

## القرارات الادارية المستقلة في دستور

### جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.د. عدنان عاجل عبيد

استاذ القانون العام في كلية القانون – جامعة القادسية

استاذ القانون الدستوري المحاضر في معهد العلمين للدراسات العليا

كلية القانون / جامعة القادسية

#### مستخلص

تنصب اهمية البحث في البحث عن فكرة القرارات الادارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كي تسعف مجلس الوزراء ، ومجالس المحافظات في القيان بالأعباء المناطة بهما من بسط الامن العام وتحقيق التنمية وقف هدر المال العام ومحاربة الفساد المالي والاداري والتقليل من معدل الفقر وخفض معدلات البطالة وغيرها ، فقد لا يقوى مجلس النواب على وضع الغطاء القانوني لحل تلك المشكلات بمفرده ، وانما ينبغي للإدارة اصدار القواعد القانونية اللازمة بإجراءات ابسط واسرع في تشريع القوانين وهذا من جانب .

ومن جانب اخر تضع الدراسة اسس علمية جديدة لبحث الموضوع مع التسليم بندرة انعدام الدراسات المتخصصة السابقة التي تتطرق للقرارات الادارية المستقلة في دستور ٢٠٠٥ لغموضه من جهة وعدم ادراك المشرع لفحواه من جهة اخرى .

يعالج البحث مشكلة قانونية تعد من اعقد مشاكل القانون في التشريع العراقي ، الا وهي التمييز بين الانظمة والتعليمات . فقد خلط المشرع بينهما دون تمييز فتارة يجعلهما في مرتبة واحدة ويؤديان وظيفة واحدة او يرتفع بالأنظمة الى مستوى التشريع العادي تارة اخرى ، ولهذا يبرز التساؤل الجوهرى حول النظام : هل تكمن فيه فكرة القرارات الادارية المستقلة ام لا وهل يحمل في طياته ذات المضمون ، هل وفقت المحكمة الاتحادية العليا في الكشف عن القرارات المستقلة ام انكرت وجودها ؟ وبالتالي هل تسطرت فكرة القرارات الادارية المستقلة في ثنايا نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ام اختفت نهائياً ؟

## Independent Administrative Decisions in the Constitution of the Republic of Iraq, for the year 2005

### Abstract

The importance of research in the search for the idea of independent administrative decisions in the Constitution of the Republic of Iraq 2005, to help the Council of Ministers and the provincial councils in carrying out the duties assigned to them, such as the achievement of public security and achieve development, stop wasting public money, fight financial and administrative corruption, reduce the rate of poverty and reduce unemployment rates And others, the House of Representatives may not be capable to put the legal cover to resolve these problems alone, but the administration should issue the

necessary legal rules and procedures simpler and faster in legislating laws, and this on the one hand.

On the other hand, the study sets new scientific foundations for discussing the subject, while acknowledging the scarcity or lack of previous studies that deal with the independent administrative decisions in the 2005 constitution for its ambiguity, on the one hand, and the legislator's lack of awareness on the other.

The research deals with a legal problem which is one of the most complex problems of law in Iraqi legislation, namely, the distinction between regulations and instructions. The legislator has confused them without distinction, sometimes in a single order, leading one function or rising to the level of ordinary legislation at other times. This raises the fundamental question of the system: Does the idea of independent administrative decisions lie in it? Does it carry the same content? Did The Federal Supreme Court succeeded in the disclosure of independent decisions or denied its existence? Thus, did the idea of independent administrative decisions emerged in the context of the provisions of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, or has it disappeared completely?

All these questions are answered by this study.

## مقدمة

أُمسّت فكرة التعاون بين هيئات الدولة الثلاث ، الفكرة الغالبة ، وثبتت للإدارة حق التشريع وهي المكلفة أصلاً بتنفيذ القوانين ، فلها إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم .

فلم تعد الإدارة منتظرة للبرلمان ليصدر لها التشريعات كيما تنهض بمهامها الجسام من استحداث المرافق العامة وتنظيمها وضبط نشاط الأفراد للمحافظة على النظام العام . وإنما يتسنى لها المبادرة في وضع تلك التشريعات المتعلقة بهذا الشأن . مما أنتج فكرة القرارات الادارية غير المستندة الى قانون وهو ما يعرف بـ(القرارات الادارية المستقلة) وهنا يكمن جوهر البحث .

## الاهمية :

تنصب اهمية البحث في البحث عن فكرة القرارات الادارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كي تسعف مجلس الوزراء ، ومجالس المحافظات في القيام بالاعباء المناطة بهما من بسط الامن العام وتحقيق التنمية وقف هدر المال العام ومحاربة الفساد المالي والاداري والتقليل من معدل الفقر وخفض معدلات البطالة وغيرها ، فقد لا يقوى مجلس النواب على وضع الغطاء القانوني لحل تلك المشكلات بمفرده ، وإنما ينبغي للإدارة إصدار القواعد القانونية اللازمة باجراءات ابسط واسرع في تشريع القوانين وهذا من جانب .

ومن جانب اخر تضع الدراسة اسس علمية جديدة لبحث الموضوع مع التسليم بندرة انعدام الدراسات المتخصصة السابقة التي تتطرق للقرارات الادارية المستقلة في دستور ٢٠٠٥ لغموضه من جهة وعدم ادراك المشرع لفحواه من جهة اخرى .

**الهدف :**

يهدف البحث المتواضع هذا الى تقوية السلطة التنفيذية في العراق من خلال تأسيس السند القانوني لإصدار القرارات الادارية المستقلة مع تخصيص الاتجاهات الفقهية المنكرة لحق الادارة بإصدار تلكم القرارات .

**النطاق :**

اقتصر البحث على ابراز فكرة القرارات الادارية المستقلة على اختلاف تسمياتها في فرنسا ومصر واخيرا المستهدف من الدراسة التشريع العراقي .

كما تم البحث عن اصل تلكم الفكرة في العراق منذ بداية تشكيل اول حكومة عراقية مؤقتة قبل تأسيس المملكة العراقية وبعد تأسيسها مروراً بدساتير الانقلابات العسكرية الستة ، ويقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وانتهاءً بدستور ٢٠٠٥ ، اذ اقتضت ضرورة البحث عنها في الدستور الاخير الغوص في التاريخ الدستوري للبلاد لاعتبارات موضوعية تتعلق بجوهر الفكرة .

**المشكلة :**

يعالج البحث مشكلة قانونية تعد من اعقد مشاكل القانون في التشريع العراقي ، الا وهي التمييز بين الانظمة والتعليمات . فقد خلط المشرع بينهما دون تمييز فتارة يجعلهما في مرتبة واحدة ويؤديان وظيفة واحدة او يرتفع بالانظمة الى مستوى التشريع العادي تارة اخرى ، ولهذا يبرز التساؤل الجوهرى حول النظام : هل تكمن فيه فكرة القرارات الادارية المستقلة ام لا وهل يحمل في طياته ذات المضمون ، هل وفقت المحكمة الاتحادية العليا في الكشف عن القرارات المستقلة ام انكرت وجودها ؟ وبالتالي هل تسطرت فكرة القرارات الادارية المستقلة في ثنايا نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ام اختفت نهائياً ؟

**المنهج:**

اعتمدنا المنهج التحليلي الاستقرائي القائم على تفحص جزئيات داخلية تحت معنى كلي والانتقال من المعلوم الى المجهول في البحث عن القرارات الادارية والمستقلة في العراق والغور في كليات تلكم الفكرة واستقرائها في التشريع العراقي .

كما عولنا على المنهج التاريخي في البحث عن اصل الفكرة في العراق منذ تأسيس اول حكومة مؤقتة الى صدور دستور ٢٠٠٥ مع الجنوح الى اسلوب الدراسة المقارنة مع الدول ذوات التجربة العريقة بهذا الشأن كفرنسا ومصر .

**المنهجية : (هيكلية الدراسة)**

توزع البحث الى مبحثين الاول يتعلق بماهية القرارات الادارية المستقلة من خلال تبيان مفهومها وانواعها واهميتها في مطلب اول وتمييزها عما يشتهى بها من تشريعات عديدة والنظام الداخلي للإدارة والقرارات التنفيذية في مطلب ثان ، وتحديد مجالاتها في فرنسا ومصر والعراق في مطلب ثالث.

اما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه الى لبّ البحث ، اذ تناول الوضع الدستوري للقرارات المستقلة في العراق ، وتوزع الى ثلاثة مطالب الاول يبحث عن الفكرة في الدساتير السابقة لدستور ٢٠٠٥ من ناحية خلط المشرع بين الانظمة والتعليمات واخراج القرارات المستقلة من طائفة القرارات الادارية والتمييز بين طائفتين من الانظمة .

اما المطلب الثاني فقد فحصنا فيه الاتجاهات الفقهية التي تتنازع حول منح او منع مجلس الوزراء من اصدار القرارات الادارية المستقلة مع التعرّيج على اصل الفكرة في ثنايا نصوص دستور ٢٠٠٥ وفي التشريعات العادية والواقع العملي .

واخيراً عرضنا في المطلب الثالث موقف المحكمة الاتحادية العليا وقضاؤها بعرض اختصاصها بالنظر في دستورية الانظمة ، و الخيار التشريعي لمجلس الوزراء بإصدار الانظمة وعدم امكانية اصدار قرارات منشئة في صورة تعليمات .

والله من وراء القصد

## المبحث الاول

### ماهية القرارات الادارية المستقلة

تتبدى جلياً ملامح القرارات الادارية المستقلة عند التطرق الى مفهومها في مطلب اول، وتمييزها عما يشبه بها في مطلب ثانٍ ، ونطاقها في مطلب ثالث .

## المطلب الاول

### تعريف القرارات الادارية المستقلة

ويتضح مفهومها عند بيان مفهومها وانواعها واهميتها في ثلاثة فروع تباعاً

## الفرع الاول

### مفهوم القرارات الادارية المستقلة

يراد بها قواعد قانونية مجردة تضعها الادارة دون ان تستند الى قانون او تتصل بقانون ، فهي تشريعات تصدرها الادارة بصفة مبتدئة تنظم موضوعات او مسائل معينة لم ينظمها القانون او القرارات الادارية المتصلة بالقانون ، لذلك اطلق عليها الفقه القرارات المستقلة او اللوائح الرئيسية<sup>(١)</sup> ومن خلال تحليل المفهوم المتقدم يمكن القول بأن القرارات الادارية المستقلة هي :

١. قرارات ادارية صادرة عن الادارة بإرادتها المنفردة ملزمة وترتب اثاراً قانونية وبذلك تستوي مع التشريعات الصادرة من البرلمان من الناحية الموضوعية ، الا انها تمتاز عنها من الناحية الشكلية فالسلطة المختصة بإصدار القرارات المستقلة هي الادارة او السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup> في حين تحتص السلطة التشريعية الممثلة بالبرلمان بإصدار التشريعات العادية او القوانين<sup>(٣)</sup>

٢. القرارات الادارية المستقلة تضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على الاشخاص بصفاتهم لا بذواتهم ، وبذلك تمتاز عن القرارات الادارية الفردية في ان الاخيرة تنطبق على اشخاص معينين بالذات او حالات معينة بذاتها<sup>(٤)</sup>.

