



أنواع الأنظمة المستقلة وأساس إصدارها في العراق (دراسة مقارنة)

الباحث/ زهير عادل عودة

zuhadiil7@gmail.com

أ.م.د. رشا شاکر حامد

كلية القانون/ جامعة كربلاء

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٢/١٠/١٠ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٢/١١/١٩ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٦/٣٠

<https://doi.org/10.61353/ma.0130197>

تصدر الإدارة قواعد عامة مجردة ملزمة استناداً للدستور أو العرف، دون حاجة إلى قانون تستند إليه أو تنفيذاً له، وتسمى بالأنظمة المستقلة وتنقسم هذه الأنظمة وفقاً لمفهومها التقليدي إلى نوعين أنظمة الضبط الإداري التي تعتبر من أهم الوسائل التي تمكن الإدارة من وضع القواعد العامة المجردة والتي تتضمن أوامر ونواهي تقيد حقوق وحرية الأفراد؛ من أجل حفظ النظام العام في المجتمع، وأنظمة المرافق العامة، والتي تصدرها الإدارة عندما تقدر أن هناك حاجة للأفراد يجب تحقيقها، سواء إنشاء المرافق العامة أو الغائها أو تنظيمها، وفي ظل عدم اعتراف دساتير الدول المقارنة السابقة على دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ بسلطة إصدار الأنظمة بصورة مستقلة عن القانون، وغموض النص عليها في الدستور العراقي النافذ، اختلف الفقه حول صلاحية السلطة التنفيذية في العراق بإصدار الأنظمة المستقلة بين مؤيد ورافض.

The administration issues general, abstract, binding rules based on the constitution or custom, without the need for a law to base it on or to implement it. They are called independent systems. These systems are divided according to their traditional concept into two types: administrative control systems, which are considered one of the most important means that enable the administration to set abstract general rules, which include orders and prohibitions that restrict the rights and freedoms of individuals; In order to preserve public order in society, and public utility regulations, which are issued by the administration when it assesses that there is a need for individuals that must be fulfilled, whether establishing, canceling, or regulating public utilities, and in light of the failure of the comparative countries' constitutions prior to the French constitution of 1958 to recognize the authority to issue regulations in a manner Independent of the law, and the ambiguity of its text in the Iraqi constitution in force, jurisprudence differed about the authority of the executive authority in Iraq to issue independent regulations between supporters and opponents.

الكلمات المفتاحية: الأنظمة المستقلة، أنظمة المرافق العامة، أنظمة الضبط المستقلة، الأساس الدستوري.



المقدمة

أولاً-فكرة البحث

تقوم الإدارة في الدولة الحديثة بأنشطة متعددة لتحقيق المصلحة العامة، ومن اجل ذلك تستعين بالعديد من الوسائل، ومن اهم هذه الوسائل وبرزها انظمة الضبط فمن خلالها تضع سلطات الضبط الاداري قواعد عامة موضوعية ملزمة تقيد بما اوجه النشاط الفردي، كما منحت الادارة وسيلة اخرى تتمكن من خلالها من تحقيق المصلحة العامة او اشباع الحاجات العامة، وهي انظمة المرافق العامة، والتي تصدرها الادارة عندما تقدر ان هناك حاجة للأفراد يجب تحقيقها، سواء انشاء المرافق العامة او الغائها او تنظيمها، وبما ان سلطة الادارة في التشريع عن طريق انظمة الضبط الاداري او انظمة المرافق العامة سلطة استثنائية وفق مبدأ الفصل بين السلطات ؛ لذا يتطلب اصدارها الاستناد الى اساس لإصدارها سواء كان الدستور أو العرف.

ثانياً-أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على احدى الوسائل القانونية التي منحت للإدارة من اجل القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها وخصوصا في مجال الامن العام والمرافق العام وهي الانظمة المستقلة، ومعرفة مدى وجود الانظمة المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في ظل عدم النص الصريح عليها بخلاف التشريع المقارن.

ثالثاً- مشكلة البحث

اذا ما علمنا ان الانظمة المستقلة قرارات ادرية تصدرها الادارة بصورة مستقلة عن القانون، وهي من نتائج الفصل المرن بين السلطات، فهذا يقودنا الى مجموعة تساؤلات :

- ١- هل سيطرت فكرة الانظمة المستقلة في ثنايا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ام اختفت نهائيا؟ ولماذا لم ينص المشرع العراقي على الانظمة المستقلة بشكل صريح كما في التشريع المصري والفرنسي؟
- ٢- هل يمكن الاستناد الى اساس غير الدستور لإصدار الانظمة المستقلة في العراق؟ وهل يوجد اختلاف في اساس اصدار الادارة لأنظمة المرافق العامة عن اساس اصدار انظمة الضبط الاداري





رابعاً- منهجية البحث

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لوصف مفهوم الانظمة المستقلة والإحاطة بجميع حيثياتها، وكذلك تم الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص التشريعات المتعلقة بالأنظمة المستقلة وعرض وتحليل الآراء الفقهية التي قيلت بصددتها، ومن اجل الاحاطة التامة بجميع جوانب الموضوع تم الاستعانة بالمنهج المقارن للاطلاع على موقف الدول ذات التجربة العريقة في هذا المجال وفي الخصوص موقف المشرع الفرنسي والمشرع المصري

خامساً- نطاق البحث

تحدد نطاق البحث في بيان انواع الانظمة المستقلة وفقا للمفهوم التقليدي لها في التشريع الفرنسي والمصري والمستهدف من البحث التشريع العراقي، مع الاشارة في بعض الاحيان الى دول اخرى، وقد اقتضت ضرورة البحث التقصي عن الانظمة المستقلة في التاريخ الدستوري للدول المقارنة.

سادساً- هدف البحث

يهدف البحث الى معرفة امكانية منح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار الانظمة المستقلة وتقوية دورها في مجال التشريع بصورة مستقلة عن البرلمان وتعقيدهاته، واثار ذلك في القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها، من خلال توضيح انواع الانظمة المستقلة، وبيان الاساس الذي تستند عليه الادارة في العراق والدول المقارنة لإصدارها.

سابعاً- خطة البحث

استلزم موضوع البحث تقسيمه على مبحثين، خصصنا في المبحث الاول الى أنواع الانظمة المستقلة وذلك في مطلبين، الأول انظمة المرافق العامة، والثاني انظمة الضبط الاداري، أما في المبحث الثاني تناول أساس إصدار الانظمة المستقلة في مطلبين، الاول اساس اصدار الانظمة المستقلة في التشريع المقارن، وفي المطلب الثاني اساس اصدار الانظمة المستقلة في التشريع العراقي، وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أبرز النتائج التي يتم التوصل إليها من خلال البحث، والمقترحات التي نوصي الاخذ بها تحقيقا للمصلحة العامة، ومن الله التوفيق



المبحث الأول- أنواع الأنظمة المستقلة

تنقسم الانظمة المستقلة وفقاً للمفهوم التقليدي الى انظمة الضبط الإداري، وانظمة المرافق العامة، وتعد الانظمة في مجال الضبط ضرورة اجتماعية، وذلك لان القانون قد يعجز عن ضبط الحريات العامة ضبطاً تاماً مفصلاً كما تعمل انظمة الضبط الاداري، والتي تتميز بالمرونة والقابلية للتغيير طبقاً لمقتضيات الزمان والمكان ملائمة تغير النظام العام، كما تعد انظمة المرافق العامة من اهم الوسائل التي تمكن السلطة التنفيذية من اشباع رغبات الافراد داخل المجتمع بأنشاء مشروعات تستهدف تحقيق المنفعة العامة، وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول انظمة الضبط الاداري، وفي المطلب الثاني انظمة المرافق العامة.

