Tikrit University Journal For Rights Year (7) Vol (7) NO (4) Part (2) (2023) 297-316

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Administrative decisions are included in Iraq - A comparative study -

Dr. Fawwaz Khalaf Dhahir
College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq
f.w.73@.tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 20 Dec 2022
- Accepted 8 Jan 2023
- Available online 1 June 2023

Keywords:
- Legitimacy.
- Gradation Grammar.
- Decisions.
- Authorities.

Abstract: It is agreed jurisprudence and jurisprudence that the principle of legality governs the work of the public authorities in the state, so that the actions that are issued by them are in accordance with that principle, and this principle requires the existence of a hierarchy of legal rules, starting from the lowest degree to the top of the pyramid, in a manner that necessitates the rule The minimum is to respect the rule higher than it, both from the objective and formal side, and this principle is applied within the authority itself, foremost of which is the executive authority, through the means and privileges it possesses, including its right to issue administrative decisions, which are illogical to be all In the same rank, rather they are in different ranks, and they are governed by a different gradation and arrangement that started from the lowest authority to the highest, in addition to the type of that decision that differs in its strength and highness according to its nature, form and the administrative authority that issued it, and we have dealt in this research with the idea of grading administrative decisions in Iraq According to the formal and objective criterion, and according to the authority that issued it, whether it is in the same rank or different from it in the ladder of the administrative function.

© 2023 TUJR, College of Right, Tikrit University

تدرج القرارات الإدارية في العراق

- دراسة مقارنة -

أ.م.د. فواز خلف ظاهر
كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق
f.w.73@.tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٠ / كانون الاول / ٢٠٢٢
- القبول : ٨ / كانون الثاني / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / حزيران /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- مشروعية.
- تدرج.
- قواعد.
- قرارات.
- سلطات.

الخلاصة: من المُتفق عليه فقهاً وقضاءً، أن مبدأ المشروعية يحكم عمل السلطات العامة في الدولة، بحيث تكون الأعمال التي تصدر عنها تكون موافقة لذلك المبدأ، وهذا المبدأ يقتضي وجود تسلسل هرمي للقواعد القانونية، بدأ من ادنى درجة وصولاً إلى قمة الهرم، بالشكل الذي يحتم على القاعدة الأدنى أن تحترم القاعدة الأعلى منها، سواء من الجانب الموضوعي والشكلي، كما أن هذا المبدأ يطبق داخل السلطة ذاتها، وفي مقدمتها السلطة التنفيذية، من خلال ما تمتلكه من وسائل وامتيازات، ومن بينها حقها في إصدار القرارات الإدارية، التي من غير المنطق أن تكون جميعها بذات المرتبة، بل أنها تكون في مراتب مختلفة، ويحكمها تدرج وترتيب مختلف بدأ من السلطة الأدنى إلى الأعلى، علاوة على نوع ذلك القرار الذي يختلف بقوته وسموه بحسب طبيعته، وشكله والجهة الإدارية التي أصدرته، وقد تناولنا في بحثنا هذا فكرة تدرج القرارات الإدارية في العراق، طبقاً للمعيار الشكلي والموضوعي، وتبعاً للسلطة التي صدر عناه، سواء أكانت في نفس المرتبة، أو تختلف عنها في سلم الوظيفة الإدارية.

© ٢٠٢٣، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

تعد القرارات الإدارية من أهم الامتيازات الممنوحة للإدارة في سبيل القيام بواجباتها، من أجل تسيير المرافق العامة في الدولة، وتحقيق المصلحة العامة، وتأتي أهمية تلك القرارات كونها تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وهذه الأعمال التي تصدر عن الإدارة، والبعض منها لا يحدث أي أثراً في المراكز القانونية للمخاطبين به، وهو ما يطلق عليه تسمية الأعمال المادية للإدارة، والنوع الثاني هو الذي يحدث أثراً في المراكز القانونية، وهذا الأخير هو الذي يحتل مكانة مهمة في نطاق القانون الإداري، والذي يهتم به الشراح والفقهاء والباحثين في القانون العام بصفة عامة، والقانون الإداري بصفة خاصة.

وعلى الرغم من تمتع الإدارة بحرية واسعة في إصدار القرارات الإدارية، كونها تصدر بإرادتها المنفردة، إلا أن ذلك لا يعني فتح الباب على مصراعيه للإدارة لتفعل ما تشاء، وتصدر القرارات الإدارية

كيفما شاءت، بل لا بد من وجود قيود تتحدد الإدارة بموجبها، وتقف عندها، ألا وهو وجوب احترامها لمبدأ المشروعية الذي يحكم عمل السلطات العامة في الدولة، وتأتي في مقدمتها السلطة التنفيذية، التي تعد الإدارة جزءً منها.

ومبدأ المشروعية يقتضي وجود درجات أو مستويات للقاعدة القانونية، تختلف فيما بينها بالقوة بحسب مرتبتها في سلم التدرج الذي يقوم عليه هذا المبدأ، بدءاً من قمة الهرم نزولاً إلى أدنى مرتبة، كما سنراها لاحقاً في بحثنا هذا، كما أن مبدأ المشروعية يسري ليحكم عمل السلطات نفسها، فيجب أن يكون هناك تدرج للأعمال التي تصدر عن تلك السلطة الذي يجعل من تلك الأعمال موافقة للقانون من عدمه، من خلال احترام القاعدة أو العمل الأدنى لما يعلوه في سلم التدرج القانوني، وبطبيعة الحال يأتي في مقدمة تلك الأعمال ما يصدر عن الإدارة من قرارات إدارية، التي يجب أن تكون موافقه لمبدأ المشروعية، وبعكسه فإن عملها سيكون مشوباً بعدم المشروعية، وبالتالي عرضة للإلغاء من جانب القضاء المختص بالرقابة على أعمال الإدارة، ويترتب على تدرج القاعدة القانونية، هو وجوب احترام أو عدم مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى منها، سواء من حيث الشكل أو الموضوع، كما سنرى.

