

# ماهية التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي

الباحثة  
الاستاذ المساعد الدكتور  
شذى غائب عز الدين  
فراس عبد الرزاق حمزة

كلية الحقوق - جامعة النهرين

## الملخص

يضطلع مجلس الدولة بعدة وظائف نصت عليها المادة (٤) من قانونه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ومن بين هذه الوظائف الصياغة ، وقد عبر عنها القانون بالتقنين والذي يتم اما بإعداد مشروع التشريع وصياغته او تدقيق مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات والجهات غير المرتبطة وفقا لما نصت عليه المادة (٥) من القانون المذكور .

والمشرع حين منح مجلس الدولة اختصاص تدقيق مشروعات التشريعات قصد بذلك ان يكفل للتشريع الدقة والوضوح وحسن الصياغة وعدم التعارض ، وتحقيق الانسجام بين التشريع الواحد وما في مرتبته من تشريعات ، حتى لا يتعارض القانون مع الدستور او تتعارض التشريعات الفرعية مع الدستور او القانون، او تأتي صياغته تثير خلافا في التطبيق بما يؤثر على الاستقرار المنشود للمراكز القانونية .

## الكلمات المفتاحية

مجلس الدولة ، مشروع التشريع ، النواحي الدستورية ، السند القانوني ، منع التعارض

## Abstract

The State Council has several functions stipulated in Article (4) of its Law No. (65) for the year 1979. Among these jobs is the drafting, which was expressed by the law by rationing, which is either the preparation of the draft legislation and its drafting or the draft legislation prepared by the ministries and non-linked parties Article (5) of the said law.

And the legislator when granting the Council of State the competence to audit draft legislation in order to ensure that the legislation of accuracy and clarity and good formulation and non-contradiction, and achieve harmony between the legislation and one of its legislation, so as not to contradict the law with the Constitution or contradict the subsidiary legislation with the Constitution or the law, Raises a controversy in practice that affects the desired stability of the legal centers

## key words

Council of State , draft legislation, constitutional aspects, legal authority, conflict prevention .

## المقدمة

يعد التشريع المصدر الاساس للقاعدة القانونية ويقصد به مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من سلطة المختصة في الدولة ، وقد تكون هذه السلطة ، سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستوريا ، وقد تكون السلطة تشريعية فيكون التشريع عاديا ، اما إذا كانت السلطة تنفيذية فنكون امام ما يسمى بالتشريع الفرعي ، على نحو ما سيتم تفصيله فيما بعد .

وتأتي اهمية هذا المصدر الرئيس للقاعدة القانونية بسبب تعدد وتشابك العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين افراد المجتمع الواحد وظهور الحاجة الى وجود قواعد قانونية مكتوبة واضحة المعالم لتنظيم هذه العلاقات وتحقيق العدالة قدر الإمكان بين اطرافها ، وبذلك اخذت السلطات العامة في الدولة على عاتقها اصدار التشريعات المختلفة من خلال تقنين الاعراف السائدة المعمول بها بين افراد المجتمع فضلا عن وضع قواعد جديدة ومحددة بهدف تنظيم العلاقات بين اشخاص المجتمع وتحقيق العدالة فيها فضلا عن حماية النظام العام والآداب . ولما كان التشريع هو الاساس في ضبط النظام الاجتماعي والمحدد والمنظم لكل اجراء او فعل تقوم بأدائه دوائر الدولة ومؤسساتها . تبدأ الدولة في التحري عن افضل صياغة وأدق تعبير لكي يكون واضحا ومفهوما للمطبق والمنفذ ، وتعهده بذلك الى مؤسسات وهيئات تتولى صياغة وتدوين وتدقيق مشروعات التشريعات . ويتولى هذه المهمة هيئة تقنية حيادية هو مجلس الدولة الذي يعد المؤسسة الاقرب الى تطبيق اهداف الدولة في اعداد مشروعات التشريعات .

## اهمية البحث

تبرز اهمية الموضوع في الكشف عن اهمية دور مجلس الدولة في ضبط التشريعات التي تنظم مختلف المجالات المتعلقة بنواحي الحياة قبل صدورها ، في صورة قوانين او انظمة او تعليمات او انظمة داخلية ، من حيث دقتها وحسن صياغتها وعدم تعارضها مع التشريعات النافذة والدستور ، حتى لا تتعارض الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية مع القانون او الدستور ، او يتعارض القانون مع الدستور ويتعرض بعد ذلك للطعن بعدم دستوريته من المحكمة الاتحادية العليا .

## خطة البحث

تناولنا الموضوع في مبحثين اثنين وفق الآتي :

المبحث الأول - شروط تدقيق مشروعات التشريعات في مجلس الدولة .

المبحث الثاني - ما ينصب عليه التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة.

## المبحث الأول

### شروط تدقيق مشروعات التشريعات في مجلس الدولة<sup>(١)</sup>

يضطلع مجلس الدولة بعدة وظائف نصت عليها المادة (٤) من قانونه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ومن بين هذه الوظائف ، الصياغة التشريعية وقد عبر عنها القانون بوظيفة التقنين<sup>(٢)</sup> الذي يتم اما بطريق اعداد مشروعات التشريعات وصياغتها . او تدقيق مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. . وفي ذلك نصت المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على انه :

( يمارس المجلس في مجال التقنين :-اولا - اعداد مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اولياته وأراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة . ثانيا - تدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة ، من حيث الشكل والموضوع على النحو الاتي :

أ- تلتزم الوزارة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع التشريع الى الوزارة او الوزارات او الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس .

ب - يرسل مشروع التشريع الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع اسبابه الموجبة وأراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة مشفوعا بجميع الأعمال التحضيرية ولا يجوز رفعه الى ديوان الرئاسة مباشرة إلا في الأحوال التي ينسبها الديوان ....).

يستبان من النص المتقدم وقدر تعلق الأمر بموضوع البحث ان مجلس الدولة لا يقوم بتدقيق مشروعات التشريعات من تلقاء نفسه ، بل يستلزم الأمر ان يطلب منه ذلك وفق شروط معينة يقتضي توافرها وتتمثل هذه الشروط بالمطالب الآتية :

---

(١) أنشئ مجلس الدولة بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ليحل محل مجلس شورى الدولة المؤسس بالقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ يختص بوظائف القضاء الاداري والإفتاء والصياغة .

(٢) استعمل المشرع العراقي تعبير التقنين ، والتقنين يفيد معنيين فقد يقصد به الوثيقة الرسمية التي تصدرها السلطة التشريعية وجامعة للقواعد القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون بعد تهذيبها وتنسيقها . وقد يراد به عملية تجميع هذه القواعد تجميعا علميا منطقيا وإصدارها من قبل السلطة التشريعية في وثيقة رسمية شاملة مبوبة فيقال : اصدرت الدولة تقنينا ويقال : قامت الدولة بتقنين قوانينها ولمنع الخلط بين المعنيين يحسن اطلاق لفظ التقنين او المدونة إذا اريد المعنى الأول وإطلاق لفظ عملية التقنين اذا اريد المعنى الثاني . عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، الطبعة الثالثة ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص

## المطلب الأول

### ان يكون طلب التدقيق متعلقا بمشروع تشريع

يقصد من هذا الشرط ان طلب الجهات ذات العلاقة من المجلس بتدقيق مشروعات معدة من قبلها وصياغتها ، يجب ان ينصب على مشروعات التشريعات ، وهذا ما أكدته المشرع في المادة (٥) سائلة الذكر في معظم بنودها عندما استعمل عبارة (مشروعات التشريعات ) وذلك يعني انه لا يسوّغ الطلب من المجلس بتدقيق اية مشروعات او صياغتها لا تحمل صفة التشريع ، ويقصد بالتشريع كل قاعدة عامة مجردة تسنها السلطات المختصة بالدولة أي القواعد العامة المجردة التي تصدر في صورة مكتوبة عن سلطة مختصة بالدولة (٣) .

والتشريع على أنواع ثلاثة تختلف حسب درجة اهميتها والجهة التي تصدرها ؛ وهي :

١. التشريع الاساس ، ويطلق على نصوص الدساتير التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقته بالمواطنين وحقوق الافراد وحررياتهم وواجبات واختصاصات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وحدود كل منها (٤). وتختلف الطريقة التي توضع بها الدساتير من دولة لأخرى حسب ظروف كل دولة ؛ فقد يوضع الدستور في شكل منحة من الحاكم ، وقد يوضع في شكل عقد بين الشعب والحاكم ، وقد تضعه جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب لهذا الغرض ، وأخيرا قد يوضع عن طريق الاستفتاء الشعبي (٥) .

٢. التشريع الرئيس او العادي ، هو التشريع الذي تقوم بوضعه السلطة صاحبة الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية وهي اساسا السلطة التشريعية وذلك في حدود اختصاصها وطبقا للإجراءات التشريعية المنصوص عليها . ويطلق عادة على التشريع العادي لفظ قانون فهو الوثيقة المدونة التي تقرها السلطة التشريعية ، صاحبة الاختصاص الاصيل في

---

(٣) عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٥ .

(٤) محمود محمد علي صبره ، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، ٢٠١٠ ، مصر ، ص ١٧ .

(٥) لمزيد من التفاصيل في شأن نشأة الدساتير ، ينظر د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٢٣١ وما بعدها .

ميدان التشريع<sup>(٦)</sup> . ومن الجائز ان تتولى السلطة التنفيذية هذا الاختصاص في حالة الضرورة او بناء على تفويض من السلطة التشريعية<sup>(٧)</sup> .

٣. التشريع الفرعي ، هو ذلك الذي تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها في الدستور بصفة اصلية<sup>(٨)</sup> وتعتبر السلطة التنفيذية ، في هذا الصدد ، بمثابة سلطة تشريعية فرعية ، ويطلق على تشريعاتها بالتالي تشريعات فرعية ، تميزها لها عن التشريعات العادية الصادرة من السلطة التشريعية ويتخذ في القانون المقارن تسميات وتصنيفات مختلفة اهمها اللوائح وتكون على خمسة انواع وهي اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط ولوائح الضرورة ولوائح التفويض<sup>(٩)</sup> . اما في العراق فتضم التشريعات الفرعية انواعا ثلاثة وهي الانظمة التشريعية والتعليمات والأنظمة الداخلية .

