

تعطيل القوانين كأثر لإخفاف الإدارة بأنظمتها التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة

Disrupt the laws As an effect of the deviation of management by its executive systems - Comparative analytical study

الكلمات الافتتاحية :

تعطيل القوانين، انحراف الإدارة، الانظمة التنفيذية للإدارة.

Disrupt the laws, the deviation of management , executive systems

Abstract

If the authority of the administration to issue the implementation regulations of the laws issued by the parliament is a necessary necessity, necessitated by practical and technical reasons, to achieve the principle of complementarity and cooperation between the authorities, and to facilitate the implementation of the laws, but the possibility of deviation of the administration of this authority is contained and exceeded the limits set by the legislator, This competence, which may reach its limits to the extent that the laws passed by the parliament, the representative of the public will, is inconsistent with the principle of the legislative hierarchy according to the expression of the jurist (Kalsen), which contradicts the justification for granting this jurisdiction to the administration.

الملخص

إذا كانت سلطة الإدارة بإصدار أنظمة التنفيذ للقوانين التي تصدر عن البرلمان ضرورة لابد منها. اقتضتها مسوغات عملية وفنية. لتحقيق مبدأ التكامل والتعاون بين السلطات . ولتسهيل تنفيذ القوانين. إلا أن احتمال انحراف الإدارة بهذه السلطة وارد ومجاوزتها للحدود التي رسمها المشرع. والحياد عن الهدف من منح هذا الاختصاص. والذي قد يصل مدياته للحد الذي تعطل معه القوانين الصادرة عن البرلمان مثل الإرادة العامة . وهذا ما يخالف مبدأ التراتبية التشريعية بحسب تعبير الفقيه (كلسن). وهو ما يتعارض مع مبررات منح هذا الاختصاص للإدارة.

أ.د. إسماعيل صمصاع البديري



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
القانون - جامعة بابل.

م.م. ثامر محمد العيساوي



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
القانون جامعة الكوفة.

تاريخ استلام البحث :

٢٠٢٠/٠٦/٠٢

تاريخ قبول النشر :

٢٠٢٠/٠٧/١٢

المقدمة:

أولاً- موضوع البحث: يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن توزع وظائف الدولة دستورياً بين الهيئات المكونة لها. فيوكل للبرلمان العضو الأصيل مهمة التشريع بوصفه مثل الإرادة العامة التي تصدر القوانين معبرة عنها. وإذا كان هذا ما يقتضيه المنطق القانوني إلا أن الأخير ليس بمقدوره أن يأتيها منفرداً. لذا كان حاجة إلى سلطة تؤازره، لا لضمان تنفيذ ما قننه فحسب، وإنما لتفصيل ما أجمله أيضاً. لذا تواترت الدساتير وحتى العرفية منها على أن تجعل بجانب السلطة المشرعة أخرى منفذة. ففي الوقت الذي تعهد للبرلمان مهمة التشريع بصفة أصلية، تنيط بالإدارة هذه المهمة إستثناءً بوصفها سلطة التنفيذ. وللتنفيذ طبقاً للمبادئ الدستورية معنى مزدوج: الأول يقف مفهومه عند القدرة على حمل المخاطبين بالقانون على الإمتثال لأحكامه طوعاً أو كرهاً. وهذا ما يقتضيه العقل السديد والمنطق السليم لعنى التنفيذ، وله ما يبرره على اعتبار أن القانون بغير قوة حتمية هو سيادة للفوضى.

أما المعنى الآخر للتنفيذ فيتجاوز المفهوم التقليدي السابق إلى سلطة سن الإجراءات اللازمة لوضع القوانين موضع التطبيق العملي. وتبرير ذلك جده في أمور متعددة أبرزها إثنان: الأولي مبررات عملية وتتمثل في عدم سعة وقت المشرع لتفصيل ما قننه بكل دقائقه. والسبب في ذلك يعود لقصر المدة الزمنية للدورة البرلمانية أو الفصل التشريعي. إذ لا تتجاوز أشهر معدودة، وهي لا يكفي لتنظيم الكثير من المسائل التي يزدحم بها جدول أعماله. فضلاً عن الدور الرقابي لأعمال الحكومة، مما لا يستوعب صياغة القواعد المفصلة لما شرعه، وبهذا لا يجد مناصاً من إيكالها لسلطة الإدارة لتفصيل ما أوجزه وبسط ما أجمله، بحكم ما لديها من وقت كونها تعمل طيلة الدورة الانتخابية. أما الثانية مبررات فنية تتمثل في قلة الخبرات الفنية لدى البرلمان. ويفرض إتساع وقت الأخير لإيراد التفاصيل والجزئيات جده لا يتمتع بالخبرات الكافية ليفصل دقائق الأمور في كل المجالات التي ينظمها بالقانون الصادر عنه. فمن المعلوم أن القانون يُسن ليطبق. وهذا التطبيق يحتاج إلى من يخبر الواقع الذي يجري فيه أعماله ويكون دائم الإتصال به، فالبرلمان يضم مثلي الشعب الذين أنت بهم الانتخابات البرلمانية بمرجعيات سياسية ومذهبية متباينة، لذا لا يفترض بهم توافر الخبرات الفنية التي تسع مجالات كثيرة. أو التي تلزم للإحاطة بمختلف دقائق ما ينظمه المشرع. وينتج عن ذلك عدم إستطاعتهم صياغة قواعد تفصيلية لكيفية تطبيق ما يصدر عنه من قوانين. سيما إذا كانت متعلقة بموضوعات فنية معقدة جداً، كالمسائل الضريبية أو الجمركية أو الإستثمارية أو التكنولوجية، أو غيرها التي تحتاج إلى خبرات متميزة. وهو ما تكون الإدارة أقدر على تنظيمه بحكم ما لديها من خبرات وتخصص في هذه الشؤون. إضافة لإحتكاكها اليومي بالمخاطبين بالقانون لذا تكون أقدر على تحديد إحتياجاتهم وتقدير أولوياتها.