أهمية البحث: يكتسي موضوع البحث أهميته من أهمية القرارات الإدارية ذاتها، التي تعد الإدارة الرئيسية للإدارة في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها، وكذلك فإن مبدأ تدرج القواعد القانونية، وتدرج القرارات الإدارية، هو أحد ركائز أو دعائم مبدأ المشروعية، وفي ضوءه يمكن تحديد مدى قانونية الدولة من عدمه، كذلك فإن هذا المبدأ يعزز من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحكم عمل السلطات العامة في الدولة.

كما يكتسي هذا البحث أهميته، من عدم وجود دراسة متخصصة في العراق تناولت هذا الموضوع بشكل تفصيلي، خاصة بعد التحولات السياسية والإدارية التي شهدها العراق، بعد عام ٢٠٠٣، وما تلاه من صدور دستور عام ٢٠٠٥، وتغير شكل الدولة إلى دولة اتحادية، والتحول الواسع في النظم الإدارية، نحو اللامركزية الإدارية، وتشعب الوظيفة الإدارية، الذي يحتم على مؤسسات الدولة التقيد بمبدأ المشروعية، ويأتي في مقدمتها وجوب أن يكون هناك تدرج للقرارات الإدارية.

<u>مشكلة البحث:</u> تتلخص مشكلة البحث في محاولة الإجابة عن بعض التساؤلات، ويأتي في مقدمتها، ما المقصود بتدرج القرارات الإدارية ؟ وما هو نطاقها ؟ وما هي علاقتها بمبدأ المشروعية ؟ مدى تأثير ذلك على مشروعيتها ؟ وما ترتيب تلك القرارات في سلم القاعدة القانونية في العراق ؟ وأي قرار إداري يتمتع

بالأعلوية في حالة صدوره عن نفس الجهة الإدارية ؟ وما هي المعايير المتعبة في تحديد ترتيب تلك القرارات الإدارية؟

منهجية البحث: في سبيل الإجابة عن التساؤلات الواردة في مشكلة فإننا سنعمد إلى اتباع المنج التحليلي المقارن، القائم على تحليلي النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية في العراق، بالمقارنة مع كل من فرنسا ومصر.

خطة البحث: من أجل الإلمام بجوانب هذا الموضوع، فإننا سنقسم هذا البحث على ثلاثة مطالب نتناول في الأول، ماهية تدرج القواعد القانونية وأساسه القانوني وأنواعه، وفي الثاني تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات مختلفة، وفي الثالث تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن نفس السلطة، وكما يلي:

المطلب الأول

ماهية تدرج القواعد القانونية وأساسه القانوني وأنواعه

من المسلم به فقهاً وقضاءً أن القواعد القانونية ليست بمستوى واحد، بل أنها تتدرج فيما بينها بحسب قوتها، وبالشكل الذي يجعلها تسمو على ما هو أدنى منها، والقول بعكس ذلك يؤدي إلى الخروج عن مبدأ المشروعية، فضلاً عن عدم انتظام النظام القانوني في الدولة، لذلك لا بد من وجود ضابط يجعل كل سلطة تقف عند الحدود المرسومة لها وفقاً لذلك التدرج، وكذلك الحال بالنسبة للإعمال والقرارات التي تصدر عن كل سلطة، ويأتي في مقدمتها السلطة التنفيذية، وهي المعنية بإصدار القرارات الإدارية.

وفي هذا المطلب سنتحدث عن مفهوم تدرج القواعد القانونية، ومن ثم نبين الأساس القانوني الذي يرتكز عليه ذلك التدرج، إضافة إلى أنواع التدرج بالنسبة للقواعد القانونية، وذلك بتقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، الأول لبيان مفهوم تدرج القواعد القانونية، والثاني للحديث عن أساسه القانوني، والثالث للكلام عن أنواع تدرج القاعدة القانونية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول / مفهوم تدرج القاعدة القانونية

يعد مبدأ تدرج القواعد القانونية من أبرز سمات الدول الحديثة، وهي التي تميز الدولة القانونية عن الدولة الاستبدادية أو الدكتاتورية، إذ أن هذا المبدأ يحتم على السلطات العامة في الدولة احترام القواعد القانونية في الدولة، وبالشكل الذي يحقق نوعاً من التوازن في العلاقة بين تلك السلطات وعدم تعدي أو تجاوز سلطة على اختصاص سلطة أخرى، علاوة على وجوب احترام السلطة لتدرج القاعدة القانونية عند القيام بممارسة نشاطها داخل تشكيلاتها.

إذ أن من المسلم به فقهاً وقضاء وتشريعاً أن القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة من حيث قوتها، إذ يوجد تسلسل هرمي لقوة تلك القواعد، بدأ من القاعدة الأدنى وصولاً إلى قمة الهرم في سلم ترتيب تلك القواعد القانونية.

وللقاعدة القانونية مدلولان، الأول مدلول ضيق، ويقصد به مجموعة القواعد القانونية (القانون) الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، لتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم، أو علاقتهم بالدولة، أو تنظيم مجال من مجالات الحياة الاجتماعية.

أما القاعدة القانونية وفقاً للمدلول الواسع فيقصد بها مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقات الأفراد داخل المجتمع على وجه الإلزام، وتشمل (القاعدة القانونية العادية) و (القاعدة القانونية الدستورية) التي تصدر عن السلطة المختصة بالدولة، والأعمال القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية (القرارات الإدارية)، والقواعد غير المكتوبة المعول بها في المجتمع المستمدة من الشريعة الإسلامية، والمبادئ العامة للقانون، والعرف [١] .

وأن الذي يعنينا في بحثنا هذا فيما يتعلق بتدرج القرارات الإدارية هو القاعدة القانونية بمدلولها الواسع، كون القرارات الإدارية وفقاً لهذا المدلول تدخل ضمن نطاق القاعدة القانونية في مفهومها الواسع، مما يحتم وجود تدرج لتلك القرارات وفقاً لمبدأ المشروعية الذي يحتم على السلطات العامة في الدولة احترام ذلك التدرج، ومن بينها بكل تأكيد السلطة التنفيذية.

