جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المستقبل / كلية القانون

(التنظيم القانوني للقرارات الادارية والتنظيمية في العراق)

بحث تخرج مقدم الى مجلس كلية القانون وهو جزء من متطلبات نيل درجة البكالوريوس في القانون

اعداد الطالب

احمد حسان كريم

بأشراف

م،م غثوان علي جبوري

1446هـ. **2025م**

﴿ يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ﴾

صدق الله العلي العظيم

﴿سورة المجادلة الاية ١١﴾

الاهداء

أهدي ثمرة جهدي اولا الى صاحب الفضل من بعد الله الى الحبيب مولاي الامام الحسين عليه السلام وجميع آل البيت الكرام

الى من وهبوني الحياة والامل ومن علموني ان أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر براً, و إحساناً، ووفاء لهم والدي العزيز، ووالدتي العزيزه)

الى من كاتفتني وساندتني وبذلت جهدها لوصولي الى هذا اليوم (خالتي العزيزه)

الى من وهبني الله نعمة وجودهم في حياتي الى العقد المتين (أخي وأخواتي)

الى صديقاتي وجميع من وقفوا بجانبي بالاخص رفيقات دربي زهراء احمد ، زهراء اياد)

وأخيراً الى كل من ساعدني ، وكان له دور من قريب أو بعيد في إتمام هذه الدراسة

سائله المولى أن يجزي الجميع خير الجزاء في الدنيا والآخره ثم الى كل شهيد ضحى بدمائه وكل طالب علم يسعى ليفيد الاسلام والمسلمين.

الشكر والعرفان

الحمد لله نحمده نشكره و نستغفره و نستهذيه و نعوذ به من شرور أنفسنا

و من سيئات أعمالنا ..

نشكر المولى العالي القدير الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع ونتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في إنجاز هذه المذكرة من بعيد أو من قريب و الذي نأمل أن يكون عملاً يستفيد منه الجميع، كما نتوجه بتشكراتنا الخالصة والمحترمة إلى من منحنا يد المساعدة والعون الأستاذ المؤطر المحترم:

(م،م غثوان علي جبوري)

على مجهوداته الجبارة و نصائحه ، وتوجيهاته المتواصلة وحرصه الدائم طيلة مدة الإشراف على هذا العمل المتواضع ، وفترة الدراسة.

كما نتقدم بالشكر إلى كل أساتذة كلية الحقوق و الذين توجه لهم أسمى عبارات التقدير و الاحترام.

المقدمة

اولا/موضوع البحث

تعددت نشاطات الدولة وتشابكت شؤونها وتعقدت نتيجة للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي وازدياد تدخل الدولة في مختلف ميادين الحياة مما أدى ذلك إلى الحاجة الملحة من التشريعات لمواجهة صور هذا التدخل وتنظيمه واصبح المشرع أمام استحالة مادية تحول بينه وبين إن ينظم بنفسه جميع الموضوعات وفي كل المجالات بسبب كثرة وتعقيد الإجراءات في وضع القوانين وتعديلها بحيث لا تسعف في الاستجابة لتلبية الحاجات المتزايدة لتدخل الدولة في ميادين جديدة وصار من المحتم الاعتراف للسلطة التنفيذية في إصدار قواعد عامة ومجردة وملزمة استجابة لتلك الضرورات العملية فهي الوسيلة التي تمارس بها الإدارة اختصاصها التشريعي الذي ظهر بعد أن تعذر الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية باختصاصاتها دون تجاوز أية سلطة منها على اختصاص السلطة الأخرى ، حيث تتخصص كل هيئة بوظيفتها فتكون هيئة خاصة بالتشريع وأخرى للتنفيذ وثالثة للقضاء ، الأمر الذي يحول دون تركيز السلطة في يد فئة واحدة لكي يضمن عدم التعسف والاستبداد بحقوق الأفراد والحد من سلطات الحكام ومنعهم من الاستبداد بحقوق المحكومين أو الاعتداء على حرياتهم .

ثانيا/اهمية البحث

ان القرارات الادارية التنظيمية تعد الوسيلة الاساسية في تحقيق السلطة التنفيذية لاهدافها من خلال ادائها لوظيفتها الادارية ، غير ان هذه القرارات خضعت لجدل فقهي حول طبيعتها وما هيتها لكي يمكن من خلال هذا التكييف امكانية تحديد اثارها وبالتالي فان القرار التنظيمي التنفيذي يشكل نمط من انماط القرارات التنظيمية بصورة عامة ، حيث يتميز هذا النمط بخصائص تجعله مختلفا عن غيره من القرارات التنظيمية وكذلك عن باقي التصرفات القانونية الصادرة عن الادارة بارادتها المنفردة.

ثالثا/مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في عدم وجود دراسة أكاديمية مستقلة حول موضوع بحثنا وبالتالي فان سبب اختيارنا للموضوع يتمثل في عدم وجود اجابة علمية على مجموعة من الاسئلة الخاصة بموضوع دراستنا ومنها ما مفهوم القرارات الادارية وماهي انواع القرارات الادارية وماهي رقابة عيوب مشروعية على القرارات التنظيمية

وهذا ما سوف تسعى الى الاجابة عليها من خلال هذا البحث.

رابعا/خطة البحث

سيتم تقسيم هذا البحث الى ثلاث مطالب حيث نتناول في المطلب الاول ماهية القرارات الادارية والتنظيمية في العراق اما في المطلب الثاني الاطار القانوني للقرارات الادارية والتنظيمية في العراق وفي الفرع الثالث رقابة عيوب مشروعية القرارات التنظيمية.

المطلب الاول/ ماهية القرارات الادارية والتنظيمية في العراق

سيتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث حيث نتناول في الفرع الاول مفهوم القرارات الادارية وفي الفرع الثاني تعريف القرارات الادارية اما الفرع الثالث انواع القرارات الادارية

الفرع الاول/ مفهوم القرار الاداري

إن موضوع القرار الإداري من المواضيع ذات أهمية وحيوية في القانون الإداري فهو يحدث آثاراً قانونية على عاتق الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، كما يمتاز بخصائص تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية إضافة إلى أنه يختلف عن كل من الأعمال الحكومية، الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية.

