصادر القانونية الملزمة للادارة في اصدار قراراتها الادارية (مصادر القرارات الادارية).

المبحث الثاني: القيمة القانونية للقرارت الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان.

المطلب الاول: السند القانوني للقرارات الادارية التنظيمية الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق.

المطلب الثاني: نماذج على القرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق.

الخاتمة.

المصادر.

المبحث الاول

التعريف بالقرارات الادارية

تتنوع اعمال السلطة الادارية الى اعمال مادية واعمال قانونية، ويمكن التمييز داخل هذه الاخيرة بين اعمال صادرة من جانب واحد، هي القرارات الادارية، سواء اكانت لائحية كاللوائح التنظيمية ام فردية كقرارات تعيين الموظفين، واعمال اتفاقية تتم باشتراك ارادة اخرى مع ارادة السلطة الادارية، سواء تعلق الامر بارادة احد اشخاص القانون الخاص ام بارادة سلطة ادارية اخرى، وهنا نكون امام العقد الاداري اذا توافرت فيه بقية الشروط اللازمة[1].

وان حق الادارة في اصدار القرارات الادارية يعتبر من الامتيازات التي تتمتع بها، ومن شأن القرارات الادارية انشاء حقوق للافراد، او الزامهم بواجبات، وان القرارات الادارية هو الاسلوب العادي في اعمال الادارة والاكثر شيوعا بالنظر للعقد الاداري، فمعظم الاعمال القانونية للادارة تتخذ شكل القرارات الادارية، فالحياة الوظيفية للموظف العام تتم بقرارات منذ التعيين والترقية والنقل والتنسيب وحتى العقوبة والاحالة للتقاعد وغيره من طرق انهاء الخدمة الوظيفية، وكذلك علاقات الافراد بالادارة تتم في كثير من الحالات في شكل قرارات ادارية[2].

ولقد ازدادت اهمية دراسة القرارات الادارية في السنوات الاخيرة، نظرا لاتساع نشاط الادارة وتعدد واجباتها ليس في العراق فقط بل في جميع

(1) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، 2009، ص3.

(2) د. محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2005، ص467.

دول العالم المعاصر، وهذا الاتساع في الواجبات رافقته بالضرورة اتساع في مجال تدخل الادارة في اصدار قرارات ادارية والزام الافراد بها[1].

وللقرار الاداري ذاتية خاصة يستلزم توضيحها وفق تعريف جامع مانع يؤدي الى معرفة ماهيته من حيث بيان مفهومه وتحديد انواعه، وذلك في فرع، وكذلك فان الادارة العامة ملزمة باحترام القانون وعدم الخروج على احكامه وفقا لمبدأ المشروعية، وان القانون الذي تخضع له الادارة لايقتصر على القواعد التي يضعها المشرع، بل يتضمن الى جانب هذه الاخيرة، قواعد اخرى مكتوبة، وغير مكتوبة، لذلك يمكن القول بان ثمة مصادر عديدة للقواعد القانونية الملزمة للادارة يمكن تبيانها وذلك في فرع اخر:-

المطلب الاول: مفهوم القرارات الادارية وانواعها.

المطلب الثاني: المصادر القانونية الملزمة للادارة في اصدار قراراتها الادارية (مصادر القرارات الادارية).

(1) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل- العراق، 1996، ص147.

المطلب الاول

مفهوم القرارات الادارية وانواعها

يحاول في هذا الفرع بيان مفهوم القرار الاداري وذلك في فقرة، ومن ثم يتم التطرق الى انواع القرارات الادارية وذلك في فقرة اخرى:-

أولا: مفهوم القرارات الادارية:-

ان القرارات الادارية كانت ولاتزال محورا لمعظم المنازعات الادارية المعروضة على القضاء الاداري، ورغم اهميتها باعتبارها من اهم وسائل مباشرة الوظيفة الادارية، الا ان الفقه والقضاء الاداري لم يتوصلا الى اجماع بشأن تعريف القرار الاداري والسبب هو الاختلاف في الزاوية التي ينظرون منها الى القرار الاداري[1].

ففي الفقه الفرنسي يعرف العميد (ليون دوجي) القرار الاداري بانه: (كل عمل اداري يصدر بقصد تعديل الاوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره او كما ستكون في لحظة مستقبلية)[2] ، ويعرف الاستاذ (فيدل) القرار الاداري بانه: (تصرف قانوني صادر عن الارادة المنفردة للادارة بقصد تغيير الوضع القانوني عن طريق فرض التزامات او منح حقوق)[3].

(1) د. ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، 2013، ص28.
(2) د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف، الاسكندرية- مصر، 1987، ص17.
(3) د. ابو بكر احمد عثمان النعيمي، المصدر السابق، ص29.

اما في مصر فقد عرف الدكتور محمد فؤاد مهنا القرار الاداري بانه: (افصاح الادارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء للمصلحة العامة)[1]، ويعرف الدكتور ماجد راغب الحلو القرار الاداري بانه: (تعبير عن ارادة منفردة، يصدر من سلطة ادارية، بسند قانوني، ويرتب اثارا قانونية)[2].

وفي العراق عرف الدكتور علي محمد بدير القرار الاداري بانه: (عمل قانوني صادر بالارادة المنفردة والملزمة لاحدى الجهات الادارية في الدولة لاحداث تغيير في الاوضاع القانونية القائمة، اما بانشاء مركز قانوني جديد (عام او فردي) او تعديل لمركز قانوني قائم او الغاء له)[3].

ويتضح من هذه التعاريف ان هناك عدة أركان لابد من توافرها لنكون امام قرار اداري وهي:-

(1) د.محمد فؤاد مهنا مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية- مصر، بدون سنة طبع، ص724.
(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص11.
(3) د. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة- مصر، 2011، ص415.

1- **ان يصدر القرار من سلطة ادارية وطنية:-** حيث يشترط في القرار الاداري ان يصدر من سلطة ادارية وطنية سواء كانت داخل حدود الدولة او خارجها، من دون النظر الى مركزية السلطة او عدم مركزيتها، وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه، فلا تعتبر قرارات ادارية تلك التي تصدر من احد اشخاص القانون الخاص الا في حالتين استثنائيتين في فرنسا اعترف فيهما القضاء بالصفة الادارية للقرار رغم صدوره من شخص خاص، وتتعلق الحالة الاولى بنظرية الموظف الفعلي والثانية تتعلق بامتياز المرافق العامة[1].