ويقصد بتدرج القاعدة القانونية، وجود ترتيب في قوة القاعدة القانونية من الأدنى إلى الأعلى، بحيث يكون هناك سمو لاحداهما على الأخرى، يتوجب على السلطات العامة في الدولة احترامها عند القيام بوظيفتها فيما تقوم به من أعمال، وإلا كان عملها مخالفاً لمبدأ المشروعية [٢].

وأما بشأن تدرج القرارات الإدارية، فإن ذلك التدرج يُعد من القواعد الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية، فالقرارات التي تصدرها السلطة الإدارية في دوائر الدولة ترتبط ببعضها البعض تسلسلياً من الأدنى إلى الأعلى بحسب قوتها ومرتبتها في هرم القاعدة القانونية بحيث تعلو إحداهما الأخرى [٣]، لذلك فتدرج القرارات الإدارية يعني صدور القرارات الإدارية من الهيئات الإدارية المختلفة في التشكيل

---

[١] د. الزهراء مراد: محاضرات في المدخل للعلوم القانونية، كلية الحقوق – جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة ١– الجزائر،٢٠١٨، ص ١.

[٢] د. قزو محمد أكلي: دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٦، ص١٦٨ .

[٣] د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧٥.

الإداري وفقاً لاختصاصاتها وصلاحياتها القانونية بحيث يعلو أحدهما الآخر، وأن لا يخالف القرار الأدنى القرار الأعلى منه مرتبة شكلاً وموضوعاً.

الفرع الثاني / أساس تدرج القاعدة القانونية

إن تدرج القاعدة القانونية لا يتأتى من فراغ، بل لا بد من وجود أسس أو مرتكزات يستند ويقوم عليها، بالشكل الذي يجعل الأعمال التي تصدر عن السلطات العامة، والهيئات الإدارية في الدولة سليمه من الناحية القانونية، وبعكسه يكون عملها غير مشروع، وهنا سنبين الأساس في تدرج القاعدة القانونية، وعلى النحو الآتي:

أولاً: مبدأ المشروعية: يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة بكافة هيئاتها وأفرادها لأحكام القانون، وأن لا تخرج عن حدوده، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وعرضة للبطلان [١]، كما يعني مبدأ المشروعية أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة والأفراد داخل الدولة في إطار القواعد القانونية الموجودة داخلها، إلا كان عملها باطلاً، ويستوي في ذلك أن يكون التصرف إيجابياً، يظهر في القيام بعمل ما، أو سلبياً، يتمثل بالامتناع عن القيام بعمل، وسواء كان ذلك التصرف عملاً قانونياً أو مادياً [٢]، كما يعني سيادة أحكام القانون، بأن يخضع الأفراد حكاماً ومحكومين لحكم القانون [٣] .

فبمبدأ المشروعية يحتم ترتيب القواعد القانونية وفقاً لمدى قوتها، بدأ من القاعدة الأدنى شكلاً وموضوعاً في الهرم القانوني، لأن القول بغير ذلك سيؤدي إلى مشكلة التعارض بين القواعد القانونية المستقاة من مصادرها المختلفة [٤]، لذا فإن مبدأ المشروعية يعد من أول الأسس التي يستند عليه تدرج القاعدة القانونية.

ثانياً: مبدأ السمو الدستوري: يُعرف الدستور بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم ممارسة عمل السلطات العامة في الدولة، والعلاقة بينهما، وكيفية انتقال السلطة، وبيان الحقوق والحريات وكفالتها، والقيود التي ترد على السلطات العامة عند ممارسة اختصاصاتها، سواء كانت بوثيقة مكتوبة، أو غير مكتوبة [٥]، وأن هذه القواعد تقع في قمة سُلمّ هرم القاعدة القانونية في الدولة [١]، ووجود القاعدة

---

[١] د. مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٥.

[٢] أنس جعفر: القرارات الإدارية، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٩.

[٣] د. محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ط١، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٧، ص٩.

[٤] د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، ٢٠٢٠، ص ٥٤.

[٥] د. محمد المجذوب: القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨، ص٥٩.

الدستورية في قمة الهرم يمنحها الأعلوية والسمو على غيرها من القواعد القانونية، لذلك فإن تدرج القواعد القانونية قائم على سمو الدستور، والقول بعكس ذلك يجعل من الدستور مِثل أي قانون [٢]، فإذا لم يكن هناك سمواً للقواعد القانونية الدستورية، فلن يتحقق التدرج في القاعدة القانونية، ومن هنا يظهر التداخل في العلاقة بين السمو الدستوري، وتدرج القاعدة القانونية، بحيث لا يمكن تحقق التدرج في القواعد القانونية من دون وجود تدرج في القواعد القانونية، وكذلك لا يمكن تحقق السمو إلا من خلال وجود تدرج يحدد مراتب القواعد القانونية، بالشكل الذي يحقق مشروعيتها من عدمه [٣] .

الفرع الثالث / أنواع تدرج القاعدة القانونية

قلنا فيما سبق أن مبدأ المشروعية يقتضي وجود تدرج للقواعد القانونية، ولكن هذا التدرج ليس على نوع واحد، إنما هو على نوعين، هما التدرج الشكلي، والتدرج الموضوعي، وأن احترام مبدأ المشروعية وعدم الخروج عليه، يتوجب إعمال النوعين معاً، وبعكسه يكون العمل الصادر مخالفاً لذلك المبدأ، وفي هذا الفرع سنبين هذين النوعين من التدرج، وعلى النحو الآتي:

أولاً: التدرج الشكلي للقاعدة القانونية: وهو الذي يقوم بالنظر إلى الجهة مصدرة القاعدة القانونية، بغض النظر عن فحوى تلك القاعدة، أو مضمونها، وبتعبير أدق التركيز على مرتبة السلطة أو الجهة التي أصدرت القاعدة القانونية، والإجراءات التي أتبعتها في ذلك [٤]، فوفقاً لهذا النوع من التدرج تكون القاعدة الدستورية في الرتبة الأولى لصدورها من السلطة التأسيسية الأصلية، كونها أعلى سلطة في الدولة، ومن ثم تأتي بعدها التشريعات العادية التي تصدر عن (السلطة التشريعية)، وذلك لصدورها من السلطة التأسيسية المشتقة، الذي خلقته السلطة التأسيسية الأصلية عند سنها للدستور، ثم تأتي بعدها الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية كونها تكون أدنى مرتبة من السلطة التشريعية (البرلمان) [٥].

