

رقابة محكمة القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي

م.م. سينم صالح محمد

أ.د. أحمد خورشيد حميدي

المعهد التقني/كركوك

كلية القانون والعلوم السياسية/جامعة كركوك

المقدمة

يعد القرار الإداري التنظيمي الذي تصدره السلطة التنفيذية الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري ، كما انه يمثل في ذات الوقت مصدرا لقواعد القانون في مختلف المجالات.

وإذا كان القرار الإداري التنظيمي يعتبر سلطة ضرورية للإدارة ، إلا انه قد يهدد الأفراد في حقوقهم وحياتهم إذا ما تعسفت الإدارة في استخدام هذه السلطة ، مما ينبغي معه إيجاد الضمانات التي تلزم الإدارة باحترام قواعد المشروعية عند استخدام سلطتها في إصدار هذه القرارات ، وليس من خلاف في أن الرقابة القضائية هي أهم تلك الضمانات جديّة وفعالية.

وباعتبار أن القرار الإداري التنظيمي يعد مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية فانه يكون ملزما لكافة السلطات العامة في الدولة ، كما انه يسري

على الأفراد بمجرد نشره وفقاً للقانون ، باعتبار أن القرار الإداري التنظيمي يعد أيضاً سلطة إدارية فإنه بذلك يخضع لمبدأ المشروعية بحيث إذا خالف مقتضاه فإنه يخضع للرقابة على دستوريته من جانب المحكمة الاتحادية العليا علاوة على خضوعه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري في حالة الدفع بعدم المشروعية كما هو الحال في مصر ، لكن محكمة القضاء الإداري العراقي لا تنظر في صحة القرار الإداري التنظيمي لأسباب غير مبررة وعليه سنقوم في هذا البحث بتسليط الضوء على رقابة محكمة القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي وذلك من خلال ثلاثة مباحث ، في المبحث الأول سنقوم بدراسة التعريف بالقرار الإداري التنظيمي ، أما في المبحث الثاني فنسلط فيه الضوء على رقابة محكمة القضاء الإداري على القرار الإداري التنظيمي ، وفي المبحث الثالث سنتناول بالدراسة رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي.

المبحث الأول

التعريف بالقرار الإداري التنظيمي

في هذا المبحث سنتناول بالدراسة التعريف بالقرار الإداري التنظيمي وذلك من خلال مطلبين سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف القرار الإداري التنظيمي فيما نخصص المطلب الثاني لعناصر القرار الإداري التنظيمي.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري التنظيمي

إن الإدارة العامة في نشاطاتها المتعددة تتجزئ وظيفة حيوية في حياة المجتمع حيث ترمي إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال تسيير المرافق العامة باطراد وانتظام وكذلك حماية النظام العام من خلال تنظيم ومراقبة نشاط الأفراد وضبط أوجه النشاط الخاص لتوفير الأمن والسكينة

والصحة للمواطنين ، والأعمال التي تقوم الإدارة العامة بها لأداء وظيفتها قد تكون مادية وقد تكون قانونية (1)

ويقصد بالأعمال المادية تلك التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها مثل فتح شارع أو تنظيف ترعة ، أو هدم منزل أيل للسقوط ، كما أن القانون نفسه قد يرتب على أعمال الإدارة هذا الأثر (2)

أما الأعمال القانونية فهي تلك الأعمال التي تمارسها الإدارة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها كترتيب حق أو التزام ، وذلك بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو بأحداث تعديل في المراكز القانونية (3)

وتتحصّر أساليب الإدارة في تصرفاتها القانونية بشكلين ، الأول هي تصرفات تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وتتمثل في القرارات الإدارية ، والثاني هي تصرفات تصدر باتفاق إرادتين وتتمثل في العقود الإدارية (4) ، وتعد

¹ ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، 1991 ، ص 3

² ينظر: د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 4

³ ينظر: د. خالد سمارة الزغبى ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة - ط1 ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، 1993 ، ص 11

⁴ ينظر: د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي 2004 ، ص 15

القرارات الإدارية من أهم السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة ،

وترجح كفتها على كفة الأفراد بذريعة تحقيق الصالح العام (1)

وفي العراق عُرف القرار الإداري بأنه (بأنه عمل قانوني صادر بالإرادة

المنفردة والملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث تغيير في الأوضاع

القانونية القائمة ، أما بإنشاء مركز قانوني جديد عام أو فردي أو تعديل لمركز

قانوني قائم أو إلغائه)

والقرارات الإدارية تنقسم من حيث مداها وعموميتها إلى قرارات فردية

وأخرى تنظيمية ويكون القرار الإداري فردياً متى انحصر أثره في التأثير على

مركز الفرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم كما هو الحال بالنسبة

لقرارات الترقية أو منح تراخيص أو غلق المحال العامة ، وتتنفي آثاره بمجرد

تنفيذه (2)

أما القرارات التنظيمية فهي قرارات تنطوي على قواعد عامة مجردة ،

تتطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها من الأفراد والوقائع ، وعلى

ذلك فهذه القرارات لا تخص شخصاً بذاته ، أو وقائع بذاتها ، فهي تقوم على

¹ ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 18
² ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ط 1 ،
 المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2008 ، ص 184

وقائع تتصف بالتجريد والعمومية ، لا الذاتية والخصوصية (1) واتصافها بالعمومية والتجريد لا يعني ضرورة انطباقه على عدد كبير من الأفراد أو الحالات (2)

ولا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يضيق مجال تطبيقه من حيث عدد الذين ينطبق عليهم حتى ولو انطبق على حالة واحدة ما دامت هذه الحالة متجددة غير معنية بذاتها ، بل لا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره ما دام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره وذلك كما هو الحال في القرارات المتعلقة برئيس الدولة أو رئيس الوزراء (3)

فالقرارات الإدارية التنظيمية أعمال إدارية داخلية ذات طبيعة تشريعية ليس من شأنها أن تمس حقوق الأفراد ومصالحهم مساياً مباشراً وهي تقبل التغيير والتبديل تبعاً لمقتضيات الإدارة (4) ، ولا يمكن حصرها لأنها تتبع المصالح العامة فأينما وجدت مصلحة تتدخل الإدارة لإصدار مثل هذه القرارات (5)

(1) ينظر: د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 178

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص 86

(3) ينظر: د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، 1987 ، ص 480 .

(4) ينظر: د. حامد مصطفى ، مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة النشر والطبع الأهلية ، بغداد 1968

(5) ينظر: محمد يعقوب العبيدي ، مبادئ القانون الإداري ، ج 1 ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، ص 9 .

ومثالها في العراق، الأنظمة والتعليمات، مثل الأنظمة والتعليمات المتعلقة بحركة المرور وفي العراق فان المشرع يضع في القانون المبادئ والأطر العامة لتنظيم الحالة التي يصدر لتنظيمها ويترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة أمر معالجة التفاصيل والجزئيات الكثيرة⁽¹⁾ والفقهاء العربي عموماً يطلق على هذه القرارات مصطلح (اللائحة) وهو أكثر شيوعاً و"رسوخاً"⁽²⁾

المطلب الثاني

عناصر القرار الإداري التنظيمي

وفي هذا المطلب سنتناول عناصر القرار الإداري التنظيمي وهي ثلاثة وذلك من خلال ثلاثة فروع كل على حدة وكالاتي:

الفرع الأول

صدور اللائحة عن سلطة إدارية

يشترط في اللائحة أن تصدر من السلطة التنفيذية من الناحية العضوية باعتبارها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة وهو ما يفرض إلى استبعاد كل ما لا يتصل بالسلطة التنفيذية عضوياً" أو شكلياً" من مجال الإدارة ، أي لا يجوز أن تسند إلى السلطة التنفيذية في أي وقت مهمة أخرى خلاف الإدارة ،

⁽¹⁾ ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 194 .
⁽²⁾ ينظر: د. وسام صابر العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، ط 1 مطبعة الميناء ، بغداد 2003 ، ص 21 .

