

تطور رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات الادارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣

د. سامي حسن نجم الحمداني حسين طلال مال الله العزاوي
مدرس القانون الاداري مدرس مساعد القانون الاداري

المقدمة

اهمية الدراسة

لكي تمارس السلطة الادارية نشاطها الاداري فإنه يتحتم عليها اصدار العديد من القرارات الادارية المختلفة والتي تتمكن من خلالها من تنظيم المسائل الموكلة اليها سواء كانت هذه القرارات قرارات ادارية فردية او كانت قرارات ادارية تنظيمية ،وتعد هذه القرارات سلاحاً خطيراً بيد السلطة الادارية نظراً لما تتمتع به من قوة القانون الامر الذي قد يعرض به حقوق الافراد وحررياتهم للخطر ، الامر الذي يستلزم توافر ضمانات عند لجوء الادارة الى اصدار مثل هكذا قرارات ،ولعل الضمانة الاكثر فاعلية بهذا الصدد هي الرقابة القضائية وبالتحديد رقابة محكمة القضاء الاداري على تلك القرارات نظراً لما تتميز به تلك الرقابة من فاعلية بهذا الخصوص ،ومما يزيد هذه الفعالية التطور الذي جاء به قانون التعديل الخامس رقم(١٧)لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

مشكلة الدراسة

١- تنطوي مشكلة الدراسة الوقوف على عدم تمييز وتوضيح قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لما جاء به من غموض في عدم توضيح اختصاص محكمة القضاء الأدرج بالرقابة على القرارات الادارية وانما جعل الامر عاماً دون التمييز بين تلك القرارات وخصوصاً وان اثارها تختلف باختلاف مركز المخاطبين بها.

٢- كما ان مشكلة البحث الاخرى تنطوي على ان محكمة القضاء الاداري قبل صدور التعديل الخامس اعلاه قد استثنت الكثير من القرارات الادارية التنظيمية من النظر بذريعة واهية هي ان هذه القرارات تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا الامر الذي ترتب عليه حرمان الكثير من ذوي الشأن من حقوقهم التي من المفترض الحصول عليها امام محكمة القضاء الاداري .

منهجية الدراسة

تقوم منهجية الدراسة على الوقوف على ابرز النصوص القانونية والدستورية التي تطرقت لموضوع البحث من خلال تحليل هذه النصوص والوقوف على ابرز المشاكل التي تعترضها والاخذ بنظر الاعتبار ايجاد الحلول القانونية المناسبة لها لذلك فأنا سوف نتبع المنهج التحليلي لهذه النصوص اضافة الى المنهج الوصفي لها.

هيكلية الدراسة

تتمحور هيكلية الدراسة من خلال تقسيم البحث الى مبحثين تناولنا في المبحث الاول التعريف بالقرارات الادارية من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين تعرفنا في المطلب الاول على القرارات الادارية الفردية والتنظيمية اما المطلب الثاني فقد تناولنا اوجه الاختلاف بين كلا القرارات واهمية التمييز بينهما.

اما المبحث الثاني فقد قسمناه الى الى مطلبين ايضاً تناولنا في المطلب الاول رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات الادارية قبل صدور التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، اما المطلب الثاني فقد خصصناه لبيان تطور رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات الادارية بعد صدور التعديل اعلاه.

المبحث الأول أنواع القرارات الإدارية

القرارات الإدارية ليست ذات طبيعة واحدة فهي مختلفة من حيث الآثار، أو الشكل أو من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية ولما كان الاختلاف بين هذه القرارات على وفق الأعتبارات المذكورة أدى ذلك إلى اختلاف الأحكام والقواعد التي تستند عليها ويقدر تعلق الأمر بموضوع البحث فإن ما يهمنا من هذه التقسيمات تلك التي تقسم، استناداً على آثارها في المراكز القانونية، إلى قرارات تنظيمية تتناول المراكز القانونية العامة وقرارات فردية تتناول المراكز القانونية الخاصة بالإتشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، ويتبع هذا التقسيم اختلاف في أحكام كل منهما. وسوف نتناول في هذا المبحث التقسيم المذكور وما يترتب عليه من أحكام في مطلبين.

المطلب الأول القرارات الإدارية التنظيمية والفردية

إن تقسيم القرارات الإدارية إلى تنظيمية وفردية وبالرغم من تعلقه بموضوع البحث إلا أنه من جهة أخرى يعدّ أهم تقسيم للقرارات الإدارية نظراً لما يترتب عليه من نتائج مهمة في النظام القانوني كما يتبين لنا ذلك

لاحقاً، فالقرارات الادارية تنقسم من حيث مداها وعموميتها الى قرارات فردية واخرى تنظيمية^(١).

وسنقوم في هذا المطلب بدراسة هذا التقسيم من حيث مضمون كل من نوعية وكيفية التمييز بينهما والنتائج المترتبة على هذا التمييز في فرعين وكالاتي:-

الفرع الأول

القرارات الإدارية التنظيمية

هي قرارات تتضمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة مجردة تتعلق بعدد غير محدد من الأفراد تخاطبهم بأوصافهملاً بذواتهم^(٢)، كما أنها تطبق على عدد غير محدد من الحالات^(٣) أيضاً، وذلك متى توافرت أحكام تطبيق القرار. نحو ذلك الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور^(٤)، أو حماية البيئة من

(١)- ينظر: د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٢٧ .

(٢)- ينظر: د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر، عمان ١٩٩٨. ص ٣٠٠. د. علي محمد بدير، أنواع القرارات الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، تصدرها هيئة القانون والاقتصاد في جامعة البصرة، العبدان (٣-٤) السنة الثانية، ١٩٧٠. ص ٣٨٩.

(٣) - ينظر: د. أعاد حمود القيسي ، المصدر السابق. ص ٣٠٠. د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي زد. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣ ص ٤٥٣.

(٤)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١. ص ١٥٢.

التلوث، أو الحفاظ على النظام العام ... الخ، كما أن القرار قد يخاطب طائفة معينة^(١) نحو القرارات الصادرة عن نقابة المحامين في شأن من شؤون أعضائها، وقد يتعلق القرار بفرد واحد فقط لكنه معين بصفته لا بذاته^(٢). مثال ذلك القرار الصادر بمنح المحافظ صلاحيات معينة.

إذن نتيجة لما سبق ذكره يمكن القول أن القرار الإداري التنظيمي يتصف بصفة الثبات النسبي ولا ينتهي بتطبيقه على حالة معينة أو شخص محدد.

فقواعد القرار التنظيمي تطبق كلما توافرت شروط تطبيقها على الحالات والأشخاص في الحاضر والمستقبل^(٣) لذلك فإنه يحمل صفة تشريع ثانوي تميزاً له من القانون بوصفه مصدراً أصيلاً في التشريع^(٤). لذلك يطلق عليها البعض مصطلح التشريع الفرعي^(٥).

(١)-ينظر: د. بكر القباني ، القانون الإداري، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع.

(٢) -ينظر: د. بكر القباني ، المصدر نفسه. ص ٤١٦. وكذلك ينظر: د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، ١٩٩٤ .

(٣)- ينظر: د. خالد سمارة الزغبى ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، الناشر مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩. ص ١١٢.

(٤)-ينظر: محسن خليل ، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٥٩. ص ٢٠٥.

(٥) - ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادي القانون الاداري (دراسة مقارنة)،المكتبة القانونية ،بغداد ،بدون سنة طبع،ص١٩٣ .

