المبادئ القانونية لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق

م.ايمان حايف محمد
جامعة القادسية / كلية التربية
Eman.haif@qu.edu.iq

الكلمات المفتاحية: الأنظمة الإدارية، مبدأ المشروعية، التفويض التشريعي، تدرج القواعد القانونية، الرقابة القضائية.

كيفية اقتباس البحث

محمد , ايمان حايف , المبادئ القانونية لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق,مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، آذار ٢٠٢٦, المجلد:١٦, العدد:٣.

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

Legal Principles for Issuing Administrative Regulations in Iraq

Iman Haif Mohammed
Al-Qadisiyah University / College of Education

Keywords : Administrative Regulations, Principle of Legality, Delegated Legislation, Hierarchy of Legal Norms, Judicial Review.

How To Cite This Article
Mohammed , Iman Haif ,Legal Principles for Issuing Administrative Regulations in Iraq ,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, March 2026,Volume:16,Issue 3.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

الملخص

تناول البحث المبادئ القانونية الحاكمة لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق، من خلال تحليل الأساس الدستوري والتشريعي للسلطة التنظيمية، وبيان الضوابط الشكلية والموضوعية التي تقيد ممارستها، فضلاً عن دراسة نطاق الرقابة القضائية على مشروعيتها. وينطلق البحث من إشكالية مفادها تحديد الحدود الفاصلة بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنظيمية، ومدى التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية وتدرّج القواعد القانونية عند إصدار الأنظمة. اعتمد البحث المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، مع الاستناد إلى الفقه الإداري في تفسير مفهوم التفويض التشريعي وحدوده. وتوصل إلى أن سلطة إصدار الأنظمة الإدارية في العراق سلطة مشتقة تستمد مشروعيتها من التفويض التشريعي، ولا يجوز لها تعديل جوهر النص القانوني أو تجاوزه. كما بين أن الضوابط الشكلية، كقواعد الاختصاص والنشر والإجراءات، تمثل شروطًا لصحة النظام، في حين تشكل الرقابة القضائية ضمانة أساسية لحماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف في استعمال السلطة التنظيمية. ويخلص البحث إلى أن تعزيز دولة القانون في العراق يقتضي إحكام صياغة نصوص التفويض التشريعي، وتفعيل الرقابة القضائية على الأنظمة الإدارية، بما يحقق التوازن بين متطلبات الفعالية الإدارية وصون الحقوق والحريات.

Abstract

This study examines the legal principles governing the issuance of administrative regulations in Iraq by analyzing the constitutional and legislative foundations of regulatory authority, the formal and substantive constraints that limit its exercise, and the scope of judicial review over its legality. The research addresses the core issue of defining the boundaries between legislative and regulatory functions and assessing the extent to which the executive authority complies with the principle of legality and the hierarchy of legal norms when issuing administrative regulations. The study adopts an analytical approach to relevant constitutional and legislative texts, supported by administrative law doctrine in interpreting the concept and limits of delegated legislation. It concludes that the power to issue administrative regulations in Iraq is a derived authority based on statutory delegation and may not alter or exceed the substance of the law. The research further demonstrates that formal requirements - such as competence, procedural compliance, and publication - constitute essential conditions for validity, while judicial review serves as a fundamental safeguard against misuse or excess of regulatory power. The study ultimately emphasizes that strengthening the rule of law in Iraq requires clearer legislative drafting of delegation provisions and effective judicial oversight to ensure a balance between administrative efficiency and the protection of rights and freedoms.

المقدمة

مثل الأنظمة الإدارية أحد أهم مظاهر ممارسة السلطة التنظيمية في الدولة، إذ تضطلع السلطة التنفيذية من خلالها بمهمة تفصيل القواعد التشريعية ووضعها موضع التطبيق العملي بما يضمن انتظام عمل المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة. وتعد هذه الأنظمة، بحكم طبيعتها القانونية، قواعد عامة ومجردة تصدر استناداً إلى تفويض تشريعي، وتحتل مرتبة أدنى من القانون ضمن هرم التدرج التشريعي، الأمر الذي يقتضي خضوعها الصارم لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

وفي النظام القانوني العراقي، يستند إصدار الأنظمة الإدارية إلى أساس دستوري يحدد نطاق السلطة التنظيمية وحدودها، ويضبط علاقتها بالسلطة التشريعية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات. فاختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة ليس اختصاصاً أصيلاً مطلقاً، وإنما هو اختصاص مقيد بحدود النص الدستوري والقانوني، ولا يمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرّع، وبالقدر اللازم لتنفيذ القوانين دون تعديلها أو تعطيلها أو تجاوزها.

وتتجلى أهمية المبادئ القانونية الحاكمة لإصدار الأنظمة الإدارية في كونها تشكل الإطار الضابط لهذه السلطة، سواء من حيث تحديد جهة الاختصاص، أو مراعاة الإجراءات الشكلية اللازمة، أو التقيد بالضوابط الموضوعية التي تضمن احترام الحقوق والحريات وعدم الانحراف بالسلطة. فهذه المبادئ لا تؤدي وظيفة تنظيمية فحسب، بل تمثل ضمانة أساسية لتحقيق التوازن بين مقتضيات الفعالية الإدارية ومتطلبات الشرعية الدستورية. وعليه، فإن دراسة المبادئ القانونية لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق تندرج ضمن صميم البحث في بنية النظام الإداري ذاته، باعتبارها تمثل نقطة التقاء بين السلطة والتنظيم والرقابة، وتكشف عن مدى انسجام الممارسة التنظيمية مع مقتضيات الدولة القانونية الحديثة.

أولاً: إشكالية البحث

تتمحور إشكالية هذا البحث حول تحديد طبيعة المبادئ القانونية التي تحكم إصدار الأنظمة الإدارية في العراق، وبيان مدى وضوحها وانضباطها في ضبط السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية. فمع اتساع نطاق تدخل الإدارة في تنظيم مختلف المجالات، يثور التساؤل عن الحدود الفاصلة بين الدور التنفيذي المتمثل في تنفيذ القوانين، والدور التشريعي الأصيل المنوط بالسلطة التشريعية، ولاسيما في ظل إمكانية التوسع في تفسير التفويض التشريعي أو استثماره على نحو يمس بمبدأ تدرج القواعد القانونية.