٣. لا تستند القرارات الادارية المستقلة الى قانون ، فهي تعمل في المجالات التي لم يشرع فيها البرلمان ، اذ تنظم مسائل او موضوعات لم ينظمها المشرع العادي ولا القرارات الصادرة من الادارة تنفيذاً للقوانين .

فيحيل الدستور او القانون مسألة ما الى تلکم القرارات بوصفها تشريعات سريعة سهلة المنال ترأب الصدع الناتج عن تقاعس المشرع العادي او اهماله ، لذا تُلزم الادارة بمعالجته استناداً الى مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد الذي يفرض على الادارة التزام اشباع الحاجات العامة دون تقصير او ابطاء<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد زهير جرانه ، مبادئ القانون الاداري المصري ، القاهرة ، ١٩٤٢ ، ص٢٠٢.

(٢) فهد عبد الكريم العشم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص٧٩.

(٣) د. آدم ابو القاسم احمد اسحاق ، الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية ، الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٤ ، ص١٧٧.

(٤) د. ميسون طه حسين ، د. غني زغير الخاقاني ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، العراق ، بابل ، ٢٠١٩ ، ص٢٢٢.

(٥) Louis Rolland . Les deuxgreres des posteset le droit public . 1909. P.287.

٤. لا يمكن الاحتجاج بمخالفة القرارات الادارية المستقلة لأحكام القانون لأنها لا تصدر استناداً إليه ، ولكن يمكن الاحتجاج بمخالفتها لأحكام الدستور بوصفه أعلى القواعد القانونية في قمة الهرم القانوني<sup>(١)</sup>

## الفرع الثاني

### انواع القرارات الادارية المستقلة

تعرف القرارات الادارية المستقلة في فرنسا ومصر بـ(اللوائح المستقلة) وتتوزع الى نوعين: الاول : لوائح تنظيم المرافق العامة او اللوائح التنظيمية وهي تشريعات تنشأ الادارة بمقتضاها مرافق عامة او تنظمها او تضمن حسن سير العمل في المؤسسات العامة للدولة<sup>(٢)</sup> اذ تعد وظيفة تنظيم المرافق والمصالح العامة من المهام الاساسية للسلطة التنفيذية حتى وان انعدم النص الدستوري الذي يخولها هذا الاختصاص وهذا ما استقر عليه الفقه كما اعترف مجلس الدولة الفرنسي للحكومة بحق اصدار اللوائح التنظيمية صراحة عندما اجاز لها تعديل تنظيم حالة الموظفين بواسطة اللوائح ولو لم يكن هناك نص قانوني يخولها هذا الاختصاص<sup>(٣)</sup> ، وقد اطلق دستور ١٩٥٨ العنان للإدارة بإصدار اللوائح المستقلة لجميع الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد دستورياً بموجب المادة ٣٤<sup>(٤)</sup>.

وفي مصر منح دستور ٢٠١٤ رئيس مجلس الوزراء اصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء<sup>(٥)</sup>.  
النوع الثاني : لوائح الضبط او لوائح البوليس وهي تشريعات تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام ، اذ تعمل على تحاشي اي فوضى او اضطراب داخل المجتمع استناداً الى فكرة الوقاية خير من العلاج ، اذ تفرض الادارة قيوداً على الحريات الفردية لتتصب اجراءاتها على حقوق الافراد وحرياتهم في سبيل صيانة النظام العام ، لذا تعد من اخطر وسائل الادارة في مواجهة الافراد<sup>(٦)</sup>.

(١) د. ازهار هاشم احمد ، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص٤٧.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة ، اصدارات كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤ ، ص٤٥.

(٣) حكم المجلس في ١٩٠٧/١/٦ بشأن قضية لوائح الادارة العامة لشركة سكك حديد الشرق ، منشور في احكام المادة في القضاء الاداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة العاشرة ، ١٩٩٥ ، ص١٤٥.

(٤) اذ حددت المادة (٣٤) المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر وهي الحقوق المدنية وضمانات الحريات للمواطنين والتعددية واستغلال وسائل الاعلام وتقييد حريات الافراد لأغراض الدفاع الوطني ، والجنسية واهلية الافراد والملكية الزوجية والشركات والهيئات ، وتحديد الجنايات والجرح وعقوباتها والاجراءات الجنائية والعضو وانشاء المحاكم وضمانات العاملين في السلطة القضائية ، والضرائب وانواعها وكيفية التحصيل واصدار النقود . فضلاً عن النظام الانتخابي لمجلس البرلمان و المجالس المحلية وتمثيل المواطنين في الخارج والوظائف الانتخابية التي يمارسها اعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية وانشاء فئات الكيانات القانونية العامة . وضمانات الموظفين المدنيين والعسكريين الاساسية في الدولة وتأمين المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات في القطاع لها الى القطاع الخاص . بالإضافة الى التنظيم العام للدفاع الوطني والاستقلال الاداري للمجتمعات المحلية والتعليم والبيئة والعمل والضمان الاجتماعي والنفقات العالمية وقوانين الموازنة والتخطيط واهداف عمل الدولة .

(٥) المادة (١٧١) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ . وبذات المعنى ذهبت المادة (١٧١د) من دستور روسيا لعام ١٩٩٣ اذ منحت السلطات الاتحادية اقرار انظمة الهيئات العامة واجهزتها ونشاطها . وما يدل على ضرورة

تصدي الادارة لإصدار لوائح المرافق العامة فقد اقر العرف وما جرى عليه العمل للرئيس الامريكي اختصاص اصدار تلكم اللوائح بالرغم من عدم ورود نص صريح في دستور ١٧٨٧ بمنحه ممارسة هذا الاختصاص . د. حميد الساعدي . الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة للطباعة ، ١٩٨١ ، ص٣٤.

(٦) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، رقابة القضاء لأعمال الادارة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٢٥.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بهذا الحق ومنحه دستور ١٩٥٨ لها دون منازع في المادة (٣٧) على غرار ما رأينا في اللوائح التنظيمية<sup>(١)</sup>. وفي مصر اقرت المادة (١٧٢) من دستور ٢٠١٤ صراحة اصدار رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء .

## الفرع الثالث

### اهمية القرارات الادارية المستقلة

تكمن اهمية اصدار الادارة للقرارات الادارية المستقلة في التزام الادارة اتجاه الافراد بالتزامين: الاول : اشباع حاجاتهم والسعي الى ذلك يستلزم اصدار التشريعات اللازمة لذلك والذي لا يقوى المشرع في البرلمان على اصدارها اما لان وظيفة قصيرة نسبياً او بسبب الاختلاف مع الحكومة او بسبب عدم ادراجه ضمن اولويات التشريع ، مما يستدعي معه مبادرة الادارة الى اصدار تلك التشريعات كيما تكون سنداً قانونياً لإعمالها<sup>(٢)</sup> .

الالتزام الثاني : المحافظة على النظام العام بعناصره الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والاخلاق والآداب العامة ، اذ غالباً ما تنص الدساتير على تلك الاولويات<sup>(٣)</sup> .

وعليه لا يشفع للإدارة التذرع بعدم وجود قواعد قانونية تنظم ممارسة اختصاصاتها في تلبية الحاجات العامة ، ولا يحق لها الالتحاق بعجز البرلمان فالاعتبارات القانونية والعملية تحتم اصدار القرارات المستقلة لمعالجة الحالات الواجب معالجتها ولو لم يرد صريح يقتضي بذلك في نصوص الدستور<sup>(٤)</sup> .

فما دام الدستور قد حملها هذا الالتزام ، اذا هي بمثابة اجازة ضمنية لها لإصدار هذه القرارات ، فالأذن بالشئ اذنٌ بلزومه وحيث توجد المسؤولية توجد السلطة ، واذا ما ظهرت بوادر اساءة الادارة لهذه السلطة انبرى القضاء الدستوري رقيباً عليها لا غياً ايها لمخالفتها احكام الدستور<sup>(٥)</sup> .

## المطلب الثاني

### تميز القرارات الادارية المستقلة مما يشتهر بها

استبان لنا بان القرارات الادارية المستقلة قواعد قانونية عامة وجردة تضعها الادارة لتنظيم المجالات التي ينظمها القانون فهي في الغالب لا تلحق اصدار القانون ولا تصدر بالاستناد اليه ، وانما تبأشر الادارة اصدارها لمعالجة حالات جديدة لم يدرك المشرع العادي معالجتها. وعليه ينبغي التمييز بينها وبين التشريعات العادية والانظمة الداخلية والقرارات التنفيذية .

(١) اذ قضت المادة (٣٧) من دستور ١٩٥٨ بأن ( تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح).

(٢) للمزيد من التفصيل انظر د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، مكتبة القصر ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ١٥٤ .

(٣) د. مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية ، الطبعة الاولى ، مطبعة شهاب - اربيل ، ٢٠١٠ ، ص ٥٠ .

(٤) د. محسن خليل ، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٥٩ ، ص ٢١١ وما بعدها .

(٥) للمزيد من التفصيل انظر . سعد ممدوح نايف ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩١ وما بعدها .

## الفرع الاول

### تميز القرارات المستقلة من التشريعات العادية

كلاهما يشترك في انهما يتضمنان قواعد عامة ومجردة تخاطب المخاطبين بصفاتهم لا بذواتهم ، فالتشريع الصادر من البرلمان ينظم سلوكاً اجتماعياً جديراً بالتنظيم وكذلك القرارات الادارية المستقلة<sup>(١)</sup>.

الا انهما يختلفان من زوايا ثلاث :

١. من ناحية الجهة المختصة بإصدارهما : اذ تصدر التشريعات العادية من البرلمان في حين تضع الادارة القرارات الادارية المستقلة .
٢. من ناحية الثبات النسبي : اذ تعد التشريعات العادية اكثر ثباتاً واطول عمراً من القرارات الادارية المستقلة والتي تنتهي بمجرد صدور تشريع<sup>(٢)</sup> .
٣. من ناحية المسؤولية عن التعويض : الاصل يقضي بأن الدولة غير مسؤولة عما تحدثه التشريعات العادية من اضرار<sup>(٣)</sup> ، في حين تسالم التشريع والفقهاء والقضاء على تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القرارات الادارية بوجه عام<sup>(٤)</sup> .
٤. من ناحية اجراءات التشريع : فإجراءات تشريع القوانين العادية اكثر تعقيداً من اجراءات تشريع القرارات الادارية المستقلة اذ تتطلب الاولى اقتراحاً حكومياً في اغلب الاموال ومناقشة البرلمان ونصوصه واصدار رئيس الدولة والنشر ، في حين لا تتطلب الثانية سوى مناقشتها من الادارة والاصدار مع اخذ أي الجهات الاستشارية<sup>(٥)</sup> .

## الفرع الثاني

### تميز القرارات الادارية المستقلة من النظام الداخلي للادارة

النظام الداخلي للإدارة اجراءات تنظيمية يصدرها الرئيس الاداري لغرض تنظيم العمل من المرفق العام موجهة الى العاملين في المرافق والمؤسسات العامة ولا يتعدى اثرها الى الافراد<sup>(٦)</sup> .  
ومثالها وضع المجلس البلدي لوائح تنظيم عمل كيفية انتهاء اعمال موظفيه او الزام مدير المدرسة للطلبة لبس شعارات معينة او العقوبات التي تضعها مصلحة السجون لتفرض على نزلائها، او اصدار الرئيس الاداري امراً يلزم فيه عمال الخدمة (الفراشين) بارتداء زي معين<sup>(٧)</sup> .  
هذا وتمتاز القرارات الادارية المستقلة عن النظام الداخلي للإدارة من فروع ثلاث:  
**الاولى:** من ناحية المخاطبين بها فالقرارات الادارية المستقلة موجهة الى الافراد المعنيين بها في حين لا تتعدى الانظمة الداخلية نطاق الادارة .

