



كلية القانون
College of Law

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

The extent of the problem of not presenting laws and decisions of a legislative nature to the Iraqi State Council - a comparative study

Assist. Prof. Dr. Hayder Abdulnabi Tooly

College of Law, Sumer University, Dhi Qar, Iraq

hayderabdulnabitooley@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 12 March 2024
- Accepted 27 May 2024
- Available online 1 June 2024

Keywords:

- State Council
- regulations
- instructions and internal regulations
- laws and decisions
- subsidiary legislation.

Abstract: The exclusive power to legislate federal laws in Iraq is limited by the provisions of Article (61/1) of the Constitution of the Republic of Iraq, promulgated in The Iraqi Prime Minister, and in March the Iraqi Council of Ministers authorized the drafting of laws containing systems, instructions and resolutions, aimed at implementing the laws, and so on These legislations are designed in several stages, including the drafting of subsidiary legislation, the drafting of laws, their programs, debates and decisions, and the number of publications It is the subsidiary which is responsible for the practical submission of legislation to the State Assembly in time for preparation and accurately and in full attendance on the part requested by the Speaker of the State Assembly , and it does not relate to the issuance of subsidiary legislation of the country (organization, education and internal organization) and in this case it is necessary that there is no legal text allowing it, Therefore, the processes that are implemented by the legislation are not different from the specific processes by law except in some of the formal proceedings attached hereto on the State Assembly.

مدى إشكالية عدم عرض القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية على مجلس الدولة العراقي - دراسة مقارنة

أ.م.د. حيدر عبد النبي طولي

كلية القانون ، جامعة سومر، ذي قار ، العراق

hayderabdulnabitooly@gmail.com

معلومات البحث :

الخلاصة: إن السلطة المختصة بتشريع القوانين الاتحادية في العراق مُحددة

تواريخ البحث:

- الاستلام : ١٢ / آذار / ٢٠٢٤

- القبول : ٢٧ / آيار / ٢٠٢٤

- النشر المباشر : ١ / حزيران / ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية :

- مجلس الدولة

- الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية

- القوانين والقرارات

- التشريعات الفرعية

بموجب احكام المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ والتي أنيطت إلى مجلس النواب العراقي ,وبالمقابل يُمارس مجلس الوزراء العراقي صلاحية اقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات ,بهدف تنفيذ القوانين, ولذلك فان هذه التشريعات تمر بمراحل متعددة كي تكون نافذة, فمنها ما يتعلق باقتراح التشريعات الفرعية وتهيئة القوانين واعادها ومناقشتها واقرارها ,ومنها ما يتعلق بإعداد التشريع الفرعي والذي يتمثل بعملية ارسال التشريع الى مجلس الدولة من أجل إعداده وتدقيقه وبحضور ممثلاً عن الجهة التي طلبت التشريع أمام مجلس الدولة , ومنها ما يتعلق بإصدار التشريع الفرعي والتي هي (الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية) وفي هذه الحالة ينبغي أن يكون هناك نصاً قانونياً يُجيز صدورها, لذلك فان المراحل التي تمر بها عملية سن التشريعات غير مختلفة عن المراحل الخاصة بسن القانون إلا في بعض الاجراءات الشكلية المتعلقة بعرضها على مجلس الدولة .

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة: التعريف بالموضوع:-

يُمارس مجلس الدولة العراقي الاختصاصات المتعلقة في مجال التقنين بموجب احكام المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تتعلق بمسألة اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة وعادة ما يتم رفع كل الاسس التشريعية المطلوبة مشفوعة بأراء الوزراء والجهات ذات العلاقة وجميع الاعمال التحضيرية التي اعدت سلفاً من قبلها, ويتولى مجلس الدولة عادةً تدقيقها من الناحية الشكلية والموضوعية ودراسة المشروع المُرسَل اليه واعادة صياغته مجدداً عند الاقتضاء وتقديم البدائل التي يراها مناسبة وضرورية وابداء الرأي ورفع التوصيات بشأنه إلى مجلس الوزراء وترسل نسخة من المشروع إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة, وعادةً ما تُساهم هذه الاعمال التي يمارسها مجلس الدولة في بناء الاسس القانونية الناجعة للصياغة التشريعية وتوحد التعابير القانونية والمصطلحات وتضمن وحدة التشريع .

اهمية الموضوع :-

تبرز أهمية الموضوع من حيث المساهمة الفعالة لمجلس الدولة العراقي في الصياغة التشريعية وتنظيم مشروع التشريعات وضبطها قبل الاصدار سواء كانت قوانين أو قرارات أو أنظمة تشريعية أو أنظمة داخلية أو تعليمات من أجل ايجاد واقع قانوني متناسق ومتجانس للمصطلحات القانونية للدولة , لاسيما وأن مجلس الدولة يمتلك الخبرة الكافية والمؤهلة لمعرفة مدى انسجام التشريعات الفرعية التي تصدرها الادارة مع واقع النصوص القانونية التي أصدرتها الدولة.

مشكلة البحث :-

تكمن مشكلة البحث بفرض مجموعة من الاسئلة ولها مضامين متعددة, والتي منها :-هل أن عرض القوانين والتشريعات على مجلس الدولة يعتبر أمراً وجوبياً أم جوازياً ؟ وما هو الحكم فيما إذا امتنعت الحكومة من عرضها على مجلس الدولة ؟ وما هو الجزاء القانوني المترتب على حالة عدم عرض القوانين والتشريعات الفرعية على مجلس الدولة؟ و ما هو مصير التشريع اذا لم يحضر الممثل القانوني عن الجهة التي طلبت التشريع من مجلس الدولة ؟

منهجية البحث:-

سوف نعتد على المنهج التحليلي الواقعي للنصوص والقواعد القانونية المنظمة لمسألة إشكالية عدم عرض القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية على مجلس الدولة العراقي - دراسة مقارنة من خلال الدراسة التحليلية للنصوص والقواعد القانونية الواردة في التشريع العراقي و التشريعات المصرية والفرنسية المقارنة, بعد الرجوع الى الاحكام والقوانين الخاصة بذلك , بغية تحقيق الاهمية العلمية السليمة والدقيقة لهذا البحث.

خطة البحث:-

سنحاول الإجابة عما طرحنا آنفاً من تساؤلات من خلال عرض موضوع الدراسة بمبحثين : تناولنا في المبحث الاول الدور القانوني لمجلس الدولة في اعداد وصياغة التشريعات الفرعية ويحتوي هذا المبحث على مطلبين, المطلب الاول هو الاساس الفلسفي لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي , اما المطلب الثاني فهو الاساس القانوني لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي , أما المبحث الثاني خصصناه للحديث عن مدى مشروعية امتناع الحكومة من عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة ويحتوي هذا المبحث على مطلبين الاول منهما هو موقف المشرع العراقي من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة , أما الثاني فهو موقف التشريعات المقارنة من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة .

المبحث الاول

الدور القانوني لمجلس الدولة في اعداد وصياغة التشريعات الفرعية

يفرض النظام القانوني الرصين للدولة وجود جهة قانونية متخصصة تعمل على اعادة صياغة التشريعات وتدقيقها والسعي إلى ملائمتها مع المبادئ القانونية للدولة، وقد اسند المشرع هذه المهمة إلى مجلس الدولة بعد أن حل محل ديوان التدوين القانوني في أدائها^(١)، وقد اوضحت المادة (٤) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ الاختصاصات المناطة للمجلس بالجانب القضائي وغير القضائي فقد نصت على أنه:- "يختص المجلس بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد ودراسة مشروعات القوانين وابداء الرأي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام"^(٢)، بينما نصت المادة (٤) الملغاة من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ على أنه :- "يختص المجلس بالتقنين والقضاء الاداري وابداء الرأي في الامور القانونية للدولة والقطاع الاشتراكي وتكون أعمال المجلس سرية عدا ما يتعلق بالقضاء الإداري"^(٣)، بيد أن المتتبع للاختصاصات المدرجة في النصين أعلاه يرى أنها نفس الاختصاصات إلا أن قانون التعديل الخامس جاء بشكل أفضل من قانون التعديل الثاني كونه قد ذكر الاختصاصات التي يتولها مجلس الدولة بشكل واضح ومرتب كما أنه أزال حالة الدمج والتداخل بالنص على الجوانب القضائية وغير القضائية بالإضافة إلى انه أصبحت جميع أعمال المجلس علنية لكونه أزال الجانب السري عنها. وتعد الصياغة التشريعية فناً قائماً بذاته يتمثل في مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الافكار القانونية والاحكام التشريعية بطريقة تسير تطبيق القانون من الناحية العملية وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب لفضية لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية^(٤)، وعلى الصائغ التشريعي فهم الاهداف التي يرمي اليها التشريع من خلال الاسس العامة المعتمدة في التشريعات وعليه الاستعانة بمنشور اصحاب الاختصاص والفنيين لغرض فهم الموضوع إذا كان بعيداً عن مجال تخصصه، وأن تكون لديه القدرة على توجيه الاسئلة لتوضيح ما قد يحتاج اليه وكتابة هذه الاستفسارات وطلب الاجابة عليها ومناقشتها للوصول الى نص واضح وسهل الفهم، كما يتوجب على الصائغ التواصل الدائم مع الجهة مقدمة المشروع وطرح الاستفسارات اللازمة عليها وخصوصاً حول المسائل الشائكة وعدم ترك أي مسألة غير واضحة دون تفسير^(٥)، ويتولى مجلس الدولة توضيح الاحكام القانونية للإدارات لتفسيرها وتحديد نطاقها كما يبدي رأيه في المسائل المعروضة عليه من الجهات العليا، حيث يتكون مجلس الدولة من مجموعة من الهيئات تتوزع على ممارسة وظائف مجلس الدولة بصورة عامة^(٦)، و(يمارس المجلس في مجال التقنين: أولاً- إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة. ثانياً- تدقيق جميع مشروعات التشريعات المُعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، من حيث الشكل والموضوع على النحو التالي أ- تلتزم الوزارة المختصة أو الجهة غير

(١) يُنظر د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط٤، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الاشرف، ٢٠٢٠، ص ١٨٢.

(٢) يُنظر نص المادة (٤) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، منشور في الوقائع العراقية العدد/ ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩، ص ٢٧.

(٣) يُنظر نص المادة (٤) الملغاة من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، منشور في الوقائع العراقية العدد/ ٣٢٨٥ في ١٩٨٩/١٢/١١، ص ٧٩٥.

(٤) يُنظر د. احمد كيلان عبد الله وميثم فالح حسين، دور الاسس السليمة للتشريع والصياغة في مجال القصور التشريعي، مجلة رسالة الحقوق، السنة الحادي عشر العدد الاول ٢٠١٩، ص ٥١.

(٥) يُنظر دليل الصياغة التشريعية، من منشورات مجلس النواب العراقي، جمهورية العراق، بغداد، سنة الطبع ٢٠١٤، ص ٢٨.

(٦) يُنظر علي جمعة جاسم المساري، صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية-العراق أنموذجاً- رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الاسلامية في لبنان كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٢٣، ص ١٤.

المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع التشريع الى الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس. ب- يرسل مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة مع اسبابه الموجبة وآراء الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الاعمال التحضيرية. ج- يتولى المجلس دراسة المشروع واعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابداء الرأي فيه ورفعها مع توصيات المجلس إلى ديوان رئاسة الجمهورية وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة. ثالثاً- الاسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية^(١). ويرى الباحث أن من اهم الامور الفعالة التي تساهم في نجاعة ورصانة التشريعات الفرعية هي اتباع جانب المراعات الاساسية من خلال تتبع المراحل القانونية لعملية اصدار التشريعات الفرعية والاخذ بنظر الاعتبار الاستشارات المقدمة من قبل الوزارات والجهات غير الحكومية فضلاً عن ذلك أن نجاعة التشريعات الفرعية ومواكبتها للوضع القانوني تساهم بشكل كبير في سد احتياجات المجتمع الاساسية وتضع حداً للمشاكل الحاصلة بين المؤسسات الادارية والوزارات.

بعد أن تطرقنا إلى الدور القانوني لمجلس الدولة في اعداد وصياغة التشريعات الفرعية سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نبيين في اولهما الاساس الفلسفي لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي وفي ثانيهما الاساس القانوني لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي وكالاتي:-

المطلب الاول

الاساس الفلسفي لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي

تُساعد فلسفة القانون في الوصول إلى تأصيل صحيح وتبرير مقنع للعديد من الاحكام السياسية والقانون كما يقول العميد باوند R.Pound: إن مستلزمات النظام الاجتماعي استوجبت التفريق بين القانون من جهة والقواعد القانونية الاخرى من جهة أخرى، بالإضافة إلى بحث الفلاسفة الدائم إلى أساس سليم للأحكام القانونية والنظرية السياسية، وأساس ثابت للسلطة في المجتمع^(٢)، وعندما يتعلق الأمر بتحديد المقصود بفلسفة القانون، فقد اختلف الشراح بشكل كبير بشأن بيانها . فوفقاً لـ A. Ahrens فإن فلسفة القانون هي العلم الذي يدرس الأفكار الاولى و الأساسية للقانون كما تصورهما الطبيعة البشرية والعقل البشري فيما يتعلق بعلاقتها ضمن إطار النظام العالمي، ويرى Dabin جان دابين، العالم البلجيكي، أن فلسفة القانون هي تحليل فلسفي للقانون والعلوم القانونية، وعلى هذا النحو، فهو يصر على أن الفيلسوف القانوني يجب أن يكون فقيهاً وفيلسوفاً في نفس الوقت^(٣).