ويشترط في اللائحة أن تكون صادرة من الناحية الموضوعية استنادا إلى سلطة إدارية باعتبارها ممارسة لسلطة عامة ، لان سلطة تقدير اللوائح ما هي في الواقع إلا مظهر من مظاهر السلطة العامة وممارسة لها أي انه يجب صدور اللائحة من سلطة إدارية بوصفها أي اللائحة احد أعمال القانون العام (1) .

وعليه تكون اللوائح هي قرارات إدارية طبقا " للمعيار العضوي كونها تصدر من السلطة التنفيذية لكنها تعد عملا " تشريعيًا " طبقًا " للمعيار الموضوعي كونها تصدر من السلطة التنفيذية وذلك لاحتوائها قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد أو معين من الأفراد والجماعات و تكاد تدنو من الأعمال التشريعية لو لا صدورها عن جهة تنفيذية تحدد صفتها الإدارية (2) .

ويعتبر هذا العنصر أي (صدور اللائحة عن سلطة إدارية) المميز المعول عليه في التمييز بين القانون الصادر بعد إقراره من البرلمان واللائحة (3) .
ويعد اعتراف القوانين الوضعية بسلطة الإدارة في إصدار اللوائح برزت صعوبة التمييز بين القانون واللائحة نظرا " للتشابه القائم بينهما من حيث أن كلاهما يضع قواعد عامة مجردة (4) ، لان اللائحة هي قاعدة عامة صادرة من سلطة

(1) ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 18 .

(2) ينظر: د. محمد محمد بدران ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 - 1986 ص 31 ،

ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص 25 وما بعدها .

(3) ينظر: د. بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، مطبوعات جامعة الكويت ، 1990 ، ص 6 .

(4) د. بدرية جاسر الصالح ، المصدر السابق ، ص 19 وما بعدها .

أخرى غير البرلمان ، مما يترتب عليه جعل اللائحة مشابهة للقانون ومشاركة معه في صفة العمومية (1)

وبصدد هذا التمييز يتنازع الفقه مذهبان يعتمد أولهما على معيار موضوعي في حين يعتمد الثاني على معيار شكلي وذلك على النحو التالي:

أولاً / المذهب الموضوعي :-

اتجه مؤيدوا هذا المذهب إلى الأخذ بنظرية الفقه الألماني ، حيث تعرف القانون بالرجوع إلى محله ، مضمونه ، فيكون التمييز بين القانون واللائحة عن طريق التمييز بين مجال كل منهما (2) .

فالقانون هو المختص بوضع القاعدة القانونية ، أما اللائحة فتقوم بمهمة تنفيذ المبدأ القانوني الذي يحتويه القانون ، فاختصاص القانون يكون في وضع القواعد المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد وبحقوقهم المالية ، أو بحرياتهم الشخصية وحقوقهم الفردية ، وبتلك القواعد المتعلقة بعلاقاتهم مع السلطات العامة ، أما اختصاص اللائحة فيكون في وضع القواعد الإدارية التي ليس لها تأثير على الأفراد (3).

(1) ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص 29
(2) ينظر: د. بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، المصدر السابق ، ص 28 وما بعدها

وعلى ضوء هذا المعيار يمكن تعريف العمل التشريعي بأنه ذلك العمل الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية بغض النظر عن صفة الهيئة التي تصدره والشكل والإجراءات التي تتبع في إصداره⁽¹⁾.

ووفقاً لهذا المعيار أيضاً "يكون العمل قراراً" إدارياً متى اقتصر دوره على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة وتطبيق القوانين وتيسير المرافق العامة⁽²⁾.

ومن الصعب معرفة موقف القضاء الإداري في العراق بوضوح إزاء الأخذ بهذا المعيار ، والمتتبع لأحكامه يرى انه ينظر في الطعون المقدمة ضد قرارات صادرة عن الهيئات الإدارية ، ومن ناحية أخرى فانه لا ينظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التنظيمية ، أي انه حصر اختصاصه في القرارات الإدارية الفردية وهذا تغليب للمعيار الموضوعي⁽³⁾ ، ولكن القضاء الإداري ذهب في احد أحكامه إلى الأخذ بالمعيار الشكلي حيث قضى فيها بعدم اختصاصه بتفسير ما يصدر عن السلطة التشريعية⁽⁴⁾ .

ثانياً / المذهب الشكلي :-

⁽¹⁾ ينظر: د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 23
⁽²⁾ ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص 20
⁽³⁾ ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، الطعن في القرار الإداري التنظيمي ، مجلة دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية ، بيت الحكمة ، العدد 1 ، السنة 1 ، 1999 ، ص 70 وما بعدها .
⁽⁴⁾ ينظر: حكم لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ 25 / 8 / 1997 ، ذكره : د. عبد الباقي محمود ، أهم المبادئ التي اقرها القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد 2 ، تصدرها وزارة العدل ، بغداد ، 1999 ، ص 101 .

ومقتضى هذا المعيار أن يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته ، فإذا كان العمل صادرا من البرلمان فهو عمل تشريعي وإذا كان صادرا من إحدى الهيئات الإدارية فهو إداري⁽¹⁾.

ونظرا لسمو السلطة التي تضع القوانين على السلطة التي تضع اللوائح باعتبار أن الأولى هي المعبرة عن الإرادة العامة ، فإن القوانين تتميز بخاصيتين⁽²⁾ ، هما خاصية الابتداع وخاصية الاستقلال ، وبموجب الخاصية الأولى يستطيع القانون أن يشرع أو ينظم ابتداء من موضوع من الموضوعات دون اشتراط أن يكون هناك تنظيم سابق لهذا الموضوع ، خلافاً للائحة التي تقتصر مهمتها على تنفيذ القوانين ، على أن يؤخذ بالتنفيذ بالمعنى الواسع بحيث يشمل حالة مجرد التصريح من القانون للائحة بتنظيم موضوع معين أو مادة معينة تنظيماً كاملاً⁽³⁾ وكذلك خاصية الاستقلال التي بموجبها لا يخضع القانون لقيود أو شروط تحد من سلطاته خلافاً للائحة التي تخضع للقيود الواردة في القوانين النافذة ، فهي لا تستطيع تجاوز الحدود التي يرسمها لها المشرع من خلال ما يصدره من القوانين نظراً لعلاقة التبعية والخضوع التي

⁽¹⁾ ينظر: د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2006 ، ص 175

⁽²⁾ ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 23 .

⁽³⁾ ينظر: د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 195 .

تربطها بالقانون⁽¹⁾ ، وبالتالي فإن السلطة اللائحية ما هي إلا وظيفة دستورية لتنفيذ القوانين التي للحكومة أن تمارسها بأساليب مختلفة ومنها الأسلوب اللائحي⁽²⁾

وبهذا يمكن القول بان المعيار الشكلي هو المعيار الوحيد الذي يمكن الأخذ به للتمييز بين القانون واللائحة نظرا" لتشابههما من حيث المضمون والطبيعة الداخلية وبالتالي اشتراكهما في عنصري الإلزام والعمومية⁽³⁾

و المشرع العراقي كقاعدة عامة يأخذ بالمعيار الشكلي في التمييز بين أعمال الدولة⁽⁴⁾ ، لكن قانون مجلس شورى الدولة في الفقرة (ثانيا" ، ء) من المادة السابعة منه نص على ما يأتي (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام 000) ويلحظ أن هذا النص غير واضح في بيان المعيار المتبع لتمييز القرارات الإدارية⁽⁵⁾

¹ ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص 30 .

² ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 24 .

³ ينظر: د. توفيق شحادة ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، 1955 ، ص 41 .

⁴ ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 52 .

