



## The Role of Regulatory Administrative Decisions and Their Impact on the Principle of Separation of Powers

Lecturer Dr. Mervat Qassem About

College of Law / Al-Mustansiriya University, [mervat.qassem@uomustansiriyah.edu.iq](mailto:mervat.qassem@uomustansiriyah.edu.iq)

### ARTICLE INFORMATION

Received: 7 Apr 2026  
Accepted: 10 May 2026  
Published: 1 Jun 2026

### Keywords:

- Regulatory administrative decisions
- the principle of separation of powers
- legislative delegation
- executive authority
- the principle of legality
- judicial oversight
- administrative judiciary

### ABSTRACT

Administrative decisions of a regulatory nature are considered among the most important means that enable the executive authority to perform its function. They include general and abstract rules that apply to an unspecified number of individuals and aim to implement laws and detail their provisions in a way that ensures the proper functioning of public services. They differ from individual decisions in that they do not address a specific person but rather regulate general legal positions. These decisions are based either on an inherent regulatory competence or on a delegation from the legislative authority, which makes them a complementary instrument to legislation rather than a substitute for it. This is connected to the principle of separation of powers, whose foundations were laid by the French thinker Montesquieu, and which is based on distributing the functions of the state among the legislative, executive, and judicial authorities in order to prevent the concentration of power. In principle, the legislative authority is responsible for enacting general rules, while the executive authority undertakes their implementation. However, granting the administration the power to issue regulatory decisions may raise the issue of overlap between the two authorities, particularly when the delegation is broad or not precisely defined. Nevertheless, these decisions remain subject to the principle of legality and judicial review, thereby maintaining the balance between the powers.

## دور القرارات الادارية التنظيمية وتأثيرها على مبدأ الفصل بين السلطات

م.د ميرفت قاسم عيود

كلية القانون /الجامعة المستنصرية ، [mervat.gassem@uomustansiriyah.edu.iq](mailto:mervat.gassem@uomustansiriyah.edu.iq)

### الملخص

### معلومات المقالة

تعد القرارات الإدارية التنظيمية تجسيداً للاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية، وتصدر في صورة قواعد عامة مجردة ملزمة، تستهدف تنظيم مراكز قانونية غير محددة، بغرض تنفيذ القانون وتفصيله. تستند هذه القرارات إما إلى اختصاص أصيل أو تفويض تشريعي، مما يجعلها أداة مكملة للقانون، لا بديلاً عنه. ورغم أنها تسهم في تحقيق المرونة التنفيذية، فإنها تثير إشكالية قانونية جوهرية تتعلق باحتمال تدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية الأصلية، بما قد يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات لمونتسكيو. ويتفاقم هذا الأثر كلما اتسع نطاق التفويض التشريعي أو غاب التحديد الدقيق لحدود الإصدار. لذلك، يظل خضوع هذه القرارات لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية هو الضمانة الأساسية للحفاظ على التوازن الدستوري بين السلطات، ومنع تحول الإدارة إلى جهة تشريعية موازية.

تاريخ الاستلام : ٧ نيسان ٢٠٢٦

تاريخ القبول : ١٠ ايار ٢٠٢٦

تاريخ النشر : ١ حزيران ٢٠٢٦

### الكلمات المفتاحية:

- القرارات الإدارية التنظيمية
- مبدأ الفصل بين السلطات
- التفويض التشريعي
- السلطة التنفيذية
- مبدأ المشروعية
- الرقابة القضائية
- القضاء الإداري

## المقدمة

تمثل القرارات الإدارية التنظيمية، بطبيعتها القانونية كقواعد عامة مجردة، أداة تنفيذية للسلطة الإدارية، لكنها تشتبه في جوهرها مع التشريع الصادر عن السلطة التشريعية. هذا التشابه في الشكل والأثر يثير إشكالية قانونية دقيقة تتعلق بجوهر مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يُعد ضماناً دستورية ضد تركيز السلطة. إذ إن إصدار الإدارة لقواعد سلوك عامة وملزمة ينطوي على ممارسة فعلية لوظيفة تنظيمية تخرج عن نطاق التنفيذ الصرف، مما قد يحدث تداخلاً في الاختصاصات بين السلطتين. ومن منظور القانون الدستوري، يظل ضبط هذه القرارات مرهوناً بائسراط سند قانوني واضح، وعدم الخروج على حدود التفويض التشريعي، وخضوعها للرقابة القضائية بوصفها ضماناً لاحقة لاحترام مبدأ المشروعية. وبذلك، يظهر الجانب القانوني للإشكالية في كيفية التوفيق بين ضرورة استخدام الإدارة لهذه القرارات لضمان سير المرافق العامة، وبين الحفاظ على الحدود الفاصلة بين السلطة المنشئة للقاعدة (التشريعية) والسلطة المنفذة لها (التنفيذية)

معلوم إن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على توزيع الوظائف الأساسية للدولة بين ثلاث سلطات: التشريعية، التنفيذية، والقضائية، بحيث تتولى كل سلطة اختصاصاً محدداً، مع وجود آليات للتوازن والرقابة المتبادلة، غير أن ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاص إصدار قرارات تنظيمية عامة يضعها في موقع قريب من السلطة التشريعية، الأمر الذي قد يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات أو حتى إلى تجاوز حدود الدور التنفيذي. ومن هنا تنشأ الحاجة إلى دراسة دقيقة لطبيعة هذه القرارات، وحدودها، والأسس التي تبرر منح الإدارة سلطة تنظيمية، فضلاً عن الرقابة القضائية التي تكفل عدم انحرافها عن مقتضيات المشروعية الدستورية.

كما أن هذه القرارات تُظهر بوضوح التوتر القائم بين متطلبات الفعالية الإدارية، التي تستدعي سرعة ومرونة في اتخاذ التدابير التنظيمية، وبين مقتضيات احترام مبدأ المشروعية والفصل بين السلطات، الذي يفرض قيوداً وضوابط على عمل الإدارة. فالإدارة تحتاج إلى أدوات تنظيمية لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية، بينما يقتضي النظام الدستوري أن تظل السلطة التشريعية هي المصدر الأساسي للقواعد العامة. هذا التوازن الدقيق بين الفعالية والمشروعية يشكل محور النقاش الأكاديمي والقانوني حول دور القرارات الإدارية التنظيمية.

### ثانياً/ أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في عدة جوانب، ومنها الجانب الدستوري وذلك لارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يُعد ضماناً أساسية للحريات العامة ومنع الاستبداد، إضافة إلى الجانب القانوني إذ يكمن في بيان الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية التنظيمية وتمييزها عن التشريع، كما له أهمية في الجانب العملي لكثرة صدور هذا النوع من القرارات في الواقع الإداري وتأثيرها المباشر على الأفراد والمرافق العامة، وأخيراً الجانب الرقابي وذلك لإبراز دور القضاء الإداري في ضبط حدود السلطة التنظيمية ومنع تجاوزها للاختصاصات التشريعية.

### ثالثاً/ أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق ما يأتي:

- 1- توضيح الأساس القانوني والدستوري لاختصاص الإدارة في إصدارها.
- 2- تحليل مدى تأثير هذه القرارات على مبدأ الفصل بين السلطات.
- 3- تحديد الضوابط القانونية التي تمنع تجاوز السلطة التنفيذية لاختصاصها.
- 4- إبراز دور القضاء في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### رابعاً / مشكلة البحث :

يمكن تناول اشكالية البحث وفق الآتي:

- 1- هل تنسجم ممارسة السلطة التنفيذية لإصدار قرارات تنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات؟
- 2- هل تبقى هذه القرارات في حدود التنفيذ المشروع للقانون أم قد تؤدي إلى تداخل مع الاختصاص التشريعي؟
- 3- أين يقع الحد الفاصل بين التنفيذ والتشريع في نشاط الإدارة؟
- 4- ما الضوابط التي تكفل خضوع هذه القرارات لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية دون تعدي على دور السلطة التشريعية؟

### خامساً / منهجية البحث :

يعتمدُ البحثُ على المنهج التحليلي في دراسة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للسلطة التنظيمية، إلى جانب المنهج الوصفي لبيان طبيعة القرارات الإدارية التنظيمية وخصائصها، مع الاستعانة بالاجتهادات القضائية ذات الصلة لإبراز الدور الرقابي في ضبط حدودها.