2- **صدور قرار بالارادة المنفردة للادارة:-** ان القرار الاداري ليس اي عمل قانوني فحسب وانما يلزم ان يكون هذا العمل صادرا بالارادة المنفردة للادارة، اي ان يكون مصدر القرار طرف واحد، هي جهة الادارة.

وليس معنى صدور القرار بارادة منفردة وجوب صدوره من شخص واحد من ممثلي الادارة، فالامر لا يعتمد على عدد متخذي القر ار، فقد يصدر القرار بالمشاركة بين مجموعة من الموظفين يتصرفون لصالح نفس الشخص المعنوي كما في حالة القرار المتخذ بواسطة عدة وزراء، او يصدر القرار بواسطة ممثلي اشخاص معنوية مختلفة كما في حالة اشتراك بلدتين في اصدار قرار لتنظيم المرور فيهما[2].

(1) د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، مركز ابحاث القانون المقارن، أربيل- كوردستان العراق، 2010، ص19.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص63؛ د. ابو بكر احمد نعمان، المصدر السابق، ص47.

3- **ان يصدر القرار الاداري بناءا على سند قانوني:-** ويعد القرار معدوما اذا لم يكن له اي سند من القانون، وذلك كما اذا كان يدخل في اختصاص اي من السلطتين التشريعية او القضائية، وكما اذا فرضت الحراسة على احد الافراد رغم ان القانون لا يجيز الحراسة الا على الشركات، ففي مثل هذه الحالات يعد القرار معدوما لعدم استناده على اي اساس من القانون، وعدم وجود الاساس القانوني يعني تخلف شبهة المشروعية في القرار [1].

4- **ترتيب القرار لاثار قانونية:-** لكي يكون القرار اداريا يجب ان يرتب اثارا قانونية وذلك بانشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني معين، فاذا لم يترتب على العمل القانوني ذلك، كما في حالة الاعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار، فانه لا يعد قرارا اداريا، لهذا نجد القضاء الاداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالالغاء ان ينتج ضررا برافع الدعوى ومن ثم تكون له مصلحة في الغاء هذا القرار [2].

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص73.
(2) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص20.

ثانيا: انواع القرارات الادارية:-

تنقسم القرارات الادارية الى انواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها الى القرار او حسب الاساس الذي يقوم عليه التقسيم، فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة واخرى مركبة، ومن حيث اثرها تقسم الى قرارات منشئة وقرارات كاشفة، ومن زاوية رقابة القضاء توجد قرارات خاضعة للرقابة القضائية واخرى غير خاضعة، ومن حيث نفاذها في مواجهة الافراد تقسم الى قرارات نافذة في حق الافراد واخرى غير نافذة، واخيرا من حيث مدى القرارات وعموميتها توجد قرارات فردية واخرى تنظيمية[1].

وفيما يلي نقتصر على دراسة انواع القرارات الادارية من حيث العمومية والتجريد، وذلك لانه اذا كان الاصل ان السلطة التشريعية هي السلطة صاحبة الاختصاص الاصيل في اصدار قواعد عامة مجردة تتضمنها القوانين التي تصدرها فقد اجيز دستوريا في مختلف النظم للسلطة التنفيذية لاسباب ومقتضيات معينة تتمثل اساسا بالضرورات العملية وحسن السياسة الادارية، ان تشارك السلطة التشريعية هذا الاختصاص فتصدر قواعد قانونية عامة ومجردة على شكل قرارات تنظيمية (انظمة وتعليمات او مايسمى في بعض النظم اللوائح) على ان تكون متفقة مع مبدأ المشروعية[2].

(1) المصدر السابق نفسه، ص36.
(2) د. علي محمد بدير واخرون، المصدر السابق، ص453.

والقرارات الادارية حسب العمومية والتجريد تنقسم الى قرارات فردية واخرى تنظيمية، فاما القرارات الفردية هي القرارات التي تصدر بصدد فرد او افراد معينين بذواتهم او حالات معينة، وتستنفد مضمونها بمجرد تطبيقها وذلك لانها تتمثل بتحديد الحكم القانوني بشان حالات معينة او افراد معينين بذواتهم، لان الادارة في حالة القرارات الفردية لا تقوم بانشاء قواعد قانونية عامة وانما تعمل على تنفيذ قاعدة سابقة وتخصيصها لافراد معينين او حالات معينة، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف[1].

اما القرارات التنظيمية فهي تلك القرارات الادارية التي تنظم مراكز قانونية عامة للافراد، اما بانشاء هذه المراكز العامة او تعديلها او الغائها، وتتضمن دائما قواعد عامة ومجردة، وهي على خمسة انواع:-

1- **القرارات الادارية التنفيذية (اللوائح التنفيذية):** وهي القرارات التي تاتي بالقواعد التفصيلية تيسيرا لتنفيذ القانون، فعادة ما يقتصر القانون على وضع الاحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية التي يستدعيها تنفيذها للسلطة التنفيذية التي لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع[2].

2- **القرارات الادارية المرفقية (اللوائح التنظيمية للمرافق):** هي القرارات التي تصدر لتنظيم المرافق العامة وعادة لايثير الاعتراف بحق السلطة التنفيذية في اصدار هذا النوع من القرارات خلافا، نظرا لان تشغيل المرافق العامة يعتبر من المهام الرئيسية لهذه السلطة، كما ان ليس لهذا النوع من القرارات اي

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص487.
(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص134.

اثـر علـى حقـوق وحريـات الافـراد، وقـد نصـت الدسـاتير المصـرية المختلفـة علـى حـق السـلطة التنفيذيـة فـي اصـدار القـرارات الاداريـة المنظمـة للمرافـق العامـة، ومنهـا المـادة 44 مـن دسـتور عـام 1923، والمـادة 54 مـن الدسـتور المؤقـت لعـام 1958 وكـذلك المادة 146 من دستور عام 1971[1].