(١) Rivero . Droit administrative . Paris . 1971 . p-11.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والادارة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٣٤٠.

(٣) الا ان مجلس الدولة الفرنسي اراد التخفيف من غلواء عدم مسؤولية البرلمان عندما اصدر حكمه الشهري في قضية (la fleurette - لا فلورييت) في ١٩٣٨/١٢/١٤ والذي قضى فيه بتعويض شركة لا فلورييت عن الاضرار التي سببها قانون ٩/حزيران/١٩٣٤ ، احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨.

(٤) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثالثة ، منشورات دار السلام القانونية ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧ ، ص ٢٢٣.

(٥) د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص ٢٨٧.

(٦) Vedel . droit administratif . paris . 1968 . p159.

(٧) د. حامد مصطفى ، مبادئ القانون الاداري العراقي ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، ١٩٦٨ ، ص ٢٥٤.

**الثانية :** من ناحية التأثير فالقرارات المستقلة قرارات مؤثرة تحدث تغييراً في المركز القانوني للطاعن اما بالإلغاء او التعديل او التبديل في حين لا تحدث الانظمة الداخلية ذلك التأثير<sup>(١)</sup>.

**الناحية الثالثة :** من ناحية الطعن بها امام القضاء : اذ يقبل القضاء الدستوري الطعن بدستورية القرارات الادارية المستقلة والقضاء الاداري بمشروعيتها في حين لا يقبلان الطعن بدستورية او مشروعية الانظمة الداخلية للإدارة<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثالث

#### تمييز القرارات الادارية المستقلة عن القرارات التنفيذية

القرارات التنفيذية قرارات ادارية عامة ومجردة تصدرها الادارة بهدف تنفيذ القوانين ، وتعرف بـ(اللوائح التنفيذية) في فرنسا ومصر<sup>(٣)</sup> ، وبـ(التعليمات) في العراق<sup>(٤)</sup>.

وتمارس الادارة اصدارها استناداً الى اختصاصها الاصيل بتنفيذ القوانين ، ومن هنا يدق الفارق بينها وبين القرارات الادارية المستقلة فالقرارات التنفيذية تتخذ تنفيذاً لقانون صدر من البرلمان تطرق الى الاحكام الاجمالية وترك التفاصيل للقرارات التنفيذية التي تضع الادارة بواسطتها التفاصيل لتنزل التشريع العادي الى التنفيذ العملي وتضعه موضع التطبيق<sup>(٥)</sup>.

وبهذا تختلف القرارات المستقلة عن القرارات التنفيذية من ناحيتي السند القانوني ومن ناحية الرقابة .

فمن ناحية السند الدستوري فالقرارات التنفيذية تتطلب وجود تشريع عادي صادر من البرلمان يدعو الادارة لإصدارها في حين تصدر القرارات المستقلة في الغالب ومن الحاجة الى ذلك، وقد يخيل في بعض الاحيان القرارات المستقلة او الانظمة الى القرارات التنفيذية بشأن التفاصيل او تنفيذها تنفيذاً عملياً.

اما من ناحية الرقابة فتخضع القرارات المستقلة الى رقابة دستوريته لأنها تصدر استناداً الى الدستور في حين تخضع القرارات التنفيذية الى رقابة المشروعية لأنها تصدر استناداً الى القانون في الغالب<sup>(٦)</sup>.

### المطلب الثالث

#### مجال القرارات الادارية المستقلة

بعد ان انتهينا الى التسليم بأن للإدارة الحق في اصدار التشريعات اللازمة لحماية اختصاصها مع وجود البرلمان والتسليم باختصاصه الاصيل ، تظهر مشكلة جديدة تشتمل بالمجالات التي تشرع فيها الادارة وتلك التي تعود الى البرلمان وقد تباينت التشريعات المقارنة بهذا الخصوص بين من يحدد اختصاصات البرلمان حصرياً كما هو الحال في فرنسا وبين من يعينها كما في مصر وسنعرض هذين الاتجاهين في فرعين مع التطرق الى موقف المشرع العراقي في فرع ثالث.

(١) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ١٦٧.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٦٠.

(٣) R. chapus. Droit administratif . paris . 1992 . p.64

(٤) وبذات المعنى انظر د. السيد محمد الوكيل . الوسيط في القانون الاداري المقارن ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية . القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٤٥ . د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص ١٥٧.

(٥) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة . القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة . المركز القومي للإصدارات القانونية . الطبعة الاولى . القاهرة . ٢٠٠٨ . ص ١٨٧.

(٦) د. سعد عاطف عبد المطلب حسنين ، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠١.

## الفرع الاول

### تحديد المجالات المحجوزة للبرلمان مع اطلاق اختصاص الادارة بالتشريع

لقد اتجه المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ اتجاهاً جديداً في تعزيز اختصاصات الادارة التشريعية ، اذ اصبحت الولاية العامة في التشريع للحكومة مع تحديد اختصاصات البرلمان بموضوعات معينة حصرياً ، كأن ارادة المشرع انصرف الى جعل اللائحة هي الاصل في التشريع والقانون هو الاستثناء<sup>(١)</sup>.

اذ صدرت المادة (٣٤) المسائل التي يشرع فيها البرلمان<sup>(٢)</sup> بالإضافة الى المواد (٣٥)(٣) ، و (٣٦)(٤) ، و (٦٦)(٥) ، و (٧٢)(٦) ، و (٧٤)(٧) .

ثم جاء المشرع بنص المادة (٣٧) التي تنظم نصها على انه ( تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل اللوائح) مما يعني ان المشرع قد اطلق يد الادارة بالتشريع في كل المجالات التي لم ترد في الاختصاص الحصري للبرلمان ، ومنها اللوائح المستقلة ، فلادارة مباشرة اختصاصها بإصدارها في الموضوعات التي لا تدخل في المجال المحتجزة بالقانون ولا يقيد بها في ذلك سوى نصوص الدستور والمبادئ العامة للقانون<sup>(٨)</sup>.

## الفرع الثاني

### تعيين المجالات المهمة للبرلمان مع منح الادارة اختصاص اصدار اللوائح المستقلة

خلصنا فيما سبق ان المشرع في فرنسا قد حدد مجالات التشريع للبرلمان في نصوص معينة وارد منها بنص المادة (٣٧) التي منحت الادارة اختصاصاً لائحياً اصيلاً يبرر لها اصدار اللوائح المستقلة يعينها ، الا ان المشرع المصري في دستور ٢٠١٤ قد اختط مساراً مغايراً اذ اشار الى الموضوعات الذي يتطلب اصدارها بقانون في مواضع متناثرة على مدار نصوص الدستور حسب اهميتها<sup>(٩)</sup> ، ثم ذكر اللوائح المستقلة بالنص الصريح في موضعين :

(١) د. وسام صبار العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤٨.

(٢) سبق وتم ايراد المادة والمواضيع التي حددها المشرع على سبيل الحصر .

(٣) وهو قرار اعلان الحرب .

(٤) اذ لا يجوز تمديد حالة الحصار لأكثر من اثني عشر يوماً الا بأذن من البرلمان .

(٥) اذ يضع القانون الشروط اللازمة لحماية الحرية الفردية وعدم جواز حبس أي شخص بطريقة تعسفية .

(٦) اذ يتم انشاء المجتمعات المحلية بموجب القانون .

(٧) وضع القوانين الاساسية التي تمنح المجتمعات المحلية الواقعة فيما وراء البحار حق وضع نظام اساسي تراعي فيه مصلحة عمل جماعة.

(8) Francis Hamon . La Loi et lereglement . paris .1988 . p.29.

وقد حذا كل من المشرعين الجزائري في دستور ١٩٩٦ والمغربي في دستور ٢٠١١ حذو المشرع الفرنسي في دستور ١٩٥٨.

(٩) اذ اشترط المشرع التنظيم موضوعات معينة ضرورة تنظيمها بقانون منها شروط اكتساب الجنسية (٦٣) . وطريقة اختيار شيخ الازهر الشريف (٧) ، والتضامن الاجتماعي (٨) وتمثيل المرأة في المجالس النيابية (١١) والزام المواطن بالعمل (١٢) وحقوق العمال (١٣) والفصل بغير الطريق التأديبي (١٢) والاضراب السلمي (١٥) وتوفير المعاشاة (٧١) والتأمين الصحي (١٨) والزامية التعليم (١٩) ومستلزمات الانتاج الزراعي (٢٩) وحماية الثروة السمكية (٣٠) وامن الفضاء المعلوماتي (٣١) والزام المرافق العامة (٣٢) وحماية الملكية التعاونية (٣٧) وفرض الضرائب (٣٨) وضمان المخدرات (٣٩) وتمثيل صغار الفلاحين والحرفيين (٤٢) ومنع التعديات على نهر النيل (٤٤) وحماية التراث (٥٠) والقضاء على اشكال التمييز (٥٣) والحبس الاحتياطي (٥٤) واصلاح المحكومين (٥٦) وحرق جسد الانسان (٦٠) و سرية المعلومات (٦٨) وحرية الصحافة (٧٠) وتنظيم الاحتجاجات العامة (٧٣) و تكوين الاحزاب السياسية (٧٤) والنفائات المهنية (٧٧) وضمان حقوق المسنين (٨٣) و ممارسة الرياضة (٨٤) والمشاركة العامة (٨٤) والاقواق

**الثاني :** المادة (١٧٢) : التي منحت رئيس مجلس الوزراء اصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء .

هذا ويرى جانب من الفقه ان اشتراط المشرع الدستوري وجوب تنظيم بعض الموضوعات بقانون لا يعني غل يد المشرع عن التدخل في تنظيم المسائل الاخرى بالتشريع، لان ذكرها لا يعدو ان يكون رغبة فيه في تأكيد اهميتها والزام الجهات المختصة بوجوب معالجتها بقانون<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثالث

لم يخرج المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن زميله المصري من زاوية تحديده للمجالات التي ينبغي ان يصدر بها قانون من البرلمان فقد ورد ذكر هذا في ثانيا الدستور في مواضع عديدة<sup>(١)</sup>.

الخيرية (م٩٠) وشرعية الجرائم والعقوبات (م٩٤) واستشف الاحكام (م٩٦) واصدار الاحكام القضائية (م١٠٠) و انتخاب اعضاء مجلس النواب (م١٠١) والموازنة (م١٢٤) والحساب الختامي (م١٢٥) و غسيل الاموال العامة (م١٢٦) وانتخاب رئيس الجمهورية (م١٤٣) ومرتب رئيس مجلس الوزراء (م١٩٦) والادارات المحلية (م١٧٥) صلاحيات المحاكم (م١٨٤) والمجلس الاعلى للقوات المسلحة (م٢٠٠) وغيرها .

(١) د. وسام صبار العاني ، المصدر السابق ، ص١٣٣.

