

## التنظيم القانوني للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني

الباحث. زيد جاسم محسن الياسري

الأستاذ المشرف الدكتور رضا محمدي

جامعة الأديان والمذاهب / كلية القانون

### الملخص:

التشريع الفرعي فهي تلك التي تصدر من السلطة التنفيذية، تبعاً لما ينص عليه الدستور وتسمى أيضاً بالتشريع الفرعي، ذلك لأن تلك التشريع الفرعي بالرغم من صدورها من السلطة التنفيذية إلا أنها تتشابه مع التشريع العادي بأنها تتضمن قواعد عامة مجردة أي أنها تخاطب أشخاص غير معينين بذواتهم و إنما بصفتهم و لا تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد محددين سلفاً و تلك التشريع الفرعي لها عدة أنواع منها تشريع الفرعي مستقلة و أخرى تنفيذية و أخرى تفويضية. فتحصل ما ذكرنا إن القرار التنظيمي يشبه التشريع العادي من ناحية المضمون حيث نجد إن كل منهما يضع قواعد عامة و مجردة و ملزمة. و إن التشريع الفرعي تفسر و تطبق بنفس الطريقة التي يفسر و يطبق بواسطتها التشريع العادي و إذا اخطأ القضاء بتفسير و تطبيق القرار التنظيمي كان حكمه معيباً و قابلاً للنقض. و في حالة مخالفة التشريع الفرعي للدستور تتعرض للانهاء حكمها بذلك حكم التشريع العادي تماماً و وصلت من خلال منهج الوصفي التحليلي المقارن إلى عدة نتائج منها؛ قد تترتب على حق الاستجواب باعتباره وسيلة برلمانية يباشر من خلال أعضاء البرلمان الرقابة على تشريعات الصادرة من الوزراء فتحاط الدستور العراقي و الإيراني العديد من الشروط التي قد تمنع عرقلة الحكومة و حصر الاستجواب فقط بالأمر الرقابية بعدين عن الأمور التي قد تترتب على الشخصية التي قد تحدث بين أعضاء البرلمان والحكومة. منها؛ يجب أن يكون السبب لصدور التشريع من الوزراء مشروعاً لهذا إذا أصدرت الوزراء قراراً بفصل موظف من منصبه فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعاً و هذا الشرط لم يصرح به في القانون الإيراني منها؛ بعد الثورة الإسلامية و الموافقة على الدستور تم إجراء تغييرات جذرية في النظام القضائي الإيراني و تم حل أوجه القصور المهمة التي كانت موجودة قبل الثورة فيما يتعلق بشرعية أداء القضاة وبالتالي يجب ألا تتعارض جميع القوانين والأنظمة مع أحكام الشريعة الإسلامية و تم إضفاء الشرعية على سيادة القانون المطلقة - التي لم يكن من الممكن الاعتراف بشرعيتها قبل الثورة. وعبارة أخرى، فإن نفس المبادئ والأسس التي أعطت الشرعية للنظام أعطت أيضاً الشرعية لسيادة القانون.

الكلمات المفتاحية: (التشريعات الصادرة من الوزراء، التشريع الفرعي، في القانون العراقي و الإيراني، التشريعات الصادرة).

## **Legal organization of legislation issued by ministers in Iraqi and Iranian law**

**researcher. Zaid Jassim Mohsen Al-Yasiri**

**Supervising Professor Dr. Reda Mohammadi**

**University of Religions and Sects/Faculty of Law**

### **Abstract:**

Subsidiary legislation is that which is issued by the executive authority, in accordance with what is stipulated in the Constitution. It is also called subsidiary legislation, because although such subsidiary legislation is issued by the executive authority, it is similar to ordinary legislation in that it includes general, abstract rules, meaning that it addresses persons who are not concerned with themselves. Rather, it is based on their characteristics and is not related to a predetermined individual or group of individuals. These sub-legislations have several types, including independent sub-legislation, others executive, and others delegation. Thus, what we mentioned is that the regulatory decision is similar to ordinary legislation in terms of content, as we find that each of them sets general, abstract, and binding rules. Subsidiary legislation is interpreted and applied in the same way that ordinary legislation is interpreted and applied. If the judiciary errs in interpreting and applying the regulatory decision, its ruling is flawed and subject to reversal. In the event that subsidiary legislation violates the Constitution, its ruling shall be terminated in the same way as ordinary legislation. Through the comparative descriptive analytical approach, it has reached several results, including: The right to interrogation, as a parliamentary means through which members of Parliament undertake oversight of legislation issued by

ministers, may entail many conditions that may be subject to the Iraqi and Iranian constitutions that may prevent obstruction of the government and limit interrogation only to supervisory matters, apart from the matters that may result from the personalization that may occur between members. Parliament and government. Of which; The reason for issuing legislation by ministers must be legitimate. Therefore, if ministers issue a decision to dismiss an employee from his position, the reason relied upon in issuing this decision must be legitimate, and this condition has not been stated in Iranian law. After the Islamic Revolution and the approval of the Constitution, radical changes were made in the Iranian judicial system, and the important shortcomings that existed before the revolution regarding the legitimacy of the performance of judges were resolved. Therefore, all laws and regulations should not conflict with the provisions of Islamic Sharia, and the absolute rule of law was legitimized – which its legitimacy could not be recognized before the revolution. In other words, the same principles and foundations that gave legitimacy to the regime also gave legitimacy to the rule of law.

Keywords: (legislation issued by ministers, subsidiary legislation, in Iraqi and Iranian law, legislation issued).

## المقدمة

### ١. بيان المسألة

يعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمددها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة المصالح العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة. ومن الأهمية بمكان تعريف القرار الإداري وتمييزه عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى، مثل الأعمال المادية والأعمال

التشريعية والأعمال القضائية، حيث تتداخل هذه الأعمال القانونية السابقة مع القرارات الإدارية، فيصعب أحياناً التفرقة بينهما، ومن هنا تكمن أهمية تعريف القرار الإداري، وهي تفرقة لازمة أيضاً لتحديد الأعمال التي تخضع لنطاق الرقابة القضائية عن غيرها. فمن خلال التعريف السابق، نستطيع أن نستخلص خصائص القرار الإداري التي تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية على النحو التالي:

١. إن القرار الإداري تصرف قانوني وهو كل تعبير عن إرادة يرتب عليه القانون أثراً معيناً، وبالتالي لا تدخل الأعمال المادية ضمن هذا المضمون، حيث إن هذه الأعمال لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية قائمة ن بل إن هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات الإدارية
٢. صدور القرار الإداري من جهة إدارية، فالقرار الإداري يتخذ هذه الصفة ويتحدد بالنظر إلى شخص من أصدره، والإدارة هي التي تصدر القرارات، وبناء عليه يعد كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن أن يصدر قراراً إدارياً. أما غيرها من الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة لا يمكنهم ذلك.
٣. يصدر القرار الإداري بإرادة منفردة دون اعتداد برضا المخاطبين، وهذه أهم ميزة للقرار الإداري تميزه عن العقد الإداري، إذ إن القرار الإداري ينشأ ويكتسب صفته الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون اعتداد بإرادة الطرف الآخر، مثال ذلك قرار إداري يهدم منزل آيل للسقوط وتنفيذه أحياناً بالقوة المادية عند رفض مالك العقار.
٤. وإذا كان القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة، فيجب صدوره لمن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص، طبقاً للقوانين واللوائح.
٥. ويجب أن يترتب القرار الإداري آثار قانونية، وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً أو يلتزمون بواجبات، سواء كان القرار الإداري قراراً تنظيمياً كلائحة المرور ولوائح الضبط أو قراراً فردياً يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم، فينشئ لهم حقاً أو يفرض عليهم التزاماً

## ٢. أهمية البحث

١. تتجلى أهمية البحث في التطرق الى التشريعات الصادرة من الاد
٢. تسليط الضوابط التي تحكم القرارات الاجارية من ناحية المبادئ التي تحكم عمل سكوت الإدارة مع توضيح المشروعية الادارية ووسائل التحقيق والضوابط المترتبة
٣. الإسهام في تطوير دراسات سكوت الإدارة التي تتطرق بيان النظام الاجرائي الذي له اهمية بالغة في التعرف علة

المفاهيم والسبل التي تقتضي الحماية.