الفرع الثاني/ تعريف القرار الاداري

اولآ :- تعريف القرار الإداري في القضاء

بخلاف التشريع فإن تعرض القضاء لتعرف القرار الإداري أمر لا يخرج عن الوضع الطبيعي، إذ إنَّ دعوى الإلغاء دعوى موضوعية موجهة ضد القرار الإداري، فالقرار الإداري هو المخاصم في هذه الدعوى، ولذا إن لم يكن واضحا للقضاء مفهوم القرار الإداري كيف له النظر في الدعوى وحسمها؟ ولذا من أوليات النظر في النزاعات الإدارية استجلاء ماهية القرار الإداري، وقد يعتمد القضاء في ذلك على الفقه وقد يبادر لطرح مفهومه عن القرار الإداري، وهذا يفيد تعرض القضاء لتعريف القرار الإداري ولو في الجملة، ومن هنا سنستعرض بعض التعريفات القضائية له. فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في الجزائر بحكم صادر عنها في سنة ١٩٤٥] بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يُحدّده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا، وجائزا ،قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء

مصلحة عامة[1] وقد استمر القضاء الإداري الجزائري يتبنيه لهذا التعريف فقد سطرته بحكم صادر في سنة ١٩٧٥ مع شيء من التعديل اللفظي غير الجوهري، فنص حكمها في تعريفه له بأنه إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يُحدّده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكنا، وجائزا قانونا، بهدف تحقيق مصلحة عامه [2].

وقد وجه الفقه إلى هذا التعريف عدد من الانتقادات أهمها ثلاثة أولها: أنه تعريف غير دقيق، وعدم دقته تأتي من تبنيه للفظ الإفصاح مما يجعل من تعريفا خاصا بالقرارات الإيجابية أو الصريحة التي تصدر عن الإدارة، وبهذا تخرج عنه القرارات السلبية أو الضمنية وهذا ما يجعل منه تعريفا قاصرا وغير جامعا لأنواع القرارات الإدارية كافه .

وثانيها ثم إن هذا التعريف أدخل في ماهية القرار الإداري ما ليس منه، إذ إنَّه لم يكتف بذكر مصدر سلطتها في إصدار القرار الإداري والاقتصار عليه في تعريفه بل تجاوز ذلك إلى إدراج شروط صحته أو مشروعيته، مع أن هذه الشروط لا تُشكل جزء من ماهيته مما ي عليه ذكرها في التعريف.

وثالثها : لم يقتصر كونه غير جامع على إخراجه القرارات الضمنية من التعريف فأضاف إليه عدم إدخاله أنواع الآثار القانونية التي يمكن أن يستهدفها القرار الإداري، فقد اقتصر على إحداث مركز قانوني، وإحداث الأثر القانوني هو أحد ثلاثة آثار وعدم تناوله للأثرين الآخرين وهما تعديل المركز القانوني وإلغائها يُعد نقصا فيه ويصفه بغير الجامع من هذه الجهة. ولم يقتصر

([1])- الفقرة رابع المادة 1 من قانون مجلس شورى الدولة رقم 5 لسنة ١٩٧٩ المعدل

([2])- قرار المحكمة الإدارية العليا في الجزائر الصادر في الدعوى رقم [٣٢ والذي تم النطق به في جلستها بتاريخ1979/1/27

التعريف السابق على القضاء الإداري الجزائري بل أخذ به القضاء الإداري المصري أيضا، حيث عرفت القرار الإداري محكمة القضاء الإداري المصرية محاولة التخلص من الانتقادات السابقة بأنه كل إفصاح من جانب الإدارة العامة، يصدر صراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا، في حدود المجال الإداري، ويقصد منها إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية، والقرار أو الأمر الإداري على خلاف القوانين واللوائح، يتم ويُحدث أثره القانوني بمجرد صدوره وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حادة إلى إعلانه أو النشر عنه، اللهم إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصرا أساسيا في كيانه ووجود [3] وهو وإن حاول الإفلات من الانتقاد الأولى بالنص على القرار الإداري الضمني ولكن يؤاخذ بتعديله لمفهوم الإفصاح وجعله شاملا للصريح والضمني، مضافا إلى إسهابه في صفته التنفيذية، ثم إنّه لا يخلو عن ركاكة في التعبير فمثلا يقول كل إفصاح من جانب الإدارة العامة، يصدر صراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة .. فيعيد لفظ الإدارة من دون حاجة إلى ذلك، كما وأن قوله]... في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا. أمر مفروغ عنه فلا سبيل للتصريح به، بل قوله ... في حدود المجال الإداري ... لغو لا محل له منطقيا لأن ما يقابل الإداري هما المجال السياسي والتشريعي والقضائي، وجميعها خارجة تخصصا عن العمل الإداري. وقد تكون المحكمة السابقة قد تنبهت للانتقادات التي ذكرناها أو بعضها وحاولت إجراء بعض التعديلات على تعريفها والذي جاء على النحو الآتي، إن القرار الإداري عبارة عن إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، ابتغاء مصلحة عامة [4]والتزمت بهذا التعريف المحكمة الإداري العليا وجعلته مما استقرت عليه فصرحت في حكم لها بالقول إن

([3])–قرار محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في الدعوى رقم 1 والذي تم النطق به في جلستها بتاريخ 1947/1/7

(4) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في الدعوى رقم [٢٦٣] والذي تم النطق به في جلستها بتاريخ 1948/1/7

قضاء هذه المحكمة قد استقر على تعريف للقرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة وتعزيزا لهذا الاستقرار اعادت المحكمة التأكيد على تبنيها له فقد صدر لها حكم بعد قرابة عقد من الزمن لتعيد تعريفه .

وقد سعى القضاء الإداري العراقي إلى تعريف القرار الإداري في معرض بيان القرار الإداري القابل للطعن فيه، فجعنه كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني ومنه يمكن استنتاج تعريف القرار الإداري وهو أنه كل قرار صادرة عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني[5] وهذا تعريف أقل ما يقال عنه بأنه حاسم قام بالتخلص من انتقادات عدة، فأخذ الجانب الشكلي في القرار الإداري والغرض منه، وهذا يكفي إلى حد كبير في تعريفه.