ثانياً- مشكلة البحث: إن المشكلة التي يخصص هذا البحث لمعالجتها تثور عندما تختار الإدارة أسلوب أنظمة التنفيذ كوسيلة لتطبيق القوانين. لتسن القواعد القانونية المنفذة لإرادة السلطة التأسيسية والمعملة للنصوص القانونية المعبرة عن إرادة المشرع في تنظيم موضوع معين والتي تهدف الإدارة من خلالها تنفيذ ذلك القانون. فإذا بالإدارة تستخدم سلطاتها التي منحها الدستور لها في إطار التعاون بين السلطات وتكاملها لتحقيق غايات غير التي أرادها المشرع بل خالفها متخفية بحجة تنفيذ القانون ومن خلال الأنظمة التي تصدرها لهذا الغرض متخذة منها ذريعة لنقضها للقوانين بما يتنافى مع جوهرها. أو ينتقص منها بما يقلص من محتوى القانون. أو يفيد آثار القوانين بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها. أو يعدلها أو يسعى لتعطيلها بما ينافي الغرض من وجودها أو يذهب إلى أبعد من ذلك بأن يقوم بإلغائها متجاوزاً مبدأ تدرج القواعد القانونية. ومبدأ التراتبية التشريعية. مما يثير ذلك مشكلة إخفاف الإدارة بسلطة التشريع الفرعي بصدد تطبيق القوانين لتعطيلها لتحقيق غايات غير مشروعة.

ثالثاً- منهج البحث ونطاقه: إن أهمية هذه الدراسة تقتضي إتباع مناهج علمية محددة. وأهم المناهج التي سنتبعها. المنهج الفلسفي التحليلي التطبيقي المقارن بين بعض الأنظمة الدستورية المتعلقة بسلطة إصدار أنظمة التنفيذ في كلاً من فرنسا لكونها من الدول ذات التجربة العربية في هذا المجال. ودولة الإمارات العربية المتحدة وكان الدافع لإختيارها كون شكل الدولة فيها إتحادية فيدرالية. وجمهورية العراق لكونها أيضاً دولة ذات ملامح فيدرالية أو في طور التحول لها. ولأن الدراسة المقارنة تؤدي تعميق البحث والكشف عن الجوانب الجديدة والتي تجعل من هذا البحث أكثر نفعاً وحقيقاً للأهداف المرجوة.

خامساً- هيكلية البحث: يدور موضوع الدراسة حول تعطيل القوانين كأثر لإخفاف الإدارة بأنظمتها التنفيذية وقد أملت دراسة هذا الموضوع تقسيمه على مطلبين: يخصص الأول لمعنى الأنظمة التنفيذية وأهميتها. ويعقبه المطلب الثاني وسنبحث فيه لحالات تعطيل القوانين وندرسها تحت عنوان عدم تجميد أثر القوانين. وستشرح عن هذه الدراسة خاتمة تحتوي أهم ما سيتوصل إليه الباحث من نتائج. تمهيداً لإيراد أهم التوصيات التي تتخذ من النظام القانوني المنظم للأنظمة التنفيذية في جمهورية العراق محلاً لها.

المطلب الأول: معنى الأنظمة التنفيذية وأهميتها

سنتناول هذا الموضوع من جانبين: الأول لبيان معنى الأنظمة التنفيذية. أما الثاني فسنخصصه لإيضاح أهمية الأنظمة التنفيذية وكما يأتي:

الفرع الأول: معنى الأنظمة التنفيذية

من خلال الاطلاع على التشريعات محل الدراسة المقارنة نجد بأن المشرّع لم يضع تعريفاً للأنظمة التنفيذية^(١). وبرأينا هذا إ تجاه محمود لأن المشرّع ليست من مهمته وضع التعريفات حتى يعطي مساحة أكبر للقضاء والفقه في تكييفه لطبيعة للأعمال الصادرة عن الإدارة وإعطائها الوصف القانوني الدقيق.

أما عن موقف مجلس الدولة الفرنسي بصدد بيان الجهة المختصة بإصدار الأنظمة التنفيذية فقد عرفها بأنها - الأنظمة التنفيذية - (... تلك اللائحة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتسيير تنفيذ القوانين)^(٢). وكذلك قضاء المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث جاء في معرض بيانها لما يجب أن تتضمنه الأنظمة التنفيذية من أنه (اللائحة التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقانون يجب أن تعمل في إطاره. وألا تخرج عن الحدود والقيود التي وضعها القانون. باعتباره التشريع الذي صدرت اللائحة التنفيذية بالتطبيق لأحكامه....)^(٣). ومعنى قريب من ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي حين قضى بأنه: (... والهدف منها إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون أو استكمال أحكامه التي تقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع...)^(٤).

ويعرف فقه القانون الإداري في فرنسا الأنظمة التنفيذية بأنها (عبارة عن أعمال إدارية عامة تنظيمية تنفيذية وغير شخصية)^(٥). ويعرفها آخر على أنها (القواعد العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بموجبها القوانين موضع التطبيق الفعلي ولكي تتمكن الأخيرة من انتاج أثرها القانوني إ تجاه الأفراد).^(٦)

ومن إستقراء التعريفات الفقهية أعلاه للأنظمة التنفيذية فإننا نرى أنّ هذه التعريفات لم تكن جامعة مانعة. وبعضها غير دقيق من الناحية القانونية في جزئيات منها. فالتعريف الأول والثاني والذي يعتبرها أعمالاً إدارية أو قواعد عامة فإن هذا التعريف غير دقيق من الناحية القانونية. لأنه يتعارض مع نظرية الأعمال الإدارية. وهو في ذات الوقت من السعة لأن وصفها بأنه عمل إداري يتسع ليشمل بقية الأعمال الأخرى للإدارة. ويربط الأثر القانوني الذي تولده القواعد الصادرة عن البرلمان بضرورة إصدار أنظمة التنفيذ لها. وهذا ما يتعارض والمنطق القانوني السليم.

وإجاه جانب من الفقه إلى تعريفها (القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون ما. حتى يوضع هذا القانون موضع التطبيق العملي).^(٧)

ويعرفها إ تجاه آخر من الفقه بأنها (هي القواعد التي تصدرها الإدارة من أجل وضع القوانين السلطة التشريعية موضع التطبيق. فهي تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القانون).^(٨) وما يؤخذ على هذه التعريفات أنها أشارت إلى أنّ أنظمة التنفيذ قرارات إدارية واعتمدت بشكل مطلق على جهة إصدارها. أي أنها أخذت بالمعيار الشكلي في تمييز القانون عن اللائحة التنفيذية.