### سادساً / هيكلية البحث:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للقرارات الإدارية التنظيمية

المطلب الأول: ماهية القرارات الإدارية التنظيمية

الفرع الأول: مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية

الفرع الثاني: الأساس القانوني لإصدار القرارات الإدارية التنظيمية

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية التنظيمية

الفرع الأول: تسلسل القرار التنظيمي في هرم القواعد القانونية

الفرع الثاني: التمييز بين القرارات التنظيمية واللوائح

المبحث الثاني: تأثير القرارات الإدارية التنظيمية على مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الأول: مدى انسجام القرارات الإدارية التنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات وأبعاده الدستورية

الفرع الثاني: الدور التنظيمي للإدارة وحدود الاختصاص التشريعي

المطلب الثاني: الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية كضمانة لاحترام الفصل بين السلطات

الفرع الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية والبرلمانية على القرارات التنظيمية

الخاتمة: النتائج \_ التوصيات

## المبحث الأول

### الإطار المفاهيمي والقانوني للقرارات الإدارية التنظيمية

الإدارة، وإن كانت في الأصل سلطة تنفيذية تُعنى بتطبيق القوانين، فإنها تمارس في كثير من الأحيان اختصاصاً تنظيمياً يقتضي وضع قواعد عامة ومجردة لضبط سير المرافق العامة أو لتنفيذ النصوص التشريعية. ومن هنا تبرز الحاجة إلى تحديد المقصود بهذه القرارات، وبيان خصائصها التي تميزها عن غيرها من التصرفات الإدارية، خاصة القرارات الفردية، وتستمد هذه القرارات مشروعيتها من خضوع الإدارة للقانون، إذ لا تمارس سلطتها التنظيمية إلا في حدود ما يخوله لها الدستور أو التشريع، وفي إطار احترام تدرج القواعد القانونية. فهي تأتي في مرتبة أدنى من الدستور والقانون، ولا يجوز لها مخالفتها أو الخروج على مقتضاهما، وإلا عُدتّ مشوبة بعدم المشروعية<sup>1</sup> وخاضعة لرقابة القضاء الإداري، وهو ما سنبيين في هذا المبحث وكما يلي:-

## المطلب الأول

### ماهية القرارات الإدارية التنظيمية

إن القرارات الإدارية التنظيمية بشكل عام هي أعمالاً تصدر بإرادة منفردة عن جهة تنفيذية مختصة، وتتضمن قواعد عامة ومجردة تسري على عدد غير محدد من الأشخاص، خلافاً للقرارات الفردية، وتمتاز بخصائص العموم والتجريد والإلزام، وتُعد في الفقه الإداري شكلاً من أشكال التشريع الثانوي المكمل للقانون دون مخالفته، ويستند إصدارها إلى أساس دستوري وتشريعي يخول السلطة التنفيذية ممارسة اختصاصها التنظيمي في حدود التفويض القانوني، مع مراعاة مقتضيات

استمرارية المرافق العامة. ومن ثم يُبحث هذا المطلب في فرعين: الأول لمفهوم هذه القرارات وخصائصها، والثاني لأساسها القانوني لإصدار القرارات الإدارية التنظيمية.

## الفرع الأول

### مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية

تُعدّ القرارات الإدارية التنظيمية من أبرز مظاهر النشاط القانوني للإدارة العامة، لما تؤديه من دور في ضبط سير المرافق العامة وتنظيم العلاقات داخلها ومع المنتفعين بخدماتها. فالإدارة، بحكم طبيعة وظيفتها التنفيذية، لا تقتصر على تطبيق القوانين تطبيقاً آلياً، وإنما تضطلع بمهمة تنظيمية تستلزم وضع قواعد عامة ومجردة تكفل حسن تنفيذ التشريع وتضمن انتظام العمل الإداري في مواجهة الظروف المتغيرة والمتجددة، ومن هنا برزت القرارات الإدارية التنظيمية كأداة قانونية تمكن السلطة التنفيذية من الاستجابة السريعة للحاجات العملية دون انتظار تدخل تشريعي في كل جزئية تنظيمية، وقد استقر الفقه الإداري على تعريف القرار الإداري التنظيمي بأنه عمل قانوني يصدر بإرادة منفردة عن سلطة إدارية مختصة، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء قواعد عامة ومجردة ملزمة، تسري على عدد غير محدد من الأشخاص أو الحالات، تحقيقاً للمصلحة العامة.<sup>2</sup>

ويُنهم من هذا التعريف أن القرار التنظيمي يتطلب توافر عناصر أساسية، تتمثل في صدوره عن جهة إدارية وطنية مختصة، وارتكازه إلى سند قانوني، وانصراف أثره إلى المستقبل من خلال تقرير قواعد عامة قابلة للتطبيق المتكرر، مع خضوعه لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء الإداري.

ويشترك القرار التنظيمي مع القرار الإداري بوجه عام في كونه تصرفاً قانونياً أحادي الجانب يحدث أثراً قانونياً ملزماً دون حاجة إلى قبول المخاطبين به، غير أنه يتميز عنه من حيث نطاق الأثر وطبيعته؛ فالقرار الفردي ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً خاصاً بشخص أو أشخاص محددين، أما القرار التنظيمي فيضع قاعدة عامة تنطبق كلما توافرت شروطها، بصرف النظر عن تحديد الأشخاص سلفاً. ومن ثم فإن أثره يتسم بالعموم والتجريد، ويظل قابلاً للتطبيق في المستقبل على حالات مماثلة، مما يمنحه طابعاً معيارياً أقرب إلى القواعد القانونية منه إلى التصرفات الفردية. وتكمن أهمية هذا النوع من القرارات في كونه يحقق التوازن بين مقتضيات المشروعية ومتطلبات الفعالية الإدارية. فالإدارة بحاجة إلى قدر من المرونة يسمح لها بتنظيم المسائل الفنية والإجرائية التي يصعب على المشرع الإحاطة بتفاصيلها، خاصة في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة. وفي الوقت ذاته، تبقى هذه القرارات خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يملك إلغاءها إذا تجاوزت حدود الاختصاص أو خالفت القواعد الأعلى درجة في سلم التدرج القانوني.<sup>3</sup>

كما تُبرز بعض الكتابات الفقهية والمقارنة أن القرارات التنظيمية تُعامل من حيث الأثر بوصفها "تشريعاً ثانوياً" أو "تشريعاً استثنائياً" لكونها تضع قواعد عامة شبيهة بالقانون من حيث العموم والإلزامية، وإن ظلت أدنى منه مرتبة وخاضعة له من حيث المشروعية والرقابة القضائية، حيث يُمكن إبطالها إذا خالفت النصوص التشريعية الأعلى أو تجاوزت حدود التفويض،

مما يعكس توازناً بين الحاجة إلى التنظيم الإداري السريع والحفاظ على سيادة التشريع الأصلي. وتتسم القرارات التنظيمية بالخصائص التالية<sup>4</sup>:

- 1- **العموم والمجردية:** لا تستهدف شخصاً بعينه، بل فئة أو طائفة أو وضعاً قانونياً عاماً، مما يمنحها طابعاً تشريعياً غير مباشر يُمكنها من تنظيم سلوكيات واسعة النطاق في المرافق العامة، ويُميزها عن القرارات الفردية التي تُخصّص الأثر القانوني لمصلحة خاصة أو حالة محددة، فهي تُنشئ مراكز قانونية عامة تسري على الجميع دون تمييز أو استثناء شخصي.
- 2- **السرّيان المستقبلي:** توضع لتنظيم أوضاع لاحقة على صدورها، ولو أمكن تطبيقها على أوضاع سابقة متى توافرت شروط سرّيانها الزمني وفقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهذا الطابع يعكس حاجة الإدارة إلى التكيف مع التغيرات المستقبلية دون تعطيل الأوضاع القائمة، مع ضمان اليقين القانوني للمخاطبين من خلال تحديد تاريخ السرّيان بوضوح.
- 3- **الإلزامية:** ملزمة للإدارة وللأفراد على حدّ سواء، بحيث لا يجوز لسلطة أدنى في التسلسل الإداري مخالفتها ما لم تُلغ أو تُعدل من الجهة المختصة أو يُقضى بعدم مشروعيتها قضائياً، مما يضمن وحدة التطبيق والانسجام في سير المرافق العامة، ويحمي المخاطبين من التناقضات الإدارية المتعددة، كما يُعزّز من سلطة الإدارة في فرض الانضباط العام.
- 4- **الإعلان الإلزامي:** تخضع لمبدأ الإعلان الرسمي في الجريدة الرسمية أو الوسائل الإعلامية الرسمية لضمان معرفة المخاطبين بأحكامها قبل سرّيانها، وهذا الإجراء يُعدّ شرطاً أساسياً لنشوء الأثر القانوني، إذ يحمي الحقوق الفردية من خلال مبدأ "لا إلزام بغير إعلان"، ويُساهم في تعزيز الشفافية والثقة العامة في الإدارة.
- 5- **الخضوع للرقابة القضائية:** على الرغم من طابعها التنظيمي، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري من حيث المشروعية والاختصاص والموضوع والغرض، مما يمنع إساءة استعمال السلطة ويضمن احترامها للنصوص التشريعية الأعلى، ويُمنح القضاء سلطة الإبطال أو التعديل إذا ثبت مخالفة دستورية أو قانونية.
- 6- **الاستناد إلى اختصاص قانوني:** لا تكون مشروعة إلا إذا استندت إلى نص دستوري أو قانوني صريح أو تفويض تنظيمي، مما يحد من سلطة الإدارة التنظيمية ويربطها بالإرادة التشريعية الأصلية، ويمنع تحويلها إلى تشريع بديل يُفوّض مبدأ الفصل بين السلطات.