3- **القـرارات الاداريـة الضـبطية (لـوائح الضـبط):** وهـي القـرارات التـي تصـدر للمحافظـة علـى النظـام العـام بعناصـره الـثلاث الامـن العـام والصـحة العامـة والسـكينة العامـة، وهـذا النـوع مـن القـرارات بطبيعتهـا تضـع قيـودا علـى حقـوق وحريـات الافـراد ممـا يثـور النقـاش حـول حـق السـلطة التنفيذيـة فـي اصـدار هـذا النـوع مـن القـرارات، وخصوصـا فـي حالـة سـكوت الدسـتور او عـدم اسـتنادها الـى قـانون معين[2].

4- **قـرارات الضـرورة (لـوائح الضـرورة):** وهـي التـي تصـدرها السـلطة التنفيذيـة فـي غيـاب السـلطة التشـريعية لمواجهـة ظـروف طارئـة اسـتثنائية تهـدد امـن الدولـة وسـلامتها، وعـن طريـق هـذه القـرارات تقـوم السـلطة التنفيذيـة بتنظـيم امـور يـدخل فـي نطـاق القـانون اصـلا، وان هـذه القـرارات يجـب ان تعـرض علـى السـلطة التشـريعية في اقرب فرصة لاقرارها[3].

(1) نصـت المـادة 146 مـن دسـتور مصـر لسـنة 1971 علـى مـا يلـي: (يصـدر رئـيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة).
(2) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص50.
(3) المصدر السابق نفسه، ص51.

5- **القـرارات الاداريــة التفويضــية (اللــوائح التفويضــية):** وهــي القـرارات التــي تصــدرها الســلطة التنفيذيــة بتفــويض مــن الســلطة التشــريعية، وتعتبـر المسـائل التـي تصـدر بشـانها القـرارات الاداريـة التفويضـية مـن اختصـاص البرلمـان اصـلا، وتكـون لهـذه القـرارات قـوة القـانون فيمــا تتعلــق بتعــديل او الغــاء القــوانين، دون ان يغيــر ذلــك مــن طبيعــة هــذه القــرارات باعتبارهــا خاضــعة لرقابــة القضــاء الاداري، مــادام لــم تعــرض علــى البرلمــان لاقرارهــا وتحولهــا الــى تشــريعات عادية[1].

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص139.

المطلب الثاني

المصادر القانونية الملزمة للادارة في اصدار قراراتها الادارية

(مصادر القرارات الادارية)

في اطار مبدأ المشروعية يجب خضوع الدولة بجميع سلطاتها العامة للقانون، مثلها مثل الافراد، فالبرلمان صاحب السلطة التشريعية في الدولة، عليه التزام باحترام دستور الدولة الذي يحدد مهمته، ويرسم له حدودها ويعين له نطاقه، كما يلتزم البرلمان باحترام القانون وهي تمارس وظيفتها في فض المنازعات التي تعرض عليها، كما ان الادارة العامة ملزمة باحترام القانون وعدم الخروج على احكامه، ويثير مبدا خضوع الادارة للقانون سؤالا حول ماهية القانون الذي تخضع له الادارة؟[1].

الفقه متفق، في مجموعه، على ان القانون الذي تخضع له الادارة لا يقتصر على القواعد التي يضعها المشرع، بل انه يتضمن، الى جانب هذه الاخيرة، قواعد اخرى مكتوبة، وغير مكتوبة[2].

لذا يحاول في هذا الفرع ان يبين المصادر المكتوبة وغير المكتوبة الملزمة للادارة في انجاز اعمالها القانونية بما فيها القرارات الادارية التنظيمية (التعليمات او الانظمة او اللوائح):-

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2010، ص- ص 11- 13.
(2) المصدر السابق نفسه، ص13.

أولا: المصادر المكتوبة:-

تتنوع المصادر المكتوبة وتتدرج حسب اهمية كل منها الى التشريع الدستوري او الاساسي والتشريع العادي، وسيحاول ان يتطرق الى كل منها على حدة:-

1- **التشريع الدستوري او الاساسي:** يعتبر الدستور اسمى قانون في الدولة وهو اعلى مصدر للمشروعية، حيث تخضع له جميع السلطات في الدولة، وهو مصدر جميع القوانين التي تليها في الدرجة، اي تسمو على غيرها من القواعد القانونية وتحتل المرتبة الاولى في قمة الهرم القانوني للدولة[1].

ويستمد الدستور سموه في الدولة الحديثة من مضمونه وهو ما يعرف بالسمو الموضوعي، ومن الشكل الذي يصدر فيه وهو ما يعرف بالسمو الشكلي.

ويقصد بالسمو الموضوعي للدستور ان كل النشاطات القانونية في الدولة تعتمد عليه، ويرجع ذلك الى ان الدستور هو الذي يوزع الاختصاصات على سلطات الدولة المختلفة، ومن هنا لا تملك اية سلطة القيام بتصرف مشروع الا اذا خولها الدستور ذلك، اما السمو الشكلي للدستور فيتمثل في اتباع اجراءات خاصة في وضع الدستور وتعديل نصوصه[2].

وان سمو الدستور يفقد معناه اذا استطاعت السلطة التنفيذية في الدولة خرق الدستور دون جزاء، لذا ظهرت مسألة رقابة دستورية

(1) د. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر، 1982، ص25.
(2) د. أدم ابو القاسم احمد اسحق، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة- مصر، 2014، ص176.

القوانين عن طريق المجالس والمحاكم الدستورية، ورقابة دستورية اللوائح عن طريق المحاكم الدستورية والادارية.

وقواعد الدستور لا تقتصر على تنظيم المسائل ذات الطبيعة الدستورية فقط، بل يرد به العديد من الاحكام والقواعد التي تكون جزءا من القانون الاداري[1].

2- **التشريع العادي:** هي مجموعة القواعد القانونية التي تقررها السلطة التشريعية في البلاد والمنصبة على تنظيم الادارة العامة او تتعلق بنشاطها، وتاتي هذه القواعد في المرتبة الثانية بعد الدستور الجامد من حيث تدرج القواعد القانونية، ومن ثم تلتزم السلطات العامة في الدولة، وبالاخص الادارة العامة، باحترام احكام التشريع، ما لم يلغ او يعدل بالكيفية التي بينها الدستور[2].