وعلى الرغم أنها تصدر عن سلطة الإدارة إلا أنها وفقاً للمعيار الموضوعي أعمال تشريعية حيث تم إغفال هذا الجانب في هذين التعريفين.

وبناءً على ما سبق فإننا بدورنا نعرف الأنظمة التنفيذية بأنها: (السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية والمبررات العملية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، والتي تتضمن الأحكام التفصيلية والتكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين، دون أن تتضمن تعديلاً أو تعطيلاً أو إعفاءً من ذلك التنفيذ).

الفرع الثاني: أهمية الأنظمة التنفيذية

من خلال استعراض مجمل التعريفات السابقة للأنظمة التنفيذية إتضح لنا بأن هذه الأنظمة تحتل المكانة الأولى من حيث أهميتها وخطورتها على النظام القانوني.

فمن حيث الأهمية للأنظمة التنفيذية - كما تقدم بيانه - عمل مكمل للقانون يفهم من ذلك أن إطلاق هذا الوصف على الأنظمة التنفيذية لا يعني إلا أمراً واحداً وهو أن النصوص التشريعية تصدر وهي تفتقر إلى الجزئيات الضرورية^(٩). فلا سبيل لوجود هذه الجزئيات إلا بصدر الأنظمة التنفيذية، ومن هنا تتجلى أهمية الأنظمة التنفيذية، كونها عملاً يحس القانون في نفاذه، فضلاً عن أعمال قواعده التشريعية.^(١٠)

وتبدأ أهميتها أيضاً من حيث كونها نصوص إدارية عامة تحقق للإدارة، فرصة المشاركة في صنع القوانين^(١١). والإسهام بشكل ملحوظ في إخراج القوانين الصادرة عن المُشرّع من حيز الوجود القانوني، إلى حيز الوجود العملي لتصبح تلك القوانين قابلة للنفاذ الفردي، مؤهلة لظروف وتطورات البلد السريعة.^(١٢)

أما من حيث الخطورة فإن الأنظمة التنفيذية تمثل - في حالات معينة - شرطاً ضرورياً لسريان القوانين، وتمثل هذه الحالات في أمرين: الأول أن ينص المُشرّع في القانون الذي يصدره على إيقاف سريان القانون على إصدار الإدارة لهذا النوع من الأنظمة، والثاني أن يتعذر تنفيذ القانون من الناحية العملية بغير الأنظمة المنفذة له، ويكفي في هذا المقام التعذر ولا يشترط بالضرورة استحالة ذلك التنفيذ، وتنهض الخطورة في حال امتناع الإدارة عن إصدار الأنظمة التنفيذية، مما قد يسبب إحقاق ضرراً بالقوانين الصادرة عن البرلمان بتعطيلها عن النفاذ لفترة معينة، وهذه الخطورة الكبرى هي التي ترفع من مكانة وأهمية الأنظمة التنفيذية بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى.^(١٣)

أما بالنسبة إلى بقية الأنظمة الأخرى، فيمكننا القول أنه ليس ثمة خطورة من الأنظمة التي تصدر استقلالاً عن القانون^(١٤) ففي مجال تقييد حريات للأفراد - أنظمة الضبط - فهذه الأنظمة مقيدة بتحقيق هدف معين لا تحيد عنه، وهو حماية النظام العام^(١٥)، ويعد هذا الهدف ضماناً أساسياً لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة الضبط الإداري^(١٦)، وكذلك الحال بشأن أنظمة المرافق العامة، حيث لا خطورة تذكر كونها لا شأن لها بالأفراد في ممارستها لحقوقهم وحرياتهم الشخصية.^(١٧)

وما لا شك فيه خطورة الأنظمة الصادرة في الظروف الإستثنائية - أنظمة الضرورة والتفويضية - ولكن أين تكمن تلك الخطورة؟ إذ عرفنا أن الإدارة في إصدارها الأنظمة الإستثنائية كانت تحمي مصلحة البلاد ضد خطر يهددها، أو أنها تعمل بناءً على رغبة المُشرّع ورضاه^(١٨)، ولو افترضنا أن هناك خطورة من تدخل الأنظمة في مجالات القانون فإن آثار خطورة مثل هذا النشاط النظامي ومداه ستكون محدودة بفترة زمنية معينة، تنتهي بزوال أسباب وظروف صدور أنظمة الضرورة لتخضع بعده الإدارة لرقابة القضاء ورقابة البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي.^(١٩)

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، يمكننا القول أن تراخي الإدارة في إصدار الأنظمة المستقلة، أو أنظمة الضرورة، قد لا يسبب أية خطورة على القوانين القائمة، بل قد يكون التهاون في إصدار هذه الأنظمة أسلم وأوفق أحياناً، على العكس من الأنظمة التنفيذية، فإن عدم إصدارها يثير مشكلة نفاذ أو عدم نفاذ القوانين، ويكون بذلك معطلاً للقوانين الصادرة عن البرلمان مثل الإرادة العامة.^(٢٠)

المطلب الثاني: عدم جُميد أئمر القانون

من أبرز المبادئ القانونية التي تبين طبيعة العلاقة بين القانون والأنظمة التي تصدرها الإدارة تنفيذاً له، هي مبدأ سمو القانون على الأنظمة، ومبدأ خضوع الأنظمة للقانون^(٢١)، ما يعني ألا يجوز للإدارة أن تعيق تطبيق القوانين أو تعطل آثارها^(٢٢)، لأن القانون يصدر عن من يمثل الشعب، ولا يجوز للإدارة أن تعطل بإرادتها إرادة من يمثل الشعب.^(٢٣)

وتأسيساً على ذلك يترتب على عائق الإدارة التزاماً سلبياً بعدم تضمين نصوص الأنظمة التي تصدرها ما يعيق تنفيذ القوانين، ويتجلى ذلك دستورياً في نوعين من أنظمة التنفيذ: الأولى الأنظمة التنفيذية المعطلة للقانون، والثانية الأنظمة التنفيذية المعفية من تنفيذ القانون وستناولها بالبحث تباعاً وكما يأتي:

الفرع الأول: الأنظمة التنفيذية المعطلة للقانون

إن تعطيل القانون يعني إيقاف العمل بالنصوص القانونية بشكل كلي أو جزئي^(٢٤) أو هو ترك النصوص القانونية ووقفها والعمل على غير مقتضاها كلاً أو جزءاً لفترة قد تطول أو تقصر مع ملاحظة استمرار سريانها فهي لم تلغ ما يكون ذلك إستثناءً من مبدأ علو القانون وخرقاً لمبدأ المشروعية^(٢٥)، ويختلف التعطيل عن الإلغاء بعض النصوص القانونية فالأخير يعني إعدام للنص، أو إنهاء وجوده أساساً، على العكس من التعطيل فالنص يبقى قائماً ويحجم ما يترتب عليه من أثر قانوني^(٢٦)، وينقسم التعطيل من ناحية مداه على نوعين: الأول التعطيل الكلي ويتحقق هذا النوع من التعطيل للقانون بسبب إمتناع الإدارة عن إصدار الأنظمة التنفيذية متى ما علق المشرع نفاذ القانون على صدور هذه الأنظمة، أو كان تنفيذ القانون مستحيلاً إلا بصورها^(٢٧)، وقد يكون ذلك من الإدارة عمداً أو عن سوء قصد لتفويت هدف المشرع من القوانين^(٢٨)، وهذا الأسلوب غير جائز إستناداً إلى ما جاء بالرأي الإفتائي لمجلس الدولة العراقي إذ أكد على إن قانون التقاعد يعد نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتشمل نفاذه جميع نصوصه، ولا يتوقف العمل به على صدور الأنظمة اللازمة لتنفيذه^(٢٩)، أما الثاني التعطيل الجزئي فقد يكون بالنص على وقف سريان أحد نصوص القانون لفترة زمنية معينة^(٣٠)، أما من الناحية الشكلية فتعطيل القوانين بواسطة الأنظمة التنفيذية ينقسم أيضاً إلى نوعين: فهو إما أن يكون صريحاً بالنص على عدم إعمال أحد نصوصه، أو تطبق أحد أحكامه خلال مدة معينة، أو قد يكون ضمنياً وذلك عن طريق الإفراط في وضع القيود والمعوقات على تنفيذ القانون، ما يجعل تطبيقه صعباً إن لم يكن مستحيلاً، كأن تشترط وزارة التخطيط مبلغاً مالياً ضخماً لتصنيف إحدى شركات المقاولات، أو اشتراط خطابات ضمان بمبالغ طائلة لمنح إجازات الإستثمار، ما يشكل خروجاً بالأنظمة عن دورها الذي رسمه المشرع لها في تيسير تنفيذ القوانين بتعطيل تنفيذها^(٣١).

ويصنف تعطيل القوانين من ناحية نطاقه لأنواع متعددة فالأول قد يكون زمانياً يوقف سريان النصوص القانونية لمدة زمنية معينة، ليعود بعدها إلى إنتاج آثاره القانونية، والآخر قد يكون مكانياً كالنص على عدم سريان أحد النصوص القانونية في مكان معين كالقرى دون النواحي والمحافظات، والآخر قد يكون موضوعياً والتي يقتصر عدم تطبيق أحد نصوصه على حالات معينة كأن يستثنى

تطبيق نص من نصوص الخدمة الجامعية على الجامعات الحكومية دون الجامعات الأهلية أو الخاصة.^(٣٢)

وإذ كان ما سبق ينطبق في الحالات الإعتيادية، فلنا أن نتساءل عن مدى سلطة المُشرّع بتفويض الإدارة بتعطيل القوانين أو بعض أحكامها في ظل الظروف الاستثنائية؟^(٣٣)، على الرغم من صعوبة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، إلا أنه لا يجوز للمُشرّع ذلك مطلقاً، لأن كل ما حظّره النصوص والأعراف الدستورية، لا يملك المُشرّع إجازته، وما يتم منعه إستناداً للدستور، لا يمنح إستناداً للقانون^(٣٤)، إذ لو كانت السلطة التأسيسية تريد ذلك لا يوجد ما يمنعها عن الإفصاح عنه، سواء في الظروف العادية أم في الإستثنائية-الضرورة والأحكام العرفية- لذا فلا يمكن للمُشرّع أن يجبره مطلقاً^(٣٥)، وإستناداً الى وجه نظرنا القاصرة، فإذا كان هذا الأمر ينطبق بشكل مباشر في دولة الإمارات العربية المتحدة كون دستورها لسنة ١٩٧١ اشترط ألا تتضمن الأنظمة التي تصدر ما فيه تعديلاً أو تعطيلاً أو إعفاءً من التنفيذ، فإن هذا الأمر يسري أيضاً في فرنسا وجمهورية العراق، حتى وإن لم ينص عليه الدستور لأن الأصل في النصوص المطلقة تبقى مطلقة ما لم يقيد بنص خاص وهذا ما تقضي به الأعراف الدستورية، ويمكن للإدارة مواجهة الظروف الإستثنائية ومعالجة الحالات الناجمة عنها من خلال أنظمة الضرورة والتي تكون قوتها القانونية مساوية للقانون فيمكنها تعديلها أو إلغائها، وليس عن طريق الأنظمة التنفيذية.

الفرع الثاني: الأنظمة التنفيذية المعفية من تنفيذ القانون

قد تتخذ الإدارة من الأنظمة التنفيذية التي تصدرها وسيلة لإعفاء بعض الهيئات أو الأشخاص- بذواتهم أو بصفاتهم- من تطبيق القانون بالنسبة إليهم^(٣٦)، ويُعد هذا الأمر غير مشروع لسببين: الأول أنه يخالف أهم خصيصة من خصائص القواعد القانونية لإتصاف الأخيرة بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية^(٣٧)، والثاني إنتهاكها مبدأ تبعية الأنظمة للقانون وخضوعها للأخير^(٣٨)، هذا وإنّ الإعفاء يصنف بحسب طبيعة الأثر الناتج عنه إلى نوعين: فمرة يكون إعفاء للمنع، وتهدف الإدارة من خلال هذا النوع إلى إعفاء بعض الأشخاص من تطبيق القانون لحرمانهم من الإستفادة بما يمنحهم من الحقوق أو المزايا التي يقررها، أو كحرمان بعض الأشخاص من الإستفادة من مبالغ التعويضات التي يحكم بها جراء نزع الملكية للمنفعة العامة^(٣٩)، وأخرى يكون إعفاء للمنع وتستهدف الإدارة من خلال الأنظمة التنفيذية إنّ تطبيق القانون على فئة خاصة دون سواها، بمنحها مزايا لم يقررها القانون الذي يساوي بين جميع المخاطبين بأحكامه، من ذلك مثلاً تستثنى الإدارة أبناء طائفة معينة من شرط المعدل في الدراسة الثانوية التي تؤهل الطلبة للقبول في الجامعات الحكومية.^(٤٠)