المطلب الاول- أنظمة الضبط الإداري المستقلة

تعد أنظمة الضبط من أهم الوسائل التي تمكن الإدارة من وضع القواعد العامة المجردة والتي تتضمن أوامر ونواهي تقيّد حقوق وحريات الأفراد؛ من أجل حفظ النظام العام في المجتمع، لذا سنتناول هذا المطلب في فرعين نبين في الفرع الاول تعريف انظمة الضبط اولا، وبيان صور التنظيم الضبطي ثانيا، وفي الفرع الثاني نوضح الطبيعة القانونية للضبط الاداري

الفرع الأول- تعريف أنظمة الضبط المستقلة وبيان صورها :

أولاً- تعريف أنظمة الضبط المستقلة : عرفت انظمة الضبط^(١) بصورة عامة على انها "مجموعة من القرارات العامة التي تصدرها السلطات الادارية المختصة بسلطة الضبط الاداري بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية، عن طريق ابعاد كافة المخاطر التي تهدد الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة"^(٢)، كما عرفت ايضا بأنها "الانظمة التي تتطلبها المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الامن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة والهدف منها تنظيم ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم"^(٣) نلاحظ من التعاريف السابقة انها لم تشر الى صفة الاستقلالية ؛ لأن انظمة الضبط ممكن ان تصدر بصورة مستقلة ويمكن ان تصدر بصورة تنفيذية للقانون، وهو ما يؤيده بعض الفقه في ان القيود التي تفرضها الادارة على الحريات العامة ممكن ان تكون تنفيذاً للقوانين ويمكن ان تكون مستقلة^(٤)، بينما عرف البعض انظمة الضبط مشيراً الى صفة الاستقلالية بأنها "تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره، الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، على الا تكون هذه اللوائح منفذة لقوانين سابقة والا تتعارض مع القوانين، والاتحد من الحريات التي كفلها الدستور"^(٥)





ولأهمية انظمة الضبط ودورها في حماية النظام العام فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن رأيه بخصوص مدى الزام الادارة بإصدار انظمة الضبط وذلك في قضية (doublet) الصادر بتاريخ ٢٣ تشرين سنة ١٩٥٩، اذ ذهب الى انه اذا كانت انظمة الضبط غير كافية لتدراك الاخطاء التي تنجم عن نشاط معين وتمدد النظام العام، فتكون سلطات الضبط الاداري ملزمة بوضع انظمة بشرط عدم وجود تنظيم ضبطي قائم بالفعل وان ينذر بخطر جسيم^(٦)

ثانيا- صور التنظيم الضبطي : تتخذ انظمة الضبط صور متعددة في تقييدها للنشاط الفردي من اجل المحافظة على النظام العام ومنها :

١- الحظر : وهو من الاساليب الوقائية المانعة، ومعناه ان تنهى الانظمة عن ممارسة نشاط معين او عن اتخاذ اجراء معين، وقد استقر القضاء على عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية، اما اذا كان جزئيا فانه يكون مشروع، مثل حظر التجوال في فترات زمنية محددة او في اماكن معينة، وحظر الاتجار في بعض المواد كالمفرقات والاسلحة^(٧)

٢- الترخيص : ويعني بان تشترط الانظمة او اللوائح لممارسة نشاط معين شرط الحصول على اذن سابق من الجهة المختصة، ويبدو هذا الاجراء اقل خطورة من الحظر، ويجب ان تكون هناك ضرورة لفرض نظام الترخيص، وان يكون استعمال هذا السلطة بالقدر اللازم ويخضع تقدير ذلك لرقابة القضاء^(٨)

٣- الاخطار : اعلام الادارة بالعزم على ممارسة نشاط معين او ممارسة اجراء معين فهو ليس طلبا او التماسا يقدم للإدارة للموافقة على ممارسة النشاط، وانما يحتوي على بيانات تقدم للجهة المختصة لكي تكون على علم مقدماً بما يراد ممارسته^(٩)

٤- تنظيم النشاط : ويعني ان يقتصر دور الادارة على تنظيم النشاط بوضع انظمة تبين كيفية ممارسته، وهي الصورة الاعم للتدخل التنظيمي الضبطي ، فتحدد انظمة المرور السرعة المسموح بها، واماكن الوقوف، ولا يجوز ان يصل التنظيم الى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، ويجب ان يستهدف التنظيم غرضاً من اغراض النظام العام^(١٠)

الفرع الثاني- طبيعة الضبط الاداري :

اختلف الفقه في تحديد طبيعة الضبط الاداري فقد ذهب البعض الى اعتباره سلطة قانونية، بينما اعتبرها البعض الاخر سلطة سياسية، وهو ما سنبينه تباعاً :



١- الضبط سلطة قانونية محايدة : يذهب انصار هذا الرأي الى ان الادارة تمارس اجراءات الضبط الاداري بمقتضى القانون حفاظا على النظام العام للمجتمع^(١١)، ويجب ان تكون الحريات محل احترام وتقدير الادارة، فلا يجوز ان يفرض الضبط الاداري لحماية النظام السياسي الحاكم، ولا لغرض حماية المعتقدات السياسية التي يعتنقها الحاكم، وانما لتأكيد استقرار اوضاع المجتمع وصيانة مصالحه، والا فأفأها تكون غير مشروعة لأنها انحرفت عن غايتها واهدافها^(١٢)

٢- الضبط سلطة سياسية : يذهب انصار هذا الرأي الى ان سلطة الضبط وظيفية سياسية كالنظام العام فهي لا تتجرد من الطابع السياسي، فاذا كان النظام العام في ظاهره تحقيق الامن العام فهو في الحقيقة يرمي الى تحقيق الامن للسلطات الحاكمة^(١٣)، لان كثير من القيود التي تفرض على الحريات تنبعث من فكرة سياسية واجتماعية، اذا لا تهدف هذه القيود الى حماية امن المجتمع وانما تهدف الى حماية نظام الحكم نفسه، وهو امر طبيعي من وجهة نظر انصار هذا الرأي^(١٤)

ينبغي الاشارة الى ان اعتبار سلطة الضبط الاداري سلطة سياسية يعني عدم خضوع اجراءات الضبط الاداري للرقابة القضائية، اذ تكون في دائرة اعمال السيادة^(١٥)

لذا فإنَّ الرأي الراجح من الفقه استقر على أنَّ اعمال الضبط الاداري ومن ضمنها انظمة الضبط الاداري ليست من اعمال السيادة، وفقا لمعيار القائمة القضائية بعد أن هجر الفقه معياري الباعث السياسي والقائمة القضائية^(١٦)، ويرى الباحث انه لا يمكن ابعاد الاعتبارات السياسية في اجراءات الضبط الاداري التي تتخذ من اجل حماية النظام العام، لذا يمكن التمييز بين النظم الديمقراطية التي ترجح كفة حماية الحرية ومصلحة المجتمع في ظل وجود الرقابة القضائية ورقابة الرأي العام، وبين النظم الشمولية الدكتاتورية التي يغلب فيها الاعتبارات السياسية في اجراءات الضبط الاداري، وينطبق ذات الامر على البلدان التي لا تتمتع باستقرار سياسي كما هو الحال في العراق ؛ وهو ما يدعوننا الى القول بعدم امكانية منح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار انظمة ضبط مستقلة في ظل عدم وجود نص دستوري صريح، وعدم وجود ضمانات حقيقية تحد من استعمال هذه الصلاحية لغير المصلحة العامة.