ولكي يعتبر التشريع مصدرا من مصادر المشروعية، يجب ان يأتي متفقا مع الدستور نصا ومضمونا، وذلك لان القانون المقضي بعدم دستوريته لا يعتبر مشروعا وبالتالي لا يمكن ان تلتزم السلطة التنفيذية بتنفيذه، ولا يشترط ان تاتي تصرفاتها متفقة معه[3].

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص14.
(2) المصدر السابق نفسه، ص20.
(3) د. ادم ابو القاسم احمد، المصدر السابق، ص177.

ثانيا: المصادر غير المكتوبة:-

بالاضافة الى المصادر المكتوبة هناك مصادر غير مكتوبة تتمثل في العرف والمبادئ القانونية العامة التي للقضاء الاداري الفضل في وضع اسسها العامة، لذا يتم التطرق اليهما على التوالي:-

1- **العرف:** يمكن تحديده بأنه ماتعارف الادارة على القبول به كقاعدة تحكم تصرفاتها وعلاقاتها، وهو ينشأ عن تكرار عادة معينة مع القناعة بأنها هي القاعدة القانونية.

ويقوم العرف على ركنين: ركن مادي وهو السلوك المطرد في مسألة معينة، وركن معنوي وهو الاعتقاد الناشئ لدى الادارة والافراد من جراء السلوك المطرد بان ما درجوا على اتباعه اصبح امرا ملزما.

وبتوافر هاذان الشرطان- الركنان- واستقر بالتالي العرف، كانت له قوة القاعدة القانونية التي يتعين على الادارة التقيد بها في مباشرة تصرفاتها واصدار قراراتها[1].

غير ان هذه القوة لا ترقى الى درجة القوة العائدة للاحكام التشريعية، وينبغي ايضا لقيام العرف واعتماده كمصدر ان لا يخالف نصا نافذا- سواء اكان دستوريا ام قانونيا- بحيث يجب في هذه الحال، تطبيق النص النافذ واهمال العرف المخالف، ولذلك فالعرف ياتي في مرتبة تالية للتشريع، وهو ينشأ في الواقع، لتكملة النقص في التشريع القائم[2].

(1) د. نزيه كبارة، مبادئ القانون الاداري، مطابع المكمل، الطبعة الثانية، طرابلس-لبنان، 2001، ص109.

(2) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة السابعة، مصر، 1965، ص28.

2- المبادئ القانونية العامة: هي مجموعة القواعد القانونية غير المدونة في النصوص التشريعية والمستنبطة من فكرة العدالة ومن روح النظام القانوني للدولة، ويطبق عند عدم وجود نصوصا قانونية مكتوبة او عرف، وهي تعتبر مصدر من مصادر المشروعية التي لا يمكن للسلطة التنفيذية ان تقوم باي عمل او تصرف مخالف لها، والا اعتبرت هذه التصرفات والاعمال باطلة وقابلة للالغاء من قبل القضاء[1].

ومن المبادئ القانونية العامة:

- مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية.
- مبدأ كفالة حق الدفاع للمتهم.
- مبدأ وجوب احترام الحقوق المكتسبة.
- مبدأ حسن النية في المعاملات.
- مبدأ عدم تعدد الجزاءات على الفعل الواحد.
- ....الخ[2].

(1) د. أدم ابو القاسم احمد، المصدر السابق، ص182.
(2) د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص37.

المبحث الثاني

القيمة القانونية للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان العراق

اذا كانت القرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) تشترك مع القانون في الانطواء على قاعدة عامة مجردة، فانها تعتبر اقل درجة من القانون فيما يتعلق بقوتها القانونية بحيث لا يجوز لها مخالفة او تعديل او الغاء القانون، بينما يستطيع هذا الاخير ان يحدث فيها ما يشاء، ويرجع هذا الى القول بان القانون انما هو تعبير عن ارادة الامة بواسطة ممثليها، بينما اللائحة ليست الا تعبيرا عن ارادة السلطة التنفيذية[1].

وايا كان الامر فان العالم يتقاسمه الان نظامان لتوزيع الاختصاص بين القرارات الادارية (اللوائح) والقانون، وكما يلي:-

1- في النظام الاول تكون اللائحة هي صاحبة الاختصاص ويقتصر دور البرلمان على التشريع في مسائل يوردها الدستور على سبيل الحصر كما هو الحال في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958[2].
2- اما النظام الثاني وهو السائد حتى الان فيكون القانون هو صاحب الاختصاص العام في تنظيم مختلف المسائل التي يسمح له بتنظيمها، ويقتصر مجال اللائحة على الموضوعات التي

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص131.
(2) مقال الدكتور محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق- جامعة الاسكندرية، 1969، ص79.

يعهد بها اليها القانون سواء اكان دستوريا ام عاديا، مكتوبا ام عرفيا[1].

والسؤال الذي يطرح نفسه اي النظامين يسود في اقليم كوردستان العراق؟

سوف يحاول الاجابة على هذا السؤال من خلال التطرق في هذا المطلب الى السندات القانونية للقرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق، وذلك في فرع، ومن ثم يحاول بيان نماذج من هذه القرارات الادارية لتكييفها وبيان مدى مشروعيتها، وذلك في فرع ثاني، وعلى النحو الاتي:-

المطلب الاول: السند القانوني للقرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق.

المطلب الثاني: نماذج على القرارات الادارية التنظمية (اللوائح) الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق.

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص132.