---

[١] د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في العالم، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٦٩، ص٩٩.

[٢] نقلا عن : راجع عبد الرحمن: الضمانات القانونية لمبدأ سمو الدستور، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر قانون عام، المركز الجامعي- مغنية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٢٠ ص ٣٥.

[٣] فهيمه بلحمزي: الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، ٢٠١٧-٢٠١٨، ص ١٨٩ .

[٤] د. سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٨٦،ص١٦.

[٥] د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٥٦.

هذا فيما يتعلق بالمرتبة في التدرج بين السلطات في الدولة، لكن التدرج الشكلي أيضاً يجب أن يطبق كذلك في السلطة الواحدة، وهذا الأمر يتعلق تحديداً في السلطة التنفيذية، والتي تصدر القرارات الإدارية، إذ أن طبيعة العمل الإداري يفرض وجود تسلسل هرمي بالنسبة للتشكيلات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، من اعلى مستوى في هذه السلطة إلى أدنى مرتبة في هرم التشكيل الإداري [١]، وبالتالي فإن من مقتضيات التدرج الشكلي للقاعدة القانونية، بأن لا تكون الأعمال أو القرارات الصادرة من تلك السلطات في مرتبة واحدة، فالمرسوم الجمهوري يكون اسمى من القرار الصادر من رئيس الوزراء، وقرار رئيس الوزراء يكون اسمى من قرار الوزير، وصولاً إلى ادنى في سلم الوظيفة الإدارية وبحسب النظام الدستوري في الدولة [٢]، وتقوم فكرة التدرج الشكلي على أساسين، الأول هو الأساس المنطقي، الذي مفاده أن الهيئة الدنيا يجب أن تخضع قراراتها للهيئة الأعلى منها مرتبة وإلا فقدت هذه الأخيرة صفتها العليا، والثاني هو الأساس العملي، الذي مفاده أن مصالح الأفراد تقتضي وجود ضمانات قانونية، وهذه تأتي من خلال خضوع قرارات السلطات الدنيا لقرارات السلطات الأعلى منها [٣] .

ثانياً: التدرج الموضوعي للقاعدة القانونية: وهو التدرج الذي يقوم بالنظر إلى فحوى القاعدة القانونية، بغض النظر عن الجهة مصدرة تلك القاعدة [٤]، فتكون القاعدة الدستورية في قمة الهرم، ثم القانون العادي الصادر من السلطة التشريعية، ثم المعاهدة الدولية، ثم اللائحة، ثم القرار الإداري الفردي، وبغض النظر عن نوع التصرف الصادر سواء كان عملاً قانونياً أو مادياً [٥]، وكما أن التدرج الشكلي يستند إلى عدة أُسس أو اعتبارات، فإن التدرج الموضوعي هو الآخر يستند إلى عدة أسس أو اعتبارات، أولهما الأساس المنطقي، الذي يقضي بأن التدرج الموضوعي هو نتيجة حتمية لصفة الإلزام والقوة القائمين التي تتصف بهما القاعدة القانونية، فإذا ما تم السماح للقرارات الإدارية الفردية مخالفتهما فإن القاعدة القانونية ستفقد قوتها الملزمة، وأما الاعتبار الثاني هو الاعتبار العملي الذي يمنع الحكم في إصدار القرارات الإدارية، لأن الأصل في القاعدة القانونية هو العمومية والتجريد، وهذا يجعله بمنأى عن شبهة التحيز،

---

[١] د. نجيب خلف أحمد الجبوري و د.محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، دهوك، ٢٠١٦،ص٤.

[٢] د.عيسى تركي خلف الجبوري: الأسبقية في القرارات الإداري، ط١، مكتبة علي الشندي للطباعة والنشر، بغداد،٢٠٢٠، ص ٨٨.

[٣] د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص ٩٤.

[٤] د. خالد سماره الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، عَمّان، ١٩٩٣، ص ١٨٤.

[٥] د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الالغاء،ج٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٢٢.

ومن ثم يعزز من حيادتيه واستقلاله، وبالتالي تولد الطمأنينة لدى الأفراد المخاطبين بتلك القاعدة القانونية[١] .

المطلب الثاني / التدرج في القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات مختلفة

من المُسَلّمْ به فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري يصدر من سلطات أو جهات متعددة، وهذه السلطات تختلف فيما بينها بحسب مركزها أو مكانها في هيلك السلم الإداري، وهذا الأمر بالتأكيد يفرض وجود نوعاً من التدرج للقرارات الإدارية الصادرة عنها، في مسألة تدرجها، بالشكل الذي يجعل منها موافقة لمبدأ المشروعية.