ويقصد بال**نظام** ويسمى ( النظام التشريعي ) التشريع الذي تضعه السلطة التنفيذية لتيسير تنفيذ القانون الصادر من السلطة التشريعية<sup>(١٠)</sup> . ويشتمل على القواعد التفصيلية التي توضح ما في القانون من اقتضاب وما يقتضيه من اجراء والحكمة من تخويل السلطة التنفيذية حق وضعه مزدوجة هي تخفيف الابعاء عن كاهل السلطة التشريعية كي لا تشغل نفسها بتشريعات ثانوية وإلقاء مهمة تنفيذ القانون في دقائقه على عاتق سلطة اكثر الصاقا بالجمهور من السلطة التشريعية وادري منها بظروف تطبيق القانون هي السلطة التنفيذية<sup>(١١)</sup> ذلك لان السلطة التنفيذية هي السلطة المكلفة في تنفيذ القانون وتكون اقدر من السلطة التشريعية على تنظيم هذا التنفيذ في دقائقه وفقا لضرورات العمل فضلا عن ذلك من تخليص القوانين من كثير من التفاصيل<sup>(١٢)</sup> . واستنادا الى احكام البند ( ثالثا ) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يختص مجلس الوزراء بإصدارها تنفيذا للقانون .

---

(٦) د. محسن خليل ، القضاء الاداري اللبناني ( دراسة مقارنة ) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٢٥ .

(٧) د. غازي فيصل مهدي ، الموجز في اصول القانون ، الطبعة الاولى ، بدون دار النشر ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٨ .

(٨) د. رجب محمود احمد ، القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٤ . ود. انس جعفر ، القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٥ .

(٩) للمزيد عن تفاصيل انواع اللوائح يراجع د. وسام صبار العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الأولى ، مطبعة الميناء ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٤ وما بعدها .

(١٠) د . طارق كاظم عجيل ، المدخل الى القانون ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ٧٢ .

(١١) عبد الباقي وزهير البشير ، المصدر السابق ، ص ٩٦ .

(١٢) حسن كيره ، الموجز في المدخل للقانون ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٦١ ، ص ٢٣٥ .

اما النوع الثاني فهي **التعليمات** وهي تشريع فرعي يقصد به تيسير تطبيق قانون نافذ او نظام صادر ، والتعليمات تكون اضعف قوة من النظام لأنها كما تصدر تنظيماً لتنفيذ القانون قد تصدر تسهيلاً لتطبيق النظام<sup>(١٣)</sup> . وتصدر التعليمات استناداً الى قانون يخول السلطة التنفيذية اصدارها وهي الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، كما خول البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مجلس الوزراء صلاحية اصدار التعليمات تنفيذاً للقانون<sup>(١٤)</sup> .

والنوع الثالث هو **النظام الداخلي** ويقصد به التشريع الصادر استناداً الى نص تضمنه قانون صدر لينشئ او يحكم مؤسسة ما يخول إدارة المؤسسة حق اصدارها لتنظيم كيانها وتيسير اعمالها . وفي النظام الداخلي يتم بيان اهداف المؤسسة وتشكيلاتها وتنظيم موازنتها وملاكها الاداري والفني وصلاحياتها ، ويجب التزام النظام الداخلي لأحكام القانون الذي يصدر استناداً اليه ، وعدم مخالفته ، وقد يتعلق النظام الداخلي بالقواعد والأسس في تنظيم مجالس الادارة وتوزيع الارباح وتشكيل الهيئات والمجالس واللجان الدائمة وغير ذلك مما يتمتع بنوع من الثبات<sup>(١٥)</sup> .

وحسب ما هو متعارف عليه ان التشريع الدستوري عادة ما يطلق عليه لفظ ( الدستور ) ليقصر مدلول التشريع المنصوص عليه في المادة (٥) المذكورة الى كل من التشريعات العادية والتشريعات الفرعية . غير ان المجلس لم يتول في بدايات تشكيله تدقيق او اعداد مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية . انما اقتصر اختصاصه على مشروعات القوانين ثم صدر توجيه من ديوان الرئاسة بالعدد (٤٠٠٦٧) في ١٣/١١/١٩٨٩ لزم الجهات المعنية بعرض مشاريع التعليمات على المجلس قبل اصدارها ، ثم شمل العرض الانظمة الداخلية ، بما يوحي ان سند عرض التعليمات والأنظمة الداخلية هو ذلك التوجيه .

وقد ذهب البعض<sup>(١٦)</sup> ، ونحن نؤيده ، الى ان تولي المجلس اختصاص الاعداد والصياغة التشريعية للأنظمة الداخلية والتعليمات يستند الى نصوص قانون المجلس ، حيث نصت المادة (٥) من قانون المجلس (( يمارس المجلس في مجال التقنيين : أولاً - إعداد وصياغة مشروعات التشريعات ...

---

(١٣) د. طارق كاظم عجيل ، المصدر السابق ، ص ٧٢ .

(١٤) من تطبيقات مبدأ النص في القانون على اصدار مجلس الوزراء للتعليمات ، المادة (٣٠) من قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ .

(١٥) د. عصمت عبد المجيد ، مشكلات التشريع ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ١٢ .

(١٦) د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في ابداء الرأي والمشورة القانونية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد ٢ ، السنة الرابعة ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٥ .

ثانيا - تدقيق مشروعات التشريعات .) حيث تتسع عبارة التشريعات الى القوانين والأنظمة والتعليمات ، ولو اراد المشرع اقتصار اختصاص المجلس في مجال الصياغة التشريعية على مشروعات القوانين ، لأستعمل عبارة مشروعات القوانين في المادة المذكورة بدلا من مشروعات التشريعات .

ويستنتج هذا المعنى ايضاً من النصوص الخاصة بسير العمل في المجلس حيث نص البند (اولا) من المادة (١١) من القانون على ( تسجل مشروعات التشريعات والقضايا التي تحال على المجلس في سجل خاص لدى السكرتير العام للمجلس ) ونص البند (رابعا) من ذات المادة على انه ( يحيل الرئيس مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس الى احدى الهيئات او الى هيئة خاصة تؤلف بموافقة رئيس مجلس الدولة لدراستها وإبداء الرأي فيها ) مما يعني ان المشاريع التي ترد الى المجلس تتمثل في ( التشريعات والقضايا ) حيث تتعلق التشريعات باختصاص المجلس في مجال الصياغة التشريعية المنصوص عليها في المادة (٥) ، بينما تتعلق القضايا باختصاص المجلس في مجال الافتاء المنصوص عليها في المادة (٦) من القانون ، ومن ثم تحال ( التشريعات والقضايا ) الى احدى الهيئات المتخصصة وذلك بمقتضى البند (اولا) من المادة (١٢) من القانون التي نصت على ( يسجل سكرتير الهيئة مشروعات التشريعات والقضايا المحالة على الهيئة ويرفعها الى رئيسها) ومن ثم يحيل رئيس الهيئة مشروع التشريع او القضية مع الاوليات الى عضو او اكثر من اعضاء الهيئة لدراستها وإعداد تقرير عن الموضوع مع مشروع التشريع او الرأي<sup>(١٧)</sup> ويوزع تقرير عضو الهيئة مع مشروع التشريع على الاعضاء لمناقشته واتخاذ القرار<sup>(١٨)</sup> .

وبذلك يستعمل المشرع في النصوص المتقدمة مصطلح ( مشروع التشريع ) او (التشريعات ) وهي نصوص تتعلق بالمشروع قيد الانجاز في الهيئات المتخصصة . بمعنى ان ما يدخل في نطاق عمل الهيئات المتخصصة هو( مشاريع التشريعات ) ، وما يخرج من مشاريع التشريعات يتوزع ، فيظهر مصطلح ( القانون ) كنوع من التشريعات . فقد نص البند (اولا) من المادة (١٥) من القانون على ( يحال ما تنجزه الهيئة ، باستثناء مشروعات القوانين ، الى رئيس المجلس وعند موافقته عليه يصبح نهائيا ) وهذا يعني جواز صدور التشريعات بعد انجاز الهيئات المتخصصة لها بعد موافقة رئيس المجلس عليها باستثناء مشروعات القوانين التي يتطلب عرضها على الهيئة العامة وبذلك اخرج المشرع القوانين من مصطلح التشريعات التي وردت في موضع ما يرد عليه اختصاص المجلس في

<sup>(١٧)</sup> البند (ثانيا) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

<sup>(١٨)</sup> البندين (اولا) و (ثانيا) من المادة (١٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

الصياغة ، وهذا يدل على ان المشرع لم يطابق بين مصطلح القانون والتشريعات ، انما التشريع يستوعب القانون ويتعداه الى غيره من الانظمة والتعليمات ، ولو كان قصد المشرع بان مشاريع التشريعات تعني القوانين لوحدها لما جزأ مصطلح التشريعات في المادة (١٥ / اولا) الى تشريعات تعرض وجوبا على الهيئة العامة وتشريعات يكفي موافقة الرئيس على اصدارها بعد انجازها من الهيئة المتخصصة (١٩) .

وعليه فأن المشروعات المحالة الى مجلس الدولة يجب ان تحمل صفة القواعد القانونية العامة المجردة التي تطبق على المراكز القانونية والأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم (٢٠) . وبناء على ذلك يقع خارج اختصاص المجلس المحدد بقانونه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ تدقيق الضوابط الصادرة من الوزارات لأنها لا تحمل صفة التشريع ، وتطبيقا لذلك لما وجد مجلس الدولة إن الفقرة (ج) من البند (اولا) من المادة (١٩) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ نصت على ( لمؤسسة وضع برامج للدراسات الجامعية والأولية والعليا خارج العراق وفقا لضوابط يصدرها رئيس المؤسسة ) وان الضوابط تخرج عن اختصاص المجلس ، رفض تدقيق مشروع تعليمات الدراسات الأولية والعليا داخل وخارج العراق للمشمولين بقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل المرسل من مؤسسة السجناء السياسيين (٢١) .

ولا يدخل ضمن التشريعات المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون المجلس مدونة او لائحة السلوك المنصوص عليها في البند (خامسا ) من المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (٢٢) .

ان قرارات مجلس الادارة لا تدقق ايضاً من مجلس الدولة استنادا الى احكام المادة (٥) من قانونه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، وتطبيقا لذلك رفض مجلس الدولة تدقيق مشروع نظام تعديل نظام حوافز الانتاج للمصرف العقاري رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ المقدم من وزارة المالية بكتابها المرقم (٢٥٥٠٨) في ٣٠ / ١٠ / ٢٠١٧ ؛ لان نظم حوافز الانتاج المنصوص عليها في البند ( رابعا ) من

---

(١٩) د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في ابداء الرأي والمشورة القانونية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٣٥

(٢٠) شوان محي الدين علي و د. هادي مسلم يونس و د. مازن ليلو راضي ، دليل الصياغة التشريعية في اقليم كردستان - العراق باللغتين العربية والانكليزية ، الطبعة الأولى ، اربيل ، ٢٠١٠ .

