

الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء  
وفق دستور ٢٠٠٥  
(دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد



**Abstract**

If the general rule is that the legislature can legislate in all fields in accordance with the provisions of the Constitution, Legislation is the basic function of the legislative authority, but it is not unique to this position, as have executive authority- in accordance with the provisions of the Constitution,-to make bills because of the growing and fast and successive needs that require the organization and management of public utilities and satisfying the needs of the individuals gave the constitutional legislator in various comparative legal systems the right executive authority to issue general and abstract legal regulations are similar to legislation in the framework of the limits and controls a specific response to the growing needs and to may require availability the opportunity to participate by the executive authority to issue those regulations similar to the law.

Iraqi cabinet, is the executive effective instrument under Iraqi parliamentary system, was mandated by doing many of the tasks and functions involved in the implementation and administration ,Perhaps the most important is design and planning and implementation of public policy of the state, so that legislative jurisdiction of the cabinet is one of the main means used by the Council to perform his duties, the research try to clarify the most important features of this jurisdiction, and to

نبذة عن الباحث :

تدريسي في جامعة ذي  
قار منسب حاليا في  
كلية الإمام الكاظم  
(ع) للعلوم الإسلامية  
الجامعة/ معاون العميد  
لإدارة اقسام ذي قار

## الاختصاص اللأحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

highlight the constitutional scope, and display positive and negative aspects that accompanied the constitutional regulation of the jurisdiction, and the most important controls that comply with them

الملخص:

إذا كانت القاعدة العامة تتمثل في إن السلطة التشريعية هي التي يمكن لها أن تشرع في كل المجالات وفقاً لأحكام الدستور . فالتشريع - وضعاً وتعديلاً والغاءاً- هو الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية . إلا أنها لا تنفرد بهذه الوظيفة . إذ يكون للسلطة التنفيذية طبقاً لأحكام الدستور . أن تمارس اختصاص التشريع اللأحي للحاجات المتزايدة والسريعة والمتلاحقة التي تقتضى تنظيم وإدارة المرافق العامة واشباع حاجات الافراد اعطى المشرع الدستوري في مختلف النظم القانونية المقارنة الحق للسلطة التنفيذية في اصدار لوائح قانونية عامة ومجردة بشكل مائل للتشريع في اطار وحدود وضوابط معينة استجابة لتلك الحاجات المتزايدة والى قد تقتضى اتاحة الفرصة للمشاركة من السلطة التنفيذية في اصدار تلك اللوائح الشبيهة بالقانون . ومجلس الوزراء العراقي . هو الأداة التنفيذية الفاعلة في ظل النظام البرلماني العراقي . وقد اناط به الدستور العديد من المهام والاختصاصات التي تدخل في التنفيذ والادارة ولعل اهمها رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة . لذا يشكل الاختصاص اللأحي لمجلس الوزراء احد اهم الوسائل التي يستعين بها المجلس لاداء مهامه . وعلى ذلك يتناول البحث توضيح اهم معالم هذا الاختصاص . وابرار نطاقه الدستوري . وعرض الجوانب الايجابية والسلبية التي رافقت التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص . واهم الضوابط التي يتقيد بها.

المقدمة

موضوع البحث :

من الثابت أن موضوع الاختصاص اللأحي للسلطة التنفيذية بشكل عام . يعد من الموضوعات الأساسية والجوهرية التي تستقطب إهتمام المشرع الدستوري والعادي على حد سواء . باعتبار هذا الاختصاص من الوسائل الرئيسية التي تستعين بها السلطة التنفيذية لغرض اجاز مهامها ووظائفها الموكلة اليها بنصوص الدستور والقوانين . ولما كان النظام البرلماني هو شكل النظام السياسي الذي افصح عنه نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . الأمر الذي يجعل مجلس الوزراء هو محور العملية التنفيذية والإدارية في الدولة . وهذا الأمر يفترض توفير الوسائل اللازمة لتسهيل هذه المهام التي يقوم بها مجلس الوزراء والتي تعد اللوائح أبرزها . لذا يدور موضوع البحث حول دراسة الاختصاص اللأحي لمجلس الوزراء ووفقاً لما جاءت به نصوص الدستور للإحاطة بجميع جوانب هذا الاختصاص والتعرف على نطاقه وطرق مباشرته وتحديد مواطن القصور او الضعف التي رافقت هذا الاختصاص سواء بالأساس الدستوري او التطبيق العملي .

مشكلة البحث

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وتبنيه نمطا جديداً للحكم بعد زوال عهود الحكم الفردي الديكتاتوري، وتصريحه بالآخذ بالنظام البرلماني في ترتيب العلائق بين السلطات تبرز لدينا مشكلة تنظيم الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء ومدى الدور الذي خصصه الدستور للسلطة التنفيذية مثله بهذا المجلس عن طريق التشريع الفرعي. ومن خلال البحث نطرح التساؤلات الآتية :

هل جاءت نصوص الدستور المنظمة للاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء بالانسجام مع القواعد التقليدية للنظام البرلماني والتي تضع العبء الأكبر في تولي مهام السلطة التنفيذية على عاتق الحكومة ؟ وهل راعى المشرع الدستوري أهمية الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية بالنسبة لما تؤديه من اعمال وبالتالي فسمح المجال امامها بتنوع اللوائح التي لها اصدارها أم انه انطلق برد فعل عكسي لما كانت عليه الاوضاع السياسية قبل عام ٢٠٠٣ . الأمر الذي أدى الى تضيق الخناق حول اختصاص السلطة التنفيذية باصدار اللوائح في مقابل مد المجال أمام تشريعات البرلمان لجعل نطاقها شاملاً أدق تفاصيل العمل التنفيذي والاداري للسلطة التنفيذية ؟ هذا ما يتناوله البحث بالتوضيح من أجل تقييم الوضع القانوني والواقعي لاختصاص مجلس الوزراء في التشريع الفرعي.

### منهج البحث:

اعتمد البحث منهجاً تحليلياً مقارناً انطلاقاً من القواعد العامة التي ترسخت في الفقه والقانون والقضاء الدستوري ، والنصوص الدستورية التي نظمت موضوع الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء من حيث النطاق والأثر ، بالإضافة الى الإشارة لنصوص الدساتير والقوانين ذات العلاقة سواء كانت في العراق او في الدول الاخرى وحسبما يتطلبه البحث في كل موضع.

### خطة البحث :

تم توزيع محاور البحث المتعلق بالاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ الى ثلاثة مباحث وكما يأتي :

**المبحث الأول : الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية بشكل عام.**

المطلب الأول : مفهوم الاختصاص اللائحي .

المطلب الثاني : مضمون الاختصاص اللائحي.

**المبحث الثاني: مضمون الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥.**

المطلب الأول : الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في الظروف العادية.

المطلب الثاني : الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية .

**المبحث الثالث : ضوابط الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥.**

المطلب الأول : احترام مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني : الخضوع للرقابة القضائية .

### **المبحث الأول**

**الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية بشكل عام**

تتولى الدساتير مهمة تأسيس السلطات السياسية في الدولة وتنظيم اختصاصاتها والعلاقات بينها ووفقاً لما هو مستقر في الأنظمة الدستورية فإنها تؤسس لثلاث سلطات ، وهي السلطة التشريعية ويكون اختصاصها الأساسي هو تشريع القوانين . والسلطة التنفيذية ويكون اختصاصها الأساسي تنفيذ القوانين وإدارة الدولة . والسلطة القضائية والتي تتمثل وظيفتها في تطبيق القوانين على الخصومات وإنزال حكم القانون.