## الفرع الثاني

### الأساس القانوني لإصدار القرارات الإدارية التنظيمية

يستمد إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أساساً قانونياً متدرجاً يرتكز على النصوص الدستورية والتشريعية والمبادئ العامة للقانون الإداري، مما يضمن مشروعيتها في أن يحد من إمكانية التجاوز لاختصاصات السلطة التشريعية ويمنح الإدارة المرونة اللازمة للتعامل مع التحديات اليومية المتغيرة بسرعة وفعالية كما يؤكد الدكتور عبد الفتاح مراد في كتابه

القانون الإداري أن القرار التنظيمي يستمد مشروعيته من تفويض قانوني صريح يحدد نطاقه وغايته بدقة بالذات يبرز دستور عام 2005 كالإطار الأعلى لهذا الأساس إذ ينص المادة (80) صراحة يصدر مجلس الوزراء الأنظمة التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين المنصب عليها ويصدر الوزراء قراراتهم في حدود اختصاصاتهم كما يفوض الدستور الوزراء أنفسهم بإصدار قرارات تنظيمية ضمن نطاق اختصاصاتهم التنفيذية الخاصة بكل وزارة ويؤكد المادة (61) احتكار البرلمان للتشريع الأصيل بينما تحدد المادة (73) صلاحيات رئيس الوزراء في التنظيم الإداري العام مما يرسم حدودا واضحة تحول دون تحويل الإدارة إلى سلطة تشريعية موازية أو بديلة عن البرلمان في وضع القواعد الأساسية<sup>5</sup>.

تكمن جوهر هذا الأساس في السلطة التنظيمية للإدارة التي تعد امتدادا طبيعيا للسلطة التنفيذية ككل حيث تمنح الإدارة صلاحية وضع قواعد عامة ومجردة لتنظيم سير المرافق العامة وضبط الإجراءات الفنية المتغيرة دون أن تكون هذه السلطة مستقلة تامه عن التشريع بل تكميلا له بشكل أساسي ووثيق كما يشير الفقه الإداري العربي إلى أن التنظيمات الإدارية هي أعمال تُحدد كيفية تنفيذ القوانين في التفاصيل العملية<sup>6</sup>، وفي القانون الإداري العربي والعراقي على وجه الخصوص تقوم هذه السلطة على حاجة الإدارة الملحة للتكيف المرتجل مع الظروف المتطورة سواء كانت تغيرات اقتصادية أو تقنية أو اجتماعية أو حتى أمنية<sup>7</sup>، كما يتجلى ذلك بوضوح في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1966 المعدل الذي يلزم الوزارات بإصدار تعليمات وأنظمة تنظيمية لضبط الإجراءات الإدارية اليومية مثل التوظيف والترقيات والإجازات يصدر الوزير أو من يفوض تعليمات لتنظيم شؤون الخدمة وقانون مجلس الوزراء رقم 74 لسنة 1963 الذي يحدد التنظيمات كأداة رئيسية لضبط المرافق العامة مثل الخدمات الصحية والتعليمية والنقل والكهرباء وغيرها حيث يصعب على المشرع العام الخوض في تفاصيلها الدقيقة والمتغيرة فتكون الإدارة هي الأقدر والأسرع في التعامل معها وتكون هذه السلطة مقبولة تماما ما دامت متوافقة مع مبدأ استمرارية الخدمة العامة والمصلحة العامة إلا أنها غير مطلقه أبدا بل مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقانون وتشمل تفويضا خاصا بتفصيل الجوانب التقنية والإدارية والتشغيلية التي يصعب على المشرع التعامل معها في القوانين العامة الواسعة مما يجعلها أداة مرنا لتحقيق الأهداف العامة دون تعطيل للسلطة التشريعية الأصلية ومن الأمثلة العملية على ذلك قرارات تنظيم الاستيراد والتصدير أو الإجراءات الجمركية أو تنظيم ساعات العمل في الجهات الحكومية أثناء الأزمات مثل الجوائح أو الكوارث الطبيعية أو الاضطرابات الأمنية حيث تتطلب تعديلات سريعة ومستجيبة لا يمكن انتظارها من إجراءات البرلمان البطيئة نسبيا كما أبطلت محكمة التقاضي الإداري قرارا تنظيميا لوزارة التجارة في 2018 لتجاوزه التفويض يشترط لمشروعية القرار التنظيمي الاستناد إلى تفويض قانوني صريح<sup>8</sup>.

أما التفويض التشريعي<sup>9</sup> فيشترط لإصدار القرارات التنظيمية وجوده صريحا أو ضمنا من القانون نفسه حيث يفوض المشرع السلطة التنفيذية بتفصيل ووضع القواعد الفنية التي يصعب تفصيلها في القوانين العامة لأنها غالبا ما تتعلق بتفاصيل يومية متغيرة ومعقدة فنيا وإداريا كما يقول الدكتور إسماعيل سعدي التفويض التشريعي هو الضمانة الوحيدة ضد التشريع الإداري غير المشروع<sup>10</sup>، وفي دستور العراق يأتي هذا التفويض مدعوما بالمادة (61) التي تخصص للبرلمان التشريع الأصيل والحصري بينما يفوض القوانين الخاصة الإدارة مباشرة كما في قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم 14 لسنة 2010 الذي يلزم الجهات المعنية بإصدار أنظمة تنفيذ تفصيلية تصدر هيئة المنافسة لوائح تنفيذية خلال 90 يوما أو قانون البنوك رقم 94 لسنة 2004 الذي يفوض البنك المركزي العراقي بإصدار قرارات تنظيمية لضبط السوق المالي وتنظيم السيولة

ومخاطر الإقراض ويكون هذا التفويض محدودا دائما بالموضوع والغاية والخطرين أي الأدوات والوسائل المحددة فإذا تجاوز القرار نطاق التفويض الممنوح يبطل قضائيا فوراً مما يحافظ على التوازن الدقيق بين السلطتين ويمنع الإدارة من خلق اختصاصات جديدة غير منصوص عليها كما حدث في العديد من القضايا التي أبطلتها محكمة التقاضي الإداري العراقية لتجاوزها النص التشريعي الواضح ويتطلب التفويض الصريح تحديد النطاق الدقيق للغاية لتجنب الغموض الذي قد يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة مع تعزيز رقابة البرلمان على مشروعية التفويض نفسه من خلال اللجان البرلمانية المتخصصة أو التشريعات اللاحقة التي قد تعدله أو تلغيه أو تضيفه<sup>11</sup>.

ويتوج هذا الأساس مبدأ الشرعية الذي يعد الحجر الأعلى والأساسي على السلطة التنظيمية بكاملها إذ يشترط أن تكون كل القرارات مستندة إلى نص دستوري أو قانوني صريح تماما وغير مخالف للقواعد الأعلى في الهرم القانوني حيث يقع القرار التنظيمي دائما في مرتبة أدنى من الدستور والقانون العادي كما ينص مبدأ الفقه الإداري العربي الشرعية هي مبدأ أساسي يخضع له كل عمل إداري وفي الفقه الإداري العربي والعراقي يمنع هذا المبدأ بصراحة التشريع الإداري المقنع الذي يقوض الفصل بين السلطات ويخضع القرارات لرقابة قضائية دقيقة من حيث المشروعية والاختصاص والموضوع والغرض الذي يجب أن يكون عاما وليس شخصا أو سياسيا وفي العراق أكدت قرارات مجلس دولة العراق مرارا إبطال قرارات تنظيمية لمخالفتها القانون مثل قرارات في مجال التوظيف خالفت قانون الخدمة المدنية أو تنظيمات أخرى تجاوزت حدود التفويض يبطل القرار التنظيمي لمخالفته المادة (80) من الدستور وتجاوزته التفويض القانوني<sup>12</sup>، مما يعزز الرقابة القضائية بشكل فعال ويحد من إساءة استعمال السلطة ويضمن خضوع الإدارة الكامل للإرادة التشريعية العليا ويمتد تطبيق مبدأ المشروعية إلى وجوب احترام الحقوق المكتسبة والمبادئ العامة مثل المساواة أمام القانون واستمرارية الخدمات العامة والحرية التعاقدية والملكية الخاصة مما يجعل أي قرار تنظيمي يخالفها قابلا للإبطال الفوري أو التعديل القضائي مع إمكانية منح التعويض للمتضررين وهذا النهج يعكس التوازن الدستوري المتطور في ضوء التطورات القضائية الحديثة والتجارب العملية في العراق بعد 2003 حيث أصبحت الرقابة أكثر صرامة وفعالية لمواجهة محاولات التوسع الإداري غير المبرر أو الاستبدادي في ظل التحديات السياسية والأمنية<sup>13</sup>.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية التنظيمية

يُقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين: الأول يركز على المركز القانوني للقرار التنظيمي داخل هرم القواعد القانونية، مما يبرز موقعه الوسيط بين التشريعات والقرارات الفردية؛ والثاني يوضح التمييز بين هذه القرارات واللوائح، لتحديد نطاق كل منهما بدقة. من خلال هذا التحليل، يتضح دور هذه القرارات في تعزيز الكفاءة الإدارية مع الحفاظ على التوازن القانوني، وعليه سوف نقسم نقوم بتقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### تسلسل القرار التنظيمي في هرم القواعد القانونية

معلوم ان هرم القواعد القانونية يبدأ من الدستور العراقي لعام 2005 كقمة عليا، تليها القوانين والمراسيم التشريعية الصادرة عن البرلمان أو السلطة التشريعية المفوضة، ثم تأتي اللوائح التنظيمية والقرارات الإدارية ذات الطابع العام أو الداخلي، وأخيراً القرارات الفردية التي تتعلق بحقوق الأشخاص معينين. وفي هذا التسلسل الهرمي، يقع القرار التنظيمي في الدرجة الوسطى تحديداً، إذ هو أدنى من التشريعات العامة التي تنظم المجتمع ككل، وأعلى من القرارات الشخصية أو الفردية التي لا تتجاوز نطاق حالة معينة أو فرد بعينه. هذا المركز الوسيط يعكس طبيعة القرار التنظيمي كأداة تنفيذية داخلية تهدف إلى تنظيم الإجراءات والعلاقات داخل الجهاز الإداري نفسه، دون أن يصل إلى حد التشريع العام الذي يُلزم الجميع أو يغير الحقوق الأساسية<sup>14</sup>.