(٢١) كتاب مجلس الدولة رقم ( ٤١٣٥ ) في ٦ / ١٢ / ٢٠١٧ .

(٢٢) كتاب مجلس شورى الدولة رقم ( ١٢١٧ ) في ١٨ / ٦ / ٢٠١٢ .

المادة (٢٥) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ تعد من قرارات مجلس الادارة وتتخذ بعد مصادقة الوزير (٢٣) .

كذلك يقع خارج اختصاص مجلس الدولة تدقيق مشاريع الانظمة النموذجية الاسترشادية وعلى اساس ذلك اعاد مجلس الدولة مشاريع الانظمة النموذجية الاسترشادية الواردة من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، حيث تبين له انها مشاريع استرشادية يسترشد بها اصحاب العمل بمشاريعهم الخاصة استنادا الى احكام البند (ثانيا) من المادة (١٣٦) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ (٢٤) .

ولما كان اختصاص مجلس الدولة ينصب اساسا على تدقيق مشروعات التشريعات فمن البديهي القول انه لا يختص بمراجعة التشريعات التي صدرت فعلا ، وعلى هذا الاساس انتهى مجلس الدولة الى حفظ مشروع قانون الاحتراف الرياضي الوارد الى المجلس لتدقيقه ؛ لصدر قانون الاحتراف الرياضي رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٧ ونشره في الجريدة الرسمية (٢٥) .

### المطلب الثاني

#### الوقوف على رأي الوزارات او الجهات ذات العلاقة بالتشريع

اشترط قانون المجلس على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عندما تطلب من المجلس اعداد او تدقيق مشروع تشريع ان ترافق اراء الوزارات والجهات ذات العلاقة (٢٦) فإذا احتوى المشروع امورا مالية او اقتصادية فيقتضي استحصال موافقة وزارة المالية ، وإذا كان له علاقة بالسياسة العامة للدولة فيقتضي استحصال رأي الامانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة الخارجية ، وإذا كان المشروع له علاقة بارتباط الجهة بمجلس النواب فيقتضي استحصال رأي وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب ، وإذا كان المشروع له علاقة بالتحويل الخارجي فيقتضي عرضه على البنك المركزي العراقي ، اما إذا كان المشروع له علاقة بالبلديات او الماء او الكهرباء فيقتضي عرضه على وزارة البلديات او امانة بغداد او وزارة الكهرباء ، اما المشروعات التي لها علاقة بالمنظمات المدنية او حقوق الانسان فيقتضي عرضها على الامانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة حقوق الانسان ، وكل مشروع يتعلق بتأسيس هيكل اداري

(٢٣) كتاب مجلس الدولة رقم (٤٢٤٣) في ٢٠ / ١٢ / ٢٠١٧ .

(٢٤) كتاب مجلس الدولة رقم (٩٥٠) في ٢٨ / ٣ / ٢٠١٨ .

(٢٥) كتاب مجلس الدولة رقم (٢٧٧٠) في ٢١ / ٨ / ٢٠١٧ .

(٢٦) البند (اولا) والفقرة (أ) من البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

جديد او تشكيل دوائر وهيئات يقتضي استحصال موافقة الامانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة المالية تطبيقا لحكم البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون المجلس (٢٧) .

ويفسر ذلك لضمان صحة التشريع ولوجود قواعد تعنى فيها او تشترك في تنظيمها اكثر من جهة . وقد دلت التجربة العملية ان معظم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لا تطبق هذا النص ، أي لا تلتزم بعرض المشروع على الجهات ذات العلاقة المتأثرة بالتشريع ، اما لعدم المعرفة بإجراءات الصياغة التشريعية او الخشية من الرأي السلبي لتلك الجهات (٢٨) . مما يضطر المجلس في هذه الحالة :

- أما اعادة المشروع الى الجهة طالبة التشريع لاستحصال اراء الجهات ذات العلاقة .
- او قبول المشروع وإحالته الى احدى الهيئات المتخصصة لتتولى الهيئة عن طريق العضو المقرر المحال اليه المشروع ، مفاتحة الوزارات والجهات ذات العلاقة بالمشروع وانتظار استكمال ارائها ، ثم يتولى دراسته وتدقيقه بعد ورود جميع الاجابات من الوزارات المعنية بالمشروع وهذا يستغرق وقتا طويلا قد تتعدى الاشهر مما يؤخذ على المجلس تأخره في انجاز المشروع في المدة المحددة .

### المطلب الثالث

#### ورود طلب التدقيق من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة .

حدد قانون مجلس الدولة الاشخاص الذين لهم الحق في مخاطبة المجلس والطلب منه تدقيق مشروع التشريع وهو الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة :

أ- الوزير

الوزير لغة الموازُر . كالأكيل : المؤاكل ؛ لأنه يحمل عنه وزرُهُ ، اي ثقله . والوزارة : لغة في الوزارة . وقد استوزر فلان، وهو يُوازُر الامير ويتوزر له . وتوزر الرجل : ركب الوزر . وهو افتعل منه . وقوله تعالى (( ولا تَزِرْ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى )) (٢٩)، اي : لا تحمل حاملة حمل اخرى (٣٠) .

(٢٧) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (١٧٥٩) في ٤ / ١١ / ٢٠٠٧ .

(٢٨) د. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد الثامن عشر ، السنة ٢٠١٥ ، ص ٦٥ .

(٢٩) الانعام ، آية ١٣٦ .

(٣٠) أبي نصر الله اسماعيل بن حماد الجوهري ، الصحاح ، دار الفكر الحديث ، القاهرة ، بدون سنة الطبع ، ص ١٢٤٢ .

اما الوزير **اصطلاحاً** فقد ذهب جانب من **الفقه** الى تعريف الوزير على انه (الرئيس الاداري الاعلى ، ونهاية السلم الاداري في وزارته ، وبهذه الصفة يشرف على جميع المصالح والمرافق التابعة لوزارته ، وبالتالي يتمتع بكل مظاهر السلطة الرئاسية على جميع موظفي وزارته ) <sup>(٣١)</sup> . كما عرف بأنه ( سلطة ادارية يستمد اختصاصاته من القوانين والأنظمة والمبادئ العامة ، ويختص بالتقرير والرقابة والتسيير اليومي للنشاط الاداري والتقني للوزارة التي يديرها ) <sup>(٣٢)</sup> .

اما على صعيد **التشريعات** فقد عرّف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الوزير بأنه (( الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون )) <sup>(٣٣)</sup> . كما عرفت المادة ( الثانية ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الوزير بأنه (( رئيس الوزراء فيما يختص بموظفي ومستخدمي ديوان مجلس الوزراء والدوائر التابعة له ، والوزير المختص فيما يختص بموظفي ومستخدمي وزارته )) . اما قانون وزارة السياحة والآثار رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ فقد اعتنق المعيار الوظيفي في تعريف الوزير ، إذ عرفه بأنه (( الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ، ويمارس الرقابة والأشراف على انشطتها وفعاليتها وحسن أدائها ، وتصدر عنه التعليمات والقرارات والأوامر في كل ما يتعلق بتشكيلاتها ومهامها وسائر شؤونها الفنية والمالية والإدارية والقانونية ضمن الحدود المبينة في هذا القانون والتشريعات النافذة )) <sup>(٣٤)</sup> .

والبحث في مفهوم الوزير المنصوص عليه في المادة (٥) من قانون المجلس يقتضي التفرقة بين الوزير الاصيل ووزير الدولة والوزير بالوكالة وعلى النحو الاتي :

### **اولاً - الوزير الاصيل**

---

<sup>(٣١)</sup> د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١١٨ .

<sup>(٣٢)</sup> د.عبد القادر بانيه ، المختصر في القانون الاداري المغربي ، الكتاب الأول ، بدون دار ومكان النشر ، ١٩٨٥ ، ص ٣١٧ .

<sup>(٣٣)</sup> البند (اولاً) من المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

<sup>(٣٤)</sup> البند (اولاً) من المادة (٥) من القانون المذكور انفا .

ويسمى ايضا الوزير بوزارة او الوزير ذو حقيبة وزارية ، ويقصد به الوزير الذي يشغل حقيبة وزارية في التشكيل الوزاري ، ويرأس احدى الوزارات الحكومية ويتولى ادارتها والإشراف عليها ، وتطبيق السياسة العامة المرسومة من قبل مجلس الوزراء في حدود اختصاص وزارته <sup>(٣٥)</sup> .

وللوزير الاصيل صلاحيات سياسية وصلاحيات ادارية ، الاولى يباشرها في اطار وضع السياسة العامة للدولة داخليا وخارجيا ، وكذلك اقتراح مشاريع القوانين التي تخص وزارته وكذلك اعداد واقتراح مشروعات الانظمة والتعليمات التي تخص وزارته والتي يصدرها مجلس الوزراء وهذه الصلاحيات تعود للوزير بصفته عضوا في مجلس الوزراء . اما الصلاحيات الادارية للوزير فإنه يختص بها بصفته رئيس الهرم الاداري في الوزارة التي يرأسها <sup>(٣٦)</sup> ، ويترتب على هذه الصفة سلطات واسعة في ميدان الإدارة ، فهو يوجه ويراقب اعمال الموظفين في وزارته وله صلاحية التعيين وفرض العقوبات والإحالة على التقاعد..... الخ وهو المختص باتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية ( التعليمات ) والفردية في كل ما يتعلق بأعمال الوزارة التي يرأسها <sup>(٣٧)</sup> .

## ثانيا - وزير الدولة

هو الوزير الذي يختاره رئيس الوزراء او رئيس الدولة عضوا في الوزارة دون ان تسند اليه حقيبة وزارية معينة ، اي انه وزير بلا وزارة ، ولكنه يشارك في جلسات مجلس الوزراء وقد يعمد رئيس الدولة الى تحديد اختصاص عمل وزير الدولة او يطلب اليه الاهتمام بمتابعة ملف ما وإعداد دراسة عنها <sup>(٣٨)</sup> . وقد يكون الغرض من تعيين وزراء بلا وزارات في مختلف الأنظمة السياسية هو دعم الحكومة بأشخاص ذوي كفاءات علمية وفنية متميزة وأصحاب خبرة كبيرة في قضايا السياسة والحكم ، وخاصة الاشخاص الذين لا تمكنهم ظروفهم الصحية والسياسية من تولي حقيبة وزارية ، وإرضاء الاطراف

---

<sup>(٣٥)</sup> د. اسماعيل بدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٧٤ .

<sup>(٣٦)</sup> ربيع مفيد الغصيني ود. أمير عزت الأيوبي ، الوزير في النظام السياسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٤ .

<sup>(٣٧)</sup> د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، بدون سنة الطبع ، ص ٥٥ .