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة، يجب علينا أن نستخلص أهم الإستنتاجات التي تمّ التوصل إليها، تمهيداً لإيراد أهم التوصيات التي نؤدّ طرحها، خدمة للبحث العلمي، وهي كما يأتي:

أولاً- الإستنتاجات:

يمكن إجمال أهم النتائج التي توصل إليها البحث بما يأتي:

١- بالنظر للأهمية البالغة لسلطة الإدارة في مجال تنفيذ القوانين، وما يتمخض عن ممارستها من نتائج خطيرة تصل مدباتها إلى حد إيقاف تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية مثلة الإرادة العامة - الشعب - نجد أنّ أغلب دساتير الدول إن لم نقل جميعها، بل وحتى العرفية منها تنص على أساس ممارسة هذه السلطة في صلب الوثيقة الدستورية التي تصدرها، وهذا ما أخذ به البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ نص على أن: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

ثالثاً- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات. بهدف تنفيذ القوانين.) وما يلاحظ على هذا النص. أنَّ السلطة التأسيسية قد بينت أساس سلطة الإدارة في مجال تنفيذها للقوانين. من دون أن تحدد ضوابط أو حدود معينة لممارسة هذه السلطة.

٢- من تحليلنا لقضاء مجلس الدولة في فرنسا وجمهورية العراق والقضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة. ومن آراء الفقهاء نجد أنَّ السلطة التنفيذية التنظيمية ليست سلطة غير خاضعة للقانون. وإنما هناك حدود وضوابط محددة يجب أن تلتزم بها الإدارة في إصدارها لأنظمة التنفيذ. بحيث يؤدي الإخلال بها إلى عدم شرعية الأنظمة الصادرة عنها. خاصة إن هذه الأنظمة تلعب دوراً كبيراً في تكملة القوانين الصادرة عن البرلمان. بما تضعه من إجراءات وقواعد تفصيلية مما يجعل الإدارة تنحرف عن استخدام هذه السلطة وتحت غطاء المصلحة العامة. وبحجة أنَّ هذه السلطة مستمدة من الدستور الذي ترك لها المجال واسعاً في إصدار هذا النوع من الأنظمة. ومن ثمَّ فإنَّ تنفيذ القانون وتكملة توجب أن لا تتجاوز أنظمة التنفيذ حدوداً معينة يرسمها القضاء والفقهاء.

ثانياً- التوصيات:

نضع في خاتمة هذا البحث بين يدي السلطة التأسيسية المشتقة. والمُشرع. والإدارة على حد سواء ما قد يعود بالنفع من وتوصيات لتعديل النصوص الدستورية والقوانين ذات العلاقة بالبحث. في ضوء أهم النتائج التي خلصنا إليها. وكما يأتي:

١- على الرغم من أنَّ أساس سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية يتمثل في نص البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلا أنَّ الصياغة القانونية لهذا النص جاءت غير دقيقة بعض الشيء فالدستور لم يحدد الضوابط التي يجب على الإدارة الإلتزام بها عند إصدارها لهذا النوع من الأنظمة بالإضافة لعدم السماح لمجلس الوزراء بتفويض سلطته في هذا الصدد. لذا نقترح على السلطة التأسيسية المشتقة تعديل هذه المادة لتكون بالشكل الآتي:

(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

ثالثاً- إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الإتحادية. بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء. تكليف الوزير الإتحادي المختص أو أية جهة إدارية في إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين.) ونرى أنَّ هذه الضوابط ضرورية خصوصاً عند إيرادها في صلب الوثيقة الدستورية. لتكون قيداً على سلطة الإدارة في مجال تنفيذ القوانين. وليذكرها -الإدارة- في كل مرة تستخدم سلطتها هذه بضرورة عدم تجاوزها لحدود هذه السلطة. فالأخيرة هي إستثناء منحت لغيرها وللغائبة المتوخاة منها. لا لذاتها فهي وسيلة وليست غاية.

٢- بالنظر للدور الإنشائي الرائد لقضاء مجلس الدولة الفرنسي خصوصاً. أو العراقي. ولضمان عدم إخفاف سلطة الإدارة في مجال التشريع الفرعي. أو تعطيلها للقانون الصادر عن السلطة ممثلة الإدارة العامة. يضع القضاء والفقهاء حدود وضوابط يتعين على الإدارة الإلتزام بها في كل مرة تصدر لائحة تنفيذية لقانون ما. وهذه الضوابط متعددة وهي:

الأولى عدم مخالفة اللائحة للقانون. فالإدارة تملك في كل وقت حق إصدار اللائحة التنفيذية ولكن في حدود مبدأ المشروعية الذي يقضي خضوع اللائحة للقانون. وفي حدود المبادئ العامة التي تقتضي بضرورة إحترام الأخير. بأن لا تتضمن نصاً يشكل إعتداء على القانون. وهذا يتفق مع مبدأ تدرج القواعد القانونية وهو القاعدة الأساس في البنيان الإداري. أما الثانية فهي يجب أن تكون اللائحة ضرورية للقانون. أي يجب أن لا تتضمن تكاليف وأعباء جديدة تعيق تطبيق القانون. لأنَّ سلطة الإدارة في التشريع هي إستثناء من الأصل العام لذا يجب عدم التوسع فيها. أي تقيّد الإدارة بما هو لازم وضروري. لحسن تطبيق أحكام القانون. مما يؤدي إلى أن يقتصر دور الإدارة في مباشرة سلطة إصدار

