

سلطة الضبط الإداري بين الحدود والانحراف

م.د. نادية أحمد محمد



جامعة نينوى. كلية
القانون

nadia.mohmmmed@uon

inevah.edu.iq

The authority of administrative control between limits and deviation

الكلمات الافتتاحية :

سلطة الضبط الإداري، مبدأ المشروعية، التوازن بين السلطات

Keywords :

Administrative Control Authority, Principle of Legitimacy, Balance of Powers.

Abstract: The study entitled "Administrative Control Authority between Boundaries and Deviation" seeks to comprehend the application and organization of administrative control authority and how to ensure a balance between this authority and the principle of legitimacy in legal and administrative contexts. The study is based on a principal hypothesis suggesting that administrative control authority requires the implementation of transparent mechanisms and precise standards to achieve equilibrium between its authority and the principle of legitimacy. The study focuses on preventing arbitrariness and deviation from legally defined boundaries. The study aims to achieve several objectives: clarifying the granting and exercise of administrative control authority in administrative bodies according to laws and regulations, defining the boundaries and standards governing the application of administrative control authority while maintaining the principle of legitimacy,

analyzing factors that may lead to the deviation of administrative control authority from established rules and laws, presenting mechanisms and procedures to prevent such deviation, and elucidating ways to enhance the principle of legitimacy through increased transparency and accountability in administrative decisions. The study employs an analytical research methodology to understand and analyze concepts such as administrative control authority, the principle of legitimacy, and the relationships

among different elements within the studied phenomenon. The study explores ways to regulate administrative control authority and avoid deviation, along with questions related to mechanisms for achieving balance, defining legal boundaries, and developing accountability and oversight systems. The study arrives at a set of conclusions concerning the significance of the principle of legitimacy, the role of the judiciary and constitutional oversight in monitoring and reviewing the application of authorities to ensure their compliance with the law and the constitution, achieving a balance between administrative control authority and the principle of legitimacy, defining the scope and standards for implementing administrative decisions, and controlling authority deviation through the judiciary and various regulatory institutions. It also highlights the role of sovereign decisions and public interests, emphasizing that they must align with the principle of legitimacy and laws under the oversight of the executive authority. Finally, the study underscores the constitutional role of the Supreme Federal Court in Iraq in achieving balance between legal sovereignty and the principle of legitimacy by overseeing the application of federal laws and sovereign decisions. The study harmonizes the principles of legitimacy and administrative control authority, emphasizing the necessity of achieving balance between them through laws and regulatory bodies. It stresses the importance of upholding the "principle of legitimacy" to ensure legal governance and fairness in the implementation of administrative decisions.

الملخص

تعرض الدراسة الموسومة "سلطة الضبط الإداري بين الحدود والانحراف" إلى محاولة لفهم (كيفية تطبيق وتنظيم سلطة الضبط الإداري، وكيفية ضمان التوازن بين هذه السلطة ومبدأ المشروعية في السياق القانوني والإداري)، وتستند الدراسة على فرضية رئيسية تشير إلى أن سلطة الضبط الإداري تحتاج إلى تنفيذ (آليات شفافة، ومعايير دقيقة) لتحقيق التوازن بين (سلطتها، ومبدأ المشروعية)، مع التركيز على (منع التعسف والانحراف عن الحدود المحددة قانوناً). سعت الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأغراض: (توضيح كيفية منح وممارسة سلطة الضبط الإداري في الجهات الإدارية وفقاً للقوانين واللوائح، وتحديد الحدود والمعايير التي يجب أن تحكم تطبيق سلطة الضبط الإداري والحفاظ على المبدأ المشروعية، وتحليل العوامل التي قد تؤدي إلى انحراف سلطة الضبط الإداري عن القواعد والقوانين المحددة، وتقديم الآليات والإجراءات لمنع ذلك، وتوضيح كيفية تعزيز مبدأ المشروعية من خلال زيادة الشفافية وتعزيز مستوى المساءلة للقرارات الإدارية)، واعتمدت الدراسة على توظيف منهجية البحث التحليلي لفهم وتحليل (مفاهيم سلطة الضبط الإداري، ومبدأ المشروعية، وتحليل العلاقات بين العناصر المختلفة في الظاهرة المدروسة)، وتساءلت الدراسة عن (السبل التي يمكن من خلالها ضبط سلطة الضبط الإداري وتجنب

الانحراف)، فضلاً عن تساؤلات تتعلق بـ (آليات تحقيق التوازن، وتحديد الحدود القانونية، وتطوير نظم المساءلة والرقابة). وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات الخاصة بأهمية مبدأ المشروعية، والدور القضائي والدستوري في مراقبة ومراجعة تطبيق السلطات وضمن انسجامها مع القانون والدستور، وتحقيق التوازن بين سلطة الضبط الإداري ومبدأ المشروعية، وتحديد نطاق ومعايير لتطبيق القرارات الإدارية، والتحكم في انحراف السلطة، من خلال القضاء والمؤسسات الرقابية المختلفة، ودور القرارات السيادية والمصالح العامة من خلال خضوع أعمال السيادة لسيطرة السلطة التنفيذية والتي يجب أن تكون متوافقة مع مبدأ المشروعية والقوانين، وأخيراً: الدور الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق في تحقيق التوازن بين سيادة القانون ومبدأ المشروعية من خلال اختصاصها في مراقبة تطبيق (القوانين الاتحادية، والقرارات السيادية). وجمعت الدراسة البحث بين (مبدأ المشروعية، وسلطة الضبط الإداري) مع التأكيد على ضرورة (تحقيق التوازن بينهما) من خلال (القوانين، وأجهزة الرقابة). وأكدت على أهمية تحقيق "مبدأ المشروعية" لـ (ضمن حكم قانوني، وعدالة في تطبيق القرارات الإدارية).

المقدمة:

يعتبر "القرار الإداري" تصرفاً قانونياً تتخذه الإدارة المختصة، بإرادتها المنفردة والملزمة. بقصد إحداث أثر قانوني والغاية من ذلك؛ (إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم) لأجل تحقيق المصلحة العامة، ولن تتمكن الإدارة ومرافقها العامة بل والسلطة التنفيذية أن تتحرك وتدير الشؤون المختلفة وتمارس وظيفتها من دون القرار الإداري. باختلاف التسميات التي تطلق عليه، أي سواء أكان مرسوماً (جمهورياً، أم ديوانياً، أم قراراً وزارياً، أم غيره) فهو "قرار إداري". هذا والأصل في "القرار الإداري" مشروعيته، وسلامة القرارات الإدارية تنهض إذا ما سلمت القرارات الإدارية في جميع أركانها (الخمس)؛ (الهدف أو الغاية، والمعلومات أو المرجعية، والبدائل أو الخيارات، والتقييم أو التحليل، والاختيار أو القرار). وهذه الأركان تساعد في (ضمن أن القرارات تتخذ بشكل شفاف ومنطقي، وتساهم في تحقيق أهداف المؤسسة). من عيوب "القرار الإداري" هو "عدم المشروعية"، أي: عدم صحته وسلامته، فـ "مشروعية القرار الإداري" هو عدم خروجه عن أحكام أو مبادئ المشروعية التي تسود الدولة، أي انحرافه عن الحدود المرسومة له في التشريعات النافذة. وفكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بـ "مبدأ المشروعية" في الدولة، وهذا ضمان لصون

حقوق الأفراد والحريات؛ إذ يتحتم على الإدارة احترام صدور القرار في الشكل الذي يقدره القانون. فإذا ما خرجت الإدارة بقرارها عن تلك الضوابط عدّ القرار غير مشروع ما يوسمه بـ "البطلان".

أولاً: أهمية الدراسة: تظهر أهمية الدراسة من خلال الاستناد على "مبدأ المشروعية" في السياق الإداري والقانوني. حيث تتناول هذه الدراسة الطريقة التي يتم بها تطبيق وممارسة سلطة الضبط الإداري من قبل الجهات الإدارية. وكيف يمكن تحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية وحدود هذه السلطة من خلال (حماية الحقوق والحريات، وضمان الشفافية والعدالة، وتجنب التعسف والاختلال، وتحقيق الأهداف المؤسسية بفعالية، وتقليل من المخاطر القانونية). بشكل عام. تسهم الدراسة في تحقيق توازن بين (سلطة الضبط الإداري، ومبدأ المشروعية). مما يعزز من تحقيق أهداف المؤسسة بطرق (قانونية وشرعية. وعادلة).

ثانياً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من فرضية رئيسة مفادها؛ "أن سلطة الضبط الإداري تمارسه اختصاصاتها في (الإدارة، والتحكم، والتنظيم) وفقاً لـ (القوانين، واللوائح). ولكن، قد يحدث انحراف في تطبيق السلطة يتجاوز الحدود المحددة لها بسبب عوامل مثل: (التعسف، أو غياب المساءلة)".

ويمكن تفكيك فرضية الدراسة الرئيسية إلى فرضيتين فرعيتين. وكما يأتي:

- الفرضية الفرعية الأولى: يقوم تحقيق التوازن بين (سلطة الضبط الإداري، ومبدأ المشروعية) على أساس تنفيذ (آليات شفافة، ومعايير دقيقة) لـ (تطبيق القوانين واللوائح، وتقييم القرارات الإدارية).

- الفرضية الفرعية الثانية: يؤدي نقصان مستويات المساءلة والرقابة إلى انحراف سلطة الضبط الإداري عن الحدود المحددة، مما يتسبب في اتخاذ قرارات (غير مشروعة، أو تعسفية).

ثالثاً: إشكالية الدراسة: تتمثل إشكالية الدراسة في التساؤل الرئيس الذي مفاده "كيف يمكن لسلطة الضبط الإداري الانضباط بحدودها القانونية وتجنب الانحراف وتحقيق التوازن بين تطبيق سلطاتها ومبدأ المشروعية؟"

هذه الإشكالية تركز على التوازن المثلى بين تمارين السلطة الإدارية وضمان أنها تتم وفقاً للمبادئ القانونية والأخلاقية والشرعية. تركيز البحث سيكون على كيفية منع التعسف والانحراف في تطبيق السلطة وضمان أن القرارات تتماشى مع (القوانين واللوائح).

واستناداً على هذه الإشكالية فإن هنالك العديد من التساؤلات التي يمكن أن تنشأ عنها، وكما يأتي:

١. ما هي الآليات والإجراءات التي يمكن أن تساعد في تحقيق التوازن بين سلطة الضبط الإداري ومبدأ المشروعية؟

٢. كيف يمكن تحديد الحدود القانونية والأخلاقية لسلطة الضبط الإداري؟

٣. ما هي العوامل التي تؤدي إلى انحراف سلطة الضبط الإداري عن (القواعد، واللوائح) المحددة؟

٤. كيف يمكن تطوير نظم المساءلة والرقابة لضمان تطبيق "مبدأ المشروعية" في سلطة الضبط الإداري؟

رابعاً: أهداف الدراسة: تحمل دراسة "سلطة الضبط الإداري بين الحدود والانحراف" أهدافاً متعددة تهدف إلى فهم كيفية تطبيق وتنظيم سلطة الضبط الإداري وضمان أنه يتم في إطار "مبدأ المشروعية" وبطرق تحقق العدالة والشفافية. من بين الأهداف الرئيسة لهذه الدراسة:

١. بيان كيفية منح وممارسة السلطة والتفويض في الجهات الإدارية، وهذا يشمل تحديد من يمتلك السلطة وفقاً لـ (القوانين، واللوائح).