وعليه، تتمثل الإشكالية الرئيسة في التساؤل الآتي:

- إلى أي مدى تكفل المبادئ القانونية الحاكمة لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق تحقيق التوازن بين مقتضيات الفعالية الإدارية ومتطلبات المشروعية الدستورية؟

ثانياً: أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول أحد المحاور الجوهرية في القانون الإداري، والمتمثل في تنظيم السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية. فالأنظمة الإدارية تمثل أداة قانونية ذات أثر مباشر في المراكز القانونية للأفراد، كما تسهم في توجيه عمل المرافق العامة وضبط أدائها، الأمر الذي يجعل من دراسة المبادئ التي تحكم إصدارها مسألة تتصل بضمانات المشروعية وسيادة القانون. وتتجلى الأهمية كذلك في السياق العراقي، حيث يشهد النظام القانوني تطور مستمر في بنيته الدستورية والإدارية، بما يستلزم إعادة قراءة حدود الاختصاص التنظيمي في ضوء النصوص الدستورية والاجتهادات القضائية الحديثة. كما أن إبراز الضوابط القانونية لإصدار الأنظمة يسهم

في تعزيز الثقافة القانونية الإدارية، ويدعم التوجه نحو ترسيخ دولة المؤسسات والقانون من خلال تأكيد خضوع الإدارة لرقابة القضاء والتزامها بالإطار الدستوري والتشريعي المنظم لعملها.

ثالثاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق ما يأتي:

١. بيان الإطار المفاهيمي للأنظمة الإدارية وتحديد طبيعتها القانونية في النظام العراقي.
٢. تحليل الأساس الدستوري والتشريعي لسلطة إصدار الأنظمة الإدارية وتحديد نطاقها.
٣. استخلاص الضوابط القانونية التي تقيد ممارسة السلطة التنظيمية، سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية.
٤. ابراز دور الرقابة القضائية في ضمان احترام مبدأ المشروعية عند إصدار الأنظمة الإدارية.

رابعاً: منهجية البحث

اعتمد البحث المنهج التحليلي القائم على دراسة النصوص الدستورية والتشريعية المنظمة لسلطة إصدار الأنظمة الإدارية، وتحليلها في ضوء المبادئ العامة للقانون الإداري. كما تم توظيف المنهج الوصفي في بيان المفاهيم الأساسية ذات الصلة، مع الاستئناس بالاجتهادات القضائية ذات العلاقة لتوضيح التطبيق العملي للمبادئ القانونية محل الدراسة.

المبحث الأول

مبدأ المشروعية وأساس سلطة إصدار الأنظمة الإدارية

تعبر قاعدة مبدأ المشروعية عن القاعدة الأساسية في القانون الإداري القائلة بأن كل عمل إداري بما في ذلك إصدار الأنظمة الإدارية يجب أن يستند إلى سند قانوني ولا يتجاوز الحدود التي يحددها الدستور والقانون، وإلا كان خاضعًا للطعن والإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة. هذه القاعدة تقر مبادئ تدرج القواعد القانونية وفصل السلطات، وتضع حداً أمام أي استخدام إداري للسلطة يخالف النصوص التشريعية أو يتعدى نطاق التفويض الممنوح.

في النظام العراقي، يكتسب هذا المبدأ طابع ملزم بصفته امتداداً لقاعدة سيادة الدستور؛ فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ يرسخ أسبقية الدستور والنصوص القانونية المنبثقة عنه، ويمنع تشريع أو إجراء إداريًا يخالف أحكام الدستور، ما يجعل مشروعية الأنظمة الإدارية مرهونة بمدى توافقها مع الضوابط الدستورية ونطاقات الاختصاص المبينة في النص الدستوري ، وأن فعالية مبدأ المشروعية في ضبط السلطة التنظيمية رهين بوجود رقابة قضائية فعالة ومؤسساتية قادرة على فحص مشروعية الأنظمة وملاءمتها للنصوص الدستورية والتشريعية، وأن قصور هذه الرقابة أو

وجود قواعد تمنع الطعن في بعض الأعمال قد يؤدي إلى إضعاف وظيفة الضبط القانوني لهذا المبدأ[١].

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية ونطاقه في النظام القانوني العراقي

يشكل مبدأ المشروعية حجر الزاوية في القانون الإداري الحديث، ويقصد به خضوع السلطة العامة بما فيها الإدارة العامة للقواعد القانونية القائمة، بحيث لا يحق للجهة الإدارية أن تتصرف أو تمارس سلطتها التنظيمية أو التنفيذية إلا استنادًا إلى نص قانوني واضح وصالح. وينظر إلى هذا المبدأ باعتباره امتدادًا لقيمة سيادة القانون وركناً أساسي للدولة القانونية، فهو يحد من استعمال القوة التنفيذية التعسفية ويكفل حماية الحقوق والحريات الفردية من أي تجاوز غير مشروع للسلطة [٢].

كما لا يقتصر مفهوم المشروعية على مجرد التقيّد بما هو مكتوب في نصوص القوانين بل يمتد إلى وجوب أن تكون الإجراءات والتصرفات الإدارية متسقة تمامًا مع مضمونه الواسع الذي يشمل كل قاعدة قانونية عامة، سواء كانت الصيغة قانونية صريحة أو ضوابط منشورة عبر تشريعات منظمة، ويشمل ذلك احترام ترتيب القواعد القانونية على أساس مبدأ تدرّج القواعد القانونية بحيث لا تتفوق الأنظمة الإدارية على أحكام القانون أو تتجاوز حدود التفويض التشريعي الممنوح لها[٣].

ويعد تطبيق هذا المبدأ الالتزام بالمشروعية شرطاً لسلامة أي عمل إداري، إذ أن الإدارة حين تمارس أي نشاط أو تتخذ قرارًا ، يجب أن يكون هذا النشاط أو القرار قائمًا على سند قانوني مسبق وصحيح، فلا يجوز لها أن تنشئ قواعد أو تطبق أحكام قانونية جديدة دون أن يكون هناك مقتضًى قانوني دستوري أو تشريعي يسمح بها؛ لأن خرق ذلك يؤدي إلى خروج التصرف الإداري عن نطاق الشرعية القانونية، ويفتح الباب أمام الطعن القضائي والإلغاء ، ويتصل مبدأ المشروعية بمفهوم الدولة القانونية، التي ترفض أي ممارسة للقوة غير مبررة بسند قانوني، وتستلزم من الجهات الإدارية أن تعمل ضمن الحدود التي يحددها القانون والدستور، كما يعد

---

[١] علي مزاحم حسين طالب، «الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي»، Journal of the Iraqia University المجلد ٧٣، العدد ٤، شباط ٢٠٢٥)، ص ١–١٢.

[٢] فادي نعيم جميل علاونة ؛ محمد عادل شراقة ، مبدأ المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه (رسالة ماجستير) ، جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠١١، ص٥–٧.

[٣] اسماء مرزوق ، مبدأ المشروعية في القانون الاداري ، (رسالة ماجستير) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم ، ٢٠٢١ ، ص٦.

أساسًا لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة بما فيها القرارات والأنظمة الصادرة عنها لإعمال الضبط القانوني وضمان عدم تجاوزها حدود السلطة الممنوحة لها[٤].