وإذا كانت السلطة التشريعية وفقاً لما ذكره هي الاختصاص الأصيل في التشريع ، فإن هذا لا يعني إنها الجهة الوحيدة التي تملك اختصاصاً تشريعياً في الدولة ، بل تشاركها في ذلك السلطة التنفيذية ، إذ يمنحها المشرع الدستوري اختصاصاً تشريعياً فرعياً . الغرض منه تسهيل قيامها بواجباتها ، والمهام الملقة على عاتقها . وهذا ما يعرف بالاختصاص اللائحي أو اختصاصها بإصدار الأنظمة .

سنبين في المطلب الأول مفهوم الاختصاص اللائحي وفي المطلب الثاني ، نوضح مضمون هذا الاختصاص .

#### المطلب الأول : مفهوم الاختصاص اللائحي .

تقع على عاتق الإدارة أو السلطة التنفيذية - بشكل عام - مهمة تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات العامة للجمهور . ولكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها هذه ، تمارس وسائل وأساليب متنوعة ، يطلق عليها أعمال الإدارة . ومن بين هذه الأعمال ، القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها جهة الإدارة ، أو ما يعرف بالأنظمة أو اللوائح ، بأنواعها المتعددة<sup>(١)</sup> .

الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية هو اختصاصها بالتشريع الفرعي ويسمى بالفرعي تمييزاً بينه وبين التشريع العادي ، واختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع الفرعي اختصاصاً أصلياً لا استثنائياً ، وهو لا يختلف عن التشريع العادي من الناحية الموضوعية ، لأن كلاهما عبارة عن قواعد قانونية عامة ومجردة وإنما يكمن الاختلاف من الناحية الشكلية . حيث أن التشريع العادي يكون من اختصاص السلطة التشريعية أو البرلمان بغرفتيه أما التشريع الفرعي أو اللوائح فيكون من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارية . لذا تكون اللائحة في مرتبة أدنى من القانون من حيث التدرج التشريعي ، وكعبداً عام تختلف اللائحة عن القانون من حيث المدى أيضاً إذ يستطيع المشرع أن يصدر ما يشاء من القوانين ويفرض ما يريد من قيود في حدود أحكام الدستور أما السلطة التنفيذية فإن حقها في وضع اللوائح يكون محدداً بنصوص الدستور والقانون إذ لا يجوز لللائحة أن تتصدى بالتشريع في الموضوعات المحجوزة للمشرع طبقاً لأحكام الدستور<sup>(٢)</sup> .

وتمثل اللوائح وسيلة قانونية ضرورية ، حتى تستطيع هذه السلطة الاضطلاع بمهامها المنوطة بها فهي تستخدمها لتنظيم المراكز القانونية المختلفة ، والقرارات اللائحية تحمل دائماً قواعد قانونية وتتعلق بمراكز عامة ، وهو ما يقربها من القانون كتنظيم يتضمن قواعد عامة مجردة وما يميزها عن القرارات الفردية التي تتعلق بمراكز

خاصة أو فردية . فاللائحة تعد تشريع بالمعنى المادي من حيث إنها تتضمن قواعد قانونية عامة مثل التشريع تاماً<sup>(٣)</sup>.

اللائحة هي قرار إداري تنظيمي الذي يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة. فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات. وإنما بأمور متجددة تحدّد بأوصافها وشروطها. ولا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يضيق مجال تطبيقه من حيث عدد الذين ينطبق عليهم. حتى ولو انطبق على حالة واحدة. ما دامت هذه الحالة متجددة غير معينة بذاتها. بل ولا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره مادام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره . وذلك كما هو الحال في القرارات المتعلقة برئيس الدولة أو برئيس الوزراء<sup>(٤)</sup>.

وإذا كانت اللائحة تشترك مع القانون في الانطواء على قاعدة عامة مجردة . فإنها تعتبر في الفقه التقليدي أقل درجة من القانون فيما يتعلق بقوتها القانونية بحيث لا يجوز لها مخالفة أو تعديل أو إلغاء القانون . بينما يستطيع هذا الأخير أن يحدث فيها ما يشاء . كما أوضحنا . وذلك باستثناء لوائح الضرورة واللوائح التفويضية التي تقوى على مخالفة القانون وتعديله بصفة مؤقتة وبشروط معينة. ويرجع هذا إلى القول بأن القانون إنما هو تعبير عن إرادة الأمة بواسطة ممثلها أو بطريق مباشر في القوانين التي تنشأ بالاستفتاء الشعبي . بينما ليست اللائحة إلا تعبيراً عن إرادة السلطة التنفيذية<sup>(٥)</sup>.

أما عن موقف الدساتير فنجد معظمها تنص على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار القرارات الإدارية بضمنها اللوائح . الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قد حدد بمقتضى المادة ٣٤ منه اختصاص البرلمان التشريعي على سبيل الحصر بأن عينت هذه المادة الموضوعات التي تدخل في اختصاص البرلمان بحيث لا يكون بمقدوره التشريع في غيرها من موضوعات. ثم بين في المادة ٣٧ منه اختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع في بقية الموضوعات الخارجة عن هذا النطاق المحدد للقانون بإصدار الأنظمة المستقلة. بمعنى أنه يكون بمقدور هذه السلطة التشريع ابتداءً في أي موضوع لا يدخل في عداد الموضوعات التي عينتها المادة ٣٤ من الدستور والتي تشمل النطاق التشريعي المحجوز للسلطة التشريعية دستورياً<sup>(٦)</sup>.

وتنص المادة ١٦٧ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ المعدل سنة ٢٠١٤ . على أن ( تمارس الحكومة. بوجه خاص. الاختصاصات الآتية..... ٥ - إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون. ومتابعة تنفيذها)

#### المطلب الثاني : مضمون الاختصاص اللائحي.

تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية دائماً . سواء اعتبرت تشريعات أو اعتبرت قرارات إدارية . وتعد اللوائح مصدراً للمشروعية في جميع الحالات . حيث يجب مراعاتها والالتزام بأحكامها سواء من الجهة التي أصدرتها أو من الجهات الإدارية التابعة للجهة التي أصدرتها أو من كافة الجهات الإدارية . يتقيد بها الجميع . ويعد الخروج عليها مخالفة لمبدأ المشروعية<sup>(٧)</sup>.

ففي كل دولة منها الكثير الذي لا يمكن حصره وتتخذ هذه القرارات صوراً عديدة وتتناول تنظيم وإدارة المرافق العامة وتنظيم علاقات الهيئات الإدارية بالأفراد وتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة<sup>(٨)</sup>. ويمكن تصنيف اللوائح إلى عدة أنواع<sup>(٩)</sup> هي:

١- اللوائح التنفيذية : هي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية بقصد وضع القوانين التي يصدرها البرلمان موضع التنفيذ . بحيث تتضمن كل التفاصيل والجزئيات التي يتطلبها تنفيذ القانون . ويشترط لصحتها أن تتقيد بالقانون وتتبعه . ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه أو تتضمن الإعفاء من تنفيذه . كما يشترط أن تكون الأحكام الواردة فيها لازمة لتنفيذ القانون . بحيث لا تزيد شيئاً على نصوص القانون . أو تحذف منها . وأن يصدر النظام التنفيذي من قبل الجهة المختصة بإصداره إن كان القانون قد حدد ذلك وإلا أعد نظاماً غير قانوني .