(٢) وهي تحديد اللغة الرسمية (٤م/ثانياً) ، وحظر الكيانات العنصرية (٧م) ، وخدمة العلم (٩٣/ثانياً) ، وعلم العراق ونشيدته والاوزمة والنياشين والبطولات الرسمية (١٢م) ، والجنسية (١٨م) ، وحق اللجوء السياسي (٢١م) وعلاقات العمل (٢٢م) ونزع الملكية (٢٣م) وحرية انتقال الايدي العاملة (٢٤م) و تشجيع الاستثمارات (٢٦م) وحفظ املاك الدولة (٢٧م) وفرض الضرائب والرسوم (٢٨م/٢٩م) والضمان الاجتماعي والصحي (٣٠م) ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة (٣٢م) والتعليم الخاص والاهلي (٣٤م) وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي (٣٨م) ، وتأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية (٣٩م) وحرية الالتزام بالأحوال الشخصية (٤١م) وإدارة الاوقاف (٤٣م) ، ومؤسسات المجتمع المدني (٤٥م) والانتخابات واستبدال اعضاء مجلس النواب (٤٩م) وتنظيم مصادقة مجلس النواب على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (٦١م/رابعاً) ، والصلاحيات الاستثنائية لرئيس مجلس الوزراء (٦١م/تاسعاً/ج) ، وحقوق وامتيازات اعضاء مجلس النواب (٦٣م) ، ومجلس الاتحاد (٦٥م) ، وترشيح رئيس الجمهورية ونوابه (المادة ٦٩) وراتبه ومخصصاته (٧٤م) ، ورواتب ومخصصات رئيس واعضاء مجلس الوزراء ومن بدرجتهم (٨٢م) ، وعمل الاجهزة الامنية وجهاز المخابرات الوطني (٨٤م) ، والوزرات وصلاحيات الوزير (٨٦م) والمحاكم الاتحادية (٨٩م) ومجلس القضاء الاعلى (٩٠م) ، والمحكمة الاتحادية العليا (٩٢م) ، والاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء (٩٣م/سادساً) والمحاكم العادية والادعاء العام (٩٦م) وعزل القضاة (٩٧م) والقضاء العسكري (٩٩م) ومجلس الدولة (١٠١م) والهيئات المستقلة (١٠٢م) وإدارة النفط والغاز (١١٢م) والاثار والتراث (١١٣م) وإدارة الجمارك والموارد المائية الداخلية (١١٤م/اولاً وسابعاً) والاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم (١١٨م) وإدارة المحافظات وانتخابات مجلس المحافظة (المادة ١٢٢/ثانياً ورابعاً) والتفويض المتبادل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات (١٢٣م) ، ووضع العاصمة بغداد (١٢٤م) و الادارات المحلية (١٢٥م) ورعاية ذوي الشهداء والسجناء والمتضررين من النظام البائد والاعمال الارهابية (١٣٢م) ، والغاء المحاكم الجنائية العراقية العليا (١٣٤م).

فقد عمد الى غل يد الادارة في انشاء المرافق العامة المتمثلة بالوزارات بقرارات ادارية، وصرح في المادة (٨٦) بأن ينظمها القانون عندما نص على انه (ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير).

كما لم يشر الى منح الادارة ممثلة بمجلس الوزراء او رئيس مجلس الوزراء او الوزارات والجهات المعنية بالنشاط الضبطي اختصاص اصدار لوائح الضبط ، بل قيد اختصاصها هذا واحاله الى وجوب صدور قانون ينظم عمل الاجهزة الامنية ويحدد واجباتها وصلاحياتها<sup>(١)</sup>.

وبناء على ما تقدم فقد الزم المشرع الدستوري مجلس النواب بتنظيم الوزارات وعمل الاجهزة الامنية بتشريع عادي ولا مجال للإدارة الا ان تصدر التعليمات اللازمة للتنفيذ تلك القوانين ، اما ما عدا ذلك فنعتقد ان للإدارة انشاء المرافق العامة ما دون الوزارات والتدخل في تنظيم بعض المجالات في النشاط الضبطي بالاستعانة بالقرارات الادارية المستقلة ، والتي تتوشح بتسمية (النظام) كما سنرى .

## المبحث الثاني

### الوضع الدستوري للقرارات الادارية المستقلة في العراق

ترشح لنا لما سبق ان فكرة القرارات الادارية المستقلة تكمن في انها قرارات ادارية لا تستوجب توافر قانون سابق على صدورها وتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة لإصدارها ولا يقيد بها الا احكام الدستور فقط لغيب القانون ويتوزع نطاقها في مجالين هما حماية النظام العام وتنظيم المرافق العامة<sup>(٢)</sup>.

ولتسليط الضوء على مصاديق تلك الفكرة في الدساتير العراقي المتعاقبة سنبحثها في مطالب ثلاث : الاول يتطرق الى فكرة القرارات الادارية المستقلة في الدساتير السابقة لدستور ٢٠٠٥ والثاني يتناول اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات المستقلة ، والثالث يبحث موقف المحكمة الاتحادية العليا منها.

## المطلب الاول

### فكرة القرارات الادارية المستقلة في الدساتير لسلطة الدستور ٢٠٠٥

عند البحث عن مضامين تلك القرارات في النظام الدستوري العراقي يشخص رأي يطلعه جانب من الفقه يذهب الى ان ( مجال القرارات المستقلة ضيق جداً ان لم نقل معدوماً في العراق )<sup>(٣)</sup>. ويستند الرأي المقدم حكم محكمة التمييز عام ١٩٦٢ والذي قضت فيه بضرورة ان يستند النظام في احكامه على نص تشريعي وان يكن كذلك فلا قوة قانونية للنص الوارد فيه لذا يكون حكمه لاغياً<sup>(٤)</sup> ، وبذلك نفت المحكمة في حكمها المتقدمة امكانية اصدار الادارة لقرارات مستقلة لا تستند الى قانون .

ان ما ذهب اليه الفقه والقضاء محل نظر وتأمل فقد عرف العراق فكرة القرارات الادارية المستقلة تحت مسمى (النظام) قبل ان يعرف اول دستور حتى ، كما اشار اليها في دستور ١٦ تموز

(١) اذ نصت المادة (٨٤) من دستور ٢٠٠٥ على انه ( اولاً: ينظم بقانون ، عمل الاجهزة الامنية ، وجهاز المخابرات الوطني ، وتحدد واجباتها وصلاحياتها ).

(٢) للمزيد من الاطلاع انظر د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٣.

(٣) د. ماهر صالح علاوي ، المصدر السابق ، ص ١٥٩.

(٤) اشار اليه ضياء شيت خطاب ، محاضرات في مبادئ التنظيم القضائي في العراق بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ٣٨.

لعام ١٩٧٠ وهو اطول الدساتير التي اخذت مجالها في التطبيق الى جانب القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥<sup>(١)</sup> وهاكم الدليل مع شيء من التفصيل :-

**اولاً:** تاريخياً أصدرت اول حكومة عراقية مؤقتة شكلت في ١٠/٢٧/١٩٢٠ جملة من القرارات الادارية المستقلة تحت عنوان (الانظمة) دون ان تستند الى قانون سابق او حتى دستور مستندة في اصدارها الواقع الفعلي الذي يتطلب وجودها ، وقد انصبت تلكم الانظمة على المرافق العامة التي كانت في طور التأسيس مثل نظام الانتخابات لسنة ١٩٢٢ ونظام العطل الرسمية لسنة ١٩٢٢ ونظام التفقيش الاداري لعام ١٩٢٣ ونظام اجور المحامين لعام ١٩٢٣<sup>(٢)</sup> ، وقد اضيف القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ عليها المشروعية واعترف بقانونيتها في المادة (١١٤) منه<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً:** فرق المشرع العراقي في دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ الملغي بين الانظمة التي تشكل قرارات مستقلة عن القوانين وبين التعليمات التي تتخذ تنفيذاً للقوانين ، اذ منح اختصاص اصدار الانظمة بصورة عامة لمجلس الوزراء ، والانظمة المتعلقة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية ورئيس الجمهورية<sup>(٤)</sup>، اما التعليمات فقد اشار اليها في المادة (٤٢/ب) عندما منح مجلس قيادة الثورة المنحل اصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق احكام القوانين النافذة ، مع التنويه الى ان مجلس قيادة الثورة المنحل كان يجمع بين اختصاص تشريع القوانين وتنفيذها استناداً الى المادة سالفة الذكر<sup>(٥)</sup>.

ومع ذلك فقد احيطت فكرة القرارات الادارية المستقلة بهالة من الغموض والتخبط التشريعي فتارة يدمجها المشرع مع التعليمات ، وتارة يخرجها من طائفة القرارات الادارية ويساويها مع القانون ، واحياناً يحاول التمييز من طائفتين من الانظمة رميةً دون اتئاد وسنتناول ذلك تباعاً في فروع ثلاثة .

## الفرع الاول

### خط الانظمة بالتعليمات

الانظمة هي قرارات ادارية مستقلة لا تتطلب وجود قانون ، في حين ان التعليمات قرارات ادارية تتخذها الادارة تنفيذاً لقانون سابق .

الا ان المشرع العراقي استخدم (الانظمة) لأجل تطبيق احكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها<sup>(٦)</sup>.

وبذلك تخلفت فكرة القرارات الادارية المستقلة عن ذهن المشرع في اول دستور للمملكة العراقية ، واستعان بالانظمة من اجل تطبيق القوانين وتنفيذها<sup>(١)</sup>.

(١) اذ استمرت فترة تطبيق من عام ١٩٧٠-٢٠٠٣ الى ما يقارب (٣٣) عاماً هذه المادة ذاتها تنجر على القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الذي استمر نفاذه لعام ١٩٥٨ ، للمزيد من التفصيل انظر د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص ٢٥٤ وما بعدها .

(٢) اشار اليها د. ماهر صالح علاوي ، النظام في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، تصدرها كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد الاول ، ٢٠٠٤ ، ص ٩.

(٣) نصت المادة ١١٤ عل ان ( جميع البيانات والانظمة والقوانين ... التي وضعت بين اليوم الخامس من تشرين الثاني سنة ١٩١٤ وتاريخ تنفيذ هذا القانون الاساسي تعتبر صحيحة من تاريخ تنفيذها ... )

(٤) المادة (٦٢/ب) من دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ الملغي .

(٥) نصت المادة (٤٢) من دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ الملغي على انه ( يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية :

أ. اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون .

ب. اصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق احكام القوانين النافذة .

(٦) المادة (١/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

## الفرع الثاني

### اخراج القرارات الادارية المستقلة من طائفة القرارات الادارية

اسقط النظام الملكي في العراق بانقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ والذين فتح الباب امامه انقلابات اخرى تمخضت عنها ستة دساتير وأدت الحياة النيابية وجمعت السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد هيئات شكلها قادة الانقلابات<sup>(٢)</sup>.  
فقد زالت التفرقة بين القانون والقرارات الادارية عندما منح دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ السلطة التشريعية لمجلس الوزراء ومصادقة مجلس السيادة ، على ان يتولى مجلس الوزراء والوزراء اعمال السلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>.  
اما في دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ فكان المجلس الوطني لقيادة الثورة يمارس السلطة التشريعية اذ يتولى وضع القوانين والانظمة وتعديلها والغائها .  
اما التعليمات فكانت قرارات ادارية يصدرها الوزير لتنفيذ احكام القانون او النظام<sup>(٤)</sup> .  
ولم يخرج دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ عن الدستور الذي سبقه عندما منح الحكومة اختصاص اعداد مشروعات القوانين والانظمة<sup>(٥)</sup> ، اما دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ فقد كان اكثر تفصيلاً وتفصيلاً في هذا الاتجاه اذ منح اختصاص اقرار القوانين والانظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لمجلس قيادة الثورة<sup>(٦)</sup> ، واصدار القوانين والانظمة لرئيس الجمهورية<sup>(٧)</sup> ، ومنح الحكومة اختصاص اصدار القرارات الادارية التنفيذية للقوانين والانظمة<sup>(٨)</sup>.  
وبذلك تساوى النظام مع القانون وأخرج من طائفة القرارات الادارية لصدوره من ذات الجهات التي تتولى اصدار القوانين وبذات اجراءات اصدار الاخيرة! .