وتتسم العلاقة بين القرار الإداري التنظيمي والقانون (سواء كان دستورياً أو تشريعياً) بعلاقة تبعية هرمية صارمة، حيث يُعتبر القرار التنظيمي امتداداً تنفيذياً للقانون وليس مستقلاً عنه، مما يجعله خاضعاً كلياً لمبادئ المشروعية والتفويض القانوني في النظام الإداري العراقي. فالقانون، كما يُعرف في الفقه الإداري، يشكل القاعدة العليا التي تستمد منها الإدارة صلاحياتها، بينما يقتصر دور القرار التنظيمي على تنظيم التفاصيل الداخلية أو الإجرائية دون أن يمس جوهر الحقوق أو يخلق قواعد عامة جديدة. على سبيل المثال، ينص الدستور العراقي لعام 2005 (المادة 2) على أن جميع التنظيمات الإدارية يجب أن تتوافق مع المبادئ الدستورية، مما يعني أن أي قرار تنظيمي يصدر خارج هذا الإطار يكون باطلاً، كما أكدت محكمة التمييز في أحكامها المتعلقة بإبطال القرارات الإدارية المتجاوزة. يستمد القرار التنظيمي شرعيته الأساسية من هذا القانون الأعلى مباشرة، حيث يُشترط لصحته وجود تفويض قانوني صريح أو ضمني ينبع من الدستور أو القوانين اللاحقة له<sup>15</sup>.

يقترّب القرار التنظيمي من العمل التشريعي في بعض الجوانب السطحية، لكنه يبقى متميزاً بسبب طبيعته التنفيذية المحدودة مقارنة بالتشريع العام الذي يصدر عن السلطة التشريعية. فالاقتراب يتمثل في قدرته على وضع قواعد عامة داخل نطاق الجهة الإدارية، مثل تنظيم إجراءات التوظيف بموجب قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1966، حيث يشبه التشريع في كونه ملزماً لعدد غير محدد من الأشخاص داخل الإدارة<sup>16</sup>، وفي شموليته النسبي للعلاقات الداخلية. ومع ذلك، يبتعد عن التشريع الحقيقي بعدة معايير أساسية: الاختصاص الإصداري حيث يصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض قانوني صريح بينما التشريع يعود إلى البرلمان؛ النطاق والشمول إذ يقتصر على الجهات الإدارية التابعة دون أن يُلزم عامة الشعب؛ والرقابة والإبطال حيث يخضع للرقابة القضائية المباشرة أمام مجلس الدولة بينما يتمتع التشريع بمناعة نسبية أعلى. وبهذا، يُعد القرار التنظيمي جسراً بين القانون والتطبيق العملي، يقترّب من التشريع في الفعالية التنظيمية لكنه يظل أداة تنفيذية تابعة<sup>17</sup>.

ومع ذلك، فإن هذا المركز الهرمي يفرض قيوداً صارمة على القرار التنظيمي، إذ لا يجوز له أن يتعارض مع أي نص قانوني أعلى منه، وإلا اعتُبر باطلاً مطلقاً من ذاته أو بقضاء قضائي. فقد أكد الفقه الإداري العراقي، كما في أعمال الدكتور

محمد البزاز وغيره من الفقهاء، على مبدأ الهرمية كأداة أساسية للرقابة، حيث يخضع القرار التنظيمي للطعن أمام مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية إذا ثبت تعارضه مع الدستور أو القانون. على سبيل المثال، إذا صدر قرار تنظيمي يغير شروط التوظيف بما يخالف قانون الخدمة المدنية، فإنه يُبطل فوراً لانتهاكه هذا التسلسل القانوني. كما يختلف موقعه عن اللوائح التنظيمية التي قد تكون أقرب إلى التشريع الفرعي بسبب نطاقها الأوسع، إذ يقتصر القرار التنظيمي غالباً على جهة إدارية واحدة أو موضوع محدد، دون أن يمتد تأثيره إلى عامة المواطنين مباشرة، مما يجعله أقل شمولاً وأكثر تركيزاً على الكفاءة الداخلية. بهذه الطريقة، يساهم القرار التنظيمي في تحقيق التوازن بين مرونة الإدارة في تنظيم شؤونها اليومية وبين السيادة القانونية العليا، مما يعزز من فعالية الجهاز الإداري العراقي دون المساس بالحقوق الأساسية أو مبادئ العدالة. ومن هنا، يبرز دوره كجسر تربط بين التشريع النظري والتطبيق العملي، مع ضمان خضوعه الكامل للرقابة القضائية التي تحمي من أي تجاوزات محتملة<sup>18</sup>.

## الفرع الثاني

### التمييز بين القرارات التنظيمية واللوائح

تتميز القرارات الإدارية التنظيمية من القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الجانب الموضوعي أن القرار التنظيمي يؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية بينما يؤدي القرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية. لذلك فإن القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه يكون مشوباً بعدم المشروعية وللغرض إغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه على أقل تقدير، فالقرار التنظيمي أسمى من القرار الفردي في التدرج القانوني وذلك استناداً للمعيار الموضوعي المطبق في هذه الحالة لاتحاد جهة إصدار كلا القرارين وهي السلطة الإدارية، ولا يغير من الأمر صدور القرار الفردي من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي، ولو كانت هذه الجهة واحدة في الحالتين<sup>19</sup>.

أما من الناحية الشكلية فإن القرار التنظيمي يتميز عن القرار الفردي من حيث سريلانه في مواجهة المخاطبين به إذ أنه يوجب إجراءات خاصة هي النشر لبدء نفاذه، وعادة يكون النشر في الجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى ينص عليها القانون، أما القرار الفردي فأن نفاذه يتم بإجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة أو عن طريق البريد المسجل - مثلاً - إلى ذوي الشأن، إلا أنه في حالات معينة لا يقتصر أثره في المخاطب به بل يتعدى إلى غيره فيصار عندئذ إلى وجوب اتباع إجراءات النشر لكي يسري في حق الآخرين، مثال ذلك قرار ترقية موظف، فهو وإن كان يخاطب الموظف المرقى إلا أن أثره يمتد إلى الآخرين لذا يجب نشره يتمثل التمييز الموضوعي، الذي يركز على الجوهر والغاية، في عدة جوانب مترابطة تجعل اللوائح أكثر عمقاً واستقراراً مقارنة بالقرارات التنظيمية. أولاً، درجة الشمول حيث تتميز اللوائح بشكل عام بشمول أعلى يلزم عدة جهات إدارية أو موظفين غير محددين بعدد أو هوية دقيقة، مما يجعلها قاعدة عامة داخل الإدارة، بينما تقتصر القرارات التنظيمية على إدارة واحدة أو حالات محددة داخلها، فتكون تأثيرها أكثر تحديداً ومحلية دون إشراك جهات خارجية. ثانياً، الغاية والوظيفة، إذ تسعى اللوائح التنفيذية إلى تفسير القانون وتنفيذه عملياً بتفاصيل دقيقة تغطي فراغات تشريعية غير مباشرة، كتحديد آليات صرف المرتبات أو شروط التقاعد؛ أما اللوائح التنظيمية فتعكس التنظيم الإداري الكلي مثل إنشاء

لجان أو دمج أقسام؛ ولوائح الضبط تركز على ضبط السلوكيات وفرض عقوبات داخلية عامة تشمل الإنذار أو الخصم من الراتب، بينما يقتصر القرار التنظيمي على التنظيم اليومي الداخلي البسيط دون إحداث تغييرات جذرية أو عقابية واسعة النطاق. ثالثاً، مدى التأثير والاستمرارية، حيث تمتد اللوائح إلى إنشاء قواعد مستقرة طويلة الأمد تستمر حتى إلغائها صراحةً، وتؤثر على دورة حياة الإدارة بأكملها، بينما يكون تأثير القرارات أقرب إلى الحلول المؤقتة أو التشغيلية التي قد تنتهي بانتهاء ظرف معين أو تغيير إداري<sup>20</sup>.

ويعتمد التمييز الشكلي على الصورة الخارجية والإجراءات، فيبرز الاختلافات في الإطار القانوني والتنفيذي بشكل واضح. يبدأ بإجراءات الإصدار والنشر، حيث تتطلب اللوائح نشرها رسمياً في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) لاقتناعها بالعمامة والإلزامية، مع الحاجة غالباً إلى موافقة سابقة من مجلس الوزراء أو الجهة التشريعية المفوضة، مما يمنحها طابعاً شبه تشريعي ويضمن إمكانية الطعن فيها؛ بينما تكتفي القرارات التنظيمية بنشرها داخلياً محدود أو إخطار الجهات المعنية مباشرة دون إلزامية النشر العام، مما يجعلها أسرع في الإصدار لكن أقل رسمية. كذلك يختلف الاختصاص الإصداري جذرياً، إذ يعود إصدار اللوائح إلى السلطة التنفيذية العليا مثل الوزير بصفته التنفيذية أو الحكومة ككل بناءً على تفويض قانوني، أما القرارات فتصدر عن رؤساء الإدارات الفرعية أو الوحدات التنظيمية الدنيا ضمن اختصاصاتهم اليومية الضيقة. وأخيراً، النطاق الزمني والمكاني يعزز هذا التمييز، حيث تكون اللوائح دائمة نسبياً وشاملة جغرافياً لعدة جهات أو وزارات، مما يتطلب استقراراً أكبر، بينما تكون القرارات غالباً مؤقتة أو مقتصرة على منطقة إدارية أو فترة زمنية محددة، كتنظيم إجراءات طوارئ في مديرية محلية<sup>21</sup>.