ثانيا :- تعريف القرار الإداري في الفقه

حاول كتاب القانون الإداري العرب تعريف القرار الإداري فطرحوا جملة من التعريفات وستحاول

فيما يأتي استعراض بعضها فعرفه بعضهم بأنه عبارة عن عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المفردة[6] ونلاحظ أن هذا التعريف قد اقتصر على الجانب الشكلي فحسب من دون النظر إلى الجانب الموضوعي للقرار الإداري هذا من جهة ومن أخرى يمكن القول بأنه تعريف غير مانع لأنه في قوله عمل قانوني. يكون قد شمل العقود الإدارية في التعريف أيضا، وهذا غير سليم.

([5])- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم ١٢ انضباط نمبر 2009

([6])- محمد فؤاد عبد الباسط – وقف تنفيذ القرار الإداري – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – ١٩٩٧ ص 6

وغرف بأنه عمل انفرادي، ذو صبغة قانونية، يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاه) أنه قدم الخاص على العام، كما أنه جعل النتيجة غير المقصودة هدفا للقرار الإداري إذ إن الهدف هو إحداث تأثير في المراكز القانونية ويُرافق هذا الهدف التأثير في النظام القانوني، وقام بالترديد في الهدف بين التأثير في النظام القانوني والتأثير في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم[7]، ومن المؤكد أن أخذ الترديد في التعريف ويخرجه عن الاعتبار، كما وأن الشق الثاني من الترديد لا مقتضي له فرضاء المخاطبين بالقرار الإداري لا يأتي إلا بعد تمامية القرار ودخوله حيز التنفيذ، فهو مرحلة متأخرة عن اكتساب فعل قانوني صادر عن الإدارية صفة القرار الإداري ولذا ليس له أدنى تأثير على صيرورة القرار الإداري.

ومما تقدم يتضح عدم خلو غالب التعريفات التي ساقها الفقه للقرار الإداري من الانتقاد وسنذكر فيما يأتي أمثلة منها مع محاولة عدم التركيز على عيوبها كافة : منها تعريف بعضهم له بأنه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويُحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[8])واحد عيوب هذا التعريف شرحه للمراد من الآثار القانونية، مع أن التعريفات يجب أن لا تتضمن شرحا .

الفرع الثالث/انواع القرارات الادارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم، فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة ومن حيث

([7])عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، القاهرة ،1971، ص110-112

([8])-د.محمد فؤاد مهنا – مبادئ وأحكام القانون الإسكندرية – ١٩٧٣ . – ص ٥٧٠

أثرها تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة ومن زاوية رقابة القضاء توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وسيتم تناولها كالاتي

اولا / أنواع القرارات الإدارية من حيث تكوينها

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الجهة إلى قسمين القرارات البسيطة أو المستقلة والقرارات المركبة

١-**القرارات البسيطة:**

وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلي عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني كالقرار الصادر بتعيين موظفاً وترقيته أو نقله وهي الصورة الأكثر شيوعا في القرارات الإدارية.[9]

٢-**القرارات المركبة:**

هي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل ومن هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار إرساء المزاد أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة لهو تتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها وأخيرًا صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة.[10]

ثانيا/ أنواع القرارات الإدارية من حيث آثارها

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قسمين قرارات منشئة و قرارات كاشفة

---

[9] محسن خليل : القانون الدستوري، ط 2 ، منشأة المعارف _ الاسكندرية ، 1971 ، ص 844 .

[10] ادموند رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، بيروت ، 1964 ، ص 461 .

١-القرارات المنشاة

يقصد بها القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلاً أو إلغاءاً، وتتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة كتعيين أو تأديب موظف، أو إنشاء مدرسة أو مصحة عامة و الترخيص المزاولة حرفة أو صناعة أو حرفية .

٢-القرارات الكاشفة

تحيل القرارات الإدارية الكاشفة على القرارات التي لا تحدث مركزاً قانونياً جديداً، وإنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً أي أنه يقتصر دورها على تقرير المراكز القانونية الموجودة في نص قانوني، فهي تتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة كالقرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف و القرار الذي يتضمن تأكيد أو تفسير قرار سابق دون أن يضيف إليه، حيث يتبين من ذلك أن أثر القرارات الكاشفة ينحصر في إثبات وتقرير حالة موجودة من قبل و لا يتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.[11]

[11] محمد كامل ليلة : مبادئ القانون الاداري ، الجزء الاول ، ط1 ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1969 ، ص 445 – 450 .

ثالثا/ أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها إلى قرارات إدارية تخضع لرقابة الجهاز القضائي وقرارات أخرى لا تخضع للرقابة القضائية. [12]

١-القرارات الخاضعة للرقابة القضائية :

إعمالاً لمبدأ المشروعية تخضع القرارات الإدارية النهائية كقاعدة عامة إلى رقابة القضاء الإداري إلغاءاً و تعويضاً ، و من المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج .

أ- نظام القضاء الموحد :

في هذا النظام من القضاء تنحصر الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، يتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد ينتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية و يسود هذه النظام في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية و بعض الدول الأخرى ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم و بين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها.

إلا أن هذا النظام تم انتقاده من حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها بما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، و لا يخفي ما لهذا من أضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم.[13]

---

[12] علي خطار شطفاوي : موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الاول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 ، ص 315

ب-نظام القضاء المزدوج:

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم و بين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، و يطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص.[14]

وجهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة و تتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد و يطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، و وفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءاً و تعويضاً إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة .

٢-القرارات غير الخاضعة للرقابة القضائية :

تحيل القرارات الإدارية غير الخاضعة لرقابة القضاء على طائفة من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء لأنها تتصل سيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، أي أنها تتعلق بالقرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء ، وهكذا فإذا كانت القرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواءاً كان بالإلغاء أو التعويض، فإن الأصل طبقاً لمبدأ المشروعية خضوع جميع قرارات الإدارة الرقابة القضاء، إلا أنه ولمستلزمات المصلحة العامة قد يصدر المشرع في ظروف استثنائية قانوناً يقرر من خلاله تحصين طائفة معينة من القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء.