٢- اللوائح التنظيمية : توضع هذه اللوائح بقصد تنظيم المرافق العامة وسير العمل في المصالح والإدارات الحكومية . فكلما دعت الحاجة إلى هذا التنظيم قامت به الإدارة عن طريق اللوائح التنظيمية دون حاجة لإصدار تشريع برلماني . إذا هي الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية . بصورة مستقلة عن أي قانون آخر . بقصد إنشاء وترتيب المصالح أو المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية . فهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

٣- لوائح الضرورة : وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها. فتملك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

إذ على الرغم من المتطلبات الجوهرية التي يفرضها حكم القانون . ومبدأ الفصل بين السلطات . إلا أن هناك الكثير مما يبرر فكرة تنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية لمواجهة ما تتعرض له الدولة من ظروف استثنائية قد تهدد كيانها وتعرض أمن مواطنيها للخطر. كالحروب أو الإرهاب أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث الطبيعية...الخ. والافتراض القائم في مثل تلك الأحوال. أن الحكومة بفضل ما تملكه من وسائل وإمكانات ضخمة هي الأقدر على التصدي لهذه الأخطار. ومعالجة الآثار الناجمة عنها. لذلك يجب أن تعطى صلاحية تقرير ووضع التدابير والتشريعات المطلوبة لحماية كيان الدولة وأمن مواطنيها . حتى وإن اقتضى الأمر تعليق بعض الضمانات الأساسية للحرية الفردية<sup>(١٠)</sup>.

٤- لوائح الضبط : وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة و السكينة العامة. وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقوبات على مخالفيها. مثل لوائح المرور وحماية الأغذية والمشروبات والحال العامة وهذه اللوائح أخطر من النوع السابق لأنها تتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها .

٥- اللوائح التفويضية : وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها . من المسلم به أن اللوائح التي تصدرها الحكومة استناداً إلى قوانين التفويض يجب أن تخضع لرقابة البرلمان . وذلك على أساس أنها تمثل اقتطاعاً لجزء من وظيفته التشريعية : فالبرلمان هو الذي يأذن بإصدار هذه اللوائح ، وهو الذي يحدد موضوعاتها، والأسس التي تقوم عليها، والمدة التي يمكن خلالها للحكومة أن تمارس هذا الاختصاص الاستثنائي في ميدان التشريع. لذلك فإنه يتعين على الحكومة عند إصدارها لهذه اللوائح أن تلتزم بالضوابط والقيود التي نص عليها قانون التفويض. فلا تنظم سوى الموضوعات التي حددها، وخلال المدة المنصوص عليها. وإلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة<sup>(١١)</sup>.

كما يتوجب عرض هذه اللوائح على السلطة التشريعية بعد انتهاء مدة التفويض . وذلك كله حتى لا يؤدي التفويض الى نزول السلطة التشريعية على اختصاصها . وهكذا يوفق المشرع الدستوري بين مقتضيات نظام الفصل بين السلطات . وكفالة قيام السلطات بوظائفها الدستورية . وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تقتضي تفويض السلطة التنفيذية وظيفه التشريع على سبيل الاستثناء لمواجهة الظروف الاستثنائية<sup>(١٢)</sup> .

وكأصل عام يتحدد مضمون الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية بنصوص الدساتير والقوانين . ويتوجب على السلطة التنفيذية التقيد بالأحكام الواردة في هذه النصوص دون تجاوزها . احتراماً للمشرعية الدستورية والقانونية . وللسلطة التنفيذية تعديل اللوائح أو إلغاؤها أو سحبها طالما اقتضت المصلحة العامة ذلك<sup>(١٣)</sup> .

#### المبحث الثاني

مضمون الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥

تنص المادة (١) /أولاً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، على إن مجلس الوزراء هو مجلس الوزراء الاتحادي لجمهورية العراق يمارس اختصاصاته ومهامه

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

على وفق الدستور ويتألف وفقاً للفقرة ثانياً من النظام من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية.

ووفقاً للدستور فإن مجلس الوزراء هو المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة . وتنوعت المهام التي عهدت لمجلس الوزراء وتوزعت في نصوص دستورية متعددة . الأمر الذي يتطلب منح المجلس سلطات واختصاصات تتناسب وحجم المهام الملقاة على عاتقه، من قبل المشرع الدستوري ، ولعل أبرزها هو اختصاصه بإصدار الأنظمة والتعليمات . على ذلك سنوضح مضمون هذا الاختصاص في الظروف العادية والاستثنائية.

### المطلب الأول : الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في الظروف العادية.

النظام السياسي في العراق هو نظام برلماني بصريح نص الدستور. وتشكل الوزارة في النظام البرلماني العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهي التي تمارس الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في الفعل والواقع . ويعتبر مجلس الوزراء تنظيم دستوري للوزارة ويعتبر أيضاً من الخصائص الهامة التي يتميز بها النظام البرلماني بالمقارنة مع النظام الرئاسي حيث لا يوجد فيه مجلس وزراء كتنظيم دستوري رسمي<sup>(١٤)</sup> .

استناداً إلى ذلك فإنه يفترض أن يوفر المشرع الدستوري ، الوسائل اللازمة لهذا المجلس من أجل تأدية مهامه . أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الثمانية منه على أن ( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : ثانياً : إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) . ولا خلاف في اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح لغرض تسهيل القوانين . وهذا أيضاً نجده في دساتير الكثير من الدول ، إذ تنص المادة ١٧٠ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ المعدل على أن ( يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها) . والمادة ٦٥ من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل . نصت على أن من مهام مجلس الوزراء (السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بل استثناء).

وهذا النص الوارد في الدستور العراقي من النصوص الدستورية التي أشارت بشكل صريح للوائح التي يصدرها مجلس الوزراء العراقي ضمن اختصاصاته في السلطة التنفيذية . لكن يبدو من النص المتقدم أن المشرع نص على صلاحية مجلس الوزراء في إصدار اللوائح التنفيذية فقط ولم يذكر الدستور صراحةً حق الإدارة في إصدار أي نوع آخر من الأنظمة . ولنا ملاحظة على ذلك . إذ إن حصر صلاحية مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف واحد وهو تنفيذ القوانين . اتجاه منتقد لكونه يقيد كثيراً من سلطات مجلس الوزراء ويحولها إلى آلة صماء يقتصر دورها في مجال التشريع . فقط على تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان.



## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

د.م. غني زغير عطية محمد

وقد بينا سابقاً أن اللوائح التنفيذية لا تعدو كونها احد انواع اللوائح التي تختص بإصدارها السلطة التنفيذية وتهدف لتسهيل تنفيذ القوانين ولا يمكن من خلالها ممارسة أي دور آخر .

كما نص الدستور في المادة (٨٥) على أن ( يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً . لتنظيم سير العمل فيه ) وهنا ايضا إشارة صريحة لنوع آخر من اللوائح التي يصدرها مجلس الوزراء . وهي اختصاصه بوضع نظام داخلي . والنظام الداخلي يعد نوعاً من اللوائح المستقلة أو ما تسمى باللوائح التنظيمية . وهي اللوائح الخاصة بإنشاء المرافق العامة وتنظيم العمل فيها . وإذا كان المشرع الدستوري قد وفق في إسناد مهمة وضع النظام الداخلي الخاص بمجلس الوزراء من قبل المجلس نفسه . إلا إنه جانب الصواب في مواضع أخرى وإبتعد عن المتعارف عليه في الأنظمة الدستورية المختلفة . إذ نص في المادة (٨٦) على أن ( ينظم بقانون . تشكيل الوزارات ووظائفها . واختصاصاتها . وصلاحيات الوزير ) . ومن تحليل هذا النص نورد الملاحظات الآتية :

كان الأوفق لو أن المشرع الدستوري ترك أمر الوزارات من حيث الاستحداث أو الإلغاء أو الدمج وكذلك اختصاصاتها وتنظيم العمل فيها . لمجلس الوزراء . لأنه الأقدر على تقدير عدد الوزارات المطلوب لغرض تنفيذ القوانين وإدارة الدولة . وهو أكثر اطلاعا من النواب على عمل هذه الوزارات . فما الوزارات إلا أذرع للحكومة لغرض أداء وظائفها . لذلك تكون الحكومة هي الأكثر تحديدا لعدد الوزارات التي يفترض تشكيلها وكذلك تشكيلات الدوائر التابعة لها . وهي الأقدر على تنظيم العمل فيها . ويكون ذلك عن طريق اللوائح التنظيمية . وهي التي تصدر لغرض تنظيم المرافق العامة . وعادة مالا يثير الاعتراف بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح الخلاف . نظرا لأن تشغيل المرافق العامة يعتبر من المهام الرئيسية لهذه السلطة<sup>(١٥)</sup> .