كما عرف البعض الآخر القرارات الإدارية التنظيمية بأنها قرارات تتطوي على قواعد عامة مجردة، تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها من الافراد أو الوقائع ولا تخص شخصاً بذاته أو وقائع بذاتها، فهي تقوم على وقائع تتصف بالتجريد والعمومية لا الذاتية أو الخصوصية، واتصافها بالعمومية والتجريد لا يعني ضرورة انطباقها على عدد كبير من الافراد أو الحالات^(١).

ولا يغير من طبيعة القرار الإداري التنظيمي ان يضيق من مجالات تطبيقه من حيث عدد الأشخاص الذين ينطبق عليهم حتى ولو انطبق على حالة واحدة مادامت هذه الحالة متجددة غير معينة بذاتها، بل من طبيعة القرار الإداري التنظيمي ان يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره مادام المجال الزمني لتطبيقه يمكن ان يتسع ليشمل غيره وذلك كما هو الحال في القرارات المتعلقة برئيس الدولة او رئيس الوزراء^(٢).

فالقرارات الإدارية التنظيمية أعمال إدارية داخلية ذات طبيعة تشريعية ليس من شأنها ان تمس حقوق الافراد ومصالحهم مساً مباشراً وهي تقبل التغيير والتبديل تبعاً لمقتضيات الإدارة ولا يمكن حصرها لانها تتبع المصالح العامة فأينما وجدت مصلحة تتدخل الإدارة لإصدار مثل هكذا قرارات^(٣).

(١)- ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ١٨٦ .

(٢)- ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٨٠ .

(٣)- ينظر: محمد يعقوب العبيدي، مبادئ القانون الإداري، ج ١، مطبعة الزهراء، بغداد، ص ٩ .

ومثالها في العراق الانظمة والتعليمات، مثل الانظمة والتعليمات المتعلقة بحركة المرور وتنظيم نشاط معين وقرار منع السير في احد الطرق^(١).

الفرع الثاني

القرارات الإدارية الفردية

وهي قرارات تتعلق بفرد أو أفراد معينين بذواتهم، بحالة أو بحالات معينة^(٢). ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم هو أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم^(٣). فمثلاً صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معين بالاسم، أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففي كلا الحالتين نكون أمام قرار إداري فردي.

كذلك فإن القرارات الفردية قد تتعلق بحالة أو حالات معينة كما ذكرنا، مثال ذلك صدور أمر من الشرطة بتفريق مظاهرة معينة أو منع عدة أفلام سينمائية معينة بالاسم من العرض.

أن القرارات الإدارية الفردية تتميز غالباً باستنفادها بمجرد تطبيقها فهي على عكس القرارات التنظيمية، لأن الأخيرة تتضمن قواعد عامة مجردة، أما القرارات الفردية فأنها تقوم بتطبيق القواعد العامة المجردة سواء أكانت

(١)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المصدر السابق، ص ١٩٣.

(٢)- ينظر د. علي محمد بدير، وآخرون، مصدر سابق. ص ٤٥٢.

(٣)- ينظر: د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الناشر دار النهضة العربية، ١٩٧٠. ص ٧٧-٧٨.

صادرة بقانون أم بقرار تنظيمي على أفراد معينين أو حالات معينة فيستنفذ القرار أثره عند تطبيقه على الأفراد أو الحالات التي صدر من أجلها^(١).

المطلب الثاني

تمييز القرارات الإدارية التنظيمية عن الفردية وأهمية

التمييز

تتميز القرارات الإدارية التنظيمية من القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الجانب الموضوعي أن القرار التنظيمي يؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية بينما يؤدي القرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية.

لذلك فإن القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه يكون مشوباً بعدم المشروعية وللقضاء إلغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه على أقل تقدير، فالقرار التنظيمي أسمى من القرار الفردي في التدرج القانوني وذلك استناداً للمعيار الموضوعي المطبق في هذه الحالة لاتحاد جهة إصدار كلا القرارين وهي السلطة الإدارية، ولا يغير من الأمر صدور القرار الفردي من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي، ولو كانت هذه الجهة واحدة في الحالتين^(٢).

(١) - ينظر: فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(٢) - ينظر في ذلك د. أعاد حمود القيسي، المصدر السابق، ص ٣٠٢، د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٨٣-٩٥.

أما من الناحية الشكلية فإن القرار التنظيمي يتميز عن القرار الفردي من حيث سرياته في مواجهة المخاطبين به إذ أنه يوجب إجراءات خاصة هي النشر لبدء نفاذه، وعادة يكون النشر في الجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى ينص عليها القانون، أما القرار الفردي فأن نفاذه يتم بإجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة أو عن طريق البريد المسجل . مثلاً . إلى ذوي الشأن، إلا أنه في حالات معينة لا يقتصر أثره في المخاطب به بل يتعدى إلى غيره فيصار عندئذ إلى وجوب اتباع إجراءات النشر لكي يسري في حق الآخرين، مثال ذلك قرار ترقية موظف، فهو وإن كان يخاطب الموظف المرقى إلا أن أثره يمتد إلى الآخرين لذا يجب نشره^(١).

وكذلك عندما يكون عدد المخاطبين به كبيراً جداً يصعب معه التبليغ به، فيتم النشر بأي طريقة من طرق النشر التي ينص عليها القانون. ومن الشكليات أيضاً خضوع القرار التنظيمي لمبدأ الاستشارة السابقة التي يجب أن تأتي من جهات متخصصة كمجلس الدولة في فرنسا، ومجلس شورى الدولة في العراق.

يتبين مما تقدم أن المعيار الموضوعي هو أساس التفريق بين القرار التنظيمي والقرار الفردي وبالرغم من أهمية المعيار الشكلي إلا أنه لا يكفي وحده أن يكون حاسماً وإن كان أيسر وأسهل من المعيار الموضوعي كما تبين لنا ذلك سابقاً.

(١)-ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المصدر السابق. ص ٣١٧-٣٢٠.

ويترتب على التمييز بين القرار الإداري التنظيمي والفردى اختلاف القواعد القانونية التي يخضع لها كلاً منهما، وبالتالي فإن هذه القواعد تؤدي إلى نتائج متعددة هي:-

١- سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية واسعة وذلك بحسب متطلبات المصلحة العامة، أما سلطتها في القرارات الفردية فهي مقيدة ولاسيما عند إنشائها لحقوق مكتسبة للمخاطبين بها وهو مالا يمكن الاحتجاج به في القرارات التنظيمية إذا تم الإلغاء بإجراء عام على وفق القانون^(١).

٢- قد يعلق نفاذ قانون معين على صدور قرار تنظيمي، ولكن نادراً ما يعلق تطبيقه على صدور قرار فردي^(٢).

٣- للمحاكم العادية سلطة تفسير والامتناع عن تنفيذ القرارات التنظيمية بينما لا تملك هذه السلطة تجاه القرارات الفردية^(٣) وذلك على أساس أن القرارات التنظيمية تحمل صفة تشريع ثانوي .

٤- يجوز الطعن بعدم مشروعية القرار التنظيمي أمام القضاء الإداري بعد إنقضاء المدد القانونية للطعن وذلك بمناسبة الطعن بقرار

(١)- ينظر: د. خالد سمارة الزغبى ، مصدر سابق. ص ١١٠. د. علي محمد بدير وآخرون ، مصدر سابق. ص ٤٦٥. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مصدر سابق. ص ٥٢٠. د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق. ص ١٦٨.

(٢) -ينظر: د. خالد سمارة الزغبى ، مصدر سابق. ص ١١٠. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مصدر سابق. ص ٥٢٠، د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق. ص ١٦٨.

(٣)-ينظر: د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤. ص ٤٧٠.