⁵ ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق . ص 23-24 ، 48-49

الفرع الثاني

عمومية اللوائح

يتفق كل من الفقه المصري والفرنسي على ضرورة وأهمية هذا العنصر ، فلا يعد العمل القانوني لائحة إلا إذا اتصفت قواعده بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية ، وسواء كانت هذه العناصر الثلاثة مستقلة بعضها عن البعض ، أو كان من الممكن الاستغناء عن بعضها باعتبارها نتيجة مترتبة على غيرها من العناصر فإنه يشترط بصفة عامة أن تتضمن اللوائح قواعد تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية⁽¹⁾ ويلعب هذا العنصر الذي تتميز به القرارات اللائحية دوراً هاماً في التمييز بينها وبين القرارات الفردية التي تصدرها الإدارة⁽²⁾

الفرع الثالث

عنصر الإلزام

ويتصف العمل اللائحي نتيجة عنصر الإلزام بأنه عمل منفرد ، من جانب واحد ، وذلك لا يعني دائماً أن تكون اللائحة وليدة الإرادة المنفردة لإدارة ما ، فقد يولد العمل اللائحي نتيجة إرادة جهتين إدارتين بشأن موضوع مشترك بينهما

¹ ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 28.

² ينظر: د. بكر القباني ، القانون الإداري الكويتي ، جامعة الكويت ، 1975 ، ص 236.

، ولكن نظراً لتعارض أهداف كل منهما فقد يتطلب الأمر الاتفاق بينهما أولاً قبل إصدار اللائحة التي تظل رغم هذا الاتفاق المسبق عملاً قانونياً من جانب واحد هو جهة الإدارة⁽¹⁾ ، وهو بهذا يختلف عن العقود التي تنتج من اتفاق إرادتين أو أكثر⁽²⁾ ويشترط في اللائحة أن تكون ملزمة وذلك باعتبارها عملاً قانونياً يعبر عن إرادة الإدارة في إحداث اثر قانوني أو تعديل في المراكز القانونية⁽³⁾ والإلزام يعني أن تتميز القاعدة العامة بالإجبار بمعنى أن لا يترك احترام القاعدة القانونية لحرية الأفراد ، وإنما لا بد أن تقترن بجزاء مادي يطبق على من يخالف أحكامها⁽⁴⁾ وبناء على ذلك فان الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضيرية والتي تتضمن رغبات وتحقيقات واستفسارات تخرج عن نطاق اللوائح باعتبارها أعمالاً مادية للإدارة لا تولد آثار قانونية⁽⁵⁾ .

⁽¹⁾ ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 34.
⁽²⁾ ينظر: د. عبد الرحمن رحيم عبد الله ، العقد الإداري ، منشورات مركز أبحاث القانون المقارن ، اربيل ، 2009 ، ص 63 .
⁽³⁾ ينظر: د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 35 .
⁽⁴⁾ ينظر: د. مالك دوهان الحسن ، المدخل لدراسة القانون ، جامعة المستنصرية ، بغداد ، 1971 ، ص 24 .

⁽⁵⁾ ينظر: د. مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، ط1 ، مطبعة شهاب ، اربيل ، 2010 ص 21.

كما تخرج من نطاقها طائفة كبيرة من الإجراءات الداخلية وبذلك يكون لعنصر الإلزام الذي يتضمنه العمل اللائحي دوره الهام في التمييز بين اللائحة والأعمال المادية الأخرى (1) .

المبحث الثاني

رقابة محكمة القضاء الإداري على القرار الإداري التنظيمي

إن القضاء الإداري المستقل يساهم بانتظام واطراد في إرساء وتكوين قواعد القانون الإداري كقانون مستقل ينظم العلاقات بين الأفراد وجهة الإدارة ، وهذا القضاء ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء العادي بل هو في الغالب قضاء إنشائي ينهض بمهام يفوق دور المشرع في ابتداع وخلق قواعد القانون الإداري بصفته فرعا" من فروع القانون العام وذلك بسبب ندرة التشريعات في هذا المجال وعليه سوف نتناول في هذا المبحث رقابة محكمة القضاء الإداري على القرار الإداري التنظيمي من خلال مطلبين ، سنخصص المطلب الأول لاختصاص محكمة القضاء الإداري في الرقابة على القرار الإداري التنظيمي ، ونبحث في المطلب الثاني الاستثناءات التي ترد على اختصاص المحكمة في الرقابة على هذه القرارات .

¹ ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص 35 .

المطلب الأول

اختصاص محكمة القضاء الإداري في الرقابة على القرار الإداري

التنظيمي

تختص محكمة القضاء الإداري في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها (...)⁽¹⁾ وكذلك جاء في أسباب الطعن (أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً" أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات⁽²⁾ .

ومن خلال استقراء النصوص الواردة أعلاه حول اختصاصات الهيئات التي أنيط بها ممارسة القضاء الإداري ، لوحظ أن بعضها يتشابه مع البعض الآخر في المضمون مما يؤدي إلى التداخل فيما بينها خصوصا" مصطلح (النظام) مما حدا بالبعض إلى اقتراح إلغاء فئة الأنظمة من التنظيم القانوني لان هذه الفئة (الأنظمة) لها مدلولات مختلفة قد تختلط استخداماتها المختلفة بمدلوله القانوني فيحدث خلط وعدم وضوح ، ثم إضافة إلى ذلك فليس هناك حاجة عملية

(1) ينظر: المادة / 7 / ثانيا" / هـ .

(2) ينظر: المادة / 7 / ثانيا" / هـ .

لوجودها فالقواعد التي تتضمنها الأنظمة إما أن تدخل في نطاق القانون أو في نطاق القرارات الإدارية التنظيمية ويستطرد هذا الاتجاه إلى القول وفي حالة عدم الأخذ بهذا المقترح أي عدم إلغاء الأنظمة فمن الأفضل تعديل قانون مجلس شورى الدولة رقم (65 لسنة 1979 المعدل) لكي يشمل اختصاص محكمة القضاء الإداري (النظر في مشروعية الأنظمة والقرارات الإدارية الأخرى) وبهذا يزال كل لبس وغموض حول الأنظمة لتكون قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري ويزول أيضا" التردد حول اختصاص محكمة القضاء الإداري في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات إدارية تنظيمية مثل التعليمات (1).

وإننا نؤيد هذا المقترح وبالأحرى الحالة الثانية منه التي تدعو إلى تعديل قانون مجلس شورى الدولة (رقم 65 لسنة 1979 المعدل) بالطريقة التي ذكرها الاتجاه لكي يتعزز دور محكمة القضاء الإداري في رقابة المشروعية .

بيد أن ثمة اتجاه ثاني (يقترح على المشرع العراقي أن يتخلى عن استخدام مصطلح (النظام) الذي يتضمن معاني واستخدامات عديدة مما يفضي إلى الخلط والتداخل في العمل ، وان يحل محله في الاستخدام مصطلح (اللائحة) لانطباقه على مضمون العمل التشريعي ووضوحه و يقترح هذا الاتجاه أيضا" اختزال مراتب التشريع الإداري و قصرها على الأنظمة أي

(1) ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، النظام في القانون العراقي ، المصدر السابق ، ص44

(اللائحة) و التعليمات ، فتصدر الأنظمة لتسهيل تنفيذ القوانين كقاعدة عامة وتصدر التعليمات لتسهيل تنفيذ القوانين والأنظمة (1).

ومع أننا نؤيد استبدال النظام باللائحة للأسباب التي أوردها صاحب هذا الرأي إلا أننا نخالفه جذرياً فيما يتعلق بالتعليمات ، لان التعليمات وطبقاً لهذا الرأي تخرج من نطاق القرارات الإدارية ، وتدخل في نطاق إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق المختلفة ، أي تدخل في نطاق الأعمال المادية للإدارة التي لا تنتج أثراً قانونياً وهذا يناقض ما تعود عليه القضاء العراقي عبر تطوره التاريخي في اعتباره التعليمات قرارات إدارية.