---

[13] بدرية جاسر الصالح : اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي – دراسة مقارنة – جامعة الكويت ، 1982 ، ص 418 .

[14] عثمان خليل : القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، النظام الدستوري المصري ، ط 5 ، 1955 , ص 446 .

المطلب الثاني/الاطار القانوني للقرارات الادارية والتنظيمية في العراق

سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين حيث نتناول في الفرع الاول الرقابة الادارية اما في الفرع الثاني الرقابة القضائية

الفرع الاول/الرقابة الادارية

الرقابة الادارية هي رقابة ذاتية وي التي تتولى الادارة بموجبها مراقبة نفسها بنفسها لذلك فهي تساعد الادارة على تلافي اسباب القصور فيما يعتري اعمالها وانشطتها سواء في مواجهة موظفيها او في مواجهة الافراد الذين يتعاملون معها.

او هي ان تتولى الادارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون اما بناء على طلب الافراد او من تلقاء نفسها .[15]

وان هدف الرقابة الادارية هو حماية المصلحة العامة وهو الهدف الاول والاخير والذي يتسع الى مفاهيم متعددة منها ضمان سير المرافق العامة واستمراريتها وحفظ النظام العام بعناصره المختلفة وهذا الهدف يتطلب تحقيقه التقيد بأحكام القانون والرجوع عن اي تصرف مخالف له يجري تطبيق الرقابة الادارية في العراق بمختلف صورها ووسائلها بعضها يجد له اساسا في نصوص التشريعات المختلفة وبعضها يستند الى ما جرى عليه العرف والعمل الاداري، كما ان المشرع العراق اعتمد على انظمة مهمة للرقابة الادارية تمارسها هيئات متخصصة ابرزها ديوان الرقابة

[15] محسن الشبشكلي : مبادئ العلاقات القانونية بين الدول ، الكتاب الثالث ، الجامعة الاردنية ، 1994 ، ص 7 .

المالية والتي تقوم بمتابعة ومراجعة اعمال الهيئات الادارية المختلفة لضمان اتفاقها مع احكام القانون.[16]

وهناك نوعان للرقابة الادارية وهما ما يلي

اولا/ الرقابة الذاتية (التلقائية) :يمكن للرقابة الادارية ان تتحرك من جانب الادارة ومن تلقاء نفسها عن طريق اجهزة ووسائل مخصصة لذلك وهذه هي الرقابة التي تقوم بها الادارة عند فحصها لأعمالها ومراجعتها اولاً بأول دون تدخل من احد او وجود طلب بذلك فهي رقابة تتحرك ذاتياً وتلقائياً من دون الجهة الادارية.

او هي مراجعة الادارة من تلقاء نفسها اعمالها لفحص مدى مشروعيتها او مدى ملائمة هذه الاعمال فتعمل على اعادة النظر فيها وتقوم بإلغائها او تعديلها، حيث يقوم بها الموظف الذي صدر عنه التصرف او يقوم بذلك الرئيس الاداري لهذا الموظف استناداً الى السلطة الرئاسية التي يقررها له القانون" .[17]

ثانيا: الرقابة بناء على تظلم الاداري: هو من الوسائل الادارية للمتضرر من القرار الاداري يقدمه الموظف الى الجهات الادارية التي اصدرت القرار التماساً الى الادارة لغرض اعادة النظر في قرارتها التي احدث اضراراً بمركزه القانوني حتى تعمل على تعديل قرارتها او سحبها او تقديم

[16] هاني علي الطهراوي : القانون الاداري ، ط 1 ، الدار العلمية الدولية و مكتبة دار الثقافة ، عمان ، ص 69 .

[17] محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الاداري (قضاء الالغاء وقضاء التعويض) ، دار الفكر العربي ، 1988 ، ص 59 .

طلب لإلغائها واذا تم تقديم طلب تظلم الى من اصدر القرارات كان ولائياً واذا قدم الى الجهة الرئاسية كان رئاسياً". [18]

وهذه الرقابة اما ان تكون رقابة ولائية وهي ان تراجع الادارة القرار بنفسها والذي تم صدوره عنها فتعمل على اعادة النظر فيه وتسحبه او الغائه او تعديله او استبداله بقرار آخر وهذه الرقابة تتولاها ذات الجهة التي صدر عنها القرار، او تكون رقابة الرئاسية هو تقدم من صدر القرار في مواجهته لا الى الجهات التي صدرت عنها القرارات وانما الى السلطات الرئاسية لها اي الى الرئيس الاداري للموظف الذي اصدر القرار او رئاسة الهيئة او الجهات التي تم صدور القرار عنها طالباً منه او منها ممارسة سلطتها الرئاسية بإلغاء القرار او تعديله او سحبه .او ان يكون اسناد الرقابة الى جهة ادارية وتتمثل في تشكيل لجان من كبار الموظفين الاداريين مهمتها رقابة مختلف الاعمال والتصرفات التي تجريها الادارة وتعديل او الغاء ما يكون منها مخالفاً للقانون او غير ملائم.[19]

الفرع الثاني/ الرقابة القضائية

هي من الاعمال الرقابية التي يمارسها القضاء على اعمال الادارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون او هي اناطة مهام الرقابة على اعمال الادارة الى الجهات القضائية فتباشر المحاكم على اختلاف انواعها او هي اسناد سلطات الرقابة على اعمال

[18] العميد ليون دكي ، دروس في القانون العام ، ترجمة رشدي خالد ، منشورات مركز البحزث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، 1911 ، ص 77 .

[19] طعيمة الجرف : القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 140 .