المطلب الثاني- انظمة المرافق العامة المستقلة :

تعد انظمة المرافق العامة إحدى أنواع الأنظمة المستقلة وفقاً للمفهوم التقليدي، لذا سنتناول في هذا المطلب تعريف انظمة المرافق العامة، وبيان انواعها، ونتناول في الفرع الثاني تميزها عن انظمة الضبط المستقلة

الفرع الأول- تعريف انظمة المرافق العامة المستقلة وبيان انواعها :

اولاً- تعريف انظمة المرافق العامة المستقلة : تُعرّف انظمة المرافق العامة بأنها "اللوائح التي توضع بمعرفة السلطة التنفيذية بقصد انشاء او تنظيم او الغاء وحدات ادارية، وتنسيق سير العمل في الادارات والمرافق العامة والمصالح العامة، وعلى ان يكون ذلك في حدود احكام الدستور والقوانين السارية"^(١٧)، كما تعرف^(١٨) بأنها "اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد ترتيب المرافق العامة" ولا يفضل الاخذ بمصطلح الترتيب لأنه يحتمل أكثر من معنى، وعرفها آخرون بأنها "اللوائح التي تصدر استقلالاً لتنظيم المرافق العامة، فهي مستقلة لا تصدر لتنفيذ قانون معين"^(١٩) يؤخذ على هذا التعريف انه اقتصر على تنظيم المرافق العامة دون انشائها او الغائها، وتنطبق ذات الملاحظة على تسمية الأنظمة التنظيمية^(٢٠) او تسمية لوائح تنظيم المرافق العامة^(٢١) اذ نرى انها تسميات قاصرة عن استيعاب كل انواع انظمة المرافق العامة، كما لا تتفق مع تسميتها بالأنظمة المستقلة، لان انظمة المرافق العامة هي احد انواع الانظمة المستقلة، ونفضل تسميتها بأنظمة انشاء وتنظيم المرفق العامة، او انظمة المرافق العامة، وجزير بالملاحظة ان انظمة المرافق العامة تتفق مع انظمة الضبط الاداري فقد تصدر بصورة مستقلة وقد تصدر بصورة تنفيذية للقانون^(٢٢)

ثانياً- انواع انظمة المرافق العامة : تتمثل انظمة المرافق العامة في ثلاثة انواع وهي :

١- انظمة انشاء المرافق العامة : تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة عندما يعجز النشاط الفردي عن تلبية حاجة المجتمع، وقد تقوم بهذه المهمة بصرف النظر عن امكانية النشاط الفردي وامكانياته، من خلال قيامها بالتدخل في الميدان الاقتصادي^(٢٣)

الاصل ان انشاء المرافق العامة امرأ متروك للسلطة التنفيذية، تقدره وفقاً لما تراه ملائماً لحاجة الافراد ومقتضيات العصر، الا انه استثناءً تكون سلطة الادارة مقيدة اما لإنشاء بعض المرافق العامة الاجبارية التي تدخل في صميم وظائف الدولة الاساسية، كمرفق الدفاع، ومرفق الصحة، ومرفق الصحة ومرفق التعليم^(٢٤)،



وأما لوجود نصوص دستورية او قانونية ملزمة، وفي هذه الحالة تكون انظمة انشاء المرافق العامة تنفيذية وليست مستقلة^(٢٥)

٢- انظمة الغاء المرافق العامة : الاصل ان السلطة المختصة بإلغاء المرافق العامة هي ذات السلطة المختصة بإنشاء المرافق العامة، ويترتب على ذلك ان تكون اداة الالغاء ماثلة لأداة الانشاء سواء كانت قانونيا او انظمة مستقلة، وكما كان انشاء المرافق العامة يدخل في نطاق الاختصاص التقديري للإدارة فأن الامر لا يختلف بشأن الغاء هذه المرافق اذ تعتبر ايضا امرا تقديريا^(٢٦)، ولكن اذا تم انشاء المرافق العامة بناء على قانون، اي بناء على تفويض من السلطة التشريعية، في هذه الحالة يجب التمييز بين المرافق العامة الاختيارية والمرافق العامة الاجبارية في الحالة الاولى يجوز للسلطة التنفيذية التي انشأتها ان تلغيها، اما بالنسبة للمرافق الاجبارية فالسلطة التنفيذية لا تملك الغائها بل يجب ان يكون الغائها بقانون او بناء عليه^(٢٧)

٣- انظمة تنظيم المرافق العامة : يقصد بأنظمة تنظيم المرافق العامة القواعد التي تنظم سير العمل في المرافق العامة بعد انشائها لتكفل حسن سيرها، وكيفية تكوين الهيئات التي تتولاها وتحديد اختصاص كل منها^(٢٨).

وتعد السلطة التنفيذية هي الاقدر على وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم المرافق العامة، فقد اقر بعض الفقه أن يكون تنظيم المرافق العامة من صلاحية السلطة التنفيذية، فاذا كانت هناك وجهة نظر من اشتراط ان يكون انشاء المرافق العامة بقانون او بناء عليه حفاظاً على حريات الافراد، فانه من الصالح ان يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرافق العامة بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة وحاجة العمل^(٢٩)

فقد أيد الباحث ذلك؛ لأنَّ اشتراط صدور قانون لتنظيم المرافق العامة يجعل من مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل مجرد هدف نظري لا يتم تحقيقه في الواقع العملي بالسرعة والسهولة المطلوبة لكي تناسب الخدمات التي يؤديها المرفق مع حاجات المجتمع المستجدة والمتطورة.

الفرع الثاني- تمييز أنظمة المرافق العامة عن أنظمة الضبط الإداري •

تشابه أنظمة المرافق العامة مع أنظمة الضبط من حيث جهة الاصدار فكلاهما يصدر عن السلطة التنفيذية وكلاهما على قدر من الاهمية والخطورة، فلا دولة بدون مرافق عامة لتلبية حاجات ورغبات شعبها، كذلك الحفاظ على النظام العام من الركائز المهمة لحياة اجتماعية يأمن فيها الفرد على حياته وماله، فكلاهما



يهدف الى تحقيق مصلحة عامة، كذلك تعتبر من اوجه الشبه ان لكليهما مساس بحريات الافراد ؛ مما يستلزم وجود رقابة قضائية فاعلة للحيلولة دون استبداد السلطة التنفيذية^(٣٠)

أما أوجه الاختلاف فإنَّ الادارة لها سلطة تقديرية فيما يتعلق بأنظمة المرافق العامة الا فيما يتعلق بالمرافق الاجبارية، بخلاف انظمة الضبط الاداري التي تكون فيها الادارة مقيدة في المحافظة على النظام العام^(٣١) وهي ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها، كما ان العمومية والتجريد تكون اكثر في انظمة الضبط الاداري من انظمة المرافق العامة لأنها عادة تتعلق بالموظفين والمتعاملين معها فقط، كذلك من اوجه الاختلاف بينهما ان انظمة الضبط الاداري تتضمن عقوبات توقع على من يخالف احكامها، في حين ان انظمة المرافق العامة لا تتضمن مثل هذه العقوبات، باستثناء المرافق العامة الاقتصادية^(٣٢)

المبحث الثاني- أساس إصدار الأنظمة المستقلة .

اختلف الفقه في الأساس الذي يقوم عليه إصدار الأنظمة المستقلة، بعضهم استند الى الدستور والبعض الاخر استند الى اسس اخرى، الا ان النص عليها في دساتير الدول المقارنة حسم الخلاف الفقهي، بخلاف الدستور العراقي الذي لم ينص عليها صراحة، الامر الذي ادى الى استمرار الخلاف حول اساسها في العراق، وعليه سنقسم في هذا المبحث الى مطلبين : نتناول في المطلب الاول اساس اصدار الانظمة المستقلة في التشريع المقارن، ونتناول في المطلب الثاني اساس اصدار الانظمة المستقلة في العراق .

المطلب الأول- اساس اصدار اللوائح المستقلة في التشريع المقارن .