فردى أتخذ استناداً للقرار التنظيمي، أي أن هذا الأخير يمكن الطعن به في أي وقت حتى بعد انتهاء المدد القانونية على شرط أن يكون هناك طعن أمام القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار فردى أتخذ تنفيذاً له استناداً إلى مبدأ الدفع بعدم المشروعية، بينما يكتسب القرار الفردي الحصانة من الطعن به بعد فوات المدة القانونية عدا بعض الحالات الاستثنائية^(١).

٥- فيما يتعلق بالقضاء الإداري الفرنسي فإن مجلس الدولة يختص بصفة محكمة أول وآخر درجة النظر في القرارات التنظيمية للوزراء التي تدفع أمامه في ميدان تجاوز السلطة.

٦- يمكن للقرارات التنظيمية في حالات معينة أن تعدل أو تلغي قوانين عادية وهي ما تسمى بالقرارات التي لها قوة القانون، أما القرارات الفردية فلا يمكنها تعديل أو إلغاء القوانين العادية لكن لها الحق في مخالفتها مؤقتاً عند الضرورة، إذ أن القواعد العامة المجردة لا تعدل أو تلغى إلا بقواعد مثلها^(٢).

(١) ينظر: د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مصدر سابق. ص ٥٢١. د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق. ص ١٦٨-١٦٧.

(٢) ينظر: فارس عبد الرحيم حاتم، المصدر سابق، ص ٢٧ .

المطلب الثاني

التمييز بين القانون والقرار التنظيمي والنتائج المترتبة

على ذلك

مما لا شك فيه أن القرارات التنظيمية مجموعة من القواعد العامة المجردة لذا فإنها تعد تشريعات ثانوية بحسب المعيار الموضوعي، وعليه فإن العمومية والتجريد تقرب القواعد التنظيمية من القواعد القانونية وهذا مما أدى إلى صعوبة التمييز بينهما استناداً إلى المعيار المادي أو الموضوعي^(١). ولذا فإن المعيار الشكلي هو المعيار الراجح الذي يمكن الأخذ به في مثل هذه الحالة وبموجبه تكون العبرة في التمييز تعتمد على الجهة التي صدر منها العمل^(٢).

(١) ينظر: في ذلك د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٢. ص ٢٢. لقد حاولت عدة نظريات التمييز بين القانون والقرار التنظيمي مادياً، فمن هذه المحاولات نظرية القانون قاعدة عامة والتي تتلخص في أن القانون هو الذي يتضمن قواعد عامة مجردة. وقد انتقدت هذه النظرية بأنها تتعارض مع المنطق والقانون الوضعي. وقالت نظرية أخرى أن القانون يضع المبادئ الأساسية بينما يقتصر دور القرار التنظيمي على وضع الأحكام التفصيلية والقواعد الثانوية، وقد وجه النقد إلى هذه النظرية بأنه من الصعب التمييز بين المبادئ الأساسية والأحكام التفصيلية. أما النظرية الثالثة فقد حاولت التمييز على أساس أن القانون هو ما يتضمن قاعدة قانونية. ويقصد بالقاعدة القانونية هنا هي التي تؤدي إلى المساس بالمراكز القانونية للأفراد، وقد انتقدت هذه النظرية بأنها جانبت الصواب.

ينظر في تفصيل هذه النظريات د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع . ص ١٨٧-١٩٠.

(٢) ينظر: د. خالد سماره الزغيبي ، مصدر سابق. ص ١١٤-١١٥. د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية، مصدر سابق. ص ٢٢-٢٥. د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، مصدر سابق. ص ١٩٤.

فالقانون هو الذي يصدر عن السلطة المختصة وهي التشريعية أما القرار التنظيمي فهو الذي تتولاه السلطة التنفيذية.

ويترتب على هذا التمييز ما يأتي:

- ١- إن القانون أسمى من القرار التنظيمي وبعده مرتبة في التدرج القانوني لأن السلطة التشريعية أعلى مرتبة من السلطة التنفيذية ، إذ أن الأولى تعبر عن إرادة الشعب لذلك فهي الأسمى^(١).
- ويترتب على سمو القانون وخضوع القرار التنظيمي له، أن الأخير لا يستطيع أن يعدل في القانون أو يلغيه أو يعطله أو يؤخر تنفيذه وإلا فقد مشروعيته وأمكن الطعن به أمام القضاء، أما القانون فله أن يعدل أو يلغي أو يعطل القرار التنظيمي وله إيقاف تنفيذه^(٢) . وحتى في ظل التجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨ فيما يخص العلاقة بين القانون والقرار التنظيمي، كما سنراه لاحقاً، فإن القانون احتفظ بقوته وبقي هو الأسمى عند اشتراكه مع القرار التنظيمي في نطاق واحد طالما يصدر عن السلطة التشريعية التي تعبر عن إرادة الشعب أو الأمة، عكس القرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية^(٣).

(١) ينظر: د. بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، بدون سنة طبع. ص٤١٩ . وكذلك ينظر :

د. علي محمد بدير ، مصدر سابق. ص٣٨٩. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مصدر سابق. ص٥٢٣-٥٢٤ .

(٢) - ينظر: د. السيد صبري ، بحث في سلطة عمل اللوائح، مجلة المحاماة، تصدرها نقابة المحامين الأهلية، السنة الثانية والعشرون، العدد الثامن والتاسع والعاشر، أبريل ومايو ويونيو، مطبعة حجازي، القاهرة، ١٩٤٢ .

(٣) - ينظر: عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٣، ص٢٠ .

أن ما سبق ذكره يمثل القاعدة العامة واستثناء على هذه القاعدة فأن هناك حالات ينص عليها الدستور يمكن أن ترقى فيها القرارات التنظيمية إلى قوة القانون^(١).

٢. بما أن القانون صادر عن السلطة التشريعية فهو لا يخضع للرقابة إلا في الدول التي تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين، وبعض هذه الدول تأخذ بالرقابة السياسية دون القضائية كفرنسا، إلا أن النوع الأخير هو الأكثر فعالية لأن الرقابة السياسية أي السابقة على صدور القانون يغلب عليها الطابع السياسي وتكون عرضة للأهواء الحزبية^(٢)، من وجهة نظر بعض الشراح، كما أنها تقتصر على مرحلة إصدار القانون مما يؤدي إلى تحصين القانون بمجرد صدوره، لذلك فإن غياب الرقابة القضائية على دستورية القوانين يؤدي إلى أن يصبح مبدأ علوية

الدستور نظرياً بحثاً ويترع القانون على قمة النظام القانونياً كانت رقابة قضاء إداري وذلك في الدول ذات النظام القضائي المزدوج أم الرقابة أمام القضاء العادي في الدول ذات النظام القضائي الموحد . وبالرغم من الثورة القانونية التي جاء بها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (٣٧) منه والتي منحت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القرارات المستقلة وما أثارته تجاه العلاقة بين القانون والقرار التنظيمي (Lancer eglementare) فأن مجلس الدولة الفرنسي قد حسم وبدون تردد الخلاف

(١)-ينظر: د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية، مصدر سابق. ص ١٨١. د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق. ص ٤٧٣ الهامش. د. ماجد راغب الطلو ، القانون الإداري، مصدر سابق. ص ٥٢٤. د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، مصدر سابق. ص ١٨٥.

(٢)- ينظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣. ص ٢٢٧-٢٣١.

الفقهي الذي ثار بعد صدور الدستور النافذ حول طبيعة القرارات التنظيمية المستقلة ومدى خضوعها للرقابة القضائية وذلك بقبول الطعن في هذه القرارات أمامه^(١) بوصفها تبقى ذات طبيعة إدارية على الرغم مما طرأ عليها من تغيير في ظل الدستور الجديد الذي أزال عنها تبعيتها للقانون^(٢).