فالمادة ٦٥ من الدستور اللبناني المعدل الصادر سنة ١٩٢٦ نصت على أن ( تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء . وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة . ومن الصلاحيات التي يمارسها : - ١ وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها ) . والمادة ١٧١ من الدستور المصري نصت على ( ان يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها . بعد موافقة مجلس الوزراء ) . بالتالي فإن منح مجلس الوزراء اختصاص اصدار اللوائح التنظيمية التي تنظم كل مايتعلق بالوزارات وعملها . ليس بالبدعة . بل هو أمر متعارف عليه في الكثير من الأنظمة الدستورية المقارنة .

ونظراً لأن القرار الإداري أو اللائحي يشمل قواعد عامة مجردة ملزمة . فإنه يصعب القول بأن هناك مسائل لائحية بطبيعتها وأخرى لا يمكن تنظيمها إلا بقانون . ولكن يبدو أن هناك اتفاقاً فقهيًا على أن بعض المواضيع ذات أهمية خاصة كمسائل الحريات العامة والحرب والتجريم والضرائب لا يمكن تنظيمها إلا من قبل الهيئة التشريعية وحدها باعتبارها السلطة العليا التي تمثل إرادة الأمة . ومن ناحية أخرى يبدو أن هناك مسائل تنظيمية أو لائحية بطبيعتها يجب ترك أمر تنظيمها للسلطة التنفيذية وذلك

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

كالقواعد التفصيلية ذات الطابع الفني التي يصعب على المشرع البت فيها، أو يضيق وقته عن إصدارها<sup>(١٦)</sup>. غير إننا لم نلمس ذلك في نصوص دستور جمهورية العراق، فعدا النصين الواردين أعلاه لم نلمس أي إشارة صريحة لاختصاص مجلس الوزراء في إصدار أي نوع آخر من اللوائح.

يتضح لنا من كل ما عرض سابقاً محدودية الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في الظروف العادية في مقابل المهام المتعددة التي أوكلت الى السلطة التنفيذية ونتساءل هنا عن إمكانية الحكومة على تنفيذ برنامجها الذي قدمته الى مجلس النواب وحازت ثقته على تشكيلها وفقاً له فهذا المنهاج الوزاري يمثل خطة عمل الحكومة في إدارة الخطط والسياسة العامة للدولة ويعد البرنامج الأكثر أهمية على مستوى برامج الحكومة في الإدارة بل إن المحكمة الاتحادية تقرر عدم دستورية أي قانون يتعارض مع هذا المنهاج وتعدّها من القوانين المخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(١٧)</sup>.

### المطلب الثاني: الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية.

قد تمر الدولة بظروف استثنائية، تتطلب وسائل استثنائية لغرض مواجهتها، وهو ما يعرف بحالة الطوارئ أو حالة الضرورة، وتتوافر هذه الحالة متى تعرض التنظيم القانوني في لحظة ما لمخاطر استثنائية لم ترد في تصور المشرع ولم يكفل بالتالي وسائل مجابهتها، فحالة الضرورة هي تعبير عن قصور القواعد القانونية عن حماية النظام الأساسي في الدولة الذي يؤدي المساس به الى تعريض أمنها وسلامتها لأضرار جسيمة مما يدفع بالسلطات العامة القائمة في الدولة الى التضحية باعتباريات المشروعية وتركيز السلطة في يد الحكومة وحدها لكفالة سرعة التصرف وحزمه، هذا التركيز إما يكون بصورة تلقائية دون ترخيص سابق، أو يتم بمقتضى ترخيص برلماني أي تفويض<sup>(١٨)</sup>.

فإزاء عجز الأداة التشريعية عن مواجهة متطلبات الدولة العصرية المتزايدة، سواء في وقت الحرب أو السلم يضطر البرلمان الى التنازل عن جانب كبير من اختصاصاته التشريعية لصالح الحكومة، فالبرلمان هيئة كثيرة العدد ينتمي أعضاؤها الى تيارات فكرية وسياسية مختلفة مما يعرقل الأداء التشريعي ويسمى بطابع البطء وهو ما يتعارض والظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة<sup>(١٩)</sup>.

وفقاً لما تقدم فإننا سنستوضح الطريق الذي سلكه المشرع الدستوري والعادي في مواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تواجه الدولة، وهل تم منح مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لمواجهة هذه الظروف. نص البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ( حالة الطوارئ). إذ جاء فيها ما يأتي: ( أ - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب - تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة . ج - يحول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور . د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات

## الاختصاص اللأحيي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها).

ما نلاحظه على النص المتقدم بفقراته . هو تعقيد مسألة إعلان حالة الطوارئ ومعالجتها . من خلال زج رئيس الجمهورية بطلب الإعلان وتطلب أغلبية الثلثين لإعلان حالة الطوارئ . وانعدام الإشارة الصريحة لاختصاص مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء . بإصدار لوائح الضرورة على الرغم من إن النص الدستوري أشار صراحة الى تحويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ . إلا إنه أضاف قيداً آخر الا وهو ضرورة تنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

وهنا يشخص الى الأذهان التساؤلات الآتية : هل قصد المشرع الدستوري اصدار قانون خاص بكل حالة حرب أو طوارئ ؟ لأن النص يشير الى تنظيم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد اعلان حالة الطوارئ<sup>(٢٠)</sup> . أم إنه قصد تشريع قانون عام لكل حالة حرب أو طوارئ قد يمر بها البلد؟

لم يحدد النص الدستوري ماهية او نطاق الصلاحيات التي يحول بها رئيس مجلس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ . فهل يمكن ان نستنتج أن في ذلك إشارة بصورة غير مباشرة الى لوائح الضرورة وامكانية إصدارها من قبل رئيس مجلس الوزراء؟<sup>(٢١)</sup> .

في الحقيقة ليس هناك ما يمنع مجلس النواب من تحويل رئيس مجلس الوزراء . بإصدار اللوائح اللازمة في اثناء حالة الطوارئ . وذلك بمقتضى القانون الذي ينتظر تشريعه من قبل المجلس لغرض تنظيم حالة الطوارئ في العراق . مع إن مجلس الوزراء قد نظم بالفعل مشروع قانون يعالج حالة الطوارئ وهو (مشروع قانون الدفاع عن السلامة الوطنية) . إذ إن مجلس الوزراء قرر في ١٨ / اذار / ٢٠١٤ الموافقة على المشروع المذكور بعد تدقيقه من قبل مجلس شوري الدولة واحالته الى مجلس النواب لتشريعه . ولم يشرع ذلك القانون حتى الآن . الامر الذي ادى الى استمرار نفاذ امر السلامة الوطنية رقم ( ١ ) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ لحد الآن على الرغم من عدم انسجامه مع دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

على ذلك يتوجب اصدار قانون جديد لمعالجة حالات الطوارئ . إذ إن امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الذي صدر ونشر في الوقائع العراقية في ايلول ٢٠٠٤ . وقانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ وقانون ذيل قانون السلامة الوطنية الصادر برقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ . كلها قوانين قديمة صدرت قبل نفاذ الدستور الحالي . ولا بد للمشرع العراقي أن يراعي التحولات والتغيرات التي شهدتها العراق وحجم التحديات التي تواجه النظام السياسي المدني الديمقراطي الجديد . والدستور اوجب تشريع هذا القانون وفقاً للفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (١١) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ .

إن الخلاصة التي نسجلها هنا ختاماً لعرض مضمون الاختصاص اللأحيي لمجلس الوزراء . هي تقيد مجلس الوزراء بسبب حصر وتضييق نطاق اختصاصه اللأحيي . وتجميع دوره واذا اضفنا الى ذلك منح مجلس النواب الكثير من الصلاحيات الاستثنائية الداخلة

في اختصاص مجلس الوزراء وكذلك الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية بصورة منفردة . تكون النتيجة إضعاف دور مجلس الوزراء وضمور حركته . وهو الهيئة الفاعلة في النظام البرلماني التي تواجه الحالات اليومية . والتي تتطلب سرعة الحسم وقوة الأداء . واضعاف دور مجلس الوزراء بهذا الشكل سيقود الى نتائج عملية سلبية . وفي العراق لا يمكن أن تنجح السلطة السياسية . والوزارة قلبها ومحركها . ما لم تكن فاعلة وقوية<sup>(٢٢)</sup>

### المبحث الثالث

#### ضوابط الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥.

إن القواعد الدستورية تَحْتَل من القواعد القانونية مكاناً عالياً لأنها تتوسد منها المقام الأسمى كقواعد أمرة. ويعني هذا المبدأ أن النص الدستوري يسمو ويتقدم على ما عداه من نصوص قانونية فيتوجب أن لا يخالف تلك النصوص أي قاعدة دستورية. إذ أن "كل سلطات الدولة الحديثة من تشريعية وتنفيذية وقضائية تخضع للدستور بحسبان أن الدستور هو سند وجود هذه السلطات جميعاً وهو مصدر شرعيتها فإذا كان ذلك كذلك فإنه لا يتصور أن يصدر عن السلطة التشريعية قانون يخالف الدستور وكذلك أيضاً لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات مخالفة للدستور الذي هو سند وجود هذه السلطة وهو الذي أعطاها ما تمارسه من اختصاصات<sup>(٢٣)</sup>. وعليه فإن السلطة التنفيذية تلتزم طبقاً لهذا المبدأ. بأن لا تصدر أي قانون يخالف أو يناقض النص الدستوري وأنها تلتزم بالضوابط والقيود المفروضة عليها سواء الواردة في الدستور او القوانين.

#### المطلب الأول : احترام مبدأ المشروعية .

من أولى الضوابط الموضوعية التي يتوجب مراعاتها هو خضوع اللوائح لمبدأ المشروعية الدستورية إذ تعلو القواعد الدستورية على ماعداها من قواعد قانونية داخل الدولة. وتأتي القواعد الدستورية في قمة التنظيم القانوني للدولة بحيث تلتزم سائر سلطات الدولة باحترام هذه القواعد في كل ما يصدر عنها من أعمال . امتثالاً لمبدأ سمو أو أعلوية الدستور . وقد أشارت المادة (١٣) من الدستور على هذا المبدأ الدستوري بقولها (أولاً: يُعَدُّ هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق. ويكون ملزماً في الحائنه كافة وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور. ويُعَدُّ باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه) .

وبذلك يكون هذا النص قد أشار صراحة الى بطلان أي نص قانوني يتعارض معه . وبذلك تلتقي اللائحة مع القانون في وجوب الخضوع للدستور . فمن واجب السلطة التنفيذية

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

والمشرع العادي اتباع أحكام الدستور باعتبارها تحتل المرتبة الأعلى في تدرج القواعد القانونية . وهنا يبرز الإتفاق بين اللائحة والقانون حول مبدأ وجوب الالتزام بالدستور<sup>(٢٤)</sup> . أما صور مخالفة اللائحة للدستور فإنها قد تكون مخالفة من حيث الاختصاص . وتجد الاختصاصات الدستورية مصدرها في صلب الدستور . بحيث لا يجوز أن يباشر الاختصاص إلا من الجهة التي حددها . فلا يجوز للسلطة التي منحها الدستور اختصاصا معينا . أن تتنازل لغيرها في ممارسة هذا الاختصاص . إلا إذا أجاز لها الدستور . التفويض لجهة أخرى . جانبا من اختصاصاتها الدستورية ويكون ذلك بشكل مؤقت . ووفقا للضوابط والحدود التي يشترطها الدستور في هذا الخصوص . وينص صريح منه<sup>(٢٥)</sup> .

ويقتضي العنصر الشخصي في الاختصاص . أن يصدر القانون من العضو أو السلطة التي منحها الدستور الاختصاص بها . والأصل إن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصلي في اصدار الأنظمة التنفيذية . وهنا يطرح التساؤل التالي : هل يصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية استناداً الى النص الدستوري دون الحاجة لورود ذلك في نص القانون ؟ ام يشترط ان يتضمن القانون نصاً يوجب أو يبيح لمجلس الوزراء إصدار أنظمة او تعليمات لتسهيل تنفيذه؟

هناك خلاف فقهي في موضوع صلاحية اصدار التشريع الفرعي . من حيث جواز اصدار السلطة التنفيذية لهذا النوع من التشريع استناداً الى نص الدستور الذي خول السلطة التنفيذية اصدار الأنظمة والتعليمات ام يتطلب ذلك نصاً في القانون . بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية اصدار الأنظمة او التعليمات دون وجود هذا النص . يرى اتجاه بأنه حين ينص الدستور على اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين . فأن الادارة تمارس هذا الحق دون حاجة الى نص في القانون يحولها اصدار تلك الأنظمة او التعليمات وليس للسلطة التشريعية ان تحرم السلطة التنفيذية منها بل من الفقه من يذهب بأن لا فائدة من نص القانون على اصدار التشريع الفرعي طالما ان الحكومة دائمة الحق فيه . ويرى اتجاه اخر وجوب النص في القانون على اصدار التشريع الفرعي . وهو الاتجاه الذي سار عليه مجلس شورى الدولة ومن قبله ديوان التدوين القانوني . ومؤدى ذلك عدم جواز اصدار تعليمات او نظام داخلي دون نص في القانون يصرح بذلك . في الوقت الذي يفرق فيه التشريع بين اصدار مجلس الوزراء للأنظمة والتعليمات واصدار الوزراء او رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة الذين هم أصلاً ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء بل قد يخول القانون افراد من السلطة التنفيذية يقل مستوى وظائفهم عن الوزير اصدار تلك التشريعات ويمكن تعليل هذا الاتجاه بأن النص الدستوري على تحويل مجلس الوزراء اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين انما قيد صلاحية المجلس في اصدار التشريعات الفرعية بتنفيذ القوانين . وهو نص يعطي الصلاحية للسلطة التشريعية بأن تفوض مجلس الوزراء اصدار هذا النوع من التشريع . وحيث ان تشريع القوانين من اختصاص مجلس النواب استناداً الى نص البند (اولاً) من المادة ٦١ من الدستور . فهو الذي يقدر حاجة القانون الى اصدار

تعليمات أو أنظمة فإذا أراد أن يكون القانون بصيغة معينة وبدون أنظمة وتعليمات فلا يصح أن تصدر الإدارة تعليمات . حيث تبدو إرادتها أعلى من إرادة السلطة التشريعية . إضافة إلى أن القول بأن الإدارة تستمد من النص الدستوري صلاحياتها في إصدار الأنظمة والتعليمات من شأنه أن يؤدي إلى تعدد الجهات المعنية في إصدار التعليمات . بينما التفويض بنص القانون يتضمن تحديد الجهة التي تصدر التعليمات وقد يأتي بصيغة الوجوب أو بصيغة الجواز . وقد تنفرد به جهة معينة أو يناط بجهة مع التنسيق مع جهة أخرى . واذ ينعت بعض الفقه النصوص التي تخول الإدارة صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات بأنها نصوص للتذكير . فقد لا يبدو ذلك تأويلاً "موفقاً" لأن طبيعة القوانين تعارض مع هذا الوصف<sup>(٢٦)</sup> .

