



التحديات العملية وآفاق الإصلاح في تطبيق مبدأ المشروعية (في القانون العراقي والقانون
الإيراني)

التحديات العملية وآفاق الإصلاح في تطبيق مبدأ المشروعية (في القانون العراقي والقانون الإيراني)

محمد عارف حميد الشمري

طالب دكتوراه جامعة الفارابي طهران

Mohammed.3aref.22@gmail.com

الأستاذ الدكتور محمد جواد جاويد

جامعة طهران / كلية القانون / فرع الفارابي

JJavid@ut.ac.ir

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية، القانون العراقي، القانون الإيراني، الرقابة القضائية، القضاء
الإداري، الإصلاح القانوني، سيادة القانون.

كيفية اقتباس البحث

الشمري، محمد عارف حميد ، محمد جواد جاويد، التحديات العملية وآفاق الإصلاح في تطبيق
مبدأ المشروعية (في القانون العراقي والقانون الإيراني)، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، آب
٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ٨ .

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 نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو
استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

Practical challenges and prospects for reform in applying the principle of legality (in Iraqi and Iranian law)

Mohammad Arif Hamid Al-Shammari
PhD Candidate, Al-Farabi University, Tehran

Dr. Mohammad Javad Javid. Prof
University of Tehran / Faculty of Law / Farabi Branch

Keywords : Principle of legality, Iraqi law, Iranian law, judicial review, administrative judiciary, legal reform, rule of law.

How To Cite This Article

Al-Shammari, Mohammad Arif Hamid , Mohammad Javad Javid ,
Practical challenges and prospects for reform in applying the principle of
legality (in Iraqi and Iranian law), Journal Of Babylon Center For
Humanities Studies, August 2026, Volume:16, Issue 8.



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.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract:

This research addresses the practical challenges facing the application of the principle of legality in both Iraqi and Iranian law, as it represents one of the fundamental pillars of the rule-of-law state. It aims to analyze the extent to which the administration complies with the law in practice and to clarify the role of administrative judiciary in exercising control over administrative actions. The study also highlights deficiencies in legislation and procedures that hinder the effective implementation of this principle. Furthermore, it includes a comparative analysis of the two legal systems to identify similarities and differences in regulating the principle of legality. The research discusses major practical obstacles such as weak oversight, procedural delays, and limited legal awareness. It also explores reform prospects through the development of legislation and strengthening the independence of the administrative judiciary. The study concludes with the necessity of comprehensive reforms to ensure the



effective application of the principle of legality. This research employs a range of scientific methodologies, including a descriptive-analytical approach to explain the principle of legality and analyze legal texts and practical applications, and a comparative approach to compare Iraqi and Iranian law in regulating and applying this principle.

The research is structured into two sections. The first section addresses the theoretical framework of the principle of legality, including its concept, sources, and scope of application, with the aim of establishing a knowledge base for understanding the subject. The second section focuses on the practical challenges hindering the application of this principle in both Iraqi and Iranian law, through an analysis of legislative, judicial, and administrative aspects, and a comparison between the two systems.

الملخص:

يتناول هذا البحث التحديات العملية التي تواجه تطبيق مبدأ المشروعية في كل من القانون العراقي والقانون الإيراني، باعتباره أحد الركائز الأساسية لقيام الدولة القانونية. ويهدف إلى تحليل مدى التزام الإدارة بالقانون في الواقع العملي، وبيان دور القضاء الإداري في فرض الرقابة على أعمالها. كما يسلط الضوء على أوجه القصور في التشريعات والإجراءات التي تعيق التطبيق الفعال لهذا المبدأ. ويتضمن البحث دراسة مقارنة بين النظامين القانونيين لبيان أوجه التشابه والاختلاف في تنظيم مبدأ المشروعية. كذلك يناقش البحث أهم المعوقات العملية، مثل ضعف الرقابة أو بطء الإجراءات أو محدودية الوعي القانوني. ويستعرض آفاق الإصلاح من خلال تطوير التشريعات وتعزيز استقلال القضاء الإداري. ويخلص إلى ضرورة تبني إصلاحات شاملة لضمان التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية. يعتمد البحث على مجموعة من المناهج العلمية، وهي المنهج الوصفي التحليلي لشرح مبدأ المشروعية وتحليل النصوص القانونية والتطبيقات العملية، والمنهج المقارن للمقارنة بين القانون العراقي والقانون الإيراني في تنظيم وتطبيق المبدأ. تقوم هيكليّة هذا البحث على تقسيمه إلى مبحثين، إذ يتناول المبحث الأول الإطار النظري لمبدأ المشروعية من حيث مفهومه ومصادره ونطاق تطبيقه، بهدف تأسيس قاعدة معرفية لفهم الموضوع. أما المبحث الثاني فيركز على التحديات العملية التي تعيق تطبيق هذا المبدأ في كل من القانون العراقي والقانون الإيراني، من خلال تحليل الجوانب التشريعية والقضائية والإدارية مع إجراء مقارنة بين النظامين.



المقدمة

يُعدّ مبدأ المشروعية من أهم المرتكزات التي تقوم عليها الدولة القانونية الحديثة، إذ يفرض خضوع الإدارة العامة للقواعد الدستورية والتشريعية والتنظيمية، ويضمن عدم تحوّل السلطة التنفيذية إلى أداة تعسف تمسّ الحقوق والحريات خارج حدود القانون. غير أن التطبيق العملي لهذا المبدأ لا يتحقق بمجرد النص عليه في الدساتير والقوانين، بل يتطلب منظومة متكاملة من الضمانات المؤسسية والقضائية والرقابية، فضلاً عن توافر بيئة إدارية قادرة على احترام القواعد القانونية والعمل ضمن حدودها.

أهمية البحث

تظهر أهمية هذا البحث بوصفه انتقالاً من الإطار النظري والتأصيلي لمبدأ المشروعية إلى دراسة المشكلات الواقعية التي تعيق تفعيله في الحياة الإدارية اليومية، سواء في النظام القانوني العراقي أو النظام القانوني الإيراني. فالتجربة العراقية، رغم وضوح الأسس الدستورية والرقابية التي أرساها دستور ٢٠٠٥ وما تبعه من تشريعات.

اهداف البحث

يهدف هذا الفصل إلى تحليل الإشكالات التطبيقية التي تؤثر في الالتزام بمبدأ المشروعية، والكشف عن أوجه القصور في الضمانات القانونية والإجرائية، ثم إجراء مقارنة مختصرة مع بعض الأنظمة القانونية المقارنة التي تمتلك خبرة راسخة في الرقابة على أعمال الإدارة، وصولاً إلى طرح مقترحات إصلاح تشريعية وإدارية تسهم في تعزيز احترام مبدأ المشروعية وتقوية حماية الحقوق والحريات.

منهجية البحث

يعتمد البحث على مجموعة من المناهج العلمية، وهي المنهج الوصفي التحليلي لشرح مبدأ المشروعية وتحليل النصوص القانونية والتطبيقات العملية، والمنهج المقارن للمقارنة بين القانون العراقي والقانون الإيراني في تنظيم وتطبيق المبدأ.

هيكلية البحث

تقوم هيكلية هذا البحث على تقسيمه إلى مبحثين ، إذ يتناول المبحث الأول الإطار النظري لمبدأ المشروعية من حيث مفهومه ومصادره ونطاق تطبيقه، بهدف تأسيس قاعدة معرفية لفهم الموضوع. أما المبحث الثاني فيركز على التحديات العملية التي تعيق تطبيق هذا المبدأ في كل من القانون العراقي والقانون الإيراني، من خلال تحليل الجوانب التشريعية والقضائية والإدارية مع إجراء مقارنة بين النظامين.