سنتناول في هذا الفرع أساس اصدار اللوائح المستقلة في التشريع المقارن في فرعين : الاول اساس اصدار اللوائح المستقلة فرنسا والفرع الثاني اساس اصدار اللوائح المستقلة في مصر :

الفرع الأول- أساس إصدار الأنظمة المستقلة في فرنسا :

ترتب على عدم النص في معظم الدساتير الفرنسية السابقة على دستور ١٩٥٨ بحق السلطة التنفيذية في اصدار الأنظمة المستقلة، خلاف فقهي حول اساس اصدار هذه الأنظمة، يرى الرأي الاول عدم جواز منح السلطة التنفيذية اصدار الأنظمة المستقلة دون نص دستوري صريح ؛ لأنه من الخطورة على حريات الافراد^(٣٣)، بينما يؤيد غالبية فقهاء القانون الاداري والدستوري دستورية وشرعية الأنظمة المستقلة رغم عدم وجود النص الدستوري، استناداً الى تبريرات عديدة منها :



- ١- فكرة العرف الدستوري : يستند بعض الفقه الى فكرة العرف الدستوري كأساس لإصدار الانظمة المستقلة، ومن انصار هذه الفكرة (ليون دوجي) والذي يرى بان العرف الدستوري والذي نشأ تحت ضغط الضرورات العملية خلال القرن التاسع عشر، هو الاساس لإصدار الانظمة المستقلة بنوعيتها (انظمة الضبط الاداري، وانظمة المرافق العامة)، وهو الرأي الغالب الذي اخذ به فقهاء القانون العام في فرنسا^(٣٤)
 - ٢- فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة : ومن انصار هذه الفكرة (هوريو) الذي يرى ان اصدار انظمة الضبط الاداري يجد اساسه من ضرورة حفظ الامن والنظام العام فإصدار انظمة الضبط الاداري لا يتوقف على وجود نص دستوري، اذ هي من الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة وهي حق اصلي مستمد من طبيعة مركزه الدستوري، ووظيفته في حماية النظام العام^(٣٥)
 - ٣- فكرة متطلبات الضرورة العملية : السلطة التنفيذية هي الاقدر على حفظ النظام العام، خاصة عندما لا تسمح الظروف بالتشريع لما تتطلبه من السرعة والدقة^(٣٦)، والا قد يحدث ما لا يحمد عقباه، ومن ثم يكون للسلطة التنفيذية حق مواجهة الاضطرابات بإصدار انظمة ضبط مستقلة^(٣٧)، وهو ما يستند اليه الفقيه (بونارد) لمنح الادارة صلاحية اصدار الانظمة المستقلة عن القانون استثناءً في مجالي الضبط والمرافق العامة^(٣٨)
 - ٤- فكرة اعتراف المشرع الجنائي باللوائح الضبطية : يرى انصار هذه الفكرة انه بوجود احكام في القوانين الجنائية تفرض عقوبة على مخالفة هذه اللوائح، مما يعني اعتراف المشرع واقراره بشرعيتها^(٣٩)
 - ٥- فكرة المفهوم الواسع لتنفيذ القوانين : ذهب بعض الفقه في فرنسا مثل (مورو) و(اسمان) الى القول بان حق السلطة التنفيذية في اصدار انظمة المرافق العامة يستند على فكرة التنفيذ الواسع للقوانين، اذ ان من مستلزمات تنفيذ القوانين انشاء وترتيب المصالح والادارات العامة، ولا يقتصر هذا الحق على تنظيم المرافق العامة، بل يشمل انشائها ولوائحها^(٤٠)
- واعترف مجلس الدولة الفرنسي في العديد من الاحكام في حق الادارة بإصدار انظمة المرافق العامة استنادا للرأي الاخير، ومن احكامها في هذا الصدد حكمه في قضية (Babin) في ٤ مايو ١٩٠٦ الذي اقر فيه حق الادارة في تعديل حالة الموظفين بواسطة اللوائح التنظيمية حتى لو لم يكن هناك نص يخولها ذلك، بشرط ان لا تتعارض مع القوانين القائمة^(٤١)
- اما في ظل الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨^(٤٢) اصبح اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار الانظمة المستقلة يستند الى المادة (٣٧)^(٤٣) من



الدستور مع التقييد بأحكام المادة (٣٤)^(٤٤)، نلاحظ ان المشرع الفرنسي في دستور ١٩٥٨ عمد الى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية من خلال تحديد مجال القانون، واطلاق مجال اللائحة وعدم التبعية والخضوع للقانون، بل وحماتها من تعدي القانون عليها، وهو ما سنبين تفصيله لاحقاً.

الفرع الثاني - أساس اصدار الانظمة المستقلة في مصر .

جرت العادة في مصر قبل دستور ١٩٢٣ على ان تقوم السلطة التنفيذية بإصدار لوائح البوليس دون ان تكون منفذة لقوانين او مكملة لها، اذ كانت السلطة مركزة في يد الحاكم، ومن امثلة ذلك المرسوم الصادر في ٧ مايو سنة ١٨٩٩ الخاص بالمحافظة على الصحة العامة عند ظهور الكوليرا او الطاعون^(٤٥)

الا ان بعد صدور دستور ١٩٢٣ اصبح البرلمان هو الجهة المختصة بوضع القواعد العامة بينما استمرت السلطة التنفيذية في اصدار لوائح البوليس رغم عدم وجود النص الدستوري، مثال ذلك المرسوم الصادر في ٢١ مارس ١٩٢٥ بتعديل بعض لائحة المحلات العمومية ؛ مما ثار الخلاف الفقهي حول مشروعية اصدار لوائح البوليس، فيرى بعض الفقه عدم مشروعية لوائح البوليس ؛ لان الدستور لم ينص على ذلك، وان لوائح البوليس تقييد حقوق وحرريات الافراد التي كفلها الدستور، بينما يرى الدكتور سيد صبري لا مانع من استمرار السلطة التنفيذية في اصدار لوائح البوليس ؛ لان اصدارها يستمد من وظيفة رئيس الدولة ومن العرف، ويبرر ذلك بان جزءا مخالفة هذه اللوائح لا يعدو عن عقوبة المخالفة، فهي قليلة الخطر من هذه الناحية، كما ان البرلمان يستطيع ان يتدخل في اي وقت التدخل لينظم هذه الحريات^(٤٦)، واستند بعض الفقهاء الى العرف الدستوري المستقر قبل دستور ١٩٢٣، واستند البعض الآخر الى نص المادة (٣٩٥) من قانون العقوبات باعتبارها تقرر للإدارة حق اصدار لوائح ضبط^(٤٧)

وقد حسم الخلاف الفقهي بصدور دستور ١٩٥٦ الذي منح رئيس الجمهورية صلاحية اصدار لوائح المرافق العامة بموجب المادة (١٣٧)^(٤٨) واصدار لوائح الضبط بموجب المادة (١٣٨)^(٤٩) وقد اجاز دستور ١٩٥٦ التفويض بإصدار انظمة الضبط الاداري، بخلاف دستور ١٩٧١ فانه لم يميز التفويض سواء في مجال المرافق العامة في المادة (١٤٦)^(٥٠) ام في مجال انظمة الضبط في المادة (١٤٥)^(٥١)

إما في ظل الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ فقد نص على صلاحية السلطة التنفيذية بإصدار الانظمة المستقلة في مجال المرافق العامة وفقا للمادة (١٧١)^(٥٢) وفي مجال الضبط الاداري بموجب



المادة (١٧٢)^(٥٣)، ومع عدم جواز التفويض في إصدارها، ومن ثم فإن انظمة الضبط وانظمة المرافق العامة المستقلة لا تصدر الا بقرار من رئيس مجلس الوزراء

المطلب الثاني- أساس اصدار الانظمة المستقلة في العراق *

لم نجد نصاً صريحاً في الدساتير العراقية يميز للإدارة حق اصدار الانظمة المستقلة ابتداءً من القانون الاساسي ١٩٢٥ وانهاءً في دستور ٢٠٠٥، لذا اختلف الفقه بشأن وجود الانظمة المستقلة في الدساتير العراقية وهو ما سنبينه في فرعين : نبين في الفرع الاول الانظمة المستقلة قبل دستور ٢٠٠٥ أولاً، وفي الفرع الثاني الانظمة المستقلة في ظل دستور ٢٠٠٥