٢. تحديد الحدود والمعايير التي يجب أن تحكم تطبيق سلطة الضبط الإداري. ويجب أن تحد هذه المعايير ما يمكن وما يمنع في استخدام السلطة وفقاً لـ "مبدأ المشروعية".
 ٣. تحديد الأسباب التي قد تؤدي إلى انحراف استخدام السلطة الإدارية عن القواعد والقوانين المحددة. وبيان الآليات والإجراءات التي تحد من التعسف والانحراف في اتخاذ القرارات الإدارية.
 ٤. توضيح كيفية تعزيز "مبدأ المشروعية" من خلال تعزيز الشفافية في تطبيق السلطة الإدارية، وتعزيز مستوى المساءلة للقرارات التي تتخذها الجهات الإدارية.
- خامساً: منهج الدراسة: سيتم اعتماد الدراسة على (منهج البحث التحليلي) الذي يهدف إلى (فهم، وتحليل): (المفاهيم، والنظريات) من خلال (تفكيكها، وتحليل أجزائها المكونة). يركز هذا المنهج على فهم (التفاصيل، والعلاقات) بين العناصر المختلفة في الظاهرة المدروسة. وبالتالي يمكن أن يساهم في (توضيح المفاهيم المعقدة، وتفسيرها بطريقة أكثر دقة). لغرض (فهم، وتحليل) موضوع الدراسة الموسومة (سلطة الضبط الإداري بين الحدود والانحراف). وما يتصل بها من (مفاهيم، ونظريات، ومبادئ) سيتم (مراجعة الأدبيات المتاحة حول مفهوم سلطة الضبط الإداري ومبدأ المشروعية، وهذه المراجعة تساعد على فهم النظريات والأفكار المتعلقة بالموضوع). ومن ثم تحليل المفاهيم والأسس النظرية لمفهوم سلطة الضبط الإداري والعوامل التي تؤثر في تطبيقه ويمكن تفسير مدى انحراف السلطة عن الحدود المحددة وأثر ذلك على المشروعية).
- سادساً: هيكلية الدراسة: من أجل الإلمام بموضوع البحث سيتم تقسيم الدراسة إلى (مبحثين): (المبحث الأول: التعريف بمشروعية القرار الإداري). و(المبحث الثاني: الرقابة على المشروعية والقيود الواردة عليها).
- المبحث الأول: التعريف بمشروعية القرار الإداري: يطلق على الدول، في الوقت الحالي "الدولة القانون". ويعني هذا خضوع كل من (الحكام، والمحكومين) للقانون، والمقصود بـ "الدولة"، مجموعة المؤسسات والهيئات التي تملك السلطات في المجتمع وهي، (تشريعية،

وتنفيذية، وقضائية)، فتمارس الإدارة (سلطاتها، واختصاصاتها، وصلاحياتها) في إطار "مبدأ المشروعية". ويعد "القرار الإداري" أحد أهم الصلاحيات التي أعطيت للإدارة في اتخاذها. ومن أجل ضمان عدم انحراف هذا القرار عن الغرض الذي حدّد له لا بد من خضوعه لـ "المشروعية". ولذلك؛ ولغرض دراسة موضوع (المبحث الأول: التعريف بمشروعية القرار الإداري)، سيتم تقسيمه على (مطلبين): (المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية وشروطه). و(المطلب الثاني: مصادر المشروعية). وكما يأتي:

المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية وشروطه: منذ تأسيسها، انتهجت الدولة الحديثة "سياسة حماية الحقوق والحريات العامة" كأساس في بنية "النظرية العامة للقانون". وكجزء من (تأسيس الدولة القانونية، والتأكيد على سيادة القانون). وأصبح "مبدأ المشروعية" أحد أهم مفاصل الفكر (السياسي، والقانوني) في العصر الحديث. ويُعدّ "مبدأ المشروعية" منطلقاً أساساً لدراسة الرقابة على أعمال الإدارة. لفهم موضوع "مشروعية القرار الإداري"، يتطلب ذلك (فهم معنى القرار الإداري، وعناصره، وأركانه). ومن هنا، سنقسم موضوع (المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية وشروطه)، على (قسمين) رئيسيين: (الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية). و(الفرع الثاني: شروط مبدأ المشروعية). وكما يأتي

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية: من مبدأ أوسع وأكثر شمولاً وهو "مبدأ سيادة القانون"، ينبثق "مبدأ المشروعية" كواحد من أبرز المبادئ التي تُشكّل أساس "الدولة القانونية". ويعبّر "مبدأ المشروعية" عن الخضوع الكامل للقانون، حيث تتمثل هذه المبادئ في إلزام جميع سلطات الدولة بالالتزام بأحكام القوانين، مما يضمن أن أفعال تلك السلطات تتم ضمن إطار قانوني محدد مسبقاً ولا يمكن لها أن تتجاوزه. وبالتالي، سيتم استعراض المفهوم اللغوي والقانوني لمبدأ المشروعية وشروطه في ما يأتي:

أولاً: المعنى اللغوي للمشروعية: لقد جاءت كلمة المشروعية من الفعل الثلاثي "شرع". و(شَرَعَ الْوَارِدُ يَشْرَعُ شَرْعاً وَشُرُوعاً: تَنَاوَلَ الْمَاءَ بَفِيهِ)، و(شَرَعَتِ الدَّوَابُّ فِي الْمَاءِ تَشْرَعُ

شَرَعًا وَشُرُوعًا: أَي: دخلت). و(دَوَابُّ شُرُوعٍ وَشُرَعٌ: شَرَعَتْ نَحْوَ الْمَاءِ). و(الشَّرِيعَةُ وَالشَّرَاعُ وَالْمَشْرَعَةُ: الْمَوَاضِعُ الَّتِي يُنْحَدِرُ إِلَى الْمَاءِ مِنْهَا). قَالَ اللَّيْثُ^(١): وَبِهَا سُمِّيَ مَا شَرَعَ اللَّهُ لِلْعِبَادِ شَرِيعَةً مِنَ الصَّوْمِ وَالصَّلَاةِ وَالْحَجِّ وَالنِّكَاحِ وَغَيْرِهِ). و(الشَّرْعَةُ وَالشَّرِيعَةُ فِي كَلَامِ الْعَرَبِ: مَشْرَعَةُ الْمَاءِ وَهِيَ مَوْرِدُ الشَّارِبَةِ الَّتِي يَشْرَعُهَا النَّاسُ فَيَشْرَبُونَ مِنْهَا وَيَسْتَقْمُونَ. وَرَبَّمَا شَرَعَوْهَا دَوَابَّهُمْ حَتَّى تَشْرَعَها وَتَشْرَبَ مِنْهَا. وَالْعَرَبُ لَا تُسَمِّيْهَا شَرِيعَةً حَتَّى يَكُونَ الْمَاءُ عِدًّا لَا انْقِطَاعَ لَهُ. وَيَكُونُ ظَاهِرًا مَعِينًا لَا يُسَمَّى بِالرِّشَاءِ). و(شَرَعَ إِبْلَهُ وَشَرَعَهَا: أَوْرَدَهَا شَرِيعَةَ الْمَاءِ فَشَرِبَتْ وَلَمْ يَسْتَقِ لَهَا. وَفِي الْمَثَلِ: أَهْوَنُ السَّقْيِ التَّشْرِيعُ. وَذَلِكَ لِأَن مَوْرِدَ الْإِبِلِ إِذَا وَرَدَ بِهَا الشَّرِيعَةُ لَمْ يَتْعَبْ فِي إِسْقَاءِ الْمَاءِ لَهَا كَمَا يَتْعَبُ إِذَا كَانَ الْمَاءُ بَعِيدًا)^(٢).

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للمشروعية: يُقصد بـ "المشروعية": "سيادة حكم القانون. وتشمل جميع أوجه الأعمال التي يقوم بها الجهاز الإداري. بما في ذلك القرارات الإدارية التي تصدر بواسطته وبناءً على إرادته المستقلة"^(٣). وفيما يخص "مبدأ المشروعية" وخضوع الإدارة للقانون. فإن الفقه لم يتوحد على تعريف دقيق لمصطلح "الخضوع للقانون"^(٤). هناك وجهات نظر متعددة بشأن مفهوم "مبدأ المشروعية". فبينما أشارت بعض الآراء إلى أن له معانٍ متنوعة. حيث يمكن تبسيطها إلى مفهومين رئيسيين: (الأول. يعني: خضوع الدولة بكل سلطاتها للقانون). بينما الآراء الأخرى تركز على (خضوع الإدارة فقط للقانون). وهناك. أيضاً. رأي يشير إلى (أن مبدأ المشروعية يترجم مبدأ سيادة القانون أو مفهوم الدولة القانونية. وهذا يعني أن كل أفعال الدولة تتم وفقاً للقانون بجميع سلطاتها)^(٥).

ويرى (الأستاذ الدكتور عبدالغني بسيوني) أن "مبدأ المشروعية" يختلف عن "مبدأ خضوع الدولة للقانون" الذي يعني خضوع جميع الحكام والمحكومين للقانون. بحيث يلزم خضوع السلطة العامة للقانون بكل هيئاتها الحاكمة للقواعد القانونية السارية كي تسمى دولة قانونية^(٦). كما ويمكن أن نجد أن المقصود بـ "مبدأ المشروعية" هو خضوع

جميع (مؤسسات الدولة، وسلطاتها العامة) للقانون، وأن تقيد جميع تصرفاتها لأحكام القانون، ويقتضي هذا المبدأ أن تكون تصرفات الإدارة العامة في حدود ما يرسمه القانون. ويراد هنا بـ "القانون" بالمفهوم الواسع، أي (مجموعة القواعد القانونية السارية المفعول في الدولة)، سواء أكانت (مكتوبة، أم غير مكتوبة)، وبصرف النظر عن مصدرها، ولكن يجب مراعاة (مبدأ تدرج القواعد القانونية) وهذا المبدأ يترتب نتيجة في غاية الأهمية، تقتضي بأن تحترم القواعد القانونية الأدنى القاعدة القانونية الأعلى، فالقرار يحترم النظام، والنظام يجب أن لا يخالف القانون، والقانون يتعين أن يتوافق مع الدستور نصاً وروحاً، لذلك ينبغي أن تحترم الإدارة القانون في تصرفاتها القانونية سواء الأعمال القانونية كـ (القرارات الإدارية، والعقود الإدارية، والأعمال المادية)^(٧).

فـ "القانون" بصفة عامة ينطبق على الكافة، وهذا يعني أن سلطات الدولة كافة سواء أكانت (تشريعية، أم تنفيذية، أم قضائية) لا بد وأن تخضع للقانون عند مباشرتها لوظائفها واختصاصاتها المختلفة، والإدارة باعتبارها إحدى السلطات العامة في الدولة يتعين عليها، كغيرها من السلطات، أن (تخضع للقانون، وتحترم قواعده النافذة في الدولة) من دون أن تخرج على أحكامها، وإلا أعتبرت تصرفاتها الصادرة خلافاً لتلك القواعد غير مشروعة وتستوجب الإلغاء^(٨).

الفرع الثاني : شروط مبدأ المشروعية : إذا كان "مبدأ المشروعية" يشغل مكاناً مهماً بين مبادئ القانون الأساسية، فإن تحقيقه عملياً يتطلب توافر شروط (ثلاثة)، حيث إذا تم إهمال أي من هذه الشروط، سيؤدي ذلك إلى ضياع مفهوم "المشروعية"، وسنتطرق فيما يلي إلى هذه الشروط التي تتضمن (مبدأ الفصل بين السلطات، والتحديد الواضح لاختصاصات الإدارة، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، وكما يأتي:

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات: إن المقصود بـ "مبدأ الفصل بين السلطات" هو توزيع السلطات الأساسية داخل الدولة على هيئات مختلفة، ويهدف ذلك إلى ضمان عدم تركيز هذه السلطات في جهاز واحد، نظراً للآثار القانونية الخطيرة التي يمكن أن تنجم عن ذلك.