وإن الفهم النظري لعوامل التشريع يعمل على حل المشكلة العملية لضمان جودته واتساقه وكفاءته وينقل العوامل لعلاقة حقيقية، ولكن ليست واضحة دائماً، بين الظرف الحقيقي والظروف المحيطة به لعواقب مُحتملة ذات أهمية قانونية للنظام القانوني، ويزيد من دقة تنبؤاتها، ويؤخذ بعين الاعتبار في التخطيط التشريعي ويعمل التنبؤ بالتغيرات الهيكلية في النظام التشريعي وحدود فروع ومؤسساته ويعتمد على تحليل العوامل الذاتية والموضوعية، الداخلية والخارجية، الثابتة والعشوائية، والتي هي في العلاقات السببية والوظيفية مع بعضها البعض، ويُحدد تأثيرهم درجة التأثير على التغيرات التشريعية ، والتي

(١) يُنظر نص المادة [٥ أولاً، ثانياً ، ثالثاً]، من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، منشور في الوقائع العراقية/العدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١، ص ٦٦٠-٦٦١.

(٢) يُنظر د. فايز محمد حسين محمد، فلسفة القانون ونظرية العدالة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد (٢) ، ٢٠١٠، ص ١٣٧٣.

(٣) يُنظر د. فايز محمد حسين محمد، فلسفة القانون ونظرية العدالة، المصدر السابق ، ص ١٣٦٦.

تتناسب مع المطالب والتحديات العامة ^(١)، ومن المؤثر للاهتمام أن نلاحظ أن الافتراض القائل بأن المفهوم القانوني غير الإيجابي ليس له أي تأثير على القوانين غير العادلة قد يُعزز في الواقع فكرة أن المفهوم القانوني غير الإيجابي لا يُعارض فحسب، بل يُعزز أيضاً مكافحة القوانين غير العادلة وتأخذ النظرية الوضعية وجهة نظر نقدية للقانون لأنه يفصل تماماً الالتزامات الأخلاقية عن الالتزامات القانونية. ومن ناحية أخرى، فإن أنصار دمج المبادئ الأخلاقية في مفهوم القانون يحققون التوازن بين الاثنين بشكل يتحدى النقد. وبما أن النظام في تطبيقه العملي من خلال القانون السائد في مجتمع معين يؤدي إلى الشرعية الصحيحة للنظام الحكومي الملزم الذي يشكله هذا المجتمع، لذلك السبب أن البروفيسور كيلسن رفض اعتبار النظام الاجتماعي الأخلاقي هو القانون الوحيد ^(٢).

وقد سعت الفلسفة القانونية دائماً إلى تقديم إجابات لأسئلة معينة وهي تتطلب من الإنسان، أينما وجد وفي كل مكان وزمان، تفسيراً وافياً لوجوده وهدفه فيها ومن خلال دراسة قوانين الأشياء وأصولها وعلاقاتها بالوجود الإنساني والخلق، وكذلك كمالاتها وعمقها وتماسكها وشمولها، و يصبح الإنسان مزوداً بالحلول وإرجاعه إلى أصل واحد يُرتب الكون كله وهذه ملاحظة عقلانية ومعقولة، كما صبغت الفلسفة اليونانية القانون بصفات أساسية وحولته إلى حاجز وقائي يتمثل بمصلحة الفرد وإيجاد وسيلة لحماية حقوق الملكية الخاصة والحريات ومنع الدولة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقييد امتيازاته وحقوقه ^(٣).

وإن أحد أنواع الفلسفة الوضعية الحديثة انبثق عن التجربة القانونية، وهو الرد بالتأكيد القاطع على طبيعة الإرادة في القانون والتقاليد المتبعة على مر الزمن وتم اكتشاف جوهر الظواهر القانونية، ولا توجد حاجة للخوض في تحديات هذا الموقف، ولكن في حاجة إلى إثارة دعوى الفقيه بيرينغ بوجود خلاف في القانون. وبغض النظر عن العوامل المجتمعية التي أدت إلى هذا الصراع، فإنه يتطلب قوة الإرادة، وتحديد الأهداف، والبحث عن الوسائل، واستخدام المصطلح الفني، رغم غموضه، دليل على هذه الظاهرة، إذ أن الهدف هو تحقيق عناصر فريدة بوسائل خاصة، وهذا يتماشى مع اتجاه الرأي القانوني المعاصر إلى التأكيد على ظاهرة القانون ^(٤).

ويرى سقراط، أن الشخص العادل هو الشخص الذي يدرك القوانين التي تحكم سلوكه تجاه الآخرين ويشعر بأنه ملزم بالتمسك بها في جميع المواقف. وتبدأ فلسفة سقراط بفكرة أن الشخص لا يمكن أن يكون عادلاً إلا إذا امتنع عن التصرف بشكل يبتعد فيه عن ممارسة الظلم، وهذا الامتناع يجب أن ينبع من رغبة صادقة في فعل الخير و يجب عليه أولاً أن يعرف ما هو الأفضل حتى تكون لديه هذه الإرادة، ويشير إلى عملية اكتشاف ما هو الأفضل في العلاقات الشخصية مع القانون. وبالتالي، بما أن المشرع والعادل هما شيء واحد، فإن ما يتوافق مع القانون يكون عادلاً، وبعبارة أخرى، العدالة هي تطبيق القانون ^(٥).

(١٠) Олейников Сергей Николаевич, Шестопал Сергей Станиславович, Турянская Екатерина Сергеевна, Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 3(28) Ст. 213.

(٦) يُنظر البروفيسور روبرت الكسي، فلسفة القانون مفهوم القانون وسريانه، تعريب الدكتور كامل فريد السالك، منشورات الحلبي الحقوقية ط٢، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص ٨٦.

(٦) يُنظر مصطفى فاضل كريم الخفاجي، فلسفة القانون عند ارسطو، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد ٤، العدد ٢، ٢٠١٤، ص ٣٥٦.

(٤) يُنظر هنري باتيفول، فلسفة القانون، ترجمة الدكتور سموي فوق العادة، دار منشورات عويدات، بيروت- باريس، ط ٣، ١٩٨٤، ص ٤٣.

(٥) يُنظر، مصطفى فاضل كريم الخفاجي، فلسفة القانون عند سقراط، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٢١٥-٢١٦.

ويُلاحظ "أن الهدف من الفلسفة القانونية هو تحقيق ما يجب على القانون القيام به، ولكي يكون التشريع فعالاً قدر الإمكان، نكتشف أن المشرع العراقي قد سلط الضوء على هذا الهدف بشكل متكرر، بما في ذلك في قانون الإثبات العراقي للأدلة والتفسير بالبرهان الذي يراعي حكمة النص و يُعرف بالتفسير المتقدم والمتطور وهذه اللغة أنتجها المشرع، لكن عندما يتعلق الأمر بتنفيذها فلا شك أن المشرع يخطط لأهدافه لفترة زمنية معينة ويضع النص القانوني، لكن هذه الأهداف قابلة للتغيير طبقاً للظروف الاقتصادية وأساليب التقدم العلمي على سبيل المثال، إن المشرع العراقي لم يضع تشريع يحكم مشروعية السندات الإلكترونية المستمدة من الأدلة العلمية، ونتيجة لذلك، فإن تحديث النصوص القانونية يجب أن يتماشى مع التطورات المذهلة في مجال الاتصالات"^(١)، وإن قدرة مجلس الدولة على المساعدة في إنشاء التشريع الفرعي تدعمها عدة حجج فلسفية، يمكن تلخيص أهمها فيما يلي: نظراً لكونه قضاءً تطبيقياً ولذلك لم يعد القضاء التطبيقي هو الوظيفة الوحيدة للقضاء الإداري، فقد تجاوز القضاء الإداري وظيفته الأصلية، وإن مشاركة مجلس الدولة تبرره طبيعة لوائح القانون الإداري، وعيوبها، نظراً لأنها لا تزال في طور الصياغة، بالإضافة إلى امتلاك مجلس الدولة إمكانية القدرة للمشاركة في وضع المبادئ التوجيهية للتشريعات الفرعية^(٢)، ولأن لوائحها لا تزال في مرحلة التطوير، فلا ينبغي أن يكون القضاء الإداري إلا قضاءً تطبيقياً على مر الزمن لذلك فقد وفر هذا الدافع والأساس المنطقي لمجلس الدولة للتدخل في وضع المبادئ التوجيهية للتشريعات الفرعية، ويُعد مجلس الدولة من بين المؤسسات الأكثر دراية بالتحديات والقضايا التي تواجه الناس والحكومة أثناء تطبيق القانون نظراً لأنه قاضي الإدارة العامة ومؤهل لاستيعاب المسائل العملية والواقعية التي ستواجهها الإدارة عند وضع القانون موضع التنفيذ، فمن الأفضل أن يشارك في صياغة وصناعة هذه التشريعات^(٣).

وبما أن مجلس الدولة هو أهم هيئة مستقلة باعتباره حارساً و ضامناً لتحقيق مبدأ المشروعية ومراعاة الترتيب التشريعي، ويأتي استقلال مجلس الدولة وحياده من استقلال وحياد السلطة القضائية ككل، مما دعى إلى مساهمة القضاء الإداري في المساعدة في وضع الضوابط والمبادئ التوجيهية الأولية لقواعد الانظمة والتعليمات و بما يدعم ويعزز مبدأ المشروعية، وفق كل هذه الحجج وغيرها، لكون مبدأ المشروعية يُعتبر العنصر الاساسي والأكثر ديمومة في بناء النظام القانوني الحديث والمعاصر^(٤).

بيد أن "عملية صياغة وصناعة مجلس الدولة لنصوص تشريعية قوية وجعلها مرئية للجمهور تُعرف بالصياغة التشريعية، إذ إن تطبيق النصوص التشريعية لا يكون ممكناً إلا عندما تكون قابلة للتطبيق العملي من قبل المخاطبين بها واستخدام أداة معينة تسمح لها بأن تكون قابلة للتطبيق وقابلة للتفسير مع أن يكون لها تأثير حقيقي على الواقع ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال تصميم التشريعات الفرعية التي تحاول أخذ المكونات الأساسية التي تشكل التنظيم القانوني وتطوره في قالب العبارات والكلمات القانونية التي تشكل إطار النص التشريعي الموحد وكل واحد من هذه الأمور يساعد على إعطاء النص

(١) يُنظر د. عباس زبون العبودي، فلسفة القانون وغاياته في كليات القانون العراقية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، كلية القانون - جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٣٩-٤٠.

(٢) يُنظر د. ثامر محمد العيسوي، دور مجلس الدولة في اعداد وصياغة البناء القانوني لنصوص التشريعات الفرعية - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٤١، ٢٠١٩، ص ١٧٠-١٧١.

(٣) يُنظر فرح فليح باقي، حدود السلطة الادارية في تنفيذ القانون، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية، ٢٠٢٣، ص ١١٣.

(٤) يُنظر د. ابراهيم الصغير ابراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق، مجلة ادارة قضايا الحكومة، تصدرها هيئة قضايا الدولة، القاهرة، ٣، السنة ٢٤، ١٩٨٠، ص ٥٩، يُنظر كذلك د. ثامر محمد العيسوي، المصدر السابق، ص ١٧١.

التشريعي صفة معينة " (١) وعلى هذا النحو، فإن ضمان القدرة على إعادة تقييم مشاريع القوانين يخدم غرضاً تشريعياً وسياسياً، حيث يعمل الغرض السياسي على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكتسب هذا أهمية خاصة لأن تقسيم العمل بين السلطات الثلاث في الدولة غير كاف لدعم مبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى ذلك يجب على الجميع توخي الحذر من تجاوز سلطة على اختصاصات السلطات الأخرى (٢). في حين أن الغرض التشريعي يتمثل بإعطاء السلطة التنفيذية الوسائل التي يمكن من خلالها ضمان تنفيذ البرامج المالية والتشريعية وتجنب ظهور أية قوانين معيبة، والتي من المحتمل أن تنشأ عن مشاريع قوانين غير كافية أو سيئة الإعداد والصياغة من قبل السلطة التشريعية (٣). لذلك ينظم الدستور والقانون طرقاً معينة لرقابة مشروعية أعمال الإدارة ومدى تطابقها مع القواعد القانونية المختلفة في الدولة، ونجد في الواقع العملي أكثر وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة تختلف باختلاف السلطة التي تمارسها، فقد تنحصر الرقابة في يد جهة واحدة وقد تتعدد الجهات الرقابية، كما أن مدى الرقابة واثارها تختلف باختلاف الجهة التي تتولاها، هذا ويمكن تقسيم الرقابة على أعمال الإدارة بحسب الجهة التي تتولاها الى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية (٤).

فتشريع الدستور لا يمكن أن يكون كاملاً بل يشوبه النقص حتماً وهذه نتيجة طبيعية، وذلك لان كل عمل انساني مشوب بالقصور وما صياغة الدستور إلا عمل من أعمال الانسان حيث من المستحيل تصور وجود لجنة لصياغة الدستور تستطيع أن تضع كافة القواعد الدستورية التي تُنظم السلطات والحقوق والحريات وغيرها ومواد الدستور وحيث أن الانسان في تطور وكل فترة زمنية تظهر مستجدات غير مألوفة سابقاً (٥)، وهناك اسباب في نقص التشريع قد تكون فنية مرتبطة بمدى قدرة المشرع الدستوري على التنظيم الفني أو قصورها عند بلوغ مستوى النضج الدستوري (٦).