المطلب الثاني: الأساس الدستوري والتشريعي لسلطة إصدار الأنظمة الإدارية وحدودها

الفرع الاول : الاساس الدستوري والتشريعي لسلطة إصدار الانظمة الإدارية وحدودها

ينطلق فهم السلطة التنظيمية في النظام القانوني العراقي من الهيكل الدستوري للسلطات العامة، الذي حدده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، باعتباره الإطار الأعلى للسلطة العامة وتوزيع اختصاصاتها. فقد نص الدستور صراحة على أن "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية"، وأن كل سلطة تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[٥]. هذا النص الدستوري يؤسس لفكرة أن كل سلطة ضمن هذا الهيكل تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود التي يحدّدها الدستور نفسه، ولا يجوز لأي منها محاولة امتداد اختصاصات السلطة الأخرى دون سند دستوري وصريح.

إن النص الدستوري الذي يربط ممارسة السلطة التنفيذية بحدود الدستور والقانون يستند إلى عدة مبادئ أساسية. **أولها**، أن السلطة التنظيمية ليست اختصاص تشريعي أصيلاً، إذ تكمن وظيفة التشريع في يد السلطة التشريعية التي يصوغها الدستور (مجلس النواب)، لا في يد السلطة التنفيذية، ولهذا فإن ممارسة السلطة التنفيذية لإصدار قواعد قانونية عامة ومجردة (بما فيها الأنظمة الإدارية) لا تكون مشروعة إلا إذا استمدت تفويض قانوني صريح من المشرع ضمن الإطار الدستوري. **وثانيها**، أن العلاقة بين التشريع والتنفيذ تقوم على احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية، فلا يصدر تنظيم إداري يضفي آثاراً قانونية في نطاق يتجاوز النص التشريعي الذي استند إليه ولا يتعارض مع أحكام الدستور ذات السمو الأعلى، أما فيما يتعلق بصلاحيات السلطة التنفيذية في التطبيق العملي، فإن دستور ٢٠٠٥ يقر أن " السلطة التنفيذية الاتحادية

---

[٤] حيدر محمد زيدان ، الضمانات الكفيلة للقاضي الاداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية ، المجلة العربية للعلوم الانسانية والاجتماعية ، العدد الثامن والعشرون – ٢٠٢٤ ، ص ٧.

[٥] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث: السلطات الاتحادية، المادة (٤٧): "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات." مصدر: الدستور العراقي المنشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي .

تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"، وأنها تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون" [٦]؛ وهو نص يؤكد أن ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية (كالأنظمة الإدارية والتعليمات) تقع ضمن دائرة صلاحياتها، ولكن بما لا يتجاوز الإطار الدستوري والتشريعي المفوَّض لها. وهذا يعني أن التفويض التشريعي لتنظيم الجوانب التفصيلية للتطبيق القانوني لا يمكن أن يكون منفصلاً عن النظم التشريعية أو مغيراً لها.

يبقى أن نؤكد أن الأساس الدستوري لا يخول السلطة التنفيذية سن قواعد قانونية عامة حسب إرادتها الخاصة؛ بل إن دورها في تنظيم الأنظمة الإدارية يظل مرتبط بنصوص التشريع التي حددها المشرع وتقييده بالحدود التي رسمها الدستور. وفي هذا الصدد، يشكل الدستور العراقي مرجع في تحديد طبيعة التفويض القانوني الذي يمكن أن يمنح للسلطة التنفيذية لإصدار تنظيمات تنفيذية، بما يضمن أن تسير هذه التنظيمات في حدود المشروعية الدستورية وأن لا تتصادم مع نصوص تشريعية أعلى منها أو مع المبادئ الدستورية الأساسية التي أرساها دستور ٢٠٠٥ [٧].

الفرع الثاني : حدود التفويض التشريعي في ضوء المشروعية الدستورية

إن سلطة إصدار الأنظمة الإدارية في النظام القانوني العراقي لا تقوم على اختصاص ذاتي مستقل للسلطة التنفيذية، وإنما تستمد مشروعيتها من البناء الدستوري الذي حدّد توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة. فقد قرر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات [٨]، وهو ما يعني أن الوظيفة التشريعية الأصلية تبقى بيد السلطة التشريعية، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تمارسها إلا في الحدود التي يجيزها الدستور والقانون.

---

[٦] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث: السلطة التنفيذية، نص مرتبط بحدود ممارسة السلطة التنفيذية وفقاً للدستور والقانون.

[٧] علي سعد عمران ، التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق – رؤية لإصلاح النظام الدستوري– ، مجلة المعهد ، العدد(٩) ، ٢٠٢٢ ، ص٢٠٠.

[٨] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨، المادة (٤٧) التي تنص على أن السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

ويؤكد الدستور كذلك مبدأ سموه على سائر القواعد القانونية، ونص على أنه لا يجوز سن قانون يتعارض مع أحكامه[٩]، وهو مبدأ ينسحب بطريق الأولى على الأنظمة الإدارية بوصفها أدنى مرتبة من القانون. وبذلك فإن أي نظام إداري يصدر عن السلطة التنفيذية يجب أن يكون متوافقاً مع أحكام الدستور أولاً، ثم مع القانون الذي استند إليه ثانياً، وإلا عُدّ مشوباً بعيب مخالفة القانون.

وقد استقر الرأي على أن التفويض التشريعي الذي يمنحه المشرّع للسلطة التنفيذية لا يُعدّ نقلاً للاختصاص التشريعي، بل هو تمكين للإدارة من وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون، دون المساس بجوهره. ويذهب الفقه الإداري إلى أن التفويض يجب أن يكون محدداً من حيث موضوعه ونطاقه، وألا يتضمن إطلاق يد الإدارة في تقرير قواعد جديدة لم يتناولها المشرع [١٠].

كما يقر الفقه المقارن أن مبدأ تدرج القواعد القانونية يفرض خضوع اللوائح والأنظمة التنفيذية للقانون، فلا يجوز لها تعديله أو تعطيله أو استحداث التزامات غير واردة فيه. ويعد خروج الإدارة عن حدود التفويض سبب موجباً لإلغاء النظام الإداري لمخالفته مبدأ المشروعية ، وعليه، فإن حدود التفويض التشريعي في العراق تتحدد بضابطين أساسيين: **الأول** دستوري يتمثل في احترام مبدأ الفصل بين السلطات وسمو الدستور؛ و**الثاني** قانوني يتمثل في عدم تجاوز نطاق النص التشريعي الذي منح التفويض. فإذا التزمت السلطة التنفيذية بهذه الحدود، بقي إصدار الأنظمة في إطار المشروعية؛ أما إذا جاوزتها، تحولت السلطة التنظيمية إلى افتئات على الاختصاص التشريعي، بما يخل بالتوازن الذي أقامه الدستور بين السلطات [١١] .

المبحث الثاني

ضوابط إصدار الأنظمة الإدارية والرقابة عليها

إذا كان الأساس الدستوري والتشريعي يحدد الإطار الذي تستمد منه السلطة التنفيذية صلاحيتها في إصدار الأنظمة الإدارية، فإن ممارسة هذه الصلاحية لا تكون مطلقة أو متحررة من القيود،

---

[٩] المصدر نفسه، المادة (١٣/أولاً) التي تنص على أن هذا الدستور هو القانون الأعلى والأسمى في العراق ولا يجوز سن قانون يتعارض معه.