الادارة الى القضاء اذ تتولى المحاكم بحث مشروعية اعمال الادارة بناء على تقديم طعن يقدم من صاحب العلاقة.[20]

وفي تعريف اخر عرفت بانها مباشرة السلطات القضائية متمثلة بمحاكمها وعلى اختلاف انواعها ودرجاتها مراقبة اعمال الادارة وتعد من أكثر انواع الرقابة ضماناً للحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد نظراً لما تنطوي عليه من حيدة ونزاهة وتكون مستقلة عن الافراد التي تتنازع وان الغرض الاساسي من هذه الرقابة هو الحماية للأفراد وذلك بإلغاء القرارات من قبل الادارة والتي تكون مخالفة للقانون والتي تسبب الاضرار للأفراد او تعمل على تعويض المتضررين عن الضرر التي تصيب الفرد من خلال سير المرافق العامة أو بفعل العاملين فيها.[21]

حيث عرفت الباحثة الرقابة القضائية بانها الرقابة التي تتولاها المحاكم على اعمال الادارة حيث تعد اكثر انواع الرقابة ضماناً لحقوق وحريات الافراد وذلك لما ينطوي على القضاء من حيدة ونزاهة واستقلال عن اطراف النزاع ودراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات. وان من انواع الرقابة القضائية[22]

اولا : نظام القضاء الموحد: تمارس الوظيفة القضائية وفقاً لنظام وحدة القضاء اي جهة قضائية واحدة تباشر بواسطة محاكمها التي يكون لها ولاية عامة وكاملة بالنسبة لجميع المنازعات سواء كانت مدنية او ادارية وسواء كان الافراد وحدهم اطرافاً في المنازعة او كانت الادارة طرفاً فيها.

---

[20] سامي جمال الدين : اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1989 ، ص 429 .

[21] ابراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني ، بيروت ، 1983 ، ص 384

[22] وسام صبار العاني : الاختصاص التشريعي للادارة في الظروف العاديه، بغداد,مطبعة المتنبي ,2003,ص 33 .

وهو المحاكم العادية بالنظر في جميع المنازعات الادارية وغير الادارية بحيث يكون في الدولة جهة قضاء واحدة بها محاكم عادية على قمتها محكمة عليا واحدة سواء سميت بمحكمة النقض او محكمة التمييز او المحكمة العليا وهذه المحاكم تختص بالفصل في المنازعات بين الافراد وبعضهم او بينهم وبين الادارة ويعتبر هذا النظام هو الاقدم ومازالت تأخذ به الدول الانجلو سكسونية والدول التي تأثرت بنظمها القانونية". [23]

ثانيا: نظام القضاء المزدوج يعرف بانه وجود" جهتين قضائيتين تختص احداهما جهة القضاء العادي للفصل في اي نزاع ينشأ بين الافراد او بين الافراد والادارة التي تكون الادارة طرفاً فيها دون ان تكون لها صفة السلطة العامة وتتصدى الاخرى للمنازعات الادارية التي تنشأ بين الافراد والادارة نتيجة الممارسة للوظيفة باعتبارها سلطات عامة وهي مهمة القضاء الاداري.[24]

وترى الباحثة ان هذه الرقابة تتم بناءاً على دعوى ترفع الى القاضي يطلب منه التدخل لحسم النزاع الناشب بين الافراد والادارة فيكون دور القاضي البحث في القرار الاداري موضوع النزاع من حيث مطابقته للقوانين والانظمة والرقابة القضائية تنتهي اما بالحكم بصحة وسلامة القرار الاداري او الحكم ببطلانه والغائه وعليه لا يحق للقضاء التدخل في عمل الادارة ونشاطها.[25]

---

[23] محمود محمد حافظ : القرار الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 ,.ص33

[24] علي خطار شطناوي : الوجيز في القانون الاداري ، ط1 ، دار وائل للنشر ، 2003 ، ص 73 .

[25] محمد العبادي : قضاء الالغاء الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 1995 ، ص 65 .

المطلب الثالث/ رقابة عيوب مشروعية القرارات التنظيمية

سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين حيث نتناول في الفرع الاول الرقابة المشروعية الخارجية اما في الفرع الثاني الرقابة المشروعية الداخلية

الفرع الاول /الرقابة المشروعية الخارجية

يتولى القضاء الاداري فحص مشروعية القرار الاداري بناءا على طعن من صاحب المصلحة ، واستنادا الى ما يرد في لائحة الدعوى من اسباب للطعن بالقرار ، وبالتالي فان للقاضي الاداري فحص عناصر المشروعية الخارجية للقرار المتمثلة بركن الاختصاص اولا وركن الشكل ثانيا التي سنأتي على دراستها بالتتابع . [26]

اولا/ ركن الاختصاص

ونقصد بالاختصاص :- الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة او موظف لمباشرة عمل من الاعمال القانونية او هو " قدرة اشخاص طبيعية او مجموعة من الاشخاص على اصدار اعمال قانونية باسم شخص من اشخاص القانون العام بشروط معينة وحدود معينة ويعتبر الدستور هو المصدر الاساسي لجميع القوانين وهو الذي يحدد الاختصاصات للهيئات العامة ويضع القواعد العامة لنشاط كل منهما وايضا هو الذي يحدد اختصاص الهيئات الادارية باصدار اللوائح التنفيذية في اغلب الدول ومنها العراق منذ القانون الاساسي لسنة 1925 الى دستور 1970 كنص المادة (1/26) من القانون الاساسي لسنة 1925 حيث نصت هذه المادة على ان " الملك يأمر بوضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القانون " وغير ها من نصوص الدستور التي مر ذكرها ، وبالاضافة الى الدستور كونه المصدر الاول الذي يحدد الاختصاصات للهيئات الادارية يعتبر القانون المصدر الثاني الذي يستلهم منه العنصر الاداري نشاطاته القانونية مثلاً " لوزير العدل اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام القانون [1] ، ويعتبر نص القانون هذا تحديد للعنصر الشخصي للمختص باصدار اللوائح التنفيذية .

---

[26] محمد علي جواد : مبادئ القانون الاداري ، مذكرات مطبوعة بالرونيو لطلبة القانون ، المرحلة الثانية ، جامعة بابل ، ص 38 .

[1] قانون رعاية القاصرين ، المادة (105) رقم 78 لسنة 1980 .