المبحث الأول

الإشكالات التطبيقية في الالتزام بمبدأ المشروعية في العراق وإيران

يُعدّ مبدأ المشروعية من الركائز الجوهرية للدولة القانونية، غير أن فعاليته لا تُقاس بمدى تكريسه الدستوري أو التشريعي فحسب، بل بمدى الالتزام العملي به داخل البنية الإدارية والمؤسسية. وقد أظهرت التجارب المقارنة أن الإشكالات التطبيقية غالباً ما تنشأ نتيجة عوامل تنظيمية وبشرية ومؤسسية تعيق الامتثال الكامل للقواعد القانونية، حتى في الأنظمة التي تتوافر فيها نصوص متقدمة. وفي هذا السياق، يواجه كل من العراق وإيران تحديات عملية تتعلق بواقع الإدارة العامة، من حيث كفاءة الجهاز الإداري، وتعدد مراكز القرار، وضعف التنسيق المؤسسي، الأمر الذي يؤثر مباشرة في احترام مبدأ المشروعية عند إصدار وتنفيذ القرارات الإدارية^١.

المطلب الأول

الإشكالات المرتبطة بالواقع الإداري والمؤسسي

يمثل الواقع الإداري والمؤسسي الإطار العملي الذي يُختبر فيه مدى فاعلية مبدأ المشروعية، إذ إن الالتزام بالقواعد القانونية لا يتحقق في فراغ نظري، بل يتجسد من خلال أداء الجهاز الإداري وقدرته على تطبيق النصوص التشريعية بروحها ومقاصدها. وتُظهر التجربة العملية في الدول النامية، ومنها العراق وإيران^٢. انطلاقاً مما تقدّم، يتناول هذا المطلب الإشكالات المرتبطة بالواقع الإداري والمؤسسي من خلال فرعين؛ يُعنى الأول بدراسة ضعف كفاءة الجهاز الإداري وتعدد مراكز القرار، بينما يُخصص الثاني لتحليل أثر تضخم الإجراءات وتعقيد التنظيم الإداري في إضعاف التطبيق العملي لمبدأ المشروعية، وذلك تمهيداً لاقتراح معالجات إصلاحية في المباحث اللاحقة^٣.

الفرع الأول

ضعف كفاءة الجهاز الإداري وتعدد مراكز القرار

يُعدّ ضعف كفاءة الجهاز الإداري من أبرز الإشكالات العملية التي تعيق الالتزام الفعلي بمبدأ المشروعية، إذ يرتبط هذا الضعف ارتباطاً مباشراً بمستوى تأهيل الموارد البشرية داخل الإدارة العامة، وبقدرتها على فهم النصوص القانونية وتطبيقها تطبيقاً صحيحاً. فالإدارة التي تفتقر إلى الكفاءة الفنية والقانونية غالباً ما تُصدر قرارات يشوبها الخطأ في التكيف القانوني أو مخالفة الإجراءات الشكلية، وهو ما يؤدي إلى انتهاك مبدأ المشروعية، حتى في غياب القصد أو سوء النية^٤.

وتزداد خطورة ضعف الكفاءة الإدارية في النظم التي تعاني من عدم الاستقرار الوظيفي أو من غلبة التعيينات غير القائمة على معايير الجدارة والكفاءة. وقد أشار الفقه الإداري إلى أن غياب معايير موضوعية في اختيار القيادات الإدارية يُفضي إلى إدارة تفتقر إلى القدرة على اتخاذ قرارات قانونية رشيدة، ويُضعف من احترام مبدأ المشروعية بوصفه التزامًا قانونيًا لا مجرد توجيه أخلاقي^٥.

وفي السياق العراقي، يُلاحظ أن الجهاز الإداري تأثر بشكل واضح بالتحويلات السياسية والإدارية المتعاقبة، مما أدى إلى تضخم الهياكل الإدارية وتراجع الاستثمار في التدريب وبناء القدرات. وقد انعكس ذلك على جودة القرار الإداري، حيث تكثر القرارات المتناقضة أو غير المستندة إلى أساس قانوني متين، الأمر الذي يُضعف الثقة بالمؤسسات الإدارية ويُكثف منازعات الإلغاء أمام القضاء الإداري^٦.

أما في النظام القانوني الإيراني، فرغم وجود جهاز إداري أكثر استقرارًا نسبيًا، إلا أن تعدد المستويات الإدارية وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمحلية، فضلًا عن وجود هيئات ذات طابع خاص، قد يؤدي إلى ارتباك في اتخاذ القرار الإداري. ويؤثر هذا التداخل سلبيًا في وضوح المسؤولية الإدارية، ويُضعف القدرة على مساءلة الجهة المختصة عن مخالفة مبدأ المشروعية^٧.

ويُعدّ تعدد مراكز القرار الإداري أحد المظاهر البارزة لضعف البناء المؤسسي، إذ يؤدي إلى غموض التسلسل الرئاسي وتضارب الصلاحيات بين الوزارات والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وقد بيّن الفقه الإداري أن تعدد مراكز القرار دون تنسيق فعال يفتح المجال أمام صدور قرارات متعارضة، ويقوّض وحدة السياسة الإدارية، وهو ما ينعكس سلبيًا على مبدأ المشروعية واستقرار المراكز القانونية للأفراد^٨.

ومن منظور مقارن، تشير الدراسات الحديثة في الإدارة العامة إلى أن تعدد مراكز القرار، إذا لم يُقترن بآليات واضحة للتنسيق والمساءلة، يؤدي إلى ما يُعرف بـ"تشتت المسؤولية"، وهو وضع تصبح فيه القرارات الإدارية نتائجًا لتوازنات مؤسسية أكثر من كونها تطبيقًا للقانون. ويُعدّ هذا التشتت أحد العوامل البنوية التي تُضعف الامتثال لمبدأ المشروعية في الدول ذات الأجهزة الإدارية المعقدة^٩.

وبناءً على ما تقدّم، يمكن القول إن ضعف كفاءة الجهاز الإداري وتعدد مراكز القرار لا يمثلان مجرد مشكلات تنظيمية، بل يشكلان عائقًا حقيقيًا أمام التطبيق العملي لمبدأ المشروعية في كل من العراق وإيران. فكلما ازدادت درجة التعقيد المؤسسي وتراجعت كفاءة الموارد البشرية،

تضاءلت قدرة الإدارة على الالتزام بالقانون، وتزايدت احتمالات الانحراف في استعمال السلطة، الأمر الذي يستدعي إصلاحات هيكلية وتدريبية لتعزيز احترام المشروعية^{١٠}.

الفرع الثاني

تضخم الإجراءات وتعقيد التنظيم الإداري

يُعدّ تضخم الإجراءات الإدارية من أبرز العوائق العملية أمام الالتزام بمبدأ المشروعية، إذ تنشأ هذه الظاهرة عن الإفراط في المتطلبات الشكلية وتعدد الموافقات واللجان وتكرار المستندات، بما يُثقل كاهل الإدارة والمتعاملين معها على حدّ سواء. وقد بيّن الفقه الإداري أن كثرة الإجراءات لا تعني بالضرورة تعزيز المشروعية، بل قد تؤدي عملياً إلى تعطيل الحقوق وتأخير إنجاز المعاملات، الأمر الذي يخلق بيئة خصبة للانحراف الإداري والتحايل على القواعد القانونية^{١١}.

ويزداد أثر تضخم الإجراءات سلبيةً عندما يقترن بتعقيد التنظيم الإداري وتعدد الهياكل والاختصاصات داخل الجهة الواحدة، حيث يؤدي ذلك إلى غموض المسارات الإجرائية وعدم وضوح الجهة المختصة باتخاذ القرار النهائي. ويُفضي هذا التعقيد إلى تراجع مبدأ المسؤولية الإدارية، إذ يصعب تحديد الجهة المسؤولة عن الخطأ أو التأخير، ما يضعف بدوره فاعلية الرقابة ويحدّ من إمكانية مساءلة الإدارة عن مخالفة مبدأ المشروعية^{١٢}.