اللوائح التنفيذية على ما يلزم منها لنفاذ القانون. فلا تملك التماهي في استعمال حقها الدستوري هذا وتضع قواعد زائدة عن حاجة القانون يؤدي بها لعرقله تطبيق الأخير. والثالثة فهي أن لا تخرج اللوائح التنفيذية عن قصد المشرع. لأن البرلمان في إصداره للقانون يحدد أهدافاً معينة تقيد الإدارة وتمنع اللائحة التنفيذية من أن تأتي بأحكام حتى لو كانت في حدود تنفيذ القانون تخرج عن القصد الذي هدَفَ إليه المشرع. فاللائحة التنفيذية لكي تصدر بصورة مشروعة يجب أن تكون أحكامها متفقة ومقاصد المشرع ومنسجمة مع أهدافه. أما الأخيرة فهي عدم الإخفاف أو التعسف في استعمال حق الإضافة وهذا يقتضي أن تلتزم الإدارة بعدم التطرق للمسائل التي تمس أصل الموضوع الذي نظمه القانون أي القواعد والشروط الموضوعية التي تخرج اللائحة التنفيذية من دائرة اختصاصها التنفيذي إلى نطاق التشريع الذي يعد من اختصاص البرلمان بصفة أصلية.

وبناءً على ما تقدم ولوجاهة هذه الضوابط التي أوجدها الفقه والقضاء ندعو الإدارة للإلتزام بها إضافة للضوابط التي تضعها السلطة التأسيسية في الدستور في كل مرة تستخدم الإدارة سلطتها بأصدار لوائح تنفيذية.

وأخيراً لا بد لي أن أبين أنني تناولت بالبحث ما استطعت إليه سبيلاً. وما خطر لي أثناء إعداد هذه الدراسة. فلا أدعي الكمال أو القرب منه فهو لله وحده. فهذه الدراسة ليس سوى مساهمة متواضعة أضيفها إلى أعمال أساتذتي. وزملائي الذين سبقوني في هذا المجال. وإنني لأضع بحثي هذا بين أيديهم سائلاً إياهم الرفق بي لما فيه من نقص. طمعاً في إنصافهم فيما يلقون من جهد. والفضل دائماً وأبداً لمن سبقونا في هذا المجال والله من وراء القصد.

قائمة المراجع

أولاً- الكتب القانونية:

١. د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي. ط ١، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢.
٢. د. توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري. ط ١، ج ١، دار الطالب لنشر ثقافة الجامعة، الإسكندرية، ١٩٥٥.
٣. د. خالد الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة. ط ٢، دار الثقافة للنشر، الأردن، ١٩٩٩.
٤. د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. ط ١، دون ذكر مطبعة، الناشر مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢.
٥. د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب سيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
٦. د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي: تعطيل الدستور - دراسة مقارنة. ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٧. د. جورج شفيق ساري: المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الثاني - القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٨. د. سليمان مرقس: المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٥٣.
٩. د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، عين شمس، مصر، ١٩٨٢.
١٠. د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ط ٢، ٢٠٠٣.
١١. د. عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري - القرارات الإدارية - الضبط الإداري - العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
١٢. د. عثمان عبد الملك الصالح: السلطة اللائحية للإدارة في الكويت في الفقه المقارن وأحكام القضاء، ط ٢، من دون ذكر اسم مطبعة، الكويت، ١٩٩٤.
١٣. د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، ط ٣، مكتبة الأجلو المصرية، مصر، ١٩٥٧.

١٤. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
 ١٥. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
 ١٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠٠١.
 ١٧. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - علي محمد بدير - د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
 ١٨. د. علي خطار شنطاوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣.
 ١٩. د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري - ومبدأ المشروعية، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤.
 ٢٠. د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
 ٢١. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.
 ٢٢. د. محمد عز الدين الأحمد: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية - دراسة مقارنة، ج ١ - اللوائح العادية، ط ٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٨.
 ٢٣. د. محمد باهي أبو يونس: اللوائح الإدارية في قضاء مجلس الدولة المصري - دراسة في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
 ٢٤. د. نجيب خلف أحمد الجبوري: الإداري، ط ١، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٤.
- ثانياً - الأطاريح الجامعية:**
١. بدر محمد عادل: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
 ٢. سهير علي أحمد: سلطة إصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩.
 - فتحي عبد النبي الوحيدي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
- ثالثاً - البحوث التعليقات القانونية:**
- ١ - البحوث القانونية:
 - ١ - د. شمس الدين ميرغني علي: القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع ١، س ٢٩، حزيران، ١٩٨٧.
 - ٢ - د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، السنة ١٤، ١٩٦٩.
 - ٢ - التعليقات القانونية:
 - ١ - د. محمد السيد زهران: جُميد أثر القوانين بسبب تراخي الإدارة في إستعمال سلطتها اللائحية، تعليق منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، تصدرها هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، السنة الرابعة عشرة، ١٩٧٠.
- رابعاً - الكتب المترجمة:**
١. جورج فيدل - ديبار لفولفين: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ج ١، ٢٠٠١.
 ٢. د. ريمون إودان: النزاع الإداري، ترجمة سيد بالضياف، ج ١، من دون ذكر مطبعة، مركز النشر الجامعي، من دون ذكر مكان نشر، ٢٠٠٠.
- خامساً - المجموعات القضائية:**
١. أشرف أحمد عبد الوهاب - أمجد أنو العرموسي: موسوعة أحكام المحكمة الدستورية للنصوص المحكوم بعدم دستورتيتها منذ نشأتها وحتى الآن، الجزء الثاني (١٩٩٤-١٩٩٦م)، ط ١، دار العدالة، القاهرة، ٢٠١٠.
 ٢. تقرير فورنييه، مارسو لونغ - غي بريان - بروسبير فيل - بيارد لفو لفيه - برونو جينقوا: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ترجمة علي محمود مقلد، ط ١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.