ثانيا/ ركـن الشكـل :

وهو الصورة التي يظهر بها القرار الاداري الى العالم الخارجي ، او هو العمل الذي يتلائم مع النظامية بافضل ما يكون ، حيث انه كمبدأ عام ليس للقرار الاداري شكلاً محدداً يجب على الادارة ان تصدره طبقاً له حيث يحق للسلطة الادارية اصدار القرار في الشكل الذي تتمكن بواسطته من ان تظهر ارادتها الملزمة ، حيث يمكن ان يصدر القرار الاداري كتابة او ان يكون شفوياً [3] او بالاشارة ، وهذا ينطبق على اللوائح التنفيذية ايضاً حيث يمكن ان تصدر شفاهاً مثل التعليمات الشفوية التي يصدرها رئيس الدائرة لمرؤوسيه كذلك قد يصدر القرار الاداري بشكل مكتوب وهذه هي الحالة العامة لاصدار القرارات الادارية ، الا انه غير ملزم الا اذا تطلبه القانون مثلا التعليمات رقم (1) لسنة 2004 التي نصت على اعفاء الاجهزة التابعة للدولة كافة من ضريبة اعادة اعمار العراق في المادة (2) فقد اشارت الى ضرورة اصدار تلك التعليمات بشكل مكتوب وذلك من تفسير نص المادة التي نصت على ان تنشر هذه التعليمات في الجريدة الرسمية وتنفذ اعتبارا من 1 / 7 / 2004 [6] ، وكذلك يمكن ان يصدر القرار الاداري بشكل ضمني ويكون ذلك عند سكوت الادارة لفترة معينة عند الاستجابة لطلب شخص معين يعد قراراً ادارياً ضمنياً صادراً منها برفض طلب ذلك الشخص ، الا ان هذا الشكل من القرارات لا ينطبق على اللوائح التنفيذية التي بطبيعتها يجب ان تصدر بشكل واضح للجمهور .

وقد يتطلب القانون شكل معين لاصدار اللوائح التنفيذية فمثلاً لصدور لائحة ادارة عامة في فرنسا يجب ان يكون هناك دعوة صريحة من المشرع حيث تعتبر هذه اللوائح نوع من المراسيم يشترط لصدورها دعوة خاصة من القانون حيث تعتبر هذه نوع من انواع الشكليات التي يجب ان تصدر بها اللوائح التنفيذية وقد اختلفت الاراء حول طبيعة شرط استشارة مجلس الدولة قبل صدور هذه اللائحة هل هو شرط يتعلق بركن الاختصاص ام بركن الشكل ؟ فاذا ماكان متعلقاً بالاختصاص يترتب على اغفاله ان تصبح اللائحة التنفيذية مصابة بعيب عدم الاختصاص ، اما اذا كان شرطاً متعلقاً بالشكل حيث يمثل عرض مشروعات اللوائح التنفيذية على ادارة الفتوى والتشريع لمراجعتها قانونياً شكلاًاو اجراءا جوهرياً تلتزم الحكومة بمراعاته والا اصبحت اللائحة

---

[3] د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، ط 1 ، الكتاب الثاني ، دار العراق للنشر،1980 ، ص 395.

[6] الوقائع العراقية عدد (3990) رقم (12) في 25 / 12 / 2004 .

معيبة بشكلها وبالتالي تستوجب البطلان وتعتبر هذه الاستشارة احدى صور الشكل السابقة على صدور اللائحة التنفيذية حيث تعتبر اجراء شكلي يجب اتباعه قبل قيام الادارة بالاصدار ، وقد تكون هذه الاستشارة اختيارية وقد تكون اجبارية وفي حالتنا هذه تعتبر الاستشارة اجبارية قبل اصدار اللوائح التنفيذية .

الفرع الثاني/ الرقابة المشروعية الداخلية

نتناول الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية بعناصر اساسية ثلاثة والتي جاءت تباعاً بمجهود مجلس الدولة الفرنسي وتتمثل بعنصر السبب والمحل والغاية سنتناولها كالاتي

اولا/ السبب

هو الظروف او الوقائع المادية او القانونية التي تحصل قبل اصدار القرارالاداري عن رجل الادارة او تؤدي الى اصداره ، او هو عبارة عن الاعتبارات الواقعية او القانونية التي تدفع الشخص لاتخاذ عمل قانوني معين ويعرفه العميد بونار (Bonard) بانه " تلك الحالة الواقعية او القانونية التي تسبق العمل الاداري وتبرر احتمال اتخاذه

اما العميد (Vedel) فيعرفه بانه " الحالة المادية او القانونية التي تعتبر اساساً للقرار ، او هي " الاسس القانونية التي يقوم عليها القرار الاداري وتشكل الاساس القانوني للقرار باعتباره الشرط الاساسي لمباشرة الاختصاصات او الصلاحيات الادارية " [5] .

فبالنسبة للوائح التنفيذية فان سبب اصدارها هو صدور قانون ما كي نضع هذا القانون موضع التطبيق فيجب ان تصدر التعليمات او القرارات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكامه ، فمثلاً عند صدور قانون العمل رقم (71) لسنة 1978 العراقي نص على ضرورة اصدار التعليمات لكي تنفذ احكام هذا القانون [6] .

---

[5] د. محمد حسنين عبد العال : فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ، ص 92 .

[6] قانون العمل رقم (71 9 لسنة 1978 ، ، ص 63 .