والسؤال هنا ما هو تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات مختلف ؟ وما هو تدرج تلك القرارات الإدارية طبقاً لذلك في العراق ؟

للإجابة عن ذلك فإننا سنقسم هذا المطلب على فرعين، الأول لبيان أنواع التنظيم الإداري بين الجهات الإدارية المختلفة، والثاني لبيان تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات مختلفة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول / أنواع التنظيم الإداري بين الجهات الإدارية المختلفة

إن التنظيم الإداري في مختلف دول العالم، يكون على شكلين أو نوعين هما المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، ولكل من هذه الأنواع من التنظيم الإداري قواعده القانونية التي تنظمه، وأن الحديث عن تدرج القرارات الإداري في ظل تعدد الجهات الإدارية المختلفة يختلف بحسب السلطة التي تصدرها، أو بحسب شكل القرارات الصادرة عن تلك السلطات، وهو ما سنبينه في الفقرات التالية:

أولاً: المركزية الإدارية: تُعرف المركزية الإدارية بأنها، تركيز الوَظيفة الإدارية في كُلياتهِا وجزئياتها بيد الإدارة المركزية المستقرة في العاصمة، أي بمعنى أن سلطة الوظيفة الإدارية بجميع مظاهرها تتركز بيد رئيس السلطة الإدارية وحده، كونه يشغل أعلى درجات السلم الإداري أو الوظيفي وهو الوزير فيما يخص وزارته، أو رئيس الدولة في النظام الرئاسي[٢].

والسؤال هنا ما هو التدرج للقرارات الإدارية في ظل المركزية الإدارية ؟

---

[١] نقلاً عن : سنان بهاء الدين محمد الهاشمي: قاعدة تدرج القرارات الإدارية والرقابة عليها – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأدنى، نيقوسيا، ٢٠٢٠، ص ٢٤.

[٢] د.هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عَمّان،٢٠٠٤، ص٢٦.

للإجابة عن ذلك نقول أنه في المركزية الإدارية يخضع الموظف لسلطة الرئيس الإداري، وبالتالي فإن الرئيس الإداري يمتلك الرقابة والإشراف على أعمال مرؤوسيه، وهذا لا يثير مشكلة بالنسبة لتدرج القرارات الإدارية من الناحية الشكلية، إذ يجب أن تحترم السلطات الدنيا القرارات التي تصدر السلطات الإدارية التي تعلوها في هرم التشكيل الإداري بدأ من ادنى موظف إلى وصولاً إلى الرئيس الإداري الأعلى، ويرى جانب من الفقه أن للسلطات العليا (السلطات الرئاسية) أن تلغي أو تعدل القرارات الصادرة عن السلطات الدنيا، بل أنها تُعد متجاهلة لاختصاصها، ومتجاوزة لسلطتها إذا امتنعت بالكلية عن النظر في تظلمات الأفراد تجاه القرارات الصادرة من الجهات الإدارية الأدنى [١].

أما بالنسبة لتدرج القرارات الإدارية من الجانب الموضوعي، إذ يتم النظر إلى فحوى أو مضمون القرار بغض النظر عن سمو السلطة، أو الجهة التي أصدرته، أو الإجراءات التي أُتبعت بشأنه، إذ يخضع القرار الفردي للقرار التنظيمي حتى لو كان القرار الفردي صادراً من سلطة إدارية اعلى والقرار التنظيمي صادراً من سلطة أعلى [٢].

ثانياً: اللامركزية الإدارية: تعرف اللامركزية الإدارية بأنها إحدى صور التنظيم الإدارية، التي تقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية، بين الحكومة المركزية، وهيئات أو وحدات أخرى منتخبة أو معينة، وسواء كانت إقليمية أو مصلحية، تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث تباشر تلك الوحدات اختصاصاتها في المجال المحدد لها قانوناً، وتحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، من دون أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً [٣].

وبالنسبة لتدرج القرارات الإدارية في هذا النظام، فإن المشرع يحدد العلاقة بين القرارات الصادرة عن الوحدات اللامركزية، والسلطات المركزية، وبالتالي فإن السلطات المركزية تمتلك حق الرقابة على قرارات الوحدات اللامركزية، وفقاً للأوضاع التي يقررها المشرع، ومن ثم لا تستطيع السلطة المركزية أن تحل قرارها محل القرار الصادر عن الجهات اللامركزية الخاضعة لرقابتها، إلا في الحالات التي يحددها أو يقررها القانون [٤]، وهناك من يرى بأن شكل التدرج للقرارات الإدارية في ظل نظام اللامركزية الإدارية هو تدرج أفقي وليس عمودي، إذ ينكرون وجود التدرج العمودي، مستندين في ذلك إلى أن تلك الوحدات

---

[١] د.ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص١٠١.

[٢] د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٩.

[٣] د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٤٢.

[٤] د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص١٠٢.

تباشر اختصاصاتها وفقاً لقوانينها الخاصة بها [١]، ومن جانبنا نرى بعدم سلامة وجهة النظر تلك، إذ أن التسليم بذلك يعنى المساواة في السمو بين القرارات الإدارية في ظل هذا النظام، وهو ما لا يمكن تصوره، فضلاً عن ذلك يؤدي إلى إلغاء جانبني التدرج الموضوعي أو شكلي التدرج بالنسبة للقرارات، وهما التدرج الشكلي والموضوعي، إذ أن الواقع القانوني والعلمي يشير إلى غير ذلك، وهو ما سنبينه لاحقاً، لأن هذه الهيئات وإن كانت تباشر اختصاصاتها وفقاً لقوانينها الخاصة بها، إلا أن هناك تدرجاً عمودياً للقرارات الصادرة عنها.

الفرع الثاني / تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات إدارية مختلفة

إن الحديث في هذا الأمر يكون عندما يكون هناك قرارات إدارية صادرة عن سلطتين إداريتين مختلفتين، فأي القرارات يكون اسمى مرتبة من الآخر؟

ففي فرنسا ومصر فإن المعيار العضوي أو الشكلي هو السائد في ترتيب القرارات الإدارية – وهذا هو توجه القضاء الإداري –، إذ أن خصائص القاعدة القانونية وفقاً لهذا المعيار لا تتحدد وفقاً لطبيعة القرار الصادر فقط، بل كذلك وفقاً لمركز أو مكانة السلطة التي أصدرته، فيكون القرار الصادر من سلطة دنيا أدنى مرتبة من القرار الصادر من سلطة أعلى، فالقرار الوزاري لا يجوز له مخالفة قرار مجلس الوزراء، وقرار السلطة المحلية لا يمكنه الخروج على قرار الوزير [٢]، إلا أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به بشكل مطلق، لأنه يتعارض مع فكرة التدرج الموضوعي للقرارات الإدارية، كحالة أن يحدد القانون إصدار القرارات الفردية من اختصاص سلطة أعلى مرتبة من السلطة المختصة بإصدار القرار التنظيمي الذي يستند إليه القرار الفردي [٣].