وإضافة إلى ما سبق ذكره فقد أثير جدل حول اختصاص محكمة القضاء الإداري بالأنظمة التي تصدرها دوائر الدولة ، فهناك من يذهب أن رقابة محكمة القضاء الإداري لا تمتد بأي شكل من الأشكال إلى الأنظمة ، أي القرارات الإدارية التنظيمية ، بل هي مقتصرة على القرارات الإدارية الفردية ، وإلا لم يكن هناك ما يمنع المشرع من النص صراحة بالقول (تختص محكمة القضاء الإداري في النظر في صحة الأنظمة والأوامر والقرارات الإدارية) وقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا الاتجاه في احد قراراتها ، حيث ذهبت إلى أن اختصاص محكمة

(1) ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص302 .

القضاء الإداري ينحصر في إلغاء وتعديل القرارات الإدارية ولا تتعداها إلى الأنظمة والتعليمات (1) .

بينما هناك من يذهب على نقيض هذا الرأي إلى القول إن النص المشار إليه ، أي نص المادة (7/ ثانياً / ء) جاء مطلقاً لم يقيد ، وعماماً لم يخصص ، لذلك فإنه يشمل القرار الإداري بنوعيه الفردي والتنظيمي ، أما ما تدرعت به الهيئة العامة من ذريعة لاستبعاد التعليمات أي الأنظمة من رقابة محكمة القضاء الإداري فهو ضعيف جداً ، لان إشارة (البند / سابعا" / هـ) من المادة السابعة من القانون المذكور ، إلى عيب مخالفة القانون والأنظمة والتعليمات لا تعني حصر الرقابة القضائية بالقرار الإداري الفردي بل هي من قبيل التبسيط في سوق الأمثلة ، لأنه كان كافياً له أن يذكر عيب مخالفة القانون حسب ، والقانون في هذا المقام يشمل القواعد العامة المجردة أياً كان مصدرها ، أو شكلها ، وعلى هذا اختصاص محكمة القضاء الإداري في النظر في صحة التعليمات (القرارات الإدارية التنظيمية) اختصاص أصيل لا شك فيها .

(1) ينظر: علي يونس إسماعيل ، رجب علي حسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد / 17 / السنة / 2 / 2010 ، ص 370 .

ولقد أصدرت محكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرارات استبعدت فيها ولايتها في النظر في صحة التعليمات وهي من القرارات الإدارية التنظيمية ، نذكر منها على سبيل المثال قرار المحكمة المرقم (66 / قضاء إداري / 1990) في (10 / 7 / 1991) والذي جاء فيه (ولما كانت اختصاصات هذه المحكمة هي النظر في صحة القرارات والأوامر ولا علاقة لها بالتعليمات التي تصدر عن دوائر الدولة والقطاع العام فتكون الدعوى واجبة الرد) وقرار الهيئة العامة المرقم (8 / إداري / تمييز / 95) في (25 / 1 / 1995) والذي جاء فيه (وحيث أن الفقرة . هـ . من البند ذاته من المادة السابعة اعتبرت من أسباب الطعن بوجه خاص أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات وبذلك فإن التعليمات لا تكون محلاً للطعن أمام تلك المحكمة ولو أراد المشرع شمول اختصاص المحكمة النظر في صحة السند القانوني للتعليمات لنص على ذلك صراحة .

وقد هاجمه صاحب الرأي بالقول إن ما ذهبت إليه المحكمة والهيئة العامة محل نظر وتمحيص فالقرار الإداري عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية معدلاً الوضع القانوني من خلال الالتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها ، وهو إما أن يكون تنظيمياً يضع قواعد عامة مجردة ، وبالتالي يشبه القانون من هذا الوجه ، أو يكون فردياً يخاطب فرداً أو مجموعة أفراد

محددین بذواتهم ، ومن المقطوع به إن النوعين المذكورين من القرار الإداري يخضعان لرقابة القضاء إلا إذا وجد نص قانوني صريح يقضي بخلاف ذلك ، وهذا حاصل في بعض الدول ومنها ألمانيا وهولندا ولوكسمبورج ، إذ قضت قوانينها باستبقاء القرار الإداري التنظيمي خارج دعوى الإلغاء (1) .

وإننا من جانبنا نؤيد هذا الرأي بقوة ونتلطف إلى الأخذ به لان محكمة القضاء الإداري سوف تسترد حقها المسلوب منها بدون وجه حق ودون مسوغ ، وستلجأ إلى بسط ولايتها على كافة القرارات الإدارية بما في ذلك الأنظمة التي هي من صلب اختصاصها الأصيل وستعود إليها مكانتها الأسمى التي من أجلها أنشأت المحكمة وسوف يكون في مكنة كل فرد مضرور من تعسف الإدارة وبطشها التقاضي أمام هذه المحكمة ، علماً أن الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية (الأنظمة) أمام محكمة القضاء الإداري يحقق للأفراد فوائد جمة قد لا يتمتع بها الطاعن أمام المحكمة الاتحادية العليا ومن هذه المنافع ، في وسع الطاعن إقامة الدعوى من دون إنابة محام كما في مكنته طلب إلغاء النظام وبأثر رجعي ، وكذلك طلب التعويض إن كان له مقتضى كما أن حكم محكمة القضاء الإداري يكون قابلاً للطعن لدى المحكمة الاتحادية العليا سواء كان بإلغاء القرار أو رد الدعوى.

(1) ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 70 - 71 .

ونعود مرة أخرى إلى نص المادة (7 / ثانياً / ء) فعبارة (صحة الأوامر والقرارات الإدارية) تتصرف بشكل مباشر إلى معنى مشروعية هذه الأوامر والقرارات ، وهذا يعني أن رقابة القاضي تغطي كل أشكال مخالفة القانون المتعلقة بركن أو أكثر من أركان القرار الإداري أي الاختصاص والسبب والمحل والشكل والغرض⁽¹⁾.

وبعبارة أدق أن الاختصاصات التي حددها المشرع لمحكمة القضاء الإداري تدور حول مفهوم أساسي ، هو القرار الإداري ومشروعيته⁽²⁾ .

(1) ينظر: د. فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون (106) لسنة 1989 ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، 1990 ، ص230.

(2) ينظر: إسراء عبد الكريم الطالبناني ، الطعن بإحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا ، رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، 2009 ، ص22 .

المطلب الثاني

الاستثناءات التي ترد على اختصاص محكمة القضاء الإداري في

الرقابة على القرار

الإداري التنظيمي

سنتناول هذه الاستثناءات في فرعين ، سنخصص الفرع الأول منه لأعمال السيادة ، أما الفرع الثاني فنسلط فيه الضوء على التشريعات الخاصة التي تمنع القضاء من فرض رقابته القضائية .

الفرع الأول

أعمال السيادة

تعد أعمال السيادة استثناءاً" على مبد المشروعية وهذه الأعمال من أهم ما تتميز به الإدارة لأنها تسمح لها بإصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية ، أي أن عمل الإدارة يكون حصيناً" ضد أي عمل قضائي سواء بالإلغاء أو بالتعويض⁽¹⁾

⁽¹⁾ د. محمد عبد الحافظ هريدي ، أعمال السيادة في القانون المصري والمقارن ، القاهرة ، 1952 ، ص 127 .

وبالرغم من أن نظرية أعمال السيادة جاء وليدة جهود القضاء الإداري في فرنسا إلا أن مصدرها في العراق هو التشريع وليس القضاء⁽¹⁾ ، وقد ورد النص على أعمال السيادة لأول مرة في قانون السلطة القضائية رقم (26 لسنة 1963) حيث نصت المادة (4) منه على أن (ليس للمحاكم أن تنظر في كل ما يعتبر من أعمال السيادة) ، كما نص قانون التنظيم القضائي رقم (160 لسنة 1979) المعدل في المادة (10) على منع القضاء من النظر في كل ما يعد من أعمال السيادة.

كما نصت الفقرة (خامسا) من ثانيا" من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة على منع محكمة القضاء الإداري من النظر في عدد من القرارات وهي :-

أ) أعمال السيادة :- وتعد من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

ب) القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذيا" لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقا" لصلاحية الدستورية.