وفي السياق العراقي، ساهمت التحولات الإدارية والتشريعية المتعاقبة في تضخم الإجراءات وتعقيد التنظيم الإداري، ولا سيما مع التوسع في إنشاء الهيئات المستقلة واللجان المؤقتة، دون إعادة هيكلة شاملة للإجراءات. وقد انعكس ذلك في طول مدد إنجاز المعاملات الإدارية وتعدد القرارات المتداخلة بشأن الموضوع الواحد، مما أدى في كثير من الحالات إلى صدور قرارات مشوبة بعيوب شكلية أو إجرائية تُعرضها للإلغاء القضائي^{١٣}.

أما في النظام القانوني الإيراني، فرغم وجود تنظيم إداري أكثر مركزية نسبياً، إلا أن كثرة اللوائح التنظيمية وتعدد الجهات المختصة بالإشراف والرقابة قد أدت إلى تعقيد المسار الإداري في بعض القطاعات. وقد أشار الفقه الإيراني إلى أن الإفراط في التنظيم واللوائح قد يُضعف مرونة الإدارة ويؤدي إلى بطء اتخاذ القرار، بما يؤثر سلباً في كفاءة تطبيق القوانين واحترام مبدأ المشروعية^{١٤}.

ومن منظور مقارنة، تُظهر دراسات الإدارة العامة أن تعقيد الإجراءات التنظيمية غالباً ما يرتبط بضعف الحوكمة وغياب التبسيط الإداري، حيث تتحول القواعد الإجرائية إلى غاية في ذاتها بدل كونها وسيلة لضمان الشرعية والشفافية. وقد أكدت الأدبيات الحديثة أن تبسيط الإجراءات يُعدّ

شرطاً أساسياً لتعزيز سيادة القانون، وتقليل فرص التعسف، وتحسين الامتثال الطوعي للقواعد القانونية^{١٥}.

وخلاصة القول، إن تضخم الإجراءات وتعقيد التنظيم الإداري لا يمثلان مجرد مشكلات تقنية، بل يشكلان عائقاً بنيوياً أمام التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية في العراق وإيران. ويستلزم تجاوز هذه الإشكالات تبني سياسات تشريعية وإدارية تهدف إلى تبسيط الإجراءات، وتوحيد المسارات التنظيمية، وتعزيز الشفافية والمسؤولية، بما يحقق التوازن بين متطلبات الضبط القانوني وضرورات الكفاءة الإدارية^{١٦}.

المطلب الثاني

الإشكالات المرتبطة بالتطبيق القضائي والرقابي

تُعد الرقابة القضائية والرقابية الركيزة الأساسية لتفعيل مبدأ المشروعية، إذ تمثل الضمانة الأخيرة التي يلجأ إليها الأفراد لحماية حقوقهم في مواجهة تعسف الإدارة أو انحرافها عن أحكام القانون. غير أن فعالية هذه الرقابة لا تتوقف على وجودها من الناحية النصية فحسب، بل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسرعة الإجراءات، وكفاءة المؤسسات القضائية، واتساع نطاق الرقابة الممنوحة للقاضي الإداري. وقد أظهرت التجارب المقارنة^{١٧} وانطلاقاً مما تقدّم، يتناول هذا المطلب الإشكالات المرتبطة بالتطبيق القضائي والرقابي من خلال فرعين؛ يُخصّص الأول لدراسة ظاهرة بطء التقاضي الإداري وتراكم الدعاوى، بينما يُعنى الثاني بتحليل حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية وأعمال السيادة، وذلك بهدف بيان أثر هذه الإشكالات في إضعاف التطبيق العملي لمبدأ المشروعية، تمهيداً لاقتراح حلول إصلاحية في المباحث اللاحقة^{١٨}.

الفرع الأول

بطء التقاضي الإداري وتراكم الدعاوى

يُعدّ بطء التقاضي الإداري من أخطر الإشكالات العملية التي تُضعف فاعلية مبدأ المشروعية، إذ إن العدالة المتأخرة تُفقد الرقابة القضائية أثرها الوقائي والردعي. فاستمرار القرار الإداري غير المشروع نافذاً طوال مدة التقاضي يؤدي إلى إلحاق أضرار جسيمة بالمراكز القانونية للأفراد، حتى وإن انتهى النزاع لاحقاً بإلغائه أو التعويض عنه. وقد أكّد الفقه الإداري أن سرعة الفصل تُعدّ عنصراً جوهرياً في حماية الحقوق، لا يقل أهمية عن وجود الحق ذاته^{١٩}.

وفي النظام القانوني العراقي، تتجلى مشكلة بطء التقاضي الإداري في محدودية عدد المحاكم الإدارية مقارنة بحجم المنازعات، فضلاً عن تزايد الطعون الناشئة عن تضخم الجهاز الإداري وكثرة القرارات الإدارية. وقد أدّى ذلك إلى تراكم الدعاوى أمام محكمة القضاء الإداري، بما

ينعكس سلباً على سرعة الفصل ويحدّ من فاعلية الرقابة القضائية بوصفها ضماناً لتكريس مبدأ المشروعية^{٢٠}.

ورغم أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كفل حق التقاضي ومنع تحصين القرارات الإدارية من الطعن القضائي، إلا أن التطبيق العملي لهذا الحق يواجه صعوبات إجرائية، أبرزها طول أمد الفصل في الدعاوى الإدارية. ويؤدي هذا التناقض بين الضمان الدستوري والتطبيق العملي إلى تقليص الأثر الحقيقي للمادة (١٠٠) من الدستور، خاصة في القضايا التي تتعلق بالوظيفة العامة أو الحقوق الاقتصادية^{٢١}.

كما أسهمت الإجراءات الشكلية وتعقيد مسار الدعوى الإدارية في إطالة أمد التقاضي، ولا سيما ما يتعلق بتبادل اللوائح، وطلبات التأجيل، وعدم الالتزام الصارم بالمدد الإجرائية. وقد أشارت بعض الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري إلى أن هذه العوائق الإجرائية تؤثر في كفاءة الفصل القضائي، وتُبقى الإدارة في موقع أقوى من الفرد خلال فترة النزاع^{٢٢}.

أما في النظام القانوني الإيراني، فرغم الدور المحوري الذي يضطلع به ديوان العدالة الإدارية في الرقابة على أعمال الإدارة، فإن تراكم الدعاوى يُعدّ من أبرز التحديات العملية. فقد أدى اتساع اختصاص الديوان، وشمول رقابته للقرارات واللوائح المخالفة للقانون أو الشريعة، إلى زيادة عدد القضايا المعروضة عليه، ما انعكس على مدة الفصل في بعض المنازعات الإدارية^{٢٣}.

ويؤثر بطء التقاضي الإداري في كلا النظامين على الأثر الردعي للأحكام القضائية، إذ تقلّ فعالية الإلغاء أو التعويض عندما يصدر الحكم بعد فترة طويلة يكون فيها القرار قد استنفد آثاره. وقد بيّنت الدراسات المقارنة أن الإدارة تميل، في ظل بطء القضاء، إلى الاستمرار في إصدار قرارات مشابهة، لعلها بأن الفصل القضائي قد يستغرق وقتاً طويلاً^{٢٤}.

كما يُضعف تراكم الدعاوى من ثقة الأفراد بالقضاء الإداري بوصفه وسيلة فعالة لحماية الحقوق، إذ قد يُحجم بعض المتضررين عن اللجوء إلى القضاء نتيجة الكلفة الزمنية والنفسية للتقاضي. ويُعدّ هذا الأثر من أخطر النتائج غير المباشرة لبطء التقاضي، لأنه يُفرغ مبدأ المشروعية من مضمونه الاجتماعي والعملي، رغم بقائه قائماً من الناحية النصية^{٢٥}.