<sup>(٣٨)</sup> د. فراس البيطار ، الموسوعة السياسية والعسكرية ، الجزء الأول ، دار اسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص ١٦٤ .

المؤثرة والفاعلة في الساحة السياسية باشتراكهم في تشكيل الوزارة لضمان دعمهم وتأييدهم لها ، وكذلك الحرص على تحقيق التوازن في تشكيل الوزارة خاصة عند تشكيل وزارة ائتلافية (٣٩) .

### ثالثاً - الوزير بالوكالة

يحدث اثناء العمل الوزاري ان يغيب احد الوزراء عن البلاد بسبب إجازة يقضيها في الخارج او مرض مفاجئ او شغور المنصب والذي يتحقق بتوقف الوزير نهائياً عن ممارسة مهامه الوزارية كما في حالة الاستقالة او الوفاة او اقالة الوزير الاصيل او سحب الثقة (٤٠) . ونظرا لضرورة سير العمل الحكومي بانتظام واطراد ، فمن الطبيعي في مثل هذه الحالات ان يصدر قرار بتكليف احد الوزراء مهام حقيبة الوزير الغائب (٤١) وتسمى هذه العملية بالإنابة وهي تكليف اداري تعهد بمقتضاه السلطة العليا الى احد الموظفين لممارسة كل الاختصاصات المسندة لصاحب الاختصاص الاصيل لحين عودته من تغيبه او تعيين خلف له ، فهي وسيلة لمعالجة الفراغ الإداري في حالة غياب النصوص التي تجيز الحلول. وتسمى الانابة في العراق بالوكالة فيقال وزير وكالة . وهو وزير صدر له قرار بتكليفه القيام بمهام منصب وزاري آخر بالإضافة الى منصبه الوزاري ، وهذا القرار هو الاداة القانونية التي يستند اليها في توليه مهام منصبه الإضافي (٤٢) .

ويمكن لرئيس الوزراء ان يتقلد اي وزارة بالوكالة طيلة غياب الوزير الاصيل سواء كانت وزارة بحقية او وزارة دولة (٤٣) . ولرئيس مجلس الوزراء أيضا تكليف احد نوابه او الوزراء اضافة لمهامه للقيام بمهام الوزير المكلف بمهمة خارج العراق او داخله او المتمتع بإجازة اعتيادية او مرضية او لأي سبب كان (٤٤) .

---

(٣٩) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، الطبعة الرابعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٤١ .

(٤٠) د. فوزت فرحات ، الوزير بالوكالة ونطاق صلاحياته وفقا لمبادئ النظام الدستوري اللبناني ، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية ، لبنان ، المجلد ٧٣ ، كانون الاول ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٦ .

(٤١) د. عادل الطبطباني ، المسؤولية السياسية للوزير بالإنابة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ١ ، السنة ٣٢ ، ربيع الاول ، مارس ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٨١ .

(٤٢) د. عادل الطبطباني ، المصدر السابق ، ص ٤٨١ .

(٤٣) د. عصام الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٤٥ .

(٤٤) البند ( ثانيا ) من المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .

مما تقدم يتضح ان الوزير اما ان يطلق عليه وزيرا في حالة توليه حقيبة وزارية ، وقد يكون وزيرا بدون حقيبة وزارية حينذاك يسمى وزير دولة ، وقد يكون وزير وكالة ويحق لكل هؤلاء مخاطبة مجلس الدولة والطلب منه تدقيق مشروع تشريع .

#### ب - الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة (٤٥)

هو الموظف الذي يرأس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويكون بدرجة وزير وقد عرف قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ المكلف ( بدرجة وزير ) في البند ( ثانيا ) من المادة (٣) بأنه ( كل من يشغل وظيفة واردة في قانون نافذ بكونه بدرجة وزير وعين فيها على وفق أحكام القانون ) على سبيل المثال رئيس المفوضية العليا لحقوق الانسان فقد نص البند (اولا) من المادة (١٦) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ على انه (( يرأس المفوضية رئيس بدرجة وزير )) .

هذا وإذا كان من المقرر طبقا لنص المادة (٥) المذكورة انفا ان اختصاص مجلس الدولة بالتقنين يكون بإرسال مشروع التشريع من الاشخاص الذين حددهم هذا النص على سبيل الحصر وهو الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة ، فإنه لا يحق لمن يرأس تشكيلا معيناً ويكون بدرجة خاصة مفاتحة مجلس الدولة والطلب منه تدقيق مشروع تشريع .

#### ويثار التساؤل عن مدى جواز التفويض في طلب تدقيق مشروع من مجلس الدولة ؟

الاصل العام ان صاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه باعتباره واجبا قانونيا عليه وليس حقا له يجوز ان يعهد به لسواه وبالتالي لا يجوز ان ينزل عنه او يفوض فيه شخصا آخر إلا إذا أجاز له القانون ذلك (٤٦). لكن نظراً للضرورات العملية ولتطورات الحياة وتعقد وظائف الدولة بدت الحاجة الى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الاصلي ، تحقيقاً لمبدأ لسير المرافق العامة

---

(٤٥) الجهة غير المرتبطة بوزارة هي جهة ادارية ، منحها القانون استقلالاً ادارياً ومالياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها ، بحيث انه ليس بالإمكان ربطها ادارياً بأية وزارة من تلك الوزارات القائمة في الدولة ، وقد يكون ذلك بسبب الرغبة في منحها الاستقلال التام عن الوزارة وعدم التبعية لوزارة معينة ، او قد يكون بسبب عدم تشابه المهام التي تقوم بها مع اي من الوزارات القائمة . والجهة غير المرتبطة بوزارة ما هي الا مؤسسة حكومية تعمل في الاطار المؤسساتي للدولة ولكن يجب ان تكون قراراتها مستقلة ويجب ان تكون سياستها متسقة مع السياسة العامة للدولة . د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص ٨٧ .

(٤٦) د. محمد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص

بانتظام واطراد ، ومن هنا ظهر التفويض استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، ليتم تطبيقه في كل المرافق وعلى كل المستويات ، حيث يتم اللجوء اليه لمواجهة حالة غياب الاصيل إذا ما تعذر اعمال فكرتي الحلول والإنابة <sup>(٤٧)</sup> .

ويقصد بالتفويض ان يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بجزء من اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه . بشرط ان يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الاداري صاحب الاختصاص الاصيل <sup>(٤٨)</sup> .

ولكي يكون التفويض مشروعاً لابد ان يكون منصوصاً عليه في القانون . وان يصدر عن الاصيل ( المفوض ) الذي حدده النص وأعطاه صلاحية التفويض . فإذا كان هذا النص قد اعطى الوزير صلاحية التفويض فلا يجوز لغيره استخدام هذه الصلاحية لان التفويض أمر شخصي يقتصر استخدامه على الشخص او الموظف الذي اجاز له النص القانوني تلك الصلاحية <sup>(٤٩)</sup> . كما يشترط لمشروعية التفويض ان يكون جزئياً ، إذ لا يجوز ان يفوض صاحب الاختصاص جميع صلاحياته لأن في ذلك من تنازل عن الوظيفة ويضحي وجود صاحب الاختصاص على رأس عمله فاقدا لمعناه ، لذا تستخدم النصوص التشريعية التي تجيز التفويض كلمة ( بعض ) للدلالة على ان التفويض جزئي <sup>(٥٠)</sup> .

وعليه نقول إذا كان الأصل هو قصر حق طلب التدقيق من مجلس الدولة على من حددتهم المادة (٥) من قانون مجلس الدولة ، فقد بات من المنطقي عدم جواز تفويض من هم دونهم في هذا الأمر . حيث لم يجز القانون ذلك ، ولم ينص على تخويل او تفويض هذه الصلاحية .

ونرى ان هذا الاتجاه يحمي لمجلس الدولة لأن أعمال السلطة التقديرية بطلب التدقيق منه قاصر على من حصرهم النص ومن بينهم الوزير المختص او الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بغير إمكان التفويض منه ، إذ ان التفويض يتحدد نطاقه بما لا يمس صلاحية الوزير ومسئوليته

---

<sup>(٤٧)</sup> عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٥٨ .

<sup>(٤٨)</sup> د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٥٩ .

<sup>(٤٩)</sup> بشار عجميل يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ( دراسة مقارنة ) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ١٨٨ .

<sup>(٥٠)</sup> د. علي خطار شطناوي ، دور القضاء الاداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة التشريع والقانون ، العدد الثاني عشر ، ١٩٩٩ ، ص ٢٩٣ .

السياسية والدستورية ، وأن شيوع المسؤولية الدستورية والسياسية في مسئوليته الإدارية والتنفيذية وتداخل هذه المسئوليات امر لا يمكن تقديره وتمييزه إلا بواسطة الوزير نفسه وتقديره للآثار الممكن ترتيبها على ما يتخذه من قرار خاص به ، كما لا وجه للاحتجاج بما تنص عليه القوانين في شأن التفويض في الاختصاص من ان للوزير ان يخول بعضا من صلاحياته الى اي من وكلاء الوزارة ؛ ذلك لأن الأمر لا يتعلق بممارسة اختصاص معين مما يجوز التفويض فيه نزولا على حكم هذا النص بقدر ما هو تقدير لمدى ملائمة اهمية اللجوء الى مجلس الدولة ، ومثل هذا التقدير لا يسوغ ان يكون محلا للتفويض لأنه منوط بالوزير او الرئيس الاعلى للجهة لا بموجب ما يختص به من سلطة ، ولكن بموجب ما يملكه من تقدير قد تتداخل فيه مسئولياته السياسية والإدارية .

كما ان هناك مسألة عملية جديرة بالبحث تتعلق بمدى **أهمية المحافظ في مخاطبة مجلس الدولة والطلب منه تدقيق مشروع تشريع ؟**

بادئ ذي بدء لابد من القول بأن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ عرفت المحافظ بأنه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة **وكيل وزير** فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية<sup>(٥١)</sup> .

وحيث ان المادة (٥) من قانون المجلس قد اشترطت ان تكون مفاتحته بكتاب موقع من الوزير المختص او الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة . وحيث ان المحافظة لم يحدد ارتباطها لعدم النص على ذلك قانونا . وان المحافظة لا تعد جهة غير مرتبطة بوزارة<sup>(٥٢)</sup> . لذلك الآلية التي كانت تتبع في المجلس هو الطلب من المحافظ ان يكون تدقيق مشروع التشريع او ابداء الرأي عن طريق وزير الدولة لشؤون المحافظات او الأمانة العامة لمجلس الوزراء . وإن طلب المجلس هذا لا يعني ان مجلس المحافظة مرتبط بتلك الجهات ، وإنما هو مجلس منتخب وفقا للقانون ، كما انه ليس دائرة من دوائر الدولة ، وان مصطلح ( الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة ) الوارد في قانون

---

(٥١) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ . وجدير بالإشارة الى ان هذا التعريف الذي جاء به قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد استقاه من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نص البند (ثالثا) من المادة (١٢٢) منه على (( يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة ، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة )) .