المطلب الاول

السند القانوني للقرارات الادارية التنظيمية الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق

يثور التساؤل حول السند القانوني لحق السلطة الادارية في اصدار القرارات الادارية التنظيمية، وذلك بالنظر لخطورة هذه القرارات كقواعد عامة مجردة يمكن ان تمس الحقوق والحريات الفردية، وان هذ الحق يختلف من بلد الى اخر، ويمكن ارجاعه بصورة عامة الى احد امور ثلاثة:-

1- النص الدستوري: وذلك بان ينص الدستور صراحة على حق السلطة التنفيذية في اصدار القرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) سواء اكانت لوائح تنفيذية، او لوائح منظمة للمرافق العامة، او لوائح ضبطية، او لوائح ضرورة، ام لوائح تفويضية.
2- العرف الدستوري: كالاعراف الذي يفسر النصوص التي تعهد الى السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القوانين تفسيرا من شأنه ان يمنحها الحق في اصدار اللوائح.
3- وقد لا يكون لحق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح سند على الاطلاق لمخالفة ذلك لنصوص الدستور المكتوب[1].

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص133.

وبالرجوع الى بيان السند القانوني لحق السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق في اصدار القرارات الادارية التنظيمية (اللوائح)، نجد أنه ليس هناك دستور في الاقليم الى الان، على الرغم من نص الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ على حق الاقاليم في اصدار دساتير خاصة بهم[1].

ومن ملاحظة الدستور العراقي لسنة 2005 نجد انه قد حددت الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية اصدار القرارات والانظمة والتعليمات وهي حالات خاصة بتنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية[2].

ولما كان الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 يعد القانون الاسمى والاعلى في الدولة العراقية، وملزمة في جميع انحائها وبدون استثناء، فلا يجوز سن قانون او اصدار تعليمات يتعارض مع احكامه، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او اي نص في قانون اخر يتعارض معه، وبالتالي يستوجب خضوع جميع السلطات في الدولة لاحكامه، بما فيها السلطات العامة في اقليم كوردستان ومنها السلطة التنفيذية طبقا لنص المادة 13 من دستور العراق لسنة 2005[3].

(1) المادة 120 من دستور العراق النافذ لسنة 2005 نصت على ان: (يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، واليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور).

(2) نصت المادة 80 من دستور العراق لسنة 2005 على انه: (لرئيس مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

(3) تنص المادة 13 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على ما يلي:-

(اولا: يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزما في انحائه كافة، وبدون استثناء.

ثانيا: لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم، او اي نص قانوني اخر يتعارض معه).

ان جميع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) الصادرة من السلطة التنفيذية بالمخالفة لاحكام الدستور تعد قرارات غير مشروعة طبقا لمبدا تدرج القوانين حيث يجوز الطعن بها بالالغاء امام المحاكم الدستورية والقضاء الاداري.

ولنبين صلاحية السلطة الادارية في اقليم كوردستان في اصدار القرارات الادارية التنظمية (اللوائح) سيحاول التطرق الى كل نوع من انواع اللوائح على حدة، وكما يلي:

- **القرارات الادارية التنفيذية (اللوائح التنفيذية):** نجد انه وفقا للدستور العراقي لسنة 2005 واستنادا الى المادة 80 منه، تكون للسلطة الادارية في اقليم كوردستان صلاحية اصدار مثل هذه اللوائح وخصوصا لما كان دورها مقتصرا على بيان الاحكام التفصيلية للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية.
- **القرارات الادارية المنظمة للمرافق العامة (اللوائح المرفقية):** لما كانت هذه القرارات تصدر عادة لتنظيم المرافق العامة، وان تشغيل المرافق العامة من المهام الرئيسية للسلطة الادارية، فلا يثور الخلاف، ان قامت السلطة الادارية باصدارها على الرغم من عدم النص عليها مباشرة في الدستور، وخصوصا ان اثر هذه القرارات على حقوق وحريات الافراد عادة لايكون ذات اثر مباشر لانها تعتبر لوائح مستقلة[1].

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص136.

- **القـرارات الاداريــة الضـبطية (لـوائح الضـبط):** والتـي تتضـمن قواعـد عامــة مجـردة تـنظم النشــاط الفـردي وبعـض الحريــات الفرديــة عـن طريـق وضــع القيـود اللازمــة للحفـاظ علــى النظــام العـام، فالاصـل ان القــانون هــو الوســيلة الاصــلية لضــبط وتقييــد حريــات ونشــاط الافـراد، ولكـن مـن الناحيــة العمليــة، هنــاك مســائل امنيــة وصــحية تتعلـق بالضــبط لا ينظمهــا القــانون عــادة، فيتــرك بالتــالي للســلطة التنفيذيــة الصــلاحية لوضــع لــوائح ضــبطية لتنظــيم هــذه المســائل بــالنظر لخبرتهــا وتمرســها، ومــن هنــا نشــأت الفكــرة الشــائعة فــي القـانون العـام مـن اعتبـار لـوائح الضـبط لـوائح مسـتقلة، مثلهـا مثـل اللـوائح التنظيميـة للمرافـق العامـة، بمعنـى انهـا يمكـن ان تصـدر عـن السـلطة الاداريــة فــي الاقلــيم بــدون التقيــد او الاســتناد الــى قــانون برلمــاني ســبق صــدوره فــي الموضــوع، ولكــن يشــترط لصــدور هــذه اللـوائح ان لاتتخـذ شـكل الحظـر المطلـق او المنـع المطلـق لان هـذا المنع المطلق يتضمن مصادرة للحرية التي كفلها الدستور[1].

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص239.

- **القرارات الادارية الضرورية (لوائح الضرورة):** وهي التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة وطارئة تقتضي معالجة سريعة من اجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، فنجد ان الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (61/ تاسعا)[1]، قد خول مجلس النواب اعلان حالة الطوارئ بناءا على طلب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويخول بموجب الاعلان رئيس مجلس الوزراء صلاحيات واختصاصات لمواجهة الظروف الطارئة على ان يتم تنظيم ذلك بقانون، ومن هذا يتبين انه بموجب الدستور ليس للسلطة الادارية في الاقليم صلاحية اصدار لوائح الضرورة الا بموجب قانون صادر من البرلمان.

الا ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر قد اقر مشروعية هذه اللوائح وان خالفت القانون، وذلك على اساس نظرية الظروف الاستثنائية التي وسع من نطاق المشروعية في حالات الضرورة بالمقارنة بنطاقها في الحالات العادية، حيث وضع شروط وضوابط لقيام حالة الضرورة،

(1) تنص المادة 61/ تاسعا من الدستور العراقي لسنة 2005 على انه: (يختص مجلس النواب بما يأتي:-
تاسعا:
أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين، بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.
ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة.
ت- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.
ث- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها).