### ٣. أهداف البحث

التعرف على هدفت الدراسة أن يمس القرار الإداري مصالح الأفراد أو يؤثر عليهم بطريقة أو أخرى، فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أوضح أحكامها بقولها إنه: (يشترط في القرار القضائي أياً كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة: الأول قيام خصومة بين طرفين، والثاني أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية، والثالث أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضي فيه، وبمعنى أوضح أن يعد عنوان الحقيقة فيما قضى به.

### ٤. أسئلة البحث

#### ١. السؤال الرئيسي

ما هو التنظيم القانوني للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني؟

#### ٢. الأسئلة الفرعية

١. ما هي مبادئ وأركان التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني؟

٢. ما هي الرقابة البرلمانية والقضائية على التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني؟

### ٥. فرضيات البحث

#### ١. الفرضية الأصلية

التشريعات الصادرة من الوزراء يتخذها يتحدد ها بالنظر إلى شخص من أصدره، والإدارة هي التي تصدر القرارات، وبناء عليه يعد كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن أن يصدر قراراً إدارياً. أما غيرها من الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة لا يمكنهم ذلك.

#### ٢. الفرضيات الفرعية

١. للقرار الإداري خمسة أركان أساسية هي: الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية، السبب. فحتى يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون ومشروعاً فلا بد أن يكون صحيحاً في هذه الأركان فإذا علق بأي ركن منها أي شائبة أو ظهر فيه أي عيب أو خطأ فإنه يصبح غير مشروع ويصبح قابلاً للطعن به بالإلغاء وتتم إزالة آثاره.

٢. أعطى المشرع العراقي والإيراني صلاحية رقابة للبرلمان على التشريعات الصادرة من الوزراء و لها وسائل لتنفيذها

وكذلك على العديد من المزايا التي يمكن من خلالها أن تبحث عن الحقائق وبيان أهم نقاط الفوارق التي يكمن بها التحقيق.

## ٦. الدراسات السابقة

١. مُجَّد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٧. تناول الباحث مفهوم رئيس مجلس الوزراء واليات اختياره دون التوسع في المفاهيم والكيليات الخاصة بمجلس الوزراء. اما في بحثي تناولت مفهوم مجلس الوزراء (رئيس الوزراء وأعضاء الوزارة) وكذلك اختصاصات مجلس الوزراء ودوره الرقابي.

٢. مُجَّد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧. تناول الباحث في بحثه تعريف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته وولاياته. اما في بحثي تناولت مفهوم مجلس الوزراء ودوره الرقابي وكذلك التنظيم القانوني لاختصاصات مجلس الوزراء الرقابي في القانون العراقي والفرنسي كذلك انتهاء ولاية مجلس الوزراء.

٣. إيمان احمد علي طه ريان، تصحيح القرار الاداري، مجلة قطاع الشريعة والقانون/ مجلد ١٣، العدد ١٣، ٢٠٢١. جاء البحث للتعريف بفكرة تصحيح القرار الإداري وحكمه في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي ومدى جواز رجعية القرارات المصححة، وشروط تصحيحها، والعيوب التي يلحقها التصحيح، وطرقه. وكان من أهداف البحث وضع تعريف دقيق لتصحيح القرار الإداري. والتساؤل حول الإلغاء الجزئي للقرار واعتباره طريقاً ضمناً لتصحيح القرار عن طريق القضاء الإداري. وتوضيح مدى معرفة الفقہ الإسلامي لفكرة تصحيح التصرفات الفاسدة. وقد اتبعت الباحثة في بحثه المنهج الاستقرائي، والمنهج التطبيقي، والمنهج الاستدلالي. ومن نتائج البحث أن تصحيح القرار الإداري أحد وسائل معالجة بعض العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، فتحوله من قرار غير مشروع إلى قرار مشروع تترتب عليه آثاره. وإن مبدأ عدم رجعية النص مبدأ دستوري واجب التطبيق، إلا أن الاعتبارات العملية أدت إلى وجود استثناءات على هذا المبدأ ومنها طبيعة تصحيح القرار الإداري. وأوصى البحث: بأهمية توعية رجال الإدارة بفكرة التصحيح كوسيلة لتجنب إلغاء القرار الإداري أو سحبه، ومعالجة القصور الذي لا يزال يشوب أبحاث القانون الإداري المقارن بالشريعة الإسلامية، وإلقاء الضوء من خلالها على القواعد الكلية وتطبيقاتها في مجال عمل القانون الإداري.

٤. كتب بونابي، مُجَّد (٢٠٢١) برسالة الماجستير الخاصة بعنوان " ركن الاختصاص في القرار الإداري " مستخدماً (المنهج الوصفي) في بحثه قائلاً يعتبر عنصر الاختصاص من أهم ركائز القرارات الإدارية حيث لا يتم النظر في القرارات

الإدارية مشروع ما لم يكن صادرًا عن الجهة الإدارية المختصة لوجود ارتباط بين ركائز الكفاءة والمبادئ فصل السلطات لأنه جزء من النظام العام.

٥. مصدق عادل طالب، و آخر، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الأنظمة في التشريع العراقي، جامعة بغداد، بدون ت. تناول الباحث اختصاصات مجلس الوزراء في القانون العراقي من دون الإشارة الى المفاهيم والدور الرقابي. وما يميز بحثي حيث تناولت المفاهيم والكتليات لمجلس الوزراء ودوره الرقابي وكذلك قارنت البحث مع القانون الفرنسي. يلتزم المرشح لمنصب رئيس الوزراء بتشكيل حكومته خلال ثلاثين يومًا، وإذا فشل في تشكيل حكومته خلال المدة المذكورة، يكلف رئيس الجمهورية مرشحًا آخر لتشكيل الحكومة، وفي حال عدم قيامه بتشكيل الحكومة. مجلس الوزراء لا يكتسب الثقة، ويكلف رئيس الجمهورية مرشحًا آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يومًا. يعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء حكومته والبرنامج الوزاري على مجلس النواب، ويعتبر هو أن يكون له ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنصة الوزارية بالأغلبية المطلقة، وله أيضًا الحق في إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب، أي أن صلاحياته ليست مطلقة لإقالة الوزراء دون موافقة مجلس النواب. مجلس النواب كما يجوز له رفع توصية الى مجلس النواب بالموافقة على التعيين و وكلاء الوزارات.

#### ٧. منهج البحث

تبع الباحث في هذه الدراسة كلاً من المنهج الوصفي والتحليلي وذلك للوقوف على بيان بعض المفاهيم، وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، فضلاً عن المنهج المقارن بالمقارنة بين كل من القانون العراقي والإيراني.

#### ٨. هيكلية البحث

تم كتابة رسالتي بعنوان التنظيم القانوني للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني في ثلاثة فصول ففي الفصل الاول سيتم البحث عن المفاهيم و الكليات و في الفصل الثاني عن مبادئ و اركان التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني و في الفصل الثالث الرقابة البرلمانية و القضائية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني. للقرار الإداري خمسة أركان أساسية هي: الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية، السبب. فحتى يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون و مشروعاً فلا بد أن يكون صحيحاً في هذه الأركان فإذا علق بأي ركن منها أي شائبة أو ظهر فيه أي عيب او خطأ فإنه يصبح غير مشروع ويصبح قابلاً للطعن به بالإلغاء وتتم إزالة آثاره.