ثانيا/ المـحل

نقصد بمحل القرار الاداري هو مجموعة القواعد القانونية التي يجب ان يستند اليها القرار الاداري سواء اكانت تلك القواعد مدونة او غير مدونة ، او هو التغير الذي يحدثه القرار الاداري في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره فينشئ مركزاً قانونياً جديدا ، او يعدل او يلغي مراكز قائمة وقد عرفته محكمة القضاء الاداري في مصر بانه " المركز الذي تنتجه ارادة مصدر القرار الى احداثه والاثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً وهذا الاثر هو انشاء حالة قانونية معينة او تعديلها او الغائها ، وبهذا يتميز محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية او واقعية " ، او هو " الاثر الذي يحدثه القرار الاداري في المراكز القانونية اما بإنشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني عام كما هو في القرار التنظيمي او بانشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني فردي او ذاتي كما هو في القرار الفردي " [2] ، فالتعليمات التي تصدر من الادارة بزيادة عدد ساعات العمل في اوقات الدوام الرسمي في وزارة ما هي قرارات تنظيمية عدلت من المركز القانوني العام لجميع العاملين الموجودين في تلك الوزارة ويجب ان لا تخالف تلك التعليمات القواعد القانونية سواء اكانت نص قانوني او عرف او مبادئ قانونية عامة ، ويجب ان يكون القرار الاداري مشروعا وجائزا قانونا وإلا كان القرار معيبا يستوجب الالغاء فلكي يكون القرار سليماً وصحيحاً في محله او مضمونه لابد ان يكون موضوعه او محله موافقاً للقانون ، فاللائحة التنفيذية هنا يجب ان تكون موافقة للقانون وملتزمة لحدودها دون ان تتجاوز وظيفتها في تنفيذ القانون ، حيث نصت الدساتير والقوانين عند منح الادارة لإصدار تلك اللوائح على ان لا تكون من شأن هذه اللوائح ان تعطل او تعدل من احكام القانون كما نصت على ذلك الدساتير حيث نصت المادة (5) والمادة (144) من دستور 1971

واخذ القضاء العراقي بالمفهوم الضيق للتنفيذ حيث ذهب في احدى قرارات محكمة التمييز الى انه " اذا لم يستند النظام على نصوص القانون فلا يكتسب القوة التشريعية " [3] .

ونقصد بالتفسير الضيق للتنفيذ " هو ان يقتصر دور اللائحة التنفيذية على وضع الاحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها القانون دون ان تنص على حكم جديد يضاف اليه ،

---

[2] د. حمدي ياسين عكاشة : القرار الاداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1987 ، ص 455 .

[3] قرار محكمة تمييز العراق رقم (3746) / 961 في 28 / 1 / 1963 .

حتى لو استهدفت السلطة اللائحية من هذه الاضافة تيسير تنفيذ القانون او تحقيق الغرض الذي يرمي اليه ، ومن ثم فلا يجوز للائحة ان تعالج ابتداءا موضوعاً لم يتعرض له القانون اما التفسير الواسع فنقصد به " ان لايقتصر دور اللائحة على مجرد وضع الاحكام التفصيلية للمبادئ الاجمالية او القواعد المقررة للقانون ، فوظيفة الادارة لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون بل وظيفتها ايضاً تكملة نصوص القانون وسد ما تركه المشرع من ثغرات ، ولذلك ينبغي ان تضيف احكام جديدة ، ولكن لا تنحرف الى غاية غير التي استهدفها المشرع .

ثالثا/ الغايـة او الهدف :

هي النتيجة النهائية التي سعى اليها رجل الادارة في اصدار القرار الاداري وكما هو واضح من ان الغاية التي من اجلها وضعت اللائحة التنفيذية هو لنسهيل تنفيذ القانون وهو هدف واضح من نصوص الدساتير التي اعطت للادارة الحق في اصدار تلك اللوائح ، وكما بيناه سابقاً ، او من نصوص القوانين التي حددت الهدف من اللائحة الواردة في صلب النص القانوني ، مثل المادة (28) من قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 " لوزير التجارة اصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون " ، ومن هذا ومن جميع النصوص التي اعطت للسلطة التنفيذية حق اصدار اللائحة التنفيذية نجدها تحدد الغاية الرئيسية من اصدار تلك اللوائح وهي لتسهيل تنفيذ القانون ، وقد ذكر هذا الهدف صراحة في هذه النصوص ، ومن المعروف ان أي سلطة يمنحها المشرع للادارة هو لتحقيق غرض عام مشترك وهو الصالح العام .

فبالاضافة لهدف المنفعة العامة يوجد هدف خاص تبغي الادارة تحقيقه دائماً بالاضافة الى هدفها العام ، ويمكن استنتاج هذا الهدف من نص القانون مباشرة او يستدل عليه القاضي من قرائن الاحوال ، او يتم استنتاجها من طبيعة السلطة او الاختصاص المعترف به للادارة ، وهذا ما ينطبق على اللائحة التنفيذية حيث حددت النصوص القانونية الهدف الذي يريد ان يبتغيه المشرع عند تفويض الادارة لهذه السلطة وهو لتسهيل تنفيذ القانون ، وقد نصت عليه صراحة جميع النصوص القانونية التي اعطت للادارة حق اصدار مثل تلك اللوائح [1] ، وهذا ما نطلق عليه بتخصيص الاهداف في العمل الاداري ونقصد به " وجوب التزام الادارة في نشاطها تحقيق

[1] مثل المادة (28) من قانون الشركات لسنة 1997 حين نصت " لوزير التجارة اصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون " .

هدف معين او محدد والوصول الى ذلك الهدف باستعمال الوسائل المشروعة المحددة ولا يجوز للادارة ان تخرج عن هدفها المخصص لتحقيق هدف اخر ولو كان في اطار المصلحة العامة " [2] ، وان اي خلل بهدف اللائحة التنفيذية يؤدي الى بطلانها فتستحق الالغاء ، وقد حدد المشرع العراقي في القانون رقم (106) لسنة 1989 ان من اسباب الطعن بالقرار ان يتضمن اساءة او تعسف في استعمال السلطة [3] ، وقد استخدم المشرع العراقي هذا المصطلح تاثراً منه بالمشرع المصري– على كل عيب ناتج من عدم احترام الادارة لركن الغاية – لانه مصطلح شامل لكل صور مجانبة الادارة للمصلحة العامة سواء اكانت مصلحة عامة او خاصة .

واننا نجد ان القواعد القانونية تحدد هدف الادارة مسبقاً في ضرورة ان تتقيد اللائحة التنفيذية بتنفيذ القانون فقط ، مما يستلزم تقيد السلطة الادارية بتحقيق ذلك الهدف دون الحياد عنه [5] .

---

[2] د. خالد لفتة شاكر : تخصيص الاهداف في العمل الاداري – دراسة مقارنة – بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، جمعية المعارف العراقية ، العدد (31) ، بغداد ، المكتبة الوطنية ، 2003 ، ص 87

[3] المادة (7) ثانيا من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 .