فاستلزم وجود خطر جسيم مفاجئ تكون لائحة الضرورة هي الوسيلة الوحيدة لتجنبه[1].

ويرى الباحث ان اصدار هذه القرارات الادارية الضرورية (لوائح الضرورة) من قبل السلطة الادارية في الاقليم في حالة الضرورة وبغياب القانون امر منطقي، لان القانون لم يوضع الا لتحقيق مصلحة المجتمع، وما اصدار هذه اللوائح ،بغياب القانون او بالمخالفة له، الا تحقيقا لنفس الغاية وهي المصلحة العامة بشرط وجود خطر جسيم مفاجئ تكون اللائحة هي الوسيلة الوحيدة لتجنبه والضرورات تبيح المحظورات.

- **القرارات الادارية التفويضية (لوائح التفويض):** او المراسيم بقانون وهي التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الاخيرة، وقد اختلفت الفقهاء بشان مشروعيته، فيرى بعض الفقه مشروعيته لاستنادها الى عرف دستوري، في حين اكد البعض الاخر عدم دستوريتها لان السلطة المخولة لاحدى هيئات الدولة ليست حقا يجوز التنازل عنه او التفويض فيه ولكنها اختصاص يجب ان تمارسه بنفسها[2].

فبالنسبة للدستور العراقي النافذ لسنة 2005 نجد انه لا يوجد نص فيه يجيز للسلطة التشريعية تفويض كل او بعض اختصاصاته للسلطة التنفيذية، وبالتالي يرى عدم صلاحية السلطة الادارية في الاقليم لاصدار هذا النوع من القرارات الادارية (اللوائح)، وبالتالي في حالة اصدار هذا

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص137.
(2) المصدر السابق نفسه، ص139.

النوع من اللوائح فيعتبر لوائح غير مشروعة لصدورها بالمخالفة لاحكام الدستور، وبالتالي يجوز الطعن بها امام القضاء الاداري[1].

المطلب الثاني

نماذج على القرارات الادارية التنظيمية (اللوائح) الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق

فيما ياتي بعض النماذج على القرارات الادارية التنظيمية الصادرة من السلطة الادارية في اقليم كوردستان العراق، يحاول فيهم القاء الضوء على مدى مشروعية تلك القرارات من خلال بيان السند القانوني لكل قرار اداري، مع تبيان نوع القرار الاداري التنظيمي ضمن الانواع الخمسة من القرارات الادارية (اللوائح)، وعلى النحو التالي:-

(1) المادة 61 من دستور العراق لسنة 2005.

أولا: تعليمات رقم (1) لسنة (2012) (تعليمات تسهيل تنفيذ القانون رقم (7) لسنة (2008) وقانون التعديل الاول رقم (16) لسنة (2011) الخاص بتأمين السكن للمواطنين في اقليم كوردستان[1]:

وفقا لهذه التعليمات الصادرة من وزارة الاسكان والتعمير في حكومة اقليم كوردستان، تقوم الوزراة المذكورة بتسهيل وتنفيذ احكام القانون رقم (7) لسنة (2008)[2]، والقانون رقم (16) لسنة (2011)[3]، الخاصتان بتوفير وحدات سكنية للمواطنين في اقليم كوردستان، وتعتبر هذه التعليمات قرارات ادارية تنظيمية (لوائح تنفيذية)، تجد اساسها القانوني في القانونين المذكورين، وخصوصا في المادتين (9) و(7)، وبالتالي تعتبر التعليمات مشروعة لعدم مخالفتها للقانون وتدخل ضمن اللوائح التنفيذية، واشارت التعليمات الى الاتي: (استنادا الى المادة (9) من القانون رقم (7) الاساسي والمادة السابعة من قانون التعديل الاول رقم (16) ، وفيهما اعطي الصلاحية للجهات المختصة باصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هاذين القانونين، ولكون وزارة الاسكان والتعمير الجهة المختصة لتوفير هذه الوحدات السكنية وتسليمها للمواطنين، اصدرت هذه التعليمات لتوضيح كيفية تنفيذ القانونين المشار اليهما لغرض تطبيقهما).

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 149، السنة 12، المنشور في 13/ 9/ 2012، ص- ص 4- 11.
(2) جريدة وقائع كوردستان، العدد 88، السنة الثامنة، المنشور في 15/ 7/ 2008، ص9.
(3) جريدة وقائع كوردستان، العدد 136، السنة 11، المنشور في 31/ 10/ 2011، ص24.

ثانيا: نظام رقم (5) لسنة (2013) (نظام بورد المناطق والمدن الصناعية في اقليم كوردستان العراق[1]:

ان هذا النظام الصادر من رئاسة مجلس الوزراء في اقليم كوردستان العراق تدخل ضمن القرارات الادارية المرفقية (لوائح منظمة للمرافق العامة)، ويجد اساسه القانوني في المادة (8/ ف3)[2]، من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة (1992) المعدل[3]، حيث اشار النظام الى الاتي: (استنادا الى احكام الفقرة (3) من المادة الثامنة من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة (1992) المعدل اصدر مجلس الوزراء في جلسته المرقمة (6) المنعقدة في 5/ 5/ 2013 النظام الاتي:-

نظام رقم (5) لسنة (2013)

نظام بورد المناطق والمدن الصناعية في اقليم كوردستان العراق

المادة الاولى: ... .

المادة الثانية:

اولا: يؤسس بورد يسمى (بورد المناطق والمدن الصناعية) تتمتع بالاستقلال المال والاداري وترتبط بالوزارة وتعمل تحت اشرافها ورقابتها بموجب احكام هذا النظام ويكون مقرها في اربيل ولها ان تنشئ فروعا لها في الاقليم.

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 166، السنة 13، المنشور في 11/ 7/ 2013، ص- ص 23- 26.
(2) تنص المادة (8/ ف3) من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة (1992) المعدل على انه: (يمارس المجلس الصلاحيات التالية: 3) اعداد مشروعات الانظمة واصدارها).
(3) مجموعة القوانين والانظمة، العدد 1، المنشور في 1992، ص43.