(٥٢) قرار مجلس شورى الدولة رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) ، في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ ، الحالة التاسعة ، قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٨٥ . وقرار مجلس شورى الدولة رقم (١٤٧) لسنة ٢٠١٠ في ٨ / ١٢ / ٢٠١٠ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٣٢٠ .

المجلس إنما يعني الجهة التي يرأسها موظف بدرجة وزير وإن رئيس مجلس المحافظة ليس رئيساً لدائرة كما انه ليس وزيراً او بدرجة وزير<sup>(٥٣)</sup>.

أما حالياً وبعد صدور قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ واعتباره هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، ولتمتع رئيس مجلس الدولة بصلاحيات الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات<sup>(٥٤)</sup> فله ان يقرر إحالة المشاريع او الطلبات التي ترد من المحافظ إلى إحدى الهيئات المتخصصة ام الامتناع عن ذلك ، هذه الحلول تعد حلول اجتهادية وقد لا يؤدي استخدامها إلى الوصول إلى عرض طلب المحافظ ، كما في حالة رفض رئيس مجلس الدولة إحالة المشروع او الموضوع الى إحدى الهيئات المتخصصة لتتولى دراسته .

#### المطلب الرابع

*إرسال مشروع التشريع الى المجلس مشفوعاً بالأعمال التحضيرية .*

اشترط قانون المجلس على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند الطلب من المجلس تدقيق مشروع ان يرفق بالمشروع الأعمال التحضيرية<sup>(٥٥)</sup> .

ويقصد بالأعمال التحضيرية مجموعة الوثائق التي واكبت التشريع ، او سبقتة ، او مهدت له ، كالمذكرات التفسيرية ، والمذكرات الإيضاحية<sup>(٥٦)</sup> ، ومحاضر مناقشات الهيئات او اللجان التي قامت بتحضيره او اعتماده أو ورش العمل وغير ذلك من الأعمال المادية<sup>(٥٧)</sup> ، حيث تكون لهذه الوثائق قيمة كبيرة في التعرف على نية المشرع ، ليس بالنسبة الى ما نص عليه التشريع . بل ايضاً بالنسبة الى ما لم ينص عليه التشريع بشرط ان لا يؤدي الأمر الى الخروج عن احكام القانون او مخالفة نصوصه<sup>(٥٨)</sup> .

---

<sup>(٥٣)</sup> كتاب مجلس شوري الدولة رقم (٢٢٠٤) في ٢١ / ١٢ / ٢٠٠٩ .

<sup>(٥٤)</sup> المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ .

<sup>(٥٥)</sup> ينظر نص الفقرة ( ب ) من البند ( ثانياً ) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩ .

<sup>(٥٦)</sup> يقصد بالمذكرة الايضاحية الملخص الذي يرافق مشروع القانون والذي يبين بشكل عام اسباب وجوده والهدف منه وتأثيره على الاوضاع القائمة والغاية منها ان تكون دليلاً مفيداً في التعرف على القصد من التشريع المقترح . محمود محمد علي صيره ، اعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين ، بدون جهة نشر ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٦ .

<sup>(٥٧)</sup> د. طارق كاظم عجيل ، المصدر السابق ، ص ٩٦ .

<sup>(٥٨)</sup> د. عصمت عبد المجيد ، اصول تفسير القانون ، الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٠٢ .

هذا وكثيرا ما تسجل الاعمال التحضيرية الاراء الخاصة لواضع العمل التحضيري او المذكرة الايضاحية فيجب التحرز من الاعتماد على هذه الاراء باعتبارها دليلاً على نية المشرع ، كما انها قد تتعلق بنصوص في المشروع ، تم حذفها او تعديلها عند الصياغة النهائية<sup>(٥٩)</sup> . والأولى مراجعة الاعمال التحضيرية المتعلقة بتشريع معين بحسب ترتيب وضعها وتتبع الفكرة الواحدة في جميع مراحل تكوين التشريع للوصول الى النتيجة النهائية التي استقر عليها الرأي والتي يصح اعتبارها النص المعبر عنها<sup>(٦٠)</sup> .

### المطلب الخامس

ان تكون الجهة طالبة التشريع من دوائر الدولة والقطاع العام .

وفقا لنص المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ التي قضت باختصاص مجلس الدولة بوظائف القضاء الاداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين لدوائر الدولة والقطاع العام . واستنادا لنص البند (ثانيا) من المادة (٥) سالفة الذكر ، فإن مجلس الدولة يدقق مشروعات التشريعات المرفوعة اليه من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة وعلى ذلك فأن منظمات المجتمع المدني لا يمكنها مخاطبة مجلس الدولة بصورة مباشرة لدراسة مقترحات القوانين التي تقدمها ، وبالتالي يتعين على هذه الجهات اذا اردت تقديم مقترحات القوانين اما التنسيق مع اللجان البرلمانية في مجلس النواب لاقتراح التشريع من خلالها او مفاتحة الوزارة او الجهة التي تشكل الجهة القطاعية في شأن موضوع التشريع المقترح<sup>(٦١)</sup> .

### المبحث الثاني

ما ينصب عليه التدقيق الموضوعي  
لمشروعات التشريعات

يعد تدقيق مجلس الدولة لمشروعات التشريعات قبل صدورها من الجهات المختصة وظيفه في غاية الأهمية ، فالمشرع حين منح مجلس الدولة اختصاص تدقيق ومراجعة المشروعات انما قصد بذلك ان يكفل للتشريع الدقة والوضوح ، وحسن الصياغة ، وكمال التنسيق وعدم التعارض ، وتحقيق

<sup>(٥٩)</sup> د. غالب علي الداودي ، المدخل الى علم القانون ، الطبعة السابعة ، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٢٠ .

<sup>(٦٠)</sup> سليمان مرقس ، المدخل للعلوم القانونية ، دار النشر للطبوعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٦٩ .

<sup>(٦١)</sup> د. فتاح محمد حسين الجيلوي ، دور مجلس شورى الدولة في اعداد وصياغة مشاريع القوانين من الناحيتين الموضوعية والشكلية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول ، السنة التاسعة ، كانون الثاني ، ٢٠١٧ ، ص ١٠٤ .

الانسجام بين التشريع الواحد وما في مرتبته من تشريعات ، حتى لا يتعارض القانون مع الدستور او تتعارض التشريعات الفرعية مع الدستور او القانون ، او تأتي صياغته تأثير خلافا في التطبيق بما يؤثر على الاستقرار المنشود للمراكز القانونية .

نستعرض في هذا المبحث ما ينصب عليه التدقيق الموضوعي لمجلس الدولة ازاء مشروعات التشريعات المعروضة عليه مشيرين في ذلك الى اهم التطبيقات العملية والمبادئ التي استقر عليها مجلس الدولة في العراق وذلك في مطالب ثلاثة وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول : مراقبة الشرعية الدستورية لمشروعات التشريعات .

المطلب الثاني : مراقبة الشرعية القانونية لمشروعات التشريعات .

المطلب الثالث : منع التعارض .

### **المطلب الأول**

#### **مراقبة الشرعية الدستورية لمشروعات التشريعات**

لا يمكن الحديث عن دولة قانون إلا اذا سعت الدولة نفسها الى تأكيد الشرعية الدستورية بجعل ما يتضمنه الدستور محترما على صعيد التطبيق والممارسة ، ومن الضروري ان يسعى الصانع الى بحث مظاهر الانسجام وعدم الانسجام بين التشريعات المكلف بإعدادها وصياغتها والدستور . ويقصد بالانسجام وجود توافق بين التشريع محل الصياغة والتدقيق او الاعداد وبين النصوص الدستورية شكلا وموضوعا ، ومخالفة ذلك يجعل من القاعدة القانونية المخالفة للدستور باطلة او غير صالحة للتطبيق<sup>(٦٢)</sup>.

يراقب مجلس الدولة اثناء تدقيقه لمشروعات التشريعات عدم تعارضها مع الدستور . ومن تطبيقات ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من مشروع قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ ( لرئيس الهيئة تشكيل لجان تحقيق اداري من منتسبي الهيئة او بالاشتراك مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بضمنها الجهات الرقابية للتحقيق في المعلومات والابخارات الواردة الى الهيئة التي تتعلق بجريمة الفساد بما فيها المعلومات والابخارات ضد الوزراء او رؤساء الهيئات والمحافظين او رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية ) وقد انتهى المجلس بالتوصية الى ان هذا النص يؤدي الى نتائج غير مقبولة من الناحية القانونية والتنظيمية لأنه يعني ان يحقق موظف في وزارة مع الوزير ، اضافة الى ان النص يترك فراغا تشريعيا لا يمكن تداركه لأنه لم

---

(٦٢) شوان محي الدين علي و د. هادي مسلم يونس و د. مازن ليلو راضي ، دليل الصياغة التشريعية في اقليم كردستان باللغتين العربية والانكليزية ، الطبعة الاولى ، اربيل ، ٢٠١٠ ، ص ٥٧ .

يبين من يحيل الوزير الى التحقيق ومن يصادق على التوصيات وهذه امور تتعارض مع الدستور اصلا لأن المفروض ان تكون سلطة احالة الوزير الى التحقيق الاداري هو رئيس مجلس الوزراء ، اما التحقيق الجزائي فمنوط بقضاة التحقيق ولا يتطلب إحالة من رئيس مجلس الوزراء ولا حتى موافقته على اتخاذ الإجراءات (٦٣) .

ومن اروع ما ذهب اليه المجلس هو عند تدقيقه مشروع قانون الغاء احكام قضائية الذي يهدف الى معالجة موضوع شراء عقار معين ووثيقة الاقالة لعقد البيع الذي ثبت تزويرها بحكم قضائي اكتسب درجة البتات والتي اعتمدت بالقرارات المطلوب الغاؤها . ولما كان الغاء الاحكام القضائية الباتة يتعارض مع مبدأ حجية الاحكام القضائية ويهز ثقة المواطنين بالقضاء ، كما انه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء ، كما ان الغاء الاحكام القضائية بقانون يمثل سابقة تفسح المجال لكل من يعتقد بعدم صحة القرار القضائي الصادر ضده ان يطلب الغاؤه بقانون ، وان الغاء الحكم القضائي البات بما يفسح المجال لإعادة المحاكمة ينطوي على احساس رأي للقاضي الذي سينظر الدعوى بما يفيد حتمية اصدار حكم فيها لصالح طالب الالغاء ، اضافة الى ان فوات مدة الطعن او مدة اعادة المحاكمة لا يبرر الغاء قرارات الحكم إذ لا يقبل الجهل بالقانون وكان على المدعي مراعاة ذلك ، لهذه الاسباب انتهى المجلس الى التوصية بعدم تشريع مشروع القانون المذكور (٦٤) .