بهذه المعايير الموضوعية والشكلية المتكاملة، يتضح تماماً أن القرارات التنظيمية أقرب إلى التطبيق العملي المباشر والمرن داخل الإدارة اليومية، مما يتيح سرعة الاستجابة للحاجات الفورية دون تعقيدات، بينما تمثل اللوائح (بأنواعها التنفيذية والتنظيمية وضبط) مرحلة انتقالية نحو التشريع الفرعي بشموليتها وإجراءاتها الرسمية المتينة، مما يعزز الوضوح والدقة في تطبيق القانون الإداري العراقي، ويحمي من التداخل بين الأدوات التنظيمية المختلفة، ويضمن التوازن بين المرونة الإدارية والرقابة القانونية الصارمة.

## المبحث الثاني

### تأثير القرارات الإدارية التنظيمية على مبدأ الفصل بين السلطات

بعد استعراض الخصائص التنظيمية والتمييز عن اللوائح، يبرز هذا المبحث التحديات التي تثيرها هذه القرارات أمام مبدأ الفصل بين السلطات كركيزة أساسية في الدستور العراقي لعام 2005، خاصة في ظل اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية في التنظيم الداخلي، يهدف المبحث إلى بيان مدى انسجام هذه القرارات مع المبدأ الدستوري، مع التركيز على أبعاده النظرية والعملية، ليؤكد أنها تعزز الكفاءة الإدارية دون انتهاك للتوازن بين السلطات، شريطة الالتزام بالتفويض القانوني والرقابة القضائية، يُقسم المبحث إلى مطلبين رئيسيين: الأول يفحص مدى انسجام القرارات الإدارية التنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ والثاني يتناول آليات الرقابة على تأثيرها لضمان عدم التجاوز.

## المطلب الأول

### مدى انسجام القرارات الإدارية التنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات

إن تقييم مدى انسجام القرارات الإدارية التنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد مبدأ دستوري أساسي في النظام القانوني العراقي كما ينص عليه الدستور لعام 2005 في مواد 57 و59 و61، حيث يهدف إلى منع تركيز السلطة وضمان التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويُقسم هذا المطلب إلى فرعين متكاملين الفرع الأول يستعرض مبدأ الفصل بين السلطات وأبعاده الدستورية من خلال مفهومه وتمييز الفصل المرن عن الجامد؛ أما الفرع الثاني فيفحص الدور التنظيمي للإدارة وحدود الاختصاص التشريعي، مع التركيز على مشروعية تدخلها ودور القرارات التنظيمية كضرورة عملية.

## الفرع الأول

### مبدأ الفصل بين السلطات وأبعاده الدستورية

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أعمدة النظام الدستوري الحديث، الذي يهدف إلى تقسيم السلطة العامة إلى ثلاث سلطات مستقلة ومتعاونة في الوقت ذاته: السلطة التشريعية التي تصدر القوانين وتمثل إرادة الشعب من خلال البرلمان، والسلطة التنفيذية التي تنفذ هذه القوانين عبر الحكومة والإدارة العامة، والسلطة القضائية التي تراقب دستورية الأفعال وتحمي الحقوق الفردية. نشأ هذا المبدأ فلسفياً على يد البارون دي مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" عام 1748، كرد فعل على الاستبداد الملكي<sup>22</sup>، حيث أكد أن "كل شخص مسؤول عن سلطته، ولا يجوز لسلطة أن تمارس سلطة أخرى"، مما منع تركيز السلطة في يد واحدة وضمان التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات. وفي العراقي، يتجسد هذا المبدأ في الدستور لعام 2005 كركيزة أساسية، حيث تنص المادة 2 على أن التشريعات والتنظيمات يجب أن تتوافق مع المبادئ الدستورية العامة والشريعة الإسلامية، بينما تفصل المواد 47 إلى 66 اختصاصات السلطة التشريعية، والمواد 66 إلى 92 اختصاصات التنفيذية، والمواد 92 إلى 105 استقلال القضاء، مما يجعل الفصل ليس مجرد فصل إداري بل توازناً وظيفياً يحمي الديمقراطية الناشئة بعد 2003<sup>23</sup>.

ويُعرف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه التنظيم الدستوري الذي يوزع الوظائف الحاكمة على سلطات ثلاث متميزة لضمان عدم الاستبداد، مع السماح بالتعاون الضروري للعمل الحكومي الفعال. فالتشريعية تُنشئ القواعد العامة (القوانين)، التنفيذية تطبقها عملياً، والقضائية تحكم في النزاعات وتراقب المشروعية، كما في المادة 61 من الدستور العراقي التي تحدد تفوق البرلمان في التشريع مع إمكانية تفويض محدود للحكومة. هذا المفهوم ليس فصلاً مطلقاً، بل يتضمن آليات رقابة متبادلة مثل الطعن الدستوري أمام المحكمة الاتحادية العليا، أو استجواب الوزراء من البرلمان، مما يجعل القرارات الإدارية التنظيمية – كجزء من السلطة التنفيذية – خاضعة للرقابة لتجنب التعدي على التشريع. في العراق، يعزز هذا المبدأ الاستقرار السياسي بعد سنوات الديكتاتورية، حيث يمنع الإدارة من التوسع في صلاحيات تشريعية دون تفويض، كما حدث في بعض الأنظمة السابقة<sup>24</sup>.

ويُميز الفقه الدستوري بين نوعين رئيسيين من الفصل بين السلطات: الفصل الجامد والفصل المرن، ويعتمد النظام العراقي الثاني بشكل أساسي لئتناسب مع واقع الدولة الاتحادية المعقد. الفصل الجامد، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، يمنع أي تدخل صارم بين السلطات، حيث لا يجوز للكونغرس تنفيذ قوانينه مباشرة، ولا للرئيس تشريع، مع فصل تام في الاختصاصات يعتمد على الدستور كقانون علوي لا يُعدل إلا بصعوبة، مما يضمن استقلالية مطلقة لكن قد يعيق الكفاءة في الأزمات. أما الفصل المرن، المنتشر في النظم البرلمانية كبريطانيا وفرنسا والعراق، فيسمح بتداخل وظيفي محدود لتحقيق الفعالية، كما في المادة 79 من الدستور العراقي التي تسمح للحكومة بإصدار لوائح تنفيذية وتنظيمات إدارية بناءً على تفويض برلماني، شريطة عدم التعارض مع القانون وإمكانية إبطالها قضائياً. في العراق، يعكس هذا المرونة الحاجة إلى تنظيم إداري سريع دون انتظار تشريعات جديدة، مما يجعل القرارات التنظيمية متوافقة مع المبدأ طالما تبقى داخل التفويض ولا تخلق حقوقاً أو واجبات جديدة لعامة الناس، مع رقابة البرلمان والقضاء كضمانات. هكذا، يحقق الفصل المرن التوازن بين الاستقلال والتعاون، مما يعزز دور الإدارة التنظيمي دون تهديد لسيادة السلطة التشريعية<sup>25</sup>.

## الفرع الثاني

### الدور التنظيمي للإدارة وحدود الاختصاص التشريعي

يُمثل الدور التنظيمي للإدارة العامة في النظام القانوني العراقي امتداداً طبيعياً للسلطة التنفيذية، حيث تتجاوز وظيفتها التنفيذية المحضة إلى تنظيم الإجراءات الداخلية والعلاقات الإدارية بما يعزز الكفاءة والانضباط، لكن هذا الدور يظل محكوماً بحدود الاختصاص التشريعي الذي يحتفظ به البرلمان كمصدر وحيد للقواعد العامة. فالإدارة، كجزء من السلطة التنفيذية بموجب المادة 66 من الدستور العراقي لعام 2005، تُلزم بتنفيذ القوانين دون إضافة أو نقصان، إلا في الحالات التي يفوضها البرلمان صراحةً لإصدار تنظيمات داخلية، كما في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1966 المعدل الذي ينظم الإجراءات الإدارية دون السماح للإدارة بتعديل جوهر الحقوق. هذا الدور التنظيمي ضروري لمواجهة التعقيدات اليومية في الجهاز الإداري، لكنه يثير تساؤلات حول مدى مشروعيته أمام مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة مع اتساع صلاحيات الوزراء والرؤساء الإداريين في إصدار قرارات تنظيمية. ويكتسب تدخل الإدارة في المجال التنظيمي، الذي يقترب أحياناً من التشريع الفرعي، مشروعيته الكاملة من التفويض القانوني الصريح أو الضمني المنصوص عليه في القانون أو الدستور، مما يمنع أي توسع غير مبرر يُهدد سيادة السلطة التشريعية. ففي النظام العراقي، لا تمتلك الإدارة سلطة تشريعية ذاتية، بل تُمارس دوراً تنفيذياً مشتقاً يقتصر على تفصيل القانون أو تنظيم التنفيذ الداخلي، كما يؤكد الفقه الإداري العراقي مثل أعمال الدكتور محمد البزاز الذي يشترط الالتزام بمبدأ المشروعية لصحة أي قرار تنظيمي. على سبيل المثال، يجيز قانون الخدمة المدنية للوزير إصدار قرارات تنظيمية بشأن جدولة العمل أو توزيع المهام، لكنها تبطل تلقائياً إذا خالفت النص القانوني، وفقاً لأحكام مجلس الدولة الإداري الذي يراقب المشروعية الإدارية. هكذا، يظل التدخل مشروعاً طالما لا يخلق حقوقاً أو واجبات جديدة لعامة المواطنين، ولا يتعارض مع الهرم القانوني، مما يحافظ على التوازن الدستوري بين التنفيذ والتشريع، ويمنع تحول الإدارة إلى سلطة تشريعية موازية كما حدث في بعض الأنظمة الاستبدادية السابقة<sup>26</sup>.