أو تكون مخالفة اللائحة مخالفة من حيث الشكل الواجب إتباعه . وهو مجموعة الإجراءات والأوضاع التي تطلبها الدستور والقانون وأوجب على السلطة التنفيذية إتباعها ومراعاتها وهي بصدد سن التشريع الفرعي . والمشرع حين يقرر فرض ضوابط وإجراءات شكلية . إنما يفعل ذلك بقصد تجنب التسرع في التشريع وبالتالي يفترض من الحكومة التروي والتدبر فيما تنوي إصداره من قرارات إسوة بالمشرع العادي الذي يراعي مجموعة إجراءات يكون الغرض منها التروي وتوخي الدقة فيما يشرعه من قوانين . أو عدم اتفاق موضوع اللائحة مع الحدود والضوابط الموضوعية التي يقررها الدستور . وفي هذه الحالات تكون المخالفة للدستور مباشرة . أي أنها تظهر بمجرد المقارنة بين نصوص الدستور ونصوص اللائحة . أو تكون مخالفة مستترة غير مباشرة من خلال الغاية التي تنفيها اللائحة والتي قد تكون مخالفة لأحد أحكام أو نصوص الدستور<sup>(٢٧)</sup> .

ولم يتضمن الدستور أية ضوابط شكلية تتعلق بممارسة الاختصاص اللائحي . إنما أورد حدود اختصاص مجلس الوزراء في التشريع الفرعي وهي متعلقة بالأنظمة التنفيذية والنظام الداخلي لمجلس الوزراء . فقط . وقد خلا النظام الداخلي لمجلس الوزراء من أية تفاصيل توضح آلية ممارسة اختصاصات التشريعية للمجلس سواء ما تعلق منها باقتراح مشروعات القوانين . أو ما تعلق منها بالأنظمة والتعليمات .

من المعروف أن اللائحة قد تخالف الدستور مباشرة كما بيناه سابقاً . وقد يتوسط القانون بينها وبين الدستور . فتأتي اللائحة مخالفة للقانون . والنوع الأول من المخالفات هو مانسميه (عدم دستورية اللائحة) أما النوع الثاني فنطلق عليه (عدم مشروعية اللائحة)<sup>(٢٨)</sup> .

يعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع . أن تلتزم الإدارة وهي تباشر مختلف أوجه نشاطها . حدود القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري . فلا يجوز لها القيام بأي عمل إلا إذا كان متفقاً مع القانون . وبتحويل منه . وأن تقوم به وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في صلب القانون وتحقيقاً للمصلحة العامة العليا للمجتمع .

ويترتب على مبدأ تدرج التشريعات أنه لا يجوز تعديل أي تشريع إلا من الجهة التي أصدرته وبالطريقة ذاتها التي صدر بها التشريع . ويترتب على هذا التدرج أمر هام وهو أنه لا يجوز للتشريع الأدنى أن يخالف التشريع الأعلى منه . ومعنى هذا أنه لا يجوز للتشريع

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

الفرعي (اللائحة أو القرار الإداري) أن يخالف التشريع العادي (القانون). أي أن اللائحة لا يشترط فيها عدم مخالفة الدستور وحسب وإنما يشترط أيضاً عدم مخالفتها للتشريع العادي الذي هو أعلى منها درجة في السلم القانوني. والتشريعات العادية هي مجموعة من القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصها و هو ما يطلق عليه مجال القانون.

### المطلب الثاني: الخضوع للرقابة القضائية.

يتحقق مبدأ احترام الدستور بالخضوع لأحكامه. ويتم ضمان ذلك عن طريق الخضوع للرقابة القضائية. أي أن اللائحة كالقانون، لا تنجو من مراقبة القضاء الدستوري لمشروعيتها الدستورية. وهكذا تصبح اللوائح الإدارية محلاً لرقابة القضاء الدستوري. كالقوانين ومشروعات القوانين واللوائح الإدارية لا تقل أهمية عن القوانين. من حيث الأحوال التي تنظمها، أو الآثار التي تتركها. والرقابة الدستورية من صور الرقابة القضائية بيقين، بل أنها الطريق الوحيد للتخلص من القاعدة المتصادمة مع الدستور. فالقاضي العادي ليس بمكنه إلغاء اللوائح المخالفة للدستور. والقاضي الإداري، وإن ملك سلطة الإلغاء، فقد صيغ اختصاصه بما يخرج رقابة دستورية النصوص اللائحية من نطاقه<sup>(٢٩)</sup>.

على هذا الأساس نجد أن نص المادة (٩٣) من الدستور العراقي، كانت قد مدت اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين لتشمل الأنظمة أيضاً. وذلك في فقرتها الأولى التي نصت على أن تختص المحكمة الاتحادية ( بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة).

وجاء النص مطلقاً أي أن الاختصاص الرقابي للمحكمة يشمل جميع أنواع الأنظمة وكذلك يشمل الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية أو عن الهيئات الحكومية الأخرى. كما إن رقابتها تقتصر على الأنظمة النافذة فقط وهو ما أكدته في عدد من أحكامها. إذ تدفع المحكمة بعدم اختصاصها في الفصل بدستورية القوانين والأنظمة. التي طبقت أو نفذت في ظل الدساتير السابقة. لاسيما الكثير من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل والتي تنتهي بتنفيذها. وهذا ما أورده في قرارها بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٢ بقولها ( ...لذا يكون الطعن المقدم من قاضي محكمة بداءة شط العرب غير مستند على سند من الدستور. لأن المادة ( ٩٣ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. حصرت اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وليس المنتهي حكمها كما هو الحال في موضوع الطعن حيث نفذ القرار المطعون فيه ولم يعد العمل به قائماً لذا ولما تقدم تكون المحكمة تكون المحكمة الاتحادية غير مختصة بالنظر في الطعن المقدم لذا قرر رده من جهة عدم الاختصاص<sup>(٣٠)</sup>.

وأحال النص الدستوري على القانون. تنظيم حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن المباشر لدى المحكمة وذلك عندما نصت هذه الفقرة على أن (

....ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة). وهذا الجاه موفق ونشيد به .

و ذات الموقف تبنته الكثير من الدول الأخرى . ففي مصر ومنذ بواكير الرقابة على دستورية القوانين من قبل المحكمة العليا فإنها أدخلت اللوائح ضمن الاختصاص الرقابي لهذه المحكمة . وفي أول فرصة سنحت لها، أعلنت في حكمها في القضية رقم " ٤ لسنة ١ " قضائية عليا دستورية" الصادر في ٣/٧/١٩٧١ ، "... إن الهدف من الرقابة على دستورية القوانين لا يتحقق على الوجه الذي عينه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها، وسواء أكانت تشريعات أصلية صادرة عن الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري، وذلك لأن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً، بل إن هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية منها في التشريعات الأصلية التي يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها ما لا يتوافر للتشريعات الفرعية التي تمثل الكثرة بين التشريعات، كما أن منها ما ينظم حرية المواطنين وأمورهم اليومية مثل لوائح الضبط، وإن التشريعات الفرعية تعتبر قوانين من حيث الموضوع وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية، وهذه الوسيلة أكثر ملائمة لمقتضيات أعمال السلطة التنفيذية وتطورها المستمر، ولو انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضي في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستورتها بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً، وأهدرت المحكمة التي تغياها المشرع بإنشاء المحكمة العليا، والتي أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين... ) وعلى ذات النهج سارت المحكمة الدستورية العليا المصرية وفقاً للدستور والقانون.