فعندما تتجمع السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) في هيئة واحدة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى انتهاك حقوق وحريات الأفراد والتعسف في تصرفاتهم، وبمجرد أن تكون السلطات مركزة في هيئة تنفيذية واحدة، يمكن أن تمارس هذه الهيئة السلطات (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية). وهذا يعني أن الهيئة تصدر التشريعات وتنفذها وتقرر في القضايا ذات الصلة، مما يجعلها تقف في وجه نفسها في العديد من القضايا، لذا: يعتقد بعض الفقهاء، مثل (مونتسكيو، Montesquieu)^(٩)؛ أن "السلطة تقيّد السلطة"، أي أن توزيع السلطات يساهم في إجراء نوع من الرقابة على كل سلطة، مما يمنعها من التجاوز والاحتكام للقرارات بشكل غير محدود، هذا بدوره يساهم في الالتزام بـ "مبدأ المشروعية"^(١٠)، كما أن "مبدأ الفصل بين السلطات" يخدم فكرة التخصص وإرساء سيادة القانون، وهو من أهم الشروط لبناء مجتمع ديمقراطي^(١١).

ثانياً: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة: يمكن تحقيق "مبدأ المشروعية"، في الواقع، من خلال تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية بشكل واضح ودقيق؛ وهذا يعود إلى الدور الحاسم الذي يمارسه تحديد (اختصاصات، وصلاحيات) السلطة التنفيذية في ضمان الالتزام بـ "مبدأ المشروعية"، وبشكل عام، يقوم الدستور بتحديد صلاحيات السلطة التشريعية، ولكنه يجب أن يتم تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية بدقة، ومن جهة أخرى، يتميز دور السلطة القضائية بوضوح؛ فهي تتولى مهمة الفصل في المنازعات وفقاً للقوانين المنصوص عليها، وهذا الوضوح في (اختصاصات، وصلاحيات، ووظائف) السلطة القضائية يساهم في (تحقيق مبدأ المشروعية، والحفاظ على توازن السلطات في الدولة)^(١٢)، يظل الإشكال قائماً فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، حيث تُعدّ هذه السلطة الأكثر تفاعلاً مع الأفراد، ولذا، من الضروري أن تُحدد (اختصاصاتها، وصلاحياتها) بشكل دقيق، وتسعى الدولة إلى تنظيم وتحديد اختصاصات الهيئات الإدارية المختلفة بهدف التزامها وضمان مبدأ المشروعية، وتتجنب بذلك أن تستخدم الإدارة القرار الإداري كوسيلة لتحقيق أغراض غير مشروعة، مستغلة الطابع التنفيذي لهذا القرار^(١٣).

وبهذا؛ وبالفعل، إذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق اختصاصها، أو إذا ابتعدت عن الهدف الأساس الذي هو (تحقيق المصلحة العامة)، فإن هذا العمل يُعتبر غير مشروع، وتتجاوز الإدارة نطاق صلاحياتها إذا (قررت أموراً لا تخصها، أو تتجاهل تحقيق المصلحة العامة التي يجب أن تكون هدفها الأساس)، والمبدأ الأساس هو أن الإدارة يجب أن تعمل ضمن إطار واضح من (الاختصاصات، والصلاحيات) المحددة، وعلى أن تتجنب أي تصرفات تخرج عن هذا الإطار، يجب أن تكون أي قرارات تُصدرها الإدارة موجهة نحو تحقيق المصلحة العامة والتي تخدم الجميع، وأن تلتزم بالقوانين والضوابط المحددة لضمان الشفافية والعدالة في العمل الإداري.

ثالثاً: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة: لا يكفي أن يكون القانون مجرد تصريح بشأن شرعية الحكومة، بل يتوجب أن يتضمن ضمانات تضع السلطات الحاكمة داخل الدولة تحت إشراف عام مسبق يكفل احترامها لقواعد محددة مسبقاً، ويتعين أن تتبع هذه القواعد معايير عالية للشرعية والمشروعية، وعلى السلطات الالتزام بالرقابة على أعمالها بهدف ضمان الامتثال لهذه القواعد والمعايير. ويقصد بمصطلح "الرقابة:" "مجموعة السلطات المخولة، بموجب القانون، لجهة معينة؛ للتدخل في (شؤون الأفراد، وأعمال الإدارة)، وذلك بهدف: تحقيق المصلحة العامة، وتُعدّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من بين أهم أنماط الرقابة وأكثرها فعالية؛ نظراً للحصانة والضمانات القانونية المرتبطة بسلطة القضاء، وتوافر العقوبات التي يمكن فرضها في حالة تأكيد وقوع تجاوزات^(١٤)، تهدف "الرقابة القضائية" على أفعال وأعمال الإدارة إلى التحقق من صحة وقانونية القرارات الإدارية، من خلال الدعاوى المرفوعة من قبل المتضررين ك (دعاوى الإلغاء، والفحص التشريعي)، وتقوم هذه المهمة القضائية بواسطة هيئة قضائية مختصة، وهي "المحاكم الإدارية"، التي تُعدّ وسيلة أكثر فعالية؛ نظراً لطبيعتها المتخصصة، وبالتالي، يُعدّ القضاء الإداري المؤيد لـ "مبدأ الشرعية" ويمسّد دوره على أرض الواقع من خلال خضوع السلطة له، وهذا ما يحقق فعالية "دولة القانون"^(١٥).

المطلب الثاني : مصادر المشروعية : تلتزم الإدارة بامتثال القواعد القانونية السارية في الدولة. سواء أكانت تلك القواعد مكتوبة أم غير مكتوبة. وينبغي أن تتم جميع الأنشطة والأعمال الإدارية. (المادية. والقانونية). وفقاً للأطر القانونية المعمول بها. ويجب مراعاة (تسلسلها. وتدرجها) في (القوة. والتأثير). وعليه ولدراسة موضوع (المطلب الثاني: مصادر المشروعية) سيتم تقسيمه على (فرعين): (الفرع الأول: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية). و(الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية). وكما يأتي:

الفرع الأول : المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية : تجسد مصادر "مبدأ الشرعية" في الأنظمة المكتوبة في عدة مستويات. تأسيساً على (الدستور. والقوانين العادية. والأنظمة والتعليمات). وكما يأتي:

أولاً: الدستور: تعتبر "القواعد الدستورية" أو المجموعة الأساسية من القوانين والأنظمة التي التي تشكل النظام القانوني الأساسي للدولة وتنظم أمورها في ذلك. حيث أنها ترتبط بنظام الحكم الذي يسود فيها. وتُعرّف القواعد الدستورية على أنها "مجموعة من الأسس القانونية الأساسية التي تحدد وضع الدولة وتوضح طبيعتها. وتنظيم السلطات الأساسية. بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتحدد نطاق اختصاصات كل سلطة وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات. وكذلك توضح العلاقات بين هذه السلطات وتبين حقوق الأفراد وحرياتهم"^(١٦). ولذلك. فهي تشكل الإطار القانوني العام الذي يشمل جميع نواحي النشاط القانوني داخل الدولة. وهو ما يجعلها تحتل موقع الريادة على سائر القواعد القانونية الأخرى. ويُطلق على هذا المبدأ "سمو الدستور" أو "علو الدستور"^(١٧).

ثانياً: القوانين العادية: تصدر السلطة التشريعية مجموعة من النصوص القانونية في مختلف المجالات وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور. وتأتي هذه القوانين بعد القواعد الدستورية من حيث الأهمية. حيث يمثل الدستور القاعدة الأساسية والعليا للنظام القانوني. وبعد ذلك تأتي القوانين كترتيب ثانوي. ويجب أن تتوافق القوانين التي

يصدرها البرلمان مع القواعد الدستورية، وإذا ما خالفت القوانين القواعد الدستورية، يمكن أن يتم اعتبارها غير دستورية، وذلك بمعنى أنها لا تتوافق مع مبادئ وأحكام الدستور. وبالتالي قد تكون غير صالحة أو غير معترف بها قانونياً^(١٨).

ثالثاً: الأنظمة والتعليمات (التشريع الفرعي): تعبّر "اللوائح والتنظيمات" عن مجموعة من القواعد العامة والتي يتوجب احترامها، وتأتي بعد التشريع العادي في تسلسل القانوني، وتصدر هذه القواعد عن السلطة التنفيذية في الدولة، وتحتوي على تعليمات وقواعد قانونية عامة وإلزامية^(١٩). وعلى الرغم من أن "اللوائح والتنظيمات" تظهر تشابهاً مع "القوانين" وتتقاطع معها في الجانب المادي، إذ تحتوي على "قواعد عامة"، ويعتمد تطبيقها على تحقق الشروط المحددة فيها من "الناحية الموضوعية"، إلا أنها تصنف ضمن "الأنشطة القانونية الإدارية" التي يصدرها "الجهاز التنفيذي" للدولة من "ناحية الشكل"، بوساطة هيئاته الإدارية، وهذا يُعدّ "المعيار الشكلي" أو "النظيمي" الذي يستخدم للتمييز بينها وبين "التشريعات الأساسية" أو "القوانين العادية"^(٢٠). وتقسم التشريعات الفرعية، أو اللوائح، إلى فئتين رئيسيتين: (الأولى: هي "اللوائح التنفيذية"، وهي تحتوي على أحكام مفصلة أو تكميلية تُنفذ أحكام القوانين العادية). و(الثانية: هي "اللوائح المستقلة" أو "اللوائح التنظيمية"، والتي تهدف إلى تنظيم موضوعات معينة أو قضايا دون الاعتماد على قانون محدد). كـ "لوائح الضبط" التي تصدر للحفاظ على النظام العام من خلال تنظيم مختلف جوانبه، وكذلك "لوائح المرافق العامة" التي تهدف لإقامة وتنظيم المرافق العامة في الدولة^(٢١).

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية: تتضمن المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية العوامل والمفاهيم التي تساهم في تعزيز وتطبيق مبدأ المشروعية في النظام القانوني، وهذه المصادر تشمل: (العرف والتقاليد، والأخلاق والقيم، والقرارات القضائية، والمبادئ العامة للقانون، والقواعد الشرعية والشرعية، والتوجيهات والتعليمات الإدارية.

والعرف الإداري. والعوامل الاقتصادية والاجتماعية. والعلاقات الدولية والقوانين الدولية). وكما يأتي:

أولاً: العرف والتقاليد: يشكل (العرف، والتقاليد) جزءاً أساسياً من المصادر غير المكتوبة للقانون. ويشيران إلى الأنماط السلوكية والممارسات التي تطورت وانتشرت في المجتمعات على مر الزمن. هذه المصادر غير المكتوبة تمارس دوراً مهماً في تشكيل القوانين والتشريعات. وتوجيه التصرفات واتخاذ القرارات^(٢٢).

و"العرف" هو النمط السلوكي والتصرفي الذي ينتشر في المجتمع ويتم تمريره من جيل إلى جيل. ويمكن أن يكون متعلقاً بأمور مختلفة. مثل (الزواج، والوراثة، والتعاملات التجارية، والعقوبات). فهو يستند إلى الممارسات والتصرفات العامة والمعتادة التي تُعمم في المجتمع. وقد يكون "العرف" مصدراً قانونياً؛ إذا ما تم الاعتراف به رسمياً من قبل السلطات القانونية. وقد يتم تحديد القوانين التي تتناسب معه^(٢٣). أما "التقاليد"؛ فهي العادات والطقوس التي يتم تمريرها من جيل إلى جيل في المجتمع. وتشمل "التقاليد" (الممارسات، والمعتقدات، والقيم) التي تشكل هويته وتاريخه. ويمكن أن تكون "التقاليد" مرتبطة بمجموعة متنوعة من المجالات مثل (الدين، والثقافة، والاحتفالات، والأعياد). و"التقاليد" تساهم في (تعزيز الترابط الاجتماعي، ونقل القيم والمعرفة بين الأجيال)^(٢٤).

ثانياً: الأخلاق والقيم: يمكن أن تكون القيم والأخلاق الاجتماعية مصدراً لـ "مبدأ المشروعية"؛ حيث تتأثر النصوص القانونية بالقيم والأخلاق المشتركة في المجتمع. والتي تؤثر بدورها في تفسير وتطبيق القوانين^(٢٥).