وفيما يتعلق بما جاء في (أ) والخاصة بأعمال السيادة كان من الأنسب ترك النص مطلقا" دون اللجوء إلى التمثيل والقضاء الإداري هو المحدد بذلك ،

⁽¹⁾ ينظر: د.نجيب خلف احمد ، د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية 2010، ص 108 .

وهذا آخر ما توصل إليه القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج كمعيار لتحديد ما يعتبر من أعمال السيادة (1) .

أما فيما يخص بما جاء في (ب) والخاصة باستبعاد القرارات الصادرة تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحيته الدستورية ، فإنه يؤدي إلى استبعاد حزمة هائلة من القرارات الإدارية عن الرقابة القضائية دون مبرر ، فقد تصدر قرارات إدارية بحجة إنها تنفيذ سليم ودقيق لتوجيهات رئيس الجمهورية في حين إنها قد تكون مخالفة لها في صميمها فيقف هذا النص عائقاً دون مناقشة صحتها أمام القضاء (2) .

ونصت المادة (100) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على إن (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن وبناء على ما تقدم فإن الفقرتين (أ- ب) من المادة (7 / خامساً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (106) لسنة 1989 قد ألغيتا ولم يعد لهما وجود فهما منسوختان بحكم المادة (100) من الدستور النافذ (3) .

(1) ينظر: د. فاروق احمد خماس ، المصدر السابق ، ص 331.

(2) ينظر: د. عصام البر زنجي ، المصدر السابق ، ص 154 .

(3) ينظر: د. عصمت عيد المجيد ، المصدر السابق ، ص 353 .

ينظر: د. عصام البرزنجي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وأفاق تطورها ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة بغداد ، المجلد 4 ، العدد الأول والثاني ، 1985 .

الفرع الثاني

التشريعات الخاصة التي تمنع القضاء من فرض الرقابة القضائية

إلى جانب أعمال السيادة فإن هناك قرارات أخرى متفرقة لا تجمعها صفات واحدة مستبعدة هي الأخرى من الرقابة القضائية و يتم استبعادها بنصوص قانونية متفرقة تتضمنها قوانين وتشريعات مختلفة (1) .

وإذا أمعنا النظر في المادة (7 / ثانياً / 5) وتحديدًا "إلى النقطة (ج) يتبين لنا أنها تنطوي على رزمة هائلة من الاستثناءات التي تخرج من صلاحيات محكمة القضاء الإداري ، وبموجب هذه النقطة تستثنى القرارات التي رسم القانون طريقاً" للتعلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها من ولاية محكمة القضاء الإداري ، وهذه القرارات كثيرة تغطي مساحة شاسعة من النشاط الإداري ذي الصلة المباشرة بحقوق المواطنين مما يترتب عليه حرمان الأفراد من مقاضاة الإدارة في حالة عدم مشروعية قراراتها أمام طرف مستقل ومحيد (2) .

¹ ينظر: د. نجيب خلف احمد ، د. محمد علي جواد كاظم ، المصدر السابق ، ص 108 ..
² ينظر: د. عصام البر زنجي ، المصدر السابق ، ص 155 ، ينظر: د. فاروق احمد خماس ، المصدر السابق ، ص 223 .

وعليه يكون الجزء الأعظم من نشاط السلطة الإدارية خارج إطار رقابة محكمة القضاء الإداري وتختص بالنظر فيها جهات عدة ، مثل السلطات الإدارية ، والسلطات الإدارية الرئاسية ، اللجان والمجالس الإدارية وشبه القضائية ، والقضاء العادي ممثلاً " بمحكمة البدءة ومحكمة التمييز⁽¹⁾ .

وثمة اتجاه يقترح لحل هذه المسألة إلغاء النقطة (ج) والذي يترتب على أثره بسط القضاء الإداري ولايته على القسم الأعظم من هذه النزاعات التي تتدرج أصلاً ضمن اختصاصه ومن البديهي فإن هذا الإلغاء لن يكون مانعاً لإمكانية الإدارة في النظر بالتظلم المتعلق بنشاطها فالتظلم الوجوبي الذي جاءت الفقرة (و) من المادة السابعة من القانون سيؤمن هذا الأمر للإدارة.

بيد أن هناك رأي آخر يناقض هذا الاتجاه يذهب إلى الإبقاء على هذه الجهات لكي تخفف العبء عن كاهل محكمة القضاء الإداري إضافة إلى أن هذه اللجان هي أكثر تخصصاً ودراية في أمورها فلا ضير في إبقائها على أن تنتظر محكمة القضاء الإداري تمييزاً في قرارات هذه اللجان ابتغاء لتحقيق العدالة .

(1) ينظر: د. ماجد نجم عيدان ، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير جامعة النهرين ، 2000 ، ص 82 وما بعدها .

إننا في الوقت الذي نؤيد الرأي الأول الذي يقترح إلغاء الفقرة (ج) والذي يقتضي في حالة الأخذ به إلى بسط ولاية محكمة القضاء الإداري على حزمة واسعة من القرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها ، أو الاعتراض عليها ، أو الطعن فيها والتي تختص النظر فيها حالياً " لجان إدارية وشبه قضائية أو مجالس أو سلطات رئاسية ، بيد أننا لا نتعاطف مع الرأي الثاني الذي يقضي بإبقاء هذه الفقرة والتي بموجبها تخرج حزمة هائلة من القرارات الإدارية عن نطاق اختصاص محكمة القضاء الإداري ، وهذه القرارات تغطي مساحة شاسعة من النشاط الإداري مما يؤدي إلى تحجيم اختصاصات المحكمة أو تقييدها ، أو حصرها في أضيق نطاق مما يترتب عليه حرمان الأفراد من مقاضاة الإدارة عند عدم مشروعية قراراتها أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة خاصة وإن محكمة القضاء الإداري صمام أمان للحقوق والحريات العامة وصيانتها ، وحمايتها من بطش الإدارة وتعسفها .

إضافة إلى ذلك أن هذه اللجان المتفرقة التي تنتظر إلى هذا الكم الهائل من القرارات الإدارية لا تمتع بالدرجة الكافية في شؤون القضاء الإداري التي هي في الأصل من اختصاص القاضي الإداري ، كما أن قراراتها ليست محايدة بل

متناقضة بعضها مع البعض وان أحكامها في الغالب لا تتسم بالاتساق والمهنية ، كما أن بسط رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الواردة في الفقرة (ج) لا يشكل عبئا " ثقيلًا" على كاهلها كما تطرق إليها الرأي ، لان اختصاص المحكمة حاليا" محدد ومتواضع إلى حد كبير ، بل يؤدي إلى أن تحتل المحكمة المقام الأصيل الذي أنشأت المحكمة لأجله ، وفي تقديرنا أن الأخذ بالرأي الأول يعد بمثابة رد الاعتبار إلى محكمة القضاء الإداري التي تعاني من التهميش والانتقاص .

المبحث الثالث

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي

سنتناول في هذا المبحث رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي وذلك من خلال مطلبين ، سنتطرق في المطلب الأول إلى التعريف بالرقابة الدستورية في العراق ، في حين سنسلط الضوء في المبحث الثاني على رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي في ظل الدستور النافذ .

المطلب الأول

التعريف بالرقابة الدستورية في العراق

العراق يعد من مقدمة الدول التي عرف نظاماً "مختلفة للرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة ، سواء كان في العهد الملكي أو الجمهوري ، فقد أسس المشرع التأسيسي في القانون الأساسي الملكي لسنة 1925 نظاماً للرقابة القضائية على الدستورية⁽¹⁾ ، إلا أن هذه الرقابة كانت تسعى إلى تقرير رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و ليست إلى حماية الدستور العراقي

¹ ينظر: د. سعد عبد الجبار علوش ، نظرات في الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ، مجلة جامعة النهريين ، المجلد 8 ، العدد 14 ، 2005 ، ص5 وما بعدها ، ينظر: د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية العراقية ، ط 3 ، بغداد ، 1966 . ص130 .