### **المطلب الثاني**

#### **مراقبة الشرعية القانونية لمشروعات التشريعات**

يراقب مجلس الدولة - في هذا المجال - اتفاق المشروع المطروح للتدقيق والمراجعة مع القانون من حيث الاختصاص بإصداره ، والإجراءات التي يتعين ان يمر بها اصداره والأحكام الموضوعية التي ينطوي عليها (٦٥) وبالتالي يراقب مجلس الدولة عند تدقيقه لمشروعات التشريعات السند القانوني لإصدار مشروع التشريع ، والأداة القانونية المقررة لإصدار مشروع التشريع ومدى الالتزام بالإجراءات المقررة لإصدار المشروع وهذا ما سنوضحه في فروع ثلاثة وعلى النحو الآتي :

### **الفرع الأول**

#### **السند القانوني لإصدار مشروع التشريع**

(٦٣) كتاب مجلس الدولة رقم ( ٣٧٩٧ ) في ١٢ / ١١ / ٢٠١٧ .

(٦٤) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (٢٥١٧) في ٢٩ / ١٢ / ٢٠١١ .

(٦٥) عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٤٦ .

ان المتتبع لسير العمل في مجلس الدولة يتبين له ان المجلس يحرص دائما على ان يشير في ديباجة التشريع الذي يقوم بإعداده وتدقيقه الى التشريعات التي يستمد منها سند إصداره ، وذلك باعتبار ان هذه الاشارة هي جزء من عمل مجلس الدولة في مجال مراقبة المشروعية <sup>(٦٦)</sup> . فالدستور هو السند الاساسي لإصدار القوانين ، والقوانين هي السند الاساسي لإصدار التشريعات الفرعية وبدون تفويض صريح من الدستور او القانون لا يجوز اصدار التشريعات الفرعية <sup>(٦٧)</sup> .

وقد أثير خلاف فقهي حول صلاحية إصدار التشريع الفرعي <sup>(٦٨)</sup> ، من حيث جواز اصدار السلطة التنفيذية لهذا النوع من التشريع استنادا الى نص الدستور الذي خول السلطة التنفيذية اصدار الانظمة والتعليمات ام يتطلب ذلك نصا في القانون ، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية اصدار التشريعات الفرعية دون وجود هذا النص . يرى البعض <sup>(٦٩)</sup> انه حين ينص الدستور على اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار التشريعات الفرعية ، فإن الادارة تمارس هذا الحق دون حاجة الى نص في القانون يخولها اصدار تلك التشريعات . وليس للسلطة التشريعية ان تحرم السلطة التنفيذية منها . بل من الفقه من يذهب بأنه لا فائدة من نص القانون على اصدار التشريع الفرعي طالما ان الحكومة دائمة الحق فيه.

في حين يرى البعض الآخر <sup>(٧٠)</sup> وجوب النص في القانون على اصدار التشريع الفرعي ، وهذا هو الاتجاه الذي سار عليه مجلس الدولة في العراق 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 إصدار مجلس الوزراء للأنظمة والتعليمات وإصدار الوزراء او رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة الذين هم ليسوا اعضاء في مجلس الوزراء ، بل قد يخول القانون افراد من السلطة

---

<sup>(٦٦)</sup> سيد وفا ، مبادئ التشريع والإفتاء ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢ .

<sup>(٦٧)</sup> غازي ابراهيم الجنابي ، دليل الصياغة التشريعية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، السنة السادسة ، العدد الثامن عشر ، المجلد الرابع ، ٢٠١٢ ، ص ١ .

<sup>(٦٨)</sup> د.محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد الثامن عشر ، السنة ٢٠١٥ ، ص ٦١ .

<sup>(٦٩)</sup> د. وسام صبار العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الاولى ، مطبعة الميناء ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٩ .

<sup>(٧٠)</sup> د. محمد علي آل ياسين ، القانون الاداري ، المكتبة الحديثة ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ١٠٥ .

التفذية يقل مستوى وظائفهم عن الوزير اصدار تلك التشريعات<sup>(٧١)</sup> 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 استنادا الى نص البند (اولا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، فهو الذي يقدر حاجة القانون الى اصدار تعليمات او أنظمة فإذا اراد ان يكون القانون بصيغة معينة وبدون أنظمة وتعليمات فلا يصح ان تصدر الادارة تعليمات ، بحيث تبدو ارادتها اعلى من ارادة السلطة التشريعية . اضافة الى القول بان الادارة تستمد من النص الدستوري صلاحياتها في اصدار الانظمة والتعليمات من شأنه ان يؤدي الى تعدد الجهات المعنية في إصدار التعليمات ، بينما التفويض بنص القانون يتضمن تحديد الجهة التي تصدر التعليمات فقد يأتي بصيغة الوجوب<sup>(٧٢)</sup> او بصيغة الجواز<sup>(٧٣)</sup> وقد تنفرد به جهة معينة او يناط بجهة بالتنسيق مع جهة اخرى<sup>(٧٤)</sup> .

وقد يثار موضوع جواز صدور التعليمات بناء على نظام او بعبارة اخرى مدى جواز النص في النظام على اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكامه او لمعالجة مسألة ما .

نرى عدم جواز النص في النظام على اصدار تعليمات ؛ لان النظام يصدر استنادا الى قانون وما يمثل تفويض من السلطة التشريعية بإصداره ومن مقتضى هذا التفويض التقيد بشروطه ، فإذا ما حدد القانون مسألة معينة تكون مناط النظام ، فلا يجوز للنظام ان يتعدى حدود ما رسمه القانون له<sup>(٧٥)</sup> .

---

<sup>(٧١)</sup> تنظر المادة ( التاسعة ) من قانون أعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (( تصدر اللجنة المشكلة بموجب المادة الثامنة من هذا القانون التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام القانون . )) .

<sup>(٧٢)</sup> تنظر المادة (١٧٣) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ التي تنص على (( يصدر الوزير تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون . )) .

<sup>(٧٣)</sup> تنظر المادة (١٧) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ التي نصت على (( لوزير العمل والشؤون الاجتماعية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون . )) .

<sup>(٧٤)</sup> تنظر المادة (٤) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ التي نصت على (( لوزير التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع مجلس الوزراء اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون . )) .

<sup>(٧٥)</sup> ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٠٨ / ٢٠١٣ ) الحالة الثانية حول مدى جواز تحويل محافظ البنك المركزي اصدار تعليمات استنادا الى النظام الذي يصدره مجلس الوزراء لتنظيم اعمال التحويل الالكتروني للأموال ، الذي ذهب فيه الى (( لا يجوز النص في نظام التحويل الالكتروني للأموال على تحويل محافظ البنك المركزي اصدار تعليمات . )) . قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٢٤٢ .

ومما هو جدير بالذكر ان السند القانوني لإصدار التشريعات الفرعية قد يكون سنداً عاماً يقصد به تسهيل تنفيذ احكام القانون<sup>(٧٦)</sup> ، وقد يكون سنداً خاصاً يقصد به اصدار نوع معين من التعليمات<sup>(٧٧)</sup>

من هنا وجب ان يكون السند القانوني لصدور مشروع التشريع واضحاً كي يستطيع مجلس الدولة تدقيق المشروع قبل الدخول في الصياغة والتدوين . فإذا ما تحقق مجلس الدولة من وجود سند إصدار مشروع التشريع يتم السير في التدقيق وإلا لما كان هناك محل لذلك .

وقد استقر مجلس الدولة على ذلك فيما عرض عليه من مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية حيث وجد انها تفتقر ابتداءً الى سند قانوني لتشريعها او أحياناً تتعلق بمهام تشكيلات غير منصوص عليها اصلاً في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة . وتطبيقاً لذلك تعذر على مجلس الدولة تدقيق مشروع النظام الداخلي لمركز الدراسات والأبحاث القانونية الوارد من وزارة العدل ، لعدم وجود سند قانوني لإصداره<sup>(٧٨)</sup> .

أما عند تدقيق مشروع نظام داخلي التعديل الاول للنظام الداخلي لدار الضيافة لوزارة النفط في بغداد رقم (١) لسنة ٢٠٠١ فقد ذهب المجلس الى التوصية بحذف عبارة (مدير الدار) الواردة في البند (اولاً) من المادة (١) من المشروع التي تنص على ( يدير الدار مجلس ادارة يتكون من (٥) خمسة اعضاء اصليين بضمنهم الرئيس ومدير الدار وعضوين احتياط ويتم تسميتهم بقرار من الوزير ) ، لعدم وجود السند القانوني لهذا المنصب في النظام الداخلي لدار الضيافة رقم (١) لسنة ٢٠٠١ ولا في قرار مجلس قيادة الثورة ( المنحل ) رقم (١) لسنة ٢٠٠١<sup>(٧٩)</sup> .

### **الفرع الثاني** **الأداة القانونية المقررة لإصدار مشروع التشريع**

<sup>(٧٦)</sup> تنظر المادة (٤٣) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ التي نصت على (( لوزير المالية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون )) . واستناداً الى المادة المذكورة صدرت تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .

<sup>(٧٧)</sup> ينظر البند (سابعاً) من المادة (١) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الذي نص على (( تحدد بتعليمات من قبل وزير التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع وزير المالية شروط منح الاجازات الدراسية ..... )) واستناداً للبند المذكور صدرت تعليمات منح الاجازة الدراسية رقم (١٦٥) لسنة ٢٠١١ .

<sup>(٧٨)</sup> كتاب مجلس الدولة رقم (٣١١٠) في ٢٠ / ٩ / ٢٠١٧ .

<sup>(٧٩)</sup> كتاب مجلس الدولة رقم ( ٢٢٥٧ ) في ٣٠ / ٧ / ٢٠١٨ .

من المسائل التي يتناولها مجلس الدولة بالبحث والتمحيص وهو بصدد اعداد وتدقيق مشروعات التشريعات ، تدقيق الأداة التي يصدر بها مشروع التشريع ، اي التحقق من ان الموضوع او الموضوعات التي سيتناولها التشريع بالتنظيم مما يمكن تنظيمه بالأداة المزمع اصدار التشريع بها . ذلك انه عندما نكون بصدد مشروع تشريع فرعي ينبغي التحقق عما إذا كان محل ذلك التشريع مما يجوز تنظيمه بتشريع فرعي ام انه من الأمور التي ينبغي تنظيمه بقانون <sup>(٨٠)</sup> . وهو في سبيل ذلك يرجع الى احكام الدستور بحسبانها تمثل القواعد الاساسية التي يقوم عليها البناء القانوني للدولة ثم يبحث بعد ذلك عن التشريعات الأدنى مرتبة من الدستور آخذاً في الاعتبار الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم مشروع التشريع <sup>(٨١)</sup> .