## الفرع الثالث

### التمييز بين طائفتين من الانظمة

أزيلت الحكومات العسكرية وليدة الانقلابات باحتلال العراق في عام ٢٠٠٣ ، وقد وضعت القوات المحتلة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨ اذار عام ٢٠٠٤ ليكون اول دستور للبلاد بعد الاحتلال<sup>(٩)</sup> .  
وقد اختط المشرع سلكاً جديداً في التعامل مع فكرة القرارات الادارية اذ صنفها الى صنفين :

- (١) تجدر الاشارة الى ان المشرع العراقي استخدم لفظ النظمات والتعليمات في اطار عمل السلطة التشريعية عندما منح كل من مجلس النواب ومجلس الاعيان اصدار منظمات وتعليمات حول كيفية ممارسة السلطة والامتيازات والضمانات الممنوحة للمجلسين وتنظيم اعمالهما . انظر المادة (٥٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
- (٢) وهذه الدساتير دستور ١٧ تموز لعام ١٩٥٨ و ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ ودستور ٢٢ شباط لعام ١٩٦٤ ودستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ ودستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ . للمزيد من التفصيل انظر د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٢١٥ وما بعدها .
- (٣) انظر المادتين (٢١ ، ٢٢) من دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ .
- (٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، النظام في القانون العراقي ، المصدر السابق ، ص ١٢ .
- (٥) المادة (٦٩) من دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ .
- (٦) المادة (٤٤) من دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ .
- (٧) المادة (٥٠ ج) من دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ .
- (٨) المادة (٣/٦٤) من دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ .
- (٩) اصدر مجلس الامن الدولي قراره ذي العدد ١٤٨٣ في ٢٢/ايار ٢٠٠٣ والذي عدّ القوات العسكرية الامريكية والبريطانية قوات محتلة لذا يتوجب عليها الالتزام بما تقرره قواعد القانون الدولي على قوات الاحتلال . للمزيد من الاطلاع انظر د. معتز فيصل العباسي . التزامات الدولة المحتلة اتجاه البلد المحتل ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٨ ، ص ٣ .

**الاول :** هو الانظمة التي تعادل التشريع في المنزلة القانونية ، اذ تبقى الانظمة الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة بناءً على سلطاتها الممنوحة لها بموجب القانون الدولي نافذة المفعول ولا تلغى ولا تُعدل الا بتشريع له قوة القانون <sup>(١)</sup>.

**الصنف الثاني :** الانظمة التي تصدر من مجلس الوزراء الذي يقوم بتسميته مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ويحظى بثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة <sup>(٢)</sup>.

وبذلك اوجد المشرع طائفتين من الانظمة الاول يعامل معاملة القانون والثاني ينتمي الى طائفة القرارات الادارية .

صفوة القول فقد شوه المشرع العراقي فكرة القرارات الادارية المستقلة وزجها في غير موضعها واحاطها بهالة من الغموض وقد يكون هذا طبيعياً في دساتير اقترتها ثلة من الانقلابيين حاولت تكريس السلطة لها وتركيزها وسط غياب شبه تام للحياة النيابية <sup>(٣)</sup>.

كما شاطر جانب كبير من الفقه العراقي موقف المشرع هذا عندما حاول ايراد مفهوم النظام لا يخرج عن انه تشريع فرعي يصدر من السلطة التنفيذية ، يتضمن قواعد عامة تطبق على الافراد دون استثناء <sup>(٤)</sup> واضعاً اياه مع جملة القرارات الادارية بأنواعها دون تمييز.

## المطلب الثاني

### اختصاص مجلس الوزراء في اصدار القرارات المستقلة في دستور ٢٠٠٥

اورد المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات الادارية التنظيمية في المادة الثمانين التي انتظم نصها على انه ( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثالثاً : اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ، وقد تفرق الفقه بشأن اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات المستقلة الى اتجاهين الاول : يقر ممارسة مجلس الوزراء ذلك الاختصاص والثاني ينكر ذلك لذا سنوردهما في فرعين وندلي بدلونا في فرع ثالث .

## الفرع الاول

### الاتجاه القائل بأحقية مجلس الوزراء في اصدار الانظمة المستقلة

يسلم هذا الاتجاه بعدم امكانية مجلس الوزراء بإصدار الانظمة المستقلة بشكل مباشر استناداً الى المادة الثمانين من دستور ٢٠٠٥ سالف الذكر ، الا انه يرى بإمكانية اصدارها بشكل غير مباشر ، اذ المح اليها المشرع في المادة ١٤٠ من دستور ٢٠٠٥ عندما نص على انه (اولاً: تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها ) . وتتعلق المادة (٥٨) بتطبيع الاوضاع في كركوك والمناطق المتنازع عليها من خلال اجراء عملية الاحصاء السكاني من ثم الاستفتاء لضمها الى اقليم كردستان او ابقائها ضمن ادارة الحكومة الاتحادية ، وبما ان المادة (١٤٠) من دستور ٢٠٠٥ ابقت على نفاذ المادة (٥٨) من

(١) المادة (٢٦/ب) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٢) انظر المادتين ٣٨ و ٤٢ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٣) منذ سقوط القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ الى عام ٢٠٠٤ غابت الحياة النيابية بشكل تام . فعلى الرغم من نص دستور ٢٩ تموز لعام ١٩٦٤ في المادة ٦١ على تشكيل مجلس الامة بوصفه مجلس منتخب الا انه لم يرَ النور بفعل رفض الواقع السياسي له ووقع انقلاب ١٧ تموز لعام ١٩٦٨ ، كما استحدث دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ المجلس الوطني بوصفه برلماناً منتخباً وبالرغم من تشكيله الا انه حُدد تماماً عن دوره التشريعي فهو جهة اقتراح مشاريع القوانين لرئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة ، كما انه لا يمارس رقابة حقيقية على اعمال الحكومة ، اذ يرفع توصيات الاستجواب الى رئيس الجمهورية وكفى : د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط . بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية ، تصدر عن معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، العدد ٥٩ (ديسمبر) ٢٠١٣ ص ١٦٤ و ١٦٥ .

(٤) انظر د. ماهر صالح علاوي ، النظام في القانون العراقي ، المصدر السابق ، ص ٣

قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ ، اذ اصبح مجلس الوزراء الوريث الشرعي لما تملكه الحكومة الانتقالية من صلاحيات وبضمنها اصدار الانظمة المستقلة<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### الاتجاه الرافض لحق مجلس الوزراء في اصدار القرارات الادارية المستقلة

يمضي انصار هذا الاتجاه الى رفض اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات الادارية المستقلة ، اذ لا يوجد نص دستوري صريح يسمح بذلك . بل توجد نصوص دستورية تمنع ذلك ، اذ افادت المادة (٨٦) من دستور ٢٠٠٥ بان تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها يحددها القانون ، وبذلك لا مجال لإصدار القرارات التنظيمية ، كما قضت المادة (٤٦) بعدم امكانية تقييد أي من الحقوق والحريات الواردة في دستور ٢٠٠٥ الا بقانون او بناء عليه مما يعني عدم قدرة مجلس الوزراء بإصدار انظمة الضبط<sup>(٢)</sup>.

كما لا يؤيد هذا الاتجاه اختصاص مجلس الوزراء اصدار الانظمة المستقلة استناداً الى المادة (١٤٠) سالف الذكر لان التسليم به يرتبط بحكم المادتين (٤٦ و ٨٦) ، لأن نصوص الدستور تشكل وحدة واحدة متجانسة غير قابلة للانفصال<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثالث

### تمحيص الاتجاهين الفقهين السابقين

تظاهر لنا مما سبق رأيان يشتركان في تسليمها بعدم وجود اشارة صريحة الى القرارات المستقلة في دستور ٢٠٠٥ ، الا ان احدهما ينكر وجودها البتة ، والآخر يعتقد بوجودها استثناءً . ومهما يكن من امر ، لابد من التسليم بأن مشكلة وجود القرارات المستقلة وتمييزها عن التعليمات من اعقد المشاكل القانونية المرافقة للدستور المذكور ، فلا نص صريح يسمح او آخر يمنع ، لذا بات لازماً الغور في ثنايا نصوص الدستور والتشريع العادي والتعريع على الواقع العملي للإحاطة بالمشكلة وبكافة جوانبها .

اولاً: القرارات الادارية المستقلة في ثنايا نصوص دستور ٢٠٠٥

#### ١. نص المادة (٨٠) من الدستور

يستند الفقه المنكر لوجودها الى المادة الثانية من دستور ٢٠٠٥ التي انتظم نصها على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثالثاً: اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ) . اذ قصر المشرع كل من الانظمة والتعليمات والقرارات على التنفيذ حسب ، مما يعني وجود قانون سابق على وجودها ، ينحصر دورها بانزال موضع التنفيذ بايراد احكام تفصيلية تنفذه دون امكانية الخروج عنه . وقد اورد المشرع التعداد المقدم – الانظمة والتعليمات والقرارات في المادة (٩٣/ثالثاً) بنص على انه ( تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ثالثاً : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادي والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ... )

ان اصرار المشرع الدستوري على ايراد هذا التعداد في موضعين يشير الى قناعته بهذا ، وان ربط هذا التعداد بـ(واو العاطفة) يفيد الجمع بين المعطوفات<sup>(٤)</sup>.

(١) د. محمود خلف الجبوري ، القضاء الاداري في العراق ، الطبعة الثانية ، دار المرتضى ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص٤٢.

(٢) د. مصدق عادل طالب د. رنا محمد راضي ، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق / جامعة النهرين ، العدد (١) ، المجلد (١٧) ، ٢٠١٥ ، ص٣٦٦.

(٣) د. مصدق عادل طالب وآخر ، المصدر السابق ، ص٣٦٧.

(٤) للمزيد من التفصيل انظر صفاء عبد الله نايف ، الواو والفاء وثم في القرآن الكريم ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، ٢٠٠٨ ، ص٧٥ وما بعدها .

الا ان التكرار على هذه الشاكلة ينم عن عدم تمييزه منها من جهة ، وعدم ادراكه بانها انواع لمصطلح واحد الا وهو القرارات الادارية التنظيمية التي تضم قواعد عامة مجردة تصدرها السلطة التنفيذية من جهة اخرى .

وما زاد الامر غموضاً هو قصر الانظمة والتعليمات -المعطوفات على بعضهما - على هدف تنفيذ القوانين حسب ، لذا لا يمكن التسليم بان كل من الانظمة والتعليمات تعملان على تنفيذ القوانين فقط ، مع المبدأ القائل بان المشرع منزّه عن اللغو والتكرار ، ومما يؤيد عدم الادراك هذا اردافهما بـ(القرارات) فما هي تلكم القرارات التي تتخذ بهدف تنفيذ القوانين اضافة الى الانظمة والتعليمات؟! هل تعني شيئاً اخر مختلف عنها .