[١٠] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٦، ص ١٠٨ وما بعدها .

[١١] علي سعد عمران ، المصدر السابق ، ص٢٠١- ٢٠٢.

بل تخضع لجملة من الضوابط القانونية التي تمثل امتداد مباشر لمبدأ المشروعية. فالأنظمة الإدارية، بوصفها قواعد عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية، تظل أدنى مرتبة من القانون، ومن ثم فإن مشروعيتها تتوقف على احترامها للحدود الدستورية والتشريعية التي تستند إليها[١٢].

وتتمثل أولى هذه الضوابط في ضرورة صدور النظام الإداري عن جهة مختصة قانونًا، إذ لا يكفي وجود تفويض تشريعي عام، بل يجب أن يصدر التنظيم من السلطة التي حددها القانون تحديدًا دقيقًا، وإلا كان مشوبًا بعيب عدم الاختصاص. ويعد الاختصاص من النظام العام في القانون الإداري، بحيث يؤدي تجاوزه إلى بطلان العمل الإداري، سواء تعلق الأمر بقرار فردي أم بلائحة تنظيمية، أما الضابط الثاني فيتعلق بوجوب التزام النظام الإداري بحدود التفويض التشريعي الذي استند إليه، فلا يجوز له أن يضيف شروطًا جديدة لم يقررها القانون، أو أن يعدل في نطاق الحقوق أو الالتزامات التي نص عليها. وقد استقر الفقه الإداري على أن اللوائح التنفيذية لا يجوز أن تتضمن أحكام تمس جوهر النص التشريعي، لأن ذلك يعد افتئات على الاختصاص التشريعي، ومخالفة لمبدأ تدرج القواعد القانونية [١٣].

ويترتب على الإخلال بهذه الضوابط خضوع الأنظمة الإدارية لرقابة المشروعية، سواء من حيث توافقها مع الدستور أو مع القانون. فالرقابة القضائية تمثل الضمانة الأساسية لعدم انحراف السلطة التنظيمية عن حدودها، إذ يملك القضاء إلغاء الأنظمة المخالفة للقانون أو الدستور، تأكيدًا لمبدأ خضوع الإدارة للقانون وترسيخًا لفكرة الدولة القانونية [١٤].

وعليه، فإن دراسة ضوابط إصدار الأنظمة الإدارية لا تنفصل عن بحث آليات الرقابة عليها، لأن الضوابط تمثل الجانب الوقائي لضمان المشروعية، بينما تمثل الرقابة القضائية الجانب العلاجي عند وقوع المخالفة.

المطلب الأول: الضوابط القانونية لإصدار الأنظمة الإدارية

الفرع الأول: المبادئ العامة للضوابط القانونية

تمر عملية إصدار الأنظمة الإدارية بمجموعة من الضوابط القانونية التي تنشأ من الحاجة إلى تنظيم السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية في إطار الدولة القانونية، والتي من دونها قد تتحول

---

[١٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، ٢٠٠٥/١٢/٢٨، المادة (١٣/أولاً) بشأن سمو الدستور وخضوع القوانين له.

[١٣] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٦، ص ١٠٢

[١٤] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٢٥٦.

هذه السلطة إلى وسيلة لخرق القانون أو تجاوز اختصاصات المشرع. وتقوم هذه الضوابط على مبدأين أساسيين: مبدأ المشروعية ومبدأ تدرج وتقييد القواعد القانونية.

أولاً، يرتبط الضبط القانوني لإصدار الأنظمة الإدارية ارتباط وثيق بمبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد الأسس الدستورية والقانونية في التنظيم الإداري. فمبدأ المشروعية يعني أن كل تصرف إداري بما في ذلك إصدار نظام إداري يجب أن يكون مستندًا إلى سند قانوني صحيح ولا يتجاوز الحدود التي يقرها المشرع أو يحددها الدستور، وإلا اعتبر العمل الإداري صادم للمشروعية وموجب للطعن والإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة. وقد أكد عدد من الباحثين أن القانون الإداري في العراق يجب أن يتقيّد بهذا المبدأ حتى لا يؤدي التفويض أو ممارسة السلطة التنظيمية إلى تجاوز صلاحيات السلطة التنفيذية وتنازُلها عن حدودها القانونية[١٥] .

ثانيًا، يستمد الضبط القانوني لإصدار الأنظمة الإدارية مبادئه من قاعدة تدرج القواعد القانونية التي تلزم أن يكون النظام الإداري في مرتبة قانونية أدنى من القانون الذي يستند إليه، وأن لا يؤدي إلى تعديل أو تعطيل نصوص تشريعية أعلى. فالنظام الإداري، بطبيعته، يقوم بوظيفة تنظيم التنفيذ أو التفصيل وليس بوظيفة التشريع الأصلي، ومن ثم فإن أي نص من نصوصه يتعارض مع القانون الذي صدر لتنفيذه يعد مخالفًا للضوابط الموضوعية للتشريع الفرعي. أن تدرج القواعد القانونية والالتزام به من قبل الإدارة العامة يعد أحد الضوابط الرئيسية التي يجب أن تراعى عند إصدار الأنظمة لضمان عدم اختلال توازن السلطات ووقوع تجاوز في ممارسة السلطة التنظيمية[١٦].

وتتفرع الضوابط القانونية إلى ضوابط شكلية وموضوعية:

أ- الضوابط الشكلية تشمل احترام الأصول والإجراءات القانونية المتطلبة عند إعداد وصياغة وإصدار النظم، مثل التقيّد بالنشر في الجريدة الرسمية، وعدم إصدارها من جهة غير مختصة، والاستناد إلى نص تشريعي يمنح السلطة ذلك.

ب- الضوابط الموضوعية تضمن ألا يحتوي النظام على أحكام تتعارض مع القانون الأعلى أو مع المبادئ الدستورية العامة، وأن لا يتجاوز حدود التفويض التشريعي الممنوح له.

---

[١٥] نور سعود حسين وادي الفتلاوي ، الرقابة على اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال الضبط الاداري في القانون العراقي ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد(٣) ، المجلد (٧٢) ، ٢٠٢٤، ص٢٩٢.

[١٦] نور سعود حسين وادي الفتلاوي ، المصدر السابق ، ص٢٩٣.

وتكمل هذه الضوابط الرقابة القضائية التي تمكن المحاكم من فحص مدى التزام الأنظمة الصادرة بهذه الأطر القانونية، وفي حالة مخالفتها يمكن إعلان بطلانها أو إلغاؤها[١٧].