وتطبيقاً لذلك عندما تبين لمجلس الدولة ان المادة (١٣) من مشروع نظام كلية الحرب نصت على انه (( تتحمل الجهة التي ينتسب اليها الطالب نفقات دراسته بما فيها نفقات الاشراف والمناقشة للبحوث الخاصة بالطلاب الدارسين في الكلية والجولات العلمية الداخلية والخارجية المقررة ضمن المنهج الدراسي )) ، وأن الأمور المالية لا يمكن معالجتها في نظام ، انتهى مجلس الدولة الى التوصية بحذف المادة المذكورة انفا <sup>(٨٢)</sup> .

كما وجد في مشروع تعليمات كشف الذمة المالية ان الحكم الذي نص عليه البند (اولا) من المادة (١١) من مشروع التعليمات من وقف لصرف رواتب ومخصصات المكلف الذي لم يقدم استمارة الكشف خلال (٣) ثلاثة اشهر من تاريخ تبلغه يتعارض مع مبدأ تدرج القواعد القانونية ، ذلك ان المتقاعد يتقاضى رواتبه شهريا بموجب قانون التقاعد ولا يجوز ايقاف الراتب بنص في التعليمات إذ يتطلب ذلك نص في القانون . كما ان البند (ثانيا) من المادة (١١) من مشروع التعليمات قضى بان تلتزم الادارة بمساءلة المكلف انضباطيا اذا امتنع عن تقديم استمارة الكشف عن ذمته المالية في المواعيد المحددة في هذه التعليمات ، وهذا النص لا يمكن تطبيقه على المكلف بخدمة عامة إذ ان المكلفين بخدمة عامة لا يخضعون الى نظام انضباطي من شأنه معاقبتهم عن المخالفات الانضباطية التي يرتكبونها . اضافة الى ان البند ( رابعا ) من المادة (١٢) من المشروع قضى بأن تحرك الدعوى الجزائية ضد المكلف إذا كان هناك تضاربا في المصالح ، وهذا النص لا يجوز

<sup>(٨٠)</sup> عليوة مصطفى فتح الباب ، المصدر السابق ، ص ٣٧٤ .

<sup>(٨١)</sup> سيد وفا ، المصدر السابق ، ص ٣٠ .

<sup>(٨٢)</sup> كتاب مجلس الدولة رقم (١٣٣) في ١٦ / ١ / ٢٠١٨ .

وروده في التعليمات لان التضارب في المصالح لا يشكل جريمة في القانون ، وان الدعوى الجزائية تحرك عن جريمة (٨٣).

### الفرع الثالث

#### الالتزام بالمراحل المقررة لإصدار مشروع التشريع

يشمل التدقيق الذي يباشره مجلس الدولة التحقق من استيفاء مشروع التشريع - قانونا كان ام تشريع فرعي - لكافة المراحل الواجبة قانونا بما في ذلك استيفاء المشروع موافقة او أخذ رأي جهة أو جهات معينة (٨٤). وتطبيقا لذلك عندما عرض على مجلس الدولة مشروع قانون مجلس الاعمار ، وجد ان المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ تنص على ( لمجلس الوزراء انشاء المجلس الاعلى للأعمار وعلى ان ينظم ذلك بقانون خلال ثلاثة أشهر ) ، ولما كان قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ نشر في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣٥٢) في ٢٠١٥/٢/١٦ وان المشروع المذكور ورد الى المجلس بتاريخ ٢٩ / ٦ / ٢٠١٥ وبذلك يكون اعداد مشروع القانون خارج المدة المحددة في هذه المادة ، لهذا السبب وأسباب اخرى انتهى المجلس بالتوصية بعدم تشريعه (٨٥) .

وفي موضوع آخر تبين للمجلس انه لم يتم اخذ اراء الوزارات والجهات ذات العلاقة بمشروع تعليمات تسهيل تنفيذ قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ استنادا الى احكام الفقرة (ب) من البند (ثانيا ) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، لذلك

---

(٨٣) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (١١٢١) في ١٧ / ٤ / ٢٠١٦ . ورغم ذلك فقد صدرت تعليمات كشف الذمة المالية في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) في ١٧ / ٤ / ٢٠١٧ ، إلا انه طعن بعدم دستوريته ، عندما أقام رئيس ديوان رئاسة الجمهورية اضافة لوظيفته الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا ضد رئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته كونه اصدر التعليمات المذكورة حيث ان التعليمات يجب ان تكون لتسهيل تنفيذ القانون وتوضيحه حسبما نصت عليه المادة (٨٠) من الدستور او القانون الذي صدرت لتسهيل تنفيذه . وقد حكمت المحكمة بنفس اتجاه المجلس . ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥ / اتحادية / ٢٠١٧) منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني

[https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/55\\_fed\\_2017](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/55_fed_2017)

آخر زيارة للموقع ١٦ / ٦ / ٢٠١٨ .

(٨٤) محمد عزت السيد ، تجربة مصر في اعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين ، ورقة عمل من مؤتمر تجارب الدول العربية في اعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة ، دبي ١٢-١٤ ديسمبر ، ٢٠١٠ ، ص ١٨ .

(٨٥) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (٤٤٩) في ١٠ / ٢ / ٢٠١٦ .

فقد اعيد المشروع المذكور الى الجهة طالبة التشريع لإعادة صياغته وإعادته مع اراء الجهات ذات العلاقة <sup>(٨٦)</sup>.

### **المطلب الثالث** **منع التعارض**

لا يقف التدقيق الذي يتولاه مجلس الدولة على الاداة القانونية التي يصدر بها التشريع المقترح ومراعاة عدم مخالفة هذا التشريع لأحكام الدستور ، وإنما يمتد ليشمل جانباً أكثر اهمية يتصل بكفالة التوفيق قدر المستطاع بين تشريعات الدولة ، ورفع احتمالات التعارض فيما بينها <sup>(٨٧)</sup> . وعلى ذلك يشمل التدقيق الذي يتولاه مجلس الدولة على عدم تعارض مواد التشريع مع بعضها البعض وعدم تعارض مشروع التشريع مع التشريعات النافذة في الدولة وهذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيين :

#### **الفرع الأول**

##### **عدم تعارض مواد مشروع التشريع مع بعضها البعض**

يدقق مجلس الدولة مشروع التشريع وذلك بقراءة نصوصه ، ولعدة مرات لسد اي نقص او هفوة او خطأ او تعارض في هذه النصوص <sup>(٨٨)</sup>. وذلك لأن إقرار المشروع رغم وجود هذا التعارض سينتج عنه حتما ان نكون بصدد تشريع واحد تتعارض احكامه مع بعضها البعض ، وهذا مما يعيب التشريع ويجعل من الصعب ان لم يكن من المستحيل تطبيق احكامه المتعارضة <sup>(٨٩)</sup> . وتطبيقاً لذلك لما تبين لمجلس الدولة عند تدقيقه مشروع قانون دائرة شبكة الحماية الاجتماعية الوارد من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . ان الجدول رقم (١) الملحق بمشروع القانون المذكور انفا تضمن سقف الاعانة الاجتماعية للرجال والجدول رقم (٢) تضمن سقف الاعانة الاجتماعية للنساء وان افراد جدول للرجال وآخر للنساء يتعارض مع الهدف المنصوص عليه في المادة (٢) من المشروع التي تنص على ( يهدف هذا القانون الى تقديم الاعانات والخدمات الاجتماعية للأسر ذات الدخل الواطئ او معدومة الدخل والمعوقين والفئات الأخرى التي يتم شمولها بالشبكة دون تمييز على اساس العرق او المعتقد او

<sup>(٨٦)</sup> كتاب مجلس شورى الدولة رقم (٣٨٨٩) في ٢٩ / ١٢ / ٢٠١٦

<sup>(٨٧)</sup> شوان محي الدين ود. هادي مسلم يونس ود. مازن ليلو راضي ، المصدر السابق ، ص ١٩٣ .

<sup>(٨٨)</sup> د. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة ، دراسة مقارنة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٦٥ . ومؤلفه مشكلات التشريع ، المصدر السابق ، ص ٢١٧ .

<sup>(٨٩)</sup> سيد وفا ، المصدر السابق ، ص ٣٦ .

الجنس او الموقع الجغرافي للتخفيف من الفقر . ) ، انتهى المجلس بالتوصية الى تعديل الجدولين المذكورين انفا (٩٠) .

وما اوصى به المجلس عند تدقيق مشروع قانون المدن الصناعية من ان البند (رابعا) من المادة (١) من المشروع عرفت المطور بأنه (( الشخص الذي يعمل على تصميم او انشاء او تطوير المدينة الصناعية والإشراف على البنى التحتية والخدمات العامة لها )) ويرى عدم جواز المساواة بين هذه الفئات وضرورة اقتصار التعريف على من انشأ او طور المدينة الصناعية ، وأن هذا التعريف يتناقض مع تعريف الاجازة الوارد في البند (سادسا) حيث تم اضافة نشاطات الى الاجازة لا تدخل ضمن مفهوم التطوير الوارد في البند السابق ، كما تم تعريف ( المشغل ) في البند (خامسا) من المادة (١) دون وجود اية احكام في المشروع تتعلق به (٩١) .

### الفرع الثاني

#### عدم تعارض مشروع التشريع مع التشريعات النافذة في الدولة

يجب على من يعهد اليه عملية إعداد التشريع وصياغته امعان النظر في مجمل القواعد القانونية السارية بالدولة والتعمق في دراسة التعارض الذي من الممكن أن يحدث بين التشريع الذي بصدد إعداده وتدقيقه وصياغته وبين التشريع الساري لإزالة هذا التناقض ولتفادي الازدواجية والتكرار إذا ما كان هناك تشريع ساري يعالج المسألة المطلوب صياغة القاعدة القانونية لها (٩٢) .