الجامد من الانحراف التشريعي⁽¹⁾ ، أما المشرع الجمهوري فقد شيد نظاما خاصا للرقابة القضائية على الدستورية في ظل القانون الدستوري لسنة 1968 ، إلا أن هذا النظام لم يحالفه التطبيق إطلاقاً⁽²⁾ ، مما يدل أن النظام القانوني في العراق لم يشهد رقابة حقيقية ، فعالة و منظمة على دستورية الأنظمة و القوانين ، و في ظل غياب مثل هذه الرقابة راح البعض يتساءل فيما إذا كان القضاء العراقي يستطيع فحص مشروعية الأنظمة للتأكد من مطابقتها للدستور و القوانين التي صدرت في ظلها ، إذ اقر البعض أن على المحاكم أن تمتنع من تلقاء نفسها عن تطبيق الأنظمة غير الدستورية أو غير القانونية ، لان ذلك من النظام العام المستمد من فكرة التدرج التشريعي إلا في حالة وجود نص دستوري صريح يمنع ذلك⁽³⁾ .

¹ ينظر: د. سعد عبد الجبار علوش ، المصدر السابق ، ص 5 .

² ينظر: د. وسام صابر العاني ، المصدر السابق ، ص 236 .

³ ينظر: د. عبد الله إسماعيل البستاني ، مذكرات أولية في القانون الدستوري ، بغداد ، 1951 ، ص 335 .

في حين ذهب اتجاه آخر إلى القول إن المحاكم العراقية تملك الحق في فحص مشروعية الأنظمة بيد أنها لا تملك الحق في فحص دستوريته ، لأن الأخيرة من اختصاص المحكمة العليا (1) .

فيما رأى اتجاه ثالث أن النظام إذا كان صادرا من السلطة التشريعية استنادا إلى نص دستوري فإن القضاء يستطيع النظر في دستوريته أو مشروعيته أسوة بالقانون فيما إذا كان الدستور يجيز ذلك ، أما إذا كان النظام صادرا عن إدارة عامة فإن القضاء يختص بالنظر في الطعون الموجهة إليه على انه قرار إداري . ويعد انتقال العراق لمرحلة جديدة وتبني النظام الاتحادي كشكل للدولة ، كان لا بد من جهة تتولى الرقابة على شرعية القوانين والأنظمة وإلغاء ما يتعارض منها مع قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، واستنادا إلى المادة الرابعة والأربعين منها وبناء على موافقة مجلس الرئاسة ، اصدر مجلس الوزراء و حسب صلاحيته التشريعية الأمر رقم (30 لسنة 2005) قانون المحكمة الاتحادية العليا .

(1) ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص155 ، ينظر: مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط1 ، دار الضياء للطباعة ، 2007 ، ص37 وما بعدها .

المطلب الثاني

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرار الإداري التنظيمي في ظل الدستور

النافذ سنة 2005

إن الغاية المبتغاة من تشكيل هذه المحكمة هي العمل على ضمان سيادة الدستور النافذ لسنة 2005 من خلال رقابة القوانين والأنظمة من حيث تطابقها مع الدستور وقد جاءت المادة (93/أولاً) منه لتعزيز هذا الهدف المنشود حيث ورد في نص المادة المذكورة ، تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

أولاً / الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة⁰

ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو مدع ذي مصلحة⁽¹⁾ ، والدعوى الدستورية وسيلة اختيارية حولها القانون لصاحب الحق في اللجوء إلى القضاء لإيقاع الجزاء الذي يقرره القانون على إخلال البرلمان بالواجب الذي تنطوي عليه القاعدة الدستورية⁽²⁾ .

(1) ينظر: المادة (4 ف2) من قانون المحكمة الاتحادية العليا .
 (2) ينظر: درفعت عيد سيد ، الوجيز في الدعوى الدستورية ، مع مقدمة للقضاء الدستوري في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، 2004 ، ص 190 .

والمقصود برقابة دستورية القوانين والأنظمة بحث مخالفة القانون أو النظام للدستور تمهيدا" لاتخاذ اللازم نحو كفالة احترام أحكامه في حالة المخالفة ، وذلك أما بالامتناع عن إصدار القانون أو النظام إذا كان لم يصدر بعد ، وإما بعدم تطبيقه أو إلغائه في حالة صدوره (1)

لكن رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القوانين والأنظمة هي رقابة لاحقة على صدورها (2) وهي تمارس رقابة الإلغاء ، ويعد النص التشريعي ملغيا" لأنه لم يكن ، ويمتد اثر هذا الإلغاء إلى الماضي والمستقبل وكذلك الحاضر (3) .

والدستور النافذ لسنة 2005 قد جعل المحكمة الاتحادية العليا في قمة الهرم من تنظيم السلطة القضائية (4) ،

وقد اخذ الدستور بمبدأ المركزية في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة فالجهة التي أشار إليها الدستور سوف تكون مختصة دون غيرها بالقيام بتلك

(1) ينظر: د ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 302 .
 (2) ينظر: محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، جامعة النهرين ، 2009 ، ص 63 .
 (3) ينظر: المادة (4 ف2) من قانون المحكمة الاتحادية العليا .
 (4) ينظر: المادة (89) من الدستور النافذ لسنة 2005 .

الرقابة ، ذلك إن نص الدستور على إنشائها يعني امتناع كل طرق الأخرى بعد تمام ذلك الإنشاء .

ويستنتج من هذا أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة القضائية التي اختصها الدستور والمشرع كلاهما بولاية الفصل في المسائل الدستورية ، وعليه يمتنع على أي من محاكم الموضوع أن تفصل في أي مسألة دستورية يثيرها النزاع المطروح أمامها أو تغفل عنها ، ويتعين في مثل هذه الحالة رفعها إلى المحكمة الاتحادية العليا للفصل فيها وحدها ، ومن ثم ليس لقاضي الموضوع أن يلجأ إلى الامتناع عن تطبيق النص القانوني الذي يقدر مخالفته للدستور لان رقابة الامتناع لم يعد لها محل في ظل مركزية الرقابة على دستورية التشريعات .

وبالرجوع إلى المادة (93/أولاً) من الدستور الحالي نلاحظ أن نص المادة يبين حق المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مدى موافقة الأنظمة النافذة للدستور ، و لم يحدد دستور معين بالذات ، بل جميع الدساتير المتعاقبة ، كما أن نص الفقرة شامل لجميع الأنظمة النافذة بغض النظر عن الجهة التنفيذية التي أصدرتها أو تاريخ إصدارها ، سواء كان سابقاً أو لاحقاً لهذا الدستور ، بل يشترط فقط نفاذها أي أنها غير ملغية⁽¹⁾ ، وعلى هذا الأساس يجوز الطعن بالقوانين والأنظمة الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة ، المنحلة ، بناء على

(1) ينظر: علي يونس إسماعيل ، رجب علي حسن ، المصدر السابق ، ص 374 وما بعدها .

سلطتها⁽¹⁾ ، كما ويجوز الطعن بقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل⁽²⁾ ، لذلك نلاحظ أن المحكمة في بعض قراراتها ذهبت إلى إلغاء أنظمة صدرت في ظل الدستور العراقي لسنة 1970 بحجة مخالفتها له⁽³⁾.

وفيما تتعلق برقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية الأنظمة فهناك من يرى أن المشرع الدستوري إذ أقر بولاية المحكمة برقابة دستورية الأنظمة أسوة بالقوانين إنما ينطلق من مبدأ أن هذه الأنظمة هي قوانين بمعناها الموضوعي الأعم سواء صدرت عن السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية لان هذه الأنظمة تكاد تخرج من دائرة الأعمال الإدارية لتقترب من دائرة الأعمال التشريعية لما تتصف به قواعدها من عمومية وتجريد وإلزام .