الفرع الثاني : الضوابط الشكلية والموضوعية

١- قاعدة النشر ونفاذ النظام الإداري

لا يكتسب أي نص تشريعي أو تنظيمي (قانون كان أم نظام إداري) قوته الملزِمة إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية، إذ قرر التشريع العراقي أن «الوقائع العراقية» هي المصحة الرسمية للنصوص المنشورة وأن ما ينشر فيها يعتبر النص الموثوق ويعتبر نافذاً من تاريخ نشره ما لم ينص على غير ذلك ، فإن شرط النشر لا يعد مجرد إجراء شكلي ثانوي، بل هو ركن من أركان نفاذ النص ويضبط اللحظة التي تبدأ فيها قواعد النظام الإداري بخلق آثار قانونية ملزِمة[١٨].

٢- اختصاص الجهة المصدرة وصِفة السلطة المخولة

يشترط لصحة إصدار نظام إداري أن يصدر عن الجهة المخولة قانونًا بذلك. ويمتد هذا الضابط من مبدأ الفصل بين السلطات الذي أرساه الدستور؛ إذ إن الوظيفة التشريعية الأصلية محصورة بالسلطة التشريعية، بينما تقتصر السلطة التنفيذية على ما يُفوَّض إليها من طرف المشرع. فإذا صدر نظام عن جهة غير مخولة أو تجاوزت الجهة المصدرة حدود نص التفويض، فإن ذلك يخل بصِحة النظام ويفتح الباب أمام الطعن بعدم الاختصاص. ويعد إثبات النص المخول والجهة المختصة شرط شكلي وموضوعي معًا[١٩] .

٣- نطاق التفويض وعدم المساس بجوهر التشريع

حيثما منح المشرع تفويض للسلطة التنفيذية لإصدار نظام أو تعليمات تنفيذية، فإن هذا التفويض يجب أن يفهم في حدود «التفصيل والتنفيذ» لا في حدود خلق أحكام تشريعية جديدة تتجاوز إرادة المشرع. فالتفويض لا يجوز أن يتحول إلى وسيلة لنقل الوظيفة التشريعية الجوهرية من مجلس النواب إلى السلطة التنفيذية، وإلا لبطل النظام لمخالفته مبدأ تدرج القواعد القانونية ولامتداده بما يخل بالتمييز بين وظائف التشريع والتنفيذ[٢٠].

---

[١٧] نور سعود , المصدر نفسه , ص ٢٩٤

[١٨] قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧، المادة (١) والمادة (٢).

[١٩] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث (السلطات الاتحادية) — نصوص مبادئ توزيع الاختصاصات ومبدأ الفصل بين السلطات.

[٢٠] مبدأ تدرج القواعد القانونية وحدود التفويض مأخوذ من الإطار الدستوري والفقهي المعمول به؛ انظر حكم تفصيلي في قانون النشر (مادّة ٢: من ينشر في الوقائع يشمل اللوائح والتعليمات) وتفسير الفقه في التمييز

٤- مراعاة الإجراءات الشكلية الداخلية قبل الإصدار

تتطلب الضوابط الشكلية كذلك أن تتم إجراءات الإعداد والصياغة وفق قواعد داخليّة أو إجرائية منصوصًا عليها (مثل عرض مشروع النظام على الجهة الإدارية العليا المختصة، أو أخذ رأي جهات استشارية إن وجدت، أو استكمال خطوات الموافقة الداخلية وفق القواعد الإجرائية المعمول بها). وفي بعض الحالات تكون مخالفة الإجراءات الشكلية المقررة مؤثرة في مشروعية النظام مما يجعلها سببًا لرفع دعاوى الإلغاء [٢١].

٥- الرقابة القضائية الإدارية كحد فاصل

تظل الضوابط الشكلية والموضوعية خاضعة لآلية رقابية قضائية وإدارية؛ فقد أسس في التشريع العراقي جهاز القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة) الذي خول للنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات والأنظمة الإدارية ومشروعيّتها من الجهة الشكلية والموضوعية، وهو بذلك الضمان العملي لفعالية الضوابط القانونية في مواجهة أي تجاوز تنظيمي. ويعد وجود جهة قضائية أو هيئة رقابية متخصصة عاملًا حاسمًا في جعل الضوابط القانونية واقعية وذات أثر عملي[٢٢].

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية وأهميتها

تعد الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية من الركائز الأساسية لضمان احترام مبدأ المشروعية في الدولة القانونية. ففي أي دولة تحترم سيادة القانون، لا تكتفي الضوابط الشكلية والموضوعية وحدها بضمان مشروعية التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، بل يتطلب ذلك وجود جهة قضائية مستقلة تراقب مدى توافق هذه التنظيمات مع الدستور والقانون، وتمنح المتضررين من أثر تلك الأنظمة إمكانية الطعن فيها أمام محاكم مختصة للبت في شرعيتها[٢٣].

ويعرف الفقه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بأنها مهمة الجهة القضائية المختصة في فحص مدى التزام الأفعال والقرارات والأنظمة الإدارية بالنظام القانوني النافذ، بما في ذلك احترام

بين التشريع والتفويض؛ للاطلاع على النص القانوني المتعلق بالنشر وانعكاسه على النفاذ انظر: قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧، نفس المصدر.

[٢١] سليمان الطماوي , المصدر السابق ,ص ٢٥٧.

[٢٢] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (نص وتعديلاته) — يوضح تكوين المجلس واختصاصاته في النظر بالطعون المتعلقة بالأعمال الإدارية.

[٢٣] سوزان احمد جاسم النداوي ، دور القضاء الإداري في الرقابة على اعمال الادارة ، مجلة النهرين للعلوم القانونية ، العدد : ٢ ، المجلد : ٢٧ ، ٢٠٢٥، ص٢٨٦.

حدود الصلاحيات والإجراءات القانونية، وعدم مخالفة المبادئ العامة للقانون. وبموجب هذا الفهم، فإن الرقابة على مشروعية الأنظمة الإدارية لا تقتصر على القرارات الفردية فحسب، بل تمتد لتشمل الأنظمة واللوائح الصادرة بسلطة قانونية، وذلك بهدف الحفاظ على القانون كمرجع وطني أعلى يقيد السلطة التنفيذية [٢٤].

أما على مستوى الواقع العراقي، فقد تطور مفهوم الضبط القضائي لعلاقة القضاء بالإدارة منذ تبني النظام الدستوري الجديد في ٢٠٠٥، فأصبح القضاء الإداري جهة مستقلة متخصصة في الرقابة على أعمال الإدارة، بما في ذلك الفحص القضائي لمشروعية القرارات والأنظمة الإدارية. وتشمل هذه الرقابة التأكد من أن الإدارة لم تتجاوز حدود التفويض التشريعي الممنوح لها، وأن الأنظمة لا تتعارض مع أحكام الدستور والقانون، ولا تخل بحقوق الأفراد أو تفرط في الحريات الأساسية [٢٥].

