الإشكالية الدستورية لإصدار الأنظمة في العراق في ضوء دستور 2005

دراسة تحليلية مقارنة

أ.م. د. هورامان محمد سعيد
Hawraman.saeed@univsul.edu.iq
أستاذ مساعد في جامعة السليمانة/ كلية القانون/ قسم القانون

د. يحيى جلال عبدالله
yahya.abdullah@uhd.edu.iq
مدرس في جامعة التنمية البشرية في السليمانية
كلية القانون والسياسة/ قسم القانون

تأريخ أستلام البحث: ٢٠٢٥/٤/٣٠ تأريخ موافقة النشر: ٢٠٢٥/١٢/٧

الخلاصة:

يتناول هذا البحث بالدراسة، الأنظمة الإدارية، في فرنسا ومصر ولبنان والعراق، تعريفها، والفرق بينها وبين القانون، والقيود التي ترد على إصدار هذه الأنظمة، وبيان كيفية إصدارها وتحديد السلطة المختصة بالإصدار في هذه الدول. وكذلك يوضح تشابه هذه الأنظمة مع القانون، وبيان وجه الاختلاف بينهما، وتحديد أنواعها، والظروف والوقائع التي تصدر بشأنها، وتحديد الأساس الدستوري لإصدار هذه الأنظمة المتنوعة، وتحديد القيود القانونية والقضائية التي ترد على سلطة إصدار الأنظمة بشكل عام، وبيان كيفية معالجة إصدارها، بجميع أنواعها، في العراق في ضوء الدستور العراقي لعام 2005، ووجه الاختلاف بينه وبين الدساتير السابقة لصدوره.

الكلمات المفتاحية: الأنظمة، السلطة التنفيذية، القيود، الحقوق المكتسبة

المقدمة

من بديهيات القانون العام، أن الدولة تتكون من السلطات الثلاث، التنفيذية والقضائية والتشريعية، وهذه الأخيرة أُسْند إليها مهمة إصدار القوانين بكافة أشكالها، إلا أنه نتيجة تدخل الدولة المتزايد في ميادين كثيرة، الاقتصادية، والاجتماعية، والمهنية، والتجارية، وغيرها من المجالات الأخرى، والواقع العملي كذلك، استوجب منح السلطة التنفيذية صلاحيات إصدار التشريع، استثناء من القاعدة العامة، والتي يسمى بالتشريع الفرعي، أو الأنظمة أو اللوائح في بعض البلدان، وذلك استناداً الى نصوص دستورية أو قانونية، تبيح ذلك. فمنها ما يصدر لتنفيذ وتطبيق التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية، ومنها ما يصدر في الظروف الاستثنائية، التي تواجه الدولة، ومنها ما يتعلق بتنظيم وتشكيل المرافق والمؤسسات الدولة، ومنها ما يصدر بعد تفويض من قبل البرلمان للسلطة التنفيذية في حالات معينة تستوجب هذا التفويض، ومنها ما يصدر لحماية النظام العام في الدولة. وتختلف سلطة إصدار هذه الأنظمة من دولة الى أخرى، وفي مدى صلاحياتها من إصدارها. نتيجة الدور الفعال لهذه الأنظمة في إدارة المرافق العامة واختلاف الدول في تحديد السلطة التي تصدرها وفي مدى صلاحيتها في اصدارها، وللدور الفعال لها، في إدارة المرافق العامة للدول المعاصرة، لذا اخترناه موضوعاً لبحثنا هذا.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذا البحث، في أنه يسلط الضوء، على دور الأنظمة الإدارية في التكامل التشريعي، وإدارة المرافق العامة في الدولة، كما يتناول كيفية صياغتها، وبيان الصلاحية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية لإصدارها، ودراسة أنواعها، وظروف إصدار كل واحدة منها، ومقارنة صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإصدار الأنظمة الإدارية مع غيرها، في كل من فرنسا ومصر ولبنان والعراق. وبيان كيفية معالجة الدستور العراقي لعام 2005 مسألة إصدار هذه الأنظمة، والمعوقات الموجودة في إصدارها، وبيان كيفية معالجة الدستور العراقي لعام 2005 مسئلة إصدارها.

أهداف البحث:

هدف هذا البحث هو بيان مدى صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإصدار الأنظمة، ودراسة القيود التي ترد على سلطتها في إصدارها، وتحديد اتجاه المشرع الدستوري في ذلك، مقارنة بما هو موجود في كل من فرنسا ومصر ولبنان، كما يهدف إلى دراسة اختصاص السطة التنفيذية في صياغة التشريع الفرعي، جنباً إلى جنب السلطة التشريعية، ودراسة الفرق بين الأنظمة والقانون، من ناحيتي الشكلية والموضوعية، وبيان اتجاه المشرع الدستوري، في فرنسا ومصر ولبنان والعراق بشأن إصدار الأنظمة، و تحديد الدور الذي تلعبه هذه الأنظمة من الناحية العملية في إدارة المرافق العامة. ويهدف البحث إلى دراسة أنواع هذه الأنظمة، ودورها في مواجهة، الظروف الاستثنائية والطارئة، وبيان موقف المشرع الدستوري لإصدار هذه الأنظمة في في ضوء دستور عام 2005.

إشكالية البحث:

بعد صدور دستور عام 2005، حددت المادة (80) صلاحيات مجلس الوزراء، وحددت الفقرة الثالثة منها، صلاحيته في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. إذن، فمشكلة البحث تنحصر في الأسئلة التالية:

أولاً: هل أن اختصاص مجلس الوزراء العراقي، ينحصر في إصدار الأنظمة التنفيذية لتطبيق القوانين فقط؟ أم أنه يتعداها إلى إصدار أنظمة الضبط الإداري، والمستقلة، والضرورة، والتفويضية؟

ثانياَ: بموجب البند تاسعاً من المادة (61) من الدستور لعام 2005، منحت الصلاحية التشريعية لمجلس الوزراء، بشأن اعلان حالة الطواريء في العراق. هل أن مجلس الوزراء يمكنه تفعيل مضمون هذه المادة في الوقت الحاضر؟ وهل هذه الصلاحية تخص أنظمة الضرورة أم أنظمة التفويض؟ وما هي الجهة التي تقوم بالرقابة على الاجراءات التي يتخذها مجلس الوزراء في العراق؟

ثالثاَ: ما هو حكم الدستور العراقي لعام 2005، بشأن أمر السلامة الوطنية، رقم (1) الصادر من الحكومة العراقية الموقتة عام 2004؟ وهل يبقى هذا الأمر ساري المفعول، أم أنه يعتبر ملغياً؟ وكيف؟

منهجية البحث:

اتبعنا في هذا البحث المنهج الوصفي، ومن خلاله ألقينا الضوء على مفهوم الأنظمة وبيان أنواعها وتحديد القيود التي ترد على إصدارها، والمنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية وأحكام القضاء واستنتاج الأحكام القانونية منها وبيان الثغرات التشريعية الموجودة فيها، كما قمنا بالمقارنة بين موقف المشرع الدستوري في العراق مع كل من فرنسا ومصر ولبنان، وصلاحية السلطة التنفيذية في هذه الدول لإصدار الأنظمة الإدارية .

خطة البحث

للإجابة عن الأسـئلة المطروحة ومعالجة الإشـكاليات الموجودة في موضـوع البحث، وبالاعتماد على المناهج المتبعة في الدراسـة، سـنقسـم هذا المبحث إلى مبحثين: نتناول في الأول: تعريف الأنظمة بشـكل عام، وبيان أنواعها، والفرق بينها وبين القانون، وتحديد القيود التي ترد على إصـدارها. وفي المبحث الثاني: سـندرس السـلطة المختصـة بإصـدار الأنظمة في كل من فرنسا، ومصر، ولبنان، والعراق، وتحديد نوع الأنظمة التي يختص بإصدارها مجلس الوزراء العراقي في ضوء دستور عام 2005. وكما يأتي:

المبحث الأول

ماهية الأنظمة الإدارية[1]

تقوم الإدارة بأداء المهام الملقاة على عاتقها، إما بواسـطة إدارة المرافق العامة، أو عن طريق الضـبط الإداري، وأداء هذه المهام يحتاج إلى تشـريعات متعددة ومتنوعة، لأن الحاجات العامة في الدولة تتجدد دوماً وتتغير باسـتمرار، فوجدت السـلطة التشريعية نفسها أمام استحالة مادية في إصدار التشريعات اللازمة لذلك، لأن اجراءاتها مطولة ومعقدة بحيث لا تسعف تلبية الضرورات المتزايدة، وبذلك أصبح الاعتراف للسلطة التنفيذية، في إصدار قواعد عامة مجردة وملزمة، لاشباع تلك الحاجات الضـرورية أمراً حتمياً. ومن هنا ظهرت السـلطة التنظيمة للإدارة، وهي عبارة عن امكانية الادارة في أن تفصـح عن إرادتها المنفردة وتنشـيء قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد والحالات، والتي تسـمى بالأنظمة أو اللوائح الإدارية[2]. وإننا سـنتناول دراسـة هذا الموضـوع من خلال مطلبين: نخصـص الأول لدراسـة مفهوم الأنظمة، والثاني لدراسـة الفرق بين القانون الأنظمة، والقيود الواردة على إصدارها، وكما يأتي:

المطلب الأول:

مفهوم الأنظمة الإدارية

تصـدر السـلطة التنفيذية مجموعة من القواعد العامة، والتي تسـمى بالأنظمة، وتسـتعين بها لأداء التزاماتها القانونية. وسنبحث هذا من خلال فرعين، نخص الاول لتعريف الأنظمة، والثاني لبيان أنواعها، وكما يأتي:

الفرع الاول: تعريف الأنظمة الإدارية

تعتبر القرارات التنظيمية أنجع الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لأدء ما كلفها بها الدستور والقوانين. ولأن النصوص التشريعية لا تعرف من جانبها الأنظمة؛ لقد تركت هذه المهمة للفقه والقضاء[3].

1() تسـمى القواعد القانونية التي تصـدرها السـلطة التنفيذية، باصـطلاح، التشـريع الفرعي أو اللوائح، أو القرارات اللائحية التنظيمية، للدلالة على طبيعة قواعدها، والجهة التي أصـدرتها، وقد يطلق عليها في بعض الدول كالعراق، والأردن تسـمية الأنظمة، ويعتبر هي أقرب المصطلحات التي وردت طبقاً للمصطلح الفرنسي(Les reglement)، لتفصيل ذلك ينظر: د. ياسر محمد عبدالعال، دور التشـريعات الفرعية في حل الازمات الاقتصـادية والاجتماعية، بحث منشـور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد، 60 المجلد الرابع، يناير 2018، ص297 في الهامش.

2() د. عثمان عبدالملك الصـالح، وآخرون، السـلطة اللائحية في الكويت والفقه المقارن واحكام القضـاء، بحث منشـور في مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، المجلد الاول، العدد 1، سنة 1977، ص6.

3() د. محمد رفعت عبدالوهاب، مباديء وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 467.

ولقد عَرِفَ العراقُ الأنظمة الإداريةَ منذ تأسيسها عام 1921 كدولة لاول مرة، وقد ورد اسمها في المادة السادسة والعشرين من النظام الأساسي، لسنة 1925[1].

ولقد عُرِّفَت الأنظمة بتعريفات عديدة: حيث عرَّفها العميد هوريو بأنها عبارة عن:(إظهار الإرادة الإدارية في صورة قواعد عامة مكتوبة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم)[2]، وعرَّفها الفقيه الفرنسي دوجي Duguit بأنها:(قاعدة عامة صادرة عن سلطات أخرى غير البرلمان، مما يترتب عليه جعل اللائحة مشابه للقانون ومشتركة معه في صفة العمومية)[3]، وعرَّفت بأنها:(قرارات تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد)[4]، وعرَّفها الآخرين بأنها:(قرارات إدارية – لها صفة القانون بمعناه المادي- تصدرها السلطة التنفيذية وتضع بموجبها قواعد عامة تنفيذاً لأحكام القانون أو اتماماً لأحكامه بناء على تفويض وارد فيه)[5]، وهناك من يقول بأن القرار التنظيمي هو:(القرار الذي يحتوى على قواعد قانونية عامة ومجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات بصرف النظر عن عدد هذه الحالات أو هؤلاء الأفراد)[6]، أو هي:(تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة)[7]، وهناك من قال بأن القرارات التنظيمة هي:(القرارات التي تصدرها الهيئآة الإدارية المختلفة وتتضمن قواعد عامة موضوعية، من شأنها أن تطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات)[8]، ومنهم من يقول أنها عبارة عن:(القواعد العامة المجردة الصادرة عن الادارة)[9].

ومن جانبنا نرى بأن الأنظمة هي:(قواعد عامة مجردة صادرة عن السلطة التنفيذية) فعبارة "قواعد عامة" تميزها عن القرارات الفردية، وعبارة "الإرادة المنفردة" تميزها عن العقد الإداري، ولفظة "الإدارة" تميزها عن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية وفق المعيار الشكلي.