وتطبيقا لذلك عندما اثير لدى مجلس الدولة وهو بصدد تدقيقه مشروع تعليمات تشكيلات هيئة المنافذ الحدودية ومهامها ، لاحظ إن البند ( رابعا ) من المادة (١) من مشروع التعليمات الذي ينص على ( مديريات المنافذ الحدودية في كل من الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم ) يتعارض مع نص المادة (٨) من قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ التي نصت على انه ( يدير المنفذ الحدودي موظف بدرجة مدير ) مما يدل بأن المنفذ الحدودي بمستوى قسم وليس بمستوى (مديرية) كما ورد في مشروع التعليمات . وتعارض البند (ثانيا) من المادة (١٤) من المشروع المذكور

(٩٠) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (٢١٩٨) في ٢٥ / ١٠ / ٢٠١٢ .

(٩١) كتاب مجلس شورى الدولة رقم (١٥٩٦) في ٧ / ٥ / ٢٠١٧ .

(٩٢) د حمدي عبد اللاه احمد ، ورقة عمل من مؤتمر (( تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة

بالاتجاهات الدولية الحديثة )) دبي ١٢ - ١٤ ديسمبر / ٢٠١٠ . منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني

<http://www.aladalacenter.com/index.php/2012>

الذي ينص على ( يدير كل مديرية من مديريات المنافذ الحدودية المنصوص عليها في البند (رابعاً) من المادة (١١) من هذه التعليمات موظف بدرجة مدير او ضابط لا تقل رتبته عن عقيد ... ) مع نص المادة (٨) من القانون المذكور والتي اشارت الى ان من يدير المنفذ الحدودي موظف بدرجة مدير ولم ينص على ( ضابط ) (٩٣) .

وفي موضوع اخر نص البند (اولاً) من المادة (٦) من مشروع نظام بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار والمساحة عليها على ( تؤول بدلات البيع او الايجار او المساحة الى الجهة المالكة للأرض ، على ان تخصص نسبة (٥٠) خمسين من المئة منها ضمن موازنة الجهات المعنية بتقديم خدمات البنى التحتية الخارجية او المرافق العامة داخل المشروع ) ولأن البند المذكور يتعارض مع قانون الادارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وان تكون كل الموارد الحكومية موجهة الى وعاء مشترك . لذلك انتهى المجلس بعد التدقيق الى التوصية بحذف البند المذكور انفا (٩٤) .

مما تقدم يتضح اهمية ما يمارسه مجلس الدولة والذي يهدف في النهاية الى بلورة طائفة متكاملة ومتسقة من التشريعات على مستوى الدولة تتبع من فكر واحد وروح تشريعية واحدة .

## الخاتمة

أما وقد انتهينا من دراسة التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة بقي لنا ان نسجل اهم الاستنتاجات والمقترحات وعلى النحو الآتي :

### اولا - الاستنتاجات

١. تتراوح مشروعات التشريعات التي يختص مجلس الدولة بتدقيقها ما بين مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية وما عداها لا تدخل في اختصاص مجلس الدولة المحدد بقانونه رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .
٢. الكثير من مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية التي تعرض على مجلس الدولة لتدقيقها تفتقر الى سند قانوني لتشريعها او أحيانا تتعلق بمهام تشكيلات غير منصوص عليها اصلا في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة .

(٩٣) كتاب مجلس الدولة رقم ( ٤٣٨٦ ) في ٢٨ / ١٢ / ٢٠١٧ .

(٩٤) كتاب مجلس شورى الدولة رقم ( ٢٢٦٧ ) في ١١ / ٨ / ٢٠١٦ .

٣. الهدف من التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات هو الوصول الى تطبيق دولة القانون من خلال سن تشريع جيد ومتطور في منتهى الوضوح والدقة في الصياغة ، منسجم مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الاخرى ، مفهوم لدى عامة الناس ، وقابل للتطبيق .

## ثانيا - المقترحات

١. لا يدقق مجلس الدولة مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة فحسب بل يدقق ايضا المشروعات المعدة من الجهات العليا كديوان الرئاسة ومجلس النواب والأمانة العامة لمجلس الوزراء . لذا نقترح تعديل نص البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون المجلس لتكون وفق الاتي :

ثانيا - تدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الجهات العليا او الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع .

٢. اضافة فقرة الى البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة تنص على :  
تلتزم الوزارة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة بعرض مشروع التشريع على وزارة المالية إذا تضمن المشروع تبعات مالية او تغييرا في الهياكل التنظيمية للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة قبل ارسال المشروع الى مجلس الدولة .

٣. إذا كان مجلس الدولة في الآونة الأخيرة قد قبل طلب المحافظ بإبداء الرأي ، إلا ان هذا لا يمنع من ان نقترح بإجراء تدخل تشريعي بأحد الطريقتين :

أ- أما تعديل الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتكون على النحو الآتي :

( ب - يرسل مشروع التشريع بكتاب موقع من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ ..... ) .

ب- او تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وذلك بإعطاء المحافظ صلاحية الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة .

ومما لا جدال فيه انه إذا تم الأخذ بالمقترح الأول فإنه لابد من تعديل الفقرة (أ) من البند (ثانيا) من المادة (٥) المذكورة التي تنص على :

تلتزم الوزارة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع التشريع الى الوزارة او الوزارات او الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس. لتكون على النحو الاتي :-

تلتزم الوزارة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة بإرسال مشروع التشريع الى الوزارة او الوزارات او الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس .

### فهرست المصادر والمراجع

اولا - القرآن الكريم .

ثانيا - المعاجم

١. أبي نصر الله اسماعيل بن حماد الجوهري ، الصحاح ، دار الفكر الحديث ، القاهرة ، بدون سنة الطبع ، ص ١٢٤٢ .

ثالثا - الكتب القانونية

١. احسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة ورعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
٢. اسماعيل بدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
٣. انس جعفر ، القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
٤. حسن كيره ، الموجز في المدخل للقانون ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٦١ .
٥. ربيع مفيد الغصيني وأمير عزت الأيوبي ، الوزير في النظام السياسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .
٦. رجب محمود احمد ، القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
٧. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢
٨. سليمان مرقس ، المدخل للعلوم القانونية ، دار النشر للمطبوعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
٩. سيد وفا ، مبادئ التشريع والقضاء ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
١٠. شوان محي الدين علي وهادي مسلم يونس ومازن ليلو راضي ، دليل الصياغة التشريعية في اقليم كردستان - العراق باللغتين العربية والانكليزية ، الطبعة الأولى ، اربيل ، ٢٠١٠ .
١١. طارق كاظم عجيل ، المدخل الى القانون ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
١٢. عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، الطبعة الثالثة ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١١ .

١٣. عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
١٤. عبد القادر بانيه ، المختصر في القانون الاداري المغربي ، الكتاب الأول ، بدون دار ومكان النشر ، ١٩٨٥ .
١٥. عصام الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
١٦. عصمت عبد المجيد ، مشكلات التشريع ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١٤ .
١٧. عصمت عبد المجيد ، اصول تفسير القانون ، الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، بغداد ، ٢٠٠٤ .
١٨. عصمت عبد المجيد ، مجلس الدولة ( دراسة مقارنة ) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١١ .
١٩. عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
٢٠. غازي فيصل مهدي ، الموجز في اصول القانون ، الطبعة الاولى ، بدون دار النشر ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٢١. غالب علي الداودي ، المدخل الى علم القانون ، الطبعة السابعة ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٤ .
٢٢. فراس البيطار ، الموسوعة السياسية والعسكرية ، الجزء الأول ، دار اسامة للنشر والتوزيع ، بدون سنة الطبع ، عمان .
٢٣. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ .
٢٤. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، بدون سنة الطبع .
٢٥. محسن خليل ، القضاء الاداري اللبناني ( دراسة مقارنة ) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٢ .
٢٦. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، الطبعة الرابعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ .
٢٧. محمد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
٢٨. محمد علي آل ياسين ، القانون الاداري ، المكتبة الحديثة ، بيروت ، ١٩٧٣ .
٢٩. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في ابداء الرأي والمشورة القانونية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٣٠. محمود محمد علي صبره ، اعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين ، بدون جهة نشر ، عمان ، ٢٠١٥ .
٣١. محمود محمد علي صبره ، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، مصر ، ٢٠١٠ .

٣٢. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت ، ١٩٩٤ .

٣٣. وسام صبار العاني ، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الأولى ، مطبعة الميناء ، بغداد ، ٢٠٠٣ .

#### رابعاً - المواقع من الانترنت

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ( ٥٥ / اتحادية / ٢٠١٧ ) منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني

[https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/55\\_fed\\_2017](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/55_fed_2017)

آخر زيارة للموقع ١٦ / ٦ / ٢٠١٨ .

٢. حمدي عبد اللاه احمد ، ورقة عمل من مؤتمر (( تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة )) دبي ١٢ - ١٤ ديسمبر / ٢٠١٠ . منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني

<http://www.aladalacenter.com/index.php/2012>

آخر زيارة للموقع ٢٠ / ٥ / ٢٠١٧ .

#### خامساً - الرسائل والاطاريح

بشار عجميل يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ( دراسة مقارنة ) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٩ .

#### سادساً - البحوث والمقالات

١. عادل الطبطباني ، المسؤولية السياسية للوزير بالإجابة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ١ ، السنة ٣٢ ، ربيع الاول ، مارس ، ٢٠٠٨ .

٢. علي خطار شطناوي ، دور القضاء الاداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة التشريع والقانون ، الاردن ، العدد الثاني عشر ، ١٩٩٩ .

٣. غازي ابراهيم الجنابي ، دليل الصياغة التشريعية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، السنة السادسة ، المجلد الرابع ، العدد الثامن عشر ، السنة ٢٠١٢ .

٤. فتاح محمد حسين الجيلوي ، دور مجلس شورى الدولة في اعداد وصياغة مشاريع القوانين من الناحيتين الموضوعية والشكلية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول ، السنة التاسعة ، كانون الثاني ، ٢٠١٧ .

٥. فوزت فرحات ، الوزير بالوكالة ونطاق صلاحياته وفقاً لمبادئ النظام الدستوري اللبناني ، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية ، لبنان ، المجلد ٧٣ ، كانون الاول ، ٢٠٠٩ .

٦. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في ابداء الرأي والمشورة القانونية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد ٢ ، السنة الرابعة ، ٢٠١٢ .

٧. محمد ماضي ، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الانظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد الثامن عشر ، السنة ٢٠١٥ .
٨. محمد عزت السيد ، تجربة مصر في اعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين ، ورقة عمل من مؤتمر تجارب الدول العربية في اعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة ، دبي ١٢-١٤ ديسمبر ، ٢٠١٠.

#### سابعاً - التشريعات العراقية

١. قانون أعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥
٢. قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ .
٣. قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ .
٤. قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .
٥. قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .
٦. قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

#### ثامناً - المجموعات القضائية

١. قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، بغداد ، ٢٠١٠
٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١.
٣. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١٤ .