(١) وذلك في الحكم الصادر بتاريخ ١٢/٢/١٩٦٠. وكان قد أعلن مجلس الدولة بصورة ضمنية عن خضوع القرارات التنظيمية المستقلة للرقابة القضائية في حكم له بتاريخ ٢٦/٦/١٩٥٩، وذلك بمناسبة نظره بطعن موجه ضد سلطة رئيس الدولة التشريعية بصدد المستعمرات جاء فيه (أن كل سلطة لائحية ملزمة باحترام المبادئ القانونية العامة وخاصة تلك المستمدة من مقدمة الدستور، حتى في حالة عدم وجود نصوص تشريع د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، مصدر سابق. ص ١٩٣-١٩٤.

(٢) المصدر نفسه. ص ١٩٤.

المبحث الثاني

رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع الدولة وهيئاتها وأفرادها جميعاً لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدودها، فهذا المبدأ يقتضي أن تحترم الإدارة أحكام القانون فيما تصدره من قرارات وأعمال، لأن تلك الأعمال والقرارات سوف تكون معرضة للبطلان ن قبل القضاء الذي يفرض رقابته على تلك الأعمال والقرارات، بما له من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة، فمبدأ المشروعية أو سيادة القانون هو أساس الرقابة القضائية^(١)، ويعد القضاء الملاذ الآمن للأفراد والهيئات على حد سواء نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلالية وحيادية، ولما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة، فالقضاء سلطة مستقلة أناط بها الدستور مهمة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها^(٢)، ولكي تكتمل عناصر الدولة القانونية لابد من وجود تنظيم للرقابة القضائية على مختلف أنواع السلطات في الدولة، حيث تقوم بهذه المهمة المحاكم على أختلاف أنواعها سواء كانت عادية أم إدارية، تبعاً لطبيعة النظام القضائي المعمول به في الدولة كأن يكون

(١) - ينظر: الدكتور طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، من دون سنة طبع ، ص ١٠ وما بعدها ، وكذلك الدكتور فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ ، ص ١٣ ، ١٤ ، نقلاً عن: نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بابل ٢٠١٠، ص ١٥٠ .

(٢) - ينظر: المواد (٨٧، ٨٨، ٨٩) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

نظام قضاء موحد أم نظام القضاء المزدوج^(١)، فهناك دول تأخذ بوحدة القضاء، حيث تكفي بإنشاء هيئة قضائية واحدة وهي جهة القضاء العادي، ويطلق على هذا النظام (بنظام القضاء الواحد أو الموحد) ويعرف أيضاً بالنظام الانكلوسكسوني نظراً لأسبقية انكلترا في تطبيقه والتي تعد البلد الأم لهذا النظام، وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية كما وسارت على هذا النهج دولاً عدة^(٢).

في حين انه هناك دول أخرى أخذت بمبدأ تخصص القضاء، اذ يوجد الى جانب القضاء العادي الذي يكون مختصاً بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد قضاءً إدارياً يختص بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارية طرفاً فيها، وتعد فرنسا البلد الام لمثل هذا النظام ومهداً لهذا النظام^(٣).

وبناءً على ذلك فأننا سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات الادارية قبل صدور التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، بينما نتناول في المطلب الثاني اختصاص محكمة القضاء

(١) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٩، ص ١٣.

(٢) - ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وإحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦، وكذلك د. آدم وهيب النداوي، قانون المرافعات المدنية، بلا مكان نشر، بغداد، ١٩٨٨، ص ٣٠.

(٣) - ينظر: د. آدم وهيب النداوي، المصدر السابق، ص ٣٠، وكذلك ينظر، مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٦٥.

الإداري على القرارات الإدارية بعد صدور التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

المطلب الأول

رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية قبل صدور التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم

(١٧) لسنة ٢٠١٣

أصبح العراق من الدول ذات التنظيم القضائي المزدوج بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، حيث أنشأ هذا التعديل محكمة القضاء الإداري لتكون هيئة من هيئات مجلس شوري الدولة الى جانب مجلس الانضباط العام او كما تسمى حالياً بـ(محكمة قضاء الموظفين) وهي التسمية التي جاء بها قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣^(١).

وقد أصبحت المحكمة هيئة من هيئات مجلس شوري الدولة المشكل بموجب القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩^(٢)، لذا تكون هذه المحكمة أول محكمة قضاء

(١) ينظر المادة (٥) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

(٢) نصت المادة (٢) من قانون مجلس شوري الدولة المعدل بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ على أنه ((يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة))، عدلت هذه المادة بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والتي نصت على: يبلغ نص المادة (٢) من القانون ويحل محلها ما يأتي:- المادة-٢- أولاً: يتكون المجلس من الأتي:- أ- الهيئة العامة ب- الهيئة الرئاسة ج- الهيئات المتخصصة د- المحكمة الإدارية العليا هـ - محاكم القضاء الإداري د- محاكم قضاء الموظفين

إداري أنشئت وتشكلت في بغداد^(١)، بعد أن كان القضاء المدني هو الذي يتولى النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات الرسمية في الدولة^(٢)، ومحكمة القضاء الإداري هي الهيئة القضائية الثانية بجانب مجلس الانضباط العام والذين يمارس مجلس شورى الدولة من خلالهما اختصاصاته القضائية^(٣).

لقد كان إنشاء محكمة القضاء الإداري في العراق يمثل نقطة تحول في النظام القضائي العراقي، وقد أتجهت نية المشرع العراقي الى ضرورة إيجاد القضاء الإداري بصورة مستقلة عن القضاء العادي، لما لهذا القضاء من أهمية وخصوصية في حماية مصالح الدولة والمرافق العامة وحسن سيرها، فضلاً عما يحققه هذا القضاء من أهمية حماية حقوق الافراد من تعسف الإدارة وجورها ولاسيما إذا ما أقدمت على أنتهاك تلك الحقوق مخالفة بذلك القانون^(٤). فقد حدد قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من

(١) - وقد تشكلت محكمة القضاء الإداري في العراق آنذاك في بغداد ببيان وزير العدل رقم (٤) في ١٩٩٠/١/٧، ونشر في الجريدة الرسمية بعددها المرقم (٣٢٩١) في ١٩٩٠/١/٢٢.

(٢) - ينظر: غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع (تشرين الاول، تشرين الثاني، كانون الاول) السنة ٢٠٠٩، ص ١٠.

(٣) - ينظر: د. ماجد نجم عيدان الجبوري، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، دراسة مقارنة رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٠، ص ٧٠.

(٤) - ينظر: غازي ابراهيم الجنابي، المصدر السابق، ص ١٤.

الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام، بناءً على طعن من ذوي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن^(١).

ومن ملاحظة نص عبارة ((صحة الأوامر والقرارات الإدارية)) نجد انها تتصرف بشكل مباشر الى معنى المشروعية وهذا يعني ان رقابة القاضي تغطي كل اشكال مخالفة القانون المتعلقة بركن او اكثر من اركان القرار الإداري أي الاختصاص والسبب والمحل والشكل والغرض^(٢)

(١) - ينظر: المادة(٧/ثانياً/د) من قانون التعديل الثاني رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، وقد عُدلت هذه المادة بموجب المادة(٥) من قانون التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣، و نصت على أنه ((رابعاً:- تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجعاً للطعن فيها بناءً على طلب مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن يكون هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن))، يلاحظ بعضهم على هذا الاختصاص الجديد بعد تعديله بالقانون اعلاه، انه لم يشمل كل المنازعات الإدارية في حين كان من المأمول أن يمتد الاختصاص ليشمل المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري، كما تعارفت عليه القوانين المقارنة ومنها منازعات العقود الإدارية. للمزيد ينظر: د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب القانونية في المكتبة الوطنية، الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠١٢ ص، ٤٤ او ١٤٥، وكذلك ينظر: د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شوري الدولة، (الماضي، الحاضر، المستقبل)، المعد والناشر صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٨.