وتكمن أهمية الرقابة القضائية في قدرتها على حماية الأفراد من التجاوزات التنظيمية التي قد تنتج عن سوء تقدير أو استبداد في استعمال السلطة، فهي تمكن المتضررين من أنظمة إدارية من رفع دعاوى أمام محاكم مختصة لمراجعة مشروعية تلك الأنظمة، الأمر الذي يعزز مفهوم العدالة وحماية الحقوق في المجتمع، علاوة على ذلك، فإن الرقابة القضائية تؤثر وقائيًا في ضبط السلطة التنظيمية قبل أن تحدث خللاً في التوازن القانوني بين السلطات، وتسهم في تعزيز سيادة القانون وثقافة القانون في الدولة [٢٦].

الفرع الثاني : مفهوم الرقابة القضائية وأساسها القانوني

تعد الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية من أبرز آليات حماية مبدأ المشروعية في النظام القانوني، إذ تشكل إطار رقابي يضمن أن تصدر السلطة التنفيذية أنظمتها ضمن حدود التفويض القانوني والدستوري دون تجاوز أو تعسف. فالدولة القانونية لا تعنى فقط بتحديد نطاق

---

[٢٤] : شيروان زيدان كريم ، الرقابة القضائية المطبقة على القرار الاداري ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٦٩) ، المجلد(٢) ، د.ت ، ص280 .

[٢٥] رشا شاكر حامد ، الرقابة على الانظمة المستقلة في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة المعهد ، العدد (١٢) ، ٢٠٢٣، ص٣٤٢.

[٢٦] حسن نعمة كريم ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، مجلة ابحاث بورت للعلوم ، عدد خاص ، المجلد (٧) ، ٢٠٢٤، ص٢٤٠-٢٤٤.

السلطة التنظيمية، بل أيضًا بتوفير جهة قضائية مستقلة تراجِع مدى توافق الأدوات التنظيمية مع الدستور والقانون، وتتيح للطعن فيها لمن تضرر منها[٢٧].

يقوم مفهوم الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية على ضرورة خضوع السلطة التنظيمية للقانون نفسه؛ إذ لا يقتصر دور القضاء على مراقبة أنشطة الأفراد أو النزاعات الخاصة فحسب، بل يمتد إلى فحص مدى مطابقة التشريعات الفرعية ومنها الأنظمة الإدارية للنظام القانوني الأعلى. وفي هذا السياق ينظر إلى الرقابة القضائية باعتبارها آلية قانونية رسمية تمارسها الجهات القضائية المختصة للتأكد من أن هذه الأنظمة لا تحتوي على مخالفات جوهرية للقانون أو تجاوزات في حدود التفويض التشريعي [٢٨].

وعلى المستوى المؤسسي في العراق، يُشكِّل القضاء الإداري جزءًا مهمًا من النظام القضائي، حيث تُمارَس السيطرة القضائية على أعمال الإدارة الإدارِية من خلال المحاكم الإدارية المتخصصة بما في ذلك المحاكم الإدارية العامة ومحكمة الموظفين العليا التي تتولى نظر الطعون بحقوق الأفراد المتضررين من تصرفات الإدارة، وقد أُنشئت هذه الهيئات القضائية كآليات مستقلة تمكن الأفراد من الطعن في مشروعية الأعمال الإدارية [٢٩]، ولا تقتصر الرقابة القضائية على ضمان الالتزام بالنصوص القانونية فقط، بل تمتد أيضًا إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، إذ يسعى القضاء بوسائله الرقابية إلى التأكد من أن الأنظمة

---

[٢٧] مفهوم الرقابة القضائية على مشروعية الأعمال الإدارية يتضمن فحص مدى التزام السلطة التنظيمية بالأطر التشريعية والدستورية، ويعرف بأنها وظيفة الجهة القضائية المختصة لمراجعة سلامة الأعمال التنظيمية؛ انظر: دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة (مستودع الباحث العراقي)، ص ١–٢ .

[٢٨] الرقابة القضائية لا تشمل فقط الأفعال الفردية بل تمتد إلى الأنظمة واللوائح الصادرة من الإدارة العامة للتحقق من توافقها مع القانون والقواعد القانونية العليا. انظر: "الرقابة على الأنظمة المستقلة في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة المعهد، حيث تشير إلى خضوع اللوائح والأنظمة لرقابة عدم المشروعية في النظام العراقي. ينظر : شيروان زيدان كريم ، ص٢٨٢–٢٨٣.

[٢٩] يشمل النظام القضائي في العراق قضاءً إداري مستقل يختص بنظر المشكلات المتعلقة بالأعمال الإدارية والطعون عليها؛ التنظيم القضائي يبين وجود وحدات قضائية متخصصة لمراجعة الأعمال الإدارية. انظر : Judicial Systems in Member States – Iraq(مراجعة عامة للنظام القضائي العراقي)

الإدارية لا تمس الحقوق أو تتجاوز حدود الاختصاص الممنوحة بموجب القانون والدستور، بما يكفل عدم حصول عبث تنظيمي أو إساءة استعمال للسلطة التنفيذية[٣٠].

وبذلك تعد الرقابة القضائية على الأنظمة الإدارية ضمانة مزدوجة:

الأولى: ضمان التزام السلطة التنظيمية بقواعد القانون والدستور.

الثانية: حماية الحقوق الفردية والسياسات العامة من أي تجاوز إداري غير قانوني.

وتعد هذه الرقابة إحدى الركائز الأساسية لترسيخ سيادة القانون في النظام العراقي الحديث وضمان توازن السلطات.

الفرع الثاني: أساليب الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية

تمثل أساليب الرقابة القضائية على مشروعية الأنظمة الإدارية أداة أساسية لضمان خضوع السلطة التنظيمية لمقتضيات الدستور والقانون، وصيانة الحقوق والحريات العامة. وتمارس هذه الرقابة عبر آليات قضائية محددة تهدف إلى الكشف عن مدى توافق الأنظمة الإدارية مع الأطر القانونية العليا، ومن أهم هذه الأساليب:

أولاً: رقابة الإلغاء

تعد رقابة إلغاء الأنظمة الإدارية من أبرز أساليب الرقابة القضائية على مشروعية التنظيمات. وتتمثل هذه الرقابة في قدرة الجهة القضائية المختصة على إلغاء نظام إداري لقصوره عن احترام الضوابط القانونية أو لاضطرابه بتعارض مع قواعد الدستور أو القانون الذي استند إليه. ويعد الإلغاء في هذه الحالة إجراء قضائي يرجع النظام إلى الأوضاع السابقة على صدوره، ويستخدم كعلاج فعال لوقف أثر النظام المخالف قبل أن يتسرب إلى تطبيقات عملية تنتج عنها آثار سلبية على الحقوق القانونية للأفراد [٣١].

ثانيًا: الرقابة الشكلية

---

[٣٠] العدالة وحماية الحقوق هدفان من أهداف الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، لا سيما فيما يتعلق بمراقبة مشروعية هذه الأعمال في إطار الالتزام بالدستور والقانون دون تعسف؛ انظر: الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي. ينظر : شيروان زيدان كريم ، المصدر السابق ، ص٢٨٨.