تُعد القرارات الإدارية التنظيمية ضرورة عملية لا غنى عنها في الإدارة الحديثة، إذ تسد الفجوات التشريعية الصغيرة الناتجة عن بطء عملية التشريع البرلماني، وتوفر مرونة في تنظيم الإجراءات اليومية دون الحاجة إلى قوانين جديدة لكل تفصيل إداري. ففي العراق، حيث يواجه الجهاز الإداري تحديات مثل التوسع البيروقراطي والحاجة إلى تكيف سريع مع الظروف المتغيرة (كالإصلاحات الإدارية بعد 2003)، تسمح هذه القرارات بتنظيم ساعات العمل، توزيع الاختصاصات الداخلية، أو إجراءات الرقابة التأديبية بكفاءة، كما في قرارات وزارات مثل الداخلية أو المالية المتعلقة بالإدارة الداخلية. هذه الضرورة لا تتعارض مع الفصل بين السلطات، بل تعززه، إذ تبقى القرارات خاضعة للرقابة القضائية من مجلس الدولة والمحكمة الاتحادية العليا، وللرقابة البرلمانية عبر استجواب الوزراء، مما يجعلها امتداداً وظيفياً للسلطة التنفيذية لا تشريعاً مستقلاً. وبهذا، تحقق القرارات التنظيمية التوازن بين المرونة العملية والالتزام الدستوري، مساهمة في تعزيز فعالية الإدارة العامة دون المساس بسيادة البرلمان أو استقلال القضاء<sup>27</sup>.

## المطلب الثاني

### الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية كضمانة لاحترام الفصل بين السلطات

يعتمد انسجام القرارات الإدارية التنظيمية مع مبدأ الفصل بين السلطات على فعالية الرقابة كآلية دستورية متكاملة تحول دون أي تجاوز تنفيذي، حيث تعد الرقابة بأشكالها القضائية والبرلمانية والدستورية الضمانة الفعالة للحفاظ على التوازن بين السلطات في النظام القانوني العراقي. ففي سياق الدستور لعام 2005، الذي يرسى الفصل بين السلطات كركيزة للديمقراطية (مواد 57، 59، و61)، تبرز هذه الرقابة كأداة وقائية وعلاجية تضمن بقاء القرارات ضمن نطاقها التنفيذي الداخلي، شريطة الالتزام بمبدأ المشروعية والتفويض كما في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1966 وقانون مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1982، مما يمنع تحول الإدارة إلى سلطة تشريعية موازية ويحافظ على مرونة التنظيم الإداري. ويقسم المطلب إلى فرعين أساسيين: الأول يركز على الرقابة القضائية كأداة فنية متخصصة؛ والثاني يتناول الرقابة الدستورية والبرلمانية كرقابة سياسية عليا. من خلال هذا التقسيم، يتضح أن الرقابة ليست عقبة بيروقراطية، بل ضمانة دستورية تحمي التوازن بين السلطات وتعزز الثقة العامة في الإدارة.

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية

تشكل الرقابة القضائية الدرع الأول والأكثر فعالية لمبدأ الفصل بين السلطات في مواجهة القرارات الإدارية التنظيمية، إذ يمارس القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة صلاحية البت في شرعيتها ومدى توافقها مع الهرم القانوني، مما يحيد من أي توسع تنفيذي قد يهدد السيادة التشريعية أو يمس الحقوق الفردية. نشأ هذا النظام في العراق تاريخياً منذ عهد الملكية مع إنشاء ديوان النزاعات القضائية، وتعزز بعد 2003 بقانون مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1982 المعدل، الذي يمنحه اختصاصاً حصراً في النظر في الطعون ضد جميع القرارات الإدارية، بما فيها التنظيمية ذات الطابع الداخلي أو العام، شريطة أن تكون ملزمة لأطراف ثالثة أو تنظم حقوقاً إدارية عامة مثل التوظيف أو الترقيات. هذه الرقابة لا تتدخل في الاختصاصات التنفيذية

المشروعة كاختيار السياسات الداخلية، بل تبطل القرارات المتجاوزة فقط، مما يعيد التوازن الدستوري ويمنع إساءة استخدام الصلاحيات التنظيمية التي قد تشبه التشريع غير الدستوري، كما أكدت أحكام مجلس الدولة في قضايا متعلقة بقرارات وزارية مخالفة لقوانين الخدمة المدنية أو المالية، حيث أبطلت عشرات القرارات لعدم التزامها بالتفويض القانوني<sup>28</sup>. ويمتد اختصاص القضاء الإداري بشكل واسع ومنهجي إلى جميع القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الوزراء، الرؤساء التنفيذيين، أو الجهات الإدارية المركزية والمحلية، سواء كانت داخلية (كتنظيم الإجراءات اليومية أو توزيع المهام) أو ذات طابع عام (كلوائح الضبط أو التنظيمات المالية)، شريطة توافر شرط الإلزامية تجاه الآخرين أو تأثيرها على الحقوق العامة، كما يحدده القانون رقم 112 في مادته 21 التي تعرف الطعن بالإبطال أو التعويض أو الإعادة إلى الوضع السابق مع إمكانية منح تعويضات مالية. يفحص القاضي الإداري الشكل (الكفاءة، الغرض، الإجراءات والنشر) والمضمون (التوافق مع القانون والدستور والمصلحة العامة)، ويملك حق الإبطال الكلي أو الجزئي<sup>29</sup>، أو الأمر بإصدار قرار جديد ضمن مهلة محددة، أو تعليق تنفيذ القرار المتنازع عليه، مما يجعل هذا الاختصاص أداة وقائية وعلاجية تحمي من التجاوزات دون تعطيل الإدارة اليومية. على سبيل المثال، في قضايا تتعلق بقرارات تنظيمية تغير شروط التوظيف أو الترقيات أو توزيع الميزانيات الداخلية، يتدخل مجلس الدولة لإبطالها إذا ثبت نقص التفويض القانوني أو مخالفة المبادئ العامة، كما في أحكامه الشهيرة ضد قرارات وزارية في الثمانينيات والتسعينيات وما بعدها، مما يعزز الثقة في الإدارة العامة ويضمن عدم تحولها إلى مصنع للتشريعات غير المشروعية. هكذا، يساهم هذا الاختصاص في تعزيز مبدأ المشروعية كركيزة للفصل بين السلطات، حيث يبقي الإدارة ضمن حدودها التنفيذية ويحمي المواطنين والموظفين من القرارات التعسفية<sup>30</sup>.

وتتركز رقابة القضاء الإداري على أربعة محاور رئيسية تضمن مشروعية القرار التنظيمي: التفويض القانوني (وجود نص صريح أو ضمني يفوض الإدارة)، الكفاءة (اختصاص الجهة الإصدارية والتراتبية)، الغرض (عدم الانحراف عن الهدف المشروع المحدد قانوناً)، والإجراءات (الالتزام الكامل بالنظم القانونية والإجراءات التمهيدية كالاستشارة)، بالإضافة إلى منع الانحراف عن السلطة الذي يبطل القرار إذا صدر لغرض شخصي أو سياسي غير مشروع أو لصالح فئة معينة. ففي حال صدر قرار تنظيمي يغير شروط التوظيف أو يفرض عقوبات داخلية مخالفاً لقانون الخدمة المدنية رقم 24، يبطله القضاء لانتهاكه مبدأ المشروعية، كما حدث في عشرات الأحكام الصادرة عن غرف مجلس الدولة المتخصصة في الخدمة المدنية والمالية والإدارية، حيث أبطلت قرارات وزارية لاستخدامها التنظيم كأداة للتمييز أو الضغط السياسي. هذه الرقابة لا تقف عند الشكل الخارجي، بل تخترق جوهر القرار للكشف عن أي محاولة للتشريع المستتر، مثل إنشاء واجبات جديدة للموظفين أو تقييد حرياتهم دون تفويض، مما يعيد السلطة إلى مجراها الدستوري ويحمي الحقوق الفردية أمام الإدارة المتوسعة. وبهذا، تعد رقابة المشروعية ضماناً عملية تحول دون تراكم السلطة التنفيذية، مع السماح بالمرونة الإدارية الضرورية لمواجهة التحديات اليومية<sup>31</sup>.