وخلاصة القول، إن بطء التقاضي الإداري وتراكم الدعاوى يُشكّلان عائقاً جوهرياً أمام التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية في العراق وإيران، إذ يؤديان إلى إضعاف الحماية القضائية للحقوق، وتقليص الأثر العملي لأحكام الإلغاء والتعويض. ويستلزم تجاوز هذه الإشكالية إصلاحات إجرائية ومؤسسية، من بينها زيادة عدد المحاكم والقضاة المتخصصين، وتبسيط إجراءات التقاضي، وتفعيل وسائل الفصل السريع، بما يضمن عدالة ناجزة تعزّز سيادة القانون^{٢٦}.

الفرع الثاني

حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية وأعمال السيادة

تقوم الرقابة القضائية في القانون الإداري على التمييز بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، حيث يلتزم القضاء بعدم الحلول محل الإدارة في تقدير ملاءمة القرار، مكتفياً بالتحقق من مطابقته للقانون. ويُبَرَّر هذا التمييز بالحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وضمان مرونة الإدارة في إدارة المرافق العامة. غير أن هذا التحفظ القضائي يضع حدوداً عملية على حماية مبدأ المشروعية، ولا سيما عندما تتسع دائرة السلطة التقديرية للإدارة دون ضوابط دقيقة^{٢٧}.

وتُعدّ السلطة التقديرية مجالاً حساساً لحدود الرقابة القضائية، إذ يمنح المشرع الإدارة هامشاً من الحرية لاختيار أنسب الحلول لتحقيق المصلحة العامة. وقد استقر الفقه والقضاء على أن رقابة القاضي الإداري تنحصر هنا في التحقق من عدم الانحراف في استعمال السلطة، وسلامة السبب، ومشروعية الهدف، دون التعرض لتقدير الملاءمة. غير أن اتساع هذا الهامش، في غياب معايير تشريعية دقيقة، قد يؤدي إلى تقليص الحماية القضائية للأفراد^{٢٨}.

وفي النظام القانوني العراقي، يباشر القضاء الإداري رقابته على السلطة التقديرية استناداً إلى قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، من خلال فحص أركان القرار الإداري دون الدخول في تقدير الملاءمة. وقد ألغت محكمة القضاء الإداري قرارات ثبت انحرافها في استعمال السلطة أو افتقارها إلى سبب مشروع، ما يعكس توجّهاً قضائياً لحماية المشروعية مع الحفاظ على حدود الرقابة^{٢٩}.

إلا أن هذه الرقابة تظل محدودة في بعض المجالات المتصلة بالنظام العام، حيث تميل المحاكم إلى توسيع نطاق السلطة التقديرية للإدارة مراعاةً لاعتبارات الأمن والصحة والسكينة العامة. ويؤدي هذا الاتجاه إلى تقليص رقابة القضاء على القرارات الضبطية، رغم ما قد يترتب عليها من مساس مباشر بحقوق الأفراد، الأمر الذي يثير إشكالاً حول مدى التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات المشروعية^{٣٠}.

أما أعمال السيادة، فتُعدّ من أبرز مظاهر القيود المفروضة على الرقابة القضائية، إذ يخرج هذا النوع من الأعمال—وفقاً لاجتهادات القضاء—عن نطاق رقابة القضاء الإداري نظراً لاتصالها المباشر بالمصالح العليا للدولة أو بعلاقاتها الخارجية. وقد استقر القضاء العراقي، شأنه شأن القضاء المقارن، على استبعاد هذه الأعمال من الرقابة القضائية، وهو ما يُشكّل استثناءً خطيراً على مبدأ المشروعية، وإن كان مبرراً باعتبارات سياسية ودستورية^{٣١}.





وفي النظام القانوني الإيراني، تتخذ حدود الرقابة القضائية طابعاً مختلفاً نسبياً، إذ منح الدستور القاضي سلطة الامتناع عن تطبيق اللوائح المخالفة للقانون أو الشريعة، ما يوسّع نطاق الرقابة مقارنةً بالنظام العراقي. ومع ذلك، تظل بعض القرارات ذات الطبيعة السيادية أو المرتبطة بالأمن القومي خارج نطاق الرقابة الكاملة، وهو ما يعكس وجود قيود عملية مشابهة لتلك المعروفة في الأنظمة المقارنة^{٣٢}.

وتُظهر التطبيقات القضائية لديوان العدالة الإدارية الإيراني اتساعاً نسبياً في رقابة السلطة التقديرية، ولا سيما من حيث فحص التناسب والمعقولية في بعض المجالات، الأمر الذي يُعدّ تطوراً إيجابياً في تعزيز المشروعية. غير أن هذا الاتساع يظل محكوماً بقيود تتعلق بطبيعة القرار وبالاقتبارات العليا للدولة، ما يحدّ من شمولية الرقابة القضائية^{٣٣}.

وخلاصة القول، إن حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية وأعمال السيادة تُشكّل أحد أبرز التحديات العملية أمام التطبيق الكامل لمبدأ المشروعية في العراق وإيران. فبينما تُبرّر هذه الحدود بالحفاظ على مرونة الإدارة والمصالح العليا للدولة، فإن الإفراط في توسيعها قد يُضعف الحماية القضائية للحقوق. ويستدعي ذلك تطوير أدوات رقابية أكثر دقة، تُوازن بين احترام اختصاص الإدارة وضمان سيادة القانون^{٣٤}.

المبحث الثاني

أوجه القصور في الضمانات القانونية والإجرائية

رغم ما يحظى به مبدأ المشروعية من مكانة مركزية في الدساتير والتشريعات الإدارية الحديثة، فإن التطبيق العملي لهذا المبدأ يكشف عن وجود فجوة واضحة بين الإطار القانوني النظري والواقع الإداري الفعلي. وتعود هذه الفجوة، في جانب كبير منها، إلى أوجه القصور التي تعترى الضمانات القانونية والإجرائية المقررة لحماية المشروعية، سواء على مستوى الصياغة التشريعية أم على مستوى آليات التنفيذ والرقابة. فوجود القاعدة القانونية، مهما بلغت دقتها، لا يحقق الغاية المرجوة ما لم تُدعم بضمانات إجرائية فعّالة تكفل احترامها وتمنع الالتفاف عليها^{٣٥}. ويُقصد بالقصور التشريعي ذلك النقص أو الغموض الذي يشوب النصوص القانونية المنظمة لعمل الإدارة، سواء من حيث تحديد الاختصاصات، أو بيان الإجراءات الواجبة الاتباع، أو إرساء معايير واضحة لممارسة السلطة التقديرية^{٣٦}. وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا المبحث إلى تحليل أوجه القصور في الضمانات القانونية والإجرائية التي تعيق التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية، من خلال مطلبين رئيسيين وكما يلي:-

المطلب الأول

القصور التشريعي والفراغات التنظيمية

يُعدّ القصور التشريعي والفراغ التنظيمي من أبرز العوامل التي تُضعف فاعلية مبدأ المشروعية في التطبيق العملي، إذ إن جودة النص القانوني ووضوحه تمثلان الأساس الذي تُبنى عليه شرعية العمل الإداري. فالتشريعات التي تتسم بالغموض أو الاتساع المفرط في الصياغة تفتح المجال أمام الإدارة لتفسير النصوص على نحو يخدم رؤيتها الخاصة، بما قد يؤدي إلى توسيع نطاق السلطة التقديرية على حساب الضمانات القانونية المقررة لحماية حقوق الأفراد. وقد أكد الفقه الإداري أن النص الغامض لا يهدد فقط مبدأ الأمن القانوني، بل يُضعف كذلك قدرة القضاء على بسط رقابة فعّالة على أعمال الإدارة.^{٣٧} وانطلاقاً مما تقدّم، يتناول هذا المطلب القصور التشريعي والفراغات التنظيمية من خلال فرعين؛ وكما يلي:-