## الفصل الأول: المفاهيم والكليات

### ١-١. المفاهيم

#### ١-١-١. مفهوم التشريع الفرعي

يتشكل التشريع الفرعي من كلمتين الكلمة الاولى يكون التشريع و شرع الوارد شُرُوعاً: تَنَاولَ الماءَ. و الشريعة و الشرع و المشرعة و المشرعة: مَوْضِعٌ يَهَيَأُ لِلشُّرْبِ. و قد شَرَعْتُ الإِبِلَ- و في مَثَلٍ: «أَهْوَنُ الوِرْدِ التَّشْرِيعُ: أوردتها الشريعة. و شَرَعْتُ هي أيضاً: صارت على الشريعة. و وِرْدٌ شُرْعِيٌّ سَرِيعٌ و الشرائع: العتبات، الواحدة: شريعة و الشريعة و البشارة: ما شرع الله لعباده من أمر الدين، و هو يَشْرَعُ شِرْعَتَهُ. و هذا شِرْعَةٌ ذاك: أي مثله و أشرعت الرئح و شَرَعْتُهُ: هَيَّأْتُهُ لِلطَّعْنِ.. و الفارع و الفارعة و الأفرع و الفرعاء يوصف به كثرة الشعر و طوله على الرأس. و رجل مُفْرَعُ الكتف: أي: عريض. قال مرار و أفرع فلان إذا طال طولاً. و أفرعت بفلان فما أحمده، أي: نزلت. فَرَعَ فُرُوعاً. و أفرع: في معنى صعد و هبط جميعاً. و يقال في الهبوط: فَرَعٌ؛ أيضاً. و فَرَعْتُهُ: عَلَوْتَهُ. و فَرَعْتُ أرضاً كذا: جَوَلْتُ فيها فَعَلِمْتُ حَبْرَهَا. الفاء و الراء و العين أصلٌ صحيح يدلُّ على علوِّ و ارتفاعٍ و سموٍّ و سُبُوغٍ. من ذلك الفَرْعُ، و هو أعلى الشيء. و الفَرْعُ: مصدر فَرَعْتُ الشيءَ فَرَعاً، إذا عَلَوْتَهُ. و يقال: أفرع بنو فلان، إذا انتجعوا في أول الناس

يتم إعداد وجميع أحكام النظام مع التعليمات التنفيذية لفترة محددة وعادة ما تكون طويلة الأجل، ولكن أحكام التعميم يتم إعدادها وتجميعها لفترة قصيرة الأجل. ويعتبر الانحراف عن اللائحة بمثابة تعليمات مستقلة لمخالفة الأنظمة والقوانين. إذا كانت مخالفة التوجيه تعتبر مخالفة إدارية. ويركز التعميم في الغالب على مدى إلحاح القضايا والمعلومات حول كيفية الوعي بها والامتثال لها. إذا كانت الأنظمة والتعليمات التنفيذية تشير إلى الالتزام بالمعايير والقواعد مع مرور الوقت وكيفية تنفيذها.<sup>٢</sup>

#### ١-١-٢. مفهوم الوزراء

الوزير هو عضو في حكومة دولة ما، يقودها رئيس الوزارة، يعين ليتولى وزارة متخصصة أو في منصب وزير دولة. يعينه عادة رئيس مجلس الوزراء. يختلف موقف مجلس الوزراء من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المعمول به. يختلف موقف مجلس الوزراء في دولة تطبق النظام البرلماني عن موقف الدولة التي تبني نظاماً سياسياً آخر. مجلس الوزراء تكوين خاص ومكانة متميزة في النظام البرلماني نظرياً، لكن التطبيق يظهر خروجاً حقيقياً عن منطق هذا النظام. فيما



يتعلق بنتيجة إرادة المشرعين الدستوريين في بعض الدول لخلق نوع من توازن المبادئ والسلع التي تنتمي إلى أكثر من نظام، وبسبب وجود ظروف واقعية تحيط بالدول، فإنها تجهد عن الخطوط الأساسية النظام البرلماني الذي يؤثر على مكانة مجلس الوزراء ويؤدي إلى تغيير في توصيفاته التقليدية، وإعادة تنظيم علاقته بالسلطة التشريعية.<sup>٣</sup>

ويتسم مجلس الوزراء بالنظام البرلماني بعدة خصائص نجملها بالفروع الآتية من مطلبنا ذلك فيما يلي:

لما كان مجلس الوزراء بالنظام البرلماني لا يستطيع البقاء بالحكم بلا حصوله لثقة البرلمان،<sup>٤</sup> فان صلاحيات رئيس الدولة تكون مقيدة كما سبق ورأينا باختيار رئيس الوزراء - الوزير الأول - من حزب الغالبية للنحو السابق ايضاحه، ثم يقوم ذلك الأخير بانتقاء زملائه الوزراء من قيادات حزبه، ويعرض اسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قرارا بهم. لذلك تأداء الدول التي تعتنق النظام البرلماني لاختيار الوزراء من داخل المجلس، وان كانت تلك القاعدة ليست مطلقة، إذ يمكن انتقاء الوزراء من خارجه<sup>٥</sup> ويشير لمدى حرص الوزراء غير الأعضاء لترشيح انفسهم لنيل العضوية بالبرلمان، الأمر الذي دفع بعضهم منهم للإصرار على الاستقالة إثر هزيمته بالانتخابات، وهو ما حدث بالجزائر ب٢٢ كانون الثاني عام ١٩٦٥ حيث قدم الممسير جوردون ووكر استقالته وكان آنذاك وزير الخارجية بحكومة العمال برئاسة لهزيمته مرتين بانتخابات مجلس العموم.<sup>٦</sup>

## ١-٢. الكليات

### ١-٢-١. أنواع التشريع الفرعي

القرارات الادارية ليست جميعها نوع واحد بل تتنوع بحسب موضوعها او شكلها او الزاوية التي ينظر منها الى القرار الاداري وهذا ما دعا الى تقسيمها الى عدة انواع ويطرب على تقسيمها وضع القرار في مكانه الصحيح.

### ١-٢-١-١. القرارات الفردية

ان القرارات الإدارية الفردية هي تلك القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية والمتعلقة بفرد معين أي بمركز قانوني ذاتي وشخصي ويمكن كذلك تعريف القرار الإداري الفردي بأنه القرار الذي يخاطب شخصا معينا أو أشخاصا معينين بذواتهم أو يتعلق بحالة فردية محددة.<sup>٧</sup>

وتعتبر القرارات الإدارية وسيلة من وسائل سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، فتصدر قرارات فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم، مثل القرار الصادر بخدم منزل آيل للسقوط أو بمصادرة جريدة، أو بمع التجمهر وكذلك التراخيص الفردية المتعلقة بممارسة نشاط معين. يقيم القرار الإداري الفردي علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد بذاته خلاف التنظيم الذي يقف عند حد وضع قواعد قانونية عامة.<sup>٨</sup>

هناك نوع آخر من الفقه يدعم وجهة النظر المعاكسة - Castana - الذي يرى أنه في حين أن السيطرة هي نشاط يهدف إلى منع أو استعادة النظام العام، لا يمكن الحفاظ على القواعد أو اللوائح كتوقع، لذلك عندما يحدث تهديد أو انتهاك للنظام، لا المشرع ولا المشرع. يجب أن تستند قرارات إنفاذ قانون الشرطة إلى أحكام سابقة، أي إزالة سلطات إنفاذ القانون. على المستوى القانوني، ولكن أيضاً على المستوى القضائي فالقضاء يعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية التي لا تستند إلى قاعدة لائحية سابقة وذلك بتوفر شرطان:

١. أن يستدعي القرار الفردي ضرورة مواجهة موقف واقعي خاص بملي اتخاذ قرار خاص، داخلا في مجال الضبط الإداري العام أي محقق لأحد عناصره الثلاثة.