كذلك فان جانب من الفقه يذهب إلى تأييد رقابة المحكمة على دستورية الأنظمة النافذة وذلك لاعتبارات عملية ، وتأكيداً لسيادة القانون ، لان هذه الأنظمة تعد ذات أهمية بالغة وتتعلق بحرية الأفراد وأمنهم ، وان المشرع الدستوري قد اخذ بالمفهوم الواسع للقانون وبالمدلول الموضوعي له مما يفضي إلى حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ، وإن حماية الدستور باعتباره القانون

⁽¹⁾ ينظر: المادة 62 الفقرة ب من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، ينظر: المادة 42 الفقرة (أ) من دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1970 .
⁽²⁾ ينظر: القرار رقم (11) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 24 / 8 / 2006 ، قرار غير منشور.

⁽³⁾ ينظر: محمد عباس محسن ، المصدر السابق ، ص 66 وما بعدها ، ينظر: د.مها بهجت الصالحي ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، ط 1 بيت الحكمة ، 2008 ، ص 24 وما بعدها .

الأسمى في البلاد لا تتم إلا بامتداد رقابة المحكمة الاتحادية إضافة إلى القوانين إلى الأنظمة النافذة وهذا ما يحقق وحدة الأحكام القضائية وانتفاء تضاربها ، ويمنع احتمالية تعارض الآراء في المسألة الواحدة ، وعلى نقيض من هذا سوف يعم الاضطراب وعدم الاستقرار في الأوضاع والمراكز القانونية فيما لو بسطت الجهات القضائية الأخرى ولايتها على الأنظمة ، بيد أن هناك جانب آخر من الفقه يذهب إلى أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالأنظمة محل نظر ، ذلك لان الأنظمة هي قرارات إدارية تنظيمية أيا كانت الجهة التي تصدرها وهي بهذا تخضع لرقابة المشروعية إلغاءً وتعويضاً ، ولا تخضع للرقابة الدستورية⁽¹⁾، وإن محكمة القضاء الإداري في العراق تملك اختصاص النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية 0000 التي لم يعين القانون مرجعاً للطعن فيها ، ويمضي الاتجاه قائلًا انه كان من الصواب ترك الرقابة على الأنظمة لمحكمة القضاء الإداري لأنها إذ تنتظر في صحتها ، فإنها تزنها في ميزان الدستور والقانون نزولاً عن مبدأ تدرج القواعد القانونية⁽²⁾ . [إننا نؤيد هذا المقترح الذي يطرحه هذا الجانب من الفقه بقوة كما اشرنا في موضوع سابق من رسالتنا ، لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة ، ما هي الوسيلة

⁽¹⁾ ينظر: صلاح خلف عبد ، المصدر السابق ، ص 73 وما بعدها .

⁽²⁾ ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية ، موسوعة الثقافة القانونية ، ط1 ، بغداد ، 2008 ، ص 30 .

الفضلى التي يمكن من خلالها تطبيق مثل هذا المقترح بحيث يؤول إلى بسط رقابة محكمة القضاء الإداري على الأنظمة ؟ خصوصا" وان المقترح لم يحدد آلية معينة يمكن الاستعانة بها لتطبيقه ، ربما يترأى لنا أن تطبيق هذا المقترح سهل للغاية لأنه ليس في العراق إلا نوعان من الأنظمة ، احدهما اللوائح التنفيذية والآخر هو اللوائح المستقلة ، لذا فما علينا سوى أن ندخل الأولى ضمن رقابة محكمة القضاء الإداري لأنها قرارات إدارية ، أما الثانية فتظل كما هي شأنها الآن ضمن رقابة المحكمة الاتحادية العليا لأنها تعد بمثابة قانون ، فعليها أن تعامل أسوة بالقانون ، ولكن هناك جانب من الفقه يخالف هذا المفهوم بصدد اللوائح المستقلة ، لأن اللائحة المستقلة لا تتمتع في رأي بعض الفقهاء بقوة الشيء المشرع فيه كالقانون وإنما تكتسب فقط ما يسمى بقوة الشيء المقرر فيه وهي قوة مؤقتة قابلة للزوال ، إذ يمكن الطعن فيها ومنازعتها واثبات عدم مشروعيتها ومن ثم الوصول في النهاية إلى إلغائها قضائيا" ، في حين أن القانون بمجرد صدوره يكتسب حصانته ولا يجوز الطعن فيه بأية صورة أمام أية جهة قضائية (1) .

وهكذا يترأى لنا أن اللائحة المستقلة هي مجرد قرارات إدارية أدنى مرتبة من القانون ، وعليه فإن الحل المفترض طرحه لتنفيذ المقترح المذكور هو على ما

(1) ينظر: د.سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 207 .

يبدو يستند إلى أسلوب تحكمي إذا جاز التعبير وان هذا الأسلوب وان كان يمكن العمل به في ظل اندماج السلطات حيث تركز الوظيفة التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة فتصدر قرارات لها قوة القانون كما تصدر قرارات إدارية ، كما أن الهيئة المصدرة للقرار (تلجأ إلى عنوان النصوص فما أطلقت عليه اسم القانون كان قانوناً" ، وما لم تطلق عليه هذه التسمية اعتبر قراراً إدارياً" ⁽¹⁾ ، وهي إذ تفعل ذلك لا تستند على أي مسوغ قانوني أو مبرر منطقي وإنما تستند إلى السلطة التقديرية الممنوحة لها .

إلا أن العمل بهذا الأسلوب بات مستحيلاً في ظل الدستور النافذ حيث مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون ، ثم انه حتى في حالة الأخذ به سوف لا يحسم الجدل المثار بصدد اللائحة المستقلة هل هي قرار إداري أم قانون ؟ لان هذا الأسلوب في التمييز (لا يعتبر معياراً بالمعنى الصحيح فهو أسلوب تحكمي لأنه يعتمد على مطلق إرادة السلطة مصدرة القرار) ⁽²⁾.

(1) : سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص 165 .

(2) ينظر: د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، ط4 ، القاهرة ، 1967 ، ص 348 .

الخاتمة

بعد أن خالصنا من كتابة بحثنا هذا توصلنا إلى الاستنتاجات والمقترحات الآتية

:-

- 1) هناك اختلاف في اعتماد معيار محدد للتمييز بين القانون والقرار الإداري التنظيمي في تشريعات الدول المختلفة ، بيد أن القضاء العراقي يبدو من خلال الاطلاع على أحكامه يميل للأخذ بالمعيار الشكلي .
- 2) هناك مصطلحات عديدة تنطوي تحت مفهوم القرار الإداري التنظيمي في العراق كالأنظمة والنظام والتعليمات واللوائح .
- 3) يتم استبعاد القرارات الإدارية التنظيمية من رقابة محكمة القضاء الإداري في العراق باجتهاد من قبل المحكمة .
- 4) تمارس المحكمة الاتحادية العليا الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية (الأنظمة) .

المقترحات :-

- 1) ضرورة توحيد المصطلحات التي تنطوي تحت مفهوم القرار الإداري التنظيمي

- (2) ضرورة تعديل المادة (7 /ثانيا" / ء) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة (1979) على النحو الآتي :- (تختص محكمة القضاء الإداري في صحة الأنظمة والقرارات الإدارية الأخرى) .
- (3) ضرورة تحديد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في النظر بنوعية القرارات الإدارية التنظيمية المستقلة الصادرة استنادا" للدستور وذلك على النحو الآتي :- (تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة المستقلة) .

قائمة المصادر

(أ) الكتب القانونية :-

- 1) الدكتورة بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، مطبوعات جامعة الكويت ، 1990 .
- 2) الدكتور بكر القباني ، القانون الإداري الكويتي ، جامعة الكويت ، 1975 .
- 3) الدكتور توفيق شحادة ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، 1955 .
- 4) الدكتور حامد مصطفى ، مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة النشر والطبع الأهلية ، بغداد 1968 .
- 5) الدكتور حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي 2004 .
- 6) الدكتور خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ط 1 المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، 1993 .
- 7) الدكتور رفعت عيد سيد ، الوجيز في الدعوى الدستورية ، مع مقدمة للقضاء الدستوري في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ، ط 1 ، دار النهضة العربية ، 2004 .
- 8) الدكتور سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ط 3 ، دار الفكر العربي ، 1961 .