لذا نعتقد ان موقف المشرع المتقدم لم يكن موفقاً لخلطه بين الانظمة والتعليمات بالرغم من الفروق بينهما ، وايراد مصطلح (القرارات) معها دون توضيح لماهيتها ، ولهذا يستند الفقه المنكر الى نصوص نُسجت على غير منوال . كما لا يمكن حمل عبارة ( بهدف تنفيذ القوانين ) على (الانظمة) لأنها قرارات مستقلة تتخذ من الادارة دون الحاجة الى نص في التشريع ، وما يسند ذلك ان جانب من الفقه المقارن في مصر يذهب الى امكانية اصدار السلطة التنفيذية للقرارات المستقلة ولو لم ينص الدستور على ذلك ، فالمحافظة على النظام العام وخصوصاً الامن وسلامة الافراد لا تستلزم نصاً دستورياً صريحاً كإصدار لوائح الضبط المستقلة قبل ان ينص عليها الدستور تغلياً للاعتبارات العملية المتعلقة بضرورة المحافظة على النظام العام<sup>(١)</sup>.

#### ٢. نص المادة (٩٣) من الدستور :

نصت المادة (٩٣) على ان ( تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : اولاً: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ) . مما يعني اختصاص المحكمة بموجب هذا النص بفحص دستورية نصوص التشريعات العادية والانظمة .

ومن الملفت للنظر عدم ايراد المشرع مصطلح (التعليمات) الى جانب (الانظمة) في هذا المورد ، مما يشير الى تمييزه بين الانظمة والتعليمات ، بدلالة ايراده لمصطلح التعليمات في الفقرة (٣) من المادة ذاتها ولكن ليس لفحص دستوريته ، وانما باختصاص المحكمة بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات<sup>(٢)</sup>، مما يؤيد فرضية ان القرارات المستقلة لا تصدر استناداً الى القانون وانما الى الدستور.

وبناءً على ما تقدم تفصل المحكمة الاتحادية العليا بالمنازعات الناشئة عن تطبيق التعليمات دون ان تفحص دستوريته وان كان جانب من الفقه يقيد مسلك المشرع هذا لأنه ينزل بالمحكمة الى مستوى القضاء الاداري ويجعل المحكمة الاتحادية العليا تنازع محاكم القضاء الاداري من ناحية الاختصاص<sup>(٣)</sup>.

#### ٣. نص المادة (١٢٢) من الدستور :

جاء في المادة (١٢٢) تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية (الواسعة...) . اذ منح المشرع المحافظات اختصاصات قد تفوق فكرة اللامركزية الادارية ، فمثلاً اجاز المشرع تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات<sup>(٤)</sup> ، ان التفويض المذكور وان خالف

(١) اشار اليه ، د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، المصدر السابق ، ص ١٦٤.

(٢) نصت المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥ على انه ( تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ...).

(٣) د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، موسوعة الثقافة القانونية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٢.

(٤) المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

فكرة التفويض الاداري<sup>(١)</sup> ، ان يشير الى رغبة المشرع في تمكين مجالس المحافظات اصدار التشريعات اللازمة لإدارة المحافظة دون استثناء الى تشريعات سابقة بدلالة نص المادة (١١٥) من الدستور التي انتظم نصها على انه ( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ...) ، وعليه يجوز للمحافظات اصدار أنظمة مستقلة بوصفها سلطة تنفيذية لتنظيم المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية<sup>(٢)</sup>.

صفوة القول ان فكرة القرارات الادارية المستقلة لم تبرح ثنايا نصوص الدستور عند التمعن بتلك النصوص .

#### ثانياً: القرارات الادارية المستقلة في التشريعات العادية :

لقد تناول المشرع العراقي فكرة القرارات الادارية المستقلة بطريقة متباينة من تشريع الاخر ، وعند امعان النظر ببعض نماذج التشريعات العادية نجده قد تناولها بالإشارة اليها مباشرة ، او بخلطها مع فكرة التعليمات ، او لذكرها صراحة وفصلها عن التعليمات .

#### ١. التطرق الى اختصاص الادارة بإصدار القرارات المستقلة :

وردت الإشارة الى القرارات الادارية المستقلة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في موضعين :

**الاول:** في معرض ايراد اختصاصات مجلس المحافظة ، اذ جاء في المادة (٧/ثالثاً) بان يختص مجلس المحافظة بما يلي : ثالثاً: اصدار التشريعات المحلية والأنظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ) وبذلك يتولى مجلس المحافظة اصدار التشريعات المحلية وهي قوانين عادية بمعنى الكلمة ينحصر نطاقها في حدود المحافظة<sup>(٣)</sup> وتعليمات بهدف تنفيذ القوانين ، وأنظمة أي قرارات مستقلة .

**الموضع الثاني:** وردت فكرة القرارات المستقلة في معرض ايراد اختصاصات المحافظ في القانون المذكور ، اذ نصت المادة (٣١) على انه ( يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية : سادساً : استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ، ومصادقة المجلس الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ) وفي هذا النص اشارة الى القرارات المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة باعتبار استحداث الجامعات لمرافق متعلقة بالتعليم .

كما جاء في الفقرة تاسعاً من ذات المادة (للمحافظ ان استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية ) مما يشير الى القرارات المستقلة المتعلقة بالنشاط الضبطي ، كمراكز الشرطة مرافق ضبطية تنشأ بقرارات مستقلة من المحافظ كما ورد في النص المتقدم .

#### ٢. الخلط بين الأنظمة والتعليمات :

(١) يُفترض بالتفويض الاداري ان يكون من السلطة العليا الى الدنيا وإبرادة الاولى المنفردة دون اتفاق وباختصاص محدد ومعلوم وهو مالم يألفه المشرع الدستوري في المادة (١٢٣). د.غازي فيصل مهدي .نصوص دستور جمهورية العراق في الميزان . المصدر السابق . ص ٥٦ و ٥٧.

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ٣٥.

(٣) وقد اقرت المحكمة الاتحادية العليا بحق مجالس المحافظات في اصدار التشريعات المحلية بحكمها الصادر في ١٦٠/اتحادية/ ٢٠٠٨ في ٢١/٤/٢٠٠٨ ، منشور في قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا ، اعداد علاء صبري التميمي بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٧.

يمكن تشخيص ظاهرة خلط المشرع بين الانظمة والتعليمات بوضوح في بعض التشريعات ولا سيما اذا سلمنا الى مفهوم الانظمة يشتمل في مضمونه على فكرة القرارات الادارية المستقلة ، ويظهر ذلك جلياً في النماذج التالية :

- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل اذ جاء في المادة (٤٧) بان ( ١ . يجوز اصدار انظمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون ٢ . للوزير اصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القانون).

- قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ فقد نصت المادة ٥٧ - اولاً : على انه ( على الجهات ذات العلاقة اصدار انظمة وتعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون ).

- قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ اذ انتظم نص المادة ٣١ منه على انه (اولاً : يجوز اصدار انظمة لتسهيل تقيد احكام هذا القانون . ثانياً: لوزير الخارجية اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون ) .

مما تقدم يتضح لقد قصر المشرع وظيفة كل من الانظمة والتعليمات على تسهيل تنفيذ احكام القانون في حين ان هذه الوظيفة تخص التعليمات فقط دون الانظمة التي يمتد دورها الى رآب الصدع وسد الفراغ الذي تخلفه التشريعات العادية وهذا ما لم يدركه المشرع العراقي في المواضع المتقدمة .

#### الفصل بين الانظمة والتعليمات :

لقد ادرك المشرع العراقي في مواضع اخرى الفصل بين التعليمات التي تهدف الى تنفيذ القوانين وبين الانظمة التي تعالج موضوعات لم تعالجها التشريعات فقد اشار قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الى ذلك . فقد نصت المادة (٦٦) منه على انه ( لوزير المالية اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تطبيق احكام هذا القانون...) وبذلك وضع فكرة التعليمات في موضعها الصحيح ، في حين قضى في المادة (٦٨) بان ( تبقى الانظمة الصادرة بموجب قانون الخدمة المدنية وقوانين الخدمة الاخرى ملغاة والتي لا تخالف احكام هذا القانون نافذة الى ان تستبدل بأنظمة اخرى ) . مما يعني ان المشرع يفرق بين الانظمة والتعليمات ويصرح بذلك تصريحاً .

يتضح مما تقدم ان فكرة القرارات المستقلة حاضرة في التشريع العراقي وان وقع الخلط مع القرارات التنفيذية في بعض المواضع .

#### ثالثاً: القرارات الادارية المستقلة في الواقع العملي :

لقد مارس مجلس الوزراء عملياً اختصاص اصدار القرارات المستقلة تحت عنوان (الانظمة) في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد اصدر جملة من الانظمة تعالج موضوعات لم يتناولها بالتنظيم التشريع العادي منها نظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١<sup>(١)</sup> ، ونظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣<sup>(٢)</sup> ، ونظام البعثات والزمالات والمساعدات المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٨<sup>(٣)</sup> .

زبدة القول بان كل من الاتجاه الفقهي القائل بعدم وجود فكرة القرارات المستقلة في ثنايا نصوص الدستور والقائل بوجودها يتهاوان امام النصوص الصريحة التي اشارت اليها وامام الواقع العملي الذي ينبأ بممارسة مجلس الوزراء هذا الاختصاص .

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٩١ في ٣٠/ايار/٢٠١١.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٠٨ في ٢٠١٤/٢/٣.

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٩١ في ١٤/٥/٢٠١٨.

## المطلب الثالث

### موقف المحكمة الاتحادية العليا من فكرة القرارات الادارية المستقلة

يمكن ان نلخص موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق من فكرة القرارات المستقلة وبالاكتفاء على الاحكام الصادرة منها بهذا الشأن الى ان المحكمة نظرت بدستورية الانظمة ، وعدت ما يرد فيها خياراً تشريعياً وانكرت امكانية اصدار قرارات ادارية منشئة في صورة تعليمات وستتولى توضيح ذلك تباعاً في فروع ثلاث:

### الفرع الاول

#### النظر بدستورية الانظمة

نظرت المحكمة الاتحادية العليا بحكمها الصادر في ٢٠١٦/١١/١٨ بدستورية الانظمة النافذة استناداً الى المادة (٩٣/اولاً) من دستور ٢٠٠٥ ، فبعد ان رفع المدعي دعواه امامها مدعياً مخالفة نظام جوازات السفر رقم ٢ لسنة ٢٠١١ لإحكام الدستور<sup>(١)</sup>.  
فقد جاء في المادة (١٧/اولاً) منه بان ( يُمنح جواز دبلوماسي الى الاشخاص المذكورين فيه ممن يشغلون وظائف اصالة وازواجهم واولادهم الذي يعيلونهم قانوناً من المقيمين معهم ، وذكرت الفترة (س) المادة نفسها بان من يستحقون هم ( مستشار رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ... ) .  
وقد نعى المدعي على النص المذكور مخالفة لإحكام نص المادة (١٤) من الدستور التي انتظم نصها على ان ( العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز ، كما انه خالف المادة (١٦) التي قضت بوجوب تكافؤ الفرص لجميع العراقيين وانه حقاً لهم .  
وبما ان النص المطعون بعدم دستورية قد قصر منح الجواز الدبلوماسي على مستشاري رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء دون مستشاري الدولة الاخرى ومنهم مستشار مجلس النواب ومستشار السلطة القضائية والوزارات والجهات الاخرى لذا يكون قد ميز دون اساس من القانون .  
وبالرجوع الى النظام المذكور نجده قد تطرق الى احكام تفصيلية تتضمن اليات منح الجواز والفئات المشمولة به وبذلك تضمن النظام المذكور فكرة القرارات المستقلة .