٢. الشرط الثاني أن يكون مفهوماً أن المشرع لم يستبعد إمكانيته اتخاذ قرار فردي مستقل وعدم اشتراطه صدر لائحة قبل اتخاذ القرارات الفردية يقابل الفقه الجزائري بين القرار اللائحي، من ناحية، والقرار الفردي من ناحية أخرى، وهو ما يعني أن كل قرار لا يضع قواعد مجردة يعتبر قراراً فردياً، بعبارة أخرى، إن الفقه يقيم معادلة مقتضاها أن كل قرار غير لائحي هو قرار فردي.

## ٢-١-٢-١. القرارات التنظيمية

ان القرارات الادارية التنظيمية التي تصدر عن الادارة يقصد بها تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات او الافراد، كما عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها "تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم".

و يعرفها الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري "بأنها القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتنطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم".

اذ ان القرارات التنظيمية تسمو عن الاشارة الى حالات فردية لاشخاص بذواتهم ولكن لاتنتفي العمومية عن هذه القرارات انصراف حكمها الى شيء محدد ولايؤثر عليها تحديد موضوعها لمكان او زمان معينين، ولاغنى للادارة من اللجوء الى القرارات التنظيمية لعجز المشرع عن تحديد وحصر مايشكل خطرا على النظام العام وقصر نظره في حالة تحديده لذلك عن ايجاد العلاج الانجع لضبطه فضلا عما تتصف به القرارات الصادرة من الادارة من سهولة تغييرها وتعديلها لمواكبة التغيرات الحاصلة.<sup>٩</sup>

ونجد ان قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية الملغى نص في مادته الخامسة والثلاثين على ان تتكون السلطة التنفيذية الانتقالية من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه وحدد من ضمن اختصاصات رئيس الوزراء ادارة الحكومة وبطبيعة الحال فانه لايستطيع القيام بذلك الا عن طريق اصدار قرارات ضببية مستقلة واذا كان تفسيرنا هذا قد يكون غير متفق عليه فان دستور جمهورية العراق النافذ ازال كل لبس بهذا الخصوص باجازته في المادة (٤٦) منه تقييد او تحديد الحرية بناء على قانون على ان لايمس ذلك اصل الحرية او جوهرها وذلك يمكن ان يكون عن طريق قيام الادارة باصدار قرارات تنظيمية من شأنها ان تقيد الحرية وتضيف احكاما جديدة الى القانون او الدستور اللذين ينظمانها عند تفويضها القيام بذلك.

### ١-٢-١. انواع التشريع الفرعي في الجمهورية الإسلامية الإيرانية

هو القرار الذي يصدر من السلطة المختصة على شكل لوائح وانظمة وتعليمات و يكون عامة الشمولية من خصائص هذا القرار و لهذا لايمكن أن يكون فرديا بل يكون تنظيميا و في قوة القانون الذي نسماه بالتشريع الفرعي. نقصد بالقرارات الادارية شبه التشريعية هي نفس القرارات التنظيمية او القرار العام في القانون العراقي فنحن نسمي هذه القرارات في القانون الإيراني شبه تشريعي لماذا لان الإدارة العامة تصدر قرارات و هذه القرارات تشبه التشريع مثل اللوائح والانظمة والتعليمات الصادرة من قبل الإدارة كما تدرن ان التشريع بالأصل اختصاص من اختصاصات مجلس النواب من صلاحيات السلطة التشريعية إما في السلطة التنفيذية توجد قرارات تشبه التشريع الصادر من البرلمان لماذا لان هذه القرارات التي تصدر من الإدارة أنها ايضا عامة وانها أيضا لأزمة الإلتباع كما أن التشريع الصادر من السلطة التشريعية من البرلمان يكون عاما ويكون لازم الإلتباع فنرى هذه القرارات الصادرة من الادارة تشبه هذه القرارات تكون عامة و لأزمة الإلتباع لأجل هذا نسميها في إيران القرارات الادارية شبه تشريعية وفي بعض المصادر نسميها بالتشريع الفرعي إذا نوع

من القرار في إيران هو القرار الشبه التشريعي فإذا أصدرت الإدارة العامة أو الجهات الادارية والمؤسسات الحكومية أو السلطة التنفيذية قرار كمثل هذه القرارات في حين اذن صدر قرار عام فيعني هذا قرار شبه تشريعي هذا تشريع فرعي.

١-٢-١-٣-١. اللوائح التنفيذية

١-٢-١-٣-٢. اللوائح التفويضية

١-٢-١-٣-٣. اللوائح المستقلة

١-٢-١-٣-٤. اللوائح الضرورية

١-٢-١-٣-٥. لوائح الضبط

١-٢-٢. تمييز التشريع الفرعي من التشريع العادي

وهو يلي الدستور في المرتبة، ويقصد به كل ما تصدره السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين بالدستور، ويطلق على هذا النوع من التشريع أسم " القانون " مثل قانون الأحوال الشخصية وقانون الاستثمار... إلخ.. والحقيقة أن استخدام كلمة "قانون" للتعبير عن التشريع العادي يأتي جرياً على ما هو شائع في الأوساط الفقهية والقضائية يختلف القانون اختلافاً كبيراً عن اللوائح الإدارية من حيث سريانه وإجراءات إصداره، ويمكن تلخيص مبادئ هذه الاختلافات على النحو التالي:

من الناحية الشكلية: يأتي القانون من السلطة التشريعية ويحدد الدستور شروط إقراره. لكن الموافقة على الخطابات واللوائح الإدارية تحددها السلطة التنفيذية ولا تتطلب إجراءات خاصة.

يحكم القانون جميع الأشخاص والمؤسسات الحكومية، وإذا تمت المصادقة عليه والتوقيع عليه وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، فلا يحق لأي جهة إلغائه، ولا يحق إلا للمشروع صراحة أو ضمناً بإلغاء قانون آخر. هو - هي ومع ذلك، فإن صلاحية قرارات السلطة التنفيذية تقتصر على أحكام القوانين وصالحه إذا كانت لا تتعارض مع قرارات مجلس النواب. في هذه الحالة، ليس على المحاكم وحدها الامتناع عن تنفيذ مثل هذه القرارات (المادة ١٧٠ من الدستور)،<sup>١٠</sup>

ما ذكرنا إن القرار التنظيمي يشبه التشريع العادي من ناحية المضمون حيث نجد إن كل منهما يضع قواعد عامة و مجردة و ملزمة. و إن التشريع الفرعي تفسر و تطبق بنفس الطريقة التي يفسر و يطبق بواسطتها التشريع العادي و إذا أخطأ القضاء بتفسير و تطبيق القرار التنظيمي كان حكمه معيباً و قابلاً للنقض.