وعلى سبيل المثال يُعتبر دستور الاتحاد الروسي أعلى قانون معياري للاتحاد الروسي وقد اعتمده شعب الاتحاد الروسي في ١٢ ديسمبر ١٩٩٢ ودخل حيز التنفيذ في ٢٥ ديسمبر ١٩٩٣ ويتمتع هذا الدستور بأعلى قوة قانونية لكونه يرسى أسس النظام الدستوري وهيكل الدولة وتشكيل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ونظام الحكم الذاتي المحلي وحقوق وحريات الانسان والمواطن، إلا أنه لا يخلو من اوجه القصور التشريعي التي تتطلب التصحيح كما يقول العالم الشهير الراحل **كريموف دشانكير عباسوفج** (تجربة تنفيذ الدستور والقانون الاساسي نفسه تعاني من اوجه القصور) (٧). ولنأخذ مثلاً المادة (٣١) من الدستور الروسي، التي تنص على أن مواطني الاتحاد الروسي لهم الحق في التجمع السلمي، بدون أسلحة، لعقد الاجتماعات والتجمعات والمظاهرات والمواكب والاعتصامات أي أن الفكرة هنا هي أنهم يفعلون ذلك وفقاً لتقديرهم الخاص، ويحتاج فقط إبلاغ السلطات بنواياهم ولكن في الواقع، بدلاً من الإخطار، يتم تطبيق إجراء ترخيص في شكل ملتوي إلى حد ما في كل مكان فإذا

(١) يُنظر د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٤، ص ٣٦٢، يُنظر كذلك آمنه فارس حامد الفتلاوي وسلام عبد الزهرة عبد الله، المعايير العامة للصياغة التشريعية دراسة مقارنة، مجلة المحقق العدلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، المجلد ٩، ٢٠١٧، ص ٩٥.

(٢) يُنظر د. لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات ٢٠٢١، ص ١٠٥.

(٣) يُنظر د. لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، المصدر السابق، ص ١٠٦.

(٤) يُنظر د. نجيب خلف أحمد ود. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، مكتب الغفران، بغداد، ٢٠١٠، ص ٤١-٤٢.

(٥) يُنظر عبد الله شرقي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير دراسة مقارنة، دار المسلة، بغداد، ط ١، ٢٠١٨، ص ٩٩، وينظر أيضاً سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، مصدر سابق، ص ٤٨٣-٤٨٤.

(٦) يُنظر عبد الله شرقي الجنابي، المصدر السابق، ص ٩٩، يُنظر أيضاً أسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، ط ١، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠١٠، ص ١٩٢.

(٢٥) Ведянин Александр Викторович, О некоторых недостатках Конституции РФ, Статья опубликована на русском языке на следующем сайте <https://open-lesson.net/5388>.

رفضت الادارة التنفيذية للاتحاد الروسي أو رئيس الكيان البلدي الموافقة حول الحدث المطلوب، فإنه لا يمكن تنفيذها، إذن فهناك تطبيق مختلف لقاعدة الدستور، الأمر الذي يتطلب التعديل إما تغيير وإما نظام مماثل، أو معالجة القصور الوارد في قاعدة الدستور نفسه^(١)، كما نصت الفقرة (٣) من المادة (٤٠) من دستور الاتحاد الروسي على أن (الأشخاص ذوي الدخل المنخفض والمواطنين الآخرين المحددين في القانون والذين يحتاجون إلى السكن يتم توفيره لهم مجاناً أو مقابل رسوم ميسورة التكلفة من صناديق الإسكان الحكومية والبلدية وغيرها من صناديق الإسكان، وفقاً للقواعد التي يحددها القانون، وغالباً ما تتجاهل سلطات الادارة المحلية هذا النص الدستوري بشأن إمكانية توفير السكن المجاني، ويتم تفسير مفهوم الإيجار الميسر على نحو يجعل من المستحيل على العديد من الأشخاص المحتاجين شراء شقة^(٢)). والمُنتَبِع لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يرى أيضاً أن هناك نقصاً تشريعياً في كثير من مواد فعلية سبيل المثال حددت المادة (٥٤) منه سقفاً زمنياً يتضمن دعوة رئيس الجمهورية لمجلس النواب لغرض الانعقاد خلال مدة (١٥) يوماً بعد المصادقة على النتائج الانتخابية مع عدم إجازة التمديد لفترة أكثر من المدة المشار إليها اعلاه، والملاحظ هنا أن هذه المادة لم تُبين حالة عدم توجيه دعوة من رئيس الجمهورية لغرض انعقاد مجلس النواب بعد انتهاء فترة الـ (١٥) يوماً المحددة وهذا يعتبر قصوراً تشريعياً واضحاً في الدستور العراقي ينبغي معالجته!^(٣).

وبناءً على ما سبق، يرى الباحث إن مسألة اكتمال الصياغة التشريعية تقع على عاتق المشرع من خلال تصويره لكل ما يحصل من منازعات مستقبلية تظهر في الحياة فاذا اعطى حكماً أساسه الرفض أو سكنت عن الحكم فهذا يقع في مخالفة للواجب الاساسي المفروض على عاتقه باعتبار أن المشرع يُفترض فيه أنه قد توقع كل الامور، ولذلك نرى أن لمجلس الدولة، بخلفيات أعضائه الواسعة ودرائتهم في المجالين القانوني والإداري، بأن له الحق في المشاركة الفعالة والاساسية في عملية صياغة وفلسفة و صناعة القوانين الحكومية والتشريعات الفرعية من خلال اقتراح أي تعديلات يراها ضرورية ومناسبة بعد مراجعته لمشروعات القوانين وتدقيقها من النواحي القانونية والدستورية والإدارية.

المطلب الثاني

الاساس القانوني لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي

يُمارس مجلس الدولة طبقاً للمادة الخامسة من القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب من جميع أولوياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة^(٤)، وتدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع^(٥)، و"قبل عرض مشروع التشريع الفرعي على مجلس الدولة، يتعين على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إحالته إلى الوزارة أو الوزارات المختصة ذات العلاقة بالموضوع لإبداء رأيها فيه ويرفع مشروع القانون مع أسبابه وآراء الوزارات أو السلطات المختصة إلى المجلس بكتاب موقع من قبل الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة، مع كافة الإجراءات التحضيرية، ولا يجوز تقديمه

(٢٦) См. текст статьи 31 Конституции Российской Федерации 1993 года.

(٢٧) См. текст пункта (3) статьи (40) Конституции Российской Федерации 1993 года.

(٣) يُنظر نص المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥، ص ١٢.

(٤) يُنظر د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر، ط٤، بغداد، ٢٠١٧، ص ١١٣.

(٥) يُنظر القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ملحق به قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المكتبة القانونية، ط١، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢٠.

مباشرة إلى ديوان الرئاسة ما لم يطلب الديوان ذلك على وجه التحديد^(١)، و"يقوم المجلس بمراجعة المشروع وإعادة صياغته قانونياً واقتراح البدائل اللازمة وتقديم تقييمه ويرفع المجلس المشروع وتوصياته إلى ديوان الرئاسة، ومن ثم أخيراً يتم إرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة المختصة"^(٢)، و"في مجال التقنين، يساهم مجلس الدولة في ضمان تماسك القوانين، وتوحيد الأسس في الصياغة والمصطلحات المستخدمة في التشريع الفرعي، وتنسيق أساسيات الكتابة التشريعية والتعابير القانونية السليمة"^(٣). والمتتبع للتشريع العراقي يلاحظ أن معظم الدساتير العراقية التي سبقت الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ خلت من وضع مادة قانونية يتم التطرق من خلالها إلى الأساس القانوني لطبيعة عمل مجلس الدولة^(٤)، وبصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ أيضاً خلا هو الآخر من التطرق لهذا الأساس واعطى للمحكمة الاتحادية العليا الاختصاص القضائي الحصري والأصيل للنظر في القضايا التي تنطوي على ادعاءات بأن قانوناً أو تشريعاً أو لائحة أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم أو إدارات المحافظات أو البلديات أو الإدارات المحلية لا تتوافق مع هذا القانون، سواء على أساس دعوى المدعي أو الإحالة من محكمة أخرى^(٥). وفي عام ٢٠٠٥ في العراق صدر الدستور العراقي الدائم والذي أشير فيه إلى الاختصاصات الحصرية لمجلس الدولة في أمور الصياغة التشريعية حيث بينت المادة (١٠١) منه "جواز إنشاء مجلس للدولة بقانون يتبنى اختصاصات القضاء الإداري والصياغة التشريعية والافتاء ويتولى تمثيل الدولة والجهات العامة الأخرى أمام السلطات القضائية، وكتابة، وأداء واجبات القضاء الإداري ما لم يستثن القانون هذه المهام صراحة"^(٦).

ووفقاً لما سبق لا يمكن القول بأنه لا يوجد أساس لجهاز إداري عام مختص في صناعة وصياغة التشريع الفرعي فقد كان لديوان التدوين القانوني دوراً في إعداد وتنظيم لوائح القوانين واللوائح المتعلقة بالشؤون القضائية وغيرها من الأمور المتعلقة بجميع الإدارات التابعة لوزارة العدل) ودراسة وإعطاء الملاحظات على أسس ومواد وطرق توثيق القوانين والأنظمة الخاصة بالوزارات الأخرى وتدقيقها، باستثناء ما يتعلق بالرسوم الكمركية، ويجب تقديم اللائحة إلى الديوان قبل أسبوع على الأقل من عرضها على مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بأمور اللوائح العاجلة^(٧).

و"في الواقع الحقيقي، لقد كانت مساهمة ديوان التدوين القانوني لها دوراً بارزاً في إرساء أسس تشريعية قوية في العراق، والتي استمر تأثيرها حتى يومنا هذا، نظراً لوجود عدد من كبار القضاة والقانونيين الذين ساهموا في إعداد الدراسات القانونية ومشاريع القوانين، والنظر في ما يحيله مجلس

(١) يُنظر نص المادة (٥/ثانياً الفقرة أ، ب) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١١/١٩٧٩/٦، ص ٦٦٠.

(٢) يُنظر نص المادة (٥/ثانياً الفقرة ج) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، يُنظر كذلك الوقائع العراقية، المصدر السابق، ص ٦٦٠.

(٣) يُنظر نص المادة (٥/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤) لم تتطرق دساتير جمهورية العراق في القرن العشرين بموادها إلى نصاً يبين الأساس القانوني لطبيعة عمل المجلس ودوره في صناعة وصياغة التشريعات الفرعية منذ الزمن الملكي وحتى مجيء النظام الجمهوري لاسيما في دساتير الأعوام ١٩٢٥، ١٩٥٨، ١٩٦٣، ١٩٦٤، ١٩٧٠.

(٥) يُنظر نص المادة (٤٤/الفقرة ب/٢) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي، منشور في الوقائع العراقية/العدد ٣٩٨١ في ٣١/١٢/٢٠٠٣، ص ١٠٩.

(٦) يُنظر نص المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية/العدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥، ص ٢٢.

(٧) يُنظر نص المادة (٣/الفقرة ٢، ١) من قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ الملغي، منشور في الوقائع العراقية / العدد ١٢٨٠ في ١٩٣٣/٨/٣، ص ٢.

الوزراء إليه لإبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية، إضافة إلى ذلك تبنيه مسائل تفسير، وتوضيح القوانين والأحكام والقرارات" (١).

ومنذ تأسيس الديوان في ٣ / أغسطس/ ١٩٣٣ وحتى تأسيس مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) في ٩ / سبتمبر/ ١٩٧٩، كان لمكتب التسجيل القانوني للديوان تجربة غنية ومفيدة في مجالات التشريع والفتاوى والاستشارات القانونية وقضايا الخدمة المدنية الخاصة بالموظفين من خلال إعداد وصياغة العديد من التشريعات خلال الفترة المذكورة، فقد تمكن الديوان من وضع قواعد ومبادئ الصياغة القانونية الفنية للتشريعات العراقية، على الرغم من وجود النقص في الكوادر الوظيفية الخاصة بالديوان وقلتها وعدم توفر مدونين للسجلات القانونية ونقص التشكيلات الإدارية والفنية، بحيث تكون العناصر الشكلية والموضوعية لعملية الصياغة والتدوين قد استقرت وتمت الموافقة عليها، بالإضافة إلى ذلك، فقد أُتيح للديوان تقديم المبادئ التوجيهية والقواعد في الفتاوى والمشورة القانونية التي قبلتها الوزارات الأخرى والجهات الغير مرتبطة بوزارة (٢). وبصدور قانون اصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ استندت ورقة العمل المرفقة له حول إصلاح النظام القانوني العراقي وتم تغيير ديوان التدوين القانوني بمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) والذي يختص في إعداد وتمحيص وتدقيق التشريعات وابداء الرأي القانوني بشأنها وذلك من أجل أن يتوحد التشريع (٣).

ويرى الباحث أنه بصدور قانون مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ قد انتقلت جميع الاختصاصات التي كان يمارسها ديوان التدوين القانوني العراقي إلى مجلس الدولة. وعند صدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (تولى المجلس مراجعة التشريعات، وإعادة صياغتها، واقتراح البدائل اللازمة، وإبداء الرأي فيها، ورفعها إلى ديوان الرئاسة مشفوعاً بتوصياته، وإرسال نسخة من هذه التشريعات مع توصيات المجلس بشأنها إلى الجهات المختصة أو الوزارة) (٤)، كما تبني المساهمة الفعلية في الحفاظ على تماسك القوانين وضمان وحدتها، والتوفيق بين مبادئ الصياغة التشريعية، وتوحيد كافة المصطلحات القانونية) (٥).