الفرع الثاني: أنواع الأنظمة الإدارية

يضع المشرع عادة خطوطاً عامة، تاركاً المجال للسلطة التنفيذية، الخوض في تفاصيلها، لأنها أكثر تماساً مع الأفراد ومطلعة على حاجاتهم، عن طريق إصدار الأنظمة الإدارية، وهي تعدُّ مصدراً من مصادر القانون، وهي ليست على نمط واحد، عليه سنبحث عن أنواع هذه الأنظمة كما يأتي:

1() لقد نصت المادة المادة (السادسة والعشرون/1) بأن: (الملك رأس الدولة الأعلى، وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها، ويراقب تنفيذها، وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها).
2() د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 82.
3() د. بدرية جاسر الصالحي، مجال اللائحة في فرنسا، مطبعة جامعة الكويت، سنة 1990، ص19.
4() د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، سنة 1984، ص423.
5() د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص529.
6() د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ص283.
7() د. مازن ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 178.
8() د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، وأخرون، مباديء وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد، سنة 2015، ص453.
9() د. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، مكتبة الزين الحقوقية والادبية، الطبعة الاولى 2017، المجلد الثالث، ص154.

أولاً: الأنظمة التنفيذية: يقصد بهذه الأنظمة:(اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمباديء العامة الواردة في صلب القانون)[1]، وهي التي تصدرها السلطات الإدارية متضمنة التفاصيل الكاملة لتطبيق قانون ما، لكي يتم التنفيذ الفعلي له، حيث يكون من المتعذر، أو من الخطأ، تنفيذ القانون دون اصدار تلك الأنظمة له، وذلك لأن المشرع قد دأب على إيراد مباديء عامة في نصوص القوانين، دون الدخول إلى التفاصيل، تاركاً القيام بهذه المهمة للسلطة الإدارية عن طريق إصدار الأنظمة اللازمة لها، لأن هذه السلطة أكثر إحاطة بالجوانب العملية للقوانين، كونها أكثر اتصالاً بالأفراد[2]. ويشترط لصحة هذه الأنظمة العديد من الشروط:

1- يجب أن لا تتعارض أحكام الأنظمة التنفيذية، مع مضمون القانون الذي صدرت بالاستناد اليه، وعند وجود التعارض، فالقانون هو المعول عليه وليس تلك الأنظمة[3].

2- لا يجوز أن تتضمن الأنظمة التنفيذية أحكاماً أصلية جديدة أو أن تضيف شيئاً لم يرد في نصوص القانون الذي صدرت الأنظمة التنفيذية بالاستناد اليه[4]. إلا أن ذلك لا يمنع من تضمن الأنظمة التنفيذية إضافات اقتضتها اعتبارات عملية، إذا كان ضرورياً لتنفيذ القانون، لأن هذه الأنظمة في الحقيقة هي عمل مكمل ومساعد للقواعد القانونية، إذ وظيفتها تكمن في سد نقص وثغرات التشريع، ومقتضى ذلك، حق وضع التفاصيل التنفيذية، وتقرير قواعد جديدة لم يرد ذكرها في القانون، شريطة أن تكون متفقة مع روح القانون وجوهره. لذلك، أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر، ما ورد في لائحة تنفيذية، رغم عدم النص عليه في القانون رقم 356 لسنة 1956، والخاصة بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة عليه، حيث ذهبت هذه المحكمة الى صحة الحكم استناداً إلى أنه يكون الحكم مكملاً لأحكام القانون وداخلاً في نطاق مقاصده وغير متعارض معه، الامر الذي يجعله واجب الإعمال والاحترام[5].

وعلى هذا النحو: قضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار له بأنه:(عندما يترك القانون للسلطة التنظيمية مهمة إصدار الأنظمة المتممة له في الأمور التي يُعَيِّنُها، فإن هذه الأنظمة إذ تعتمد على القواعد الواردة في القانون، وتضيف إليها القواعد الأخرى التي تجعله نافذاً، .... ومن المتفق عليه علماً واجتهاداً، أن التنظيم يعتبر في حدود التشريع إذا كان موافقاً له، وقاصراً على اعتماد الالتزامات والأعباء التي يقررها القانون، وأما إذا كان متعارضاً معه أو زاد في هذه الالتزامات والأعباء، يكون عندئذ مخالفاً للتشريع الذي يستند اليه،.....)[6].

1() د. أحمد عبدالعزيز الشيباني، بحث بعنوان، اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها، المجلة العلمية المحكمة، جامعة الملكة أروي العلمية المحكمة، في اليمن، سنة 2010، ص3.

2() د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، سنة 2007، ص187.

3() د.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، الطبعة الأولى، الاصدار الرابع، سنة 2009، ص71.

4() د.محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد 3و4، يناير، 1969، ص12.

5() حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر جلسة 1962/11/24، مجموعة أحكام سنة الثامنة، ص 115، أوردة عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص194.

6() قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 19 في 1970/1/13، أورده عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة. سلسلة القانون العام، العدد الثاني، ط1، 2003، ص31.

3- يجب أن يصدر الأنظمة الإدارية من قبل الجهة المختصة بإصدارها، حسب القانون الذي يجيز إصدارها وإلا عدّت تلك الأنظمة غير قانونية معيبة بعيب عدم الاختصاص.

ثانياَ: أنظمة الضبط الإداري: وهي تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة الإدارية لغرض المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وهي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة. ومن صورها: الأنظمة المرورية، وتنظيم كيفية العمل في المحال العمومية الخطرة والمضرة بالصحة العامة والمقلقلة للراحة وغيرها. فهي عبارة عن القرارات العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري، بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية، عن طريق إبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة[1]. ويجب على السلطة الإدارية أن لا تحدّ عن تحقيق أهداف الضبط الإداري وهو المحافظة على النظام العام، كأن تقصد مصلحة شخصية أو جهة معينة أو غرضاً غير الهدف الموضوع له، وإلا تعدّ الإدارة قد انحرفت عن مسارها، وقراراتها هذه مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وجديرة بالالغاء.

ثالثاَ: أنظمة الضرورة:هي تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة الإدارية في ظروف طارئة واستثنائية، تقتضي المعالجة السريعة، من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها. وقد عرَّفت أنظمة الظروف الاستثنائية بأنه: (نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يُلجأ إلي*-+0ه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وي+نتهي بانتهاء مسوغاته)[2].

وقد أقرَّ القضاء والفقه الإداريين، في كل من فرنسا ومصر ولبنان والعراق مشروعية هذه الأنظمة، وإن خالفت القوانين المرعية، وذلك على أساس نظرية الظروف الاستثنائية، التي خلقها القضاء الإداري ووسع بموجبها نطاق المشروعية في حالات الضرورة بالمقارنة بنطاقها في الظروف العادية[3]. ولقد تم اللجوء إلى إصدار هذه الأنظمة بتأريخ 1961/4/23 في عهد الرئيس الفرنسي جول (Gaulle)[4]. وعرف اللبنان منذ الانتداب الفرنسي، التشريعات التي تصدر في الظروف الاستثنائية[5].

ويشترط لاصدار أنظمة الضرورة شرط الزمن: أي لا يجوز إصدار أنظمة الضرورة إلا في فترة زمنية محددة، أو بزوال الخطر الذي أعلنت حالة الطوارئ من أجلها. وشرط الضرورة: يقصد به قيام ظروف استثنائية غير عادية، من شأنها التهديد بوقوع خطر جسيم وحال ضد الدولة، ومعيار جسامة هذا الخطر، هو خروجه عن إطار المخاطر العادية والمتوقعة، والتي يمكن أن تواجهها الدول على مدار تأريخها، بحيث يستحيل مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، وتخضع سلطة الإدارة في تقدير ذلك لرقابة السلطة التشريعية[6]. أو لرقابة القضاء الإداري في بعض الدول، وهو أمر محمود، لأن القضاء الإداري هو الأقدر على

1() زهير عادل عودة، التنظيم القانوني للأنظمة المستقلة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كوفة، سنة 2023، ص31.
2() د.علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، نظرية ظروف الاستثناء، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الثالث، السنة السادسة، ص18.
3() د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 2009، ص136.
4() د. عصام نعمة إسماعيل، الالغاء الاجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 36و37.
5() العميد سامي الخوري، رأي قانوني حول مدى أحقية مجلس النواب في إيقاف أو تمديد حالة الطوارىء،المنشور في المجلة القضائية، دراسات وآراء، بتأريخ 2020/8/13، المتاح على الشبكة الألكترونية، على الرابط https://lebanon.saderlex.com/category تأريخ الزيارة 2024/7/8.
6() عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص 200و201.

حماية حقوق وحريات الأفراد، والحكم على تصرفات الإدارة بالمشروعية وعدمها. ومن المؤسف أن القضاء الإداري في بعض الدول حرمت على نفسها هذه الرقابة[1].

وبالنظر في أحكام القضاء الإداري في فرنسا نجد أنه استقر على الرأي القائل بأن إعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ لا يعد من أعمال السيادة وإنه يخضع لرقابته[2]، وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة بأن القرار الخاص بإعلان الأحكام العرفية قد صدر من سلطة إدارية فرنسية فهو بطبيعته يقبل الطعن فيه عندما يتجاوز السلطات المخولة له أو مخالفة القانون، ولذلك يقبل الطعن أمام مجلس الدولة بصفته هيئة قضائية[3].

وقد تواتر القضاء الإداري المصري على اعتبار الظروف الاستثنائية، في جميع الأحوال، أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء. وأكدت محكمة القضاء الإداري اختصاصها بالنظر في هذه الطعون لأنها تتعلق بأعمال ذات طبيعة إدارية[4].

أما في العراق، فلم يعدّ القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ من قبيل القرارات الإدارية، بسبب مصادقته من قبل السلطة التشريعية، إلا أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الوزراء استناداً إلى قرار الإعلان عن حالة الطوارئ، تخضع لرقابة محكمة التمييز.

إلا أننا نرى بأن هذه الأنظمة تعتبر قرارات إدارية حسب المعيار الشكلي الذي هو المعول عليه بصورة رئيسية، لحين مصادقتها من قبل السلطة التشريعية، لذلك يجوز الطعن عليها، قبل عرضها على السلطة التشريعية، وبالتالي بامكان القضاء الإداري إلغائها، إذا ثبت لديها عدم مشروعيتها، وتعسفت الادارة في استعمال سلطتها.

كما نرى أن استناد الاختصاص بالنظر في صحة الإجراءات إلى محكمة التمييز في العراق أمر مستغرب، لأنه يوجد في العراق قضاء إداري متخصص بالرقابة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، فلماذا تكون قرارات وإجراءات هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء العادي في الظروف الاستثنائية، ونؤكد ضرورة توحيد الجهة المراقبة على أعمال السلطة الإدارية في جميع الظروف وتفعيل هذه الرقابة بإعطاء سلطة النظر في صحة القرارات والأنظمة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية للقضاء الإداري بدلاً من محكمة التمييز، بعدّه قضاء متخصصاً بالمنازعات الإدارية.

رابعاً: الأنظمة المستقلة: وهي تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية، وتتضمن القواعد التي تنظم بها المرافق العامة، وتنسق العمل في دوائر ومؤسسات الدولة المختلفة، فهي تصدر دون الحاجة لاستناده على قانون معين، على عكس الأنظمة التنفيذية[5]. لذا فإن الفقه الإداري قد ذهب إلى التفسير العرفي للنصوص الدستورية عند سماحهم للإدارة حق ممارسة هذه السلطة، وهذا العرف يعتبر سند السلطة الإدارية في اصدار هذه الأنظمة. ولما كان العرف المفسر يعمل على تفسير نصوص

1() د. هاني علي طهراوي، مصدر سابق، ص76.
2() د. ماهر فيصل صالح وماجد حامد فرج، حالة الطوارئ ودور الرقابة القضائية على أعمالها، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، المجلد19، الاصدار5، جامعة النهرين، 2017، ص75.
3() حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/8/23، مشار إليه لدى: محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2002، ص450.
4() حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 1981/9/2، مشار إليه لدى: عبد الحميد بن الصادق فرج، رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة المرقب، ليبيا، 2008، ص20.
5() د- محي الدين القيسي، مصدر سابق، ص88.

الدستور، إذن فهو لا ينشيء قواعد قانونية جديدة، وبالتالي يعتبر جزء من الدستور الذي فسره، وبالتالي يكون له نفس القيمة القانونية التي تكون للدستور[1].

وإننا لا نتفق مع الرأي القائل، بأن الأنظمة المستقلة، لا تحتاج إلى نص قانوني لإصداره، لأن مبدأ المشروعية يعني أن تكون تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة مع القانون؛ فإن عبارة "التصرفات" تعني التصرفات المادية والقانونية، على حد سواء، إذن، كيف يجوز للسلطة التنفيذية في الدولة، أن تصدر أنظمة مستقلة، تنشيء بها المؤسسات والدوائر والمرافق العامة في الدولة، دون أن يكون هناك نص دستوري أو قانوني يسمح بذلك، وهذا لا يمكن القبول به من الناحية القانونية والعملية والمنطقية.