٣. فاهم بن سلطان القاسمي - محمود درويش: موسوعة الإمارات القانونية - المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها، الإصدار الدستوري - المدني - الجزائي، مركز الوثائق والدراسات، أبو ظبي، ٢٠١٠.
٤. مجموعة من المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج ٢، المكتب الفني لمجلس الدولة، الهيئة المصرية، القاهرة، ١٩٨٥.
٥. قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٧، تصدر عن مجلس شوري الدولة، وزارة العدل، جمهورية العراق.
- سادساً- القرارات القضائية:

- ١- المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة سابقاً، قضية رقم ١٦/ إداري تمييز/ ٢٠٠٥، قرار غير منشور.
- سابعاً- الدساتير والقوانين:

١- الدساتير:

- ١- من دستور ملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢.
- ٢- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- القوانين:

- ١- قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦.
- ٢- قانون إيجار العقار رقم (٨٧) لسنة ١٩٧٩ الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٩، بتاريخ ١٩٧٩/٦/٣٠.
- ثامناً- المراجع الأجنبية:

1- R. Chapus: Droit administratif, Montchrestien, paris, 1992.

الهوامش :

١) هذا إتجاه أغلب المشرعين، ولكن نجد أن المشرع السوداني قد شذ عن هذا الإتجاه بوضع تعريف عام لكل القرارات الإدارية حيث نصت المادة (٢) من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦ على أن: القرار الإداري ويقصد به القرار الذي تصدره جهة إدارية بوصفها سلطة عامة، بتصد إحداه أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص ويشمل رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة - قانوناً بإتخاذها، وهذا بحسب وجهة نظرنا إتجاه غريب ونادر لأن ليس من مهمة المشرع وضع تعريفات وإنما وضع القواعد والشروط العامة ويترك لفقهاء القضاء ووضع التعريفات حتى لا يحجم النصوص ويحددها.

٢) مجلس الدولة الفرنسي، قضية رقم (٧٨)، مبادئ عامة للقانون، قسم ٢٦ حزيران / ١٩٥٩، تقرير فورنييه، مارسو لونج - غي بريبان - بروسير فيل - بيارد لوفليه - برونو جيتقوا: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ترجمة علي محمود مقلد، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٥٤٦.

٣) المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة، طعن رقم ٨٧ لسنة الخامسة القضائية، الصادر عن الدائرة الدستورية، التاريخ ٢٩/٤- ١٩٨٤، فاهم بن سلطان القاسمي - محمود درويش: موسوعة الإمارات القانونية - المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها، الإصدار الدستوري - المدني - الجزائي، مركز الوثائق والدراسات، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص ١٤٧.

٤) المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة سابقاً، قضية رقم ٦٢/ إداري تمييز/ ٢٠٠٥، قرار غير منشور، وأيضاً معنى مقارب ما ذهب إليه القضاء الإداري في مصر بأن: فاللوائح الإدارية التنفيذية لها القدرة على وضع التقييدات اللازمة لوضع المبادئ العامة للقانون موضع التنفيذ دون أن يكون لها تعطيل أو إعاقه تنفيذ أو تعديل القانون الصادرة بصدده...، المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٥٢١، لسنة ١٩١١ عليا، جلسة ١٩٧٨/٣/٢، مجموعة من المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج ٢، المكتب الفني لمجلس الدولة، الهيئة المصرية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٤٥.

٥) جورج فيدل - ديار لوفلين: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ج ١، ٢٠٠١، ص ٣٢.

6) R. Chapus: Droit administratif, Montchrestien, paris, 1992, p. 647.

٧) ويأخذ أغلب فقهاء القانون الإداري المصري و اللبناني والأردني هذا التعريف للأنظمة التنفيذية د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ط٢، ٢٠٠٣، ص ٧٩، وأيضاً د. خالد الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط٢، دار الثقافة للنشر، الأردن، ١٩٩٩، ص ١٢٣، وأيضاً د. عثمان

- خليل عثمان: القانون الإداري، ط٣، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، ١٩٥٧، ص ٣٠٥. وأيضاً د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٢، ص ٥٣٩. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٨٧، وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠١، ص ٣٢.
- ١٨ د. نجيب خلف أحمد الجبوري: الإداري، ط١، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٤، ص ٢٧٧. وأيضاً معنى مقارب لذلك ما ذهب إليه فقه القانون الإداري في الإمارات، د. شمس الدين ميرغني علي: القرارات الإدارية التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع ١٤، ص ٢٩، حزيران، ١٩٨٧، ص ٩.
- ١٩ د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، ط١، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢، ص ٣٨.
- ١٠ د. سهير علي أحمد: سلطة إصدار اللوائح (القرارات التنفيذية) في الجمهورية اليمنية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص ١٤٤.
- ١١ د. بدر محمد عادل: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٠٤.
- ١٢ د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب سيسان، بغداد، ٢٠١٤، ص ١١٨-١١٩.
- ١٣ د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٢١.
- ١٤ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣١.
- ١٥ د. يعرف النظام العام بحسب الرأي الراجح في الفقه بأنه (المصالح المتعارفة ما كحاجات أساسية لحماية المجتمع)، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - علي محمد بدير - د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السهري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٦. وعناصر النظام العام هي (الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، د. علي خشار شفاوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣، ص ١٦٨ وما بعدها. وقد أضيفت الآداب والأخلاق العامة كعنصر رابع من عناصر النظام العام في الحكم الشهير لمجلس الدولة الفرنسي (قضية لوتسيا، قضية رقم ٧٩)، الضبط البلدي، سينما، قسم ١٨/ كانون أول، ١٩٥٩، مجموعة ٦٩٣، تقرير ميراس: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥٣ - ص ٥٦٢.
- ١٦ د. سهير علي أحمد: مرجع سابق، ص ١٤٧.
- ١٧ د. محمد عز الدين الأحمد: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية - دراسة مقارنة، ج ١ - اللوائح العادية، ط٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٨، ص ١٨٧.
- ١٨ د. ماجد راغب الحلوي: القضاء الإداري - ومبدأ المشروعية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٨١ وما بعدها.
- ١٩ المحكمة الدستورية، طعن رقم (٤٣ لسنة ١٥ قضائية)، حيث ذهب المحكة إلى (... إن السلطة اللانحائية الممنوحة للإدارة تدور وجوداً وعدمها مع الأسباب والحالات الضرورية المتعلقة بسلامة الدولة، والتي تنتهي بزوال أسبابها)، أشرف أحمد عبد الوهاب - أجد أنو العرموسي: موسوعة أحكام المحكمة الدستورية للنصوص المحكوم بعدم دستورتها منذ نشأتها وحتى الآن، الجزء الثاني (١٩٩٤-١٩٩٦م)، ط١، دار العدالة، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤١٧.
- ٢٠ د. ماجد راغب الحلوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٤٧٧-٤٧٨.
- ٢١ د. توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، ط١، ج ١، دار الطالب لنشر ثقافة الجامعة، الإسكندرية، ١٩٥٥، ص ٤٣.
- ٢٢ د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت - دراسة لأسس ومبادئ النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٣٦.
- ٢٣ هذا وإن نفاذ القانون قد يعلق أو يتوقف على اصطدار الأنظمة في حالتين: الأولى إن ينص القانون صراحة على ذلك أما الثانية فهي استحالة تنفيذ القانون من الناحية العملية من دون صدور الأنظمة التنفيذية، د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار المحكة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص ١٦١.
- ٢٤ د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، دون ذكر مطبعة، الناشر مكتبة السهري، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٩٢.
- ٢٥ د. جعفر عبد السادة مير الدراجي: تعطيل الدستور - دراسة مقارنة، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٣.
- ٢٦ د. محمد باهي أبو يونس: اللوائح الإدارية في قضاء مجلس الدولة المصري - دراسة في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٧٤.