والثابت أن رقابة القضاء الدستوري على اللوائح مقصورة على الجانب الدستوري . ولا تمتد إلى البحث عن التعارض فيما بين اللائحة والقانون<sup>(٣١)</sup> .

ورقابة القضاء الدستوري تكون رقابة خارجية من أجل الحفاظ على شروط توزيع الصلاحيات الدستورية كما حددها الدستور خاصة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لجهة الحق بإصدار القواعد القانونية ( قوانين أو أنظمة ) والوسائل المعتمدة في إقرارها أو في التعديلات المقترحة عليها قبل إقرارها . إذ إن تطبيقات العدالة الدستورية في النظم الديمقراطية الحديثة . أرخت بثقلها . من خلال اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية في القانون المقارن . على المنهجية التطبيقية لمبدأ فصل السلطات . بحيث أجمع الفقه على إن هذه الهيئات ( السلطات المشتقة الثلاث ) . لا يمكنها إلا أن تكون موزعة بشكل أفقي . بحكمها النص الدستوري الذي يعتبر هو المرجعية والأساس لتحديد شرعية وقانونية الأعمال المنبثقة عن هذه السلطات خلال أعمال صلاحياتها الدستورية<sup>(٣٢)</sup> .



## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

كما إنها تكون رقابة داخلية وبذات الكيفية التي يراقب بها القضاء دستورية القوانين . إذ يعمل على فحص مضمون اللائحة او النظام للتأكد من عدم مخالفته للقواعد والأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية .

### الخاتمة

انصبت هذه الدراسة على البحث في مسألة قانونية بالغة الأهمية، ألا وهي الاختصاص اللائحي للحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، إنطلاقاً من أهمية الدور الذي تلعبه الحكومة في النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور ونظم أحكامه . وبعد عرض أهم مضامين هذا الموضوع ، فإننا ختمت بحثنا بتسجيل النتائج التي توصلنا اليها ، وأهم المقترحات التي تراءت لنا في هذا الخصوص .

### النتائج

**أولاً :** من خلال تفحص نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بمجلس الوزراء وتحليلها ، نتوصل الى نتيجة مفادها تحجيم الدور التشريعي لمجلس الوزراء فيما يدخل في الاختصاصات الاصلية للسلطة التنفيذية ، ونعني بها اختصاصها في التشريع الفرعي الذي يعد ضرورة لتمكين الحكومة من أداء مهامها ، لصالح توسيع المجال الذي تتدخل فيه القوانين ، إذ لا تعدو الاشارة الصريحة للاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء ، ان تتجاوز نصين في الدستور وفي المقابل تجد تمدد مجال التشريع العادي الذي يختص به مجلس النواب على حساب مجال اللائحة ، حتى في المسائل الفرعية التي تكون في صلب اختصاص مجلس الوزراء التنفيذي .

**ثانياً :** لاحظنا خلو النظام الداخلي لمجلس الوزراء من التفاصيل المتعلقة بكيفية ممارسة مجلس الوزراء لاختصاصه اللائحي ، وكل ما تضمنه النظام لا يعدو أن يكون تكراراً لما أورده نصوص الدستور المتعلقة بهذا الشأن اضافة الى بعض الإشارات المتواضعة ، في حين كان الأجدر ان يتضمن هذا النظام القواعد التفصيلية الأساسية التي ترسم عملية التشريع داخل مجلس الوزراء على أقل تقدير ، ولكن يبدو ان الأمر ترك للتعليمات التي نصت هذا النظام على اصدارها من قبل رئيس مجلس الوزراء .

### التوصيات

**أولاً :** فيما يتعلق بنصوص دستور ٢٠٠٥ .

- نرى ضرورة تضمين الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص يحيز التفويض التشريعي ، وترك مساحة لمجلس النواب في أن يحدد الحالات التي تستوجب تفويض مجلس الوزراء بالتشريع عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون ، على أن تخضع لمراجعة مجلس النواب ، لذا نأمل من المشرع الدستور العراقي أن يأخذ بالتفويض التشريعي فهو أمر شائع ومألوف في النظم الدستورية ، ويكون هذا التفويض شرعياً ومرغوباً فيه دستورياً إذا كان لأغراض معينة، وفي حدود معينة، وحت ضمانات معينة.

- تعديل نص المادة (٨٦) من الدستور العراقي والتي تنص على أن ( ينظم بقانون . تشكيل الوزارات ووظائفها . واختصاصاتها . وصلاحيات الوزير) . ليكون نصها المقترح كالآتي : ( يحدد تشكيل الوزارات ووظائفها . واختصاصاتها . وصلاحيات الوزير بأنظمة تصدر عن رئيس مجلس الوزراء بموافقة مجلس الوزراء ) لأن الاوفق هو ترك امر الاستحداث أو الإلغاء أو الدمج للوزارات . وكذلك اختصاصاتها وتنظيم العمل فيها لمجلس الوزراء . لأن الوزارات هي تشكيلات إدارية تمارس الحكومة صلاحياتها من خلالها . وجعل هذه الأمور تنظم بقانون يقيد من حرية العمل لمجلس الوزراء وفقاً للبرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء عند تشكيله الحكومة.
- نقترح تعديل المادة (٦١) الفقرة تاسعاً، المتعلقة بحالة الحرب والطوارئ . وذلك لأهمية هاتين الحالتين ولاسيما حالة الطوارئ . فإننا نوصي المشرع الدستوري بإفراد مادة مستقلة لحالة الطوارئ . تبين في فقراتها معايير تحقق حالة الطوارئ وتحديد الصلاحيات الاستثنائية المخولة الى رئيس مجلس الوزراء خلال مدة اعلان الطوارئ على أن تتضمن تحويل رئيس مجلس الوزراء اصدار انظمة استثنائية أو ماتعرف بانظمة الضرورة . وكذلك ضرورة تنظيم حالة الطوارئ الجزئية والتي تعني اعلان الطوارئ على جزء محدد من الدولة (اقليم، محافظة، مدينة... الخ) . وكذلك تعيين الجهة المختصة عند التنازع ومعالجة حالة رفض المجلس اعلان حالة الطوارئ او تعذر الحصول على الاغلبية اللازمة ومناقشة حالة عدم اقرار المجلس للإجراءات المتخذة من قبل رئيس مجلس الوزراء او التثبت من تقصيره وتقاعسه أثناء اعلان حالة الطوارئ . فليس صحيحاً ترك كل هذه التفاصيل للقانون العادي .
- نقترح تعديل نص الفقرة ثالثاً من المادة (٨٠) المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء . إذ إن هذه الفقرة نصت على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة والتعليمات والقرارات . بهدف تنفيذ القوانين . وانتهاء الفقرة بهذه العبارة الاخيرة يوحي بأن اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة والتعليمات . إضافة الى القرارات لا يكون الا بهدف تنفيذ القوانين . وهذا غير دقيق لأن مجلس الوزراء وإن كان أحد شقي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي . إلا إنه ايضاً جهة إدارة . فلا يقتصر دوره على تنفيذ القوانين بل يشكل الاختصاص الإداري جانباً مهماً من عمل مجلس الوزراء فنوصي ان يكون نصها كالآتي : ( يختص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة والتعليمات والقرارات . بهدف ممارسة سلطاته التنفيذية والإدارية ) .

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

### ثانياً : فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الوزراء .

يفترض بالنظام الداخلي لمجلس الوزراء ان يكون مفصلاً لجميع مفاصل عمل مجلس الوزراء ومنها اختصاصاته التشريعية . سواء ما تعلق منها باقتراح مشروعات القوانين أو اصدار الأنظمة والتعليمات . لذا نوصي بتعديل هذا النظام ليشمل التفاصيل المذكورة اعلاه .