## الفصل الثاني: مبادئ واركاب التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني

### ١-٢. مبادئ التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي والإيراني

#### ١-١-٢. مبدأ سيادة القانون

فإن الفهم الموضوعي لمفهوم سيادة القانون يمزج هذا المفهوم مع القيم والمعايير الأساسية الأخرى مثل العدالة والمساواة وما إلى ذلك. على عكس وجهة نظر أولئك الذين مثل هايبك، الذين يعتبرون "الالتزام بالقانون العام الذي يمكن تطبيقه بالتساوي على الجميع" هو المحور الرئيسي لنظرية حكم القانون فإن مؤيدي الرأي الموضوعي يفسرون هذه النظرية في ضوء النظريات الأكثر عمومية حول المساواة وتفسير الإنصاف وكذلك النظريات السياسية والاقتصادية. توضح وجهة نظر الغضب - التي تم تناولها في الكتاب تحت عنوان "المساواة الموضوعية" - العلاقة بين التصور الرسمي لسيادة القانون والأفكار المؤيدة للسوق الحرة والحرية الاقتصادية بشكل عام.<sup>١١</sup>

#### ١-١-٢. قبل الثورة الإسلامية

وفقاً لتعريف "القانون"، سيكون أصل سيادة القانون محتلاً. إذا فهمنا "القانون" بمعنى جديد وبمعنى النص الذي أقره البرلمان، فإن مثل هذا الشيء ليس قديماً جداً في إيران. إذا تجاهلنا بعض الأمثلة المحددة من العصور القديمة والقوانين المقننة والمقننة عبر تاريخ النظام القضائي الإيراني، فإن القانون كمجموعة من المواد التي تتضمن قواعد قانونية إلزامية وتشرف على العلاقات الاجتماعية، وكذلك من قبل السلطة المختصة، المنشأة و مشفرة، وهي ظاهرة حديثة دخلت الساحة الاجتماعية خلال فترة الفاجار حتى ذلك الوقت في البداية، لم يكن هناك قانون يحكم هذه العلاقات، ولكن فيما بعد، تم وضع قانون بمعنى النص الذي وافق عليه البرلمان وقام بتدوينه لتنظيم العلاقات العرفية وغير الشرعية<sup>١٢</sup>

#### ١-١-٢. بعد الثورة الإسلامية

بعد الثورة الإسلامية والموافقة على الدستور، تم إجراء تغييرات جذرية في النظام القضائي الإيراني وتم حل أوجه القصور المهمة التي كانت موجودة قبل الثورة فيما يتعلق بشرعية أداء القضاة من بين أمور أخرى، وفقاً للمادة ٤ من الدستور،<sup>١٣</sup> في الفصل التقليدي بين المحاكم العرفية والمحاكم الشرعية، وبالتالي يجب ألا تتعارض جميع القوانين والأنظمة مع أحكام الشريعة الإسلامية. بهذه الحجة، تم إضفاء الشرعية على سيادة القانون المطلقة - التي لم يكن من الممكن الاعتراف بشرعيتها قبل الثورة. وبعبارة أخرى، فإن نفس المبادئ والأسس التي أعطت الشرعية للنظام أعطت أيضاً

الشرعية لسيادة القانون. وبناءً على ذلك يمكن القول إن تطبيق حكم القانون يعتبر مثل تنفيذ أوامر الشريعة، وشرعية النظام بهذه الطريقة أعطت شرعية لسيادة قوانين النظام.<sup>١٤</sup>

## ٢-١-٢. مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية بمفهومه الواسع هو الخضوع التام للقانون سواءً من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحكام والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه، وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم، والقانون الإداري هو خضوع الإدارة والأفراد للقانون.<sup>١٥</sup>

وخلاصة القول إن مبدأ الشرعية يعتبر من المبادئ القانونية العامة المطبقة على الدول الحديثة. الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.

أما مبدأ الشرعية بالمعنى الضيق فهو يقتصر على مجال القانون الإداري الذي يشير إلى طاعة الحاكم والمحكومين لسيادة القانون، ولا سيما طاعة جميع أجهزة الدولة الإدارية. سيادة القانون والإجراءات والإجراءات التي يتخذها من يمثلون هذه المؤسسات ونيابة عنهم يجب أن تمثل للقانون.<sup>١٦</sup>

## ٢-١-٣. مبدأ الفصل بين السلطات

لقد أصبح مبدأ الفصل بين السلطات يشارك في ترقية الحياة السياسية لتتماشى مع طبيعة الحكم في الدولة ويمثل أحد الأركان الرئيسية التي تستند عليها الدولة في نظام الحكم وهو المسئول أيضا عن تثبيت حالة من التوازن بين السلطات الحكومية في الدولة وهم عبارة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية حيث أنه يعمل على حفظ الاستقلالية لكل سلطة، لأن كل سلطة منفصلة بذاتها في أداء مهنتها عن الأخرى، ولقد استند "مونتسكيو" في أبحاثه على النظام السياسي القائم في أوروبا في القرن الثامن عشر للميلاد، الذي تم إنشاؤه على أساس السلطة المطلقة التي لها سيطرة على جميع الأحكام والقوانين المفروضة داخل حدود الدولة، ولم يكن هناك أي أهمية لدور الجهات الإدارية والتنفيذية في الدولة، كما قام الفيلسوف السويسري "جان جاك روسو" بتريخ دور مبدأ الفصل بين السلطات السياسية داخل حدود الدولة، وترتب على ذلك تعزيز فكرة مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات التي يتم عرضها على كافة الشعب ومن ثم تطبيقها في حالة الموافقة عليها من الجميع، ومعظم الدول كانت حريصة على استخدام هذا الحق في نظامها الدستوري وضمأن وجوده.<sup>١٧</sup>

## ٢-٢. أركان التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني

للقرار الإداري خمسة أركان أساسية هي: الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية، السبب. فحتى يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون و مشروعاً فلا بد أن يكون صحيحاً في هذه الأركان فإذا علق بأي ركن منها أي شائبة أو ظهر فيه أي عيب أو خطأ فإنه يصبح غير مشروع ويصبح قابلاً للطعن به بالإلغاء وتتم إزالة آثاره.<sup>١٨</sup>

وتنقسم أركان القرار الإداري إلى فئتين وهي: الأركان الخارجية الشكلية وتتمثل في الاختصاص و الشكل والإجراءات. والأركان الداخلية الموضوعية وتتمثل في السبب والمحل والغاية.

١-٢-٢. ركن السبب

٢-٢-٢. ركن الشكل و الإجراءات

٣-٢-٢. ركن الاختصاص

٤-٢-٢. ركن الغاية

٥-٢-٢. ركن المحل

## الفصل الثالث: الرقابة البرلمانية والقضائية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني

### ١-٣. الرقابة البرلمانية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني

#### ١-٣-١. الرقابة البرلمانية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي

أعطى المشرع العراقي صلاحية واسعة للجان التحقيقية في تفصيها للحقائق وكذلك على العديد من المزايا التي يمكن من خلالها أن تبحث عن الحقائق وبيان أهم نقاط الفوارق التي يكمن بها التحقيق فقد منحت المادة (٨٤)، يشتمل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على عدد من النقاط التي تساعد اللجنة على تحقيق:<sup>١٩</sup>

١. للجنة التحقيق صلاحية التحقيق في وقائع القضية المعروضة عليها.

٢. ولها حق دعوة أي شخص لمعرفة أقواله ولكن بطريقة مشروعة.

٣. يحق لها أن ترى كل ما يتعلق بالقضية المعروضة عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، طالما أنها بعيدة كل البعد عن

القضية المعروضة على القضاء.

٤. كما لها حق بالرجوع للخبراء.

سنقسم المبحث إلى ثلاث مطالب، حيث سيكون المطلب الأول السؤال البرلماني، وسيكون المطلب الثاني الاستجواب في البرلماني، والمطلب الثالث التحقيق البرلماني.

### ٣-١-١-١. السؤال البرلماني

نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة أقسام، الجزء الأول تعريف السؤال في القانون العراقي، والجزء الثاني إجراء طرح السؤال في القانون العراقي، والجزء الثالث هو الشكل والشروط الموضوعية لطرح السؤال. إثارة التساؤلات في القانون العراقي.

### ٣-١-١-١-١. تعريف السؤال في القانون العراقي

يعتبر السؤال البرلماني من أهم الصفات الرقابة في الهيئة التشريعية التي يمثلها مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء منتخبين من قبل مواطني الدولة عن طريق الانتخابات. الأمور التي قد تكون غامضة أو مشوهة بالفساد أو فقدان المصلحة الوطنية، بشرط أن تكون القضايا المشار إليها ضمن اختصاص المندوبين، أي اختصاصهم البرلماني<sup>٢٠</sup> يظهر النظام الداخلي للبرلمان العراقي أن أعضاء البرلمان يمكنهم طرح الأسئلة على كل عضو في البرلمان:<sup>٢١</sup>

١. مجلس الرئاسة

رئيس مجلس الوزراء أو نوابه

الوزراء

رؤساء الهيئات المستقلة

رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة.