الفرع الاول- اساس اصدار الانظمة المستقلة قبل دستور ٢٠٠٥

قبل صدور القانون الاساسي سنة ١٩٢٥ صدرت العديد من الانظمة دون ان تستند الى قانون او الى دستور عندما تشكلت اول حكومة عراقية مؤقتة في ٢٧/١٠/١٩٢٠ واستندت الحكومة في اصدارها الى الواقع العملي الذي تطلب وجودها كنظام الانتخابات لسنة ١٩٢٢، ونظام التفتيش الاداري لعام ١٩٣٢، اما في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ لم نجد نص صريح يشير الى حق السلطة التنفيذية في اصدار الانظمة المستقلة سواء في مجال المرافق العامة او في مجال الضبط الاداري وان ما ورد في المادة (٢٦-أ) هي صلاحية الملك بان يأمر بوضع الانظمة لتنفيذ احكام القانون، الا ان الملك (فيصل) سبق وان صدر قرارات ضبط مستقلة استنادا لهذه المادة^(٥٤)

حاول بعض الفقه تبرير اصدار انظمة المرافق العامة استنادا للمادة (٦٥) باعتبار مجلس الوزراء هو القائم على ادارة شؤون الدولة والوزارات^(٥٥)، ويؤكد الواقع العملي صدور انظمة دون ان تستند الى قانون مثل نظام مخصصات السفر رقم ٢١ لسنة ١٩٢٩ ونظام تعديل هذا النظام رقم ١٧ لسنة ١٩٣١، ونظام وزارة المالية رقم ٣ لسنة ١٩٣٠، ونظام وزارة العدلية رقم ٨ لسنة ١٩٣٠^(٥٦)

اما في الدساتير التي اعقبت صدور دستور ١٩٢٥ لا نجد نص صريح للسلطة التنفيذية بإصدار انظمة مستقلة، اذ ان المشرع خول الحكومة بموجب قانون تشكيلات الوزارات رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٣ اصدار نظام لكل وزارة يبين تشكيلاتها والدوائر التابعة لها، وكيفية قيام الموظفين بواجباتهم، وكذلك قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) سنة ١٩٦٤ الذي حل محل القانون السابق^(٥٧)





اما في ظل دستور ١٩٧٠ فقد انشأت الوزارات بموجب قوانين او قرارات لها قوة القانون صدرت من مجلس قيادة الثورة الذي كان يمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية استنادا للمادة (٤٢)^(٥٨)، وارجع البعض سبب عدم النص على الانظمة المستقلة بان القرارات التي لها قوة القانون يغنيها عن اختصاص اصدار الانظمة المستقلة^(٥٩)، بينما يرى البعض الاخر ان الفقرة (ب) من المادة (٥٧) تمثل انظمة مستقلة "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم اللازمة لممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في هذا الدستور" وكذلك الفقرة (ج) من نفس المادة "الرئيس الجمهورية عند الاقتضاء اصدار قرارات لها قوة القانون"^(٦٠)

بينما يؤيد فريق ثالث من الفقه^(٦١) حق السلطة التنفيذية في اصدار انظمة الضبط المستقلة، حتى في ظل عدم وجود النص الدستوري، لان الحفاظ على النظام العام من الاختصاصات الحصرية للسلطة التنفيذية بالإضافة الى تولي رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء حفظ الامن واستقلال البلاد استنادا للمادة (٥٧) - أ) "المحافظة على استقلال البلاد ووحدة اراضيها وحماية امنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحريةهم"

أما القضاء العراقي في هذه الفترة فلم يعترف للإدارة بحق اصدار الانظمة الا استنادا للقانون او تطبيقا له، اذ قضت محكمة التمييز العراقية في حكمها الصادر في ٢٨ / ١ / ١٩٦٢ بان النظام الذي لا يستند الى نص القانون لا يكتسب القوة التشريعية^(٦٢)

أما في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد ظهرت فكرة الانظمة التنظيمية في زمن سلطة الائتلاف المؤقت^(٦٣) اذ جاء في اللائحة التنظيمية رقم (١) في الجزء الثالث انه "سوف يبادر المدير الاداري للسلطة الائتلافية المؤقتة بإصدار اللوائح التنظيمية والوامر كلما دعت الحاجة لذلك... وتكون اللوائح التنظيمية هي الاداة المستخدمة لتحديد مؤسسات وسلطات السلطة الائتلافية المؤقتة والتعريف بها..."

وقد نص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة (٢٦-ج) على بقاء القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات الصادرة من سلطة الائتلاف بناءً على سلطتها بموجب القانون الدولي نافذة المفعول إلى حين إلغائها أو تعديلها بتشريع لاحق

نستنتج مما تقدم ان الدساتير السابقة على دستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم تنص صراحة على حق السلطة التنفيذية في اصدار الانظمة المستقلة، الا ان الواقع العملي يؤكد اصدار انظمة مستقلة دون ان تستند الى قانون.



الفرع الثاني- اساس اصدار الانظمة المستقلة في ظل دستور ٢٠٠٥

اختلف الفقه العراقي بين مؤيد ورافض في جواز اصدار الادارة للأنظمة المستقلة في ظل عدم وجود النص الدستوري الصريح :

اولا- الرأي المعارض لمنح الادارة حق اصدار الانظمة المستقلة :

يرى انصار هذا الرأي ان السلطة التنفيذية في ظل دستور ٢٠٠٥ لا تملك سوى اصدار الانظمة التنفيذية، وان تنظيم المرافق العامة والحفاظ على النظام العام ضمن اختصاص القانون^(٦٤) وما يؤكد ذلك المادة (٨٦) " ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير" لذا لا يمكن لمجلس الوزراء اصدار انظمة المرافق العامة بصورة مستقلة لأنها من الاختصاصات المحجوزة للبرلمان، ويرى انصار هذا الرأي ضرورة الاخذ بالمعنى الضيق لفكرة تنفيذ القوانين الواردة في المادة (٨٠) من الدستور^(٦٥)، وان المشرع الدستوري لو اراد منح السلطة التنفيذية حق اصدار الانظمة المستقلة لنص على ذلك كما نص على الانظمة التنفيذية، ومن ثم يكون اصدار الانظمة المستقلة مخالفاً للدستور الذي كفل الحريات وقرر عدم المساس بها الا بقانون او بناء عليه بموجب المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٦٦)، خاصة وان انظمة الضبط الاداري تكون اكثر مساساً بحريات الافراد وحقوقهم في الفترات الانتقالية ومراحل التحول نحو النظام الديمقراطي^(٦٧)، ويرجع البعض^(٦٨) السبب في عدم منح الادارة حق اصدار الانظمة المستقلة الى ان تركيز السلطة قبل دستور ٢٠٠٥ في يد السلطة التنفيذية ؛ دفع واضعي الدستور الى توزيع السلطة بشكل متوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية للحيلولة دون اعادة تركيز السلطة مرة اخرى.

ثانيا- الرأي المؤيد لمنح الادارة حق اصدار الانظمة المستقلة :

يذهب انصار هذا الرأي الى تأييد وجود الانظمة المستقلة، الا انهم يختلفون في الاساس الذي تستند عليه الادارة في اصدار الانظمة المستقلة، فمنهم من يستند الى نصوص الدستور غير المباشرة، ومنهم يستند الى العرف وبعضهم يستند الى القانون، والبعض الاخر يستند الى الاعتبارات العملية وهو ما سنبينه تباعاً .