وعندما صدر قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة العراقي سنة ٢٠١٣ فقد أشير من خلاله إلى أنه:- "يتولى مجلس الدولة العراقي اختصاصات القضاء الإداري الوظيفية والتي تتمثل، بالفتوى، والصياغة، والإعداد، والمراجعة، وتمحيص وتدقيق مشاريع القوانين، فضلاً عن تقديم المشورة القانونية في المشاكل المتعلقة بأجهزة الدولة الادارية والقطاع العام" (٦). وبموجب القرار رقم (٢٨) الصادر من رئاسة الجمهورية بتاريخ ٢٣/٧/٢٠١٧ تم اصدار قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والذي حدد من خلاله الاساس القانوني لنفس الاختصاصات التي مُورست من قبل مجلس

(١) يُنظر د. حنان محمد القيسي، القضاء الإداري في العراق (مجلس الدولة العراقي ١٩٣٣-٢٠١٧) مقال منشور على الرابط الآتي:-

https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/7/7_2020_03_25!02_01_23_PM.pdf. تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/١٣.

(٢) يُنظر د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة دراسة قانونية مقارنة عن مجالس الدولة والهيئات التي تتولى القضاء الإداري وتقديم الاستشارات والفتاوى القانونية وإعداد التشريعات وصياغتها في الدول العربية وتركيا وفرنسا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ١٩٧١، ص ٢٨.

(٣) يُنظر نص المادة (١) من قانون اصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧، منشور على موقع القوانين والتشريعات العراقية على الرابط الالكتروني الآتي: http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/7616.html تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/١٣، يُنظر كذلك نص

المادة (٣١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية /العدد ٢٧١٤ في ١١/٦/١٩٧٩، ص ٦٦٣.

(٤) يُنظر نص المادة (٤/ثانياً/ج) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية / العدد ٣٢٨٥ في ١١/١٢/١٩٨٩، ص ٧٩٥.

(٥) يُنظر نص المادة (٤/ ثالثاً) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٦) يُنظر نص المادة (٤) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية /العدد ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/٢٠١٣، ص ٢٧.

شورى الدولة سابقاً، و" تُعد الفتاوى والصياغة والقضاء الإداري من أهم اختصاصاته ، ويعتبر هيئة مستقلة ذات شخصية معنوية اعتبارية ، ويمثله رئيس المجلس، ويتم تعيينه قانونياً، بعد أن تختاره رئاسة المجلس من بين مستشاريها"^(١).

أما بخصوص الاساس القانوني لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي في التشريعات المقارنة فلم تعرف مصر نظام القضاء المزدوج إلا في عام ١٩٤٦ حينما انشئ مجلس الدولة المصري ، فقد كان النظام المتبع فيها قبل ذلك هو نظام القضاء الموحد، فكانت المحاكم العادية هي المختصة بنظر جميع أنواع المنازعات سواء تلك التي تنشأ بين الافراد أو التي تنشأ بينهم وبين الادارة^(٢) ، وقد ظل التفكير بإنشاء مجلس دولة على غرار مجلس الدولة الفرنسي ،امراً يُراود الكثير من رجال الفقه والقضاء في مصر ،حتى إنشائه سنة ١٩٤٦ جاء ثمرة لجهودهم واستجابة لدعواتهم حيث تمت الموافقة على مشروع القانون وصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة ليكون مختصاً بالفتوى والتشريع والقضاء^(٣) ، ولما كان القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ قد وضع على عجل فقد جاءت به بعض الاخطاء ومن ثم ألغي هذا القانون وحل محله القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ثم ألغي هذا القانون بدوره واستبدل به القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وعلى اساس هذا القانون الاخير صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩^(٤) ،الذي ظل مطبقاً حتى بعد الانفصال حتى سنة ١٩٧٢، حيث صدر دستور ١٩٧١ مقررأ اعتبار مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ،فصدر القانون الحالي لمجلس الدولة وهو القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(٥) ،(الذي بموجبه يجوز لرئيس الجمهورية، أو رئيس الهيئة التشريعية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير، أو رئيس مجلس الدولة، الرجوع إلى الجمعية العمومية ضمن إدارة قسم الفتوى والتشريع، لإبداء الرأي المعتبر والمسبب في المسائل الدستورية والتشريعية و الدولية وغيرها من المسائل القانونية نظراً لأهميتها)^(٦)، كما (تختص الجمعية العمومية في مراجعة مشاريع القوانين والقرارات الرئاسية ذات المضمون التشريعي والأنظمة واللوائح التي ترى دائرة التشريع ضرورة إحالتها إلى الجمعية العمومية، وكلها تخضع للتدقيق والدراسة من قبل الجمعية العمومية طالما أنها مهمة وتترك أثراً تشريعياً)^(٧).

والمتتبع للتشريع المصري يرى أن هذا الاساس ورد من خلال المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٩ المعدل حيث نصت على أنه :-" لمجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية مستقلة تختص وحدها بحل النزاعات المتعلقة بالقضايا الادارية والمنازعات التي تتعلق بتنفيذ الاحكام ، كما أن المجلس مختص باتخاذ القرارات المعنية بالفصل في قضايا الاستئناف والتأديب، ويتبنى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يعينها القانون، ودراسة وتقييم مشاريع القوانين والتشريعات والقرارات المحالة إليه، ومراجعة مشاريع الاتفاقيات التي تكون الدولة أو أي هيئة عامة أخرى طرفاً فيها، والتي

(١) يُنظر نص المادة (١) من قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ قانون مجلس الدولة ،منشور في الوقائع العراقية/ العدد٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧، ص ٣.

(٢) يُنظر د. ابراهيم أحمد الفراجي، المشروعات الادارية والاستثناءات التي ترد عليها دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٨٠.

(٣) يُنظر د. ابراهيم أحمد الفراجي، المصدر السابق، ص ١٨١.

(٤) يُنظر د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٧٠، ص ٨٧.

(٥) يُنظر د. انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩، ص ٣٠١، يُنظر كذلك د. ابراهيم أحمد الفراجي، المشروعات الادارية والاستثناءات التي ترد عليها دراسة مقارنة ، مصدر سابق، ص ١٨١.

(٦) يُنظر نص المادة (٦٦/ أ) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٤٠ في ٥/اكتوبر/ ١٩٧٢، ص ٦١٩.

(٧) يُنظر نص المادة (٦٦/ د) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

يحدد القانون قيمتها والزاميتها ، ومدى صلاحيات التشريع الأخرى ويتم تحديد بقية الاختصاصات بموجب احكام القانون" (١).

أما بخصوص الاساس القانوني لتدخل مجلس الدولة في صناعة التشريع الفرعي في التشريع الفرنسي المقارن فقد كان اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية وحدها وكانت تعد القوانين بالاستعانة بمجلس الدولة، ثم تعرضها بعد ذلك على مجلسي البرلمان (Le Tribunal et le Corps Législatif) وإليه يرجع الفضل في النهضة التشريعية التي تمت في عهد الفصلية والامبراطورية الاولى، والتي تمخضت عن تقنين معظم القوانين الرئيسية في فرنسا. ولكن دور المجلس تضائل في ظل الجمهورية الثالثة. ووفقاً لنص المادة (٢١) من أمر سنة ١٩٤٥ يشترك مجلس الدولة في إعداد القوانين والمراسيم وقد جرت الحكومات المختلفة على تفسير هذا النص بأنه ملزم للحكومة بعرض مشروعات القوانين على المجلس قبل عرضها على البرلمان (٢).

كما ورد هذا الاساس في صلب المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ حيث نصت على أنه: "يجوز للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان لسن مراسيم قد تقع، لفترة وجيزة، ضمن نطاق القانون من أجل تنفيذ برنامجها، ويقدم مجلس الدولة المشورة قبل إصدار المراسيم من قبل مجلس الوزراء، وتصبح المراسيم سارية المفعول بمجرد نشرها، ولكنها تنتهي إذا لم يتم عرض مشروع قانون التصديق على البرلمان بحلول الموعد النهائي المحدد في التفويض التشريعي ولا يمكن التصديق عليها إلا رسمياً ، ولا يجوز تعديل هذه المراسيم إلا بإجراءات تشريعية في الموضوعات التي تدخل في نطاق التشريع بعد انقضاء المهلة المحددة في الفقرة الأولى من هذه المادة" (٣). وتنطوي الفكرة التشريعية على مشاركة كل من أعضاء البرلمان ورئيس الوزراء، ويتم مناقشة تشريع القانون في مجلس الوزراء، بعد مراسلة مجلس الدولة واستشارته ، وتودع مشاريع القوانين في ديوان أحد المجلسين ، ويُعرض على الجمعية الوطنية أولاً مشروع القانون المتعلق بالموازنة وقانون تمويل الضمان الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالفقرة الأولى من المادة (٤٤)، تعرض مشاريع القوانين التي تم ايداعها عند الجمعية الوطنية أو لدى مجلس الشيوخ لنفس الشروط المحددة ضمن القانون الاساسي ويجب استيفاء متطلبات القانون الاساسي قبل عرض مشاريع القوانين المقدمة إلى مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية ، ويجوز لرئيس أحد المجلسين، وفقاً لأحكام القانون، أن يعرض الاقتراح التشريعي للقانون المقدم من عضو في أحد هذين المجلسين على مجلس الدولة الفرنسي لإبداء الرأي فيه أمام المجلس قبل أن تدرسه اللجنة ما لم يتم الاعتراض عليه من قبل هذا العضو (٤) .

وعادة يُشارك مجلس الدولة الفرنسي في صياغة المراسيم والقوانين، ويطلع رئيس الوزراء على مشاريع الحكومة الجارية، ويتخذ مجلس الدولة قراراً بشأن المبادرات التشريعية التي يوصي بها رئيس هذا المجلس والتي لم تدرسها اللجنة بعد ولكن تم عرضها على أحد مجلسي البرلمان.

(١) يُنظر نص المادة (١٣٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٩ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ١٦ مكرر(و) في ٢٣/ابريل / ٢٠١٩، ص ٧٦.

(٢) يُنظر د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري ، مصدر سابق، ص ٦٧- ٦٨.

(٣) Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, ARTICLE 38. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

(٤) يُنظر نص المادة (٣٩) من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨، ص ١٥، منشور على الرابط الآتي: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=ar تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٢٠.

وان تشريع المراسيم وأي تشريع آخر تعرضه الحكومة عليه أو يلزم التدخل فيه بموجب القوانين الدستورية أو التنظيمية أو التشريعية ، تخضع لرأي مجلس الدولة الفرنسي . ويقوم مجلس الدولة بمراجعة التشريع وعرض أفكاره واقتراح أية تعديلات يرى ضرورة إدخالها على التشريع , كما أنه يُؤلف ويعد ويُجهز النصوص التي طلبت منه كتابة^(١).

ويرى الباحث أن مفاد ما تم طرحه في أعلاه أن مشاركة مجلس الدولة الفرنسي في تخطيط وصناعة التشريعات وصياغتها ليست بالمستوى الفعال من ناحية تنفيذ هذه التشريعات للقانون لأن وظيفته الأساسية محددة بوضوح في القوانين لذلك نرى أن القانون ضعيف من الناحية العملية , بيد أن دوره ينحصر في مناقشة التشريعات التي يصدرها مجلس الوزراء أو التشريعات التي تحال اليه بناء على توجيه من السلطة التشريعية , ولذلك يجب أخذ رأي الجمعية العمومية ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الإدارة مطالبة بالحصول على رأي مجلس الدولة ، إلا أنها ليست ملزمة بالأراء التي يُبديها . أما فيما يتعلق بالتشريع المصري المقارن ، فتقضي القوانين بأن تقوم أي وزارة أو إدارة بعرض المشروع المقترح على مجلس الدولة المصري لإعداده وصياغته قبل إصدار أي تشريع فرعي أو أي قرار جمهوري يحمل الصفة التشريعية , كما فرق قانون مجلس الدولة المصري بين الإعداد والصياغة لأن الوضع الأول مطلوب وملزم بينما يمكن تخطي الوضع الثاني بشكل إختياري . أما فيما يتعلق بالتشريع العراقي فيبحث مجلس الدولة، باعتباره المسؤول عن إعداد وصناعة وصياغة التشريعات الفرعية عن بيان يوضح من خلاله مبررات إصدار التشريع بما يتوافق مع الوضع القانوني، ويحدد هذا البيان طبيعة التشريع ونوعه أنظمة أم تعليمات أم أنظمة داخلية وكذلك العلاقة بين الجهة طالبة التشريع والتشريع نفسه. ونتيجة لذلك، يُقدم مجلس الدولة العراقي أفكاره لإدارة هذه الجهة بصيغة تنظيمية وتشريعية منسجمة .