(٢) - ينظر د. فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون(١٠٦) لسنة ١٩٨٩، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد التاسع، العدد الاول والثاني، ١٩٩٠، ص ٢٣٠ .

ويلاحظ ان هذا النص غير واضح في بيان المعيار لتمييز القرارات الادارية فقد اثير جدل حول اختصاص محكمة القضاء الاداري فهناك من يرى ان رقابة محكمة القضاء الاداري لا تمتد بأي شكل من الاشكال الى القرارات الادارية التنظيمية او كما سمينها (بالأنظمة والتعليمات) في بداية بحثنا عندما عرفنا ما المقصود بالقرارات الادارية التنظيمية، بل هي مقتصرة على القرارات الادارية الفردية، وقد أكدت محكمة القضاء الاداري هذا الاتجاه في احد قراراتها، حيث ذهبت الى ان اختصاص محكمة القضاء الاداري ينحصر في الغاء وتعديل القرارات الادارية ولا تتعداها الى الانظمة والتعليمات^(١).

وقد اصدرت محكمة القضاء الاداري والهيئة العامة لمجلس شوري الدولة قرارات استبعدت فيها ولايتها من النظر في صحة التعليمات وهي من القرارات الادارية التنظيمية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر قرار المحكمة المرقم (٦٦/قضاء اداري/١٩٩٠) في ١٠/٧/١٩٩١ والذي جاء فيه ((ولما كانت اختصاصات هذه المحكمة هي النظر في صحة القرارات والأوامر ولا علاقة لها بالتعليمات التي تصدرها دوائر الدولة والقطاع العام فتكون الدعوى واجبة الرد))، وكذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة المرقم (٨/اداري/تمييز/٩٥) في ٢٥/١/١٩٩٥ والذي جاء فيه (وحيث ان الفقرة هـ من البند ثانيا من المادة السابعة اعتبرت من اسباب الطعن بوجه خاص ان يتضمن الامر او القرار خلافاً او مخالفة للقانون أو الانظمة أو

(١)- ينظر: سينم صالح محمد ، الرقابة القضائية على القرارات الادارية التنظيمية في العراق (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كركوك، ٢٠١٣، ص٤٨ و٤٩ .

التعليمات وبذلك فإن التعليمات لا تكون محلاً للطعن امام تلك المحكمة ولو اراد المشرع شمول اختصاص المحكمة النظر في صحة السند القانوني للتعليمات لنص على ذلك صراحة^(١).

وبعبارة ادق ان الاختصاصات التي حددها المشرع لمحكمة القضاء الإداري تدول حول مفهوم اساسي، هو القرار الإداري ومشروعيته^(٢)

يتضح من ذلك ان القرارات الإدارية التنظيمية لاتخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية التنظيمية التي نصت قوانين كل من المانيا وهولندا ولوكسمبورك على استبقائها خارج دعوى الالغاء^(٣).

الا انه على عكس ما موجود في العراق فإن القرارات الإدارية التنظيمية في كل من فرنسا ومصر تخضع لرقابة القضاء اسوة بالقرارات الفردية ا يجوز الطعن بها بالالغاء بطريق مباشر خلال الميعاد القانوني ليس هذا فحسب بل يجوز الطعن فيها في بعض الحالات طعنأ مباشراً. فيمكن الطعن في القرارات الإدارية الفردية الصادرة بالاستناد مباشرة الى قرار اداري تنظيمي مخالف للقانون على اساس عدم مشروعية سندها القانوني، وكذلك اذا تغيرت الحالة

(١)- ينظر: سينم صالح محمد، المصدر نفسه، نفس الصفحة .

(٢)- ينظر: اسراء عبد الكريم الطالباني، الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري امام المحكمة الاتحادية العليا/ رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٢٢ .

(٣)- ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، الطعن في القرار الإداري التنظيمي مجلة دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية، بيت الحكمة ، العدد ١، السنة ٤ ، ٢٠٠٠ ص ٧٠-٧١ .

الواقعية التي نظمها القرار الإداري وامتنتت الإدارة عن تعديلها بناءً على طلب الطاعن ، فبوسع الطاعن مهاجمة امتناع الإدارة الإلغاء^(١). لذلك نحن نرى ان حصر اختصاص محكمة القضاء الإداري بالقرارات الفردية وامتناع النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التنظيمية دون مسوغ قانوني مما يؤدي الى انفلات حزمة هائلة من القرارات الإدارية عن رقابة المحكمة الامر الذي ينعكس سلباً على حقوق الافراد وحررياتهم. علما ان الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية او كما تسمى (الانظمة و التعليمات) امام محكمة القضاء الإداري يحقق للأفراد فوائد جمة قد لا يتمتع بها الطاعن امام المحكمة الاتحادية العليا ومن هذه المنافع، في وسع الطاعن اقامة دعوى من دون انابة محام كما بإمكانه الغاء النظام وبأثر رجعي، وكذلك طلب التعويض ان كان له مقتضى كما ان حكم محكمة القضاء الإداري يكون قابلا للطعن لدى المحكمة الاتحادية العليا سواء اكان بالغاء القرار ام ببرد الدعوى^(٢)

وبالرجوع الى نص المادة(٧/ثانيا/د) نلاحظ على النص أنه أستعمل لفظي الأوامر والقرارات، في حين أنهما مترادفان ويبدو ان المشرع أراد مراعاة العرف الذي درجت عليه دوائر الدولة بتسمية القرارات الإدارية بالأمر الإداري.

(٤) - ينظر: سينم صالح محمد ،المصدر السابق، ص ٥١ .

(١) - ينظر : سينم صالح محمد ، المصدر السابق، ص ٥٠ . بموجب المادة ٢ / البند رابعاً ج) اصبحت احكام محكمة القضاء الإداري يطعن بها امام المحكمة الادارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

كذلك لاحظنا ايضاً من خلال التدقيق اختصاص محكمة القضاء الاداري نجد انه يقتصر بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية فقط في حين انه هنالك الكثير من المنازعات الادارية اصبحت من اختصاص جهات عديدة هي محكمة القضاء الاداري والقضاء العادي والسلطات الادارية الرئاسية واللجان والمجالس الادارية وهذا الامر ينال من الفكرة الاساسية التي بني عليها القضاء الاداري وهي ايجاد جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي تنظر في المنازعات الادارية لما لها من طبيعة متميزة من المنازعات المدنية لذا ينبغي ان يكون لأختصاص محكمة القضاء الاداري الولاية العامة في نظر المنازعات الادارية جميعاً .

اما البند خامساً من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة فقد اخرج من اختصاص محكمة القضاء الاداري الطعون المتعلقة بما يأتي :

١_ اعمال السيادة ويعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

٢_ القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية على وفق صلاحياته الدستورية.

٣_ القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتنظيم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها.