أ- الاستناد الى نصوص الدستور غير المباشرة : استند الرأي الاول الى احكام المادة (١١٠) التي تعلق بصلاحيات السلطات الاتحادية، من هذه الصلاحيات وضع سياسية الامن الوطني وانشاء القوات المسلحة لحفظ امن وسيادة العراق^(٦٩) والمادة (١١٤) التي تتعلق بالصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، ومنها المتعلقة بحماية البيئة من التلوث، ورسم السياسة الصحية العامة^(٧٠)، اذ يمكن من





خلال هذه النصوص استتاج حق السلطة التنفيذية في اصدار انظمة الضبط الاداري^(٧١)، ولا تؤيد ما جاء به هذا الرأي بخصوص المادة (١١٠) المتعلقة بأثناء مرفق القوات المسلحة كونه من انظمة المرافق العامة المستقلة؛ لان المادة تتعلق بصلاحيات السلطات الاتحادية ولم تتحدد هذه الصلاحيات بالسلطة التنفيذية حصراً، كذلك الامر فيما يتعلق في المادة (١١٤)، اما الرأي الثاني بالمعنى الواسع لعبارة (تنفيذ القوانين) الواردة في نص المادة (٨٠)^(٧٢) من الدستور وهو ما ينتج عنه منح السلطة التنفيذية الحق في اصدار انظمة مستقلة؛ لان مجلس الوزراء صاحب السلطة الفعلية والحقيقية وفقاً للتقاليد البرلمانية السائدة، فيكون له اصدار الأنظمة المستقلة بشرط مراعاة القيود والضوابط ومن اهمها عدم الاعتداء على الاختصاص التشريعي للبرلمان المحدد في الدستور^(٧٣)، لا تؤيد الاخذ بهذا الرأي لأنه يوسع من صلاحيات السلطة التنفيذية في الوقت الذي لم تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات تعتبر من متطلبات النظام البرلماني، ويستند الرأي الثالث الى المادة (٨٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٧٤) من الدستور والمتعلقة بتنظيم مرفق مجلس الوزراء والنظام الداخلي لمجلس الوزراء هو نوع من الانظمة المستقلة باعتباره من انظمة المرافق العامة^(٧٥)، تؤيد ما جاء به هذا الرأي لوضوح النص بإنشاء نظام مرفق مجلس الوزراء، ويرى الرأي الرابع ان اصدار الانظمة المستقلة في العراق محدد في المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٧٦) لأنها حولت السلطة التنفيذية استكمال متطلبات تنفيذ المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة والمتعلقة بكركوك، ومن ثم يكون لمجلس الوزراء القيام بما يتطلبه العمل بما في ذلك اصدار انظمة مستقلة، بالإضافة الى تعديل الانظمة المستقلة الصادر في ظل الحكومات السابقة اي قبل ٢٠٠٥ فأتمها تعدل بواسطة الانظمة المستقلة^(٧٧)، وبالرجوع الى احكام المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ونرى عدم امكانية تحقيق متطلباتها دون استعانة السلطة التنفيذية بالأنظمة المستقلة، ومن ثم تؤيد الاستناد الى احكام المادة (١٤٠) من الدستور لإصدار الانظمة المستقلة في حدود موضوع هذه المادة، ويرى الرأي الخامس^(٧٨) ان اصدار الانظمة المستقلة هو من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم استنادا الى المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٧٩)، لا تؤيد الاخذ بهذا الرأي لأنه من الخطورة ان تمنح للسلطات المحلية اصدار انظمة مستقلة، في الوقت الذي لم تمنح السلطات المحلية في فرنسا ومصر اصدار انظمة مستقلة، ويستند الرأي الاخير السادس الى المادة (٩٣-اولا)^(٨٠) من الدستور التي نصت على النظر في مدى دستورية الانظمة وهو امر لا يمكن تصوره في الانظمة التنفيذية على اعتبارها تصدر استنادا للقانون وفي حال مخالفتها للقانون يطعن بعدم



مشروعيتها، اما اذا خالفت الدستور مباشر فيطعن بعدم دستورية القانون الذي استندت اليه، ومن ثم يكون المقصود من الرقابة على دستورية الانظمة هو الانظمة المستقلة التي تصدر للدستور مباشرة^(٨١)، لا تتفق مع هذا الرأي لأنه يمكن للأنظمة التنفيذية مخالفة الدستور مباشرة.

ب- الاستناد الى فكرة العرف الدستوري فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح يسمح للحكومات السابقة بإصدار الانظمة المستقلة، الا انها مارست ذلك بالفعل، وهذه الممارسات لم ينص دستور ٢٠٠٥ على الغائها^(٨٢)، بل ان هناك من فسر سكوت المشرع الدستوري على انه اقرار للسلطة التنفيذية في حقها في اصدار انظمة الضبط الاداري^(٨٣)

ج- الاستناد الى القانون في اصدار الانظمة المستقلة : استند بعض الفقه^(٨٤) الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لمنح السلطات المحلية حق اصدار الانظمة المستقلة، فيمكن لمجالس المحافظات اصدار الانظمة المستقلة استنادا الى المادة (٧-ثالثاً)^(٨٥) كما يمكن للمحافظ اصدار انظمة المرافق العامة المستقلة المتعلقة باستحداث الجامعات ومراكز الشرطة استنادا الى المادة (٣١)^(٨٦)، وقد صدرت قرارات مستقلة حسب وجهة انصار هذا الرأي في ظل دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ كنظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ الذي صدر استناداً الى المادة (٤٢-ثانياً) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، ونظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١ الذي صدر استنادا الى المادة (٦-رابعاً) من قانون جوازات السفر رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩، الا ان الباحث لا يؤيد ذلك ونرى ان الانظمة التي تصدر استنادا للقانون ليست انظمة مستقلة بل هي انظمة تنفيذية، كما بينا ذلك في التمييز بين الانظمة المستقلة والانظمة التنفيذية.

د- الاستناد الى الاعتبارات العملية لإصدار الانظمة المستقلة : يرى جانب من الفقه ان اختصاص الادارة في اصدار الأنظمة المستقلة من الاختصاصات العامة تمارسها حتى في حالة عدم النص عليه في الدستور ؛ لان تقييدها بحرفية النصوص الدستورية يعرقلها عن تنفيذ برامجها وخططها المستقبلية^(٨٧) ومنهم من يستند الى ذات الاسباب لمنح حكومة الاقليم حق اصدار الانظمة المستقلة^(٨٨)

نستنتج من خلال نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ انه نص على الانظمة المستقلة بصورة غير مباشرة وفي نطاق محدود وذلك في المادة (٨٥) منه التي تتعلق بإنشاء مرفق مجلس الوزراء، والمادة (١٤٠) المتعلقة بتنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية المتعلقة بركوك، ونرى عدم جواز



اصدار انظمة الضبط المستقلة في ضوء عدم وجود النص الصريح وعدم وجود الضمانات التي تحول دون استبداد السلطة التنفيذية في استعمال هذه الصلاحية، ونرى ان المشرع الدستوري العراقي اخل بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو من متطلبات النظام البرلماني، اذ عمد الى تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، فلم يمنح السلطة التنفيذية سوى اصدار الانظمة التنفيذية، اذ لم ينص على الانظمة التفويضية^(٨٩)، كما لم ينص بشكل صريح على انظمة الضرورة، خاصة اذا ما علمنا ان اعلان حالة الطوارئ شبه مستحيل في العراق نتيجة متطلبات اعلانها التي نصت عليها المادة (٦١-٦٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، ولم يعالج حالة الطوارئ في غيبة البرلمان، ولم يمنح الحكومة حق حل البرلمان؛ كل ذلك يدعونا الى القول بضرورة النص في الدستور بصورة صريحة على منح السلطة التنفيذية صلاحيات عديدة للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقها، منها صلاحية اصدار الانظمة المستقلة بنوعها بعد احاطتها بالضمانات الاساسية التي تحول دون الاستبداد او الانحراف في استعمال هذه الصلاحية.