خامساً: الأنظمة التفويضية: وهي الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل تتعلق باختصاص السلطة التشريعية بتفويض خاص منها، ويكون لها قوة القانون من حيث إمكانها تعديل أو إلغاء القانون، دون أن يغير من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية صادرة من السلطة الإدارية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري، طالما لم تعرض على مجلس النواب، ولكن إذا أقرها السلطة التشريعية فقد تصبح تشريعات عادية وتخرج من اختصاص القضاء الإداري وبالتالي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية[2].

وظهرت فكرة الأنظمة التفويضية في فرنسا إبان الحرب العالمية الأولى، عندما طلبت الحكومة من البرلمان تفويضها لمواجهة الأزمات الناشئة من هذا الحرب وما رافقتها من أزمات اقتصادية، والتي تتطلب معالجة تشريعية سريعة لا تنسجم مع العملية التشريعية العادية وما يرافقها من بطء الاجراءات[3]. وهي تشبه أنظمة الضرورة، إلا أنها تختلف عنها من حيث أنها لا تصدر إلا بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية، بقانون يسمى (قانون التفويض). ومن ناحية أخرى فإن أنظمة الضرورة تصدر استناداً لنظرية الظروف الاستثنائية، إلا أن الأنظمة التفويضية تعتبر مظهر من مظاهر المشاركة التشريعية جنباً إلى جنب مع السلطة التشريعية، سواء أكانت هذه السلطة الأخيرة موجودة أو غائبة وغير منعقدة[4].

1() د. محسن خليل، مصدر سابق، ص 13.
2() د ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص138و139.
3() د.عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الاجباري للأنظمة غير المشروعة، المصدر نفسه، ص39.
4() د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة بين (فرنسا ومصر ولبنان والاردن) مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 1999، ص135.

المطلب الثاني

الفرق بين القانون والأنظمة والقيود الواردة على اصدارها

إذا كان القانون عبارة عن قواعدة عامة مجردة تصدرها السلطة التشريعية، كذلك الأنظمة هي أيضاً قواعد عامة مجردة لكن تصدرها السلطة التنفيذية، بهذا تتشابه الأنظمة مع القانون من الناحية الموضوعية، إلا أنها تختلف مع القانون من نواحي عدة. ومن جانب آخر إن هناك قيوداً تجعل سلطة إصدار الأنظمة مقيدة بها، لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوزها. وهذا ما سندرسه في هذا المطلب من خلال فرعين، نخصص الأول لبيان الفرق بين القانون والأنظمة، والثاني لدراسة القيود الواردة على إصدار الأنظمة، وكما يأتي:

الفرع الأول: الفرق بين القانون والأنظمة

إن مبدأ الفصل بين السلطات، قد اتخذ معنى جديداً له، بحيث لم تعد السلطة التنفيذية تقوم بتطبيق القوانين فقط، بل أصبح لها دوراً بارزاً في إصدار التشريع الفرعي، وذلك، نتيجة اناطة الوظيفة التنظيمة بها بموجب الدساتير، فأصبح واجبها السهر على حماية النظام العام واشباع الحاجات العامة في المجتمع، مما يخولها سلطة اصدار قرارات تنظيمية. والتي هي عبارة عن قواعد عامة مجردة، صادرة عن سلطةٍ، لها طبيعة السلطة التنظيمية. أما القانون، فهو تعبير عن الإرادة العامة للشعب، الذي يتضمن أيضاً قواعد عامة مجردة، تمر بالاجراءات التشريعية، فتكتسب قوة تنفيذ اجبارية، فوفقاً لهذين الاعتبارين لا يوجد اختلاف بين القانون والأنظمة[1]. لكن في الواقع تختلف الأنظمة عن القانون من نواحي عدّة يمكن إجمالها كالآتي:

أولاً: من حيث المصدر، فالقانون تضعه السلطة التشريعية في الدولة أما الأنظمة فتصدرها السلطة التنفيذية.

ثانياً: من حيث التدرج وقوة الإلزام، فالقانون، أعلى مرتبة من الأنظمة في السلّم التشريعي، فلا يجوز لها أن تخالف القانون أو أن تعدله، بل لابدَّ أن تتفق مع أحكامه.

ثالثاً: من حيث الرقابة القضائية، حيث أن الأنظمة تخضع لرقابة القضاء الإداري، شأنها شأن بقية الأعمال الإدارية الأخرى، بينما القانون، يخضع لرقابة محكمة مختصة تسمى المحكمة الدستورية، وتسمى في العراق بالمحكمة الاتحادية العليا، التي تختص بالنظر في دستورية القوانين[2].

رابعاً: من حيث النطاق، تستطيع السلطة التشريعية، أن تصدر ما تشاء من القواعد القانونية وفي جميع المجالات، وهذا بخلاف الأنظمة التي يكون لها دائرة محددة لا يمكن تجاوزها[3].

خامساً: من حيث المدى، فالقانون أوسع مجالاً من الأنظمة، وتستطيع القوانين أن تضع نطاق الأنظمة وتحدد مداها، لأن الأنظمة وفقاً للنظرية العامة، تابعة للقانون ومقيدة به وخاضعة له، فالمشرع دائماً هو صاحب الكلمة الأخيرة في هذا المجال، هو الذي يمكنه تعديل أو إلغاء الأنظمة وليس العكس[4].

وبذلك، يتبين لنا، أن القرارات التنظيمية تعتبر أعمالاً إدارية من ناحية، وأعمالاً تشريعية من ناحية أخرى. فهي بموجب المعيار الشكلي، الذي يعتمد على السلطة التي أصدرت العمل القانوني، تعتبر أعمالاً إدارية وبالتالي قرارات إدارية، إلا أنها

1() د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مصدر سابق، ص515.
2() د.عثمان عبدالملك الصالح، وأخرون، مصدر سابق، ص7.
3() محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مصدر سابق، ص9.
4() د.عثمان عبدالملك الصالح، وأخرون، مصدر سابق، ص7.

بموجب المعيار المادي تعتبر أعمالاً تشـريعية، لأن العبرة هنا يرتكز على طبيعة العمل وموضـوعها، بغض النظر عن الجهة التي أصدرته[1].

وإذا كانت الأنظمة تعتبر قوانين من الناحية الموضـوعية، فالظروف والضـروارات التطبيقية، هي التي اقتضـت الاعتراف للسلطة التنفيذية الحق باصدارها، التي تعجز السلطة التشريعية صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، عن توفيرها، تلبية لحاجة الدولة المتزايدة الى التنظيمات التشريعية[2].

ولقد أخذ المشـرع الفرنسـي بالمعيار الشـكلي، في إطار التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشـريعية، ومدى خضـوعها لرقابة القضـاء الإداري[3]. واعتبر المشـرع أن جميع الأعمال الصـادرة عن السلطة التشـريعية، هي خارجة عن رقابة القضـاء الإداري. لكن منذ صـدور قانون 1958/11/17 أصـبح القاضـي الإداري مختصـاً بالنظر في المنازعات ذات الطابع الفردي للموظفين الإداريين العاملين في السـلطة التشـريعية[4]. وقبل مجلس الدولة المنازعات الفردية للموظفين العاملين في السـلطة التشـريعية، واعتبرها من المنازعات التي تدخل في اختصـاص القضـاء الإداري، كالدعوى التي رفعته المسـتدعية ضـد قرار رئيس الجمعية الوطنية، برفض اشـتراكها في مسـابقات التعيين في الوظيفة، أو النزاع المتعلق بترقية حارس لدى الجمعية الوطنية[5].

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية، حيث اعتبر الأولى تلك الأعمال الصـادرة عن السـلطة التشـريعية، أما القرارات الإدارية الصـادرة عن السـلطة التنفيذية، وإن تناولت، من حيث الموضـوع، قواعد تطبيقية ذات صـفة عامة، فإنها لا تكون إلا قرارات إدارية يجوز الطعن عليها بالإلغاء لدى القضاء الإداري[6].

لكن اعتبر هذا القضـاء بأن الأعمال ذات الطبيعة الإدارية التي تتولاها السـلطة التشـريعية، مثل: علاقتها بالعاملين فيها، والعقود التي تبرمها لتحقيق أغراضـها، والقرارات التي تصـدرها في شـأن الأجهزة والهيئات والجهات التابعة لهذه السلطة مثل الجهاز المركزي للحاسبات، ولئن صدرت عن السلطة التشريعية فإنها بحسب موضوعها وطبيعتها هي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية[7].

ولقد أخذ الدستور اللبناني بالمعيار الشكلي[8]، وبموجب هذا المعيار فإن ما يصدر من قبل السلطة التشريعية يعتبر أعمالاً تشريعة وبالتالي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري بالطعن عليه، وهذا ما سار عليه قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني،

1() عصام عبدالوهاب البرزنجي، وآخرون، مصدر سابق، ص 453.
2() د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص 130.
3() د. مهند فرح و شاري إسماعيل،معايير تمييز القرار الإداري في الفقه والقضاء دراسى مقارنة (سوريا، مصر، فرنسا) بحث منشور في مجلة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 35، العدد1، سنة 2013، ص229.
4() د. عصام نعمة إسماعيل، المصدر السابق، ص ص523 وما بعدها.
5() د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مصدر سابق، ص525.
6() عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص162.
7() قرارمحكمة القضـاء الإداري في مصـر، في الدعوى رقم 114 لسـنة 51، في1997/5/27،عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص163.
8() حيث نصـت المادة 16 منه بأنه (تتولى السلطة المشـترعة هيئة واحدة وهي مجلس النواب) ، ونصـت المادة (17) منه بأنه (تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولها وفقا لأحكام هذا الدستور).

وأكد عليه في قرار له بأن (قرار فصل المستدعي الصادر عن رئيس المجلس النيابي هو عمل برلماني، لأنه صادر عن شخص له، صفة برلمانية لا إدارية)[1].

إلا أن الأمور قد تغيرت بصدور نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، بالمرسوم رقم 10434 لسنة 1975، حيث نصت المادة (3/61) منه على أنه المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى تنظر على الأخص في القضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

ولقد أخذ المشرع العراقي بالمعيار الشكلي، وذلك في قانون مجلس الدولة العراقي رقم 106 لسنة 1989، المعدل بقانون رقم 71 لسنة 2017، حيث بموجبه تختص محكمة القضاء الإداري، بالنظر في مشروعية القرارات الفردية والتنظيمة، التي تصدرها الوزارات ودوائر الدولة والهيئات غير المرتبطة بوزارة. ورغم ذلك قبلت محكمة القضاء الموظفين الطعن على قرار رئيس مجلس النواب العراقي، رقم 242 في 6/18/ 2013، والذي أصدره بشأن اعادة تعيين عدداً من الموظفين دون سند قانوني، لذلك أصدرت هذه المحكمة حكمها في 2013/12/25، القاضي بإلغاء القرار موضوع الطعن، لعدم استناده على سند قانوني[2].

ونحن نؤيد هذا الاتجاه، وأنه اتجاه محمود، وينسجم مع مباديء العدالة، والمشروعية، لأن القرارات التي تصدرها السلطتين التشريعية والقضائية، لا يعدّ جميعها أعمالاً تشريعية أو قضائية، قد تصدر عن هاتين السطتين قرارات إدارية تتعلق بحقوق الموظفين التابعين لهما، فيجب منحهم الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري، للتأكد من مشروعيتها وموافقتها للقانون، وإلا يعدّ مخالفاً لحق مضمون ومكفول في الدستور وهو حق التقاضي.

الفرع الثاني: القيود الواردة على السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة الإدارية

إذا كانت الإدارة تمتلك سلطة تقديرية واسعة في إصدار الأنظمة الإدارية، وإلغائها أو سحبها، إلا أن هناك مبادئ قانونية تحد من هذه السلطة وتقيدها، سندرسها كالآتي:

أولاً: مبدأ المشروعية: يعني: سيادة القانون، أي احترام أحكامه من قبل الحكام والمحكومين على حد سواء، فهذا المبدأ يُفْرضُ أن تكون التصرفات والنشاطات التي تقوم بها الإدارة متوافقة مع القواعد القانونية النافذة في الدولة، سواء أكانت تلك القواعد تشريعية أم قضائية أم عرفية[3]. عليه تكون السلطة التنفيذية مقيدة بهذا المبدأ، والذي مؤداه أن النظام القانوني في الدولة يكون على شكل هرم متدرج، يأتي في قمة الهرم الدستور، ومن بعده القانون، ثم يليه الأنظمة الإدارية، ومن بعدها الأنظمة الداخلية، ثم القرارات الفردية. ولأن دور الأنظمة هو دور مكمل لما أورده القانون بشكل غير تفصيلي، عليه يجب أن تكون أحكام الأنظمة التنفيذية، تفصلية لحكم أصلي أورده المشرع، وبالتالي يقتصر دورها على تضمين الأحكام الإجرائية دون إضافة أي حكم أو قيد

1() قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في قضية (علي العبدالله) في1962/12/24، أورده، د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص111.