والذي يتضح من نصالبند (خامساً) من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة ما يأتي:-

١- ان اختصاص المحكمة محدود ومتواضع لان القانون حددها بالنظر

في صحة القرارات الادارية التي لم يعين مرجع للطعن فيها او لم يرسم طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها , على حين هناك تشريعات عديدة زاخرة بالنصوص التي تحدد طرق للتظلم من القرارات امام جهات ادارية او سلطات رئاسية او لجان قضائية مما يفلت هذه القرارات من رقابة القضاء الاداري ومن ثم يفوت الهدف الاساسي من انشاء المحكمة وهو توفير الضمانة القضائية في مواجهة سلطات الادارة.

٢- ان المشرع العراقي قد منع صراحة محكمة القضاء الاداري من النظر في المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة وفق وصفها العام الذي أستقر عليه الفقه والقضاء الاداري المقارن. وبوصفها الخاص المحدد) بالمراسيم والقرارات) على حين كان يفترض أن يترك المشرع العراقي لمحكمة القضاء الأداري الحرية في تقرير وتكييف صفة أعمال السيادة وفقاً للمعيار الذي تراه المحكمة في تمييزها لأعمال السيادة عن غيرها من الأعمال الادارية.

٣- أن المشرع أضفى صفة أعمال السيادة على جميع المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية الامر الذي يؤدي الى أستبعاد البعض من تلك المراسيم والقرارات التي قد لا تتصف بصفة السيادة من الطعن القضائي إذ ليس حتماً أن يتصف جميعها بهذا الوصف خاصة وأن لرئيس الجمهورية سلطات واسعة ومتابعات يومية لكافة الأنشطة في الدولة. مما قد ينتج منها إصدار كثير من القرارات ذات الطبيعة

إدارية البحتة ولا ينطبق عليها وصف السيادة وتخضع بالتالي الى الطعن القضائي أمام محكمة القضاء الإداري. وهذا يعني ان المشرع العراقي أتجه نحو توسيع نطاق أعمال السيادة على عكس ما أستقر عليه الفقه والقضاء المقارن الذي يميل الى التضييق منها كلما كان ذلك ممكناً.

المطلب الثاني

رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات الادارية بعد صدور التعديل السابع لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣

ومن مطالعة نصوص قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ المتعلقة بأختصاصات محكمة القضاء الاداري نجد أن هذا التعديل لم يأتي بشيء جديد فيما يتعلق بتوسيع أختصاصات هذه المحكمة وكل ماجاء فيه بهذا الخصوص هو توسيع مفهوم القرارات الادارية الخاضعة للرقابة حيث نصت المادة السابعة فقرة رابعاً على أن ((تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات...))^(١).

وذهب البعض بهذا الصدد ان وصف القرارات الادارية الخاضعة لرقابة محكمة القضاء الاداري بأنها فردية وتنظيمية فيه نوع من التزيد لانه من

(١) - حيث كان النص القديم بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

المعلوم ان تكون القرارات من حيث الاشخاص المخاطبين بها فردية او تنظيمية، بينما ذهب البعض الاخر بالقول ان اختصاص محكمة القضاء الاداري اعلاه جاء مطلقاً لم يقيد،وعاماً لم يخصص،لذلك فإنه يشمل القرار الاداري بنوعيه الفردي والتنظيمي، وربما أراد المشرع من وراء ذلك ازالة اللبس الذي كانت تقع فيه محكمة القضاء الاداري التي كانت ترفض النظر في دعاوي الالغاء المنسبة على القرارات التنظيمية وقصرها على القرارات الفردية منها فقط^(١).

ومن جانب آخر هناك جملة من الاختصاصات قد أخرجت من ولاية محكمة القضاء الاداري ويمكن اجمالها بالنقاط الاتية:-
 اولاً:- لاتختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في دعاوى التعويض التي يرفعها الافراد المتضررين من القرارات الادارية غير المشروعة اذا مارفعت بشكل مستقل عن دعوى الالغاء.

(١)-ينظر: د. وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية في العراق في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة ، بحث منشور على الانترنت وعلى الرابط الالكتروني الاتي: www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٥/٩/١ وكذلك ينظر د. محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق، الطبعة الثانية، دار المرتضى ،بغداد، ٢٠١٤ ، ص ٩٩ .

ثانياً:- لا تنتظر المحكمة في دعاوى المسؤولية التقصيرية التي ترفع على الادارة نتيجة لأعمالها المادية لتي تسبب ضرراً للأفراد حيث لازال القضاء العادي هو المختص بنظرها^(١).

ثالثاً:- لا تختص محاكم القضاء الاداري في النظر بمنازعات العقود الادارية تاركاً اياها للقضاء العادي في حين ان هذا الاختصاص ينعقد للقضاء الاداري لاسيما في الدول التي يوجد فيها مثل هذا القضاء مثل فرنسا ومصر، لما لهذه العقود من خصائص تميزها عن العقود المدنية^(٢).

رابعاً:- ولا تختص كذلك محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي رسم القانون لها مرجعاً للطعن بها^(٣).

خامساً:- لا تخضع لاختصاص محكمة القضاء الاداري القرارات الادارية الصادرة من المنظمات المهنية حيث ان هذه المنظمات تخرج من نطاق دوائر الدولة والقطاع العام وان العاملين فيها لا يعدون من الموظفين^(٤). لذلك كان

(١)- ينظر: علي سعد عمران، القضاء الاداري ، دروس في القضاء الاداري العراقي المقارن، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٠٤.

(٢)- ينظر: د. عبد اللطيف نايف، أختصاصات القضاء الاداري بين الاطلاق والتقييد بحث مقدم الى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية عام ٢٠١٢، منشور على الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي:- www.carjj.org تاريخ الزيارة ٢٠١٥/٩/٥ .

(٣)- ينظر: حيث نستخلص هذا المنع ضمن المادة ٧- اولاً عندما نصت على ((تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الفردية والتنظيمية... التي لم يعين مرجعاً للطعن بها)).

(٤)- ينظر: د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العلمية، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١، ص ٣١٧ .

نص المادة (٧/ ثانياً/د) من قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ واضحاً وهو (تختص محكمة القضاء الاداري النظر في صحة الأوامر والقرارات التي

تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي...)) وبالتالي أُخرجت تلك القرارات اعلاه من اختصاص محكمة القضاء الاداري. والمتأمل للتشريعات العراقية نجد انها تسعى دائماً الى تضيق نطاق اختصاص محكمة القضاء الاداري من خلال اسناد حل المنازعات الناشئة عنها الى لجان ومجالس ادارية أو شبه قضائية والقضاء العادي ممثلاً بمحكمة البداية ومحكمة التمييز^(١) وعليه يكون الجزء الأعظم من نشاط السلطة الادارية خارج اطار رقابة محكمة القضاء الاداري وتختص النظر فيها جهات عدة ومن ابرز الامثلة على ذلك قانون الاصلاح الزراعي رقم ١٧ لسنة ١٩٧٠ وقانون الاستهلاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٠ وقانون ضريبة الدخل رقم ١٣ لسنة ١٩٨٢ وقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨^(٢).

(١)- ينظر: د. عصام البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة بغداد ، المجلد ٤ ، العدد الأول والثاني، ١٩٨٥ ، ص ٥٥ .

(٢)- ينظر: د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، بغداد، ب، ت، ص ٣٣، ومن ابرز الامثلة على هذه اللجان لجنة شؤون المتقاعدين المشكلة بموجب قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ ومحكمة الخدمات المالية المشكلة بموجب قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ولجنة المسائلة والعدالة المشكلة بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨ .

ونحن نرى ان الابقاء على هذه اللجان المجالس الادارية او شبه قضائية الى جانب القضاء الاداري والتي لها صلاحية حسم المنازعات بشكل نهائي ومستقل يقلل من أهمية وجود محكمة القضاء الاداري والهدف الذي انشأت من اجله المحكمة ، فضلاً عن ذلك فان التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قد انشأ محكمة اخرى الى جانب محكمة القضاء الاداري وهي محكمة قضاء الموظفين والتي يمكن ان تساهم الى جانب محكمة القضاء الاداري في حسم الكثير من القضايا والمنازعات الوارد ذكرها اعلاه.

لذلك ندعوا المشرع الى ضرورة انهاء دور تلك اللجان طالما ان التعديلات القانونية قد انصبت لصالح القضاء الاداري في العراق وما انشئه التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ من مجموعة من المحاكم التي يمكن ان تساهم بشكل كبير في حسم تلك الامور والقضايا اعلاه.

وقد صدرت قوانين في السنوات الاخيرة وسعت بموجبها اختصاصات محكمة القضاء الاداري وبرز الأمثلة على هذه القوانين هي:-

١- تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الدعاوى الناشئة عن

تطبيق قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦.

٢- ماتضمنه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة

٢٠٠٨ في منح محكمة القضاء الاداري النظر في الطعون المقدمة

من رؤساء الوحدات الادارية واعضاء مجالس المحافظات والاقضية

والنواحي عند انهاء عضويتهم^(١).

(١)- ينظر: المادة ٦، الفقرة ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- النظر بالطعون المتعلقة بقرارات حل مجالس المحافظات والمجالس المحلية^(١)

٤- وكذلك تختص محكمة القضاء الاداري في النظر بالقرارات الصادرة بمنح تراخيص الاستثمار بموجب المادة ٢٧ من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .

٥- النظر في الطعون المتعلقة بشروط اعتماد المكاتب الاستثمارية والخبرات في مجال حماية البيئة بموجب تعليمات حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١١ .

وقد وضع الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ حداً لمسألة تحصين الاعمال والقرارات من الطعن عندما نص في المادة (١٠٠) منه على أن ((يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن))، وبموجب هذا النص الدستوري يصدر المشرع قانون الغاء النصوص القانونية التي تمتع المحاكم من سماع الدعاوى رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ الا انه استثنى عدداً من القوانين منها قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والضيبة^(٢) .

(١)-ينظر: المادة (٩) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
(٢)- حيث نصت المادة(١) على ان ((تلغى النصوص القانونية اينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتباراً من ١٧ / ٧ / ١٩٦٨ لغاية ٢٠٠٣/٤/٩ التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيق القوانين...))، ونصت المادة (٣) منه على أن ((تستثنى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على اراضي الدولة من احكام هذا القانون))،القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١١ في ٢٢/١٢/٢٠٠٥ . وهذا الاستثناء يتعارض مع نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي والتي نصت على ((يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن))

واتساقاً مع هذه النصوص الدستورية والقانونية فقد الغى المشرع في قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة تحصين اعمال السيادة والقرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية والتي كان ينص عليها قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩^(١).

وفي تطور تشريعي جديد صدر التعديل الاول رقم ٣ لسنة ٢٠١٥^(٢)، وبتقديرنا سيوسع ذلك من اختصاص محكمة القضاء الاداري كون المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين سالفة الذكر تمثل في الواقع منازعات ادارية لذلك ينبغي ان تخضع لولاية محكمة القضاء الاداري وهو مسلك محمود من المشرع.

(١) - حيث كانت المادة ٧- فقرة خامساً الملغية تنص على أن ((لاتختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بمايأتي:

أ- اعمال السيادة وتعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

ب- القارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاص للدستور.

ج- القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها.

(٢) - حيث نصت المادة (١) منه على أن ((يلغى نص المادة (٣) من قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ وتسري احكام هذا القانون بأثر رجعي)) ، منشور في جريد الوقائع العراقية، العدد ٤٣٥٤ في ٢ اذار ٢٠١٥ .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا هذا توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كالآتي:-

- ١- ان تقسيم القرارات الادارية يتمحور في شكلين هما القرارات الادارية الفردية والقرارات الادارية التنظيمية، وحسنناً فعل المشرع العراقي عندما ازال الغموض بخصوص توضيح تلك القرارات.
- ٢- القرارات الإدارية ليست ذات طبيعة واحدة فهي مختلفة من حيث الآثار، أو الشكل أو من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية ولما كان الاختلاف بين هذه القرارات على وفق الأعتبارات المذكورة أدى ذلك إلى اختلاف الأحكام والقواعد التي تستند عليها .
- ٣- إن تقسيم القرارات الإدارية إلى تنظيمية وفردية وبالرغم من تعلقه بموضوع البحث إلا أنه من جهة أخرى يعدّ أهم تقسيم للقرارات الإدارية .
- ٤- تتميز القرارات الإدارية التنظيمية من القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الجانب الموضوعي أن القرار التنظيمي يؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية بينما يؤدي القرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية.
- ٥- كان اختصاص محكمة القضاء الاداري محصورا بالقرارات الادارية الفردية وامتناعه النظر في الكثير من الطعون المقدمة على القرارات الادارية التنظيمية الامر الذي ادى الى خروج الكثير من تلك القرارات

عن رقابة محكمة القضاء الاداري الامر الذي انعكس سلباً على حقوق الافراد وحررياتهم.

٦- ان قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قد جاء بشي جديد بخصوص توسيع مفهوم القرارات الادارية الخاضعة لرقابة محكمة القضاء الاداري من خلال تصنيفها الى قرارات ادارية فردية وتنظيمية.

٧- على الرغم من تطور اختصاص محكمة القضاء الاداري في هذا التعديل الى انه ومن جانب آخر هناك جملة من الاختصاصات قد أخرجت من ولاية محكمة القضاء الاداري ومنها

٨- دعاوى التعويض التي يرفعها الافراد المتضررين من القرارات الادارية غير المشروعة اذا مارفعت بشكل مستقل عن دعوى الالغاء، وكذلك لانتظر المحكمة في دعاوى المسؤولية التقصيرية التي ترفع على الادارة نتيجة لأعمالها المادية لتي تسبب ضرراً للأفراد حيث لازال القضاء العادي هو المختص بنظرها وايضاً لا تختص محاكم القضاء الاداري في النظر بمنازعات العقود الادارية تاركاً اياها للقضاء العادي في حين ان هذا الاختصاص ينعقد للقضاء الاداري لاسيما في الدول التي يوجد فيها مثل هذا القضاء، لما لهذه العقود من خصائص تميزها عن العقود المدنية وكذلك لانتظر محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي رسم القانون لها مرجعاً للطعن بها

المقترحات

- ١- نقترح على المشرع من تعديل نص المادة ٧ فقرة ٤ بجعل اختصاص محكمة القضاء الاداري الولاية العامة ليشمل جميع المنازعات الادارية التي تدخل ضمن اختصاص محكمة القضاء الاداري ومن ضمنها العقود الادارية... الخ فذلك اضمن لفعالية رقابة محكمة القضاء الاداري .
- ٢- نقترح على المشرع الحد من عمل اللجان الادارية او تقليص دورها بخصوص حل اغلب المنازعات الادارية المناطة بها وجعل الامر مختصاً بمحكمة القضاء الاداري وتوسيع نطاقها.
- ٣- ندعوا المشرع الى ضرورة تقليص او انتهاء عمل المجالس واللجان والادارية وشبه القضائية بخصوص دورها في نظر بعض المنازعات التي هي من اختصاص محكمة القضاء الاداري في الاصل .
- ٤- ندعوا المشرع الى ضرورة تفعيل نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي والتي منعت من تحصين أي عما او قرار اداري من الطعن وجعلها سياق عمل متبع للحيلولة دون خرق الدستور بخصوص تفعيل رقابة محكمة القضاء الاداري على تلك القرارات.
- ٥- ندعوا المشرع الى ضرورة تفعيل التشكيل الجديد لمحاكم القضاء الاداري التي استحدثت بموجب التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ كمحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية لضمان تفعيل مبادىء المشروعية في الرقابة على القرارات الادارية وضرورة التزام الجميع بهذا المبدأ.
- ٦- ندعوا المشرع بأن من الضروري إلغاء جميع هذه النصوص التي ترسم طريقا خاصا للطعن في القرار الاداري والنص صراحة على