### الفرع الثاني

#### الخيار التشريعي لمجلس الوزراء باصدار الانظمة

بعد ان قبلت المحكمة النظر بدعوى عدم دستورية نظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١ قضية بحكمها الصادر في ٢٠١٦/١١/٨ برد دعوى المدعي لعدم مخالفة النظام المعطوف فيه لإحكام الدستور . وان تمسك المدعي بالمواد (١٤ و ١٦) من الدستور لا اساس له ، معللة ذلك بان ( ما تضمنه نظام جوازات السفر الصادر عن مجلس الوزراء يعد خياراً تشريعياً وسنده ان سبب منح هؤلاء جوازات سفر دبلوماسية بحسب المهام التي يقومون بها التي تتفرع عن عملهم التنفيذي المتعلقة بالعلاقات الخارجية والتفاوض مع الدول الاخرى بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية ومتابعة الدعوى التي تقام على الحكومة ومنها خارج العراق ، في حين ينحصر عمل مجلس النواب في التشريع والرقابة على اداء السلطة التنفيذية ... )<sup>(٢)</sup>.

ان اقرار المحكمة الاتحادية العليا بمنح الخيار التشريعي لمجلس الوزراء بإصدار الانظمة لهو الاعتراف بعينه له بممارسة السلطة التقديرية للمشرع في اصدار التشريعات الفرعية ، وان

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ في ٢٠١٦/١١/٨ منشور على موقع المحكمة <https://iraqfsc.iq> بتاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/٢٦ .

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٢/اتحادية / اعلام / ٢٠١٦ في ٢٠١٦/١١/٨ منشور على موقع المحكمة <https://iraqfsc.iq> بتاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/٢٦ .

الاقرار بذلك يعني اطلاق العنان له في وضع الاحكام القانونية غير المستندة الى قانون سابق في صورة نظام ينظم احكاماً لم يتطرق اليها المشرع وفي هذا لمحة واضحة الى فكرة القرارات المستقلة.

### الفرع الثالث

#### عدم امكانية اصدار قرارات ادارية منشئة في صورة تعليمات

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمها ذي العدد ٥٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ في ٢٠/٦/٢٠١٧ القاضي بعدم دستورية البند (اولاً) من المادة (١١) من تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ الذي انتظم نصها على ان اوقف صرف راتب ومخصصات من لم يقدم استمارة الكشف عن الذمة المالية خلال (٣) ثلاث اشهر من تاريخ تبليغه ولحين تقديمه الاستمارة<sup>(١)</sup>.

ويبدو ان المدعي ( رئيس ديوان رئاسة الجمهورية /اضافة الى وظيفة) قد طعن امام المحكمة ناعياً على المدعي عليه ( رئيس مجلس الوزراء / اضافة لوظيفته ) بإصداره تلكم التعليمات ، لأنها تشكل خرقاً دستورياً ، فنجد راتب الموظف لا يكون الا بقرار قضائي ، وانه حق للموظف فلا يجوز حرمانه منه وان صدر الحجز القضائي فلا يمتد لأكثر من خمس الراتب ، كما يتقاضى الموظف انصاف رواتبه في حالة سحب يده ، كما لا يمكن للتعليمات ان تستحدث جرائم لا وجود لها في قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ولا أي قانون عقابي آخر<sup>(٢)</sup>.

هذا وقد قضت المحكمة بإجابة دعوى المدعي وقضت بعدم دستورية النصوص المذكورة في التعليمات محل الطعن معللة حكمها بان لم يرد في قانون هيئة النزاهة او في القوانين الجزائية نص يجرم وجود ( تضارب للمصالح المالية ) لدى المكلف بتقديم الكشف عن ذمته المالية كي يعطي لهيئة النزاهة حق تحريك الدعوى الجزائية عند تحققها ، فلا يمكن قياس هذا الفعل على افعال اخرى جرمها قانون العقوبات تشابه لحالة تقارب المصالح لان القياس في المجال الجزائي يتعارض مع مبدأ ( لا جريمة ولا عقوبة الا بنص ... ) الوارد ذكره في المادة (١٩/ثانياً) من الدستور . كما تستطرد المحكمة قائلة ( ... وبناء عليه فان ايراد هذين النصين موضوع الطعن في التعليمات بشكل اضافة لقانون النزاهة وهذه الاضافة عند وجود الحاجة اليها يمكن ان يتولاها مجلس النواب بإصدار تشريع لها حسب صلاحية المنصوص عليها في المادة (٦١/اولاً) من الدستور ، كما ان ايراد هذين النصين في التعليمات يخرجها كما تقدم عن دورها المرسوم في المادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور ، ذلك ان مهمة التعليمات مهمة كاشفة ومفسرة وموجهة لكيفية تطبيق نصوص القانون موضوع التعليمات التي صدرت لتسهيل تنفيذه وليس منشئة للنصوص مضافة الى القانون موضوعها<sup>(٣)</sup> ) وعليه فان ايراد نصي المادتين (١١/اولاً) و (١٢/رابعاً) في التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ يشكل مخالفة لإحكام المادتين (٤٧) و (٨٠/ثالثاً) من الدستور .

ان ما اتجهت اليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها سالف الذكر محل نظر وتمحيص وآية ذلك :  
١. ترى المحكمة ان اصدار مجلس الوزراء للتعليمات كشف الذمة المالية رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ وتضمنينها حق وقف صرف رواتب من يمتنع عن كشف ذمته المالية وتحريك الدعوى الجزائية بشأنه يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، ويبدو ان المحكمة قد ركنت مبدأ استقرار فقها وقضاء وتشريعاً الا وهو حق الادارة في التشريع، فما عاد التشريع حكراً على البرلمان وانما للإدارة اصدار

(١) التعليمات منشورة في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٤٤٣) في ١٧/٤/٢٠١٧.

(٢) وردت ادعاءات المدعي هذه في حكم المحكمة سالف الذكر .

(٣) حكم المحكمة ذي العدد ٥٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ في ٢٠/٦/٢٠١٧ منشور على موقع المحكمة <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٣٠/٤/٢٠١٩.

التشريعات المشابهة لتشريعات البرلمان موضوعاً من ناحيتي العمومية والتجريد ، الا انها تختلف عنها شكلاً من ناحية الجهة التي تقوم بإصدارها وعليه لا تثريب على ترك الادارة مهمة التشريع .

٢. لقد عدت المحكمة ايقاف صرف راتب من يتمتع عن تقديم كشف الذمة المالية عقوبة لم ترد في قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ او أي قانون آخر مما يتعارض مع مبدأ ( لا جريمة ولا عقوبة الا بنص ) ان هذا الاتجاه سليم لو سلمنا جديلاً بأن وقف صرف الراتب عقوبة في حين انه لا يعدو في حقيقته الا اجراء تقوم به الادارة لترغم المكلف الممتنع على تقديم كشف الذمة المالية ، اذ لا يشكل مصادرة للراتب او انقاصه وانما ايقافه فقط مع العلم ان اغلب المكلفين بتقديم كشف الذمة المالية هم مكلفون بخدمة عامة وليسوا موظفين كي يستحقوا الراتب بمفهومه القانوني<sup>(١)</sup> .

٣. ان المحكمة تنكر على مجلس الوزراء اصدار قرارات ادارية منشئة بصورة تعليمات ، وله فقط اصدار القرارات الكاشفة اتساقاً مع نص المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥ والذي قضت باختصاص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين .

ان ما عمد اليه مجلس الوزراء بإصدار تعليمات كشف الذمة المالية رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ وتشريعه نص المادتين (١١/اولاً) و (١٢/رابعاً) المطعون بدستوريتهما هو معالجة لمشكلة قانونية كان سببها المشرع العادي الذي الزم فئات معينة بضرورة تقديم كشف الذمة المالية بموجب المادة (٣/خامساً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، صوناً لحرمة المال العام ومنعاً للترجيح غير المشروع على حساب مهنية العمل الاداري ، الا ان المشرع العادي اغفل وضع اجراء او معاقبة من يمتنع عن ذلك مما اذهب حكم النص المذكور هباء منثوراً . لذا تنبه مجلس الوزراء كذلك واكمل النقص ورأب الصدع ، بإكمال النقص التشريعي بقواعد تشريعية بصورة تعليمات ، وكان الاجدار به اصدار تلكم القواعد بصورة نظام وليس تعليمات لان الاول يخول الادارة ، وضع قواعد مستقلة وهذا هو جوهر القرارات الادارية المستقلة .

ومما قد يثير الاستغراب ان المحكمة قد قبلت النظر بالدعوى محل البحث وقفت بعدم دستورية تعليمات في حين ان الدستور منحها النظر بدستورية القواعد والانظمة النافذة حسب<sup>(٢)</sup> .

ان ما آلت اليه المحكمة في حكمها هذا قد ساهم في افلات عدد ليس بالقليل ممن لم يقدموا كشفاً عن ذمتهم المالية من العقاب او حتى الضغط كي يقوموا بذلك ، مما غل يد السلطة التنفيذية في معرفة مصدر اموالهم المتضخمة عن طريق الكسب غير المشروع ، وادخلها في حلقة مفرغة بسبب اغفال المشرع العادي عن ذلك . لذا نهيب بقضائنا الموقر ان يضيق الخناق على المفسدين ويساهم في حفظ المال العام فذلك خير واحسن عملاً.