المبحث الثاني

مدى مشروعية امتناع الحكومة من عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة

إن أول ما يجب معالجته هو تقييم دائرة التشريع لمشروع التشريع، وتحديد مدى شرعيته الدستورية، وينبغي الالتفات فيما إذا كان صدور التشريع لا يُخالف الدستور بأي شكل من الأشكال، وتتمثل مهمة الإدارة في قسم التشريع في كشف وتحديد وبيان هذه الأحكام في التشريع المقترح، سواء كانت قوانين أو لوائح، بأنها تُخالف الدستور، وهذا الكشف من أجل إعطاء الأولوية لدعم الشرعية وسيادة القانون، وحتى يتم وضع الأمر تحت إشراف ونظر الجهة المعنية بذلك^(٢)، وتبعاً لعلو القواعد الدستورية وسموها على غيرها من القواعد القانونية في البناء القانوني للدولة، فإنه يكون على سائر السلطات العامة واجب احترامها، وإلا كان عملها مُخالفاً لمبدأ المشروعية، ولذا تعد قواعد الدستور المرجع الأول لمشروعية أعمال الإدارة، وهذا يوجب تقيد القاعدة القانونية الدنيا بالقاعدة العليا سواء في شكلها أو مضمونها^(٣).

(٥٥) Code de justice administrative, Article L112-1, Modifié par LOI n°2009-689 du 15 juin 2009 - art. 1 (V).

(٢) يُنظر المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، ج ١، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٢، ص ٣٣٤-٣٣٥.

(٣) يُنظر د. نجيب خلف أحمد ود. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٧.

فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة غير مخالف للقانون بل يجب أن يستند إلى قاعدة قانونية تُجيزه حتى يكون مشروعاً^(١).

ومن التطبيقات القضائية الفرنسية بهذا الخصوص هو "أنه تنص المادة (L 112-1) من قانون القضاء الإداري على ما يلي:- يُشارك مجلس الدولة في صياغة القوانين والأوامر ويطلعها رئيس الوزراء على المشاريع الحكومية، ويقدم مجلس الدولة الرأي في مشاريع المراسيم وغيرها من التشريعات التي تتطلب تدخله وفقاً للنصوص الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية، وإطلاع المجلس على مشروع النص الذي تبدي فيه الدولة رأيها واقتراح التعديلات الضرورية التي يراها مناسبة، ونظراً للدور المنوط بمجلس الدولة، فإن عدم إحالة الأمر إلى المجلس يؤدي إلى عدم قانونية الإجراءات الإدارية التي كان ينبغي تقديم مشروعها إليه؛ وأن القاضي الإداري مُلزم بإثارة حالة عدم الشرعية كوسيلة لحفظ النظام العام عند الحاجة؛ بالنظر إلى أن أحكام المواد المذكورة في النقطة (٢) والتي تهدف إلى التحقق من ممارسات عمل الموظفين الذين يساهمون في خدمات الصحة المهنية، فمن الضروري اتخاذ هذا التحديد بموجب مرسوم مجلس الدولة باستخدام المادة L. 4624-4 من قانون العمل الفرنسي؛ وهذه المواد المذكورة مشوبة بعدم الشرعية لأنه يبدو من الوثائق الموجودة في الملف أن النقابة الوطنية للصحة المهنية لم تعرض على مجلس الدولة مسودة الصياغة المرتبطة بها.."^(٢) أما بخصوص التطبيقات الواردة في التشريع العراقي نذكر منها استيضاح وزارة الداخلية - مكتب الوزير بكتابها المرقم ب(ش/م/١٦٧٥٥) في ٢٠١٢/٨/٦ في الرأي من مجلس الدولة استناداً إلى حكم البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، في شأن إمكانية منح ضباط التسجيل في مديرية المرور العامة صلاحية وضع إشارة (مراجعة) على قيود بعض السيارات التي يشوبها عيب في إجراءات تسجيلها أو نقص أو تزوير في مستمسكات مالكيها استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٢ وتعليمات وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢ الصادرة استناداً إليه والمادة (٣٦) من تعليمات تسجيل المركبات وإجازات السياقة رقم (١) لسنة ٢٠٠٩. ترى وزارة الداخلية في كتابها المذكور آنفاً أن الإشارة المذكورة هي قرار إداري وتنظيمي ومن مقتضيات المصلحة العامة حفاظاً على ممتلكات المواطنين... وتأسيساً على ما تقدم من أسباب، يرى المجلس:- عدم جواز منح ضباط التسجيل في مديرية المرور صلاحية وضع إشارة (مراجعة) على قيود السيارات التي يشوب إجراءات تسجيلها عيب أو نقص أو تزوير إلا بطلب أو قرار صادر من جهة قضائية مختصة^(٣). أما بخصوص التطبيقات الواردة في التشريع المصري نُشير إلى "كتاب شيخ الأزهر رقم (٧٣٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١١م بشأن طلب الرأي حول ما إذا كان نص المادة (٤١) من لائحة الامتحانات الأزهرية الصادرة بالقرار المرقم ٧٤ (أ) لسنة ١٩٩١م من رئيس مجلس الوزراء والذي تم تعديله بالقرار رقم ٤٨ (أ) لسنة ١٩٩٥ وفقاً لنص المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠ (أ) لسنة ٢٠٠٧ قد جرى نسخه، ومدى جواز استقبال الزائرات الصحيات بين مبلغ سبعمائة جنيه مكافأة مقطوعة تحدد طبقاً للقرار رقم ١٠ (أ) عام ٢٠٠٧ ومكافأة اللجنة المساعدة لامتحانات الشهادات العامة المحددة في نص المادة (٤١) من اللائحة الامتحانية... رأت الجمعية العامة من خلال قرارها أن الإلغاء الصريح يحدث عندما يلغى الفعل التشريعي بنص صريح يُدرج في تشريع

(١) يُنظر د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، لبنان، بيروت، ط ١، ٢٠١٥، ص ١٠.

(٥٩) Conseil d'État, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 17/07/2013, 358109, Publié au recueil Lebon. Publié sur le lien électronique suivant Date de visite : 24/01/2024 à 11:44 minutes, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027731419>.

(٢) يُنظر قرار رقم ٢٠١٣/٥٧ في ٢٠١٣/٥/٣٠، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، دار الكتب والوثائق ببغداد (١٦٥٤) لسنة ٢٠١٤، ص ١٣٩-١٤٠.

لاحق؛ ويمكن أن يتخذ الإلغاء الضمني شكلين مختلفين. إما تشريع جديد يُنظم بشكل كامل نصوصاً تشريعية تتضمن فقرة تعارض بشكل تام التشريع القديم، وفي هذه الحالة يقتصر النسخ على الحدود التي ينشأ فيها التعارض، أو يصدر التشريع الجديد على أن يُنظم بعض الاوضاع التي تنطرق اليها التشريع السابق ورغم عدم وجود تعارض بين نص التشريع الجديد ونص التشريع السابق، إلا أن الثاني يُعتبر مُلغى تماماً في هذه الحالة... وقررت الجمعية العمومية لدائرتي التشريع والفتوى ما يلي: أولاً، إن صدور المادة (٥٢) مكرراً من نفس النظام وإضافتها بالقرار رقم ١٠ (أ) لسنة ٢٠٠٧ لم يلغ المادة (٤١) من نظام جوائز الامتحانات في المعاهد الأزهرية الذي تم إنشاؤه بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٤ (أ) لسنة ١٩٩١. ثانياً: يحق للزائرات الصحيات المنتدبات بالمعاهد الأزهرية المشاركة في أعمال لجان الامتحانات العامة والجمع بين الجائزتين المذكورتين في المادتين (٤١) و(٥٢)"^(١).

وبناءً على ما تقدم، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في أولهما موقف المشرع العراقي من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة ونتطرق في ثانيهما إلى موقف التشريعات المقارنة من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة.

المطلب الاول

موقف المشرع العراقي من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة

الأصل أن الادارة، وهي بصدد مباشرتها لوظائفها غير مقيدة بشكل معين أو بإجراء معين حين اتخاذها لقراراتها، فلها أن تفصح عن إرادتها الملزمة بأية صيغة أو طريقة، ما لم يُحتم عليها القانون إتباع شكل خاص أو اتخاذ إجراء معين^(٢)، ومن ثم يكون القرار معيباً في شكله إذا لم تحترم الادارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح كما لو اشترط القانون اجراءات تمهيدية تسبق اتخاذ القرار أو استشارة جهات معينة أو تسببب القرار ولم تتبع الادارة ذلك. والاصل في القرار الإداري أن لا يتطلب اصداره شكلية معينة إلا أن القانون قد يستلزم اتباع شكل محدد أو اجراءات خاصة لإصدار قرارات معينة وفي غير هذه الحالات تتمتع الادارة بحرية تقدير واسعة في اتباع الشكل الملائم لإصدار قراراتها^(٣)، ومن المعتاد بالنسبة لبعض القرارات الادارية أن يسبق إصدارها أخذ الرأي من جهة استشارية معينة متخصصة بإبداء الرأي، ولكن مدى التزام الادارة باللجوء إلى هذا الاجراء قبل اصدار القرار ومدى التزامها بالرأي الذي طلبته متفاوت من حالة إلى أخرى بحسب النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع. ويمكن التمييز بين ثلاثة نماذج للإجراءات الاستشارية. الاستشارة الاختيارية والاستشارة الالزامية دون الالتزام بالرأي والاستشارة الالزامية مع الالتزام برأي الهيئة الاستشارية^(٤)، فإذا كانت السلطة العامة المختصة بإصدار القواعد القانونية هي مخصصة لصياغة الدستور فنكون أمام صياغة دستورية وإذا كانت السلطة المختصة مهمتها اصدار القانون العادي فنكون أمام صياغة القانون العادي، أما إذا كانت السلطة التنفيذية هي من أصدر التشريع فنكون أمام الانظمة واللوائح^(٥).

(١) يُنظر ملف رقم: ٨٦ / ٤ / ١٦٣١ جلسة ٤ من مارس سنة ٢٠٠٩، أحكام مجلس الدولة، طلب ابداء الرأي فيما إذا كان نص المادة (٤١) من لائحة الامتحانات بالأزهر الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٤ (أ) لسنة ١٩٩١، منشورة على الرابط الالكتروني الاتي:- <https://qadaya.net/?p=11577> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٥ الساعة ١٢،٠٠ مساءً.

(٢) يُنظر د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

(٣) يُنظر د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٤) يُنظر د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، مكتبة السهنوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ٤٣١.

(٥) يُنظر عبد الله شرقي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٩٥.

والملاحظ أن المشرع العراقي قد تضمن مجموعة من الاجراءات الشكلية الواجب اتباعها اثناء التشريع فقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى هذه الاجراءات من خلال نص المادة (٥٩) منه والتي نصت على:- (وجوب حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب حتى يكتمل النصاب القانوني لأعماله، ويتم اتخاذ القرارات في جلسات مجلس النواب بواقع الأغلبية البسيطة بعد اكتمال النصاب القانوني، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)^(١)، أما بالنسبة " لمشاريع القوانين فيتم تقديمها من قبل مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ويحق لعشرة أعضاء من مجلس النواب العراقي أو من إحدى لجانه المختصة تقديم اقتراحات التشريعات والقوانين"^(٢). (وتتولى المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بموجب الدستور العراقي، سلطة محددة للإشراف على دستورية القوانين، وتفسير النصوص الدستورية، والفصل في الدعاوى التي تنطوي على تنفيذ القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن الحكومة الاتحادية، ومجلس الوزراء ولذوي الشأن من المواطنين وغيرهم حق الطعن المباشر أمام المحكمة بموجب القانون)^(٣).

ويلاحظ أن القواعد الشكلية والاجراءات التي تحكم العملية التشريعية يُمكن أن ترد في الدستور ذاته ويمكن أن ترد في لوائح البرلمان الداخلية، ولذلك يرى البعض من الفقه أن الخلل الشكلي يمكن أن ينشأ عن التشريع الذي يخالف القواعد الشكلية التي تحكم اقتراح التشريع أو اصداره أو إقراره بغض النظر حول ما إذا كانت هذه القواعد قد تم ذكرها صراحةً في الدستور أو الانظمة الداخلية للبرلمان ويُعارض بعض الفقهاء هذا الاتجاه، معتبرين أن الخروج على الشكل الواجب اتباعه لا يؤدي بالضرورة إلى عدم الدستورية إلا إذا كانت الشكليات التي تم انتهاكها منصوص عليها صراحة في نص الدستور ذاته، فالإجراءات الوحيدة التي يمكن استخدامها حصرياً كدليل لضمان الرقابة الدستورية هي تلك المحددة في الدستور، وفيما يتعلق بمحتويات نصوص الوثائق القانونية الأخرى التي تعتبر أقل مرتبة من القواعد الشكلية، فإن انتهاكها لا يؤدي إلى عدم الدستورية^(٤).

وبهذا المعنى، لا أثر للشكلية في مشروعية القرار إذا لم تكن مطلوبة قبل صدور القرار ولم تكن من المتطلبات الإجرائية، واشترط النموذج كشرط إجرائي هو معيار البطلان، حتى في الحالات التي توجد فيها لغة تشريعية تنص على عيب شكل معين إذا لم يُتبع يكون مصيره البطلان، ولضمان وحدة التشريعات وتوحيد أسس الصياغة التشريعية، فمن الضروري، على سبيل المثال، عرض مشروعات الأنظمة والتعليمات الصادرة عن الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة على مجلس الدولة العراقي لمراجعتها، والتأكد من مطابقتها للقواعد التشريعية العليا، وإذا لزم الأمر، إعادة صياغتها مُجدداً^(٥)، فإذا لم تكترث الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة لهذا الإجراء الشكلي وأصدرت نظاماً دون عرضه على مجلس الدولة، فإن القانون، ولو لم يتضمن نصاً صريحاً على البطلان المترتب على مخالفة هذا الإجراء، فيجب أن يستمد هذا الجزء من روح القانون نفسه ومن الغاية المتوخاة التي تصورها المشرع عندما وضع هذا الإجراء إلزامياً فإذا تبين أن هذه الرؤية تجعل الطريقة لا غنى عنها ويكون الاجراء

(١) يُنظر نص المادة (٥٩/أولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) يُنظر نص المادة (٦٠/أولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) يُنظر صباح صادق جعفر الانباري، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم، المكتبة القانونية ببغداد، ٢٠١١، ص ٣١، يُنظر ايضاً نص المادة (٩٣/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يُنظر كذلك نص المادة (٤/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية/العدد ٣٩٩٦ في ٢٠٠٥/٣/١٧، ص ١٣.