ثالثاً: القرارات القضائية: قد تساهم القرارات الصادرة عن المحاكم في تطوير مفهوم "المشروعية" من خلال (تفسير القوانين، وتحديد حدود سلطات الجهات المختلفة). ذلك أن أصل وظيفه القاضي هي تطبيق القوانين للفصل في المنازعات المعروضة عليه، وهو ملزم في الفصل في المنازعات التي تدخل اختصاصه وألا يعتبر منكرًا للعدالة. ولكن إذا لم يجد القاضي أمامه قاعدة قانونية يطبقها ليحل المنازعة فإن المشرع رسم للقاضي العادي

الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة، إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث (عدم التقنين، وظروف نشأته) دفعت بالقاضي إلى أن يتجاوز القضاء الإداري إلى دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية؛ فيعتمد إلى خلق (مبادئ، وأحكام) القانون الإداري. وبذلك يصبح القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري، إن لم يكن أحد أهم مصادره الرسمية، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان^(٢٦). أما بالنسبة لاعتبار أحكام القضاء مصدراً من مصادر "المشروعية" فقد اختلف الفقه حول ذلك، إلا أن الأحكام القضائية تعد مصدراً من مصادر القاعدة القانونية^(٢٧).

رابعاً: المبادئ العامة للقانون: هناك مجموعة من "المبادئ العامة" التي تعتبر مرجعية لتفسير وتطبيق القوانين. وقد تسهم في تحقيق "مبدأ المشروعية"، وينصرف تعبير "المبادئ العامة للقانون" إلى: مجموعة القواعد القانونية غير المقننة، التي يستلهمها القضاء، ويكشف عنها في أحكامه، من روح التشريع العام في الدولة، والضمير القانوني للمجتمع، بحسب الظروف والعوامل (السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والقيم الدينية، والثقافية) السائدة في المجتمع، حيث تكتسب قوه إلزامية تكون بمثابة التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان لتصبح بذلك مصدراً من "مصادر المشروعية" على الإدارة احترامها وعدم الخروج عليها في قراراتها الفردية والتنظيمية، فإذا ما خالفت الإدارة هذه المبادئ يعتبر عملها انتهاكاً لـ "مبدأ المشروعية"، ويُعدّ تصرفها غير مشروع، ويحق للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المخالف للمبدأ القانوني العام^(٢٨). في فرنسا، على سبيل المثال، قد كشف "مجلس الدولة" عن مجموعة من "المبادئ العامة للقانون"، والتي تستند إلى "إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة (١٧٨٩)"^(٢٩). وتعد معظم هذه المبادئ قابلة للتطبيق في مختلف الدول تقريباً؛ نظراً لطابعها العام (القانوني، والإنساني)، تضم هذه المبادئ: (مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة، ومبدأ عدم رجعية القوانين)^(٣٠).

خامساً: القواعد الشرعية والشرعية: في الأنظمة القانونية التي تستند إلى الشريعة الإسلامية، تكون القواعد الشرعية مصدراً مهماً لـ "مبدأ المشروعية"، والقواعد الشرعية، و"الشرعية" تشير إلى مفاهيم مرتبطة بالنظم القانونية التي تستند إلى الشريعة الإسلامية؛ حيث تعتبر "الشريعة الإسلامية" مصدراً (رئيساً، أو أساساً) للتشريع وللقواعد القانونية في الدول التي تعتمد على هذا النوع من النظم القانونية. ويتم تطبيقها لـ (تحقيق العدالة، والتوجيه الديني، وتحقيق التوازن بين المصالح المجتمعية والقيم والتعاليم الدينية)^(٣١).

سادساً: التوجيهات والتعليمات الإدارية: قد تكون الجهات الحكومية قد أصدرت توجيهات وتعليمات تحدد كيفية تطبيق السياسات والبرامج بما يتوافق مع مبدأ المشروعية، وتعد "التوجيهات والتعليمات الإدارية" أدوات إدارية تُصدرها الجهات الحكومية أو الإدارية بهدف تنظيم وتوجيه أنشطة وسلوكيات المؤسسات والموظفين التابعين لها، وتمثل هذه التوجيهات والتعليمات الإدارية جزءاً من السياسات والإجراءات الداخلية التي تُستخدم لتحقيق أهداف المؤسسة بطريقة محددة ومنظمة^(٣٢).

سابعاً: العرف الإداري: يعبر "العرف الإداري" عن السلوكيات التي اعتمدتها السلطة الإدارية بتنفيذها أحد جوانب نشاطها الإداري، واتبعها بشكل (مستمر، ومتكرر) دون تأسيس "قاعدة تشريعية" تدعمها، ونتيجة لذلك، تصبح هذه الأعراف (المعتمدة، أو المعتمدة) قواعد معرفية ملزمة على الإدارة عند التعامل مع الأفراد، وتنشأ تلك القواعد من (ممارسات سابقة، أو توجيهات إدارية) تمثل توجيهاً للعمل الإداري من دون أن يتم استنادها إلى أسس تشريعية محددة^(٣٣). يتألف "العرف الإداري"، على غرار "العرف" بشكل عام، من جانبين، وهما: (جانب مادي، وجانب معنوي)، ويجسد (الجانب المادي) التأكيد المستمر على تطبيق قاعدة معينة في سياق نشاط إداري محدد، إلى درجة تجعل هذه القاعدة مستقرة وثابتة؛ نتيجة تكرار تطبيقها وتأقلم الجهة الإدارية عليها، بمعنى آخر: يُظهر (الجانب المادي من العرف الإداري) اعتماد السلطة الإدارية على هذه القاعدة بشكل (مستمر، ومتكرر).

ما يؤدي إلى تثبيتها واستقرارها في النشاط الإداري، أما (الجانب المعنوي) فيتمثل في التوجه نحو اعتبار تلك القاعدة التي يتبعها الجهاز الإداري كقاعدة يجب احترامها والالتزام بها. ويرتبط (الجانب المعنوي) بالاعتقاد السائد بأن هذه القاعدة التي تطبقها الإدارة أصبحت ذات قوة قانونية والتزامية. وبهذا؛ يتوجب على الجهاز الإداري احترام والالتزام بـ "العرف الإداري" الذي تجسده هذه القاعدة المتأصلة في تطبيقه المستمر، وإذا انخرطت الإدارة عن هذه القاعدة المعتمدة دون توجيه تشريعي مباشر، فإن ذلك قد يؤدي إلى تقويض المشروعية والالتزامية لتلك الأفعال أمام القوانين والأنظمة^(٣٤).

المبحث الثاني: الرقابة على المشروعية والقيود الواردة عليها : يجب توجيه الانتباه إلى أن امتثال الإدارة لمبدأ المشروعية لا يعني تقييدها بقيود صارمة، بل على العكس، يجب أن يكون هذا الامتثال مرناً بما يتناسب مع (طبيعة الأمور، وظروف العمل الإداري)، ويجب تجنب فرض قيود غير ملائمة تعوق سير الأعمال الإدارية وتعرقلها، كما يجب مراعاة منح الإدارة مرونة في التعامل مع "مبدأ المشروعية"، ولا سيما فيما يتعلق بـ (الظروف الاستثنائية، وممارسة السلطات السيادية)، في مثل هذه الحالات، يحق للإدارة أن تلتفت إلى الوضعيات الفريدة وتقرر تخفيف الالتزام بالمشروعية (بشكل مؤقت واعتباري) ويمكن أن تتمثل هذه الحالات في (الظروف الطارئة، أو الضرورية).

إن واجب منح الإدارة (حرية تحقيق المصلحة العامة، وممارسة سلطاتها بمرونة) يساعد على (تحقيق توازن بين الالتزام بالمشروعية وبين التصرف بفعالية في السياقات التي تتطلب تدخلاً سريعاً أو قراراً استثنائياً)، وهذا يعزز القدرة على مواجهة (التحديات، والظروف الاستثنائية) من دون (تعطيل العمل الإداري، أو تقييد السلطات الضرورية)، وعليه سنقسم (المبحث الثاني: الرقابة على المشروعية والقيود الواردة عليها) على مطلبين: (المطلب الأول: الرقابة على التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، و(المطلب الثاني: القيود الواردة على مبدأ المشروعية)، وكما يأتي:

المطلب الأول : الرقابة على التزام الإدارة بمبدأ المشروعية : تتنوع الوسائل التي تضمن احترام "مبدأ المشروعية" وفقاً للجهة التي تمتلك صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة في مختلف جوانب نشاطها المتنوعة. وتقوم هيئات معينة في الدولة بممارسة هذه الرقابة. وينص (الدستور، والقوانين) على الآليات المحددة لهذه (الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، وتقييم توافقها مع القوانين). وتتباين أشكال هذه الرقابة بناءً على (طبيعتها، والسلطة الممارسة لها). ولغرض دراسة موضوع (المطلب الأول: الرقابة على التزام الإدارة بمبدأ المشروعية) سيتم تقسيمه على (ثلاثة) فروع: وحسب صور تلك الرقابة، (الفرع الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة). و(الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة). و(الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة). وكما يأتي:

الفرع الأول : الرقابة السياسية على أعمال الإدارة : تختلف وسائل ضمان احترام "مبدأ المشروعية" تبعاً للجهة التي تقوم بمراقبة أعمال الإدارة في جميع جوانب نشاطها. وتتولى الهيئات المحددة في الدولة دور الرقابة. وتشمل ذلك الرقابة التي يمارسها الجهاز السياسي في الدولة على أعمال الإدارة العامة. ويمكن أن تتبع هذه الرقابة نهجاً سياسياً في ممارسة السلطة وإطلاق الإشراف. ويتمثل ذلك في الآثار والتأثيرات المترتبة على هذه الرقابة. كما تظهر هذه الرقابة جانبي (المشروعية، والملائمة). وتتضمن "الرقابة السياسية على أعمال الإدارة" تنوعاً في الأشكال^(٣٥). وكما يأتي:

أولاً: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة: تتجلى "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة" في الرقابة التي تقوم بها "المجالس النيابية"، والتي تعرف بأسماء متعددة. مثل: (مجلس النواب، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس الأمة). وتأتي هذه الرقابة كجزء من اختصاصات البرلمان. وتأتي ضمن سياق مهامه التشريعية. ويتم تعزيز دور البرلمان في الرقابة البرلمانية من خلال (تحويله بحقوق وصلاحيات لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية. وهذا يشمل: الاستجابات، وطلبات المعلومات، والتحقيقات). و(تعزيز تلك الصلاحيات بما يضمن استقلالية البرلمان في ممارسة دوره في الرقابة، وذلك من خلال آليات دستورية وقواعد

إجرائية)، وتحديد آليات وإجراءات للتواصل بين السلطة التنفيذية والبرلمان، وتوفير الوسائل التي تساهم في ممارسة الرقابة بفاعلية^(٣٦). وبهذا: يُنظم الدستور دور "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة"، حيث يُخوّل البرلمان بصلاحيات تتيح له (مراقبة الأداء التنفيذي، وممارسة الرقابة على أنشطة السلطة التنفيذية). ويتم تعزيز هذا الدور من خلال توجيه الصلاحيات والآليات اللازمة للبرلمان لضمان فاعلية الرقابة واستقلاليتها في هذا الصدد^(٣٧). وفيما يتعلق بـ (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في العراق)، فلقد نص "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) على أن واحدة من اختصاصات "مجلس النواب" هو (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)^(٣٨). ومساءلة رئيس الجمهورية وإعفائه^(٣٩). وتوجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو استيضاحات واستجوابهم^(٤٠). وسحب الثقة من أحد الوزراء إثر مناقشة استجوابٍ موجه إليه، وكذلك له أن يسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجوابٍ موجهٍ إليه، وكذلك له حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وإعفاؤهم^(٤١).