حيث نصت على ذلك المادة (٥٠) من النظام الداخلي للبرلمان العراقي: «لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمده الحكومة في أمر من الأمور».<sup>٢٢</sup>

### ٣-١-١-٢. الاستجواب البرلماني

ستكلم في هذا الموضوع وسنخوض به في فرعين متتاليين وكما يأتي.



### ١-١-٢-١. الشروط الشكلية والموضوعية في تقديم الاستجواب في القانون العراقي

استنادا للخطورة التي قد تترتب على حق الاستجواب باعتباره وسيلة برلمانية يباشر من خلال أعضاء البرلمان الرقابة على أعضاء الحكومة أي السلطة التنفيذية فتحاط الدساتير ومنها الدستور العراقي العديد من الشروط التي قد تمنع عرقلة الحكومة وحصر الاستجواب فقط بالأمر الرقابية بعدين عن الأمور التي قد تترتب على الشخصنة التي قد تحدث بين أعضاء البرلمان والحكومة وسنخرج إلى إليها:

**أولا: الشروط الشكلية** هناك العديد من الشروط الشكلية التي يجب مراعاتها عند تقديم الاستجواب منها ما يتعلق بأسلوب تقديم الاستجواب وما يتعلق منها بمقدم الاستجواب وبمن يوجه إليه الاستجواب:

١. الشروط التي تتعلق بكيفية أبراز الاستجواب: لا بد أن يبرز الاستجواب بشكل خطي إلى رئيس مجلس النواب ويعد ذلك شرطا لا غنى عنه، فالاستجواب الذي يقدم شفاهة في الجلسة الاعتيادية للمجلس النواب لا يرتب أي اثر ولا يعتد به كما لا يعتد بالاستجواب المقدم إلى غير رئيس مجلس النواب، كتقديمه إلى نائبة على سبيل المثال أو احد رؤساء اللجان البرلمانية أو الوزير المختص مباشرة،<sup>٢٣</sup> ولعل ذلك يرجع العديد من الأمور منها أن الاستجواب الذي يبرز خطيا يتضمن وضوحا للاستجواب.<sup>٢٤</sup>

٢. الشروط الواجب توفرها بمقدم الاستجواب: أن حق الاستجواب حق فردي وجماعي، أي أن بإمكان أي عضو من أعضاء المجلس له حق أن يتقدم بطلب استجواب احد الوزراء أو الذين يحق له أن يستجوبهم وهذا ما يميل إليه الحق الفردي.<sup>٢٥</sup> إلا أن القانون العراقي لم يشر إلى الاستجواب الفردي حيث أشار إلى أن يكون الطلب موقعا من طالب الاستجواب على أن يكون قد حصل على موافقة خمسة وعشرين عضوا على الأقل مبينا فيه بصفه عامة موضوع الاستجواب.<sup>٢٦</sup>

٣. الشروط الواجب توفرها بمن يوجه إليه الاستجواب: يعد الاستجواب إحدى الوسائل التي تربط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فان الاستجواب لا يقدم ولا يبرز إلا من أعضاء السلطة التشريعية حصرا ولا يوجهه إلا إلى أعضاء السلطة التنفيذية الذين حددهم الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)، والنظام الداخلي للمجلس النواب العراقي.

**ثانيا: الشروط الموضوعية** انطلاقا من الخطورة التي يشكلها الاستجواب على الحكومة فان الدساتير تتلافى تلك الخطورة من خلال العديد من الشروط الموضوعية التي تحيطها الدساتير بالاستجواب منعا للفوضى التي قد تترتب عليه أن استعمل بطريقة لا تماشي الإرادة الدستورية:

١. إلا يخالف الاستجواب النصوص الدستورية: أن إصرار القانون على عبارة أن يكون الاستجواب في حدود اختصاص السلطة التشريعية في تدخلها بعمل الحكومة، فلا يجوز حين إذن أن يكون الاستجواب مخالفا للدستور وذلك استناد لنص المادة (٥٨) من النظام الداخلي والتي تضمنت هذا الشرط: «لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون...»، بل أن الاستجواب الغاية منه أن يكفل احترام القانون فهو وسيلة لعدم مخالفة القانون.<sup>٢٧</sup>

٢. يقع الاستجواب ضمن اختصاص الجهاز الإداري: يجب أن يكون طلب الاستجواب من الحكومة من اختصاص الحكومة. تُمارس السلطة التنفيذية لأن السبب الذي يجعل الحكومة مسؤولة عن إجراءات محددة هو قدرتها على القيام بهذه المهمة،<sup>٢٨</sup> وهذا ما ذهب إليه المشرع العراقي من خلال التأكيد على هذا الشرط حيث أكد على أن يكون استجواب الحكومة في الأمور التي تدخل ضمن مسؤوليتها واختصاصاتها وذلك في المادة (٥٨)، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.<sup>٢٩</sup>

٣. أن لا يكون الاستجواب في مسألة أو موضوع قد تطرق إليها سابقا: هذا من الشروط التي أوجبهها المشرع حين اشترط على عدم جواز أن يبت المجلس مرة أخرى في أمور تدخل في اختصاص الحكومة كان سبق أن بت فيها إلا أن تكون هناك أمور جديدة ووقائع قد دعت إلى أن تكون هناك حاجة شديدة إلى أن يبت المجلس فيها وهذا ما نص عليه القانون العراقي في المادة (٥٨)، من النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي: «لا يجوز تقديم طلب الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك».

٤. أن لا يكون من وراء الاستجواب مصلحة شخصية: اشترط القانون في الاستجواب أن يكون ضمن المصلحة العامة التي تكفل من احترام النصوص الدستورية والقانونية، ولهذا يجب أن يكون المستجوب حين الإقدام على استجواب احد أفراد السلطة التنفيذية

### ٣-١-٢. الرقابة البرلمانية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون الإيراني

يشير البرلمان إلى هيئة لها قواعد عامة وملزمة. يمكن أن يتكون البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين. في الواقع، النظام البرلماني هو في الأساس تمثيل السلطة التشريعية في بلد ما، ما لم يكن العمل التشريعي، بالإضافة إلى هذا النظام، ملكاً للشعب (من خلال استفتاء) أو للسلطة التنفيذية (من خلال تفويض الصلاحيات) أو مشاركة الفرعين (تم اعداد الفواتير من الجانب الخبير).

لذلك، بمذه الطريقة، القاعدة إذا لم تكن عامة وشاملة أو إذا كان الموضوع عامًا، هي أن قانون الأفراد إذا كانت هناك مسألة محددة ذات صلة، فإنها لا تدخل في نطاق الأنشطة التشريعية، حتى لو تم وضع هذه القواعد من قبل الهيئة التشريعية الخاصة. وهذا يعني، في رأي روسو، أن المحتوى العام بما في ذلك القاعدة هو المعيار لتمييز القانون عن الآخر، ويجب على السلطة التشريعية إنشاء وإصدار مثل هذه القواعد بسلطتها الخاصة<sup>٣٠</sup>

### ٢-٣. الرقابة القضائية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني

الرقابة القضائية لها العديد من الخصائص منها ما يلي:

١. ان الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على اعمال الادارة قد اكتسبت الاختصاص بناء على نصوص دستورية او القانونية.
  ٢. الرقابة القضائية لما لها من قواعد واجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن انفسهم من جهة ولضمان الموضوعية والاختصاص للفصل في الدعاوى من جهة اخرى.
  ٣. الرقابة القضائية هي رقابة مشروعة حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف او بطلانه بالإضافة الى التعويض عن الاضرار التي تنتج عنه.
  ٤. تكون الاحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي في وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها.
  ٥. لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها وانما برفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.<sup>٣١</sup>
- اما مفهوم التناسب هو صفة لعلاقة منطقية متسقة تربط بين عنصرين او اكثر من عناصر القرار الاداري او العمل القانوني العام بحيث يتعين على مصدر القرار الاداري عدم اغفاله او الخروج عليه نزولا على دعاوي المشروعية كما عرف البعض مبدأ التناسب " بأنه عندما يبسط القضاء الاداري رقابته على السبب في القرار الاداري في ما يتعلق بالمرحلة الثالثة منه فهو يتحقق مما اذا كان اذا كان هناك تناسب بين السبب والاجراء المتخذ، اي ما اذا كانت الوقائع كافية لتبرير القرار المتخذ. <sup>٣٢</sup>

### ٣-٢-١. الرقابة القضائية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي

لقد سلك القضاء الإداري في مجال رقابته على التشريعات الصادرة من الوزراء، سياسة قضائية اتسمت بالتدرج الهادئ والثابت، فقد إنجحه بداية كما رأينا إلى إنكار كل دور رقابي له في مجال تلك الأعمال، ثم ما لبث أن غير هذه السياسة، حيث بدأ برقابة الغلط في القانون ثم الغلط في الوقائع، ثم مد هذه الرقابة كقاعدة عامة إلى التكييف القانوني للوقائع. وأخيرا إنتهى إلى بسط رقابته على التشريعات الصادرة من الوزراء وأهمية الوقائع ومدى تناسب الإجراء الذي اتخذته مع هذه الخطورة أو تلك الأهمية، ولكن استثناء من القاعدة العامة في قضائه إلى درجة أنه قام في بعض الحالات بإحلال تقديره للوقائع بدلا من تقدير وتقييم رجل الإدارة.<sup>٣٣</sup>

### ٣-٢-٢. الرقابة القضائية للتشريعات الصادرة من الوزراء في القانون الإيراني

لرقابة القضائية على الإدارة هي أحد أنواع الرقابة الخارجية، وهي في الحقيقة نتاج للأفكار التي تشكلت حول مبدأ الفصل بين السلطات، وبشكل عام فإن الإدارة مسؤولة عن تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، ويتم تطبيقها بشكل أساسي من قبل ذلك الجزء من السلطة القضائية الذي يتمتع بسلطة قضائية حصرية وله مطالبات إدارية. وتشمل هذه المراقبة ما يلي: مراقبة المحكمة العليا على حسن تنفيذ القوانين مراقبة محكمة القضاء الإداري على قرارات أو موافقات السلطات والمؤسسات التنفيذية (موضوع المادتين ١٧١ و ١٧٣ من الدستور<sup>٣٤</sup>)؛ مراقبة القضاة كل حالة على حدة للأنظمة الحكومية المخالفة للشريعة والقانون وعدم تنفيذها (موضوع المادة ١٧١ من الدستور<sup>٣٥</sup>)؛

## الخاتمة

### ١. النتائج

١. يعتبر السؤال البرلماني من أهم وسائل الرقابة البرلمانية على التشريعات الصادرة من الوزراء في القانون العراقي و الإيراني التي يمثلها مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء منتخبين من قبل مواطني الدولة عن طريق الانتخابات.
٢. أن الوزراء قد أخذت على عاتقها تطوير نوع من التشريع الفرعي العامة المجردة في شكل المراسيم التي تتوافق في الشكل والمضمون مع أحكام الدستور، وكذلك القوانين الفرعية.
٣. التشريع الفرعي هو القرار الذي يصدر من السلطة المختصة على شكل لوائح وانظمة وتعليمات و يكون عامة الشمولية من خصائص هذا القرار و لهذا لا يمكن أن يكون فرديا بل يكون تنظيميا
٤. قد تترتب على حق الاستجواب باعتباره وسيلة برلمانية يباشر من خلال أعضاء البرلمان الرقابة على تشريعات الصادرة من الوزراء فتحاط الدستور العراقي و الإيراني العديد من الشروط التي قد تمنع عرقلة الحكومة وحصر الاستجواب فقط بالأمر الرقابية بعددين عن الأمور التي قد تترتب على الشخصية التي قد تحدث بين أعضاء البرلمان والحكومة.
٥. يجب أن يكون السبب لصدور التشريع من الوزراء مشروعاً لهذا إذا أصدرت الوزراء قراراً بفصل موظف من منصبه فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعاً و هذا الشرط لم يصرح به في القانون الإيراني.
٦. أن القرارات والأحكام القضائية الصادرة يجب أن تكون مبنية على "أسباب" وثائياً يجب أن تكون الأسباب "قانونية" وموثقة باللوائح والمواد القانونية بمعنى آخر، لا يمكنك الاعتماد على أي سبب لإثبات الافتراضات القانونية.
٧. الرقابة القضائية لما لها من قواعد واجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن انفسهم من جهة ولضمان الموضوعية والاختصاص للفصل في الدعاوى من جهة اخرى.

## ٢. التوصيات

١. نوصي بأن يكون السؤال ووفق ما حددته المواد القانونية التي رسمت السؤال البرلماني والذي يباشر

النائب في البرلمان، حيث ألزمت أن تكون الاسئلة خطية لا شفوية

٢. ضرورة اتخاذ سلوك القضاء الإداري في مجال رقابته على التشريعات الصادرة من الوزراء، سياسة قضائية

اتسمت بالتدرج الهادئ والثابت، فقد إتجه بداية كما رأينا إلى إنكار كل دور رقابي له

## الهوامش:

- <sup>١</sup> ابن فارس، معجم مقائيس اللغة: ص ٣٥٢
- <sup>٢</sup> استوار سنكري، حقوق ادارى ايران: ج ٢، ص ٢٥٤
- <sup>٣</sup> الحلو، العقود الإدارية والتحكيم: ص ١٥٧
- <sup>٤</sup> شيحا، القانون الدستوري: ص ٤٣
- <sup>٥</sup> إذ يشير الأستاذ هوريه لان توجد تشكيلات وزارية ضمنت أعضاء فشييين غير أعضاء المجلس حيث تتوافر الخيرات الغنية كرجال الجيش أو البحرية أو الإدارات أو من رجال الأعمال.
- <sup>٦</sup> شيحا، القانون الدستوري: ص ٤٤
- <sup>٧</sup> حبيب، القانون الإداري: ص ٢٣٠
- <sup>٨</sup> حافظ، القرار الإداري: ص ٢٣٢
- <sup>٩</sup> حافظ، القرار الإداري: ص ١٨٩
- <sup>١٠</sup> المادة ١٧٠ من الدستور الإيراني: على قضاة المحاكم أن يمتنعوا عن تنفيذ القرارات واللوائح الحكومية المخالفة للقوانين والأحكام الإسلامية، أو الخارجة عن نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية. وبإمكان أي فرد أن يطلب من ديوان العدالة الإدارية إبطال مثل هذه القرارات واللوائح.
- <sup>١١</sup> الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون: ص ٨٩
- <sup>١٢</sup> عميد زنجاني، حقوق اساسى تطبيقى: ص ٢١٣

<sup>١٣</sup> المادة ٤ من الدستور الإيراني: يجب أن تكون الموازين الإسلامية أساس جميع القوانين والقرارات المدنية والجزائية والمالية والاقتصادية والإدارية والثقافية والعسكرية والسياسية وغيرها، هذه المادة نافذة على جميع مواد الدستور والقوانين والقرارات الأخرى إطلاقاً وعموماً، ويتولى الفقهاء في مجلس صيانة الدستور تشخيص ذلك.