الفرع الأول

غموض النصوص أو اتساعها بما يسمح بتأويل إداري واسع

يُعدّ وضوح النص القانوني شرطاً لازماً لفعالية مبدأ المشروعية، إذ إن الإدارة العامة لا يمكن تقييدها بحدود قانونية دقيقة إذا كانت النصوص التشريعية ذات صيغ عامة أو فضفاضة تسمح بتعدد التأويلات. وتكمن خطورة الغموض التشريعي في أنه يمنح الإدارة مساحة واسعة لتقدير مضمون القاعدة القانونية وحدود تطبيقها، وهو ما قد يؤدي إلى اختلاف في القرارات الإدارية بشأن الحالات المتشابهة، ويفتح المجال للانحراف في استعمال السلطة بصورة غير مباشرة، مما يمس استقرار المراكز القانونية للأفراد ويضعف اليقين القانوني.^{٣٨}

في النظام القانوني العراقي، يظهر أثر غموض النصوص واتساعها في العديد من التشريعات التي تعتمد عبارات عامة مثل "المصلحة العامة" و"مقتضيات النظام العام" و"الضرورة"، دون أن تُقرنها بضوابط محددة، الأمر الذي يسمح للإدارة بتكييف الوقائع وفق رؤيتها، وربما توظيف هذه المصطلحات لتبرير قرارات تمس الحقوق والحريات. ويؤدي ذلك إلى توسّع نطاق السلطة التقديرية للإدارة، بما يضعف فعالية الرقابة القضائية إذا لم تتوافر معايير تشريعية دقيقة يمكن للقاضي الاستناد إليها عند فحص مشروعية القرار الإداري.^{٣٩}

ومع ذلك، فإن المشرع العراقي حاول مواجهة هذا الاتساع من خلال تمكين القضاء الإداري من رقابة القرارات الإدارية والطعن فيها على أساس مجموعة من العيوب القانونية المحددة. وقد نصّ قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أسباب الطعن في القرارات الإدارية، ومنها مخالفة القانون أو الأنظمة أو التعليمات، وغيب الاختصاص، والعيوب



الشكلية، والخطأ في تفسير أو تطبيق القواعد القانونية. غير أن فعالية هذا التنظيم تبقى نسبية عندما تكون القاعدة التشريعية محل التطبيق واسعة أو غير محددة، لأن الإدارة تستطيع تبرير قرارها ضمن نطاق التأويل المسموح به في النص.

ويتجلى قصور النصوص الواسعة في العراق كذلك في أنها تجعل القضاء الإداري يمارس رقابة "مشروعية" محدودة تركز على فحص الشكل والاختصاص والسبب دون التعمق أحياناً في تقدير الأثر الواقعي للقرار على الحقوق، خاصة في المجالات التي تتصل بتقديرات الأمن أو الضبط الإداري أو تنظيم المرافق العامة. وهذا يؤدي إلى استمرار بعض القرارات الإدارية رغم آثارها السلبية على الأفراد، لأن العيب لا يظهر بصورة واضحة في نطاق النص العام، وهو ما يضعف وظيفة المشروعية بوصفها ضماناً عملية وليس مجرد مبدأ نظري^{٤٠}.

أما في النظام القانوني الإيراني، فإن غموض النصوص لا يرتبط فقط بالصياغة الواسعة لبعض التشريعات الإدارية، بل يتصل كذلك بطبيعة البناء الدستوري الذي يجعل الشريعة الإسلامية معياراً أعلى للتشريع والتنظيم. فالنظام القانوني الإيراني يقوم على قاعدة مفادها أن جميع القوانين واللوائح يجب أن تكون منسجمة مع المعايير الإسلامية، الأمر الذي يضيف بعداً آخر للمشروعية ويؤثر في تفسير النصوص الإدارية، خاصة عندما تتداخل القواعد القانونية الوضعية مع مبادئ شرعية أو فقهية قد تحتل اجتهادات متعددة^{٤١}.

ويُضاف إلى ذلك أن الدستور الإيراني منح القاضي صلاحية الامتناع عن تطبيق اللوائح والأنظمة المخالفة للقانون أو الشريعة الإسلامية، مما يعكس توسعاً في حماية المشروعية مقارنة بالنظام العراقي. غير أن هذا الاتساع قد يؤدي عملياً إلى تعدد مستويات الرقابة ومعاييرها، حيث لا يقتصر فحص المشروعية على النص التشريعي وحده، بل يمتد إلى مدى موافقة اللائحة أو القرار للمبادئ الشرعية أيضاً، وهو ما قد ينتج عنه تباين في تفسير المشروعية باختلاف طبيعة الجهة المختصة أو نوع النزاع الإداري^{٤٢}.

وقد أسهم ديوان العدالة الإدارية الإيراني في معالجة جانب من هذا الإشكال، من خلال اختصاصه بإبطال اللوائح والقرارات غير المشروعة، مما يحدّ من التفسير الإداري الواسع ويعيد ضبط السلطة التنظيمية للإدارة ضمن إطار القانون. إلا أن اتساع دائرة اللوائح ووفرة التنظيمات التنفيذية في بعض القطاعات قد يؤدي إلى تضخم التنظيمات وتعدد النصوص الثانوية، وهو ما يخلق مساحة إضافية للتأويل الإداري، ويُصعّب على الأفراد الإحاطة بالقواعد الواجبة التطبيق، بما يضعف مبدأ الأمن القانوني رغم قوة الرقابة القضائية في الأصل^{٤٣}.

ومن خلال المقارنة بين العراق وإيران، يتضح أن غموض النصوص واتساعها يشكل مدخلاً مشتركاً لتوسيع التأويل الإداري في كلا النظامين، إلا أن منشأ الإشكال يختلف؛ ففي العراق يرتبط غالباً بغموض التشريعات ونشأت النصوص الإجرائية وغياب قانون موحد للإجراءات الإدارية، بينما في إيران يتصل كذلك بازدواج المعيار المرجعي للمشروعية (القانون والشرعية). وفي الحالتين، يؤدي هذا الاتساع إلى تقليص القدرة على التنبؤ بالقرار الإداري، وإضعاف الحماية الوقائية لمبدأ المشروعية، بما يستدعي تدخلاً تشريعياً لإعادة ضبط المفاهيم العامة وتوحيد المعايير الإجرائية وتحديد الحدود الدقيقة للسلطة التقديرية للإدارة.^{٤٤}

الفرع الثاني

ضعف الإحالة إلى المعايير الإجرائية (التسبيب، حق الدفاع، الشفافية)

تُعَدّ المعايير الإجرائية من أهم أدوات تفعيل مبدأ المشروعية، إذ لا يكفي أن يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون من حيث الاختصاص والغاية، بل يجب أن يصدر وفق إجراءات عادلة تضمن احترام حقوق الأفراد وتمكينهم من مواجهة الإدارة على قدم المساواة. وتمثل عناصر مثل تسبيب القرار الإداري، وحق الدفاع وسماع أقوال المعنّيين، والشفافية والإفصاح جوهر ما يُعرف بالمشروعية الإجرائية أو "العدالة الإجرائية"، وهي الضمانة التي تمنع التعسف قبل وقوعه، وتقلل من احتمال الطعن القضائي بعد صدور القرار.^{٤٥}

وفي القانون العراقي، يبرز ضعف الإحالة إلى المعايير الإجرائية من خلال غياب قانون موحد للإجراءات الإدارية يفرض قواعد عامة ملزمة على الإدارة عند إصدار قراراتها، كما هو الحال في بعض الأنظمة المقارنة. ويؤدي ذلك إلى تشتت القواعد الإجرائية بين قوانين مختلفة، بحيث لا توجد قاعدة شاملة تلزم الإدارة بالتسبيب أو الاستماع إلى ذوي الشأن في جميع القرارات الإدارية، مما يخلق مجالاً لتفاوت التطبيق حسب الجهة الإدارية وطبيعة القرار، ويضعف الحماية الوقائية للمشروعية.^{٤٦}