ثانياً: رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة: لم يعد البرلمان وحده هو الممثل الوحيد للإرادة الشعبية، إذ ظهرت وسائل أخرى، مثل: (وسائل الإعلام، والنقابات والاتحادات، والمجالس المحلية، والأحزاب السياسية)، التي تُعبّر عن الرأي العام، وتمارس بذلك "رقابة سياسية على النشاط الإداري". ومع ذلك، يتأثر مدى هذه الرقابة بما يعتمد على (طبيعة النظام السياسي، والواقع الاجتماعي المسيطر في الدولة)^(٤٢). وعلى الرغم من أهمية "رقابة الرأي العام"، إلا أن (جناحها، واستمراريتها) يعتمدان بشكل كبير على (درجة الوعي، والنضج التي يتمتع بها الرأي العام)، وهذا (الوعي، والنضج) يمكنهما من فهم حقوقهم والمطالبة بها بشكل فعال. فضلاً عن ذلك، يكون جناح رقابة الرأي العام مرتبطاً بوجود نظام سياسي (يكفل حقوق الأفراد وحرياتهم، ويعترف بدور الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية ووسائل الإعلام المختلفة في توجيه الرأي العام وتشكيل الحياة السياسية)^(٤٣).

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة: تتضمن هذه الرقابة، (الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة). مراقبة مباشرة لأداء الإدارة وتقييمه. حيث يمكن لهيئات داخل الإدارة نفسها، أو هيئات خارجية تنفيذية، أن تمارس هذه الرقابة، يكمن هدفها في (التحقق من توافق أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح، علاوة على فحص كفاءة وفاعلية العمل الإداري). ويُعرف هذا النوع من الرقابة بـ "الرقابة الذاتية" حيث تبدأ الإدارة بمراقبة نفسها، وذلك لضمان تواصل الامتثال للمعايير والأهداف المحددة، وتتخذ "الرقابة الذاتية" شكلاً مزدوجاً؛ فهي تركز على (التحقق من مطابقة تصرفات الإدارة للقوانين واللوائح)، ثم تتعامل، كذلك (مع تقييم مدى تناسب تلك التصرفات مع الأهداف المرجوة). وتقوم الإدارة بتنفيذ هذا النوع من الرقابة سواء (من خلال مبادرة ذاتها، أم استجابة لاقتراحات، أم انتقادات من الأطراف المعنية)^(٤٤)، وكما يأتي:

أولاً: الرقابة الذاتية (التلقائية): يمثل هذا النوع من الرقابة التزام الجهات الإدارية بـ "مبدأ المشروعية" أثناء ممارسة أنشطتها، ومن ثم يتبع ذلك مراجعة القرارات التي تتخذها هذه الجهات بشكل مباشر، من دون توجيه (شكاوى، أو اعتراضات) من الأطراف الأخرى المتأثرة^(٤٥)، وتنقذ هذه الرقابة من خلال إطارين من السلطة، وكما يأتي:

١. الرقابة الولائية: تتولى الجهة الإدارية نفسها، في هذا النوع من الرقابة، مراجعة القرار الذي اتخذته بناءً على "مبدأ المشروعية"، وتقوم الإدارة بـ (إعادة النظر في القرار، وفحصه)، ولديها السلطة في (إلغائه، أو تعديله، أو استبداله بقرار آخر يتفق مع متطلبات المبدأ القانوني للمشروعية)^(٤٦).

٢. الرقابة الرئاسية: في هذا النوع من الرقابة، يقوم (الرئيس، أو المدير الإداري) بمراقبة أعمال الرؤوسين لديه، ويمكن أن تكون هذه الرقابة إما (سابقة لاتخاذ القرار)، حيث يقوم الرئيس بـ (مراجعة، واعتماد القرارات التي تتخذها الجهات الفرعية)، أو تأتي (لاحقاً) لـ (تقييم تنفيذ القرارات، ومدى توافقها مع مبدأ المشروعية)^(٤٧).

وتُظهر "الرقابة الذاتية" مدى التزام الإدارة بمراعاة "مبدأ المشروعية"، وتشمل إمكانية إعادة النظر في القرارات لـ (ضمان التوافق مع القوانين واللوائح، وتحقيق الهدف المرجو)، وتتأثر هذه الرقابة بنوعية النظام (الإداري، والسياسي) في الدولة^(٤٨).

ثانياً: الرقابة على أعمال الإدارة بناءً على تظلم؛ تعتمد هذه الرقابة على استجابة الإدارة للتظلمات التي تقدمها الأفراد الذين يعتبرون أن لهم مصلحة في معالجة قرارات أو تصرفات إدارية، ويتمثل هذا النوع من الرقابة في تقديم التظلمات إلى الإدارة، والتي تقوم بـ (مراجعة وفحص تلك التظلمات، واتخاذ الإجراءات الملائمة بناءً على نتائج التقييم)، ويُعدّ هذا النوع من الرقابة آلية (أسهل، وأقل) تكلفة مقارنة بـ "الطعن القضائي"، ولكنه قد يفتقر إلى الضمانات الكافية لحقوق الأفراد وحياتهم، حيث تكون الإدارة (الجهة المحددة لاختصاص القرار، ولاتخاذ الحكم)^(٤٩).

يلاحظ: أن "التظلم الإداري" لا يشترط، بالضرورة، أن يكون في (شكل معين، أو يقدم في موعد محدد)، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهناك أنواع مختلفة من التظلمات التي يمكن تقديمها، حيث يمكن أن (يوجه التظلم إلى الجهة التي اتخذت القرار نفسه)، ويسمى: "التظلم الولائي"، أو إلى (الجهة الرئيسية التي تتخذ القرارات)، ويسمى: "التظلم الرئاسي"، أو يمكن توجيهه إلى (لجنة مختصة بمعالجة التظلمات)، ويجب التنويه أن استخدام هذه التظلمات غالباً ما يكون متاحاً للأفراد دون الحاجة إلى وجود تشريع ينص على ذلك، ولكن يجب أن يكون "التظلم الوقائي" مشروطاً بتوافر نص قانوني يحيزه^(٥٠).

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة: تمثل "الرقابة القضائية" نوعاً من الرقابة الذي يتم من خلال النظام القضائي والمحاكم، وتهدف إلى تقدير مدى توافق أعمال الإدارة مع القوانين والدساتير، وتسمح هذه الرقابة للمحاكم بـ (فحص، ومراجعة) قرارات وأفعال الإدارة؛ للتحقق من (تناسبها، وتطابقها) مع الإطار القانوني^(٥١).

وتُعدّ "الرقابة القضائية" على أعمال الإدارة من أهم وأكثر أشكال الرقابة فعالية؛ حيث (تضمن احترام مبدأ المشروعية، وتحمي حقوق الأفراد)، ويتميز القضاء بميزات

(الاستقلالية، والحيادية، والنزاهة). مما يمنحه القدرة على (ضمان حقوق الأفراد، وحمايتهم في حال تجاوزت الإدارة حدود المشروعية)، وإلى جانب ذلك، يقدم القضاء إجراءات قانونية مدروسة عند فصل النزاعات، مما (يضمن تحقيق العدالة، وتنفيذ القوانين بشكل منصف ومتساوٍ). وبفضل الإجراءات الخاصة التي يتبعها القضاء، يمكنه فحص (القواعد، والأفعال) الإدارية بطريقة دقيقة، واستناداً على الأصول القانونية. وهذا يساهم في تقديم قرارات قضائية مستنيرة وقائمة على القوانين والأحكام القانونية المعمول بها^(٥٢). وتهدف "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، إلى تحقيق هدفين: يتمثل أولهما في (تقويم الإدارة وإجبارها على احترام القانون، والخضوع لسلطانه)، ويكون ذلك: من خلال إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون. أما الهدف الثاني فيتمثل في: (حماية حقوق الأفراد وحياتهم): من خلال (الطعن بالقرارات الإدارية إذا مست حقاً أو حرية لفرد، والغائها، أو تعويض الفرد عن الضرر الذي لحق به)^(٥٣) وتختلف الدول في تنظيمها لـ "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، فمنها ما يسند ذلك لـ "القضاء العادي"، بحيث تختص محاكم هذا القضاء بجميع المنازعات، أيًا كانت طبيعتها. وتستوي في ذلك المنازعات (المدنية، والإدارية). وهذا ما يسمى بـ "نظام القضاء الموحد"، وهو ما أخذت به (بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية). أو قد يعهد بـ "الرقابة على أعمال الإدارة" إلى "قضاء متخصص" يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب "القضاء العادي" الذي يفصل في المنازعات (المدنية، والتجارية، ومنازعات الأحوال الشخصية، والمنازعات الجنائية). وهذا ما يعرف بـ "نظام القضاء المزدوج"، وهو النظام المطبق في (فرنسا، والعراق، ومصر)^(٥٤). في عام (١٩٨٩)، شهد العراق تحولاً في نظامه القضائي نحو "القضاء المزدوج"؛ من خلال صدور "القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)". وقام بتأسيس نظام قضائي مزدوج في البلاد يتضمن "محكمة القضاء الإداري"^(٥٥). وهي جهة قضائية مختصة بالنظر في (القضايا الإدارية، والنزاعات المتعلقة بالقوانين الإدارية واللوائح). ويتمتع "القضاء الإداري"، كما القضاء بشكل عام، بـ (الاستقلالية، والحيادية)، ويقوم بـ (مراجعة

القرارات، والأفعال الإدارية، وتقدير مدى توافقها مع القوانين واللوائح^(٥١). وبهذا؛ ومن خلال تأسيس "محكمة القضاء الإداري". تم توفير إطار (قانوني، وقضائي) لـ (مراقبة أعمال الإدارة، وضمان احترام مبدأ المشروعية). وتعد هذه خطوة ذات أهمية نحو (تطوير النظام القضائي، وتحقيق العدالة، وحماية حقوق المواطنين من تجاوزات الإدارة).

المطلب الثاني: القيود الواردة على مبدأ المشروعية: تقوم النظم القانونية، بالأساس، على "مبدأ المشروعية". الذي يعتبر التزاماً أساسياً لـ (حماية حقوق الأفراد، وضمان حرياتهم) من أي انحرافات قد تحدث في (قيام السلطات الإدارية باختصاصاتها، وممارسة صلاحياتها). ومع ذلك، يتطلب تفعيل هذا المبدأ، في التطبيق العملي درجة من "المرونة". مع مراعاة (طبيعة مهمة الإدارة العامة، ودورها الرئيس في تحقيق المصلحة العامة) وفقاً للقواعد القانونية المرعية. ومن أجل دراسة موضوع (المطلب الثاني: القيود الواردة على مبدأ المشروعية) تم تقسيمه على (فرعين):

(الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة). و(الفرع الثاني: أعمال السيادة ومبدأ المشروعية). وكما يأتي:

الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة: بما أن الإدارة مكلفة، بشكل أساس، بتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين، فيتطلب ذلك، منها، أن تمتلك درجة من الحرية في تنفيذ مهامها، لذلك؛ يجب منحها سلطة كافية للقيام بوظيفتها بفعالية، وفي إطار الإطمئنان إلى مصالح المجتمع، ومع ذلك؛ يجب أن تتم مراعاة توازن هذه الحرية مع الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، مما يتطلب (تحقيق توافق بين سلطات الإدارة، وضمان احترام حقوق المواطنين). وعليه؛ سنعمد في (الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة) إلى دراسة (مفهوم السلطة التقديرية والهدف منها، والسبب في منح السلطة التقديرية للإدارة، ونطاق السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، ورقابة القضاء على السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة). وكما يأتي:

أولاً: مفهوم السلطة التقديرية والهدف منها: تُعرّف "السلطة التقديرية" بأنها "الصلاحيّة التي تُمنح للإدارة لـ (اتخاذ قراراتها، وتنفيذ مهامها) بحرية أكبر، مما يعني توفير درجة أعلى من المرونة في تقديمها لـ (الخيارات، والتصرفات)، وتشمل، كذلك: (قدراً محدوداً من الرقابة القضائية) على جوانب معينة من (القرارات، أو الإجراءات الإدارية)"^(٥٧). إن "سلطة الإدارة التقديرية" لا تعني (إلغاء مبدأ المشروعية، أو تغيير التدرج)، بل هي تشير إلى إمكانية الإدارة في الاختيار من بين عدة حلول وخيارات قانونية متاحة، من (دون التخلي عن مبدأ المشروعية، أو تغيير تسلسل القواعد)، فهي توفر للإدارة الحرية في (تحديد مسارات القرار، وأشكاله، وإجراءاته)، ولا تؤثر على (الاختصاصات، والأسباب، والأهداف) المقررة بـ (القوانين، واللوائح) للإدارة^(٥٨).