(٤) يُنظر دعاء كاظم طارش، الرقابة الدستورية على ذاتية التشريعات المالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠٢٠، ص ١٠٦، يُنظر ايضاً محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ١٤٨-١٤٩.

(٥) يُنظر د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٣.

امراً جوهرياً ، فإن الاخلال بهذه القاعدة يترتب عليه البطلان. ومن ناحية أخرى، فإن عكس هذا الامر إذا ثبت أن الطريقة لا تتطلب الضرورة الإجرائية، فإن تخطي الإجراء لا يبطل القرار إذا تبين أن طبيعة الإجراء لا تستدعي ذلك^(١).

بيد أن المتتبع للتشريع العراقي يرى أن قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ خلا من النص على إلزام السلطة التنفيذية بوجوب عرض كافة التشريعات الفرعية عليه لأجل التدقيق قبل الإصدار وعلى الرغم من سريان أحكام قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته عليه باستثناء الفقرة رابعاً من المادة (٦) منه، لكنه خلا هو الآخر من النص على إلزام السلطة التنفيذية بعرض مشروعات التشريعات عليه قبل صدورها!^(٢) كما أن الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ خلا أيضاً من النص على إلزامية عرض مشروعات التشريعات الفرعية من قبل السلطة التنفيذية على مجلس الدولة بيد أنه أشار إلى " الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة بممارسة مهام القضاء الاداري والافتاء والصياغة وتمثيل الدولة...!"^(٣).

ويرى الباحث أن هناك قصوراً تشريعياً واضحاً ينبغي معالجته من قبل المشرع العراقي في هذا المجال وذلك لان مجلس الدولة العراقي له دوراً مهماً وبارزاً في مجال تقنين التشريعات كونه يحتضن كثير من الكفاءات القانونية والاستشارية المختصة في مجال الرأي والتقنين والمشورة القانونية وهذا ينعكس بصورة ايجابية على تأدية المهام الحقة وتعزيز دور مجلس الدولة بشكل واضح فيما اذا تم النص على إلزام السلطة التنفيذية بعرض مشروعات التشريعات عليه.

ومن التطبيقات القضائية بهذا الشأن الدعوى المقامة من قبل " الطاعنة (ن.ع.ح) ضد المطعون منه (رئيس مجلس النواب العراقي اضافة لوظيفته) والتي تم النظر فيها من قبل المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٢/٥/١٢ والتي تتلخص وقائعها بأن المحامية (د.ف.ب) وكيلة المدعية طلبت في عريضة الدعوى الحكم بإلغاء القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ (قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء) بحجة مخالفته لمبدأ عدم رجعية القانون على الماضي ومخالفته للمواد الدستورية المرقمة (١٩/ تاسعاً و٢٨/ ثانياً و ٣٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.. وبالرجوع إلى الأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، وتحديداً إلى المادة (١) من تلك الوثيقة، تبين أن مزايا الراتب التقاعدي تمنح لكل عضو من أعضاء مجلس الحكم المنحل، وعيال الشهداء منهم ونوابهم وأعضاء مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء ونائبه والأمين العام لمجلس الوزراء، وكذلك من هم بدرجة وزير أو وكيل وزير أو مستشار ويعادل الراتب التقاعدي الذي يتقاضاه كل من هؤلاء (٨٠٪) من دخلهم الشهري مجتمعين، ولا يجوز المساس بحق المدعية القانوني لكونه حقاً مشروعاً.. وبالرجوع الى أحكام المادة (١٩/ تاسعاً) من الدستور التي استندت اليها المدعية في عريضة الدعوى نجد انها تنص على أن "القانون ليس له أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك، وهذا الاستثناء لا يشمل الضرائب والرسوم". كما وجدت المحكمة أن عدم إحالة القانون وارساله إلى مجلس الدولة العراقي قبل التشريع لأجل صياغته فلا يوجد في دستور جمهورية

(١) يُنظر د. محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري، مذكرات لطلبة قسم القانون، كلية التراث الجامعة، بغداد، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص ٣٣-٣٤، يُنظر ايضاً د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.

(٢) يُنظر نص المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) يُنظر صباح صادق جعفر الانباري، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم، مصدر سابق، ص ٣٣، يُنظر ايضاً نص المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

العراق لعام ٢٠٠٥ أي نص تجعله مخالفاً للقواعد الدستورية , ولهذه الاسباب ردت المحكمة دعوى المدعية لكونها تفتقر إلى السند الدستوري" (١).

ومن التطبيقات الاخرى بهذا الخصوص هو " استعراض المحكمة الاتحادية العليا الدعوى المرفوعة من قبل محافظ ميسان إضافة لوظيفته ضد قرار رئيس مجلس محافظة ميسان إضافة لوظيفته المرقم (٨٤) في ٢٠١٢/١١/١٢ والتي تضمنت استيفاء مبلغ (٥ آلاف دينار) عن كل جواز سفر يصدر من مديرية جوازات ميسان... وبما أن محامي المدعي دفع بأن القرار صدر مخالفاً للقانون وأنه يحق لموكله رفض تنفيذ هذا القرار.. ونظراً لأن قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ أجاز لمجالس المحافظات صلاحية اصدار التشريعات الخاصة بمحافظاتها، على ألا تتعارض تلك التشريعات مع القوانين والقرارات الاتحادية ما دامت جميع المحافظات تخضع للقوانين الاتحادية المنظمة لإصدار جوازات السفر وفرض رسومها. ونتيجة لذلك فإن قرار مجلس المحافظة المذكور أعلاه يتعارض مع القوانين والتعليمات المعمول بها في هذا الخصوص.. ولأحظت المحكمة أن القرار أعلاه مخالف لقانون الجوازات والأنظمة الصادرة بموجبه رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ ومعدلاً بدون تشريع اتحادي لمبلغ الرسم الوارد فيه وهذا يعني أنه تم اتخاذ القرار دون تشريع اتحادي فيما يتعلق بمبلغ الرسم الوارد فيه، كما يتعين على مجالس المحافظات الالتزام عند ممارسة صلاحياتها بموجب أحكام المادة (٢/أولاً) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بأن لا تُعارض ولا تخرق الدستور والتشريعات الاتحادية.. ونتيجة لذلك قضت المحكمة بعدم دستورية قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٢ وإلغاءه" (٢). وفي قرار آخر "يؤكد وكيل المدعية في عريضة الدعوى أن مجلس قيادة الثورة المنحل حالياً قرر بتاريخ ١٩٨٦/٦/١٥ نزع ملكية القطاع الخاص من رأسمال شركة المدينة السياحية في الحبانية والبالغة (٥١ بالمئة)، وأن موكلته هي المالك الشرعي للأسهم إلا أنه تم تحويلها إلى هيئة السياحة في الأعمال المذكورة، على أن تتولى وزارة المالية تعويض أصحاب الأسهم بقيمتها الاسمية على أن القرار أعلاه يُخالف المادتين (١٦/ج) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ و(٢٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وطالب ببطالان القرار المشار إليه أعلاه، وتبين أن القرار المطعون فيه بعدم دستوريته بعد أن نظرت المحكمة الاتحادية العليا في القضية ودققت صدور القرار عن مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٣) لسنة ١٩٩٨ وليس (٨٣) لسنة ١٩٨٦ كما ورد خطأ في عريضة الدعوى، وتبين أيضاً أنه تم تنفيذه ولم يعد موجوداً بعد التنفيذ، وتحدد المادة (٩٣/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاص المحكمة الاتحادية بمراقبة دستورية القوانين والأنظمة النافذة وليس في القوانين والقرارات والأنظمة التي منتهى نفاذها , وعليه فإن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في الطعن بعدم دستورية القرار المذكور يخرج عن نطاق المادة المذكورة وبالتالي يعد خارج اختصاصاتها لذا رُفضت دعوى المدعية لأن المحكمة الاتحادية العليا لا تتمتع بالاختصاص القضائي للنظر فيها" (٣). وفي قرار آخر، طلب المدعي س.أ.ع، إصدار أمر ولائي مستعجل ضد رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الدولة ورئيس الجمهورية إضافة لوظيفتهم وبعد مراجعة هذه المحكمة للطلب وتدقيقه فقد ثبت افتقاره إلى

(١) لمزيد من التفاصيل يُنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٦/اتحادية/٢٠١٢ والصادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط الالكتروني الاتي:- https://www.iraqfsc.iq/krarid/16_fed_2012.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٣١ الساعة ١٣:١٣ مساءً.

(٢) يُنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/٨، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط الالكتروني الاتي:- https://www.iraqfsc.iq/krarid/82_fed_2013.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٣ الساعة ٢٧:٣٠ مساءً.

(٣) يُنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٣٨/اتحادية/٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط الالكتروني الاتي:- https://www.iraqfsc.iq/krarid/38_fed_2013.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٤ الساعة ١١:١٦ صباحاً.

الشروط الضرورية والعاجلة، وبالتالي فإن الرد على مضمونه يقتضي تحليل جوهر الحق وتقديم حكم ابتدائي في الدعوى الدستورية رقم (٢٩٣/اتحادية) ولاحظت المحكمة أن هذا يتعارض مع المعايير التي وضعتها الاعراف القضائية الدستورية في الدول العربية والاجنبية ، وكذلك مع القرارات التي يتخذها القضاء العراقي بصفته العادية والدستورية. وبالتالي، فإنه من الضروري رفض الطلب لسببين:- أولهما : عدم وجود الاستعجال وانتفاء حالة الضرورة التي تستدعي إصداره؛ وثانيهما : أن ألبت في الطلب تستلزم الخوض في أصل الحق وإصدار حكم سابق في الموضوع المعروض على هذه المحكمة^(١).

ولكل ما تقدم، يرى الباحث إن التشريع الفرعي في جمهورية العراق يمكن ان يكون بشكل أنظمة أو تعليمات أو أنظمة داخلية تشريعية تكون صادرة من مجلس الوزراء العراقي وذلك من أجل تنفيذ أحكام القانون عبر قواعد قانونية اجرائية بشكل مفصل لتطبيق القانون وتنفيذه , ومفاد ذلك هو تقليل الضغوط التي تقع على عاتق السلطة التشريعية من بعض مسؤولياتها حتى لا تضطر إلى التعامل مع التشريعات الثانوية وبدلاً من ذلك فإن السلطة التنفيذية هي التي تتمتع بعلاقة أقوى مع الجمهور من السلطة التشريعية والأكثر دراية بمتطلبات تنفيذ القوانين، ستكون مسؤولة عن تنفيذ أحكام القانون، وان صدور هذه التشريعات الفرعية من قبل السلطة التنفيذية من دون عرضها او مراجعتها من قبل قسم التشريع في مجلس الدولة العراقي يجعلها معيبة من الناحية الاجرائية.

المطلب الثاني

موقف التشريعات المقارنة من عدم عرض التشريع الفرعي على مجلس الدولة

مجلس الدولة هو مستشار الحكومة في اعداد مشاريع القوانين والوامر وبعض المراسيم وهو أيضاً الذي يرد على طلبات المشورة التي ترفعها الحكومة حول مسائل قانونية كما انه يقوم بطلب من الحكومة أو بمبادرة منه بدراسات حول أية مسألة ادارية أو متعلقة بسياسة عامة بالإضافة الى اختصاصه بصفته القاضي الاداري الاعلى. وبالاخص يُمارس مجلس الدولة في فرنسا نوعين من الاختصاصات: اختصاصات استشارية وأخرى قضائية، ويؤمن خضوع الادارة الفرنسية فعلياً للقانون^(٢)، وفي المجال التشريعي واستناداً إلى المادة ٣٨ و٣٩ من دستور سنة ١٩٥٨ يتولى المجلس إعداد مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة أما المجال الاداري فإنه يمارس اختصاصه الاستشاري بصفة اجبارية بالزام الحكومة باستشارته عند اصدار القرارات التنظيمية والوامر^(٣)، وبصفة اختيارية بناء على رغبة الجهة طالبة المشورة، وله أن يتدخل من تلقاء نفسه لإثارة انتباه السلطات العامة إلى الاصلاحات الواجب ادخالها على الصعيد التشريعي والتنظيمي والاداري التي يراها مطابقة للمصلحة العامة، وبصدور قانون عام ١٩٩٣ اصبح المجلس ملزماً بتقديم تقرير سنوي للحكومة حول الاصلاحات التي يراها ضرورية^(٤)، أما الاختصاصات القضائية فأن المجلس يتولى الفصل في المنازعات الادارية باعتباره محكمة أول وآخر درجة وبوصفه محكمة استئناف وبوصفه محكمة نقض^(٥)، وتتجسد التشريعات الفرعية في القرارات التنظيمية وهي قرارات تحمل في طياتها العمومية والتجرد، فتتوجه بالخطاب الى أفراد غير مُعينين

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد/٢٩٣/اتحادية/أمر ولاني/٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/١٢/١٦، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط الالكتروني الآتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/293_fed_2023.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٦ الساعة ١٦:٤٠ مساءً .