2() د. قتادة صالح فنجان، و م. محمد نجم جلاب، بحث بعنوان، رقابة القضاء العادي والإداري على الأعمال الصادرة من البرلمان، ومن أعضائه، المنشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانوني، جامعة ذي قار، العدد العشرون، سنة 2020، ص 183.

3() د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 1988، ص 10و11.

أو شرط جديد[1]. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق بأن (المدعى عليه أضاف شروط جديدة للترقية لم ينص عليها القانون، ورتب آثاراً خلافاً لقانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة، لذا يكون قد تعسف في استخدام السلطة التقديرية الممنوحه له)[2]. و (لا يجوز للإدارة أن ترتب آثاراً غير التي رتبها القانون)[3].

ثانياً: مبدأ عدم الرجعية: بمعنى أن التشريعات، بصورة عامة، لا تسري بأثر رجعي، على الأحداث التي وقعت قبل صدورها. ويطبق هذا المبدأ بشكل مستقر في القضاء الإداري، حيث لا يسري أثر القرار التنظيمي، إلا من تأريخ نشره في الجرائد الرسمية. لأن الأثر الرجعي للأنظمة الإدارية، يزعزع المراكز القانونية للأفراد ويخل بالأمن القانوني، وشعور الأفراد بالخوف على حقوقهم التي اكتسبوها من أنظمة سابقة ويعتبروها اعتداء عليها. وهذا ما لا ينسجم مع الغاية التي يريدها المشرع، لذا يجب على الإدارة أن لا تصدر تشريعات فرعية بأثر رجعي، إلا استثناء وللمصلحة العامة، وذلك حفاظاً على استقرار الأوضاع القانونية. إذن، فمبدأ عدم الرجعية، يعدّ قيداً يرد على سلطة الادارة في إصدار الأنظمة، كونها من المباديء الأساسية التي تتضمنها الدساتير بشكل عام[4]. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق بأن:(الأمر المطعون فيه، والمذكور، يرتب آثاراً قانونية تسري رجعياً، مخالفاً بذلك مباديء القانون الإداري، في عدم رجعية القرارات الإدارية مما يستوجب تعديل الامر الإداري المطعون فيه)[5].

ثالثاً: مبدأ الحقوق المكتسبة: يقصد بالحق المكتسب، الإبقاء على الميزة التي حصل عليها الفرد من القانون أو القرار الإداري، وبالتالي يتحصن هذا الحق من الإلغاء أو التعديل أو السحب. بمعنى، أن الأفراد عندما اكتسبت حقاً أو مركزاً قانونياً، في ظل نظام قانوني، أو قرار إداري، فلا يجوز بعد ذلك، أن يأتي قانون، أو قرار، يعدله أو يلغيه من تأريخ سابق [6].

لقد عرَّف البعض، الحق المكتسب بأنه:(الحفاظ على المراكز القانونية التي نجمت عن تصرف قانوني معين، ويعد الأخير الأرضية الفلسفية لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم يرمي إلى الحفاظ على المراكز القانونية التي ولدت في

1() د. سمية عبده عبده، القيود الدستورية على السلطة اللائحية، والرقابة القضائية عليها، بحث منشور في المجلة العلمية للبحوث الإدارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية، المجلد الأول، العدد الثالث، سبتمبر، 2023.

2() قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم 161 / إداري/ تمييز/ 2013 في 2013/6/4، أورده، القاضي لفتة هامل العجيلي، مختارات المحكمة الإدارية العليا في العراق، مطبعة الكتاب، بغداد، الطبعة الأولى، 2016، ص124.

3() قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم 64 / إداري/ تمييز/ 2013 في 2014/6/19، القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر نفسه، ص51.

4() د. مصدق عادل طالب، القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار التشريعات الفرعية في العراق، جامعة بغداد، كلية القانون، العدد الخاص (بحوث التدريسين مع طلبة الدراسات) سنة 2019، ص552.

5() قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم 238/ قضاء الموظفين/ تمييز، 2014 في 2014/3/13، عبدالقادر صالح عبدول، المباديء القانونية في قرارات المحكمة الإدارية العليا وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، للسنوات (2013-2014-2015) مطبعة يادكار، سنة 2016، ص62.

6() د. مصدق عادل طالب، القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة في العراق، مصدر سابق، ص551.

الماضـي)[1]. فالمركز القانوني عبارة:(عن مجموعة من الحقوق والالتزامات التي يتمتع أو يتحمل بها شـخص معين، كالمركز القانوني الذي يشغله الموظف العام في القانون العام)[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الحقوق المكتسبة لا تنشأ، من القرارات الفردية فقط، بل تعدّ القرارات التنظيمية أيضاً قابلة لاكتساب الحقوق منذ صـدورها، وهذه الحقوق تكون حجرة عثرة أمام سـحبها بأثر رجعي، وإن كان بالإمكان إلغائها بالنسـبة للمسـتقبل. وعلى هذا أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: (.... لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام)[3]. وقضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفة تمييزية في قرار لها قائلة:(إن مضـي مدة طويلة على القرار الإداري تكسبه حصـانة، وتعصـمه من أي إلغاء أو تعديل من جانب الإدارة، ويكسـب الموظف حقاً مكتسباً لا يجوز التعرض له بقرار لاحق يتعارض مع مبدء استقرار الأوضاع والمراكز القانونية)[4].

المبحث الثاني

السلطة المختصة بإصدار الأنظمة

تتمتع السـلطة التنفيذية بامتيازات لا مثيل لها في القانون الخاص، ومن أهم هذه الامتيازات، إصـدار القرارات الإرادية، بإرادة منفردة، تلزم بها الأفراد، وتنظم بها حقوقهم وحرياتهم، سـواء أكانت هذه القرارات، فردية أم تنظيمية، وهذه السـلطة تجد أساسـها من الدستور أو القانون أو المباديء العامة للقانون. والجهة التي تناط بها إصـدار هذه القرارات الإدارية، إما هي رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو غيرهم حسب النظام المتبع في هذه الدولة أو تلك.

عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نخصـص الأول، لدراسـة سلطة إصـدار الأنظمة في الدول المقارن، والثاني لدراسـة سلطة إصدار الأنظمة في العراق.

المطلب الأول:

سلطة إصدار الأنظمة في الدول المقارنة

سـنتاول في هذا المطلب، الأسس القانونية والدستورية لإصـدار الأنظمة في هذه الدول، من خلال فرعين نخصـص الأول: لبيان سلطة إصدار الأنظمة في فرنسا، وفي الثاني: لتحديد سلطة إصدارها في مصر ولبنان. وكما يأتي:

1() د. شذى فلاح حسن، الآثار المترتبة على الحقوق المكتسبة، نتيجة إلغاء القرار الإداري، دراسـة مقارنة، كلية الامام الكاظم للعلوم الاسـلامية الجامعة/ قسـم قانون، اكتوبر، 2022.المتاح على الشـبكة الألكترونية على الرابط https://www.researchgate.net/publication/364307546_alathar_almtrtbt_ly_alhqwq_almktsbt_ntyjt _algha_alqrar_aladary/citation/download تأريخ الزيارة 2024/7/5، ص5.

2() . زياد خالد المفرجي، الحق المكتسـب في القانون الإداري، بحث منشـور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، العدد 16و17، السنة6 المجلد،4 2011، ص249.

3() حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر،1050، السنة القضائية السابعة، 21/ نوفمبر/ 1965، أوردة د. زياد خالد المفرجي، مصدر سابق،ص9.

4() قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم 85/ انضباط/ تمييز/ 2004 في 2004/6/7، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، للسنوات (2004-2006) اعداد صباح صادق جعفر الانباري، الطبعة الاولى، 2008، ص257.

الفرع الأول: سلطة إصدار الأنظمة في فرنسا

لقد جاءت وثيقة اعلان حقوق الإنسان في فرنسا، بمبدأ سيادة الأمة، وذلك، في الفقرة الثالثة منها، بقولها إن:(الأمة هي مصدر كل سيادة) وبالتالي لا يجوز لأي كان، ممارسة السلطة إلا على أساس صدورها من الأمة. وتماشياً مع هذا المبدأ، نص الدستور الفرنسي الأول عام 1791 في المادة الثانية منه أن: (الأمة مصدر جميع السلطات) وبذلك ساد مبدأ علو القانون وبالتالي علو السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وسمو القانون على الأنظمة كذلك، وبذلك منع الدستور السلطة التنفيذية إصدار الأنظمة كقواعد عامة مجردة، لأنها تعدُّ تشريعاً، ويكون من عمل السلطة التشريعة، عملاً بمدأ الفصل بين السلطات. وتابع دستور عام 1795 نفس نهج الدستور السابق، بتأكيده على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات.

ولكن، عندما استلم نابليون السلطة، وأصدر دستور عام 1799، تضمن الدستور مرونة نسبية في الفصل الجامد بين السلطات، لقد نصت المادة (44) منه (تقترح الحكومة القوانين وتقوم بوضع الأوامر اللازمة لتنفيذها)، وبذلك خول السلطة الإدارية إصدار الأنظمة التنفيذية[1].

وفي الدستور عام 1875، خولت المادة الثالثة، السلطة التنفيذية، صلاحية إصدار الأنظمة لتنفيذ القوانين، ومجلس الدولة الفرنسي قد فسر هذه المادة تفسيراً واسعاً بحيث يؤدي الى الاعتراف للحكومة بسلطة إصدار الأنظمة من أي نوع أخر، بحيث تشمل المحافظة على النظام العام، إلى جانب مهمة تنفيذ القوانين[2].

وبقى الأمر كذلك لحين صدور الدستور عام 1958، الذي أحدث تغيراً كلياً في القواعد التي أرستها الدساتير السابقة، إذ حددت المادة (34) منه المجال الذي يتناوله التشريع على سبيل الحصر، بينما كانت في السابق المواضيع التي يتناولها التشريع غير محدودة، بعكس الأنظمة التي كانت مجالها محدود بمواضع معينة، وكانت خاضعة للقانون. وعلى عكس ذلك جاءت المادة (37) من هذا الدستور تقضي بأن المسائل التي لم ترد في المادة (34) تكون مجالاً لإصدار الأنظمة الإدارية لمعالجتها ولا يجوز للقانون التصدى لها. وهكذا انعكست الاية، فأصبحت الأنظمة هي الأصل، والتشريع بعد أن كان أصلاً، أصبح استثناء محدداً بحالات معينة على سبيل الحصر.

إذن، هذا الدستور قد عمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ومن هنا تغيرت المعادلة التقليدية بين الأنظمة والقانون، فبعد أن كان الأخير هو السيد المهيمن في مجال التشريع وكان يستطيع أن يُنْحِيَ السلطة التنظيمية في أي وقت بلا قيد، فقد أصبح الأمر على العكس حيث أصبح السلطة التشريعة حبيسة في مجال ضيق تتحرك فيه[3]. فبموجب هذا الدستور

1() د. محسن خليل، مصدر سابق، ص 8و9.

2() وذلك، في حكم له بخصوص إصدار رئيس الجمهورية بتأريخ 1889/3/10 مرسوماً نظامياً، ينظم بموجبه سير المركبات على الطرق العامة وفرض القيود على سائقيها، وترتب اثر ذلك سحب إجازة السوق للسيد (لابون)، والذي بدوره قدم طعناً على قرار السحب، بدعوى عدم مشروعية القرار التنظيمي الصادر من رئيس الجمهورية، لأنه لا يملك هذه الصلاحية، إلا أن المجلس رفض هذا الطعن، مؤكداً شرعية القرار الصادر من رئيس الجمهورية معترفاً، لأول مرة، لرئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية في مجال الضبط الإداري، وذلك بالاستناد على المادة الثالثة من دستور عام 1875، وبهذا أعطى المجلس مدلولاً واسعاً لمهمة إصدار الأنظمة التنفيذية بحيث يشمل مجالات أخرى. ينظر: د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق، ص 153 وما بعدها.

3() د. عثمان عبدالملك الصالح، مصدر سابق، ص 9. وبنفس المفهوم ينظر، د. محي الدين القيسي، مصدر سابق، ص 35.

لرئيس الجمهورية ممارسة ثلاثة أنواع من السلطات في هذا المجال، **فالأول**، فهو يوقع الأوامر التشريعية، **ثانياً**، يوقع المراسيم التي تصدر من مجلس الوزراء، **وثالثا:** تصدر القرارات التنظيمية في الظروف الاستثنائية[1].

ولقد أشارت المادة (21/أولاً) من دستور عام 1958 بأن رئيس الوزراء هو المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية، ويعود له الاختصاص الأصيل لإصدار الأنظمة التنفيذية لتطبيق القوانين، وبإمكانه تفويض بعض هذه السلطات إلى من يراه مناسباً من الوزراء.