إن الهدف من تقدير "السلطة التقديرية للإدارة" هو (تمكين الإدارة من استثناء مبدأ المشروعية) في حالات معينة: بهدف (توفير مرونة لها لتقدير متطلبات الظروف التي تواجهها، وبفضل هذه السلطة، تستطيع الإدارة اختيار الإجراء الملائم لكل حالة على حدة، وذلك لضمان تحقيق الأهداف والغايات الملائمة لتلك الحالة المحددة. ثانياً: السبب في منح السلطة التقديرية للإدارة: يعود منح الإدارة "السلطة التقديرية" إلى مبررات عدة، وكما يأتي:

١. من الصعب على المشرع تحديد مسار معين يجب على الإدارة إتباعه، مسبقاً، في (تنفيذ نشاطها الإداري، أو تحديد الموقف الدقيق الذي يجب عليها اتخاذه)، فالمشرع قد (لا يكون على دراية بكافة تفاصيل الظروف المحيطة بكل تصرف، أو لا يستطيع التنبؤ بملاساته)، وهذا يستدعي منح الإدارة "سلطة تقديرية" لاتخاذ القرارات (وفقاً للواقع، وظروف الحالة).

٢. عدم خويل الإدارة بـ "سلطة تقديرية" يمكن أن يجعلها مجرد أداة تنفيذية للقوانين من دون مراعاة لظروف التنفيذ، وذلك يمكن أن يؤدي إلى (جمّد، وتباطؤ) أداء الإدارة، حيث لن تكون لديها القدرة على التكيف مع (التغيرات، والتحديات).

٣. يجب أن لا يُفسر منح الإدارة "السلطة التقديرية" على أنه ميزة تسمح لها بالتعسف في استخدامها. إنما تُمنح هذه السلطة مقابل تحمل مسؤولية كبيرة. مثل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستدامة^(٥٩).

وبذلك، تُمكن "السلطة التقديرية" الإدارة من اتخاذ القرارات التي (تناسب مع الواقع. وتحقق الأهداف بطريقة تلائم الظروف المحيطة ومتطلبات الحالة).
ثالثاً: نطاق السلطة التقديرية المخولة للإدارة: يتعلق هذا النطاق بالسياقات التي تظهر فيها هذه السلطة. وهي مجموعة الحالات التي يكون فيها للإدارة سلطة تقديرية. وهذه الحالات هي تلك التي لا تتضمن قيوداً تقييدية على سلطة الإدارة^(٦٠). من المقرر، كذلك: أن القرار الإداري يتألف من خمس عناصر أساسية تتمثل في: (الاختصاص. والشكل. والسبب. والمحل. والهدف). كما أنه مقرر أن (عناصر الاختصاص. والشكل) في القرار الإداري تخضع للقيود التي تحدها (القوانين. والأنظمة. واللوائح). حيث يجب أن يتماشى القرار مع هذه (القيود. والشروط) التي وردت في التشريعات. وعليه؛ يتطلب من كل جهة. أو فرد) الامتثال لـ (قواعد الاختصاص. والشكل المنصوص عليها قانوناً). وهذين العنصرين ليسا ذوي "سلطة تقديرية" بل هما يخضعان للإطار القانوني المحدد. أما عناصر (السبب. والمحل. والهدف). فيمكن أن تكون سواء من (السلطات المقيدة. أو التقديرية). بحسب الظروف والسياق^(٦١).

رابعاً: رقابة القضاء على السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة: تكمن البساطة في التمييز بين "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة" في حالتها (السلطة المقيدة. والسلطة التقديرية). في حالة "السلطة المقيدة". يكون القانون قد وضع (شروطاً محددة. وقواعداً) للتصرفات الإدارية. وهذا يسهل على القضاء التحقق من توافق هذه (التصرفات. مع الشروط والقواعد المحددة). وبالتالي؛ يكون دور القضاء هنا هو (التحقق من مدى امتثال الإدارة للقوانين والشروط المحددة. والتأكد من أنها لم تخرج عن إطارها)^(٦٢). أما في حالة "السلطة التقديرية". فالإدارة تتمتع بحرية التقدير في اتخاذ (القرارات. والتصرفات) من دون

وجود شروط محددة قانوناً. وعلى الرغم من ذلك، يبقى "القضاء الإداري" مسؤولاً عن مراقبة تلك القرارات للتأكد من أنها لا تتعارض مع (مبدأ المشروعية، والغايات المرجوة من القوانين والأنظمة). ف "القاضي الإداري" يقوم بتقييم (مدى ملائمة تلك القرارات للظروف والأوضاع، وما إذا كانت تخدم الصالح العام وحقوق الأفراد بشكل ملائم). وهذا التحكم لا يتم بشكل ملطوف في حالة "السلطة التقديرية". ف "القاضي الإداري" ما زال يمارس دوراً مهماً في التأكد من أن تلك "السلطة التقديرية" لا (تستخدم بشكل تعسفي، أو يتعارض مع حقوق المواطنين)^(١٣).

الفرع الثاني: أعمال السيادة ومبدأ المشروعية: القيد الثالث الذي يعيق تطبيق "مبدأ المشروعية" هو ما يتعلق بـ "أعمال السيادة" و "أعمال الحكومة". هذه الفئة من الأعمال تعتبر مستثناة من رقابة القضاء، سواء أكان القضاء (عادياً، أو إدارياً). وترتبط "أعمال السيادة" بـ (السلطات السيادية، والسلطات الرسمية) للدولة، وهذه الأعمال تشمل (القرارات، والأعمال) التي تتعلق بالشؤون (الداخلية، والخارجية، والأمنية، والدفاعية)، وغيرها من (المسائل التي تنطوي على مصالح الدولة والمواطنين بشكل عام)، وتأتي "نظرية أعمال السيادة" من مفهوم "السيادة الوطنية" والحاجة إلى الحفاظ على استقلال الدولة في اتخاذ قراراتها وتنفيذها^(١٤). ولدراسة موضوع (الفرع الثاني: أعمال السيادة ومبدأ المشروعية) سيتم تناول مجموعة من الموضوعات التي تتمثل في: (التعريف بنظرية أعمال السيادة ومصدرها، ومعايير تمييز أعمال السيادة، وموقف المشرع العراقي من نظرية أعمال السيادة)، وكما يأتي:

أولاً: التعريف بنظرية أعمال السيادة ومصدرها: تعتبر "أعمال السيادة": "قرارات إدارية" تصدرها "السلطة الإدارية"، وترتب آثاراً قانونية، لكن: السلطة تتحصن من رقابة القضاء الإداري عليها: نظراً لموضوعها، فهي لا تكون محلاً لـ (رقابة الإلغاء، أو وقف التنفيذ، أو فحص المشروعية، أو التعويض)^(١٥). وتُعرف "أعمال السيادة" بأنها: "تلك الطائفة من (الأعمال، والتصرفات) التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وتتميز بـ (عدم الخضوع لرقابة

قضاء الإلغاء والتعويض): لاتصالها بسيادة القانون من الداخل والخارج^(١٦). أما مصدر "نظرية أعمال السيادة": فهو "القضاء الإداري الفرنسي" الذي ابتدع فكره "أعمال السيادة" حيث وجدت فيها الحكومة أساساً لتحسين بعض أعمالها من "الرقابة القضائية"; حتى تكون أعمالها بعيدة عن طعن (الإلغاء، أو التعويض)^(١٧). ثانياً: معايير تمييز أعمال السيادة: بالنسبة لمعايير التمييز بين "أعمال السيادة" وبين غيرها من الأعمال. فهناك مجموعة من المعايير التي تسهم في (تحديد نطاق أعمال السيادة، وتمييزها عن أعمال الإدارة العادية). وتتضمن هذه المعايير: (الطابع السيادي للقرار، وتأثيره على مصالح الدولة بشكل عام، وتصاعد المسؤولية السياسية لهذه الأعمال)^(١٨). علاوةً على ذلك، هنالك معايير أخرى وضعها (الفقهاء، والقضاة الإداريون)، وهي: (ثلاثة) معايير. يمكن من خلالها تحديد هذا النطاق والتمييز بينهما، وتتمثل هذه المعايير فيما يأتي:

١. معيار الباعث السياسي: هذا المعيار يرتبط بـ (الهدف السياسي، والدور الذي تمارسه الحكومة في تنفيذه)، وإذا كان القرار يتعلق بـ (مسألة ذات أهمية إستراتيجية، أو سياسية للدولة، ويتطلب تدخلاً سيادياً لضمان المصلحة العامة والأمن القومي) فقد يُعتبر جزءاً من أعمال "السيادة".

٢. معيار طبيعة العمل: يعتمد هذا المعيار على (طبيعة، ونوع القرار أو العمل الذي يتخذه القرار)، فإذا كان القرار يشمل (تدخلات سيادية مباشرة تتعلق بالشؤون الرئيسية للدولة)، مثل: (السياسة الخارجية، أو الدفاع الوطني)، فقد يُصنف ضمن "أعمال السيادة".

٣. معيار القائمة القضائية: هذا المعيار ينص على أن الأعمال التي تُعتبر جزءاً من "السيادة" تُدرج في قائمة معينة من قبل (الفقهاء، أو القضاة). وتتضمن هذه القائمة (الأعمال التي يتوجب على القضاء عدم التدخل فيها من خلال الرقابة القضائية)^(١٩).

ثالثاً: موقف المشرع العراقي من نظرية أعمال السيادة: لتفعيل "نظرية أعمال السيادة" بالتوافق مع تحقيق "مبدأ المشروعية"، نص "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على

مجموعة من المبادئ الأساسية التي لا يمكن للإدارة بوجودها خرق "مبدأ المشروعية"، حيث (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور^(٧٠)، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه^(٧١)، وفيما يتعلق بالقرارات الإدارية حظر الجستور النص في القوانين على تخصيص أي عمل أو قرار إداري من الطعن^(٧٢)). وبهذا؛ فإن تحقيق "مبدأ المشروعية" استناداً على رأي الفقيه الدستوري تم تعزيزه من خلال (عدم تعارض القوانين مع ثوابت الإسلام، وتعزيز مبادئ الديمقراطية بمنع إصدار أي تشريع يتعارض مع مبادئها ما يضمن الالتزام بمبادئ الحكم الشعبي وحقوق المواطنين في المشاركة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من خلال وجوب أن تتوافق القوانين مع الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وبالنتيجة عدم صدور قوانين تتعارض مع الدستور بما يؤكد على أهمية احترام وتنفيذ أحكامه، ولغرض حفظ استقرار الإطار القانوني العام وضمان التنسيق بين مختلف أجزاء الدولة حظر الدستور إيراد أي نص في دساتير الأقاليم أو قوانينها تتعارض مع مبادئه). وكذلك: (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة^(٧٣)، وحرمة المساكن مصونة ولا يجوز دخولها أو تفتيشها أو التعرض لها إلا بقرار قضائي ووفقاً للقانون^(٧٤)، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة^(٧٥)، وليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم^(٧٦)، ولا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون^(٧٧)، ولا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون^(٧٨)، ولا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي^(٧٩)، ويحرم العمل القسري والعبودية وتجارة العبيد ويحرم الإتجار بالنساء والأطفال

والإتجار بالجنس^(٨٠)). وأخيراً؛ نص "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية. والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية. ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة^(٨١). (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة^(٨٢)). وهذا الأمر يُظهر الشكل الذي تطورت إليه الممارسات القانونية والدستورية في العراق فيما يتعلق بسيادة القانون والعمل الإداري.