- ٢٧) د. عثمان عبد الملك الصالح: السلطة اللادينية للإدارة في الكويت في الفقه المقارن وأحكام القضاء، ط ٢، من دون ذكر اسم مطبعة، الكويت، ١٩٩٤، ص ٣٠. وتجسيدا لذلك ما جاءت به المادة (٢٨) من قانون إيجار العقار رقم (٨٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل، فنصت على أن: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من ١/٧/١٩٧٩ عدا مادة ٧ فيعمل ما إعتباراً من التاريخ الذي يحدده وزير المالية ببيان ينشره في الجريدة الرسمية....، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٩، بتاريخ ١٩٧٩/٦/٣٠.
- ٢٨) د. محمد السيد زهران: تجسيد أثر القوانين بسبب تراخي الإدارة في استعمال سلطاتها اللادينية. تعليق منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة. تصدرها هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، السنة الرابعة عشرة، ١٩٧٠، ص ٧٤٤.
- ٢٩) مجلس الدولة العراقي، قرار رقم ٢٠٠٧/٨، بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٨ فقد نص على أن: (يعد قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ نافذاً من تاريخ ١٧/ كانون الثاني/ ٢٠٠٦ وهو تاريخ النشر في الجريدة الرسمية ويشمل نفاذ هذا القانون جميع نصوصه ولا يتوقف العمل به على صدور التعليمات المنصوص عليها في المادة (٣٢) منه، انما تصدر هذه التعليمات لتسهيل تنفيذ احكامه)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، تصدر عن مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، جمهورية العراق، ص ٥٥.
- ٣٠) د. عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري- القرارات الإدارية- الضبط الإداري- العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٧٢.
- ٣١) د. محمد عز الدين الأحمد: مرجع سابق، ص ٣٧٢.
- ٣٢) د. محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص ١٧٨.
- ٣٣) إن هذا الامر بالقياس لما هو عليه الحال في ظل دساتير بعض الدول إذ تجيز لرئيس الدولة او رئيس الوزراء تعطيل النصوص الدستورية في ظل الظروف الطارئة أو الاستثنائية، فتحي عبد النبي الوحيد: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٦٧ وما بعدها، ومثال لذلك المادة (١٢٣) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢، فقد نص بأن: (لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء إعلان الأحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يبينها القانون....).
- ٣٤) د. محسن خليل: علاقة القانون بالادنة - دراسة مقارنة. بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، السنة ١٤، ١٩٦٩، ص ١٢.
- ٣٥) د. جورج شقيق ساري: المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الثاني- القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨١٦؛ وأيضاً د. عادل سعيد أبو الخير: مرجع سابق، ص ٧٣.
- ٣٦) د. محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص ١٨٢.
- ٣٧) د. سليمان مرقس: المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٥٣، ص ١١.
- ٣٨) د. ريمون إودان: النزاع الإداري، ترجمة سيد بالضيف، ج ١، من دون ذكر مطبعة، مركز النشر الجامعي، من دون ذكر مكان نشر، ٢٠٠٠، ص ٢١١.
- ٣٩) ويتجلى ذلك في حكم مجلس الدولة، بتاريخ ١٠/ مايو/ ١٩٦٨، قضية بلدية بروفي Commune de Brovees، وتتلخص وقائع القضية أنه في ١٧/ كانون الأول/ ١٩٦٤ أصدرت مرسوماً بقرار المنفعة العامة لمشروع إنشاء ميدان للناورات والتدريب في المنطقة المعروفة بمنطقة برنامج (كانجويو) Plans de Canjures الخاصة بتجارب الأسلحة الذرية، ويقع في ضواحي مدينة (Broves) بمقاطعة (Var) وذلك للتوطينة لزراع الملكية لهذا المشروع، مع إمتناع الإدارة من تخصيص أرض بديلة لتنفيذ عملية إعادة تجميع الملكية الزراعية وهذا الإغفاء جاء لمنع أصحاب الأراضي من الإستفادة بما تقرره المادة (١٠) من قانون ٨/ آب/ ١٩٦٢ من مزايا والتي تمنع تفتيت الملكية الزراعية، لمزيد من التفاصيل يراجع د. محمد السيد زهران: مرجع سابق، ص ٧٤٥ وما بعدها.
- ٤٠) د. محمد عز الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ٣٢٨. ويستند في ذلك إلى ما قرره المحكمة الإدارية العليا في طعن رقم (٣١٤) لسنة ٣٣ قضائية ١٩٨٨/١/١٥، فقضت بأن: (...قانون تنظيم الجامعات جاء خالياً من أي نص يحول المجلس الأعلى للجامعات برئاسة وزير التعليم العالي سلطة الإستثناء من القواعد المقررة بشأن القبول بالكليات المختلفة على أساس موحد وهو مجموع الدرجات، فيكون ما قرره اللادنة التنفيذية من إستثناء بمجرد الإنتماء الأسري تتعارض و قواعد قانون تنظيم الجامعات...) نقاد عن د. محمد عز الدين الأحمد، المرجع نفسه، ص ٣٣١.