(١) ومن جملة هؤلاء رئيس الجمهورية ، نوابه واعضاء السلطة التشريعية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ورؤساء الاقاليم ورؤساء وزرائها والمحافظين واعضاء مجالس المحافظات المادة (٣/خامساً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

(٢) المادة (٩٣/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

## الخاتمة

حري بنا بعد حط رحال رحلة بحثية شاقة تطرقت الى ( القرارات الادارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ) والبحث عنها بعمق في الانظمة الدستورية المقارنة والغور في التاريخ الدستوري العراقي بدءاً من ما قبل صدور اول دستور للمملكة العراقية عام ١٩٢٥ ومروراً بحقبة العهد الجمهوري ودساتير الانقلابات العسكرية وانتهاء بقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ان نورد اهم النتائج المتحصلة من عملية البحث مدعومة بالمقترحات التي نأمل ان تكون اسهاماً بسيطاً في تغيير مجرى التفكير القانوني الذي يدمج في اغلب الاحوال بينها وبين القرارات الادارية الاخرى ولاسيما الاتجاه الفقهي الذي ينكر وجودها في التشريع العراقي وبهذا الصدد لا مناص من القول ان الخلاف القانوني سيشتجر حول مكنة الادارة بإصدار القرارات والادارية المستقلة في العراق ، وقد ينطلق البعض في رفض تلكم الفكرة من زاوية تجريد الادارة من هذا الاختصاص كي لا تفتنت على الحقوق او تنقص من الحريات ، مما يدفعنا الى الدفاع عن وجودها من رؤية اختصاص الادارة الثابت في التشريع ومسؤوليتها عن اعبائها المناطة بها الذي قد لا يقوى البرلمان عن توفير التشريعات اللازمة لعملها ، مما يدفعها الى اصدار تلكم التشريعات وتحت عنوان القرارات المستقلة لكن تحت وطئة رقابة القضاء الدستوري على دستوريته وبعد استشراف مستقبل القرارات المستقلة في العراق بات من المناسب ان نعرض النتائج المتحصلة من البحث :

### اولاً: النتائج :

١. القرارات الادارية المستقلة عمل قانوني صادر من الادارة بإرادتها المنفردة يترتب اثار قانونية دون ان يستند الى قانون ، وان نص القانون على مكنة اصدارها، الا انها من الممكن ان تخرج عنه كونها ترأب الصدد الناتج عن امتناع المشرع عن اصدار القواعد التشريعية التي تجد الادارة ضرورة اصدارها كونها لا تعمل دون سند من القانون ، لذلك لا يمكن الحديث عن مدى موافقتها لإحكام التشريع العادي ، وانما اثارة دستوريته ومدى موافقتها لإحكام الدستور .
٢. لقد تطرق كل من المشرع الفرنسي والمصري جهاراً وبوضوح الى فكرة القرارات المستقلة تحت عنوان اللوائح المستقلة وتوزعت الى نوعين هما لوائح المرافق العامة ولوائح الضبط ، الا ان المشرع العراقي لم يصرح بها في دستور ٢٠٠٥ الى الحد الذي دفع جانب كبير من الفقه الى انكار وجودها.
٣. نعتقد ان فكرة القرارات الادارية المستقلة في التشريع العراقي تكمن فيما يعرف بـ(النظام) بدلالة اطلاق هذه التسمية على القرارات الصادرة من الحكومة العراقية قبل عام ١٩٢٥ مع التسليم بغياب البرلمان ، في حين دخلت هذه الفكرة بعد ولادة الحياة الدستورية في مخاضات ناتجة عن الخلط بينها وبين التعليمات من جهة وادماج مفهومها بالقانون العادي من جهة اخرى .
٤. لم يفرق المشرع الدستوري ولا البرلمان ولا القضاء بين الانظمة و التعليمات ، اذ يذهب مفهوم الاولى الى القرارات المستقلة في حين تذهب الثانية الى تنفيذ القانون دون الخروج عنه وبين هذا وذاك مارس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ اختصاص اصدار الانظمة في ما لم يرد به المشرع العادي قواعد تشريعية ، مما يدفعنا الى القول ان القرارات المستقلة موجودة في ثنايا نصوص دستور ٢٠٠٥ وحتى بعض التشريعات العادية ، وما تواتر عليه عمل مجلس الوزراء .
٥. لقد مارست المحكمة الاتحادية العليا النظر بدستورية الانظمة امثالاً لنص المادة (٩٣) من الدستور كما ذهبت الى ابعاد من ذلك عندما نظرت بدستورية التعليمات رغم ان الدستور قد منحها النظر بدستورية الانظمة فحسب.
٦. لقد المحت المحكمة الاتحادية العليا الى فكرة القرارات المستقلة عندما ميزت بين القرارات الادارية المنشئة والقرارات الكاشفة ، اذ تشير في الاولى الى القرارات المستقلة في حين ترى في

الثانية التعليمات ، كما اشارت الى حق الادارة في اصدار القرارات المستقلة عندما عدتها خياراً تشريعياً بيد الادارة دون ان تكون مستندة الى قانون.

#### ثانياً :المقترحات :

قد يبدو ميسراً ان نقترح تعديل دستور ٢٠٠٥ لينص صراحة على منح الادارة حق اصدار القرارات المستقلة ، ولكن هذا الاقتراح يصطدم بعقبة ناجمة عن صعوبة تعديل الدستور نفسه ، وبهذا الصدد تظهر الى حاجة تعديل الدستور قضائياً من خلال ما تصدره المحكمة الاتحادية العليا من احكام تسد النقص الذي تسبب به المشرع الدستوري وتبث روح التطبيق في ثنايا نصوصه ، وتعين الادارة على القيام بمهامها من خلال التفسير لنصوصه بما يتلاءم مع الحاجة الملحة لسلطة تنفيذية قوية قادرة على بسط الامن العام وتوفير الخدمات العامة . لذا نهيب بالمحكمة الموقرة ان تحمل تفسير نص المادة (٨٠/ثالثاً) على ان عبارة بهدف تقيد القوانين تنصرف الى التعليمات دون الانظمة لان الاخيرة هي القرارات الادارية المستقلة بعينها .

كما نهيب بمجلس النواب الموقر بعدم الخلط بين مفهوم الانظمة و التعليمات عند اصداره للتشريعات كما حصل في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل وقانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ وقانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ ، ونقترح ان يتبع الصيغة الاتية في تذييل التشريعات ( لمجلس الوزراء اصدار الانظمة فيما لم يرد به نص في هذا القانون ، واصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ احكام القانون ) .

كما نوصي كل من مجلس الوزراء ومجالس المحافظات بإصدار الانظمة فيما لم يرد به نص في التشريع العادي ، وعدم التذرع بعدم وجود تشريع في جانب معين ، لان كل من دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد منحها حق اصدار الانظمة بملء البصر والسمع مع ضرورة التسليم بأن مفهوم الانظمة ينصرف الى فكرة القرارات المستقلة كما اسلفنا .

كما نوجه عناية الفقه العراقي الى التبحر بالنصوص والغوص في احكامها وانتزاع اصول النظريات القانونية الفاعلة منها انتزاعاً ، فقد غاب العديد منها عن ذهن المشرع الدستوري ومنها فكرة القرارات المستقلة ، وان القول بفقدان سندها القانوني سيؤدي حكماً على عجز الادارة وتذرعها بعدم قدرتها على اداء مهامها خشية الوقوع في حومة عدم المشروعية وبالتالي تصدر القضاء لمشروعية اعمالها الغاءً وتعويضاً .

مع التسليم بان الحكومات ورثت مشكلات كبيرة تتعلق بجمع غير من المحكومين كانهما التنمية والبطالة والوضع الامني الهش ، لذا من المستحسن ان تصب مداد اقلام الفقه الى تقويتها والبحث عن الاساس القانوني لتصرفاتها ولاسيما اذا كانت تصب في خدمة الجمهور ، مع الاعتراف بان فكرة القرارات والمستقلة في التشريع العراقي فكرة ضبابية قد لا يدركها الكثير بسبب الالتباس في الفهم القانوني لها منذ تأسيس المملكة والى يومنا هذا ، ولكن يحدو بنا الامل الى تحويل جهود الفقه القانوني الى ازالة غموضها والكشف عن ماهيتها كي يكون عوناً لمجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا بإبرازها في التشريعات واحكام القضاء وما ذلك على فقهاء العتيد ببعيد . انتهى بعون الله وفضله

## المصادر

### اولاً: الكتب باللغة العربية :

١. د. ادم ابو القاسم احمد ، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٤.
٢. د. ازهار هاشم احمد ، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، ٢٠١٦.
٣. د. السيد محمد الوكيل ، الوسيط في القانون الاداري المقارن الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
٤. د. حامد مصطفى ، مبادئ القانون الاداري العراقي ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، ١٩٦٨ .
٥. د. حميد الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة للطباعة ، ١٩٨١.
٦. د. سعد عاطف عبد المطلب ، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
٧. د. سعد ممدوح نايف ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح. دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
٨. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظام الحكم والادارة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢.
٩. د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، مكتبة النصر ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢.
١٠. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
١١. د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة ، اصدارات كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤.
١٢. د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣.
١٣. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١.
١٤. د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثالثة ، منشورات دار السلام القانونية ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧.
١٥. د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، موسوعة الثقافة القانونية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠٠٨.
١٦. د. فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥.
١٧. ضياء شيت خطاب ، محاضرات في مبادئ التنظيم القضائي في العراق ، بغداد ، ١٩٦٨ .
١٨. د. مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية ، الطبعة الاولى ، مطبعة شهاب ، اربيل ، ٢٠١٠.
١٩. د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩١.
٢٠. د. محسن خليل النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، الطبعة الاولى منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٥٩.

## القرارات الادارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.د. عدنان عاجل عبيد

٢١. د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
٢٢. د. محمد زهير جرانه ، مبادئ القانون الاداري - ١٩٤٢.
٢٣. د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، رقابة القضاء لآعمال الادارة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦.
٢٤. د. معتز فيصل العبادي ، التزامات الدولة المحتلة اتجاه البلد المحتل ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٨.
٢٥. د. محمود خلف الجبوري ، القضاء الاداري في العراق ، الطبعة الثانية ، دار المرتضي ، بغداد ، ٢٠١٤.
٢٦. ميسون طه حسين ، د. غني زغير الخاقاني ، القانون الاداري ، مؤسسة دار المعارف الثانية ، العراق ، بابل ، ٢٠١٩.
٢٧. د. وسام صبار العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠٠٣.

### ثانياً: الكتب المعربة

- احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة العاشرة ، ١٩٩٥ .

### ثالثاً: الكتب باللغة الفرنسية :

1. Francis Hamon . La Loi et lereglement . paris .1988 .
2. Rivero . Droit administrative . paris .1971 .
3. Vedel . droit administrative . paris . 1968 .
4. R. chapus. Droit administrantif . paris . 1992 .
5. Louis Rolland . Les deuxgreres des postes le droit public . 1909.

### الرسائل الجامعية والبحوث :

١. صفاء عبد الله نايف ، الواو والفاء في القرآن الكريم ، رسالة جامعية مقدمة الى كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، ٢٠٠٨ .
٢. د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، بحث منشور من مجلة البحوث والدراسات العربية ، تصدر عن معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، العدد ١٥٩ ديسمبر ٢٠١٣.
٣. د. ماهر صالح علاوي ، النظام في القانوني العراقي ، بحث منشور في مجلية العلوم القانونية ، تصدرها كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد الاول ، ٢٠٠٤.
٤. د. مصدق عادل طالب ، د. رنا محمد راضي ، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامع تشرين ، العدد (١) ، المجلد (١٧) ، ٢٠١٥.

### الدساتير :

#### - الدساتير الاجنبية :

١. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .

٢. دستور روسيا لعام ١٩٩٣.

٣. دستور الجزائر لعام ١٩٩٦.

٤. دستور المغرب لعام ٢٠١١.

٥. دستور مصر لعام ٢٠١٤.

**الدساتير العراقية :**

- القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

- دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.

- دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.

- دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.

- دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

- دستور ٢٠٠٥.

**القوانين والانظمة والتعليمات :**

- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل.

- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

- قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

- قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٥.

- قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

- نظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

- نظام التعليم العالي والاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

- نظام البعثات والزمالات والمساعدات المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٨.

- تعليمات كشف الذمة المالية رقم ٢ لسنة ٢٠١٧.

**المجموعات القضائية والمواقع الالكترونية :**

- قرارات واءراء المحكمة الاتحادية العليا اعداد علاء صبري التميمي ، بغداد ، ٢٠٠٨.

- موقع المحكمة الاتحادية العليا <http://iraqfsc.iq> .