اختصاص محكمة القضاء الاداري في النظر بالطعون التي تقدم
بشأن جميع القرارات الادارية دون استثناء. والتي لم يعين مرجع
قضائي للطعن فيها.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

- ١- د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر، عمان ١٩٩٨.
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري،الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- ٣- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا،مبادئ وإحكام القضاء الإداري اللبناني،الدار الجامعية،بيروت، ١٩٩٦ .
- ٤- د. أدم وهيب النداوي، قانون المرافعات المدنية ، بلا مكان نشر، بغداد، ١٩٨٨ .
- ٥- د. بكر القباني ، القانون الإداري، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع.
- ٦- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الناشر دار النهضة العربية، ١٩٧٠.
- ٧- د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، الناشر مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ٨- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة،الطبعة الخامسة،دار الفكر العربي،القاهرة،١٩٨٤.
- ٩- د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٢.
- ١٠- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٨٣، ص ٢٠.
- ١١- د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، من دون سنة طبع .
- ١٢- د. عصام البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة بغداد ، المجلد ٤ ، العدد الأول والثاني، ١٩٨٥ .
- ١٣- د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، (الماضي، الحاضر، المستقبل)، المعد والناشر صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ٢٠٠٩ .

- ١٤- د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العلمية، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١ .
- ١٥- علي سعد عمران، القضاء الاداري ، دروس في القضاء الاداري العراقي المقارن، بغداد، ٢٠٠٨ .
- ١٦- د. علي محمد بدير، أنواع القرارات الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، تصدرها هيئة القانون والاقتصاد في جامعة البصرة، العددان (٣-٤) السنة الثانية، ١٩٧٠ .
- ١٧- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي زد.مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣ .
- ١٨- د.غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب القانونية في المكتبة الوطنية، الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠١٢
- ١٩- غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع(تشرين الاول،تشرين الثاني،كانون الاول) السنة ٢٠٠٩ .
- ٢٠- الدكتور فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ .
- ٢١- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١ .
- ٢٢- د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادي القانون الاداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد ، بدون سنة طبع.
- ٢٣- د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى ، مطبعة الحاج هاشم، اربيل ، ٢٠٠٩ .
- ٢٤- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، ١٩٩٤ .
- ٢٥- محسن خليل ، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٥٩ .
- ٢٦- د.محمد علي جواد، القضاء الاداري، بغداد، ب، ت .
- ٢٧- د. محمود محمد حافظ ، القرار الاداري، دراسة مقارنة، الجزء الاول، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع.

٢٨- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق، الطبعة الثانية، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤ .

ثانياً: البحوث المنشورة

١- د. السيد صبري ، بحث في سلطة عمل اللوائح، مجلة المحاماة، تصدرها نقابة المحامين الأهلية، السنة الثانية والعشرون، العدد الثامن والتاسع والعاشر، أبريل ومايو ويونيو، مطبعة حجازي، القاهرة، ١٩٤٢ .

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- ١- ماجد نجم عيدان الجبوري، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٠ .
- ٢- نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ،جامعة بابل، ٢٠١٠ .
- ٣- فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون ، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٩ .
- ٤- سينم صالح محمد ، الرقابة القضائية على القرارات الادارية التنظيمية في العراق (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كركوك، ٢٠١٣ .
- ٥- اسراء عبد الكريم الطالباي، الطعن بأحكام محكمة القضاء الاداري امام المحكمة الاتحادية العليا/ رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، ٢٠٠٩ .

ثالثاً:- مواقع الانترنت

- ١- د. عبد اللطيف نايف، أختصاصات القضاء الاداري بين الاطلاق والتقييد، بحث مقدم الى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية عام ٢٠١٢ ، منشور على الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي :- www.carjj.org

٢- د. وسام صبار العاني، تطور الرقابة القضائية في العراق في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة ، بحث منشور على الانترنت وعلى الرابط الالكتروني الاتي: www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq

رابعاً:-القرارات القضائية

- ١- وذلك في الحكم الصادر بتاريخ ١٢/٢/١٩٦٠. وكان قد أعلن مجلس الدولة بصورة ضمنية عن خضوع القرارات التنظيمية المستقلة للرقابة القضائية في حكم له بتاريخ ٢٦/٦/١٩٥٩، وذلك بمناسبة نظره بطعن موجه ضد سلطة رئيس الدولة التشريعية بصدد المستعمرات .
- ٢- بغداد ببيان وزير العدل رقم(٤) في ١٧/١/١٩٩٠ .
- ٣- القرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتباراً من ١٧ / ٧ / ١٩٦٨ لغاية ٩/٤/٢٠٠٣ .

خامساً:-التشريعات والقوانين العراقية

- ١- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .
- ٢- قانون مجلس شوري الدولة المعدل بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .
- ٣- قانون التعديل الثاني رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
- ٤- من قانون التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
- ٥- قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤
- ٦- بموجب قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٧- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٨- قانون لجنة المسألة والعدالة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٩- التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

سادساً : الدوريات

- ١- جريدة الوقائع ذي العدد (٣٢٩١) في ١/٢٢/١٩٩٠ .
- ٢- جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١١ في ١٢/٢٢/٢٠٠٥ .
- جريد الوقائع العراقية، العدد ٤٣٥٤ في ٢ اذار ٢٠١٥ . جامعة كركوك

الملخص

لكي تمارس السلطة الادارية نشاطها الاداري فإنه يتحتم عليها اصدار العديد من القرارات الادارية المختلفة والتي تتمكن من خلالها من تنظيم المسائل الموكلة اليها سواء كانت هذه القرارات قرارات ادارية فردية او كانت قرارات ادارية تنظيمية ،وتعد هذه القرارات سلاحاً خطيراً بيد السلطة الادارية نظراً لما تتمتع به من قوة القانون الامر الذي قد يعرض يه حقوق الافراد وحررياتهم للخطر ، الامر الذي يستلزم توافر ضمانات عند لجوء الادارة الى اصدار مثل هكذا قرارات ،ولعل الضمانة الاكثر فاعلية بهذا الصدد هي الرقابة القضائية وبالتحديد رقابة محكمة القضاء الاداري على تلك القرارات نظراً لما تتميز به تلك الرقابة من فاعلية بهذا الخصوص .

Abstract

To exercise administrative authority activity administrative, it is incumbent upon the issuance of many different administrative decisions, which can in which to organize matters entrusted to it whether these decisions were individual administrative decisions or were administrative decisions of regulatory and prepares these decisions a dangerous weapon, however, administrative authority because of its of the force of law, which may expose Yeh rights and freedoms of individuals at risk, which requires the availability of collateral at the resort administration to issue such a decisions, and perhaps the most guarantee effectiveness in this regard is the judicial oversight, specifically Administrative Court control over those decisions due to the characteristic of such control of effectiveness in this regard.