مصادر القانون الاداري

اعداد

م. د. زياد خلف نزال

التشريع

- يراد به مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة, سواء كانت سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستوري او سلطة تشريعية فيكون التشريع عادي او سلطة تنفيذية فتسمى الانظمة والتعليمات.

التشريع العادي

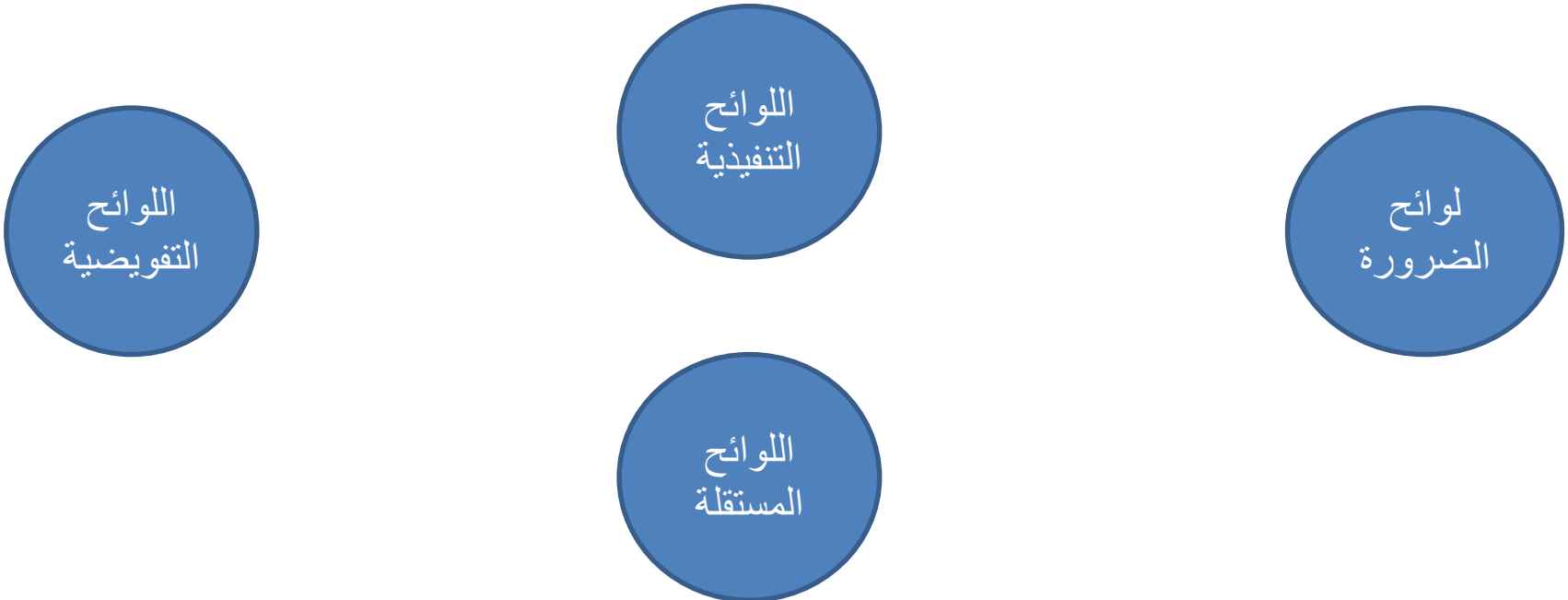
- يأتي التشريع العادي او القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور
- من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادرا من الهيئة التشريعية المعبرة عن الارادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك.
- والادارة تخضع لأحكام القانون فاذا خالفت حكم القانون وجب الغاء عملها.

التشريع الدستوري

- تعد التشريعات الدستورية المصدر الاساسي والرسمي للقانون الاداري, وتقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم القانوني, وتسمو على القواعد القانونية الاخرى.
- وتتضمن التشريعات الدستورية بعض مواضيع القانون الاداري كتنظيم الجهاز الاداري في الدولة ونشاطه وحقوق الافراد وحرياتهم.
- من ذلك نص المادة 112 دستور 2005 اذ جاء فيها « يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية.
- ويجب على الادارة ان تلتزم بمبادئ الدستور ولا يحق لها مخالفتها والا عدت اعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية.