[5] د. قيصر يحيى جعفر الربيعي : السلطة التقديرية للادارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، ص 35 .

الخاتمة

إن موضوع القرار الإداري من المواضيع ذات أهمية وحيوية في القانون الإداري فهو يحدث آثاراً قانونية على عاتق الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، كما يمتاز بخصائص تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية إضافة إلى أنه يختلف عن كل من الأعمال الحكومية، الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية وتنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم الرقابة الادارية هي رقابة ذاتية وي التي تتولى الادارة بموجبها مراقبة نفسها بنفسها، وان القرارات الإدارية من هذه الجهة إلى قسمين القرارات البسيطة أو المستقلة والقرارات المركبة ومن خلال دراسة هذا الموضوع توصلنا الى اهم النتائج والتوصيات سنطرحها فيما يلي

اولا/النتائج

1-سعى القضاء الإداري العراقي إلى تعريف القرار الإداري في معرض بيان القرار الإداري القابل للطعن فيه، فجعنه كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني

2-تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم، فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة ومن حيث أثرها تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة ومن زاوية رقابة القضاء توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء

3-تنقسم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها إلى قرارات إدارية تخضع لرقابة الجهاز القضائي وقرارات أخرى لا تخضع للرقابة القضائية.

ثانيا/التوصيات

١-لأهمية القرارات الإدارية إذ تتصل بحقوق المواطنين وتتأثر بآراء السلطات السياسية الحاكمة التي تتولى إصدار القرارات وأفكارها واتجاهاتها ، أرى إخضاع كافة قرارات السلطة الإدارية للرقابة القضائية بما فيها أعمال السيادة.

٢-ان قوى الإصلاح لا تستطيع أن تحمي الحريات إلا بالسعي لمزيد منها وليس بالتردد والانصياع للضغط والتهديد، ولابد لها كأولويات وبشكل حثيث أن تسعى لإصلاح التشريعات المتمثلة في الدستور والقوانين والانظمة ولابد لها ان تسعى لإصلاح القضاء. ولابد لمؤسسات التشريع والرقابة ومؤسسات المجتمع المدني من أن تمارس مهامها وأنشطتها بأقصى ما تستطيع لخلق واقع جديد. كذلك لابد من تفعيل دور الآليات والمنظمات الدولية لتساهم في الضغط باتجاه الإصلاح وحماية حقوق الإنسان.

٣-بعد إنشاء المحكمة الاتحادية للنظر في دستورية القوانين نرى تفعيل دورها من خلال منحها صلاحيات بإلغاء أو إبطال أي قانون أو قرار إداري مخالف لأحكام الدستور.

٤-توصي بتفعيل دور القاضي الاداري وذلك من خلال توسيع اختصاصه وتقرير الولاية العامة له في جميع الطعون الموجهة ضد اي قرار يصدر عن الادارة سواء كانت هذه القرارات فردية كانت ام تنظيمية.

٥-على الادارة ان تولي اهتماما للتدريب اللاحق على تقلد الوظائف بحيث لا تمنح سلطة اصدار القرار الا لمن يجتازه ويثبت مقدرته حتى تكون قراراتها صائبة ومشروعة من جهة ومحققة لأهدافها من جهة اخر

قائمة المصادر

اولا/الكتب القانونية

1- جمال الدين : اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1989 .

2-العميد ليون دكي ، دروس في القانون العام ، ترجمة رشدي خالد ، منشورات مركز البحزث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، 1911 .

3-محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الاداري (قضاء الالغاء وقضاء التعويض) ، دار الفكر العربي ، 1988 .

4-محسن الشبشكلي : مبادئ العلاقات القانونية بين الدول ، الكتاب الثالث ، الجامعة الاردنية ، 1994 .

5-عثمان خليل : القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، النظام الدستوري المصري ، ط 5 ، 1955 .

6-بدرية جاسر الصالح : اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي – دراسة مقارنة – جامعة الكويت ، 1982

7- علي خطار شطفاوي : موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الاول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 .

8- كامل ليلة : مبادئ القانون الاداري ، الجزء الاول ، ط1 ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1969 .

9-محسن خليل : القانون الدستوري، ط 2 ، منشأة المعارف _ الاسكندرية ، 1971 .

10-ادموند رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، بيروت ، 1964 .

11–عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، القاهرة ،1971.

12–محمد فؤاد عبد الباسط – وقف تنفيذ القرار الإداري – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – ١٩٩٧ .

ثانيا/رسائل الماستر واطاريح الدكتوراه

1–اسعد سعد برهان الدين بكر : انهاء القرارات الادارية بالادارة المنفردة للسلطة الادارية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد ، 1977 .

2–يصر يحيى جعفر الربيعي : السلطة التقديرية للادارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد .

ثالثا/البحوث

1–خالد لفتة شاكر : تخصيص الاهداف في العمل الاداري – دراسة مقارنة – بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، جمعية المعارف العراقية ، العدد (31) ، بغداد ، المكتبة الوطنية ، 2003 .

رابعا/القوانين

1–قانون العمل رقم (71 9 لسنة 1978 ،

2–قانون رعاية القاصرين رقم 78 لسنة 1980 .

3–قانون مجلس شورى الدولة رقم 5 لسنة ١٩٧٩ المعدل

الفهرست

الموضوع..... .....رقم الصفحة

المقدمة.....5

المطلب الاول : ماهية القرارات الادارية والتنظيمية في العراق..... 7

الفرع الاول : مفهوم القرارات الادارية..... 7

الفرع الثاني : تعريف القرارات الادارية..... 7

الفرع الثالث : انواع القرارات الادارية 11

المطلب الثاني : الاطار القانوني للقرارات الادارية والتنظيمية في العراق 16

الفرع الاول : الرقابة الادارية..... 16

الفرع الثاني : الرقابة القضائية.....18

المطلب الثالث : رقابة عيوب مشروعية القرارات التنظيمية.....21

الفرع الاول : الرقابة المشروعية الخارجية.....21

الفرع الثاني : الرقابة المشروعية الداخلية.....23

الخاتمة 27

قائمة المصادر.....29