وهو ما نؤيده من جانبنا، ففي العراق وفي ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية، نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد نص في على تعيين المحافظ يكون من خلال انتخابه من جانب مجلس المحافظة وذلك في المادة (٧/سابعاً/١،٢) [٤]، إلا أن المشرع العراقي عاد في المادة (٢٦/أولاً) من القانون المذكور بأن يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري،

---

[١] سنان بهاء الدين محمد الهاشمي، مصدر سابق، ص ٢٤.

[٢] نقلاً عن : د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص١٠٠.

[٣] المصدر ذاته، ص ١٠١.

[٤] تنص المادة (٧/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على "١. انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسه له.٢. إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

إذ نصت تلك المادة على " أولاً: يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه، وعند التمعن في تلك القرارات وتدرجها، نجد أنه طبقاً للمعيار الشكلي بأن رئيس الجمهورية هو سلطة اعلى من مجلس المحافظة، لكن من حيث المعيار الموضوعي نجد بأن قرار مجلس المحافظة أعلى من مرتبة من قرار رئيس الجمهورية والمتضمن صدور أمر تعيين المحافظ، كون قرار مجلس المحافظة تنظيمي، في حين أن قرار رئيس الجمهورية فردي، وعند صدوره إنما استند إلى القرار التنظيمي الصادر عن مجلس المحافظة، ومن ثم لا يمكن لرئيس الجمهورية مخالفة قرار مجلس المحافظة وإصدار مرسوم جمهوري بتعيين شخص بمنصب المحافظ غير الشخص الذي انتخبه مجلس المحافظة.

ويضيف جانب من الفقه بأن تدرج القرارات الإدارية بين السلطات المختلفة، يكون التمييز بينهما على أساس اختلاف قواعد الاختصاص، ففي حالة الاختصاص النهائي المانع، الذي بموجبه يحصر المشرع اختصاصاً معيناً بجهة إدارية، أو لسلطة معينة إصدار قرار معين لوحدها [١]، وبالتالي لا يجوز لأي سلطة أخرى سواء أكانت رئاسية أو وصائية أن تصدر ذلك القرار، إذ لا يستطيع الوزير أن يحل محل مدير الإقليم في إحالة موظف إلى المعاش إذا كان ذلك من اختصاص المدير [٢]، ومن الأمثلة عليها في العراق هو ما جاء به قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الذي منح مجلس الوزراء صلاحية فرض العقوبات الانضباطية (التوبيخ أو إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة أو العزل) على الموظفين ممن بدرجة مدير عام فما فوق [٣].

وثمة سؤال يمكن أن يثار بخصوص تدرج القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في العراق وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥، فأي منهما اعلى مرتبة من ناحية التدرج ؟

للإجابة عن ذلك نقول بأن العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام البرلماني [٤]، وأن الجانب العملي في الأنظمة البرلمانية يشير إلى أن الوزارة هي المحور الأساسي والفَعّال في ميدان السلطة التنفيذية، من دون سلب بعض الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية والتي أقرتها بعض

---

[١] د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٣١٦.

[٢] د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص١٠٧.

[٣] المادة (١٢/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٤] تنص المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"

الدساتير له [١]، فرئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء، وإن كان محكوم بالأغلبية البرلمانية [٢]، وقد أشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر لتشكيل مجلس الوزراء [٣]، علاوة على أن رئيس الجمهورية في العراق يمارس العديد من الصلاحيات [٤]، فضلاً عن أن المراسيم الجمهورية التي تصدر عن رئيس الدولة تكون اعلى مرتبة في تدرج القاعدة القانونية من القرارات أو الأوامر الوزارية التي تصدر عن رئيس الوزراء [٥]، ولكل مما تقدم نرى بأن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في العراق تكون أعلى مرتبة من القرارات التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء.

أما في حالة الاختصاص المشترك، والتي بموجبها يجعل المشرع أمراً معين من اختصاص سلطتين مختلفتين، كأن يجعله مشتركاً بين السلطات المحلية والمركزية، ومن الأمثلة على ذلك في فرنسا، هو مسألة المحافظة على الأمن، إذ يمارسه رئيس الحكومة على جميع أنحاء الدولة، ويمارسه كذلك كل من المحافظ والعمدة ضمن الحدود الإدارية لهم، والقاعدة بالنسبة لتدرج القرارات بهذا الخصوص فإن على السلطات الدنيا أن تحترم القرارات الصادرة عن السلطات الأعلى منها، وبالتالي يجب أن يحترم العمدة قرار المحافظ، والمحافظ يحترم قرار رئيس الحكومة [٦]، أما في العراق فنجد أن المشرع الدستوري في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥، قد نص على الاختصاص المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك في المادة (١١٤)، لكنه جعل الأعلوية عند الاختلاف بينهما للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك في المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما"، وهذا يخالف مبدأ تدرج القرارات الإدارية، ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة المذكورة آنفاً بجعل الأعلوية للقوانين الاتحادية في حالة الاختلاف في الاختصاصات المشتركة.

---

[١] محمد ربيع موسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،١٩٩٥، ص ٣١٩.

[٢] د. عامر عياش: طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مج ٤، ع ١٤،١٣، ٢٠١١، ص ٧.

[٣] المادة (٧٦/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

[٤] للاطلاع على الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية : ينظر نص المادة (٧٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥] سنان بهاء الدين محمد الهاشمي، مصدر سابق، ص ١٨.

[٦] د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، المصدر السابق، ص١٠٧.