(٢) يُنظر د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٣) يُنظر نص المادة (٣٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، يُنظر أيضاً د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٤) يُنظر د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٥) يُنظر د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٦٠.

بذواتهم، ولذا عرفها الفقه بأنها القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد^(١).

ويلاحظ أن القرارات التنظيمية لا تختلف من حيث المضمون عن التشريعات الاعتيادية، ولذا يستحيل ايجاد معيار موضوعي للتمييز بينهما فيقتصر تمايزهما عن المعيار الشكلي، فالقرارات التنظيمية هي التي تصدر عن الادارة أما التشريعات الاعتيادية فهي التي تصدر عن السلطة التشريعية، ولهذه الصلة الوثيقة بينهما يُقال ان القرار التنظيمي هو في حقيقته تشريع إلا أنه ثانوي في مقابل التشريع الرئيسي الذي يصدر عن السلطة التشريعية، ولفظ الثانوي مميز لفظي بينهما^(٢).

وهذا الشبه الموضوعي بينهما هو الذي يدفع باتجاه التشابه في بعض احكامهما ومن هذه الاحكام وجوب عرض مشروع التشريع الفرعي (القرار التنظيمي) على مجلس الدولة ليُبدى فيه رأيه بعد أن يدرسه بالطريقة التي يدرس فيها مشروع القانون أو التشريع الاعتيادي، ولكن هذا لا يعني وجوب قيام الادارة أو السلطة التنفيذية بأرسال أي قرار تنظيمي أو تشريع فرعي كمشروع إلى مجلس الدولة للبت فيه، فهذا قد يؤدي إلى تعطيل أو تأخير عمل الإدارة، بل لا تُرسل سوى المراسيم التي لها قوة القانون، باعتبارها قوانين من الناحية العملية وأن كانت قرارات من الناحية الشكلية، مُضافاً إلى مشاريع القرارات التنظيمية الهامة، وقد أوجب الدستور على الحكومة (السلطة التنفيذية أو الإدارة) عرض هذه المشاريع على مجلس الدولة وإلا عُدت لاغية وإن لم تكن الحكومة مُلزمة بإتباع رأي المجلس فيها^(٣). ولا شك أن السبيل الوحيد لتغيير القوانين التي صدرت قبل دستور ١٩٥٨، والذي يُحافظ على سريانها بالنسبة لأحكام المادة (٣٤) هو العمل التشريعي. ويجوز للسلطة التنفيذية تعديل القوانين السابقة للدستور بإصدار مرسوم تنفيذي بعد أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي وهذا يتماشى مع المادة (٣٧/ الفقرة ٢) من الدستور، علماً أن القوانين التي صدرت قبل الدستور تقع خارج نطاق القانون وتطبق أحكام الدستور في إطار لوائح مستقلة، ويبدو أن هذه القوانين فقدت مكانتها القانونية وتم تخفيض مرتبتها إلى مراسيم بموجب الدستور الجديد، مما يفتح الباب أمام تغييرها بنفس الأداة^(٤).

بيد أن المتتبع للدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ يرى أنه أجاز للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان لتنفيذ برنامجها، ولو لفترة معينة فقط وغالباً ما يتم تغطية هذه الإجراءات من خلال التشريع، على أن يتم أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي قبل أن يتخذ مجلس الوزراء اصدار الاوامر، وتكون هذه الاوامر سارية المفعول عند نشرها، إلا أنها تكون باطلة إذا لم يتم تقديم مشروع القانون مسبقاً إلى البرلمان، قبل الموعد المحدد لقانون التأهيل بعد المصادقة عليها صراحةً، ولا يجوز تغيير أي أوامر بعد الإطار الزمني المحدد قانوناً إلا وفقاً لأحكام القانون وضمن الموضوعات التي يغطيها التشريع^(٥). وتعتبر المواضيع الغير داخلية ضمن المجال القانوني من اختصاص القواعد التنظيمية ومن الممكن تغيير النصوص التشريعية التي تناولتها باستخدام المراسيم عادة بعد استشارة مجلس الدولة الفرنسي إلا أن

(١) يُنظر د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، ط٦، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص ٤٦٥.

(٢) يُنظر د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٣ و٤، الاسكندرية، ١٩٦٩، ص ٤٤، منشور على الرابط الالكتروني الآتي:-

https://lalexu.journals.ekb.eg/article_294425_7f479c21b9e09172375e554a7c25badb.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٢٤ الساعة ٢:٣٤ مساءً. يُنظر أيضاً د. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القضاء الاداري، ج١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، ط١، ٢٠١٨، ص ٣٥٨-٣٥٩.

(٣) يُنظر د. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٣٥٩.

(٤) De Laubadère :Traite élémentaire de droit administratif 3e edit.P.72.

(٥) Voir le texte de l'article (38) de la Constitution française de 1958, p. 12, publié au lien électronique suivant:- https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf.

هذه النصوص التي يمكن نشرها بعد إقرار هذا الدستور لا يجوز تغييرها بمرسوم ما لم يشهد المجلس الدستوري بأنها ذات طابع تنظيمي قابل للتطبيق^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٣٧/الفقرة ٢) من الدستور قد ميزت بين النصوص ذات الشكل التشريعي الصادرة قبل نفاذ الدستور والصادرة بعد نفاذه فالنسبة للنصوص الأولى فإنها لا تخضع لتفحص المجلس الدستوري إذ يمكن للحكومة أن تُعدلها بمرسوم بعد استطلاع الرأي الاستشاري لمجلس الدولة أما بشأن النصوص الصادرة بعد نفاذ الدستور فإنه لا يُمكن تعديلها بمرسوم من جانب الحكومة إلا بعد أن يقوم المجلس الدستوري بتفحصها حيث يقوم بتحديد الطبيعة الدقيقة للنص والتكييف المُقدم من قبله هو الذي يسمح للحكومة بالقيام بالتعديل أو لا يسمح لها بذلك، والسبب في قصر تفحص المجلس للنصوص الصادرة بعد نفاذ هذا الدستور هو لأن تحديد مجال المشرع واللائحة والرقابة على ذلك قد تم لأول مرة بواسطة دستور ١٩٥٨ دون غيره من الدساتير السابقة عليه^(٢).

ويُلاحظ أنه يتم أخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي قبل مناقشة مشاريع القوانين والتشريعات المقترحة في مجلس الوزراء وتداولها ويودع بمكتب أحد المجلسين، ويقدم إلى الجمعية الوطنية مشاريع القوانين المتعلقة بالجانب المالي وتمويل الضمان الاجتماعي، مع مراعاة عدم الإخلال بما تضمنته (الفقرة ١/ من المادة ٤٤) من الدستور وتعرض التشريعات الهادفة إلى تنظيم المجتمعات الإقليمية على مجلس الشيوخ، وفي حال حصول خلاف بين رئيس المجلس النيابي والحكومة حول مشروع القانون فيتم إخطار المجلس الدستوري لكي يفصل في هذا الأمر خلال ثمانية أيام وذلك بناءً على طلب موجه إليه من قبل أي منهما^(٣). وقد أكد القانون الأساسي للمجلس الدستوري لعام ١٩٥٨ في الفصل الثالث منه الموسوم (بتفحص النصوص ذات الشكل التشريعي) في المادة (٢٤) بأنه في الحالات المنصوص عليها في المادة (٣٧/ فقرة ٢) من الدستور فإن رئيس الوزراء هو الذي يقوم بتقديم الطعن أمام المجلس الدستوري، وأن ذلك يعد أمراً طبيعياً لأن رئيس الوزراء يُعد رئيس الحكومة ومن ثم فإنه يُمارس السلطة اللائحة حيث إنه عندما يقوم بتطبيق هذه اللوائح قد تظهر مشكلة تعديل أحد النصوص التشريعية التي تدخل في المجال اللائحي^(٤).

ولا يُمكن للمجلس الدستوري أن يُراقب دستورية اللوائح سواء كانت لوائح عادية أم ذات قوة تشريعية أي لها قوة القانون فهذه اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لا تدخل ضمن إطار القوانين البرلمانية التي تخضع للرقابة الوقائية من جانب المجلس الدستوري وفقاً لأحكام الدستور والقانون الأساسي للمجلس الدستوري. كما أن اللوائح تخضع لرقابة القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة وهذه الرقابة لا تقتصر فقط على رقابة المشروعية بالمعنى الضيق للكلمة بمعنى لا تقتصر على تفحص مدى مطابقة اللائحة مع أحكام القانون بل تكون رقابة على المشروعية بالمعنى الواسع^(٥)، ورغم أن الدستور الفرنسي

(٨٧) Voir le texte de l'article (37) de la Constitution française de 1958, p. 12.

(٢) يُنظر د. عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٣٦.

(٨٩) Voir le texte de l'article (39) de la Constitution française de 1958, p. 12-13.

(٤) يُنظر د. عصام سعيد عبد أحمد، المصدر السابق، ص ٣٣٧.

(٩١) Georges vedel, Exces de pouvoir legislatif et exces de pouvoir administratif (11), 1996, p. 2-3:

www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cccd2/cccd2ved2.htm تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/١ الساعة ٥:٢٥ مساءً.

لم يحدد شروط الترشح لعضوية المجلس الدستوري، إلا أن الأبحاث تُشير إلى أن أحد عشر أستاذاً للقانون تمكنوا من أن يصبحوا أعضاء في المجلس منذ تأسيسه وحتى عام ٢٠١٥ (١).

ومن الضروري التوضيح بأن المجلس الدستوري قد وسع رقابته استثناءً لتشمل اللوائح التفويضية فهذه اللوائح تخضع قبل التصديق البرلماني عليها لرقابة مجلس الدولة لأنها تُعد ذات طبيعة إدارية أما بعد التصديق عليها فإنها تُعد ذات طبيعة تشريعية لذا فالتت من رقابة مجلس الدولة ولهذا السبب مد المجلس الدستوري رقابته عليها بمناسبة رقابته لقانون التصديق (٢).

وصحيح أن المجلس الدستوري كقاعدة عامة لا يخضع لرقابته اللوائح والامور والمراسيم التشريعية إلا أنه استثنى من ذلك أيضاً المراسيم المتصلة بالانتخابات التشريعية إذ فرض المجلس رقابته على دستورية مرسوم دعوة الناخبين للانتخابات التشريعية (المتعلق بتحديد تاريخ انتخاب مجلس الشيوخ) بعد حل الجمعية الوطنية وذلك بموجب القرار الصادر في ١١/١ حزيران/١٩٨١ إذ فرض المجلس الدستوري هذه الرقابة بعد أن رفض مجلس الدولة أن يُراقبها فالمجلس الدستوري لم يخرج في هذا الاتجاه عن نطاق اختصاصه النوعي مادام قد كيف ذلك وفقاً للمادة (٥٩) من الدستور أي بمعنى أنه راقب هذه المراسيم بمناسبة اعتباره قاضياً للانتخابات التشريعية بحيث تقيد في هذه الحالة بالقوة القاهرة السياسية والقانونية للبت في صحة هذه المراسيم على الرغم من عدم تصريح الدستور بذلك (٣).

ومن التطبيقات القضائية بهذا الخصوص ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً إدارياً فردياً صدر بعد تعديل لائحة محددة وتطبيقاً إلى اللائحة المعدلة حيث كان هذا القرار أحد الطلبات القضائية في هذا الشأن لأن التعديل لم يتم إلا لتحقيق هدف كان بعيداً عن المصلحة العامة وهو إصدار القرار الفردي المطعون فيه (٤) كما نص المجلس في حكمه في قضية LeBocher et Taraudon بتاريخ ١٢ من مايو ١٩٧٦، على أن لجهة الإدارة مُصدرة القرار أو السلطة الرئاسية ملزمة بأن تتدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة المعيبة، وإذا رفضت الإدارة صراحة أو ضمناً، فإن قرارها بالرفض يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة فيلغيه. والفقهاء الفرنسيون أعتنقوا هذا المبدأ فقد أشار العميد أوبي إلى أن الإدارة ملزمة بإلغاء وتعديل اللوائح التي عُدت معيبة لتساير تطور الظروف الجديدة وتوافق مبدأ المشروعية (٥)، ويتحقق هذا المبدأ من خلال التأكد من وقت لآخر من مطابقة تصرفاتها للقانون ومدى ملائمتها أو تعارضها مع الظروف الجديدة. وتستهدف الإدارة من جراء ذلك إلى التوصل إلى الظروف المناسبة لتحقيق الهدف

(١) يُنظر عمار بوضياف، دور القضاء الفرنسي في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة صوت القانون، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٨٦١، يُنظر كذلك د. ابتسام حاتم علوان ودعاء قاسم محبيس، دور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، كلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية، العدد ٥٠، كانون الثاني ٢٠٢٢، ص ٦٣.

(٢) يُنظر د. عصام سعيد عبد أحمد، المصدر السابق، ص ٣٦٤.

(٣) Voir Georges Vedel, op.cit., pp.2-3-Dominique Chagnollaude, op.cit., p.362.

يُنظر أيضاً جورج فيدل، فائض السلطة الإدارية وفائض السلطة التشريعية (II) دفاقر المجلس الدستوري رقم ٢- مايو-١٩٩٧، العدد ٢٤ منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:- تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٢- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/exces-de-pouvoir-administratif-et-exces-de-pouvoir-legislatif-ii>.