ثانيا: يدير البورد موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية اولية في الاقل وله خبرة مشهودة في ادارة واقامة المشاريع الصناعية ويتم ترشيحه من قبل الوزير بعد موافقة المجلس الاقتصادي.

ثالثا: للبورد مجلس ادارة يسمى "مجلس ادارة بورد المناطق والمدن الصناعية" ويكون برئاسة مدير عام البورد وعضوية ممثلي الجهات الاتية:

1- وزارة التجارة والصناعة.
2- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
3- هيئة حماية وتحسين البيئة.
4- هيئة الاستثمار.
5- اتحاد الغرف التجارية والصناعية في الاقليم)[1].

وبالرجوع الى احكام القانون يرى مشروعية النظام المشار اليه والصادر من مجلس وزراء اقليم كوردستان لاستناده على سند قانوني واعتباره لائحة مستقلة ليس لها اثر مباشر على حقوق وحريات الافراد، على الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ تخول السلطة التنفيذية اصدار لوائح مرفقية، كما اشرت اليها سابقا.

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 166، المصدر السابق، ص24.

ثالثا: تعليمات رقم (1) لسنة (2011) (الحد من الضوضاء في اقليم كوردستان)[1]:

اصدرت السلطة الادارية في اقليم كوردستان التعليمات رقم 1 لسنة 2011، وهي خاصة بالحد من الضوضاء في اقليم كوردستان، للمحافظة على السكينة العامة والصحة العامة في الاقليم، وهما من عناصر المحافظة على النظام العام، وهذا يعني ان التعليمات الصادرة اعلاه تدخل ضمن القرارات الادارية الخاصة بالضبط الاداري (لوائح الضبط)، وقد استندت الادارة في اصدارها لهذه التعليمات الى القانون رقم (3) لسنة (2010) (قانون هيئة حماية وتحسين البيئة)[2]، وذلك في مادتها الثالثة والتي تنص على انه: (تهدف الهيئة الى ما يلي:

اولا: حماية وتحسين البيئة وتطويرها ومنع تلويثها للمحافظة على نظافة وجمالية الاقليم.

ثانيا: حماية البيئة والصحة العامة من اخطار الانشطة والافعال المضرة بالبيئة والانسان.

ثالثا: ازالة ومعالجة اثار الاسلحة الكيميائية والمنفلقة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة لتنظيف حقول الالغام.

رابعا: رفع مستوى الوعي البيئي وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني وتشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال).

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 140، السنة 11، المنشور في 29/ 12/ 2011، ص- ص 26- 30.
(2) جريدة وقائع كوردستان، العدد 114، السنة 10، المنشور في 2/ 8/ 2010، ص30.

فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، تخول السلطة الادارية اصدار مثل هذه التعليمات الا انها قد استندت في اصدارها على قانون صادر من السلطة التشريعية في اقليم كوردستان، وبالتالي تعتبر هذه التعليمات مشروعة لانها ذات سند قانوني.

رابعا: تعليمات رقم (7) لسنة (2013) (تعليمات خاصة بحفر الابار المائية)[1]:

ان هذه التعليمات الصادرة من وزارة الزراعة والثروات المائية في اقليم كوردستان العراق، لم تستند عند اصدارها الى اي اساس دستوري او قانوني، وبالتالي تفتقر الى سند قانوني لها، ومن دراسة هذه التعليمات يرى بانها ذات طبيعة عامة مجردة تشتمل على جزاءات مادية وعقوبات، وهي مخالفة لمبدأ المشروعية لتعارضها مع الدستور والمبادئ القانونية العامة.

لذا يرى الغاء هذه التعليمات ومفاتحة الجهات المختصة وخصوصا السلطة التشريعية في الاقليم لاصدار قانون خاص بعملية تنظيم حفر الابار المائية، ومن ثم اصدار التعليمات اللازمة من قبل السلطة الادارية لتسهيل تنفيذه.

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 165، السنة 13، المنشور في 27/ 6/ 2013، ص- ص 25- 35.

خامسا: فيما يتعلق بالقرارات الادارية التفويضية (لوائح التفويض)، فلم نجد انه قد صدرت من السلطة الادارية في الاقليم اية قرارات ادارية تفويضية، لعدم وجود تفويض من المجلس الوطني لكوردستان العراق للسلطة الادارية في الاقليم في اية مسألة، لتعارض ذلك مع الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، وعدم مشروعية تلك القرارات الادارية.

سادسا: اما بالنسبة للقرارات الادارية الضرورية (لوائح الضرورة)، فقد تطرق اليها قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة (2005)[1] المعدل في المادة (10/ ف5)[2] منه، وبموجبه لرئيس اقليم كوردستان العراق اصدار قرارات لها قوة القانون، ولكن يشترط فيه التشاور والاتفاق مع رئيس المجلس الوطني لكوردستان العراق ومجلس الوزراء في الاقليم، وكذلك تعرض اقليم اقليم كوردستان لخطر حال تهدد وجوده وبالتالي يكون سببا لتعذر اجتماع برلمان كوردستان، وبعد زوال الخطر واستئناف اجتماعات المجلس الوطني لاقليم كوردستان، يجب ان تعرض هذه القرارات عليه عند اول اجتماع له، وعند عدم العرض او عرضت عليه ولم يقرها المجلس الوطني تزول عن القرارات الصفة القانونية.

وعند اجراء المقارنة بين نص المادة (10/ ف5) من قانون رئاسة اقليم كوردستان والمادة (61/ ف9) من دستور العراق لسنة 2005 ، نجد انهما متعارضان لكون المادة (61/ ف9) من الدستور قد اشترطت

(1) جريدة وقائع كوردستان، العدد 55، السنة الخامسة، المنشور في 7/ 10/ 2005، ص18.