الخاتمة: قد تتضمن سلطة السلطة التنفيذية تصرفات تؤدي إلى التأثير سلباً على حقوق ومصالح الأفراد المشتركة. وتُمثل انتهاكاً جوهرياً لـ "مبدأ المشروعية". وهذه التصرفات تأتي من السلطة التنفيذية، وبالتحديد من خلال "القرارات الإدارية". وتم التوصل بعد دراسة موضوع "سلطة الضبط الإداري بين الحدود والاختراف" إلى مجموعة من (الاستنتاجات. والمقترحات). وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. يؤكد "مبدأ المشروعية" على أن الدولة تقوم على أساس القانون. حيث يكون القانون مصدر السلطة والإرشاد لكل جوانب الحكم. هذا يشكل ضماناً لحقوق الأفراد وتوجيه السلطات نحو تحقيق المصلحة العامة.
٢. يسهم "مبدأ المشروعية" في (توزيع السلطات داخل الدولة، ومنع تجميعها وتركزها في سلطة واحدة). وهذا التوزيع (يضمن وجود توازن بين السلطات، ومنع التجاوزات والإساءة في استخدام السلطة). على أن هذا المبدأ يتطلب "مرونة في التطبيق": حتى يمكن للإدارة (التكيف مع التغيرات، وتحقيق الأهداف العامة).

٣. يُشكّل "الدستور" المرجع الأساسي لـ "المشروعية"؛ حيث (يحدد السلطات وصلاحياتها، وحقوق المواطنين)، وتتيح "القواعد الدستورية" للمواطنين (حماية حقوقهم، واللجوء إلى القضاء في حالة التعدي عليها).
٤. يمارس القضاء دوراً حيوياً في (تحقيق المشروعية)؛ من خلال (مراقبته، ومراجعته) لـ (قيام السلطات باختصاصاتها على وفق الصلاحيات الممنوحة لها)، كما تضمن الرقابة القضائية (توافق الأنشطة التنفيذية مع الدستور والقوانين)، وبالتالي تعزز من "المشروعية في النظام القانوني".
٥. يتأسس "مبدأ المشروعية على أساس القوانين واللوائح المكتوبة، إلى جانب (القرارات القضائية)، فضلاً عن اعتماده على (قيم المجتمع، ومنظومة الأخلاق السائدة، والعوامل الاجتماعية والاقتصادية).
٦. يظهر دور "السلطة التشريعية" في ضمان "مبدأ المشروعية"؛ عبر الرقابة على أعمال الإدارة، وتكمن (أهمية الرقابة البرلمانية) في (تحقيق التوازن بين السلطات، وضمان الالتزام بأحكام القانون)، على أن يساهم التدخل البرلماني في تحقيق "مبدأ المشروعية" بطريقة متوازنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى، كـ (وسائل الإعلام، والنقابات والائتلافات، والمجالس المحلية، والأحزاب السياسية)، وهذا يعكس (التعددية في الرقابة، وتعاون مختلف المؤسسات).
٧. تعد "السلطة التقديرية للإدارة" ضرورية لـ (تمكينها من اتخاذ القرارات، وتنفيذ مهامها بفعالية)، وهذه السلطة تسمح للإدارة بـ (اختيار الحلول والتصرفات المناسبة وفقاً للظروف الفعلية)، وتبرز أهمية تحقيق التوازن بين (السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، وحقوق وحريات الأفراد)، وهذا التوازن يضمن (عدم تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها، وضمان احترام حقوق المواطنين)، وتظهر الحاجة إلى (دور القضاء في رصد القرارات التي تتخذها الإدارة، سواء أكانت ذات سلطة مقيدة أم تقديرية)؛ فـ "القضاء" يقوم بـ (التحقق من مدى ملائمة تلك القرارات للقوانين وحقوق الأفراد والصالح العام).

٨. يرتبط مصطلح "أعمال السيادة" بـ (القرارات، والأعمال) التي تتعامل مع الشؤون (السياسية، والأمنية، والدفاعية، والخارجية)، وهذه الأعمال غالباً ما (تستثنى من رقابة القضاء)، وتقع خارج نطاق الرقابة القضائية (العادية، والإدارية)، وهناك مجموعة من المعايير التي تستخدم لتمييز "أعمال السيادة" عن (الأعمال الإدارية العادية)، وهذه المعايير تشمل (طابع القرار وتأثيره على مصالح الدولة بشكل عام، والمسؤولية السياسية المتزايدة لتلك الأعمال)، تظهر أهمية الحفاظ على التوازن بين (سلطة السيادة، واحترام مبدأ المشروعية)؛ فعلى الرغم من منح السلطة التنفيذية الحرية في اتخاذ قراراتها، يجب أن تكون هذه القرارات متوافقة مع (مبادئ القانون، وحقوق المواطنين).

٩. عكست النصوص الدستورية الواردة في "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) توازناً بين (سيادة القانون، ومبدأ المشروعية)؛ حيث حظر الدستور (سن قوانين تتعارض مع مبادئ الإسلام والديمقراطية، وأكد على حقوق المواطنين والقضاء المستقل)، وأكد على دور "المحكمة الاتحادية العليا" في النظر في القضايا المتعلقة بتطبيق القوانين الاتحادية والقرارات السيادية، وهذا يظهر الدور المهم للقضاء في (ضمان احترام المبادئ الدستورية، وحقوق المواطنين).

ثانياً: المقترحات

١. تعزيز "مبدأ المشروعية" في النظام القانوني؛ لضمان أن الدولة تعمل وفقاً للقانون. حيث يكون القانون مرجعية للسلطات وضامناً لحقوق الأفراد، وبالتالي؛ يجب توجيه الجهود نحو تعزيز هذا المبدأ لضمان استقرار وتنمية الدولة.
٢. تحقيق التوازن بين السلطات وتوزيعها داخل الدولة وعدم تجميعها في سلطة واحدة. وهذا التوازن (يمنع التجاوزات، ويسهم في تحقيق المصلحة العامة)، وهذا الأمر يتطلب تفسيراً مرناً لـ "المشروعية" ليتمكن للإدارة من التكيف مع التغيرات بفعالية.

٣. تعزيز دور "الدستور" كمرجع أساس لـ "المشروعية"، ويجب أن تكون القواعد الدستورية وسيلة لـ (حماية حقوق المواطنين. وضمان تنفيذ الإدارة لمهامها). بما يتوافق مع الدستور.

٤. تنشيط ممارسة "القضاء" لدوره الفاعل في (مراقبة السلطات، ومراجعتها للتأكد من تنفيذها لصلاحياتها بموجب القوانين والقرارات. هذا يضمن تحقيق المشروعية والالتزام بأحكام الدستور والقوانين، ويساهم في توازن النظام القانوني.

٥. تدعيم عمل "الرقابة البرلمانية" كأحد أدوات (ضمان المشروعية، وتوازن السلطات). وينبغي أن يمارس البرلمان دوراً في (مراقبة الإدارة، ومنع التجاوزات). ويجب تحقيق التوازن بين دور البرلمان، والمؤسسات الأخرى في الرقابة).

٦. تنشيط عمل المؤسسات الرقابية في تحقيق التوازن بين (سلطة الإدارة، وحقوق الأفراد). حيثما كان للإدارة استخدام سلطاتها التقديرية لاتخاذ القرارات؛ وذلك لـ (ضمان عدم تعسف الإدارة واحترامها لحقوق الأفراد).

٧. تعزيز التوازن بين (سيادة القانون، ومبدأ المشروعية) من خلال الدستور، والذي يحدد (سلطات الحكومة، وحقوق المواطنين)، وتفعيل دور "المحكمة الاتحادية العليا" في (مراقبة، وفصل) القضايا المتعلقة بـ (القوانين، والقرارات) الأمر الذي يعكس أهمية القضاء في ضمان الالتزام بالمبادئ الدستورية.

المصادر

أولاً: الكتب

١. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دارقنديل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
٢. أبو العباس شمس الدين أحمد بن محمد بن إبراهيم بن أبي بكر ابن خلكان البرمكي الإربلي، وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان، الجزء الرابع، تحقيق: إحسان عباس، دار صادر، بيروت، ١٩٩٤.

٣. أحمد مدحت علي. نظرية الظروف الاستثنائية (سيادة القانون، حالة الضرورة. القوانين الاستثنائية). الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
٤. جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر (مجد)، بيروت، ٢٠٠٨.
٥. د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٦. د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٩.
٧. د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، دار الزهراء، الرياض، ٢٠٠٩.
٨. د. أنور أحمد رسلان، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٩.
٩. د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
١٠. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
١١. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥.
١٢. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٧.
١٣. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.

١٤. د. علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٥. د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٩.
١٦. د. فاروق أحمد خمّاس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، العراق، ١٩٨٨.
١٧. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٨.
١٨. د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة الرياض، ٢٠٠٤.
١٩. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥.
٢٠. د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢١. د. محمد علي الخلاليلة، الإدارة المحلية (وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
٢٢. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٢٣. د. مجي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٤. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة ٢٠١٤.

٢٥. د. محمد علي جواد كاظم، نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الاداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادگار، السليمانية، ٢٠١٦.
٢٦. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢٧. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدول الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصدر منها، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٦.
٢٨. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
٢٩. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣٠. شارل لوي دو سيكوندات (مونتسكيو)، روح الشرائع، الجزء الأول، ترجمة: عادل زعتر، مراجعة: د. رسول محمد رسول، الطبعة الأولى، دار الرافدين، البصرة، ٢٠٢١.
٣١. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠.
٣٢. عاطف عطية، (المجتمع، الدين، والتقاليد): بحث في إشكالية العلاقة بين الثقافة والدين والسياسة، جروس برس، بيروت، ١٩٩٣.
٣٣. عبدالعزيز عبدالسلام، العلاقة بين القانون واللائحة، أطروحة أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٥.
٣٤. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.

٣٥. عبدالغني بسىوني عبدالله، القضاء الاداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
٣٦. عبدالوهاب محمود رفعت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٣٧. عدنان عمر، القضاء الإداري الفلسطيني (مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٨. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الاجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩.
٣٩. فهد عبدالكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
٤٠. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي، لسان العرب، مزيل جواشي اليازجي وجماعة من اللغويين، الجزء: ٨، الطبعة الثالثة، دار صادر، بيروت، ١٤١٤هـ.
٤١. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، ددن، تونس، ٢٠١٠.
٤٢. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، ٢٠٠٣.
٤٣. محمد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١١.
٤٤. محمد علي أبو عمارة، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، ١٩٩٨.
٤٥. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري: التعريف والمقومات (النفاز والانقضاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٤٦. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.
 ٤٧. محمد مصطفى حسني، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، ١٩٧٤.
 ٤٨. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠٠٨.
 ٤٩. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٤.
 ٥٠. معن خليل العمر عدلي السمرلي، الثابت والمتغير في آليات الضبط الاجتماعي، دار المعرفة، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ثانياً: الأطاريح والرسائل الأكاديمية
١. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
 ٢. د. عبدالفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة (دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٥٥.
 ٣. رويدا محمد بالحاج، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية (دراسة تحليلية مقارنة للتنظيم القانوني للظروف الاستثنائية وتأثيره على الحريات العامة)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة الفاتح، الجماهيرية العربية الليبية، ٢٠٠٩.
 ٤. هاتف فيصل، بن تونسي سهمشين، بن ستول بن عبد الرحمان، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة

خُرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، السنة الدراسية ٢٠٠٧/٢٠٠٨، الجزائر.

٥. ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ٢٠١٣.

ثالثاً: البحوث والدراسات

١. حسينة شرون، عبدالحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، المجلد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٨.