أما رئيس الجمهورية، لقد أسند اليه بعض الاختصاصات، التي تعد إدارية، منها ما جاء في المادة (13) بأنه:(يوقع رئيس الجمهورية الأوامر واللوائح التي تم تداولها في مجلس الوزراء). وكذلك، المادة 16 حيث نصت على أنه: (إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري).

ومن جانب آخر أجازت المادة 38 من الدستور لرئيس الحكومة سلطة إصدار الأنظمة التفويضية بعد طلبها من السلطة التشريعية، لمدة معينة في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص السلطة التشريعية.

من خلال هذا العرض لنصوص الدساتير السابقة، وخاصة دستور عام 1958 تبين لنا، أن هذه النصوص قد منحت السلطة التنفيذية في فرنسا، صلاحية إصدار جميع أنواع الأنظمة الإدارية، حيث بموجب هذا الدستور، أن السلطة التنفيذية هي صاحبة السلطة، لإصدار ما تراه مناسباً من الأنظمة المتنوعة لتنظيم وسير المرافق العامة، ومواجهة كافة المخاطر التي تواجهها.

الفرع الثاني: سلطة إصدار الأنظمة الإدارية في مصر ولبنان

سنتناول في هذا الفرع، دراسة سلطة إصدار الأنظمة في كل من مصر ولبنان وكما يأتي:

أولاً: السلطة المختصة بإصدار الأنظمة في مصر:

قبل سن دستور عام 1923 كانت السلطة التنفيذية مختصة باصدار أنظمة الضبط الإداري دون أن تكون منفذة لقوانين أو مكملة لها، لأن جميع السلطات مرتكزة في يد الملك. وحتى بعد صدور الدستور عام 1923 وتشكيل السلطة التشريعية، التي أصبحت مختصة بوضع القواعد العامة، استمرت السلطة الإدارية بإصدار أنظمة الضبط الإداري، رغم عدم وجود نص في الدستور يجيز ذلك.[2]

أما في ظل الدستور الحالي الصادر عام 2014 المعدل عام 2019، فإنه منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية، وله تخويل هذه الصلاحية إلى من يراه مناسباً، ويشترط عند إصدار هذه الأنظمة أن لا تضيف أو تعدل أو

1() د. عصام اسماعيل نعمة، الالغاء الاجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص29.
2() لتفصيل ذلك ينظر: زهير عادل عودة، مصدر سابق، ص40.

تحذف شـيئاً من القانون الذي صـدرت هذه الأنظمة بشـأنه[1]. وكذلك يصـدر رئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء الأنظمة المستقلة لإنشاء الدوائر والمرافق العامة[2]. وله صلاحية إصدار أنظمة الضبط الإداري بموافقة مجلس الوزراء[3].

أما بشـأن إصـدار أنظمة الضـرورة، في حالة الاسـتعجال والأمور التي لا تحتمل التأخير، فرئيس الجمهورية، يدعو مجلس النواب إلى اجتماع طاريء، إن كانت قائمة، وإلا يصـــدر قرارات بقوانين، ويعرض جميع الإجراءات التي اتخذها على مجلس النواب بعد (15) يوما من انعقادها، فإذا لم يعرضـــها، أو عرضـــها ولم يقرها المجلس، تعتبر تلك الأنظمة باطلة، وتزول بأثر رجعي، دون الحاجة إلى اتخاذ أية إجراءات قانونية بشأنها، إلا إذا رأى مجلس النواب تبنيها في حالة الظرف الطاريء فقط[4].

وكذلك، يختص رئيس الجمهورية باعلان حالة الطواريء، وبموافقة مجلس الوزراء، ولمدة أقصـــاها (3) أشـــهر، ويدعو الرئيس مجلس النواب للاجتماع، ويعرض الاعلان عليه خلال (7) أيام، لمصادقته بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، فإذا لم يكن موجوداً أو قائماً، فيعرض الاعلان على مجلس الوزراء للموافقة عليه، وبعد انتخاب مجلس النواب الجديد، يعرض الرئيس الاعلان عليه في أول جلســـة الانعقاد له. ويجوز تمديد حالة الاعلان لمرة واحدة، ولمدة (3) أشـــهر أخرى، ولكن بموافقة 2/3 أعضاء مجلس النواب، ولا يجوز أثناء سريان حالة الطواري حل مجلس النواب[5].

ثانياً: السلطة المختصة بإصدار الأنظمة في لبنان

كانت سـلطة إصـدار الأنظمة في لبنان، بيد رئيس الجمهورية، اسـتناداً إلى نص المادة (51) من الدسـتور، التي أعطت له صـلاحية نشـر القوانين، وضـمان تنفيذها، بما له من سلطة تنظيمية. إلا أنه بعد تعديل الدستور بقانون رقم 18 لسنة 1990، فقدَ رئيس الجمهورية هذه الصـــلاحية، وأصـــبح مجلس الوزراء هو المتخصـــص باصـــدار الأنظمة الإدارية. وتعدّ المادة (65) من الدستور اللبناني المعدل، السند الأساسي للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء[6].

وهناك من يرى، ونحن نؤيده، بأن نص المادة (65) من الدستور قد أناط إلى مجلس الوزراء سلطة التنفيذ والإجراء بشكل كامل، وأناط له رسم السياسة العامة للدولة في جميع المجالات والمواضيع، وذلك بتفويضه سلطة إصدار المراسيم والأنظمة اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، في جميع المسائل التي تتناولها وتستلزمها، ومتابعة القوانين والأنظمة بغية تنفيذها.[7]. وهذا

1() لقد نصـــت المادة 170 منه، بأنه :(يصـــدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه).

2() قضـت المادة 171 منه بأن :(يصـدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشـاء المرافق والمصـالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء.)

3() لقد نصت على أنه: (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء).

4() د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 1988، ص 10و11.

5() نصـت المادة 154 على أنه :(يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السـبعة التالية ليقرر ما يراه بشـأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضـاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ).

6() عصام اسماعيل نعمة، الالغاء الاجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص44 و46.

7() لقد نصـت المادة 65 من الدسـتور اللبناني على أنه (تناط السـلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو السـلطة التي تخضـع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها: 1- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين

ما أكده مجلس شـورى الدولة اللبناني، بأنه يجب توقيع الأنظمة التي تصـدر من مجلس الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء، عند ممارسة السلطة الإجرائية المناطة بهذه السلطة. وكذلك له سلطة الوصايا على عدد كبير من المؤسسات العامة، وبهذه الصفة فهو يصدر قرارات تنظيمية التي يتطلبها قيامه بهذه المهمة[1].

وميز المجلس الدستوري اللبناني بين ثلاثة أنواع من الأنظمة التي تصدر، وهي:

1- الأنظمة التي تتعلق إما، بالمواضيع التي حددتها الفقرة الأخيرة من المادة (65) من الدستور، واما بالمواضيع التي تتعلق بجميع الوزرارات والمرافق العامة وأجهزتها، فتكون من اختصاص مجلس الوزراء.

2- والأنظمة التطبيقية التي تتعلق بدوائر الدولة، والعائدة إلى إدارة الوزير، فتصـدر هذه الأنظمة بناء على اقتراح الوزير ولا حاجة لاصدارها من موافقة مجلس الوزراء. أي يصدر من قبل رئيس مجلس الوزراء شخصياً.

3- القرارات الإدارية التي يصـدرها الوزير منفرداً بصـفته مسـؤولاً عن إدارة المرافق العامة، ومناطاً به تطبيق القوانين والأنظمة، فيصدرها الوزير بنفسه[2].

وأناط الدستور اختصـاص إصـدار الأنظمة الضـرورية للسـلطة التنفيذية، فنظمها في المادة (58) منه، حيث أجاز للحكومة في حالة الاستعجال والضرورة، إصدار مشروع القانون بمرسوم، عند توفر الشروط الواردة في هذه المادة. إلا أن الحكومة لم تلتزم بهذه الشروط حيث أصدر عدداً كثيراً من الأنظمة الضرورية استناداً للمادة 58 المذكورة، وتتجاوز أكثر من 234 مشروع بقانون، حيث معظمها لا يتوفر لها شرط الاستعجال، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى تعديل هذه المادة بموجب قرار رقم 18 لسـنة 1990 حيث اشـترط إدراج مشـروع القانون المسـتعجل على جلسـة عامة لمجس النواب، وتلاوته قبل إصـدار المراسـيم بالقانون من قبل الحكومة، وقد منح التعديل مجلس النواب حق تعطيل مشروع القانون المستعجل[3].

المطلب الثاني

سلطة إصدار الأنظمة في العراق

سنبحث في هذا المطلب سلطة إصدار الأنظمة في العراق، من خلال فرعين: نخصص الأول لتحديد سلطة إصدار الأنظمة قبل عام 2003، والثاني لبيان هذه السلطة بعد عام 2003، وكما يأتي:

الفرع الأول: سلطة إصدار الأنظمة في العراق قبل عام 2003

منذ تأسيس الدولة العراقية سـنة 1920، وصـدور أول دسـتور باسـم القانون الأسـاسـي العراقي لعام 1925، يجوز للملك، كمظهر السلطة التنفيذية، إصدار الأنظمة التنفيذية، وكان الملك يباشر هذه الصلاحية من خلال وزرائه وعبر مجلس الوزراء[4].

والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها. 2- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء).

1() د.عصام اسماعيل نعمة، الالغاء الاجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 46و47.

2() د. محي الدين القيسي، مصدر سابق، ص 83.

3() د. عصام نعمة، الإلغاء الاجباري للأنظمة غير المشروعة، مصدر سابق، ص37 و38.

4() نصـت المادة (26) منه على أنه: (الملك رأس الدولة وهو الذي يصـدق القوانين، ويأمر بنشـرها، ويراقب تنفيذها، وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها). ونصت المادة 65 على أن: (مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة، ويعقد برئاسة رئيس الوزراء، ليقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات في القضـايا المتعلقة بأكثر من وزارة، وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه).

وبعد قيام النظام الجمهوري في 14 تموز عام 1958، وإلغاء دستور عام 1925، صدر دستور مؤقت في نفس العام وكان دستوراً مختصراً وموجزاً من حيث المواضيع التي تناولها، وقد مارس مجلس الوزراء، في ظل هذا الدستور، مهمة السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث كان مجلس الوزراء يصدر القوانين بمصادقة مجلس الرئاسة الذي كان يتكون من رئيس الجمهورية وعضوين آخرين، وأناط هذا الدستور السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء والوزراء. فيستنتج من ذلك ضمناً، أن لمجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة اللازمة لتسيير الشؤون التنفيذية، وكذلك الوزراء، كل حسب اختصاصهم[1].

أما في ضوء الدستور الصادر في 29 نيسان عام 1964 فان الأمر قد تغير، وأصبح أكثر وضوحاً، حيث أسند مهمة إصدار التشريع إلى مجلس الأمة باعتباره سلطة تشريعية في الدولة[2]، والذي ينتخب أعضائه عن طريق الانتخاب الذي يجرى في العراق[3]. ولحين إجراء هذا الانتخاب يمارس مجلس قيادة الثورة المنحل ومجلس الوزراء صلاحيات السلطة التشريعة بموجب قانون المجلس الوطني لمجلس قيادة الثورة، وهذا القانون يكون جزء لا يتجزأ من هذا الدستور[4]. والسلطة التنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية[5]، ويعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارىء في البلاد بعد موافقة المجلس الوطني[6]. ويقوم بتصديق القوانين والأنظمة والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء[7]. وله إصدار أنظمة الضرورة في الظروف الاستثنائية، التي تهدد أمن وسلامة الدولة، وحفظ أمنها، واصدار قرارات وأنظمة، لها قوة القانون[8]. وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء، الذي يدير الحكومة، ونوابه والوزراء، حيث يعينهم رئيس الجمهورية[9]. وحدد الدستور اختصاصات مجلس الوزراء، منها إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية بموجب القوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها، واعداد مشاريع القوانين والأنظمة الإدارية[10]. من هذا يتبين أن مجلس الوزراء كانت له سلطة إصدار جميع أنواع الأنظمة التي يستلزمها قيامه بمهامه التنفيذية.

1() نصت المادة (20) من هذا الدستور على أنه: (يتولى رئاسة الجمهورية مجلس السيادة، ويتألف من رئيس وعضوين). ونصت المادة (21) منه على أنه (يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة). ونصت المادة (22) منه أيضاً أنه: (يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه اعمال السلطة التنفيذية).

2() نصت المادة 61 منه على أنه: (مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية).

3() نصت المادة 62 منه: (يألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريقة الانتخاب السري العام، .....).

4() نصت المادة 63 منه: (يمارس كل من المجلس الوطني لقيادة الثورة، ومجلس الوزراء السلطة التشريعية، خلال فترة الانتقال، وفقاً لقانون المجلس الوطني الذي يعتبر جزء لا يتجزء من هذا الدستور).