[٣١] علي مزاحم محسن ، علي مشهدي ، الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الاداري العراقي ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد(٤) ، المجلد(٧٢) ، ٢٠٢٥ ، ص٢٤٦.

تنشأ الرقابة الشكلية عند فحص مدى التزام الإدارة بالإجراءات الشكلية المتطلبة قبل إصدار النظام الإداري، مثل: الاختصاص، استكمال الإجراءات الداخلية، النشر في الجريدة الرسمية، وغيرها من المتطلبات الشكلية المنصوص عليها في النصوص القانونية ذات الصلة. وتؤكد الرقابة الشكلية على أن سلامة إصدار النظام الإداري لا تقف عند سلامة المضمون فحسب، بل تلزم أيضًا احترام الإجراءات الشكلية التي تؤمن قيام المشروعية من بدايتها إلى نهايتها [٣٢].

ثالثًا: الرقابة الموضوعية

تتعلق الرقابة الموضوعية بما إذا كان مضمون النظام الإداري يتوافق مع نصوص القانون الأعلى أو الدستور، أو ما إذا كان قد انحرف عن حدود التفويض التشريعي ومنح صلاحيات غير مخولة للجهة المنظمة. وتعنى هذه الرقابة بفحص ما إذا كان محتوى النظام الإداري يمتثل للمبادئ العامة للقانون مثل مبدأ التناسب، ومبدأ عدم التعسف، ومبدأ احترام الحقوق والحريات، وما إذا كان قد تجاوز أهداف التفويض التشريعي الواردة في القانون المصدر له [٣٣].

رابعًا: الرقابة على التوازن بين المصالح العامة والخاصة

تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن النظام الإداري، وإن كان مشروعاً من حيث الشكل والمضمون، قد لا يخل بالتوازن القانوني بين المصالح العامة والمصالح الخاصة للأفراد. فحتى الأنظمة التي تصدر في إطار صلاحيات صحيحة قد تترتب عليها آثار غير مبررة على الحقوق الفردية أو المراكز القانونية للأفراد، وهنا تتدخل السلطة القضائية لتعديل أو إلغاء مقتضيات النظام التي تؤدي إلى ذلك النزع غير المبرر، بما يحفظ العدالة والمساواة أمام القانون[٣٤]. وتجدر بنا الإشارة إلى أن هذه الأساليب الرقابية غالبًا لا تكون بمعزل عن بعضها البعض في التطبيق العملي؛ إذ قد يتضمن قرار قضائي واحد فحص شكلي وموضوعي ، ويؤدي إلى إلغاء النظام الإداري لمجموعة من العيوب المتداخلة. ويشكل هذا التكامل في الرقابة ضمان أوسع لمشروعية الأنظمة، ومفتاحًا لضمان احترام التدرج القانوني للدستور والقانون.

الخاتمة

تناول هذا البحث المبادئ القانونية الحاكمة لإصدار الأنظمة الإدارية في العراق من خلال تحليل الأساس الدستوري والتشريعي للسلطة التنظيمية، وبيان الضوابط القانونية التي تحكم ممارستها،

---

[٣٢] سوزان احمد جاسم ، المصدر السابق ، ص ٢٨١.

[٣٣] رشا شاكر حامد ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢.

[٣٤] امال جبيحة ، ابتسام بوحاجب ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة ، (رسالو ماجستير منشورة) ، ٢٠١٩، ص٣٣- ٣٦.

فضلاً عن دراسة نطاق الرقابة القضائية على مشروعيتها. وقد تبيّن أن الأنظمة الإدارية تمثل أداة تنظيمية أساسية بيد السلطة التنفيذية، غير أن مشروعيتها لا تقوم على سلطة أصلية مستقلة، وإنما تستند إلى تفويض تشريعي محدد ومقيد بأحكام الدستور ومبدأ تدرّج القواعد القانونية. كما أظهر البحث أن الضوابط الشكلية والموضوعية لإصدار الأنظمة ليست ضمانات نظرية فحسب، بل تمثل إطار عملي لحماية مبدأ المشروعية ومنع تجاوز السلطة التنفيذية لاختصاصها. وتؤدي الرقابة القضائية تأثير في تكريس هذا الإطار، من خلال فحص مشروعية الأنظمة الإدارية وإلغاء ما يخالف منها أحكام الدستور أو القانون، فإن فاعلية النظام القانوني العراقي في هذا المجال ترتبط بمدى الالتزام العملي بهذه المبادئ، وبمدى قدرة القضاء الإداري على ممارسة رقابة فعّالة تحفظ التوازن بين متطلبات الإدارة الحديثة وصيانة الحقوق والحريات.

اولاً: النتائج

١- أن سلطة إصدار الأنظمة الإدارية في العراق سلطة مشتقة وليست أصلية، وتستمد مشروعيتها من التفويض التشريعي الصريح.

٢- أن مبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية يشكلان الإطار الأعلى الذي يقيّد السلطة التنظيمية.

٣- أن الضوابط الشكلية (كالاختصاص والنشر والإجراءات) تمثل شروط لسلامة إصدار النظام الإداري.

٤- أن الضوابط الموضوعية تفرض عدم تجاوز نطاق التفويض التشريعي أو تعديل جوهر القانون.

٥- أن الرقابة القضائية تعد الضمانة الأساسية لحماية المشروعية ومنع الانحراف في استعمال السلطة التنظيمية.

٦- وجود حاجة إلى تعزيز الوضوح التشريعي في نصوص التفويض لتقليل حالات التوسع التفسيري من قبل الإدارة.

ثانياً: الاستنتاجات

١- إن السلطة التنظيمية في العراق ما تزال بحاجة إلى ضبط تشريعي أدق يحدد نطاق التفويض بصورة أوضح.

٢- إن ضعف الصياغة في بعض نصوص التفويض التشريعي قد يفتح المجال لاجتهادات إدارية واسعة.

٣- إن الرقابة القضائية، رغم أهميتها، تحتاج إلى دعم مؤسسي يضمن سرعة الفصل في الطعون المتعلقة بالأنظمة الإدارية.

٤- إن التوازن بين الفعالية الإدارية وضمان الحقوق لا يتحقق إلا من خلال التزام صارم بمبدأ المشروعية.

ثالثاً: التوصيات

١- ضرورة تضمين نصوص التفويض التشريعي حدودًا واضحة ومحددة لنطاق إصدار الأنظمة الإدارية.

٢- تعزيز دور مجلس الدولة في مراجعة مشروعات الأنظمة قبل صدورها لتفادي العيوب الشكلية والموضوعية.

٣- نشر الأنظمة الإدارية بآلية إلكترونية موحدة لضمان الشفافية وسهولة الوصول إليها.

٤- تدريب الكوادر القانونية في الجهات التنفيذية على مبادئ الصياغة التشريعية وضوابط التفويض.