ويعد تسبيب القرار الإداري من أهم الضمانات الإجرائية التي تحقق الانضباط والشفافية وتُيسّر رقابة القضاء الإداري. فالتسبيب يُلزم الإدارة بإظهار الأساس القانوني والواقعي لقرارها، ويمنع اتخاذ قرارات اعتباطية أو قائمة على دوافع غير مشروعة. غير أن الإطار التشريعي العراقي لا يقرّر قاعدة عامة صارمة تلزم الإدارة بتسبيب جميع قراراتها، ما يؤدي إلى صعوبة الطعن في بعض القرارات، لأن انعدام التسبيب يحول دون الكشف المبكر عن عيب السبب أو الانحراف في استعمال السلطة.^{٤٧}

وقد حاول القضاء الإداري العراقي تدارك هذا القصور عبر رقابة عناصر القرار الإداري، ولا سيما "السبب" و"الغاية"، مستنداً إلى أسباب الطعن المنصوص عليها في قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والتي تشمل مخالفة القانون والخطأ في التطبيق والانحراف في استعمال السلطة. ومع ذلك، تبقى رقابة القضاء محدودة عندما تكتفي الإدارة بإصدار قرار دون بيان مبرراته، لأن القاضي يضطر إلى استنتاج السبب من الوقائع أو من ملف الدعوى، مما يقلل من فعالية الرقابة ويُطيل أمد التقاضي^{٤٨}.

أما حق الدفاع وسماع الأقوال، فيُعدّ من المبادئ الأساسية للعدالة الإجرائية في المجال الإداري، ويقصد به تمكين الشخص المعني من الاطلاع على ما يُنسب إليه أو ما يبرر اتخاذ القرار بحقه، ومن تقديم دفعه قبل صدور القرار، خصوصاً إذا ترتب عليه مساس بالحقوق الوظيفية أو المالية أو المراكز القانونية المستقرة. غير أن ضعف النصوص الإجرائية في العراق يؤدي إلى عدم تطبيق هذا الحق بصورة منتظمة، لاسيما في القرارات التأديبية أو الإدارية ذات الطابع الانضباطي^{٤٩}.

وفي نطاق الشفافية، فإن وجود قواعد ملزمة للإفصاح الإداري يضمن للأفراد حقهم في المعرفة ويحدّ من تعسف السلطة التنفيذية. إلا أن النظام العراقي ما زال يفتقر إلى إطار تشريعي متكامل لتنظيم الحق في الحصول على المعلومات بصورة شاملة، وهو ما يقلل من قدرة الأفراد على الاطلاع على الأسس التي استندت إليها الإدارة، ويضعف بالتالي فعالية الرقابة الشعبية والقضائية على السواء^{٥٠}.

وفي القانون الإيراني، تتخذ المعايير الإجرائية طابعاً أكثر تعقيداً بسبب طبيعة النظام الدستوري الذي يربط المشروعية بمعياري: القانون الوضعي والشرعية الإسلامية. وقد منح الدستور الإيراني القضاء صلاحية الامتناع عن تطبيق اللوائح المخالفة للقانون أو الشريعة، وهو ما يعزز مبدأ المشروعية، غير أن هذا لا يعني بالضرورة وجود التزام إجرائي عام وشامل بتسييب جميع القرارات أو بإجراءات موحدة لسماع الأقوال في كل المجالات الإدارية^{٥١}.

وتبرز أهمية ديوان العدالة الإدارية الإيراني بوصفه ضماناً قضائية فعّالة لمشروعية القرار الإداري، إذ يختص بإبطال القرارات واللوائح المخالفة، الأمر الذي يدفع الإدارة إلى مراعاة الضمانات الإجرائية تفادياً للإلغاء. ومع ذلك، فإن اتساع الاختصاص القضائي لا يزيل بشكل كامل مشكلة ضعف القواعد الإجرائية الموحدة، خاصة مع تعدد اللوائح الداخلية وتفاوت تطبيقها بين الجهات الإدارية المختلفة^{٥٢}.



ومن الناحية العملية، يؤثر ضعف التسبب وغياب إجراءات الاستماع والشفافية سلباً على فعالية الرقابة القضائية في العراق وإيران معاً، لأنه يجعل القضاء يتدخل بعد وقوع الضرر بدل منعه مسبقاً، ويؤدي إلى ارتفاع حجم المنازعات الإدارية وتراكم الدعاوى. كما أن افتقاد القرار الإداري للمعايير الإجرائية يقلل من الثقة بالإدارة ويجعل القرار أقرب إلى سلطة منفردة لا إلى ممارسة قانونية مقيدة.^{٥٣}

المطلب الثاني

القصور الإجرائي والمؤسسي في تفعيل الضمانات

لا تتحقق ضمانات مبدأ المشروعية في الواقع الإداري بمجرد وجود النصوص الدستورية أو القواعد القانونية التي تُقرّ خضوع الإدارة للقانون، بل إن الفاعلية الحقيقية لهذه الضمانات تتوقف على وجود آليات إجرائية واضحة ومؤسسات رقابية منسقة وقادرة على التنفيذ. فالمشروعية لا تُحمى بالنصوص وحدها، وإنما بمنظومة متكاملة تشمل إجراءات راسخة للرقابة والتصحيح والمساءلة، وبما يضمن منع المخالفات قبل وقوعها أو الحد من آثارها بسرعة وفعالية^{٥٤} وبناءً على ما تقدّم، يتناول هذا المطلب القصور الإجرائي والمؤسسي في تفعيل الضمانات من خلال فرعين؛ يخصص الأول لدراسة ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية في العراق، ولا سيما بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وأجهزة التفتيش والمتابعة الداخلية، بينما يعالج الفرع الثاني محدودية أثر الجزاءات الإدارية وضعف الردع المؤسسي، بوصفه عاملاً جوهرياً في استمرار المخالفات الإدارية وتقويض التطبيق العملي لمبدأ المشروعية^{٥٥}.

الفرع الأول

ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية (نزاهة/رقابة مالية/تفتيش)

يُعدّ ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية من أبرز الإشكالات المؤسسية التي تُضعف فعالية تطبيق مبدأ المشروعية في الواقع الإداري، إذ تتعدد الجهات المكلفة بالرقابة دون وجود إطار إجرائي موحد يضمن تكامل أدوارها وتبادل المعلومات بينها بصورة منتظمة. وعندما تعمل الأجهزة الرقابية بمعزل عن بعضها، تتحول الرقابة إلى جهود متفرقة قد تؤدي إلى تكرار العمل في بعض الملفات وإهمال ملفات أخرى، وهو ما ينعكس سلباً على قدرة الدولة في الحد من الانحرافات الإدارية وضمان احترام القانون في نشاط الإدارة العامة.^{٥٦}

في النظام القانوني العراقي، تمارس الرقابة على الإدارة العامة عدة جهات رئيسية، في مقدمتها هيئة النزاهة الاتحادية التي تضطلع بمهام منع الفساد والتحقيق في جرائمه وتلقي الشكاوى والعمل على تعزيز النزاهة والشفافية. غير أن اختصاصات الهيئة، على اتساعها، تتقاطع في بعض

جوانبها مع اختصاصات الجهات الرقابية الأخرى، مما يجعل الحاجة إلى التنسيق مسألة ضرورية لضمان عدم تضارب الإجراءات أو ازدواجية المتابعة.^{٥٧}

كما يُعدّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي من أهم المؤسسات الرقابية في العراق، ويختص بمراقبة الأموال العامة والتدقيق على الحسابات والإنفاق الحكومي والتأكد من سلامة الإجراءات المالية والإدارية ذات الصلة. وبحكم طبيعة عمله، فإنه يتعامل مع تقارير وبيانات قد تكشف عن مخالفات مالية وإدارية ذات طبيعة جنائية أو انضباطية، وهو ما يستدعي تنسيقاً مباشراً مع هيئة النزاهة والجهات التحقيقية والقضائية لتفادي ضياع الأدلة أو تعطل الإجراءات.^{٥٨}