5() نصت المادة 64 بأنه: (يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور). ونصت المادة 43 بأنه: (يعين رئيس الجمهورية الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء ويقبل استقالاتهم ويعفيهم من مناصبهم).

6() نصت المادة 48 على أنه: (لرئيس الجمهورية اعلان الاحكام العرفية وحالة الطوارىء بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة).

7() لقد نصت المادة 44 من هذا الدستور بأنه: (يصادق رئيس الجمهورية على القوانين والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء.) ونصت المادة 45 منه أنه: (يقر رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقات الدولية ويصادق عليها).

8() ونصت المادة (51) منه: (لرئيس الجمهورية في حالة خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وأمنها أن يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وأمنها بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة. (ي)- ملاحظة ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم الجمهورية والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة).

9() نصت المادة 66 منه: بأنه: (تتكون الحكومة من رئيس وزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء، ويدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء).

10() ولقد نصت المادة 69 على أنه: (تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: ب- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها. ج- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة.) ونصت الفقرة (ي) على أنه: (ملاحظة ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم الجمهورية والمحافظة على أمن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة).

أما في الدستور الصادر عام 1968، فقد أسند إلى مجلس قيادة الثورة، مهمة إصدار التشريع والأنظمة الإدارية، وتصديق المعاهدات والاتفاقات الدولية، وهي مهمة تشريعية، وبهذا أصبحت الأنظمة مساوية للقانون من الناحية الشكلية والموضوعية، لصدورهما من جهة مختصة واحدة، وهي مجلس قيادة الثورة[1]، وحدد الدستور، مهام رئيس مجلس قيادة الثورة والذي هو بدوره يكون رئيساً للجمهورية، وأسند إليه، مهمة اصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ وتطبيق القوانين والأنظمة[2]. وبَيَّنَ الدستور أن الحكومة تتكون من رئيس الجمهورية والوزراء، والتي تعتبر أعلى هيئة تنفيذية وإدارية في الدولة[3]. وحدد الدستور صلاحيات الحكومة، منها سلطة إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية بموجب القوانين والأنظمة، واعداد لوائح القوانين والأنظمة[4].

أما في ظل أحكام دستور الصادر عام 1970، اعتبر رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وهو القائد العام للقوات المسلحة، وهو يمارس السلطة التنفيذية بصورة مباشرة، أو بواسطة مجلس الوزراء وتحت اشرافه. ويصدر قرارات له قوة القانون عند الضرورة[5]. وهو مسؤول عن حسن تنفيذ الدستور والقوانين، وجميع القرارات والأحكام القضائية، ويشرف على تنفيذ المشاريع التنمية الاقتصادية في عموم العراق[6]. وأناط الدستور الى مجلس قيادة الثورة، مهمة اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون، واصدار الأنظمة التنفيذية لتطبيق القوانين النافذة[7]. ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية والوزراء[8]. وحدد الدستور اختصاصات مجلس الوزراء، منها اصدار الأنظمة والقرارات الإدارية[9].

وبهذا الشأن، رغم تحديد الدستور اختصاصات مجلس الوزراء باصدار الأنظمة، في المادة (61)، إلا أن مجلس قيادة الثورة أيضاً قد أصدر عدداً من الأنظمة الإدارية استناداً لصلاحياته الدستورية بموجب المادة (42) من الدستور، وهذا يعتبر تجاوزاً لصلاحياته التشريعية، كونه هو الجهة التشريعية المختصة باصدار القوانين، ومن جانب آخر رفع مستوى الأنظمة الإدارية الى

1() ونصت المادة 44 بأن: (مجلس قيادة الثورة أعلى سلطة في الدولة ويمارس السلطات الاتية: 5- إقرار القوانين والأنظمة والمعهدات والاتفاقات الدولية).
2() ونصت المادة 50 منه أن: (رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التانفيذية ويمارس السلطات التالية: ج إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها).
3() لقد نصت المادة 62 منه أن: (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا وتتكون من رئيس الجمهورية والوزراء).
4() حيث نصت المادة 64 منه: (تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: 3- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة. 4- إعداد لوائح القوانين والأنظمة.) 11- ملاحظة ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم الجمهورية).
5() لقد نصت المادة 57 من دستور عام 1970 على: (أ- رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء. ج- لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء اصدار قرارات لها قوة القانون).
6() نصت المادة 58 منه على أنه: (يمارس رئيس الجمهورية مباشرة الصلاحيات التالية: .....ب- الإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات واحكام المحاكم ومشاريع التنمية في جميع أنحجاء الجمهورية العراقية.....).
7() ونصت المادة 42 على أنه: (يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية: أ- إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون. ب- إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة).
8() نصت المادة 60 بأنه: (يتكون مجلس الوزراء من الوزراء ويرأسه رئيس الجمهورية.) علماً أن المجلس قد ألغي بموجب القرار112 لسنة 2000.
9() ونصت المادة 61 منه أنه: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: أ- إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة. ب- إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية وفقاً للقانون).

مستوى التشريع، والذي يعتبر خرقاً لقواعد الاختصاص، وشرخاً واضحاً لقاعدة التدرج الهرمي والذي بموجبها تكون الأنظمة أدنى مرتبة من القانون[1].

ونريد أن نضيف بأن وضع الدستور، يعدّ مهمة بالغة من الأهمية، لأنه يعتبر القانون الأساسي والأسمى في الدولة، ويكون اللبنة الأولى لإنشاء وتنظيم مؤسسات الدولة، وتحديد حقوق وحريات الأفراد، كما أن صياغة نصوص الدستور تعبّر عن مستوى الرقي والتطور في الدولة، لذلك يجب أن تكون صياغة النصوص منسجمة بعضها مع البعض من الناحية اللغوية والبلاغية والنحوية والصرفية، كما يجب أن يواكب المباديء الأساسية للمجتمع الدولي ومباديء حقوق الإنسان. فإن النظرة السريعة على الدساتير السابقة في العراق يوحي بأنها وضعت في ظروف استثنائية ونتيجة الانقلابات العسكرية، ولم تأتي نتيجة انتخابات عامة في الدولة، ولم تعبر عن إرادة حقيقية للشعب. حيث أن بعض هذه الدساتير يكون نسخاً لما سبقه، وكان واضعوها في عجلة من أمرهم، بالاضافة الى ان هناك ثغرات قانونية وتكرار لعبارات لا لزومة لها.

الفرع الثاني: سلطة إصدار الأنظمة في العراق بعد عام 2003

بعد سقوط النظام السياسي في العرق وانتهاء سريان الدستور 1970، منح المدير الإداري لسلطة التحالف المؤقتة في العراق، صلاحية إصدار الأنظمة والقوانين، بموجب القانون الدولي. وأصدر بناء على ذلك، قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، وأقر بموجبه مشروعية تلك الأنظمة التي أصدره المدير الإداري في هذه الفترة[2].

وتتكون السلطة التنفيذية للمرحلة الانتقالية، بموجب هذا القانون، من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء[3]. ومجلس الرئاسة هذا يتكون من رئيس الدولة ونائبيه[4]. ومنح هذا القانون مجلس الوزراء صلاحية اصدار الأنظمة التنفيذية[5].

أما في ظل أحكام الدستور لعام 2005، فإن السلطات الاتحادية تتكون من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتقوم بأداء مهامها وفق مبدأ الفصل بين السلطات[6]. والسلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتقوم بأداء صلاحياتها واختصاصاتها بموجب الدستور والقوانين[7]. ومنح الدستور مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية

1() د. سري حارث عبدالكريم الشاوي، بحث بعنوان تطور العلاقة بين القانون واللائحة، المنشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، سنة 2020، ص288.

2() نصت الفقرة (ج) من المادة 26 من هذا القانون، بأن: (القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات الصادرة من سلطة الإ ئتلاف بناء على سلتطها بموجب القانون الدولي، تبقى نافذة المفعول إلى حين إلغائها أو تعديلها بتشريع يصدر حسب الأصول ويكون لهذا التشريع قوة القانون).متاح على شبكة الالكترونية على الرابط https://constitutionnet.org/sites/default/files/transitional_admin_law_2003.pdf تأريخ الزيارة 2004/7/5.

3() نصت المادة 35 منه بأنه: (تتكون السلطة التنفيذية في المرحلة الانتقالية من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه).

4() نصت المادة 36 منه بأنه: (أ- تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له ويشكلون مجلس الرئاسة).

5() نصت المادة (42) منه على أنه: (يقوم مجلس الوزراء بوضع نظام داخلي وإصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين).

6() لقد نصت المادة 47 من الدستور على أنه: (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهاماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.).

7() لقد نصت المادة 66 من الدستور على أنه: (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

للقوانين[1]. وهذا يفسر بأن الدستور الحالي قد حدد صلاحيات السلطة التنفيذية بإصدار نوع واحد من الأنواع الخمسة للأنظمة، وهي صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات بقصد تنفيذ القوانين. وبالتالي فهذه السلطة لا تملك إصدار أنظمة تفويضية، أم مستقلة أم ضبطية، أم ضرورية[2].

وهذا ما أثار الخلاف بين فقهاء القانون في العراق، حيث ذهب البعض إلى أن النص الدستوري الموجود كافي لإصدار الأنظمة بكافة أنواعها، باعتبار أن هذا حق، للإدارة، حتى في حالة عدم وجود نص قانوني صريح، لأن إصدار الأنظمة حق مقرر لها بموجب اختصاصها العام والشامل في تنفيذ نصوص الدستور والقوانين، وبذلك انتهوا الى صلاحية الإدارة لاصدار كافة أنواع الأنظمة.

ورأى بعض الآخر، صلاحيةَ السلطةِ التنفيذيةِ لإصدار الأنظمة المستقلة استناداً الى مادة (140) من الدستور الحالي، التي خولت السلطة التنفيذية مهمة استكمال تنفيذ المادة (58) من قانون الإدارة الانتقالية[3].

من جانب آخر، هناك من ذهب إلى أن السلطة التنفيذية تملك اصدار الأنظمة التفويضية، بالاستناد الى نص المادة (61/تاسعاً) من الدستور، التي خولت السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الوزراء صلاحيات كافية في حالة الحرب والظروف الاستثنائية من إدارة شؤون الدولة. حيث فسر مصطلح (الصلاحيات) الواردة في هذه الفقرة، بأنها تتضمن الصلاحيات التشريعية كذلك، والدستور قد نص على تنظيمها في قانون، والمقصود بذلك هو قانون التفويض[4].

إلاَّ أن هناك من يرد على هذا القول، لأن التفويض التشريعي، حسب رأيهم، يصدر بحسب الأحوال التي تواجه السلطة التنفيذية، حيث القانون يحدد الموضوعات التي يتناولها التفويض، وكذلك المدة التي يسري فيها، وبيان ضوابطه وأسسه، وكيفية الرقابة عليه أثناء الظرف الطاريء، وبعده، مثل بيان الجزاءات التي تفرض على الحكومة نتيجة المخالفات التي ارتكبتها. وبعبارة أخرى، فإن رئيس الوزراء العراقي، حسب رأي هذا الفريق، لا يمكنه ممارسة هذه السلطة بالاستناد الى نص الدستور، كما هو الحال في المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمادة (156) من الدستور المصري لسنة 2014، إلا بصدور قانون من البرلمان، يحدد هذه الصلاحية لرئيس الوزراء استناداً الى الفقرة التاسعة من المادة (61) من الدستور لسنة 2005[5].

وعلى هذا المنوال هناك من يضيف، بأن الدستور العراقي لعام 2005، لم ينص على تخويل السلطة التنفيذية المتمثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، لاصدار الأنظمة التفويضية، وكذلك سكت الدستور أيضاً في كيفية معالجة إصدار أنظمة الضرورة من قبل السلطة التنفيذية، وإن ما تطرق اليه الدستور في المادة (9/61) هو في حالة اعلان الحرب والطواريء فقط، وهذا يجب أن يكون بموجب قانون يصدر لتنظيم هذه المهمة، وبشكل لا يتعارض مع نصوص الدستور. وإذا كان الدستور قد تعرض لمعالجة حالة الحرب والطواريء، فمن باب الأولى كان يجب عليه أن يعالج كيفية إصدار الأنظمة التفويضية والضرورة وغيرها من تلك الأنظمة التي تختص بها السلطة التنفيذية. وذلك من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة في جميع الحالات التي تحدث

1() نصت المادة 80 منه أيضاً: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: ثالثاً إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).
2() د. سري حارث عبدالكريم الشاوي، مصدر سابق، ص299.
3() د. مصدق عادل طالب، و.د. رنا محمد، مصدر سابق، ص365و366.
4() د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراق، قراءة في الدستور 2005، مكتبة السيسبان، بغداد، 2014، ص 122.
5() د. سري حارث عبدالكريم الشاوي، مصدر سابق، ص300.