<sup>١٤</sup> عميد زنجاني، حقوق اساسى تطبيقى: ص ٣٢٢

١٥. العتي، «حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري (دراسة مقارنة تطبيقية)»: ص ٦

١٦. زروقي، «ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية»: ص ٧

<sup>١٧</sup> عيد، القضاء الإداري، دعوى الأبطال، دعوى القضاء الشامل: ص ٣٨٧

<sup>١٨</sup> لباد، الأساسى في القانون الإداري: ص ١٨٧

<sup>١٩</sup> الكيالي، موسوعة السياسية: ص ٢٣٤

<sup>٢٠</sup> مصدق ومهدي، «إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥»: ص ٥٢٠

<sup>٢١</sup> البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية: ص ٢١٣

<sup>٢٢</sup> المادة (٥٠)، النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي

<sup>٢٣</sup> كمال، الأوضاع البرلمانية: ص ٢٤٥

<sup>٢٤</sup> المادة (٥٨)، النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي

<sup>٢٥</sup> صوص، «الاستجواب في النظام البرلمان»: ص ٣٨

<sup>٢٦</sup> المادة (٥٨)، النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي: يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا على الأقل مبينا فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب.

<sup>٢٧</sup> نصار، الاستجواب كوسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في مصر والكويت: ص ٢١

<sup>٢٨</sup> عمر، «الاستجواب كوسيلة للرقابة السياسية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥»: ص ٧٩

<sup>٢٩</sup> المادة (٥٨)، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي: ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقا بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة.

<sup>٣٠</sup> المادة ٨٨ من الدستور الإيراني: في حالة توجيه ربع نواب مجلس الشورى الإسلامي. على الأقل. سؤال إلى رئيس الجمهورية، أو توجيه أي نائب إلى الوزير المسؤول، فإن على رئيس الجمهورية أو الوزير المسؤول الحضور في المجلس للإجابة عن السؤال الموجه إليه، ويجب أن لا تتأخر الإجابة. في حالة رئيس الجمهورية. عن شهر واحد،

وفي حالة الوزير عن عشرة أيام، إلا أن يكون هناك عذر مقبول بتشخيص مجلس الشورى الإسلامي. و المادة ٩٠ يستطيع كل من له شكوى حول طريقة عمل المجلس أو السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أن يرفع شكواه تحريريًا إلى مجلس الشورى الإسلامي، والمجلس ملزم بالتحقيق في هذه الشكاوى وإعطاء الرد الكافي عليها. وحينما تكون الشكوى متعلقة بالسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية، فيجب على المجلس أن يطالب تلك السلطة بالتحقيق والرد الكافي ويعلن النتيجة خلال فترة مناسبة، وإذا كانت الشكوى ذات صفة عامة وجب إعلام الشعب بالنتيجة.

<sup>٣١</sup> جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة: ص ٢٣١

<sup>٣٢</sup> سلمان، «مدرسة الرقابة القضائية على التناسب في القضاء الإداري»: ص ٨

<sup>٣٣</sup> نبيل، الوسيط في شرح قانون العراقي: ص ٤٨

<sup>٣٤</sup> المادة ١٧٣ من الدستور الإيراني: من أجل التحقيق في شكاوى الناس واعتراضاتهم وتظلماتهم من الموظفين، أو الدوائر، أو اللوائح الحكومية، وفي سبيل إحقاق حقوقهم، يتم تشكيل ديوان باسم (ديوان العدالة الإدارية) تحت إشراف رئيس السلطة القضائية. يحدد القانون نطاق صلاحية هذا الديوان، وكيفية عمله.

<sup>٣٥</sup> المادة ١٧١ من الدستور الإيراني: إذا أصيب أحد بضرر مادي أو معنوي جراء اشتباه القاضي، أو تقصيره في تحديد الموضوع، أو الحكم، أو في تطبيق الحكم على الحالة التي تخصه، فإن كان ذلك عن تقصير فإن المقصر يضمن ذلك حسب الأحكام الإسلامية، وإلا فالحكومة مسؤولة عن التعويض، وفي كل الأحوال يعاد الاعتبار إلى المتهم.

## المصادر والمراجع

### القرآن الكريم

### القوانين الأساسية

١. الدستور الإيراني.
٢. دستور الجمهورية المغربية لسنة ١٩٥٨م.
٣. قانون المنظمات والإجراءات الخاصة بمحكمة القضاء الإداري.
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.



## الكتب العربية

١. أث ملويا، حسين بن شيخ. (٢٠٠١م). *المنتقى في القضاء الإداري*. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
٢. إسحاق، آدم أبو القاسم أحمد. (٢٠١٤م). *الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية*. القاهرة: دار شتات للنشر والبرمجيات.
٣. بدوي، اسماعيل. (١٩٩٣م). *اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
٤. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (١٩٩٩م). *مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)*. بغداد: المكتبة القانونية.
٥. الجرف، طعيمة. (١٩٧٧م). *قضاء الإلغاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.
٦. حرب، جهاد. (٢٠٠٠م). *الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على أداء الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني، سلسلة التقارير القانونية*. (د.ن).
٧. حرب، طارق. (٢٠١١م). *الأعلام العراقي بالقانون ومجلس الطعن والأحكام القضائية*. بغداد: دار الحكمة.
٨. حسن، حسان محمد. (٢٠٠٠م). *موسوعة علم الاجتماع*. بيروت: الدراسات العربية للموسوعات.
٩. حشيش، عبد الحميد كمال. (١٩٧٧م). *دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي*. القاهرة: دار النهضة العربية.
١٠. الحكيم، حسام الدين. (د.ت). *تجربة الإدارة المحلية والآفاق المستقبلية لتطويرها*. دمشق: وزارة الإدارة المحلية.
١١. الحكيم، سعيد عبد المنعم. (١٩٨٧م). *الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية*. القاهرة: دار الفكر العربي.
١٢. سلامة، احمد بدر. (٢٠٠٣م). *الاختصاص التشريعي الرئيس الدولة في النظام المختلط*. القاهرة: دار النهضة العربية.

١٣. السناري، مُجَّد عبد العال. (د.ت). الانظمة السياسية المقارن (الحكومات وانواعها). القاهرة: المكتبة القاهرة.

١٤. السنوسي، صبري مُجَّد. (٢٠٠٥م). الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة في ضوء نظام الحكم المعاصر). القاهرة: دار النهضة العربية.

١٥. العبودي، عثمان سلمان عبلان والهادلي رافد خلف. (٢٠١٦م). التشريع بين الصناعة والصياغة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

١٦. العبيدي، صدام حسين ياسين. (٢٠١٧م). اصول القضاء الاداري في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي (دراسة مقارنة). (د.م): مكتبة زين الحقوقية والأدبية.

### المجلات والبحوث

١. منبة، شوايديه. (٢٠١٥م). «الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية». مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ٩ (٤): ٣٨٣-٣٩٥.

### المصادر الفارسية

١. استوار سنجرى، كوروش. (١٣٩٢ش). حقوق ادارى ايران. تهران: نشر ميزان.
  ٢. آقايى جنت مكنان، حسين. (١٣٩٧ش). حقوق كيفرى عمومى (بزهكار و مسئوليت كيفرى). تهران: نشر جنگل؛ جاودانه.
  ٣. حاجى حيدر، حميد. (١٣٨٨ش). «بررسى جامع مفهوم عدالت از ديدگاه اسلام». مجله معرفت سياسى (٢): ٧-٣٦.
  ٤. طباطبايى، منوچهر. (١٣٩٦ش). حقوق اساسى. تهران: بنياد حقوقى ميزان.
  ٥. عميد زنجانى، عباسعلى. (١٣٨٤ش). حقوق اساسى تطبيقى. تهران: نشر ميزان.
  ٦. قاضى شريعت پناهى، ابوالفضل. (١٣٨٣ش). بايستىهاى حقوقى اساسى. تهران: نشر دادگستر.
- هداوند، مهدى. (١٣٨٩ش). حقوق ادارى تطبيقى. تهران: انتشارات سم