- (9) الدكتور سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة
2006 .
- (10) الدكتور عادل عمر الشريف ، قضاء الدستورية - القضاء الدستوري في مصر ، 1988 .
- (11) الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ط1 المركز القومي للاصدارات القانونية ، 2008 .
- (12) الدكتور عبد الله إسماعيل البستاني ، مذكرات أولية في القانون الدستوري ، بغداد ، 1951 .
- (13) الدكتور عبد الرحمن رحيم عبد الله ، العقد الإداري ، منشورات مركز أبحاث القانون المقارن اربيل ، 2009 .
- (14) الدكتور عبد الله إسماعيل البستاني ، مذكرات أولية في القانون الدستوري ، بغداد ، 1951 .
- (15) الدكتور غازي فيصل مهدي ، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية موسوعة الثقافة القانونية ، ط1 ، بغداد ، 2008 .
- (16) الدكتور ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، 1991 .

- 17) الدكتور ماجد راغب الطلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 1987
- 18) الدكتور مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، ط1 ، مطبعة شهاب اربيل ، 2010 .
- 19) الدكتور مالك دوهان الحسن ، المدخل لدراسة القانون ، جامعة المستنصرية ، بغداد 1971 .
- 20) الدكتور محمد يعقوب العبيدي ، مبادئ القانون الإداري ، ج1 ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، بلا سنة طبع .
- 21) الدكتور محمد محمد بدران ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة (1923)
- 22) الدكتور محمد عبد الحافظ هريدي ، أعمال السيادة في القانون المصري والمقارن ، القاهرة 1952 .
- 23) الدكتور محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984 .
- 24) الدكتور محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، ط4 ، القاهرة ، 1967 .
- 25) الدكتور نجيب خلف احمد ، الدكتور محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ، كلية القانون جامعة المستنصرية 2010 .

(26) الدكتور منذر الشاوي ، القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية العراقية ، ط 3 ، بغداد 1966 .

(27) مكّي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط 1 ، دار الضياء للطباعة 2007 .

(28) الدكتورة مها بهجت الصالحي ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، ط 1 بيت الحكمة ، 2008 .

(29) الدكتور وسام صابر العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، ط 1 مطبعة الميناء ، بغداد 2003 .

ب) الرسائل الجامعية :-

(1) إسراء عبد الكريم الطالباني ، الطعن بإحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا ، رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، 2009 .

(2) الدكتور ماجد نجم عيدان ، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين ، 2000 .

(3) محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، 2009 .

(ج) البحوث والمقالات :-

- 1) افين خالد عبد الرحمن ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مجلة جامعة دهوك المجلد 14 ، العدد 2 .
- 2) الدكتور سعد عبد الجبار علوش ، نظرات في الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ، مجلة جامعة النهريين ، المجلد 8 ، العدد 14 ، 2005 .
- 3) الدكتور عبد الباقي محمود ، أهم المبادئ التي اقرها القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد 2 ، تصدرها وزارة العدل ، بغداد ، 1999 .
- 4) الدكتور عصام البرزنجي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وأفاق تطورها ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة بغداد ، المجلد 4 ، العدد الأول والثاني ، 1985 .
- 5) علي يونس إسماعيل ، رجب علي حسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد / 17 / السنة / 2 / 1010 .
- 6) الدكتور غازي فيصل مهدي ، الطعن في القرار الإداري التنظيمي ، مجلة دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية ، بيت الحكمة ، العدد 1 ، السنة 1 ، 1999 .

(7) الدكتور فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون (106) لسنة 1989 ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، 1990 .

ء) الدساتير والقوانين والقرارات

أ) الدساتير :-

1- القانون الأساسي العراقي 1925 .

2- الدستور العراقي لسنة 1968 .

3- الدستور العراقي المؤقت لسنة 1970 الملغي .

4- الدستور العراقي لسنة 2005 .

ب) القوانين :-

1- قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 .

2- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 .

3- قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل .

4- قانون ديوان التدوين القانوني رقم 49 لسنة 1923 .

5- قانون الأحوال الشخصية رقم 188 لسنة 1959 المعدل .

6- قانون تنظيم التجارة رقم 20 لسنة 1970 .

- 7- قانون الشركات رقم 36 لسنة 1983 .
- 8- قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 .
- 9- قانون الإصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 .
- 10- قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 .
- 11- قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 .
- 12- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 .
- 13- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .
- 14- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 .

ج / القرارات القضائية :-

- 1- القرار رقم (11) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 24 / 8 / 2006 ، قرار غير منشور .
- 2- قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (66 / ق أ / 1990) في (10 / 7 / 1990) وقرارها المرقم (41 / ق أ / 1990) في (12 / 10 / 1991) لم ينشرا .
- 3- قرار الهيئة العامة بصفقتها التمييزية الخاصة بقرارات محكمة القضاء الإداري / العدد 5 / إداري / تمييز / 2005 في 14 / 3 / 2005 .

4- القرار التمييزي رقم 382 / موسعة / 82 بتاريخ 16 / 5 / 1983 نقلاً

عن إبراهيم المشاهدي

مناقشات قانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، 1993 .

5- قرار محكمة تمييز العراق رقم 961 / 3746 في 28 / 1 / 1963 ،

مجلة التدوين القانوني العدد 1 ، كانون الثاني ، السنة 2 ، 1963 .

6- قرار ديوان التدوين القانوني رقم 71 / 1237 في 22 / 1 / 1960 ،

مجلة الديوان ، العدد 1 السنة 1 ، أ ب ، 1961 .

المُلخَص

كان العراق والى وقت قريب لم يكن يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمعناه السليم ، وانعكس هذا النهج على التنظيم القانوني ، وخصوصاً القضاء الإداري ، حيث جاءت المصطلحات المستخدمة في التشريع غير دقيقة وبالأحرى مصطلح النظام الذي له مدلولات ومعاني مختلفة ، وقد تختلط استخداماته المتنوعة بمدلوله القانوني فيحدث خلط وعدم وضوح ، كذلك الأمر فيما يتعلق بالتعليمات ، والمشروع ذاته قد خلط في أحيان كثيرة بين النظام والقانون حيث استخدم النظام كترديد للقانون ولم يستخدمه في مفهومه المعروف في القانون الإداري وجاء إنشاء محكمة القضاء الإداري مخيباً للآمال حيث لم يحقق الغرض الذي أنشأ لأجله ، لان هذه المحكمة حصرت اختصاصها في القرارات الإدارية الفردية ولا تنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التنظيمية دون أن تستند إلى مسوغ قانوني .

ثم جاء الدستور النافذ ليحدد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية الأنظمة أسوة بالقانون بذريعة أنها تنطوي على قواعد عامة مجردة ، وإزاء هذا الوضع المربك طُرحت بضعة مقترحات بشأن بسط رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية التنظيمية أوردنا تفاصيلها في ثنايا بحثنا هذا ، ونحن بدورنا خرجنا من خلال البحث باستنتاجات ومقترحات نأمل أن يلف إليها النظر .

Abstract

Until nearby time, Iraq was did not knew the principle of the seventh chapter by its right meaning, and this made effect on the legal organizing approach, especially the administrative judging.

The used terms in legalizing was un-accurate, e.g. the term system have many meanings and different guides, and its uses could be mixes by its legal meaning and by that happens mixing and un-clarity, also in this matter were related instructions and the legislator whom has mixed between the system and law in many times, while it has been used the system as synonym for the law and did not used it by its known concept of in administrative law, and constructing of legal administrative court came disappointed into the desires, because it is did not actualized the purpose which established for it, because this court limited its specialty in individual administrative decisions and could not view on objections which introduce against the organized administrative decisions without depending on any legal ground.

the valid charter came for limiting the specialty of the higher federal court by watching on systems in the law while includes limited general rules, and for that situation, it has been introduced some suggestions about controlling the court

of law administrative on organized administrative decisions which we mentioned it in our research, and by this research we have made some conclusions and suggestions, we hope to be viewed.