في المستقبل، وإلا تعدّ ثغرات دستورية يجب تلافيها، ومن الأحسن منح هذه الصلاحيات لرئيس مجلس الوزراء، استكمالاً للصلاحيات الدستورية الممنوحة له في حالة اعلان الحرب والطوارئ[1].

وبشأن إصدار الأنظمة المستقلة من قبل مجلس الوزراء العراقي هناك من أضاف بأن نصوص الدستور تشكل وحدة قانونية متكاملة غير قابلة للانفصال، ويظهر من مفهوم المادة (86) من الدستور العراقي التي نصت على أنه: (ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصات وصلاحيات الوزير)، أن ليس من صلاحية مجلس الوزراء اصدار الأنظمة التي تنظم بها دوائر ومؤسسات الدولة، لأن هذا الاختصاص محجوز أصلاً للسلطة التشريعية. ومن جانب أخر يضيف هذا الرأي بأن الدستور لعام 2005 لم يرد فيه نص يحدد الجهة التي تقوم باصدار أنظمة الضبط الإداري، وإن القول بأن السلطة التنفيذية لها الحق باصدار أنظمة الضبط الإداري، للمحافظة على النظام العام؛ قول مردود على اطلاقه، لأن الدستور، في كثير من المواد المنظمة للحقوق والحريات الواردة في الباب الثالث منه، قد أحال تنظيمها الى قانون خاص يصدر لذلك، في الوقت الذي يقيد المشرع بعبارة "عدم مخالفة النظام العام"،، وهو ما له من دلالة واضحة وصريحة بأن الأمور المتعلقة بالنظام العام، وما لا يعدُّ منه من اختصاصات السلطة التشريعية، التي عليها تنظيمها بإصدار قانون لذلك[2].

وأن السبب في حصر صلاحية مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة التنفيذية فقط، يرجع الى الأوضاع التي مرَّ بها العراق من حروب ودمار، و سوء استخدام السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الجمهورية لصلاحياته، وتدخله في كافة اختصاصات الجهات الأخرى، لذا حاول واضعو دستور عام 2005، الخروج بالعراق إلى وضع أمني أكثر استقراراً من الناحية القانونية، وذلك بتقليص صلاحيات هذه السلطة، وهذا ما يمكن ملامسته من قراءة نصوص الدستور، وجعله السلطة التشريعة صاحب اليد العليا، وحتى من ناحية تعيين الموظفين ذات الدرجات العليا في السلطة التنفيذية[3].

لكن المسؤولية التي في عاتق السلطة التفيذية، تقتضي منحها صلاحية إصدار جميع أنواع الأنظمة اللازمة، شرط وجود قضاء إداري مستقل وفعال لضمان عدم تجاوز هذه السلطة صلاحياتها، وكفالة الحقوق والحريات الواردة في الدستور.

وبعد عرض النصوص الواردة في هذا المجال، يمكن أن نضيف ما يلي:

أولاً: لقد دأب المشرع العراقي في جميع الدساتير والقوانين على استعمال عبارة "الأنظمة والتعليمات"[4]، نرى أن حقيقة هذه العبارة هي: تسمية الكل باسم الجزء، لأن عبارة الأنظمة عبارة عامة تشمل جميع أنواع الأنظمة سواء كانت هي الأنظمة المستقلة أو الضبط أو الضرورة أو التفويضية أو التنفيذية، والتعليمات هي تشريع فرعي يصدر من مجلس الوزراء أو الوزير أو مدير عام، لتسهيل تنفيذ قانون معين[5].وبالنسبة إلى اعطاء صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية الى المدير العام، حيث جاء في

1() إسراء محمود بدر على عبد السميع، بحث منشور بعنوان، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي العراق نموذجاً، مجلة الكوفة، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم الساسية، العدد 8، ص49 وما بعدها.

2() د. مصدق عادل طالب، ود. رنا محمد، مصدر سابق، ص366.

3() إسراء محمود بدر على عبد السميع، المصدر السابق، ص61.

4() كما جاء في الفقرة الثالثة من المادة (80): (إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

5() وعلى سبيل المثال وليس الحصر، حيث جاء في المادة (22) من قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة 2006 بأنه: (يصدر الوزير التعليمات لتنفيذ هذا القانون). كذلك، ما جاء في قانون المرور الاتحادي رقم (8) لسنة 2019 حيث نصت المادة (48): (لوزير الداخلية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون). أو كما هو الحال في المادة (66) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم (24) لسنة 1960 المعدل بأنه: (لوزير المالية إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تطبيق أحكام هذا القانون.....).

المادة (331) من قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 على أنه: (يصدر المدير العام تعليمات لغرض تسهيل تطبيق أحكام هذا القانون....). واستعمال التعليمات مع الأنظمة، تسمية شاذة وغير موفقة، لا نجده في نصوص التشريع الدول المقارنة، فيا حبذا لو وحّد المشرع العراقي المصطلحات القانونية لاعطاء صياغة النص دقتها، وإذا صح القول بأن الأنظمة تعدّ من اختصاص مجلس الوزراء في حين أن التعليمات تعدّ من ضمن اختصاصات الوزير؛ فإن إيراد المصطلحين ضمن اختصاص مجلس الوزراء محل انتقاد، نرى ضرورة الفصل بينهما.

ثانياَ: إيراد عبارة القرارات في نص المادة (80) من الدستور ليس في محلها كذلك، لأن لفظة القرارات هي: تعبير عام يشمل القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، ومعلوم بأن السلطة المختصة تصدر القرارات التنظيمية، بهدف تنفيذ القوانين، وليس القرارات الفردية. فالصياغة المناسبة للفقرة المذكورة تكون على هذا النحو: (إصدار الأنظمة اللازمة بهدف تنفيذ القوانين)

ثالثاَ: فيما يتعلق بصلاحية السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة، فقد حسم المشرع الدستوري هذا الأمر في المادة (80) بصورة صريحة وقاطعة، حين ينص بأن الغاية من إصدار الأنظمة هي تنفيذ القوانين، ومن الناحية اللغوية يعدّ حرف (الباء) حرف جر، يستعمل للسببية، أو الغائية، وهي تنفيذ القوانين فقط دون غيرها، فإن النص واضح لا لبس فيه، بأن لا تصدر الأنظمة إلا لغرض تنفيذ القوانين، كما يقال أنه **لا مسوغ للاجتهاد في مورد النص**. فإن حُمِلَ النص على جواز إصدار مجلس الوزراء للأنظمة الأخرى، فإن ذلك يحتاج إلى وجود نص دستوري، وهذا لا يوجد في الوقت الحالي، والقول بغير ذلك، يعني الخروج عن مبدأ المشروعية، وحتى في الظروف الاستثنائية، يجب أن تبقى السلطة التنفيذية في نطاق مبدأ المشروعية، إلا أن مداها في هذه الظروف يتوسع عما عليه في الظروف العادية. وعلى سبيل المثال، فإن أنظمة الضبط الإداري والأنظمة التفويضية، تتضمنان نصوصاً تُقَيِّدُ حقوقَ وحريات الآخرين، وهذا التقييد محظور على السلطة التنفيذية بموجب هذا الدستور الذي أشار في المادة 46 منه، أنه:(لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناء عليه....) بمعنى أن جميع الأنظمة المتعلقة بحالات الضرورة والاستثنائية والتفويضية، لا يجوز إصدارها من قبل السلطة التنفيذية إلا بعد صدور قانون خاص بها، أو اصدار أنظمة استناداً إلى قانون ما.

رابعاَ: لو أراد المشرع الدستوري منح صلاحية إصدار جميع الأنظمة لمجلس الوزراء؛ لقد أطلق نص المادة (80) دون التقييد بعبارة **بهدف تنفيذ القوانين**. كما فعله المشرع، في المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008، والتي حددت صلاحيات مجلس المحافظات، بأنه يختص بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات بتنظيم الشؤون الإدارية. فهذا النص يؤيد صحة ما ذهبنا إليه آنفاَ، بأن الغرض من صلاحية مجلس الوزراء هي إصدار الأنظمة لغرض تنفيذ القوانين بقوله: بهدف تنفيذ القوانين، فهنا أطلق المشرع عبارة الأنظمة دون أي قيد، وأن عبارة (بتنظيم الشؤون الإدارية) تعني جميع أنواع الأنظمة التي تخص التنظيم الإداري، حيث جاءت العبارة بصيغة مطلقة، **والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيده النص**، فهو يشمل جميع الأنظمة التي يحتاجه المجلس لإدارة الشؤون المحافظة.

خامساَ: بالنسبة إلى الإشكالية التي يثيرها البند التاسع من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005. وهي مدى إمكانية هذا البند في الوقت الحالي، ومدى اختصاص السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة الضرورة والتفويضية، نجمل ما يأتي:

1- لقد جاءت المادة ضمن اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، في حين أن أنظمة الضرورة من المفروض أن تكون ضمن اختصاصات مجلس الوزراء المحددة في المادة (80)، إذا أراد المشرع الدستوري ذلك.

2- إن أنظمة الضرورة، هي تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية، لمواجهة مخاطر استثنائية، لا يمكن مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، ولا تحتمل التأجيل، وبعد زوال الخطر تقوم السلطة التنفيذية بعرض تلك الإجراءات التي اتخذتها لمواجهة تلك المخاطر على السلطة التشريعية، وفق السياقات المحددة في الدستور.

3- والبند التاسع من هذه المادة، اشترط صدور قانون خاص من السلطة التشريعية لتفعيله، والذي لم يصدر لحد الآن حسب علمنا. كما جاء بأنه: (ج- تنظم هذه الصلاحيات بقانون لا يتعارض مع الدستور). لذلك ريثما يصدر هذا القانون، لا يمكن إعمال هذا البند، وإلا تكون جميع الإجراءات التي تتخذ في هذا المجال مخالفة للدستور.

4- لا تختص هذه المادة بأنظمة الضرورة، بل بالأنظمة التفويضية، لأن في هذه الأخيرة تقوم السلطة التشريعية مسبقاَ، بتفويض جزء من اختصاصها التشريعي لمدة محددة، وفي مواضيع معينة، للسلطة التنفيذية بناء على طلبها، ومن ثم تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة.

5- السلطة التنفيذية، بموجب هذه المادة، ليست حرة في اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمواجهة هذه الظروف، بل عليها حصول موافقة السلطة التشريعية، في كل مرة تجدد، في حين أن الإدارة حرة في حالة الأنظمة الضرورية ولا تحتاج الموافقة المسبقة لذلك، بل كل ما في الأمر، أنها تقوم بعرض إجراءاتها على السلطة التشريعة، بعد انتهاء الأسباب التي دفعت الإدارة لاصدار هذه الأنظمة.

6- تخضع هذه الأنظمة **أولاً** لرقابة القضاء الإداري بموجب البند ثانياَ من المادة السابعة لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989 المعدل، باعتبارها قرارات إدارية شأنها شأن بقية القرارات الأخرى، قبل عرضها على مجلس النواب. وتخضع **من جانب آخر** لرقابة مجلس النواب، بعد عرضها عليه خلال (15) يوماً، إن شاء أقره وأصبح قانوناَ يعمل به، وإلا فيعتبر قرارات إدارية ملغية.

خامساَ: فيما يتعلق بأمر الدفاع عن السلامة الوطنية وسريانه[1]، نرى أن هذا الموضوع قد عالجه، البند التاسع من المادة (61) من الدستور لعام 2005 التي تكلمنا عنه آنفاَ، حيث استوجب المشرع لتفيعل مضمون هذا البند، صدور قانون خاص بذلك، يتضمن الصلاحيات التي تمنح لمجلس الوزراء، والذي لم يصدر لحد الآن. و بصدور الدستور 2005، واحتوائه على هذا البند ومعالجته الظروف الاستثنائية التي يمر بها العراق، وإلغائه قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية، بموجب المادة (143) منه باستثناء مادتي (53 و 58). عليه يعتبر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المشار اليه، ملغاة بإلغاء القانون الذي صدر

1() لقد نصت المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية على أنه: (لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع، اعلان حالة الطوارىء في أية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشيء من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق، أو يعطل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقين أو أي غرض آخر.) ونصت المادة الثانية منه على أن (لا تمتد أكثر من (60) يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها أو أيهما أقل. ويجوز تمديد حالة الطوارىء دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة اذا استدعت الضرورة لذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد تحريرياً في نهاية أي فترة تمديد).

بموجبه، لأن المشـرع لو أراد ابقاء هذا الأمر سـارياً المفعول، لأشـار إليه في صـلب البند تاسـعاً من هذه المادة. والقاعدة تقول مبني على الباطل فهو باطل.