الخاتمة

وبعد إن أًهينا بحثنا (انواع الانظمة المستقلة واسباب اصدارها في العراق (دراسة مقارنة) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات كما يأتي :

أولاً- الاستنتاجات

١- في الوقت الذي حسم فيه المشرع الفرنسي والمشرع المصري الخلاف الفقهي حول صلاحية الادارة في اصدار الانظمة المستقلة من خلال نص عليها في الدستور، لا يزال الخلاف الفقهي قائم في العراق لان المشرع لم ينص عليها صراحة في دستور ٢٠٠٥، كما هو الحال في الدساتير السابق عليه، الا انه من خلال قراءة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نستنتج النص على انظمة المرافق العامة المستقلة في نطاق محدود فيما يتعلق بنظام مرفق مجلس الوزراء في المادة (٨٥) منه، والمادة (١٤٠) المتعلقة باستكمال متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٢- نلاحظ من خلال قراءة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ان المشرع الدستوري العراقي اخل بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو من متطلبات النظام البرلماني، اذ عمد الى تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، فلم يمنح السلطة التنفيذية سوى اصدار الانظمة التنفيذية، اذ لم ينص على اصدار الانظمة التفويضية، كما لم ينص بشكل صريح على انظمة الضرورة، خاصة اذا ما علمنا



ان اعلان حالة الطوارئ شبه مستحيل في العراق نتيجة متطلبات اعلانها التي نصت عليها المادة (٦١) -
تاسعا) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، ولم يعالج حالة الطوارئ في غيبة البرلمان، ولم يمنح الحكومة حق
حل البرلمان

٣- نظرا لخطورة انظمة الضبط الاداري على حقوق وحرىات الافراد كونها ذات طبيعة قانونية في النظم الديمقراطية
بخلاف الدول الشمولية التي تكون طبيعة الضبط الاداري ذات طبيعة سياسية، اجمع الفقه على وجوب
استناد الادارة الى الدستور لإصدارها وتوفير الضمانات الحقيقية لضمان عدم تعسف الادارة في استعمال
هذه الصلاحية، ولا يمكن الاستناد الى نصوص الدستور غير المباشرة في العراق لإصدار انظمة الضبط
المستقلة لما في ذلك من الخطورة في ظل عدم الاستقرار السياسي وعدم وجود الضمانات لحماية حريات
الافراد من تعسف الادارة، خاصة وان من يخالف هذه اللوائح يعاقب وفق المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات
العراقي

ثانيا- المقترحات

١- نقتح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٨٠/ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمنح الادارة
الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها، ومن هذه الصلاحيات النص بصورة
صريحة على اصدار الادارة للأنظمة المستقلة تجنبا للآراء الفقهية والاجتهادات القضائية مع جواز التفويض
فيها ليكون نص المادة (٨٠) بالشكل الاتي "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثالثا - اصدار
الانظمة بمهدف تنفيذ القوانين، وكذلك انظمة الضبط الاداري، وانظمة المرافق العامة في حدود احكام
الدستور والقوانين الاتحادية، ويجوز لمجلس الوزراء تفويض اصدار بعض هذه الانظمة"

٢- نقتح على المشرع العراقي منح صلاحية للسلطة التنفيذية في اقرار مشروع قانون الموازنة وادخاله حيز التنفيذ
بقرار اداري مستقلة، في حال فشل البرلمان في اصدار قانون الموازنة لمدة تزيد على شهرين من تاريخ ايداع
مشروع قانون الموازنة، اضافة الى منح الحكومة حق التدخل بقرارات ادارية مستقلة في مجال الضبط الاقتصادي
من اجل الحفاظ على اسعار السلع ومنع احتكارها

٣- نقتح على المشرع العراقي تعديل المادة (٥/ثانيا/أ) من قانون مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حاليا)
والنص بصورة صريحة على وجوب اخذ رأي مجلس الدولة فيما يتعلق بالتشريعات الفرعية ومنها الانظمة
المستقلة ليؤدي دوره الحقيقي في مجال ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية، وتوحيد





المصطلحات والتعابير القانونية، ومن ثم يكون دور مجلس الدولة بمثابة الرقابة الوقائية على مشروعية التشريعات الفرعية، والنص على صفة الاستعجال في تدقيق هذه الانظمة، ليكون نص المادة اعلاه بالشكل الاتي "على مجلس الوزراء قبل اصدار اي نظام ان يعرضه على مجلس الدولة لمراجعة صياغته، ويمكن مراجعته على وجه الاستعجال اذا طلب رئيس مجلس الوزراء ذلك"

المصادر والمراجع:

- ١ تعددت المصطلحات التي يطلقها الفقه على لوائح الضبط الاداري، فالبعض يسميها انظمة الضبط، والبعض الاخر يطلق عليها مراسيم الضبط الاداري، والبعض الاخر يطلق عليها القرارات الادارية الضبطية العامة، بينما يطلق عليها جانب اخر قرارات الضبط للمزيد من التفاصيل ينظر يامة ابراهيم، لوائح الضبط الاداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٥، ص ١٥
- ٢ حول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، اطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، ٢٠١٨، ص ٦٦
- ٣ علي يونس اسماعيل، رجب علي حسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الانظمة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية و السياسية، العدد ٧، السنة ٢، ٢٠١٠، ص ٣٦١
- ٤ د. محمد محمود الروبي محمد، الضبط الاداري ودوره في حماية البيئة دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٢٦
- ٥ د. حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٢١، ص ١٧٨
- ٦ د. عصام علي الدبس، القانون الاداري، ماهية القانون الاداري-التنظيم الاداري-النشاط الاداري، الكتاب الاول، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٤، ص ٤٧٦
- ٧ د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، نظرية العمل الاداري، دون ناشر، دون مكان نشر، ١٩٩٣، ص ١٦٢
- ٨ د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٨٨
- ٩ عادل السعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٢٠-٢٢١
- ١٠ د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٣٩٢
- ١١ د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥، ص ٣٠
- ١٢ عادل السعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، المصدر السابق، ص ٩٤
- ١٣ يذهب الاستاذ باسكو الى القول الى ان الضبط الاداري هو سلطة سياسية لها الحق في الرقابة والدفاع عن كيان الدولة. للمزيد ينظر د. محمد محمود الروبي محمد، الضبط الاداري ودوره في حماية البيئة، المصدر السابق، ص ٢٦
- ١٤ عادل السعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، المصدر السابق، ص ٩٥



١٥ أعمال السيادة هي "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تخرج عن رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، إذ لا يمكن الطعن بما امام اية جهة قضائية سواء كان ذلك بالإلغاء ام بالتعويض" ينظر د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥٦. للمزيد من التفاصيل بشأن اختلاف الفقه حول اعتبار انظمة الضبط من أعمال السيادة. ينظر د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، الميناء للطباعة، ٢٠٠٣، ص ٣٣٣

١٦ عصام علي حسن الدبس، الانظمة المستقلة والرقابة على مشروعاتها-دراسة مقارنة- اطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧، ص ٢٠١

١٧ د. حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ١٦٢

١٨ د. محمود محمد حافظ، القرار الاداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٨٥-٢٨٦

١٩ د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٠٠

٢٠ د. حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري دراسة مقارنة، المصدر السابق، ١٥٩

٢١ د. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، المصدر السابق، ٨٦

٢٢ د. ايمن يوسف مطلق الرفوع، مدى احقية السلطة التنفيذية في اصدار انظمة الضبط الاداري في غياب النص الدستوري، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، كلية الحقوق، أكاديمية البورك للعلوم، الدنيمارك، المجلد ٢٥، العدد ٤، ٢٠٢٠، ص ١٣٤

٢٣ د. عصام علي الدبس، القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٤٤٤

٢٤ د. اياد سليمان عبد الله البرديني، الضوابط الدستورية للسلطة اللاتحجية في الظروف العادية والرقابة عليها وفقا لأحدث التعديلات الدستورية والاحكام القضائية فرنسا-مصر-فلسطين، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٦٢

٢٥ د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية، المصدر السابق، ص ٣٨٥

٢٦ د. عصام علي الدبس، القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٤٥٠

٢٧ د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، نظرية العمل الاداري، دون ناشر، دون مكان نشر، ١٩٩٣، ص ٢٠٣