ويظهر ضعف التنسيق كذلك في العلاقة بين الجهات الرقابية وبين الإدارة التنفيذية ذاتها، إذ قد تواجه الأجهزة الرقابية صعوبات عملية في الحصول على الوثائق أو البيانات، أو قد تتأخر الإدارات في تقديم الإجابات الرسمية أو استكمال المتطلبات الإدارية للتدقيق والتحقيق. ويعد هذا الأمر من المعوقات المؤسسية المعروفة في الدول التي تعاني من تضخم الجهاز الإداري، لأن غياب قواعد إلزامية للشفافية والتعاون الإداري يؤدي إلى تقليل فاعلية الرقابة وتعطيل الإجراءات النظامية.^{٥٩} ويتصل ضعف التنسيق أيضاً بتداخل مسارات الرقابة بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية والرقابة الانضباطية، حيث قد تُحيل جهة رقابية مخالفة ما إلى جهة أخرى دون متابعة كافية لمآلات الإحالة، أو قد تنشأ فجوات بين الإجراءات التحقيقية والإجراءات القضائية. ويؤدي هذا التداخل إلى فقدان "سلسلة المساءلة" التي يفترض أن تبدأ بالرصد والتدقيق وتنتهي بالقرار القضائي أو الانضباطي، وبذلك تفقد الرقابة معناها الحقيقي بوصفها وسيلة لحماية المشروعية.^{٦٠}

الفرع الثاني

محدودية أثر الجزاءات الإدارية وضعف الردع المؤسسي

تُعدّ الجزاءات الإدارية من أهم أدوات الإدارة لضمان احترام مبدأ المشروعية داخل الجهاز الوظيفي، إذ تقوم بدور وقائي وردعي يهدف إلى منع الانحرافات الإدارية ومعالجة المخالفات قبل تطورها إلى فساد مالي أو إداري جسيم. غير أن فعالية هذه الجزاءات تتوقف على مدى عدالتها ووضوحها وسرعة تطبيقها وتناسبها مع المخالفة، فإذا ضعفت هذه العناصر أصبحت العقوبات الإدارية شكلية أو محدودة الأثر، ولم تعد تحقق وظيفتها في حماية النظام القانوني الإداري.^{٦١}

وفي النظام القانوني العراقي، يمثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الإطار القانوني الأبرز للجزاءات الإدارية، إذ ينظم واجبات الموظف والمخالفات والعقوبات الانضباطية وإجراءات التحقيق والطعن. إلا أن التطبيق العملي لهذا القانون يكشف

أحياناً أن الجزاءات المقررة لا تُمارس بذات الفعالية المطلوبة، بسبب تفاوت اللجان التحقيقية، وطول الإجراءات، وضعف الالتزام بالتدرج العقابي، مما يؤدي إلى تقليل الأثر الردعي للعقوبات في مواجهة المخالفات الإدارية.^{٦٢}

وتتجلى محدودية أثر الجزاءات الإدارية في العراق من خلال أن بعض العقوبات الانضباطية قد لا تكون متناسبة مع جسامة المخالفات التي تمس المصلحة العامة أو حقوق الأفراد، خصوصاً عندما تتصل المخالفة بتجاوزات إجرائية أو إساءة استعمال السلطة أو الإهمال الجسيم. وقد أكد الفقه الإداري أن ضعف التناسب بين المخالفة والجزاء يؤدي إلى جعل العقوبة عديمة الجدوى، لأن الموظف قد لا يشعر بأن مخالفة القانون ستكلفه ثمناً مؤسسياً واضحاً.^{٦٣}

كما أن ضعف الردع المؤسسي قد ينتج عن البطء في الإجراءات الانضباطية أو التأخر في إصدار قرارات العقوبة، حيث يفقد الجزاء أثره التربوي والوقائي إذا صدر بعد فترة طويلة من وقوع المخالفة. ويؤدي هذا البطء كذلك إلى إضعاف ثقة الأفراد بقدرة الإدارة على تصحيح أخطائها من الداخل، ويزيد من احتمالية اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء القرارات أو طلب التعويض، مما يضاعف العبء على القضاء ويؤخر حماية الحقوق.^{٦٤}

ومن صور القصور المؤسسي أيضاً أن الجزاءات الإدارية قد تُطبق أحياناً بصورة غير متكافئة داخل المؤسسات، تبعاً لاختلاف المراكز الوظيفية أو تأثير العلاقات الإدارية، مما يخلق حالة من "الانتقائية" في العقاب. ويُعد ذلك مساساً مباشراً بمبدأي المساواة والعدالة الإدارية، كما أنه يقوض المشروعية من الداخل لأن الموظفين لا يعودون ينظرون إلى الجزاءات بوصفها أداة قانونية منضبطة، بل كأداة إدارية قابلة للتسييس أو التمييز.^{٦٥}

أما في النظام القانوني الإيراني، فإن تعدد جهات الرقابة والانضباط، مع اتساع دور ديوان العدالة الإدارية في مراقبة القرارات واللوائح، يعزز الرقابة على المشروعية من جهة، لكنه قد يواجه تحديات من جهة أخرى، تتمثل في تعقيد الإجراءات والتفاوت في التطبيق داخل المؤسسات. كما أن فعالية الجزاءات الإدارية تتأثر بدرجة استقلال لجان التحقيق والجزاء داخل الجهاز الإداري، وبمدى وضوح القواعد الإجرائية التي تحكم المساءلة التأديبية.^{٦٦}

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يتبين أن مبدأ المشروعية يشكل الركيزة الأساسية لضمان خضوع الإدارة للقانون في كل من النظامين القانونيين العراقي والإيراني، إلا أن التطبيق العملي لهذا المبدأ يواجه جملة من التحديات التي تحد من فعاليته. وقد أظهر التحليل أن هذه التحديات لا تقتصر على الجانب التشريعي فحسب، بل تمتد إلى الجوانب القضائية والإدارية، مما يؤثر في



مستوى حماية حقوق الأفراد وحياتهم. كما تبين أن وجود نصوص قانونية متقدمة لا يكفي وحده لضمان التطبيق السليم، ما لم يُدعم بقضاء إداري مستقل وكفاء وآليات رقابية فعالة. ومن هنا تبرز الحاجة إلى إصلاحات شاملة تعزز سيادة القانون وتواكب التطورات الحديثة في مجال الإدارة العامة

النتائج

١. أن مبدأ المشروعية يمثل الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية في كل من العراق وإيران.
٢. وجود فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي في كلا النظامين.
٣. تعدد التحديات التي تواجه تطبيق المبدأ، ومنها التشريعية والقضائية والإدارية.
٤. أن فعالية الرقابة القضائية ترتبط بمدى استقلال القضاء الإداري وكفاءته.
٥. وجود تفاوت نسبي بين العراق وإيران في تنظيم وتطبيق الرقابة على أعمال الإدارة.
٦. ضعف الوعي القانوني لدى الأفراد يؤثر في تفعيل مبدأ المشروعية.
٧. الحاجة إلى تطوير مستمر للتشريعات بما يتلاءم مع متطلبات الواقع الإداري الحديث.

التوصيات

استناداً إلى ما سبق، يوصي البحث بما يأتي:

١. ضرورة تحديث التشريعات الإدارية بما يعزز وضوح القواعد القانونية ويحد من التعارض بينها.
٢. تعزيز استقلال القضاء الإداري وتوفير الضمانات الكفيلة بحمايته من أي تأثير.
٣. تبسيط الإجراءات القضائية لتسهيل وصول الأفراد إلى العدالة الإدارية.
٤. توسيع نطاق الرقابة القضائية ليشمل جميع الأعمال الإدارية دون استثناء غير مبرر.
٥. دعم برامج التدريب والتأهيل للقضاة وأعضاء الإدارة في مجال القانون الإداري.