## الفرع الثاني

### الرقابة الدستورية والبرلمانية على القرارات التنظيمية

تكمل الرقابة الدستورية والبرلمانية الرقابة القضائية الفنية برقابة سياسية وعامة تشكل نظاماً رقابياً متكاملًا ومتدرجاً على ثلاثة مستويات (فردية، سياسية، دستورية)، يضمن خضوع القرارات الإدارية التنظيمية للسلطات العليا دون استثناء أو تأخير، مما يمنع أي تركيز تنفيذي يحدد الفصل بين السلطات كما يرثيه الدستور العراقي لعام 2005 في مواده 57 (استقلال السلطات الثلاث)، 61 (رقابة البرلمان على الحكومة)، و92 (استقلال القضاء الدستوري). هذه الرقابة تتجاوز النزاعات الفردية أو الإدارية البحتة إلى السياسة العامة والتوازن الدستوري الكلي، حيث تلزم الحكومة والإدارة بتقديم التنظيمات الرئيسية أو ذات التأثير الواسع للمناقشة البرلمانية المسبقة أو الطعن الدستوري الفوري، وتعزز بآليات متعددة المستويات تشمل الاستجابات، التقارير الدورية، والإبطال العليا، لمواجهة التجاوزات الجماعية، السياسية، الاقتصادية، أو تلك التي تمس حقوقاً أساسية أو تُهدد الاستقرار الوطني، مما يجعلها أداة استراتيجية للحفاظ على سيادة البرلمان كمصدر التشريع الوحيد، واستقلال القضاء كحارس الدستور، أمام التوسع الإداري المحتمل خاصة في ظل التحديات السياسية، الاقتصادية، والأمنية التي يواجهها العراق منذ 2003. هكذا، تُعدّ هذه الرقابة امتداداً سياسياً لمبدأ المشروعية، تحول دون إساءة استخدام التنظيم الإداري كغطاء لسياسات غير دستورية، مع تعزيز الشفافية والمشاركة الديمقراطية<sup>32</sup>.

تمارس السلطة التشريعية رقابة سياسية مباشرة ومتعددة الأوجه ومتدرجة على السلطة التنفيذية من خلال أدوات دستورية قوية ومنضبطة بدقة في المادة 61/ثالثاً من الدستور، مثل استجواب الوزراء وإلزامهم بالحضور الفوري والإجابة الصريحة تحت طائلة سحب الثقة أو الاستقالة، سحب الثقة من الحكومة ككل أو من وزراء بعينهم بناءً على اقتراح ربع الأعضاء وتصويت الأغلبية، مناقشة اللوائح والقرارات التنظيمية ذات الأهمية العامة أو تلك التي تؤثر على الموازنة العامة، الحقوق الأساسية، أو السياسات الاستراتيجية، وطلب تقارير دورية مفصلة ومحاسبة عن التنظيمات الإدارية الرئيسية كل ثلاثة أشهر أو سنوياً. فالبرلمان يلزم الحكومة بتقديم مشاريع القرارات التنظيمية الرئيسية – خاصة تلك المتعلقة بالموازنة، الخدمات العامة، أو الإصلاحات الإدارية – للاستعراض في اللجان المتخصصة قبل الإصدار النهائي، ويملك حق التعديل التشريعي أو الإلغاء الكامل إذا ثبت تجاوزها للتفويض القانوني، خلافها للمصلحة العامة، أو تعارضها مع المبادئ الدستورية، كما في حالات استجواب وزراء بشأن قرارات تنظيمية مثيرة للجدل مثل تعديلات إدارية في الخدمة المدنية، تنظيمات مالية تؤثر على الموازنة العامة، قرارات تتعلق بالأراضي العامة أو الاستثمار، أو تنظيمات أمنية تُمس الحريات. تعزز هذه الرقابة باللجان البرلمانية المتخصصة (مثل لجنة الخدمة والإدارة، لجنة المالية، لجنة الشؤون الخارجية والأمنية، ولجنة الحقوق والعدالة)، التي تعقد جلسات استماع علنية دورية، تفحص مشروع القرارات قبل الإصدار مع استدعاء الوزراء والمسؤولين الإداريين، وتصدر تقارير ناقدة ملزمة تلزم الحكومة بالتعليق المفصل، العمل بالتصحيح الفوري، أو سحب القرار، مع إمكانية تحويل التقارير إلى استجابات كبرى أو جلسات طارئة. كما يشمل النظام الرقابي البرلماني حق نشر القرارات التنظيمية في البتن البرلماني الرسمي للمناقشة العامة والشفافية، استضافة خبراء قانونيين وممثلين عن الشركاء الاجتماعيين في الجلسات، وإحالة التجاوزات الجسيمة إلى القضاء الدستوري، مما يحول دون تحويل الإدارة إلى سلطة

تشريعية موازية أو أداة سياسية مستقلة، بل يعزز الشفافية، المساواة، والمساواة بين السلطات مع حفظ المرونة الإدارية في التنظيم اليومي، ويضمن مشاركة الرأي العام والمجتمع المدني في السياسات الإدارية الكبرى لتعزيز المشروعية الديمقراطية<sup>33</sup>.

ويمثل القضاء الدستوري، مثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة 92 من الدستور، الحارس الأعلى والنهائي والملزم لمبدأ الفصل بين السلطات على المستوى الوطني، إذ ينظر في الطعون الدستورية ضد القرارات التنظيمية التي تمس حقوقاً أساسية دستورية (مثل حرية العمل والمهنة في المادة 14، المساواة أمام القانون في المادة 14، حق الملك والاستثمار في المادة 23، حرية التعبير والتجمع في المواد 38-40) أو تتعارض مع الدستور مباشرة كتجاوز الهرم القانوني، انتهاك مبادئ العدالة الاجتماعية، أو إخلال بتوازن السلطات. يبطل هذا القضاء أي قرار يخل بتوازن السلطات أو يتجاوز التفويض المفوض صراحةً، كما في أحكامه المتعلقة بإبطال تنظيمات إدارية مخالفة للمواد الدستورية المتعلقة بالحيات والحقوق، مثل قضايا الإسكان العام وتوزيع الأراضي، الخدمة العامة وشروط التوظيف، تنظيمات أراض تُمس حق الملك الخاص، قرارات تفرض قيوداً على الحريات الشخصية دون أساس قانوني، أو تنظيمات مالية تُهدد التوازن المالي الدستوري. يمتلك القضاء الدستوري صلاحيات واسعة تشمل الإبطال الكلي أو الجزئي للقرار، الأمر بإصدار قرار جديد ضمن مهلة محددة، تعليق تنفيذ القرار المُطعَب عليه فوراً، فرض غرامات تأديبية على المسؤولين المتجاوزين، وإلزام الإدارة بالالتزام الكامل بالهرم القانوني والمبادئ الدستورية، مما يمنع أي محاولة للتوسع التنظيمي على حساب البرلمان أو القضاء العادي ويضمن تنفيذاً فورياً للأحكام. هذا الدور الحاسم والوقائي يؤكد أن الرقابة الدستورية هي الضمانة النهائية والعليا لاحترام الفصل بين السلطات، إذ تحقق التوازن الدقيق بين المرونة الإدارية الضرورية للاستجابة السريعة للتحديات الوطنية والحماية المستمرة والشاملة للنظام الدستوري من أي تجاوز محتمل، سواء كان سياسياً أو إدارياً، وتعزز الاستقرار السياسي من خلال تفسيرها الملزم والنافذ للدستور في النزاعات الكبرى، مما يُساهم في بناء دولة القانون الحقيقية بعد سنوات الاضطرابات<sup>34</sup>.

## الخاتمة

### أولاً/ الاستنتاجات :

1. تبين أن القرارات الإدارية التنظيمية تُعد من أهم الأدوات التي تعتمد عليها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين وتنظيم سير المرافق العامة، لما تتضمنه من قواعد عامة ومجردة تسهم في تحقيق الانضباط الإداري ورفع كفاءة الأداء داخل المؤسسات العامة.
2. كشفت الدراسة أن ممارسة الإدارة لسلطة إصدار القرارات التنظيمية تمثل امتداداً لوظيفتها التنفيذية، إلا أن هذه السلطة قد تؤدي في بعض الحالات إلى توسع غير مشروع في اختصاصات السلطة التنفيذية إذا لم تكن مقيدة بضوابط قانونية واضحة.

3. أظهرت التجربة العراقية أن القرارات التنظيمية، عندما تصدر في إطار مبدأ المشروعية والتفويض القانوني، تسهم في تعزيز كفاءة العمل الإداري وتنظيم العلاقات داخل المرافق العامة، لاسيما في مجالات تنظيم العمل وتوزيع الاختصاصات وضبط السلوك الوظيفي.

4. بينت الدراسة أن تجاوز الإدارة لحدود التفويض التشريعي عند إصدار القرارات التنظيمية قد يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة أو إنشاء التزامات جديدة دون سند قانوني، الأمر الذي يشكل تهديداً حقيقياً لمبدأ الفصل بين السلطات.

5. تبين أن تعدد مستويات الرقابة في النظام الدستوري العراقي يسهم في تحقيق قدر من التوازن بين السلطات، ويحول دون استئثار السلطة التنفيذية بسلطات تنظيمية قد تؤثر في اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.