(2) تنص المادة (10/ ف5) من قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة (2005) المعدل على انه: (لرئيس الاقليم اصدار قرارات لها قوة القانون بعد التشاور والاتفاق مع رئيس المجلس الوطني ومجلس الوزراء للاقليم، وذلك عند تعرض اقليم كوردستان ونظامه السياسي او الامن العام فيه او مؤسساته الدستورية لمخاطر داهمة تهدد كيانه تعذر اجتماع المجلس الوطني، على ان تعرض تلك القرارات على المجلس الوطني للاقليم عند اول اجتماع له، فان لم تعرض عليه او عرضت ولم يقرها المجلس زالت عنها الصفة القانونية).

صراحة عند اعلان الطوارئ الموافقة عليه من قبل مجلس النواب باغلبية الثلثين، وبموجبها يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد على ان تنظم الصلاحيات بقانون وبما لا يتعارض مع الدستور، في حين نجد ان المادة (10/ ف5) من قانون رئاسة الاقليم يخول رئيس الاقليم اصدار قرارات لها قوة القانون دون الرجوع الى البرلمان واستحصال موافقته، فقط يكتفي بالتشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان، لذلك تكون احكام المادة (10/ ف5) من قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005 المعدل غير مشروعة لعدم دستوريتها.

الخاتمة

لا بد في كل بحث ودراسة أن ينتهي الباحث الى ما خلص اليه من نتائج وما توصل إليه من توصيات، وإلا كان بحثه ناقصا تنعدم فيه الجدية، إذ أن أهمية البحث تكمن في معالجة موضوع معين، ولا تتم هذه المعالجة إلا بعد الوصول إلى نتائج ووضع التوصيات، وهذه بدورها تقوم بإزالة الغموض والنقص في ذلك الموضوع. وعند معالجتنا لموضوع التكييف القانوني للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان فإننا قد توصلنا إلى نتائج وتوصيات عدة أهمها الآتي:

1- ان عدم وجود دستور لاقليم كوردستان له دور فاعل في غياب المشروعية، وذلك لان الدستور يحدد اختصاصات وصلاحيات السلطات العامة في الاقليم بما فيها صلاحيات واختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذا يطالب بالاسراع في وضع دستور للاقليم لتحديد اختصاصات السلطات ومنع كل منها التجاوز على اختصاص الاخر.

2- ان فقدان الثقة بين الحكومة المركزية والاقليم بسبب المسائل العالقة، اثر سلبا، وادى الى انتهاكات للدستور العراقي لسنة 2005 ، الى الحد الذي اصبح العراق فيها على حافة الهاوية، والدستور على مشارف الحل، لذا يطالب الجهات المختصة بوضع الخلافات الحزبية والشخصية والعرقية والقومية جانبا، والعودة الى الحل العقلاني لنبذ العنف والدمار التي تشهده العراق حاليا وانقاذ ابناء الشعب من حافة الهاوية ووقف نزيف الدستور العراقي.

3- دعوة القضاء الاداري الى ان يكون اكثر فاعلية ونشاطا في تقدير عيوب القرارات الادارية وذلك بمسايرة التطورات الحديثة

التي ادخلها القضاء الاداري في البلدان الاخرى في هذا المجال والتي تسير جميعها نحو توسيع سلطاته في تقدير عيوب القرارات الادارية وذلك حماية لمبدأ المشروعية ولحقوق وحريات الافراد على حد سواء.

4- العمل على خضوع جميع اعمال السلطة التنفيذية في اقليم كوردستان للرقابة القضائية دون استثناء ، وذلك باصدار القوانين الضرورية من البرلمان ومنع تحصين اي قرار اداري من الرقابة وفقا لمبدأ المشروعية.

المصادر

أولا- الكتب:

1- ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، 2013.

2- أدم ابو القاسم احمد اسحق، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة- مصر، 2014.

3- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2010.

4- حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف، الاسكندرية- مصر، 1987.

5- سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر، 1982.

6- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة السابعة، مصر، 1965.

7- علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة- مصر، 2011.

8- ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، 2009.

9- مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، مركز ابحاث القانون المقارن، أربيل- كوردستان العراق، 2010.

10- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل- العراق، 1996.

11- محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2005.

12- محمد فؤاد مهنا مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية- مصر، بدون سنة طبع.

13- نزيه كبارة، مبادئ القانون الاداري، مطابع المكمل، الطبعة الثانية، طرابلس- لبنان، 2001.

ثانيا- البحوث والمقالات:

• محسن خليل، مقال بعنوان علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق- جامعة الاسكندرية، 1969.

ثالثا- الدساتير والقوانين والانظمة:

1- الدساتير:

أ- دستور العراق لسنة 2005.

ب- دستور مصر لسنة 1971.

2- القوانين:

- مجموعة القوانين والانظمة لسنة 1992.

رابعا- الجرائد:

- جمهورية العراق- اقليم كوردستان، وزارة العدل، جريدة وقائع كوردستان.

الملخص

تناول البحث الموسوم ب (التكييف القانوني للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان – دراسة تحليلية) الموضوع من خلال مبحثين، عنوان المبحث الأول (التعريف بالقرار الاداري) والذي بدوره انقسم الى مطلبين حيث بيّن في المطلب الاول مفهوم القرار الاداري وانواعه، اما في المطلب الثاني فقد تم التطرق الى مصادر القرار الاداري.

اما المبحث الثاني بعنوان (القيمة القانونية للقرارت الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان) فقد انقسم بدوره الى مطلبين، حيث بين في المطلب الاول السند القانوني للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان، في حين احتوى المطلب الثاني على نماذج على القرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كوردستان، ثم اختتمنا بحثنا بخاتمة توصلنا فيها الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، والله الموفق.

Abstract

The research is marked by (legal adjustment of administrative decisions issued by the Kurdistan Regional Government - analytical study) Thread through two sections, the first section title (definition resolution administrative), which in turn split into two demands where among the first demand concept of the administrative decision and types, either in the second requirement It has been addressed to the sources of the administrative decision.

The second section, entitled (legal value for administrative decisions issued by the Kurdistan Regional Government), he is divided in turn into two demands, where among the first demand legal basis for administrative decisions issued by the Kurdistan Regional Government, while the second requirement contained models on administrative decisions issued by the Regional Government Kurdistan, then concluded our search to a conclusion which we reached a number of conclusions and recommendations, and God bless.