المطلب الثالث / تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن نفس السلطة

تكلمنا في المطلب السابق عن تدرج القرارات الإدارية الصادرة من جهات أو سلطات إدارية مختلفة، وأن الرأي الراجح بشأن معيار تمييزها هر المعيار العضوي، مع بعض الاستثناءات التي ترد عليه، وأنه لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، وإذا كانت مسألة تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات إدارية مختلفة لا تثير الكثير من الإشكالات، بسبب وجود تدرج في سلم الوظيفة الإدارية، فإن الأمر ليس بهذه السهولة بالنسبة للقرارات التي تصدر عن نقس السلطة .

والسؤال هنا ما هو تدرج القرارات الإدارية الصادرة عن نفس السلطة ؟ وهل تأخذ جميعها نفس المرتبة في هرم القاعدة القانونية ؟ وما هو العيار الذي يمكن اعتماده في ترتيب تلك القرارات الإدارية ؟

فيما يتعلق بتدرج القرارات الإدارية الصادرة عن نفس السلطة، فقد وضع الفقه عدة معايير لتريب تلك القرارات، وأول هذه المعايير هو اعتماد الجانب الموضوعي، فيكون القرار الإداري التنظيمي في مرتبة أسمى من القرار الإداري الفردي [١]، إن ما تم ذكره هنا ينطبق أو يصلح لاختلاف الطبيعة القانونية بالنسبة للقرار فيما إذا كان فردياً أو تنظيمياً، ولكن قد يحصل أن يكون القرار الصادر من نفس السلطة ذو طبيعة واحدة، وبالتالي لا يمكن إعمال ما ذكرناه آنفاً، لذلك ذهب جانب آخر إلى ترتيب الأعلوية بينهما وفقاً للإجراءات المتبعة في إصداره، والتي على أساسها يتم ترجيح أي منهما على الآخر، فتعد القاعدة التي تصدر طبقاً لإجراءات أشد هي الأقوى [٢]، فالقرار التنظيمي الذي يصدر بعد أخذ رأي جهة معينة يكون اسمى من القرار التنظيمي الذي يصدر من دون اتباع ذلك الإجراء[٣].

ويضيف بعض الفقه معايير أخرى لتحديد القاعدة أو القرار الأقوى في ترتيب القرارات الإدارية، وذلك بالاستناد إلى الأساس الذي على أساسه صدر ذلك القرار، فالقرار الذي يصدر استنادا إلى نص دستوري يكون اسمى مرتبة من القرار الذي يستند إلى نص قانون عادي، كما هو الحال بالنسبة للوائح المستقلة التي تصدر استناداً إلى نص المادة (٣٧) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ [٤].

---

[١] د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص١١١.

[٢] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٨. و د. أزهار هاشم أحمد الزهيري: الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣٢.

[٣] د.ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، المصدر السابق، ص١١٥.

[٤] د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص٣٢، وكذلك: د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٣٠.

الخاتمة :

بعد أن انهينا كتابة بحثتنا، في تدرج القرارات الإدارية في العراق، لابد من إيراد أهم ما تم التوصل إليه من استنتاجات، فضلاً عن بعض التوصيات التي نراها جديرة بالذكر، وبالشكل الذي يعزز مبدأ المشروعية، وترتيب تدرج القرارات الإدارية، وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات: خلصنا في بحثنا هذا إلى عدة استنتاجات، وكما يلي:

١. يعد تدرج القواعد القانونية بشكل عام، والقرارات الإدارية بشكل خاص، أحد دعائم ومرتكزات مبدأ المشروعية، وفي ضوئها يتم تحديد مدى مشروعية القرار من عدمه، كما أنه يُعد ضمانه هامة لاحترام حقوق وحريات الأفراد من جانب الإدارة..

٢. إن المعيار المعتمد والمعمول به في تحديد مرتبة القرار الإداري في كل من فرنسا ومصر، هو المعيار الشكلي، مع بعض الاستثناءات التي ترد عليه.

٣. تعدد المعايير التي يجب اعتمادها في ترتيب القرارات الإدارية الصادرة من نفس السلطة أو الجهة الإدارية، والتي على أساسها تحتد القرار الاسمى والأعلى مرتبة في سلم هرم القاعدة القانونية.

٤. لقد خالف المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥، ما متعارف عليه والمتبع في تحديد ترتيب القرارات الإدارية الصادرة من سلطات مختلفة عندما جعل الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم على القانون الاتحادية عند الاختلاف بينهما في الاختصاصات المشتركة، والتي نصت عليها المادة (١١٤) و (١١٥) من الدستور.

٥. على الرغم من العراق قد اخذ بالنظام البرلماني في ظل دستور عام ٢٠٠٥، فإن القرارات (المراسيم الجمهورية) التي تصدر عن رئيس الجمهورية تكون أعلى مرتبة من القرارات التي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: التوصيات: في ضوء الاستنتاجات التي ذكرناها آنفاً فإننا نوصي بالآتي:

١. ندعو القضاء الإداري في كل من العراق ومصر إلى اعتماد المعيارين الموضوعي والشكلي، في تحديد ترتيب القرارات الإدارية، لعدم إمكانية إعمال جانب دون آخر، عند النظر في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الإدارة.

٢. ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وذلك بجعل الأولوية للقوانين الاتحادية على قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حال الاختلاف بينهما في الاختصاصات المشتركة التي نصت عليها المادة (١١٤) من الدستور.

٣. توعية الجهات الإدارية بمستوياتها المختلفة بضرورة التقيد بمبدأ تدرج القرارات الإدارية، لما له من أهمية في تحديد مشروعية تلك الأعمال من عدمها، ولتجنب الإلغاء من جانب القضاء عند الطعن فيها من جانب المتضررين.

قائمة المصادر :

أولاً: الكتب:

١. د. أزهار هاشم أحمد الزهيري: الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.