رابعاً: المقترحات

١- إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة للأنظمة والتعليمات النافذة لضمان الوضوح القانوني.

٢- استحداث آلية رقابة دستورية مباشرة على بعض الأنظمة ذات الأثر العام الواسع.

٣- تشجيع الدراسات المقارنة في مجال الرقابة على التشريع الفرعي للاستفادة من التجارب القانونية الأخرى.

قائمة المصادر :

١- اسماء مرزوق ، مبدأ المشروعية في القانون الاداري ، (رسالة ماجستير) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم ، ٢٠٢١.

٢- امال جبيحة ، ابتسام بوحاجب ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة ، (رسالو ماجستير منشورة) ، ٢٠١٩.

٣- حسن نعمة كريم ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، مجلة ابحاث بورت للعلوم ، عدد خاص ، المجلد (٧) ، ٢٠٢٤.

٤- حيدر محمد زيدان ، الضمانات الكفيلة للقاضي الاداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية ، المجلة العربية للعلوم الانسانية والاجتماعية ، العدد الثامن والعشرون – ٢٠٢٤.
٥- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث (السلطات الاتحادية) — نصوص مبادئ توزيع الاختصاصات ومبدأ الفصل بين السلطات.
٦- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث: السلطات الاتحادية، المادة (٤٧).
٧- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الباب الثالث: السلطة التنفيذية، نص مرتبط بحدود ممارسة السلطة التنفيذية وفقاً للدستور والقانون.
٨- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨، المادة (٤٧) التي تنص على أن السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.
٩- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، ٢٠٠٥/١٢/٢٨، المادة (١٣/أولاً) بشأن سمو الدستور وخضوع القوانين له.
١٠- رشا شاكر حامد ، الرقابة على الانظمة المستقلة في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة المعهد ، العدد (١٢) ، ٢٠٢٣.
١١- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٦.
١٢- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٦.
١٣- سوزان احمد جاسم النداوي ، دور القضاء الإداري في الرقابة على اعمال الادارة ، مجلة النهرين للعلوم القانونية ، العدد : ٢ ، المجلد : ٢٧ ، ٢٠٢٥.
١٤- شيروان زيدان كريم ، الرقابة القضائية المطبقة على القرار الاداري ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٦٩) ، المجلد(٢) ، د.ت.
١٥- علي سعد عمران ، التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق – رؤية لإصلاح النظام الدستوري– ، مجلة المعهد ، العدد(٩) ، ٢٠٢٢ .
١٦- علي مزاحم حسين طالب، «الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي»، Journal of the Iraqia University المجلد ٧٣، العدد ٤، شباط ٢٠٢٥).
١٧- علي مزاحم محسن ، علي مشهدي ، الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الاداري العراقي ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد(٤) ، المجلد(٧٢) ، ٢٠٢٥.

١٨- فادي نعيم جميل علاونة ؛ محمد عادل شراقة ، مبدأ المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه (رسالة ماجستير) ، جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠١١.
١٩- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧، المادة (١) والمادة (٢).
٢٠- قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (نص وتعديلاته) — يوضح تكوين المجلس واختصاصاته في النظر بالطعون المتعلقة بالأعمال الإدارية.
٢١- نور سعود حسين وادي الفتلاوي ، الرقابة على اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال الضبط الاداري في القانون العراقي ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد(٣) ، المجلد (٧٢) ، ٢٠٢٤.

List of Sources:

1- Asma Marzouk, The Principle of Legality in Administrative Law, (Master's Thesis), Faculty of Law and Political Science, Abdelhamid Ibn Badis University of Mostaganem, 2021.

2- Amal Jbeiha and Ibtissam Bouhajeb, Judicial Oversight of Administrative Control Measures, Faculty of Law and Political Science, University of 8 May 1945 Guelma, (Published Master's Thesis), 2019.

3- Hassan Nema Karim, Judicial Oversight of the Constitutionality of Laws as a Guarantee for the Enforcement of Constitutional Rules, Port Science Research Journal, Special Issue, Volume (7), 2024.

4- Haider Mohammed Zeidan, Guarantees Ensuring the Iraqi Administrative Judge's Enforcement of the Principle of Legality, Arab Journal of Humanities and Social Sciences, Issue Twenty-Eight, 2024.

5- Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Chapter Three (Federal Authorities) — Texts on the Principles of the Distribution of Powers and the Principle of Separation of Powers. 6. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Chapter Three: Federal Authorities, Article (47.(

1. .The Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Chapter Three: The Executive Authority, a provision related to the limits of the exercise of executive authority according to the Constitution and the law.

2. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Iraqi Gazette, Issue (4012), dated 28/12/2005, Article (47), which stipulates that the federal authorities exercise their powers based on the principle of separation of powers.
3. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Iraqi Gazette, Issue (4012), dated 28/12/2005, Article (13/First), concerning the supremacy of the Constitution and the subjection of laws to it. 10- Rasha Shaker Hamed, Oversight of Independent Systems in Iraq (A Comparative Study), Institute Journal, Issue (12), 2023.
4. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Book One, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, Seventh Edition, 1986.
5. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Book One, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, Seventh Edition, 1986.
6. Suzan Ahmed Jassim Al-Nadawi, The Role of Administrative Judiciary in Oversight of Administrative Actions, Al-Nahrain Journal of Legal Sciences, Issue: 2, Volume: 27, 2025.
7. Shirwan Zaidan Karim, Judicial Oversight Applied to Administrative Decisions, Iraqi University Journal, Issue (69), Volume (2), n.d.
8. Ali Saad Omran, Legislative Delegation as a Constitutional Concept for Strengthening Executive Authority in Iraq – A Vision for Reforming the Constitutional System, Institute Journal, Issue (9), 2022. 16- Ali Muzahim Hussein Talib, "Judicial Oversight of Government Decisions in Iraqi Administrative Law," Journal of the Iraqia University, Volume 73, Issue 4, February 2025.
9. Ali Muzahim Muhsin and Ali Mashhadi, "Judicial Oversight of Government Decisions in Iraqi Administrative Law," Journal of the Iraqia University, Issue (4), Volume (72), 2025.
10. Fadi Naeem Jamil Alawneh and Muhammad Adel Sharaqa, "The Principle of Legality in Administrative Law and Guarantees for its Implementation" (Master's Thesis), An-Najah National University, 2011.
11. Law No. (78) of 1977 on Publication in the Official Gazette, Articles (1) and (2.(
12. Law No. (65) of 1979 on the State Council (Text and Amendments) — Clarifies the Council's composition and its jurisdiction in reviewing appeals related to administrative acts. 21- Noor Saud Hussein Wadi Al-Fatlawi, Oversight of the Executive Authority's Powers in the Field of Administrative Control in Iraqi Law, Iraqi University Journal, Issue (3), Volume (72), 2024.

مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠٢٦ المجلد ١٦/ العدد ٣