### ثالثاً : فيما يتعلق بمجلس النواب .

نوصي مجلس النواب بضرورة سن قانون جديد ينظم اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ . بدلا من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ( ١ ) الصادر في ٣ تموز من عام ٢٠٠٤ النافذ حالياً . وذلك بسبب عدم انسجامه مع أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ . ولأجل الحفاظ على سلامة الدولة ومؤسساتها . فقوانين الطوارئ من القوانين بالغة الاهمية في مختلف النظم الدستورية . ويفترض بالمشرع ان يوليها عنايته ويسرع في تشريعها كي لا تقف اجهزة الدولة مكتوفة الايدي عند مدهامة الدولة لأي خطر او امر طارئ .

### الهوامش

- ١- د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، بغداد ، مكتبة السهوري ، ٢٠١٣ ، ص ٢٠ .
- ٢- د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، القاهرة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠١٠ ، ص ٣٩ .
- ٣- د. جورج شفيق ساري ، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير ، مصدر سابق ، ص ١٧٦ .
- ٤- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، القاهرة ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، بلا تاريخ نشر ، ص ٤٨٠ .
- ٥- د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٤٨١ .
- ٦- تنص المادة ٣٤ على ان -يكون إقرار القانون للبرلمان . يحدد القانون القواعد التي تخص بالمسائل الآتية : الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الاعلام وما يفرضه الدفاع الوطني على المواطنين في انفسهم وفي ممتلكاتهم . - الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم ونظمه الزواج والتركات والهبات . - تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجزائية والعفو وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة - أساس الضرائب بجميع انواعها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار القود . - كما يحدد القانون القواعد التي تخص : النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذلك شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في الجماعات الإقليمية . - إنشاء فئات من المؤسسات العامة . - الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين . - تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص . - ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية : - التنظيم العام للدفاع الوطني . - الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها . - التعليم . - المحافظة على البيئة . - نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية . - حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي . - تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة . تحدد قوانين التخطيط التوجهات متعددة السنوات في مجال الموازنة العامة ، وتندرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الادارات العامة . يمكن ان تحدد وتستكمل احكام هذه المادة بموجب قانون اساسي .
- ٧- د. انور أحمد رسا دن ، وسيط القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ١٠٤ .

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

- ٨- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط٤، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩، ص ٤٥.
- ٩- د. نجيب خلف أحمد ود. محمد علي جواد، القضاء الإداري، بغداد، مكتب الغفران، ٢٠١٠، ص ١٢-٢٠، ود. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بغداد، دار الحكمة، ١٩٩١.
- ١٠- د. حسن بحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد ٢٤ - العدد الأول- ص ٢٢.
- ١١- المصدر سابق، ص ٢٤.
- ١٢- محمد نصر الدين كامل، اختصاص المحكمة الدستورية العليا، القاهرة، عالم الكتاب، ١٩٨٩، ص ٢٨٧.
- ١٣- د. محمد علي جواد، مصدر سابق، ص ٣٩.
- ١٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص ٣٢٢.
- ١٥- د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٤٨٦.
- ١٦- المصدر السابق، ص ٨٢.
- ١٧- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢١/٢١ اتحادية / ٢٠٠٥ بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٥ منشور على موقع السلطة القضائية الاتحادية. <http://www.iraqia.iq>
- ١٨- د. حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢٢٣ ولزبد من التفاصيل ينظر د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط٤، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- ١٩- المصدر السابق، ص ٢٤٥.
- ٢٠- ينظر في ذلك رأي القاضي لطيف مصطفى أمين فب مقاله المنشور على الموقع التالي : <http://aliraqtimes.com/ar/page/17/06/2014/33441>
- ٢١- هناك رأي يذهب في ذات الاتجاه، ينظر في ذلك د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، النجف، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٣، ص ٣٥.
- ٢٢- د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٠-٤١.
- ٢٣- المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم لها صادر بتاريخ ١٢/٢/١٩٩٤.
- ٢٤- د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٣.
- ٢٥- د. بشار عبد الهادي، التقييض في الاختصاص، دراسة مقارنة، ط١، عمان: دار الفرقان، ١٩٨٢، ص ٤٩ وما بعدها.
- ٢٦- د. محمد ماضي/ عضو مجلس شورى الدولة اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات، القانون والقضاء.
- ٢٧- د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٨٩، ص ٥٣٥ وما بعدها. ود. عبد الله محمد حسين، الحرية الشخصية في مصر، مكتبة الجامعة الأردنية، ١٩٩٨، ص ٥٩٩. ود. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٢، ص ٨١. ود. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، ط٢، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٧٥- ٩٦. ود. منير عبد المجيد، أصول الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص ١٤١ وما بعدها.
- ٢٨- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٨٨٧.
- ٢٩- د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً بحث منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا المصرية : <http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglacourt/mkal/18/fathefkry18.htm>

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

- ٣٠- القرار ذي العدد ١٠٤ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٤، منشور في الموقع الرسمي للسلطة القضائية الاتحادية في العراق .
- ٣١- عادل عمر شريف ، عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية - القضاء الدستوري في مصر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٨ ، ص ١٣١ .
- ٣٢- د. أمين عاطف صليبا ، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٢ ، ص ١٦٨ و ص ٢٦٨ .

### المصادر

- ١- د. انور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ .
- ٢- د. أمين عاطف صليبا ، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٢ .
- ٣- د. بشار عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، عمان : دار الفرقان ، ١٩٨٢ .
- ٤- د. حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، القاهرة ، دار الفكر العربي .
- ٥- د. جورج شفيق ساري ، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير ، بالتفسير ( النطاق - الشروط - الأثر ) ، ط ٣ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
- ٦- د. فائز عزيز أسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
- ٧- عادل عمر شريف ، عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية - القضاء الدستوري في مصر ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٨ .
- ٨- د. عبد الله محمد حسين ، الحرية الشخصية في مصر ، مكتبة الجامعة الأردنية ، ١٩٩٨ .
- ٩- د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، ط ٤ ، القاهرة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠٠٩ .
- ١٠- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، النجف ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٣ .
- ١١- د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط ٥ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
- ١٢- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، القاهرة ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، بلا تاريخ نشر .
- ١٣- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، بغداد ، دار الحكمة ، ١٩٩١ .
- ١٤- د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، القاهرة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠١٠ .
- ١٥- محمد نصر الدين كامل ، اختصاص المحكمة الدستورية العليا ، القاهرة ، عالم الكتاب ، ١٩٨٩ .
- ١٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٧ .
- ١٧- د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ .

## الاختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

م.د. غني زغير عطية محمد

- ١٨- د. محمد ماهر أبو العينين ، الأخراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٩ .
- ١٩- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٢ .
- ٢٠- د. محمد أنس قاسم جعفر ، الرقابة على دستورية القوانين ، ط ٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
- ٢١- د. منير عبد المجيد ، أصول الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، الاسكندرية ، منشأة المعارف .

### البحوث والمنشورات

- ١- د. حسن بحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، بحث منشور مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٤ - العدد الأول .
- ٢- د. فتحي فكري ، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً بحث منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا المصرية :

<http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaourt/mkal/18/fathefkry18.htm>

- ٣- د. محمد ماضي / اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء .

### الدساتير والقوانين

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢- دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٢ المعدل .
- ٣- دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل .
- ٤- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .
- ٥- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
- ٦- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ( ١ ) بتاريخ ٣ تموز ٢٠٠٤ - منشور في الوقائع العراقية - العدد ٣٩٨٧ - ايلول ٢٠٠٤ .

### المواقع الالكترونية :

- ١- الموقع الرسمي للسلطة القضائية الاتحادية العراقية <http://www.iraqja.iq>
- الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا المصرية <http://hccourt.gov.eg>