الاستنتاجات المقترحات

أولاً:الاستنتاجات

1- تعتبر الأنظمة أهم الوسائل التي تستعين بها السلطة التنفيذية، لأداء مهامها، ودورها أهم من التشريعات، لأن الإدارة في اتصال دائم مع الأفراد، مطلعة على حاجاتهم وضرورياتهم، هذا بالإضافة إلى حماية النظام العام، التي تعدّ من أهم واجباتها، وهي تقوم بهذه المهمة من خلال إصدار العديد من القرارات التنظيمية.

2- تتشـابه الأنظمة مع القانون من الناحية الموضـوعية، لأنها عبارة عن قواعد عامة مجردة، لكن تختلف عنه من الناحية الشـكلية، لأن السـلطة التنفيذية هي التي تقوم بإصـدارها، ويعدّ المعيار الشـكلي المعيار المعول عليه، في الغالب، للتمييز بينهما، مع الاعتماد على المعيار المادي في حالات استثنائية.

3- صـلاحية السـلطة التنفيذية لإصـدار الأنظمة ليسـت مطلقة، بل إنها مقيدة باعتبارات عديدة تقتضـيها مبادئ العدالة والمصـلحة العامة، منها مبدأ المشروعية، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى الماضي، ومبدأ استقرار المراكز القانونية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة، وعلى السلطة المختصة بإصدار الأنظمة الالتزام بها وعدم الخروج عنها وإلا تعدّ غير مشروعة

4- تملك السلطة التنفيذية في فرنسا صلاحية إصدار جميع أنواع الأنظمة، والشئ نفسه في مصر واللبنان، أما في العراق، فالسلطة التنفيذية تستطيع، بموجب المادة (80) من دستور جمورية العراق لعام 2005، إصدار الأنظمة التنفيذة دون غيرها

5- رغم وجود آراء تذهب إلى عدم الحاجة إلى نص قانوني لصدور الأنظمة المستقلة، إلا أن مبدأ المشروعية ومطابقة تصرفات السلطة التنفيذية للقانون؛ يفرض أن يكون هناك نص دستوري أو تشريعي يجيز إصدار مثل هذه الأنظمة.

6- يحدد المادة (61) من الدسـتور العراقي الإجراءات التي يقتضـيها إصـدار الأنظمة التفويضـية لمواجهة الأخطار التي تواجه الدولة من ظرف طارئ، لكن لا يمكن إعمال البند التاسـع منها، إلا بعد صـدور قانون يحدد الصـلاحيات التي تمنح للسـلطة التنفيذية لمواجهة تلك المخاطر وإعلان حالة الطوارئ.

7- إن الإجراءات التي تتخذها السـلطة التنفيذية في حالة اعلان حالة الطواريء تخضـع أولاً لرقابة لرقابة القضـاء الإداري، لأن قرار الاعلان يعدّ من قبيل القرارات الإدارية التي يختص بها القضـاء الإداري، ليرى مدى مشـروعيتها، قبل البت في ذلك من قبل مجلس النواب العراقي. إلا أن الأنظمة التفويضـية تخضـع لرقابة مجلس النواب العراقي، لبيان مدى دستوريتها استناداً الى قانون التفويض، فإما يصادقها فيصبح تشريعاً صادراً من مجلس النواب ويعمل به في المستقبل، وإما يرفضها وتصبح قرارات إدارية ملغية.

8- إن أمر الدفاع عن السـلامة الوطنية رقم 1 لسـنة 2004، يعتبر ملغياً لالغاء قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية، لسـنة 2004 بموجب المادة 143 من دستور عام 2005. وهذا الأمر صدر بموجب هذا القانون.

ثانياَ: الاقتراحات

1- نرجو تعديل المادة (80) من دستور عام 2005، ومنح مجلس الوزراء صلاحية اصدار كافة أنواع الأنظمة بصورة صريحة، بحيث تكون صياغة هذه المادة على الشكل التالي: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ثالثاً: إصدار الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، والأنظمة الضرورة، وأنظمة الضبط الإداري) حيث أن الأنظمة التفويضية تناولها البند تاسعاً من المادة 61 من الدستور. أو بعبارة: (إصدار الأنظمة اللازمة) أو (إصدار الأنظمة التي تراها ضرورية).

2- نرجو من مجلس النواب العراقي اصدار قانون التفويض استناداً لمنطوق البند تاسعاً من المادة 61 من الدستور بقوله (تنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور) محدداً فيه الصلاحيات والإجراءات التي تتطلبها الأنظمة التفويضية وكيفية إجراء الرقابة القضائية، البرلمانية عليها.

3- نرجو من المشرع توحيد صياغة النصوص التشريعية واستعمال عبارة الأنظمة بدلاً من عبارة الأنظمة والتعليمات، حيث لا يوجد في العرف القانوني مصطلح باسم (الأنظمة والتعليمات).

المصادر

أولاَ: الدساتير والقوانين

1) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لسنة 1966.
2) الدساتير الفرنسية للسنوات، 1791، 1799،1795، 1875، 1958.
3) الدستور المصري لسنة 1923، 2014 المعدل.
4) الدستور اللبناني، لسنة 1923 المعدل في سنة 1990.
5) الدساتير العراقية، للسنوات، 1925، 1958، 1964، 1968، 1970، 2005.
6) قانون الفرنسي، رقم (31) يولية لسنة1945.
7) قانون الفرنسي الصادر في 1958/11/18.
8) نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، الصادر بالمرسوم رقم 10434 لسنة 1975.
9) التشريع اللبناني، رقم s4 الصادر بتأريخ 1925/1/10،
10) التشريع اللبناني،رقم 34 الصادر في 1936/2/8،
11) التشريع اللبناني، رقم 52 في 1967/8/5.
12) قانون الدولة العراقية المؤقتة للفترة الانتقالية لعام 2004
13) أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 في العراق

ثانياَ: الكتب

1) بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبعة جامعة الكويت، سنة 1990.
2) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2012.
3) حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراق، قراءة في الدستور 2005، مكتبة السيسبان، بغداد، 2014.

4) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة بين (فرنسا ومصر ولبنان والاردن) مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 1999.
5) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، سنة 1984.
6) صباح صادق جعفر الانباري، قرارات مجلس شورى الدولة العراقي للسنوات) الطبعة الاولى، 2008 .
7) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف،الاسكندرية، مصر، سنة 2007.
8) عبدالقادر صالح عبدول، المباديء القانونية في قرارات المحكمة الإدارية العليا وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، للسنوات (2013 -2014-2015) مطبعة يادكار، سنة 2016
9) عصام عبدالوهاب البرزنجي، وأخرون، مباديء وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد، سنة 2015.
10) عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، سلسلة القانون العام، العدد الثاني،ط1، 2003.
11) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، سنة 2009.
12) القاضي لفتة هامل العجيلي، مختارات المحكمة الإدارية العليا في العراق، مطبعة الكتاب، بغداد، الطبعة الأولى، 2016.
13) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 2009.
14) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 1988.
15) مازن ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
16) محمد رفعت عبدالوهاب، مباديء وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005.
17) محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، مكتبة الزين الحقوقسة والادبية، ط1، 2017، المجلد الثالث.
18) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2007.
19) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة، الاردن، 2009.
20) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2009.

ثالثاَ: الإصدارات القضائية

1) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة 2010، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد.
2) احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، للسنوات من (2005 -2007) إصدارات جمعية القضاء العراقي، سنة، 2011.
3) قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام 2012، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، بدون سنة النشر.
4) قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام 2014، شركة الأنس للطباعة والنشر، بغداد، سنة 2015.

رابعاَ: الرسائل والأطاريح

1) زهير عادل عودة، التنظيم القانوني للأنظمة المستقلة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كوفة، سنة 2023.
2) عبد الحميد بن الصادق فرج، رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة المرقب، ليبيا، 2008.

3) محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2002.

خامساً: البحوث والمقالات:

1) أحمد عبدالعزيز الشيباني، اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها، بحث منشور في المجلة العلمية المحكمة، جامعة الملكة أروي العلمية المحكمة، في اليمن، سنة 2010.
2) إسراء محمود بدرعلى السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي العراق نموذجاً، بحث منشور في مجلة الكوفة، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم الساسية، العدد 8.
3) زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، العدد 16و17، السنة 6 المجلد 4 سنة 2011.
4) سري حارث عبدالكريم الشاوي، بحث بعنوان تطور العلاقة بين القانون واللائحة، المنشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، سنة 2020.
5) سمية عبده عبده، القيود الدستورية على السلطة اللائحية، والرقابة القضائية عليها، بحث منشور في المجلة العلمية للبحوث الإدارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية، المجلد الاول، العدد الثالث، سبتمبر، 2023.
6) علي هادي حميدي الشكراوي و إسماعيل صعصاع غيدان البديري، بحث بعنوان نظرية ظروف الاستثناء، المنشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الثالث، السنة السادسة.
7) قتادة صالح فنجان، و محمد نجم جلاب، بحث بعنوان، رقابة القضاء العادي والإداري على الأعمال الصادرة من البرلمان، ومن أعضائه، المنشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانوني، جامعة ذي قار، العدد العشرون، سنة 2020، ص 183.
8) ماهر فيصل صالح وماجد حامد فرج، حالة الطوارئ ودور الرقابة القضائية على أعمالها، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، المجلد19، الاصدار5، جامعة النهرين، 2017
9) محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، المنشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد 3و4، يناير، 1969.
10) مصدق عادل طالب، بحث بعنوان، القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة في العراق، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، العدد الخاص(بحوث التدريسين مع طلبة الدراسات) سنة 2019.
11) مهند فرح و شاري إسماعيل،معايير تمييز القرار الإداري في الفقه والقضاء دراسة مقارنة(سوريا، مصر، فرنسا) المنشور في مجلة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 35 العدد(1) سنة 2013.
12) ياسر محمد عبدالعال، بحث بعنوان دور التشريعات الفرعية في حل الازمات الاقتصادية والاجتماعية، المنشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد، 60 المجلد الرابع، يناير، 2018.

سادساً: الشبكة الألكترونية (الإنترنيت)

1) قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية لسنة 2004 على الرابط
https://constitutionnet.org/sites/default/files/transitional_admin_law_2003.pdf
2) الدستور اللبناني المعدل عام 1990، المصدر:الشبكة الالكترونية على الرابط، http://77.42.251.205/LawArticles.aspx?LawArticleID تاريخ الزيارة 2024/7/3
3) شذى فلاح حسن، الآثار المترتبة على الحقوق المكتسبة، نتيجة إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، كلية الامام الكاظم للعلوم الاسلامية الجامعة/ قسم قانون، اكتوبر، 2022. المتاح على الشبكة الألكترونية على الرابط https://www.researchgate.net/publication/364307546_alathar_almtrtbt_ly_alhqwq_almktsbt_ntyj t_algha_alqrar_aladary/citation/download .
4) عثمان عبدالملك الصالح، وأخرون، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن واحكام القضاء، الناشر جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، 1994. المتاح على الشبكة الألكترونية على الربط Record/com.mandumah.search://htt474908/
5) العميد سامي الخوري، رأي قانوني حول مدى أحقية مجلس النواب في إيقاف أو تمديد حالة الطوارىء،المنشور في المجلة القضائية، دراسات وآراء، بتأريخ 2020/8/13، المتاح على الشبكة الألكترونية، على الرابط https://lebanon.saderlex.com/category تأريخ الزيارة 2024/7/8.
6) مركز الابحاث والدراسات في المعلومات القانونية، الجامعة اللبنانية، على الربط الالكتروني الالكترونيhttp://77.42.251.205/ResearchesList.aspx
7) مصدق عادل طالب، و.د. رنا محمد، بحث بعنوان، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الأنظمة في التشريع العراقي، المتاح على الشبكة الألكترونية على الرابط https://iasj.net/iasj/download/c60b0a348ab65e0c
8) موقع رئاسة الجمهورية المصرية، على شبكة الالكترونية على الرابط https://www.presidency.eg/ar1
9) نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم رقم 10434 لسنة 1975، المصدر الشبكة الألكترونية على الرابط http://77.42.251.205/LawArticles.aspx?LawArticleID.
10) نقابة المحامين المصرين، الشبكة الالكترونية على الرابط https://egyls.com/، أحكام المحكمة الدستورية العليا، تأريخ الزيارة 2024/6/25.

The constitutional problem of issuing regulations in Iraq in light of the 2005 Constitution A comparative study

Yahya Jalal Abdullah
University of Sulaimani

Conclusion

This research examines the administrative systems in France, Egypt, Lebanon, and Iraq, their definition, the difference between them and the law, the restrictions imposed on issuing these systems, an explanation of how they are issued, and determining the authority competent to issue them in these countries. It also explains the similarity of these systems with the law, explains the difference between them, defines their types, and the circumstances and facts in which they are issued, defines the constitutional basis for issuing these various systems, identifies the legal and judicial restrictions that apply to the authority to issue regulations in general, and explains how to deal with issuing them of all types, In Iraq in light of the issuance of the Iraqi Constitution of 2005, and the difference between it and the constitutions that preceded its issuance:

Key words: Regulations, executive authority, restrictions, acquired rights