الهوامش

¹ Peters, B. Guy. Institutional Theory In Political Science: The New Institutionalism. 4th ed. London: Bloomsbury Academic, 2020, 89–94

^٢ الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ٩٥–٩٨.

^٣ الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ٦٧–٧٠.

^٤ الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ١٠١–١٠٤.

⁵ Hood, Christopher. The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Oxford University Press, 1998, 45–48.

^٦ القزاز، محمد حسن. القضاء الإداري في العراق. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠، ٢١٢–٢١٥.





7 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 145–150.

^٨ الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ١٣٠–١٣٤.

9 Peters, B. Guy. Institutional Theory In Political Science: The New Institutionalism. 4th ed. London: Bloomsbury Academic, 2020, 92–96

10 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 320–325.

^{١١} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ١٦٥–١٦٨.

^{١٢} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ١٤٠–

١٤٥.

^{١٣} القزاز، محمد حسن. القضاء الإداري في العراق. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠، ٢٢٠–٢٢٥.

14 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 158–163.

15 OECD. Regulatory Policy Outlook 2021. Paris: OECD Publishing, 2021, 60–66.

16 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 330–336.

17 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 401–406

18 Harlow, Carol, and Richard Rawlings. Law and Administration. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 120–126.

19 Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1959, 203–206.

^{٢٠} القزاز، محمد حسن. القضاء الإداري في العراق. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠، ٢٢٨–٢٣٢.

^{٢١} دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ١٠٠.

^{٢٢} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٥٥–

٢٥٨.

23 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 223–227.

24 Harlow, Carol, and Richard Rawlings. Law and Administration. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 135–139.

25 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 410–414.

26 OECD. Building Trust In Public Institutions: The Role of Administrative Justice. Paris: OECD Publishing, 2020, 71–76.

^{٢٧} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ٣١٠–٣١٥.

^{٢٨} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٩٠–

٢٩٥.



^{٢٩} قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة ٧/هـ؛ القزاز، محمد حسن. القضاء الإداري في العراق. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠، ٢٤٥-٢٥٠.

^{٣٠} الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ٢٢٠-٢٢٤.

^{٣١} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٣٠٥-٣٠٨.

32 Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979, amended 1989), art. 170; Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Theran: Entesharat Mizan, 2011, 240-245.

33 Shambayati, Hootan. "Judicial Review and Administrative Justice In Iran." Middle East Journal 57, no. 1 (2003): 55-70.

34 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 430-435.

^{٣٥} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ١٨٠-١٨٣.

^{٣٦} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٧٠-٢٧٤.

^{٣٧} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ١٩٠-١٩٣.

^{٣٨} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ١٩٠-١٩٣.

^{٣٩} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٧٦-٢٧٩.

^{٤٠} القزاز، محمد حسن. القضاء الإداري في العراق. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠، ٢٤٥-٢٤٨.

41 Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979, amended 1989), art. 4.

42 Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979, amended 1989), art. 170.

43 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 258-263.

44 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 398-402.

45 Harlow, Carol, and Richard Rawlings. Law and Administration. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 178-183.

^{٤٦} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٨٠-٢٨٤.

^{٤٧} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ٢٦٠-٢٦٥.

^{٤٨} قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة ٧/هـ.

^{٤٩} الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ٢٤٨-٢٥٣.

50 OECD. Building Trust In Public Institutions: The Role of AdminIstrative Justice. Paris: OECD Publishing, 2020, 80–85.

51 Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979, amended 1989), art. 170.

52 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 270–275.

53 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 390–395.

54 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 389–392.

55 OECD. Building Trust In Public Institutions: The Role of Administrative Justice. Paris: OECD Publishing, 2020, 80–83...

56 Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth. Comparative Administrative Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, 392–395.

^{٥٧} قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

^{٥٨} قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

59 Harlow, Carol, and Richard Rawlings. Law and Administration. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 184–187.

^{٦٠} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٢٨٦–٢٨٨.

^{٦١} الطماوي، سليمان محمد. القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ٣٥٠–٣٥٤.

^{٦٢} قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

^{٦٣} الرفاعي، محمد عبد الغني. القانون الإداري: المبادئ والأحكام. عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧، ٣٠٠–٣٠٣.

64 Harlow, Carol, and Richard Rawlings. Law and Administration. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 184–188.

65 OECD. Building Trust In Public Institutions: The Role of AdminIstrative Justice. Paris: OECD Publishing, 2020, 86–90.

66 Katouzian, Nasser. Public Law and Administrative Justice In Iran. Tehran: Entesharat Mizan, 2011, 274–278.

المصادر

أولاً: المصادر العربية

١. أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري.
٢. الأيوبي، عبد الرحمن نورجان، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنة).
٣. البديري، الطعن في أحكام المحاكم الإدارية في العراق أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (دراسة مقارنة).
٤. الجدة، رعد ناجي، التشريعات الدستورية في العراق.



٥. جعبور، عديلة وحيون، سميرة، رقابة المشروعية على القرار الإداري.

٦. خزار، لمياء، دور مجلس الدولة في المنازعات الإدارية.

٧. يوسف، خضر عكوبي، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري.

٨. السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٥٢.

٩. القزاز، محمد حسن، القضاء الإداري في العراق، بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٠.

١٠. الرفاعي، محمد عبد الغني، القانون الإداري: المبادئ والأحكام، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٧.

ثانياً: المصادر الأجنبية

1.Brown, L. Neville & Bell, John S., *French Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1998.

2.Debbasch, Charles, *Contentieux Administratif*, 2nd ed.

3.De Smith, Stanley, *Judicial Review of Administrative Action*, London: Sweet & Maxwell, 2007.

4.Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: Macmillan, 1959.

5.Katouzian, Nasser, *Public Law and Administrative Justice in Iran*, Tehran: Entesharat Mizan, 2011.

6.Shambayati, Hootan, "Judicial Review and Administrative Justice in Iran," *Middle East Journal*, 2003

Sources

First: Arabic Sources

1.Abu al-Majd, Judicial Review of the Constitutionality of Laws in the United States and the Egyptian Region.

2.Al-Ayoubi, Abdul Rahman Nourjan, Administrative Judiciary in Iraq: Its Present and Future (A Comparative Study.)

3.Al-Budairi, Appealing Judgments of Administrative Courts in Iraq before the General Assembly of the State Council (A Comparative Study.)

4.Al-Jada, Raad Naji, Constitutional Legislation in Iraq.

5.Jaabour, Adila and Hayoun, Samira, Judicial Review of Administrative Decisions.

7.Khazar, Lamia, The Role of the State Council in Administrative Disputes.

8.Youssef, Khader Akoubi, The Iraqi Judiciary's Stance on Judicial Review of Administrative Decisions. 8. Al-Sanhuri, Abd al-Razzaq, Al-Wasit fi Sharh al-Qanun al-Madani (The Intermediate Treatise on the Explanation of Civil Law), Cairo: Dar al-Nahda al-Arabiya, 1952.

9.Al-Qazzaz, Muhammad Hassan, Al-Qada' al-Idari fi al-Iraq (Administrative Judiciary in Iraq), Baghdad: University of Baghdad, 2010.



10. Al-Rifa'i, Muhammad Abd al-Ghani, *Al-Qanun al-Idari: Al-Mabadi' wa al-Ahkam* (Administrative Law: Principles and Rulings), Amman: Dar Wael for Publishing, 2017.

Second: Foreign Sources

1. Brown, L. Neville & Bell, John S., *French Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1998.

2. Debbasch, Charles, *Contentieux Administratif*, 2nd ed.

3. De Smith, Stanley, *Judicial Review of Administrative Action*, London: Sweet & Maxwell, 2007.

4. Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: Macmillan, 1959.

5. Katouzian, Nasser, *Public Law and Administrative Justice in Iran*, Tehran: Entesharat Mizan, 2011.

6. Shambayati, Hootan, "Judicial Review and Administrative Justice in Iran," *Middle East Journal*, 2003