التشريع الفرعي او اللوائح

- يراد بها قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تأتي بعد القانون في المرتبة في سلم التدرج القانوني, وتخضع لرقابة القضاء الاداري على اعمال الادارة باعتبارها قرارات ادارية يجب ان تكون متفقة مع القانون.



اللوائح التنفيذية

- هي القرارات التي تصدرها الادارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ, وهي تتقيد بالقانون وتتبعه ولا تملك تعديله او تعطل تنفيذه.
- وفي العراق فان مجلس الوزراء يقوم بإصدار الانظمة والتعليمات.

لوائح الضرورة

- هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان او السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد امن الدولة وسلامتها فتنظم الادارة من خلالها امورا ينظمها القانون ويجب عرضها على السلطة التشريعية في اقرب فرصة.

اللوائح التفويضية

- وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة اصلا في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون ويلجا الى هذه اللوائح بسبب الازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعجز المجالس النيابية عن مواجهتها فتفوض السلطة التنفيذية بذلك.

اللوائح المستقلة

- وهي بمثابة تشريع ثانوي تقوم به السلطة التنفيذية دون ان تشارك فيه السلطة التشريعية وهي اما لوائح لتنظيم المرافق العامة او لوائح الضبط الاداري.
- اولا: لوائح تنظيم المرافق العامة:
- وهي تلك اللوائح التي تتولى تنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والادارات الحكومية.
- ثانيا: لوائح الضبط:
- وهي تلك اللوائح التي تصدرها الادارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة, الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة وهي تتضمن اوامر ونواهي وتوقع عقوبات على مخالفيها مثل لوائح المرور وحماية الاغذية والمشروبات والمحال العامة.

القضاء

- يعد القضاء مصدر رسمي للقانون الاداري بسبب الطبيعة الخاصة للقانون الاداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه, فالقضاء يقوم بخلق مبادئ واحكام القانون الاداري.
- ويتميز القضاء الاداري بعدم خضوعه للقانون المدني فاذا لم يجد القاضي الاداري نصا يطبق على النزاع المعروض امامه يتولى بنفسه انشاء القواعد اللازمة لذلك دون ان يكون مقيد بقواعد القانون المدني.
- ان احكام القضاء الاداري تتميز بكونها حجة على الكافة.
- وللقضاء الاداري دور انشائي في مجال القانون الاداري ومن ثم يشكل مصدرا رئيسيا من مصادر المشروعية.

المصادر غير المكتوبة

العرف الاداري

- هو مجموعة القواعد التي درجت الادارة على اتباعها في اداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها, وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي الى ابطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانونا.
- ويأتي العرف الاداري في مرتبة ادنى من القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم الا يخالف نصا من نصوص القانون.
- اركان العرف:
- الركن المادي:
- ويتمثل باعتياد جهة الادارة على اتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابيا يتمثل بالقيام بعمل, وقد يكون سلبيا يتمثل بالامتناع عن القيام بعمل على ان يكون هذا العمل او الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة.
- الركن المعنوي: هو اعتقاد الادارة والافراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء, وتكون القرارات الادارية المخالفة للعرف غير مشروعه وعرضه للالغاء اذا طعن في مشروعيتها امام القضاء.

- ويجب ان يكون العرف الاداري عاما تطبقه الادارة بشكل مستمر ومنتظم في جميع الحالات المماثلة وان يكون مشروعا وغير مخالف لنص قانوني او لائحي.
- ان التزام الادارة باحترام العرف لا يحرمها من امكان تعديله او تغييره نهائياً اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك, اما اذا خالفت العرف في حالة فردية خاصة فيعد قراراها غير مشروع.

المبادئ العامة للقانون

- يراد بها تلك المبادئ التي لا تستند الى نص مكتوب وانما يكون مصدرها القضاء وتعد مصدر مهما من مصادر المشروعية يلجأ اليها القضاء الاداري لعدم تقنين قواعد القانون الاداري.
- ومنها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام .
- ويقتصر دور القضاء الاداري على الكشف عن المبادئ العامة للقانون وليس خلقها ومن واجب الادارة احترامها باعتبارها قواعد ملزمة.