٢. د. إيمان بنت محمد علي عادل عزام، مبدأ الشرعية في القانون الجنائي وعلاقته بنظام العقوبات في الإسلام تأصيلاً وتطبيقاً (دراسة نقدية)، مجلة قضاء، العدد الخامس، سلسلة الأبحاث القضائية المحكمة (١٦)، الجمعية العلمية القضائية السعودية، النعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، رجب ١٤٣٦هـ - مايو ٢٠١٥م.

٣. د. حارث أديب إبراهيم، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات، مجلة الرافدين للحقوق، العدد: ٣١، المجلد: ٩، السنة الثانية عشرة، جامعة الموصل، الموصل، العراق، ٢٠٠٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين

١. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)؛ الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية للجمهورية العراقية، العدد: ٤٠١٢، السنة السابعة والأربعون، وزارة العدل، العراق، بغداد، ٢٧ ذي القعدة ١٤٢٦هـ - ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥م، ص ١-٣٢، متاح على الرابط الإلكتروني على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت):

«<https://drive.google.com/drive/folders/1h3NJmOIUaHFt6KacHynDguDNI54cwvzj>»

٢. القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٥) لسنة (١٩٧٩): الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية للجمهورية العراقية، العدد: ٣٢٨٥، السنة الثانية والثلاثون، وزارة العدل، العراق، بغداد، ١٢ جمادى الأولى ١٤١٠هـ ١١ كانون الأول ١٩٨٩م، على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت):

«<https://drive.google.com/drive/folders/1TI-4H7UM5xcgBjL-YYL6ydbapiJvolvU>»

خامساً: المصادر الأجنبية

1. Declaration des droits de l'homme et du citoyen: décrétés par l'Assemblée nationale, dans les séances, des 20, 21, 25 et 26 aout 1789, sanctionnés par le roi.
2. V. D. Degan, G. Gaja, General Principles of Law (2013), Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2.

الهوامش

١. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي، لسان العرب، مزيل بحواشي اليازجي وجماعة من اللغويين، الجزء: ٨، الطبعة الثالثة، دار صادر، بيروت، ١٤١٤هـ، ص ١٧٥.
٢. الليث: هو، أبو الحارث الليث بن سعد بن عبد الرحمن القرشي الكلبي، المعروف بـ (الليث بن سعد)، إمام أهل مصر في الفقه والحديث، كان مولى قيس بن رفاعه، وهو مولى عبد الرحمن بن خالد بن مسافر الفهمي وأصله من أصبهان، عالم وفقه من علماء المذهب الحنفي في القرن الثاني الهجري، (حوالي القرن الثامن الميلادي)، ولد في مدينة (الكوفة) بالعراق، وكان من أبرز طلاب (الإمام أبي حنيفة النعمان)، وتميز بعمق فهمه للفقه الإسلامي وقوانينه، وقد قام بجمع وتدوين مذهب (أبي حنيفة) وآرائه وأقواله، ومن الناحية اللغوية، كان لديه معرفة عميقة بلغة العرب وأصولها، وكان يقوم بشرح وتفسير الكلمات والمصطلحات اللغوية في النصوص الفقهية.
٣. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٧.
٤. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥، ص ٢١.
٥. عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في الاجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٢٢٥.
٦. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٠.
٧. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣.

٨. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢١.
٩. عبدالغني بسعوني عبدالله، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٦.
١٠. مونتسكيو: هو الفيلسوف الفرنسي "شارل لوي دو سيكوندات باريس دو مونتسكيو"، "Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu"، وهو مشهور بفلسفته حول توزيع السلطات وفصلها بين السلطات، وهذه الفلسفة تعد أحد الأسس الأساسية لـ "نظرية فصل السلطات" في السياسة، وعبارة "السلطة توقف السلطة" تعبر عن فلسفته، حيث يشدد على أهمية تقسيم السلطات بين (السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية) لـ (منع التجاوزات، وضمان توازن السلطات في الدولة).
- يراجع: شارل لوي دو سيكوندات (مونتسكيو)، روح الشرائع، الجزء الأول، ترجمة: عادل زعيتير، مراجعة: د. رسول محمد رسول، الطبعة الأولى، دار الرافدين، البصرة، ٢٠٢١.
١١. عبدالوهاب محمود رفعت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٩٠.
١٢. د. مازن ليلوراضي، الوجيز في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٧-١٨.
١٣. عبدالغني بسعوني عبدالله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٧.
١٤. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٨١.
١٥. د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٥٢.
١٦. د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٧.
١٧. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، ددن، تونس، ٢٠١٠، ص ١٧٥.
١٨. هاتف فيصل، بن تونسي سهمشين، بن ستول بن عبد الرحمان، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، الجزائر، السنة الدراسية ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ص ٥.
١٩. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (سيادة القانون، حالة الضرورة، القوانين الاستثنائية)، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٦.
٢٠. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٥.
٢١. د. أنور أحمد رسلان، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١١٩.
٢٢. عدنان عمر، القضاء الإداري الفلسطيني (مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣.
٢٣. محمد علي أبو عمارة، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، ١٩٩٨، ص ٢٧.
٢٤. معن خليل العمر عدلي السمري، الثابت والمتغير في آليات الضبط الاجتماعي، دار المعرفة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٨.
٢٥. عاطف عطية، (المجتمع، الدين، والتقاليد): بحث في إشكالية العلاقة بين الثقافة والدين والسياسة، جروس برس، بيروت، ١٩٩٣، ص ٤٨.

٢٦. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ٤٠.
٢٧. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٣٩.
٢٨. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٦.
٢٩. Declaration des droits de l'homme et du citoyen: décrétés par l'Assemblée nationale, dans les séances, des 20, 21, 25 et 26 aout 1789, sanctionnés par le roi.
٣٠. V. D. Degan, G. Gaja, General Principles of Law (2013), Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2, p.128.
٣١. د. إيمان بنت حمدي عادل عزام، مبدأ الشرعية في القانون الجنائي وعلاقته بنظام العقوبات في الإسلام تأصيلًا وتطبيقًا (دراسة نقدية)، مجلة قضاء، العدد الخامس، سلسلة الأبحاث القضائية المحكمة (١٦)، الجمعية العلمية القضائية السعودية، العهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، رجب ١٤٣٦هـ- مايو ٢٠١٥م، ص ١٢٥.
٣٢. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠٠٨، ص ٥٤.
٣٣. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٧٤.
٣٤. د. عبدالحamid متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٧٦.
٣٥. ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٢٠.
٣٦. د. محمد علي جواد كاظم، نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادگار، السليمانية، ٢٠١٦، ص ٤٣.
٣٧. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥١١.
٣٨. ينظر: نص البند (ثانيًا) من المادة (٦١) من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
- يراجع: الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية للجمهورية العراقية، العدد: ٤٠١٢، السنة السابعة والأربعون، وزارة العدل، العراق، بغداد، ٢٧ ذي القعدة ١٤٢٦هـ ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥م، ص ١-٣٢، متاح على الرابط الإلكتروني على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت):
«<https://drive.google.com/drive/folders/1h3NJmOIUaHFt6KacHynDguDN154cwvzj>», last visited: 22.08.2023, 12:11
٣٩. ينظر: نص البند (سادسًا) من المادة (٦١) من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٤٠. ينظر: نص البند (سابعًا) من المادة (٦١) من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٤١. ينظر: نص البند (ثامنًا) من المادة (٦١) من (الفرع الأول: مجلس النواب) من (الفصل الأول: السلطة التشريعية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٤٢. حسية شرون، عبدالحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، المجلد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ١٩٠.

٤٣. محمد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١١، ص ٥١١.
٤٤. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص ١١٨.
٤٥. جورج فوديل، بيار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر (مجد)، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٥.
٤٦. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة ٢٠١٤، ص ٢٥٢.
٤٧. د. محمد علي الخالدلية، الإدارة المحلية (وتطبيقاً في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص ١١٦.
٤٨. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٦٤.
٤٩. د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤١١.
٥٠. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٦٨.
٥١. د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٩، ص ٤٣.
٥٢. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، أطروحة أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٦٨.
٥٣. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٥٨.
٥٤. د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، العراق، ١٩٨٨، ص ٨٣.
٥٥. نص البند (أولاً) من المادة (٢) من "القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)" على: "يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة". وكذلك نصت الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (٦)، من ذات القانون، على: "تشكل محكمة تسمى (محكمة القضاء الإداري) في مجلس شوري الدولة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان يصدره وزير العمل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة ينشر في الجريدة الرسمية".
- ينظر: "القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)".
- يراجع: الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية للجمهورية العراقية، العدد: ٣٢٨٥، السنة الثانية والثلاثون، وزارة العدل، العراق، بغداد، ١٢ جمادى الأولى ١٤١٠ هـ ١١ كانون الأول ١٩٨٩ م، ص ٧٩٤-٧٩٧، على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت):

«<https://drive.google.com/drive/folders/1TI-4H7UM5xcgBJL-YYL6ydbPiIvolyU>», last visited: 25.08.2023, 15:23

٥٦. نصت الفقرة (د) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من "القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)" على: "تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون

- التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناءً على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن".
٥٧. د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، دار الزهراء، الرياض، ٢٠٠٩، ص ١١٩.
٥٨. د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٤، ص ٥٣.
٥٩. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٩.
٦٠. رمضان محمد بطيح، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدول الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصدر منها، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦.
٦١. د. علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٦٥.
٦٢. رويدا محمد بالحاج، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية (دراسة تحليلية مقارنة للتنظيم القانوني للظروف الاستثنائية وتأثيره على الحريات العامة)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة الفاتح، الجماهيرية العربية الليبية، ٢٠٠٩، ص ٤٠.
٦٣. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري: التعريف والمقومات (النفاذ والانتضاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢١٦.
٦٤. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وتطبيقها المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٤٩.
٦٥. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢١٦.
٦٦. محمد مصطفى حسني، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٥٠.
٦٧. د. حارث أديب إبراهيم، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات، مجلة الرافدين للحقوق، العدد: ٣١، المجلد: ٩، السنة الثانية عشرة، جامعة الموصل، الموصل، العراق، ٢٠٠٧، ص ٢٣٥.
٦٨. ينظر: نص البند (ثانياً) من المادة (١٣) من (الباب الأول: المبادئ الأساسية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٦٩. د. عبدالفتاح ساير دابر، نظرية أعمال السيادة (دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٥٥، ص ٩٦.
٧٠. ينظر: نص البند (أولاً) من المادة (٢) من (الباب الأول: المبادئ الأساسية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧١. ينظر: نص البند (ثانياً) من المادة (١٣) من (الباب الأول: المبادئ الأساسية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٢. ينظر: نص المادة (١٠٠) من (الفرع الثالث: أحكام عامة) من (الفصل الثالث: السلطة القضائية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٣. ينظر: نص المادة (١٥) من (الفرع الأول: الحقوق المدنية والسياسية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٤. ينظر: نص البند (ثانياً) من المادة (١٧) من (الفرع الأول: الحقوق المدنية والسياسية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٥. ينظر: نص البند (ثانياً) من المادة (١٩) من (الفرع الأول: الحقوق المدنية والسياسية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".

٧٦. ينظر: نص البند (تاسعاً) من المادة (١٩) من (الفرع الأول: الحقوق المدنية والسياسية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٧. ينظر: نص البند (ثانياً) من المادة (٢٢) من (الفرع الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٨. ينظر: نص البند (أولاً) من المادة (٢٨) من (الفرع الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) من (الفصل الأول: الحقوق) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٧٩. ينظر: نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (٣٧) من (الفصل الثاني: الحريات) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٨٠. ينظر: نص البند (ثالثاً) من المادة (٣٧) من (الفصل الثاني: الحريات) من (الباب الثاني: الحقوق والحريات) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٨١. ينظر: نص المادة (٩٣) من (الفرع الثالث: أحكام عامة) من (الفصل الثالث: السلطة القضائية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".
٨٢. ينظر: نص المادة (٨٨) من (الفصل الثالث: السلطة القضائية) من (الباب الثالث: السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".