### ثانياً/ المقترحات :

1. ضرورة وضع ضوابط تشريعية أكثر دقة لتنظيم سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، بما يحد من احتمالات التوسع غير المشروع في اختصاصات السلطة التنفيذية.

2. تعزيز دور السلطة التشريعية في متابعة ومراجعة القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية، من خلال تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية المختلفة.

3. دعم استقلال القضاء الإداري وتوسيع نطاق رقابته على القرارات التنظيمية، بما يضمن حماية مبدأ المشروعية وصور الحقوق والحريات العامة.

4. التأكيد على أهمية دور المحكمة الاتحادية العليا في مراقبة دستورية القرارات التنظيمية التي قد تمس الحقوق الأساسية أو تؤثر في التوازن بين السلطات.

5. ضرورة إلزام الجهات الإدارية بتسبيب القرارات التنظيمية وبيان الأساس القانوني الذي تستند إليه، بما يعزز الشفافية ويحد من إساءة استعمال السلطة.

### - الهوامش :

1 يعرف مبدأ المشروعية بأنه : خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها ونشاطاتها فلا يجوز لها ان تتخذ اي اجراء او قرار الا اذا كان مستندا الى سند قانوني صحيح وفي حدود الاختصاص المخولا لها ، ويعد حجر الزاوية في القانون الاداري حيث يضمن الا تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات مطلقة او تعسفية بل تظل اعمالها خاضعة للرقابة القضائية، راجع في ذلك: حسن ضياء حسن الخخال، نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ سمو الدستور، دار النهضة العربية، 2015، ص 12-19.

2 سليمان محمد الطماوي، "نظرية القرارات الإدارية"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 50.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 112.

4 حمدي ياسين عكاشة، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 156.

5 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، الجريدة الرسمية، العدد 4012، 2005/6/28.

6 د. اعاد حمود القيسي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الأوائل للطباعة والنشر ، عمان ، 1998. ص302..

7 حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1968، ص45.

8 قانون مجلس الوزراء رقم 74 لسنة 1963، الوقائع العراقية، العدد 1015، ص2.

9. ينظر في المشروعية الديمقراطية للتفويض التشريعي في الانظمة المقارنة

Hermann Pünder, 'Democratic Legitimation of Delegated Legislation—A Comparative View on the American, British and German Law' (2009) 58(2) International and Comparative Law Quarterly 353, 360-365.

10 إسماعيل سعدي، التفويض في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 73.

11 قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم 14 لسنة 2010، الوقائع العراقية، العدد 4140، المادة (15).

12 ثامر محمد رخيص حسين، السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، 2018، ص 156.

13 عبد الرزاق السعيد، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد، العدد 2، 2015، ص 60.

14 سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط7، 1996، ص 469.

15 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (2) والمادة (5) والمادة (13).

16. انتقلت سلطة وضع القواعد (Rulemaking) تدريجياً من كونها أداة للإدارة الداخلية إلى أداة لوضع السياسات العامة، مما أثار إشكاليات حول الفصل بين السلطات. ينظر:

Ronald A. Cass, 'Rulemaking Then and Now: From Management to Lawmaking' (2020) 28 George Mason Law Review 639, 645-652

17 قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. المادة (15).

18 محمد البزاز، القانون الإداري: التنظيم والرقابة القضائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 122.

19 سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، 470.

20 نجيب شكر محمود، "القرارات الإدارية التنظيمية"، في كتاب سلطة الإدارة في حماية الأخلاق العامة وأثرها في الحريات العامة، ص93.

21 عبد الفتاح حسن، القانون الإداري: القرارات الإدارية واللوائح التنظيمية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص110.

22 مونتسكيو، روح القوانين، ترجمة عادل زعيتر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952، ص. 152.

23 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المواد (2، 105، 47)، منشور في الوقائع العراقية، العدد 4012.

24 معتشر خميس ذياب العزاوي، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 2005، مكتبة نور، 2014، ص 25.

25 سعد عزت السعدي، "مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري للعراق"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد 2، 2015، ص 60.

26 مجلس الدولة العراقي، أحكام القضاء الإداري، سجلات 2018، ص 221، التي تبين بطلان القرارات التنظيمية المخالفة للنص القانوني.

27 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (66)، منشور في الوقائع العراقية، العدد 4012، ص6.

28 محمد البزاز، مصدر سابق، ص 115.

29 . Jeremy L. Hall, 'Delegated Legislation and the Separation of Powers: A Comparative Analysis' (2022) 55(4) Vanderbilt Journal of Transnational Law 987, 1002-1008

30 عبد الرزاق السعيد، "الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في العراق"، مجلة العلوم القانونية، العدد 2، 2015، ص 33.

31 عبد الرزاق السعيد، مصدر سابق، ص 55.

32 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المواد (57، 61، 92).

33 دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (61/ثالثاً).

34 قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، الوقائع العراقية، العدد 4012، ص16.

## المصادر

### أولاً/الكتب:

- 1- حسن ضياء حسن الخخاللي، نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ سمو الدستور، دار النهضة العربية، 2015
- 2- محمد حسين البزاز، "القانون الإداري: التنظيم والرقابة القضائية"، دار الثقافة للنشر، عمان، 2009.
- 3- مصطفى حامد، "مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1968.
- 4- مونتسكيو، "روح القوانين"، ترجمة عادل زعيتز، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952.
- 5- محمد حسين الزبيدي، "القانون الإداري العراقي: التنظيم والرقابة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- 6- إسماعيل سعدي، "التفويض في القانون الإداري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- 7- عبد الرزاق السعدي، "الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في العراق"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد، العدد 2، 2015.
- 8- عبد الغني بسيوني عبد الله، "القضاء الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 9- مصطفى حامد، "مبادئ القانون الإداري العراقي"، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1968.

### ثانياً/الدراسات والتشريعات:

- 1\_ دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشور في الوقائع العراقية، العدد 4012، 2005/6/28.
- 2\_ قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 3\_ قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005، الوقائع العراقية، العدد 4012.
- 4\_ قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (14) لسنة 2010، الوقائع العراقية، العدد 4140.
- 5\_ قانون مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 1963، الوقائع العراقية، العدد 1015.

### ثالثاً/ أحكام قضائية:

- 1\_ مجلس الدولة العراقي، "أحكام القضاء الإداري"، سجلات 2018

### رابعاً/المصادر الاجنبية:

1. Hermann Pünder, 'Democratic Legitimation of Delegated Legislation—A Comparative View on the American, British and German Law' (2009) 58(2) International and Comparative Law Quarterly 353, 360-365 .

---

2. Ronald A. Cass, 'Rulemaking Then and Now: From Management to Lawmaking' (2020) 28 George Mason Law Review 639, 645-652

3. Jeremy L. Hall, 'Delegated Legislation and the Separation of Powers: A Comparative Analysis' (2022) 55(4) Vanderbilt Journal of Transnational Law 987, 1002-1008.

## Sources

### First/ Books:

1- Hassan Diaa Hassan Al-Khalkhali, The Theory of Necessity as an Exception to the Principle of Constitutional Supremacy, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2015

2- Muhammad Hussein Al-Bazzaz, "Administrative Law: Organization and Judicial Oversight," Dar Al-Thaqafa Publishing, Amman, 2009.

3- Mustafa Hamed, "Principles of Iraqi Administrative Law," Al-Ahliya Printing and Publishing Company, Baghdad, 1968.

4- Montesquieu, "The Spirit of the Laws," translated by Adel Zuaiter, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1952.

5- Muhammad Hussein Al-Zubaidi, "Iraqi Administrative Law: Organization and Oversight," Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution, Amman, 2014.

6- Ismail Saadi, "Delegation in Administrative Law," Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria, 2012.

7- Abdul Razzaq Al-Saidi, "Judicial Oversight of the Legality of Administrative Decisions in Iraq," Journal of Legal Sciences, College of Law - University of Baghdad, Issue 2, 2015.

8- Abdul Ghani Basyouni Abdullah, "Administrative Judiciary," Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1985.

9- Mustafa Hamed, "Principles of Iraqi Administrative Law," Al-Ahliya Printing and Publishing Company, Baghdad, 1968.

### Second /Constitutions and Legislation:

1- Constitution of the Republic of Iraq of 2005, published in the Iraqi Gazette, Issue 4012, June 28, 2005.

2- Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended.

3- Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005, Iraqi Gazette, Issue 4012.

4- Competition and Anti-Monopoly Law No. (14) of 2010, Iraqi Gazette, Issue 4140.

---

5- Council of Ministers Law No. (74) of 1963, Iraqi Gazette, Issue 1015.

**Third /Judicial Rulings:**

1- Iraqi State Council, "Administrative Judiciary Rulings," Records 2018.

**Fourth/ Sources Foreign:**

1. Hermann Pünder, 'Democratic Legitimation of Delegated Legislation—A Comparative View on the American, British and German Law' (2009) 58(2) *International and Comparative Law Quarterly* 353, 360-365.

2. Ronald A. Cass, 'Rulemaking Then and Now: From Management to Lawmaking' (2020) 28 *George Mason Law Review* 639, 645-652

3. Jeremy L. Hall, 'Delegated Legislation and the Separation of Powers: A Comparative Analysis' (2022) 55(4) *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 987, 1002-1008.