٢٨ د. عصام علي الدبس، القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٤٤٧

٢٩ د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية، المصدر السابق، ص ٣٨٥

٣٠ المصدر نفسه، ص ٣٦٢

³¹ Jean-Claude Ricci, Droit administratif général, Hachette Livre, 5 Edition, Paris, 2013, p. 41

٣٢ يامة ابراهيم، لوائح الضبط الاداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٢٣ وما بعدها

٣٣ د. حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ١٥٩

٣٤ حول دراجي، مكانة اللاتحجة في النظام القانوني الجزائري، المصدر السابق، ص ٦٨

٣٥ د. السيد صبري، بحث في سلطة عمل اللوائح، بحث منشور في مجلة المحاماة، العدد الثامن والتاسع والعاشر، السنة الثانية والعشرون، ١٩٤٢، ص ٨١٩

٣٦ د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٥٠٦



- ٣٧ د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، دون ناشر، دون مكان نشر، ٢٠١٢، ص ٢٦٦
- ٣٨ د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٠، ص ٩٠
- ٣٩ د. عثمان عبد الملك صالح، السلطة اللائحية للادارة في الكويت والفقهاء المقارن واحكام القضاء، الطبعة الثانية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٤، ص ٥١
- ٤٠ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحدة الامريكية والعالم العربي، دون ناشر، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٢٨
- ٤١ د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، المصدر السابق، ص ٨٧
- ٤٢ يرى الاستاذ فيدل ان السلطة التنظيمية المستقلة ليست شيء جديد اتى به دستور ١٩٥٨، وكان ذلك يهدف الى شرعنه بعض الميادين لصالح الحكومة. للمزيد ينظر بودة محمد، سلطة الوزير الاول التنظيمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، ٢٠١٤ ص ١٢٨
- ٤٣ المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي "تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح. يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني والتي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة. يجوز تعديل أي أحكام من هذا القبيل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم إلا إذا وجد المجلس الدستوري أنها مسائل للتنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة"
- ٤٤ المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي : الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة؛ والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام؛ والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم؛ الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الملكية الزوجية والتراكت والهبات؛ تحديد الجنايات والجناح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها؛ ..."
- ٤٥ د. السيد صبري، بحث في سلطة عمل اللوائح، مصدر سابق، ص ٨٢٠
- ٤٦ المصدر نفسه، ص ٨٢١
- ٤٧ عثمان عبد الملك صالح، السلطة اللائحية للادارة في الكويت والفقهاء المقارن واحكام القضاء، المصدر السابق، ص ٥١
- ٤٨ المادة ١٣٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها"
- ٤٩ المادة ١٣٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وله ان يفوض غيره في اصدارها..."
- ٥٠ المادة ١٤٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة"
- ٥١ المادة ١٤٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط"
- ٥٢ للمادة ١٧١ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء"
- ٥٣ ١٧٢ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء"



- ٥٤ صدر الملك فيصل مرسوم مقيد للحرية عام ١٩٢٨ عندما خرجت مظاهرة طلابية احتجاجا على زيارة احد زعماء الصهيونية للعراق. للمزيد ينظر فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ١٠٠
- ٥٥ سرى حارث عبد الكريم الشاوي، تطور العلاقة بين القانون وللائحة واثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠٢٠، ص ٢٩٢
- ٥٦ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي، مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الثامن عشر، العدد الاول، ٢٠٠٤، ص ٢٦
- ٥٧ شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٥٣
- ٥٨ المادة ٤٢ من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية : أ- اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون ب- اصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق احكام القوانين النافذة
- ٥٩ سرى حارث عبد الكريم الشاوي، تطور العلاقة بين القانون وللائحة واثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، المصدر السابق، ص ٢٩٣
- ٦٠ فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٣٢
- ٦١ د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٢٢٢
- ٦٢ حكم محكمة التمييز المرقم ٣٧٤٦/ج/١٩٦٢ في ١٩٦٢/١/٢٨ نشرة ديوان التدوين القانوني، العدد الاول، السنة الاولى، ص ٢١١
- ٦٣ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي، مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الثامن عشر، العدد الاول، ٢٠٠٤، ص ٣٠٤
- ٦٤ زهراء حاتم عبد الكاظم، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية العلوم الاسلامية، جامعة بغداد، العدد ٥٣، المجلد ١، ٢٠١٨، ص ٤٨٣
- ٦٥ د. مصدق عادل طالب، رنا محمد، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد ١، المجلد ١٧، ٢٠١٥، ص ٣٦٦
- ٦٦ المادة ٤٦ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ "لا يكون تقبيد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية"
- ٦٧ ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٢
- ٦٨ سرى حارث عبد الكريم الشاوي، تطور العلاقة بين القانون وللائحة واثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، مصدر سابق، ص ٢٩٣

٦٩ المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية : ... ثانياً :
- وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق،
والدفاع عنه"

٧٠ المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات
الاقاليم : ... ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والحفاظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات
غير المنتظمة في اقليم ... خامساً. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم"
٧١. د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي
الحقوقية، ٢٠١٥، ص ٤٦-٤٧

٧٢ المادة ٨٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية... ثالثاً - اصدار الانظمة
والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"

٧٣. د. ماهر صالح علاوي، النظام في القانون العراقي، المصدر السابق، ص ١٥

٧٤ المادة ٨٥ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه"

٧٥. د. ميسون طه حسين، د. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق، المصدر السابق، ص ١٢٦
٧٦ مادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "أولاً- تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ
متطلبات المادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها .

ثانياً- المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، والمنصوص عليها في المادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية
للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على أن تنجز كاملة التطبيع الإحصاء،
وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من
شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة"

٧٧. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية، ط٢، دار المرتضى، بغداد،
٢٠١٥، ص ٤٢

٧٨. د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري
والعراقي، الطبعة الرابعة، دون ناشر، دون مكان نشر، ٢٠٢٠، ص ٣٣

٧٩ المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية
الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها
لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما"

٨٠ المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي... ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق
القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من
مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة"

٨١. د. محمد عدنان علي الزبير، انظمة الضبط المستقلة، بحث منشور على الرابط الالكتروني،
https://mohammedalzeber.blogspot.com/2020/05/blog-post_11.html تاريخ الزيارة

٢٠٢٢/١٠/٢٣



82 المصدر نفسه

83 ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المصدر

السابق، ص ٣٢

84 د. عدنان عاجل عبيد، القرارات الادارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق

، جامعة النهدين، العدد ٢، المجلد ٢٢، ٢٠٢٠، ص ٤٧

85 المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ "ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات

لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و

القوانين الاتحادية"

86 المادة ٣١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ "بممارسة المحافظ الصلاحيات الآتية : سادساً :

استحداث الجامعات و الكليات و المعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي و البحث العلمي في حدود موازنة

المحافظة و مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. تاسعاً-٢- استحداث و إلغاء مراكز الشرطة ، بمصادقة

المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة و ضوابط وزارة الداخلية"

87 د. محمد عدنان علي الزبر، انظمة الضبط المستقلة، المصدر السابق

88 فلاح مصطفى صديق، التكييف القانوني للقرارات الادارية الصادرة من حكومة اقليم كردستان دراسة تحليلية، بحث منشور في

مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢٠، المجلد ٦، ٢٠١٧ ص ٢٥

89 فعلى الرغم من عدم النص على انظمة التفويض في التشريع العراقي الا ان البرلمان العراقي سبق وان فوض السلطة التنفيذية،

الامر الذي يجعل التفويض غير دستوري للمزيد من التفاصيل ينظر د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي

وتعديل وإلغاء القانون نظرة دستورية تحليلية، بحث منشور على الموقع الالكتروني

<https://annabaa.org/arabic/studies/4020> تاريخ الزيارة ٠٤/١١/٢٠٢٢