٢. د. الزهراء مراد: محاضرات في المدخل للعلوم القانونية، كلية الحقوق – جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة ١– الجزائر، ٢٠١٨.

٣. د. أنس جعفر: القرارات الإدارية، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

٤. د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في العالم، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٦٩.

٥. د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٦. د. خالد سماره الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، عَمّان، ١٩٩٣.

٧. د. سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦.

٨. د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الالغاء،ج٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

٩. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، ٢٠٢٠.

١٠. د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

١١. د. قزو محمد أكلي: دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٦.

١٢. د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

١٣. د. مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧.

١٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠٠٩.

١٥. د. محمد المجذوب: القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨.

١٦. د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٧. د. محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ط١، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٧.

١٨. د. نجيب خلف أحمد الجبوري و د.محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، دهوك، ٢٠١٦.

١٩. د.عيسى تركي خلف الجبوري: الأسبقية في القرارات الإداري، ط١، مكتبة علي الشندي للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٢٠.

٢٠. د.هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عَمّان،٢٠٠٤.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

١. راجع عبد الرحمن: الضمانات القانونية لمبدأ سمو الدستور، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر قانون عام، المركز الجامعي– مغنية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٢٠ .

٢. سنان بهاء الدين محمد الهاشمي: قاعدة تدرج القرارات الإدارية والرقابة عليها – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأدنى، نيقوسيا، ٢٠٢٠.

٣. فهيمه بلحمزي: الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، ٢٠١٧–٢٠١٨.

٤. محمد ربيع موسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

ثالثاً: البحوث:

١. د. عامر عياش: طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مج ٤، ع ١٤،١٣،١٤، ٢٠١١.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٢. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
٣. قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

Source list

First: Books:

1. d. Azhar Hashem Ahmed Al-Zuhairi: Monitoring the constitutionality of administrative regulations and decisions - a comparative study, The Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, 2017**.**
2. d. Zahraa Murad: Lectures on the Introduction to Legal Sciences, Faculty of Law - University of the Montouri Brothers - Constantine 1 - Algeria, 2018.
3. d. Anas Jaafar: Administrative Decisions, 3rd Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2013.
4. d. Tharwat Badawi: Constitutional Law and the Development of Political Systems in the World, Cairo University Press, Cairo, 1969.
5. d. Tharwat Badawi: The Gradualization of Administrative Decisions and the Principle of Legitimacy, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2007.
6. d. Khaled Samara Al-Zoubi: Administrative Decision Between Theory and Practice, 1st edition, Arab Center for Student Services, Amman, 1993.
7. d. Sami Gamal Al-Din: The Inclusion of Legal Rules and Principles of Islamic Sharia, Manshaat Al-Ma'arif, Alexandria, 1986.
8. d. Suleiman Muhammad al-Tamawy: The Administrative Judiciary, Book One, The Judiciary of Revocation, Part 2, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1976.
9. d. Ghazi Faisal Mahdi and Dr. Adnan Uriel Obaid: Administrative Judiciary, 4th Edition, Dar Al-Salam Law Library Publications, Al-Najaf Al-Ashraf, 2020.
10. d. Fouad Al-Attar: Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1967.

11. d. Qazou Muhammad Akli: Lessons in Constitutional Jurisprudence and Political Systems, Dar Al-Khaldoniyah for Publishing and Distribution, Algeria, 2006.
12. d. Majed Ragheb Al-Helou: Administrative Judiciary, Knowledge Manshaat, Alexandria, 2004.
13. d. Mazen Lilo Radi: Fundamentals of Administrative Judiciary, 4th Edition, Dar Al-Masala for Printing and Publishing, Baghdad, 2017.
14. d. Maher Salih Alawi Al-Jubouri: The Mediator in Administrative Law, 1st Edition, Dar Ibn Al-Atheer, Mosul, 2009.
15. d. Muhammad Al-Majzoub: The Lebanese Constitutional Law and the Most Important Political Systems in the World, University House, Beirut, 1998.
16. d. Muhammad Abdel Hamid Abu Zaid: The Reference in Administrative Law, 2nd Edition, Al-Ashry Press, Cairo, 2007.
17. d. Mahmoud Hafez: Administrative Judiciary in Jordan, 1st Edition, University of Jordan Publications, Amman, 1987.
18. d. Najeeb Khalaf Ahmed Al-Jubouri and Dr. Muhammad Ali Jawad Kazem: Administrative Judiciary, 6th edition, Yadkar Library, Dohuk, 2016.
19. Dr. Issa Turki Khalaf Al-Jubouri: Precedence in Administrative Decisions, 1st Edition, Ali Al-Shandi Library for Printing and Publishing, Baghdad, 2020.
20. Dr. Hani Ali Al-Tahrawi: Local Administration Law - Local Government in Jordan and Britain, House of Culture for Publishing and Distribution, Amman, 2004.

Second: Theses and university dissertations:

1. Refer to Abd al-Rahman: Legal Guarantees for the Principle of the Supremacy of the Constitution, a graduation note for obtaining a master's degree in public law, University Center - Maghnia, Institute of Law and Political Science, Algeria, 2020.
2. Sinan Bahaa El-Din Muhammad Al-Hashemi: A Rule for the Graduation and Control of Administrative Decisions - A Comparative Analytical Study, Master Thesis, Faculty of Law, Near East University, Nicosia, 2020.
3. Fahima Belhamzi: Legal Security of Constitutional Rights and Freedoms, PhD thesis, Faculty of Law, University of Mostaganem, 2017-2018.
4. Muhammad Rabie Musa: The Legislative Authority of the Head of State in Modern Systems, Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1995.

Third: Research:

1. d. Amer Ayyash: The nature of the parliamentary system in Iraq under the effective constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, published research, Law Journal, College of Law, Al-Mustansiriya University, Vol. 4, p. 13, 14, 2011**.**

Fourth: Constitutions and Laws:

1. The Disciplinary Law of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991, as amended.
2. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.
3. Law of Unorganized Governorates in a Region No. 21 of 2008 as amended.