(٤) يُنظر د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ١٩.

(٥) يُنظر د. عباس العادلي، الإنهاء والتعديل والإلغاء في القرار الإداري في فرنسا وبعض الدول العربية، مكتبة الوفاء القانونية، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٤٩.

الذي ترمي إليه وفي سبيل ذلك للإدارة في ضوء المتغيرات الرئيسية والظروف الجديدة أن تتدخل لإحداث المواءمة والتوفيق بين الظروف الجديدة واللوائح السابقة^(١).

ولكل ما تقدم يرى الباحث أن موقف المشرع الفرنسي بشأن مسألة الاستشارة تُعد من الاجراءات الالزامية من الناحيتين الشكلية والموضوعية حيث كان لمجلس الدولة الفرنسي الدور الاستشاري الفعال في المشاريع القانونية المقدمة سواء كانت للإدارة أم للحكومة ويقع هذا ضمن الاختصاص التنظيمي المنوط به , وفيما يتعلق بالأراء التي قدمها هذا المجلس في المجالين التشريعي والإداري، نجد أن السلطة التنفيذية فيها اختلاف في هذين المجالين , ففي المجال الاستشاري استناداً لأحكام المادة (٣٩) من دستور فرنسا لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، يتعين على السلطة التنفيذية أن ترسل مشاريع القوانين بشكل وجوبي إلى مجلس الدولة لكي يُبدي رأيه الاستشاري بشأنها ، والتي صاغتها الحكومة وقبل أن تعرضها على البرلمان بخلاف القوانين المقترحة فإن الرأي الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي مُستبعد ، أما فيما يتعلق بالمجال الإداري، فإن غالبية التدابير التنظيمية الحكومية، سواء في شكل أوامر أو مراسيم أو لوائح أو قرارات تنظيمية ، فإن التشاور مع مجلس الدولة الفرنسي وجوبياً وإلزامياً وفقاً للمادة (٣٨) من دستور فرنسا لعام ٢٠٠٨ المعدل، وهذا ليس هو الحال بالنسبة للقرارات الفردية، فإن الاستشارة بشأنها تكون اختيارية. كما يجوز للسلطة التنفيذية الاستعانة بهذه المشورة في أي أمر قانوني أو إداري، خاصة فيما يتعلق بالعمل الذي يتطلب الارشاد والتوجيه الإداري في مجال الدراسات والتقارير الادارية.

أما بالنسبة للتشريع المصري فيُعد قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ من أول القوانين في مصر والذي من خلاله تم انشاء مجلس الدولة مختص بالقضاء الاداري ومستقل ببعض الامور الإدارية والافتائية والتشريعية^(٢)، ومن بعده صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ويتبنى مسؤولية صياغة مشروعات التشريعات التي تقترحها الحكومة لقسم التشريع، باستثناء القوانين المتعلقة بالموازنة العامة للدولة أو فتح مُخصصات إضافية أو غير عادية، كما يتولى صياغة القوانين والقرارات التنفيذية والمراسيم واللوائح ، باستثناء ما يتعلق منها بحالات معينة^(٣)، ثم صدر مرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ والذي نص على أنه:- " تختص الجمعية العمومية للتشريع بدراسة مشاريع القوانين التي يرى رئيس أحد مجلسي البرلمان إحالتها إليها، ومراجعة مشاريع المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية التي يعد صياغتها قسم التشريع والتي يرى رئيس مجلس الدولة إحالتها إلى الجمعية نظراً لأهميتها وتختص كذلك بإعداد التشريعات التفسيرية التي يصدرها مجلس الوزراء بموجب الاحوال التي أجازها القانون"^(٤)، ومن بعد هذا المرسوم صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة ونص على أنه:- " تتولى الإدارات إبداء الرأي، عندما تطلب رئاسة مجلس الوزراء أو الوزارات أو المصالح العامة الرأي في مسألة ما، كما أن الادارات تتولى الصياغة القانونية لمشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة، باستثناء تلك التي تتعلق بموازنة الدولة، وكذلك تتولى صياغة القرارات واللوائح التنفيذية للقوانين والمراسيم وقرارات مجلس

(١) يُنظر د. عباس العادلي، القرار الإداري بين السحب والإلغاء في ضوء تغيير الظروف الواقعية والقانونية، مكتبة الوفاء القانونية، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣٨٩.

(٢) يُنظر نص المادة (١، ٢) من قانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة ، منشور في الوقائع المصرية العدد(٨٣) في ١٥/أغسطس/١٩٤٦، ص ١.

(٣) يُنظر نص المادة (٣٥) من قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ خاص بمجلس الدولة، منشور في الوقائع المصرية - العدد ١٧، غير اعتيادي، في ٣/ فبراير/ ١٩٤٩، ص ٤.

(٤) يُنظر نص المادة (٣٦) الفقرة (١، ٢) من مرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩، منشور في الوقائع المصرية العدد ١١٤، غير اعتيادي، في ٢٧/ جويليه / ١٩٥٢، ص ٢.

الوزراء ذات الطابع التشريعي، ويمكن أن تقوم الإدارات بإعداد أي مشاريع سابقة ترى الوزارات أنه ينبغي إحالتها إليها^(١).

وعند مجيء القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ تبنى مجلس الدولة المصري نفس الاختصاصات في القانون اعلاه واضيف لها "الفحص القانوني للتظلمات الادارية وكذلك صياغة القرارات التنفيذية للقوانين ومشاريع اللوائح المعدة والقرارات الصادرة من رئاسة الجمهورية ذات الطابع التشريعي"^(٢)، وبموجب القرار رقم ١٥١٣ لسنة ١٩٦٠ بشأن الأحكام التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية، يتولى مجلس الدولة المصري الإفتاء في المسائل القانونية التي تعرض عليه من المجالس المحلية^(٣). وبصدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ تم تعديل القرار اعلاه بناءً على رأي مجلس الدولة المصري في المسائل التفويضية لبعض الاختصاصات^(٤).

أما فيما يتعلق بموقف الدساتير المصرية فالمنتبع للدستور المصري لسنة ١٩٧١ يجد أن: "القرارات ذات القوة القانونية تصدر من رئيس الجمهورية عند الاقتضاء، في الأحوال الاستثنائية، وبموافقة مجلس الشعب، الذي يجب أن يحصل على موافقة أغلبية ثلثي أعضائه، ويشترط في التفويض أن يُحدد موضوعات هذه القرارات والأحكام التي تقوم عليها، ويجب أن تعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة، فإذا لم يتم عرضها أو إذا عرضت ورفضها المجلس، تنتهي قوتها القانونية"^(٥). ويتم إرسال كل مشروع قانون إلى لجنة داخل المجلس لمراجعته، وبعد ذلك يتم إعداد تقرير عنه، لكن عندما يتعلق الأمر بمشروعات القوانين التي يعرضها مجلس الشعب، فلا يتم إحالتها إلى تلك اللجنة إلا بعد أن تراجعها لجنة منفصلة وتقرر ما إذا كان ينبغي للمجلس النظر فيها من عدمه^(٦). ويُفهم من هذين النصين أن القوانين والقرارات تُعرض على مجلس الشعب وليس على مجلس الدولة. في حين تم تنظيم عمل مجلس الدولة المصري وحدد القانون الاختصاصات الإضافية لعمله، باعتباره هيئة قضائية مستقلة، فهو يتمتع بسلطة حل القضايا التأديبية والمسائل الإدارية^(٧). وبصدر قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والذي يُعد انعطافه حقيقية لتكفل الحرية الكاملة لعمل المجلس باعتباره هيئة قضائية مستقلة لكنه يرتبط بوزارة العدل^(٨)، كما أوجب هذا القانون "على كل وزارة أو إدارة تقديم مشروع القانون المقترح وعرضه على دائرة التشريع لمراجعته ودراسته قبل أن يصدر رئيس الجمهورية أي قوانين أو قرارات ذات صبغة تشريعية أو لائحة وذلك من أجل إعادة صياغته، ومن الممكن أن تعهد الوزارة أو الإدارة إلى دائرة التشريع بإعداد هذا التشريع مباشرة"^(٩).

(١) يُنظر نص المادة (٤١، ٤٢) من قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة، منشور في الوقائع المصرية- العدد ٢٥ مكرر، غير اعتيادي، في ٢٩/مارس/١٩٥٥، ص ١١.

(٢) يُنظر نص المادة (٤٤، ٤٥) من قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ مكرر (ب) غير اعتيادي في ٢١ / فبراير / ١٩٥٩، ص ١٦.

(٣) يُنظر نص المادة (١٦) من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٣ لسنة ١٩٦٠ في ٢٧/٩/١٩٦٠، منشور في موقع تشريعات الدول العربية على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://sub.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/articlesT/821> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٢١ الساعة ١٠:٤٩ صباحاً.

(٤) يُنظر نص المواد (٤، ٣، ٢، ١) من قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ في ٢٥/٧/١٩٦٨، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=43186> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٢١ الساعة ١١:٤٤ صباحاً.

(٥) يُنظر نص المادة (١٠٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٧، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/190040> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٢١ الساعة ١٠:٥٣ مساءً.

(٦) يُنظر نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٧، المصدر السابق.

(٧) يُنظر نص المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٧، المصدر نفسه.

(٨) يُنظر نص المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، منشور في الجريدة الرسمية- العدد ٤٠ في ٥/ أكتوبر/ ١٩٧٢، ص ٦١٠.

(٩) يُنظر نص المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الجريدة الرسمية، المصدر السابق، ص ٦١٨.

وعندما صدر الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ انفك ارتباطه عن وزارة العدل ولمجلس الدولة، باعتباره هيئة قضائية مستقلة، السلطة الوحيدة التي تفصل بالخلافات التي تتعلق بإدارة منازعات التنفيذ التي تتعلق بأحكامه وجميع المنازعات الادارية الاخرى، بالإضافة إلى أنه يقوم بدراسة وتطوير واعادة صياغة مشاريع القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية المقدمة له ، كما أنيطت اليه مهمة الفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ومهمة الفتاوى في المسائل القانونية للأطراف التي يحددها القانون، ومراجعة العقود التي تشارك الدولة كطرفاً فيها، ويحدد القانون قدراته التشريعية واختصاصاته الإضافية الاخرى^(١)، وبصدور دستور سنة ٢٠١٤ اتخذ المشرع المصري نفس المنهج بالنسبة لتولي قسم التشريع في مجلس الدولة مسائل الافتاء واعادة صياغة مشاريع القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية المقدمة له^(٢)، كما اعتمد المشرع المصري نفس المنهج لاختصاص مجلس الدولة في دستور سنة ٢٠١٩^(٣)، و" منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية اصدار لوائح الضبط والقرارات اللازمة لإ نشاء المرافق العامة وتنظيم عملها بعد موافقة مجلس الوزراء"^(٤).

ومن التطبيقات القضائية المصرية بهذا الخصوص هو أن الدفع بعدم قبول الدعوى ،بدعوى أنها اقيمت بعد انقضاء ستين يوماً على تاريخ نشر القرار المطعون عليه ،فان هذا الدفع مردود بان القرار المطعون عليه هو قرار لائحي، وطلب الغاء اللائحة المعيبة لا يتقيد بميعاد وذلك اعتباراً أن اللائحة هي تشريع من الناحية الموضوعية ،وبذلك تتجدد آثارها كلما استجدت مناسبة لتطبيقها، ومن ثم وجب أن يكون على الدوام متسق مع أحكام القوانين القائمة، وخاضعة في نصوصها لتلك الاحكام، فإذا خرجت عليها وكان خروجها صارخاً اصبحت عملاً مادياً عديم الاثر وفي الحالتين لا يتقيد الطعن بالميعاد، والحكم في هذه الحالة يتعلق بخروج اللائحة على أحكام القانون خروجاً صارخاً وهي بذلك تنحدر إلى درجة الانعدام، وتصبح عملاً مادياً عديمة الاثر قانوناً^(٥)، **ومن التطبيقات الاخرى** حكم المحكمة الدستورية العليا بان المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ - بما في ذلك البند الخاص بعدم جواز هدم قصور وفيلات الإسكندرية - غير قانونية ومخالفة للقواعد الدستورية وكذلك القيد على التفكيك أو الموافقة على هدم القصور والفيلات في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية الوارد في المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العام العسكري رقم ٢ لسنة ١٩٩٨ هو الآخر غير قانوني في مجمله، كما أن صياغة المادة ١١ مكرر (٥) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والتي أضيفت بقرار وزير الإسكان المرافق والمجمعات العمرانية رقم ١٨٠ لسنة ١٩٩٨ تُعد غير دستورية^(٦).

ويرى الباحث إن مفاد ما تقدم هو أن السلطة التنفيذية بموجب المادة (١٩٠) من الدستور المصري والمادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة ملزمة بمراجعة مشاريع القوانين التي تقترحها على مجلس النواب

(١) يُنظر نص المادة (١٧٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢، منشور في الجريدة الرسمية- العدد ٥١ مكرر(ب) في ٢٥/ديسمبر/٢٠١٢، ص ٤٣.

(٢) يُنظر نص المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، منشور في الجريدة الرسمية- العدد ٣ مكرر(أ) في ١٨/يناير/٢٠١٤، ص ٤٧.

(٣) يُنظر نص المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٩، منشور في الجريدة الرسمية- العدد ١٦ مكرر(و) في ٢٣/ابريل/٢٠١٩، ص ٧٦.

(٤) يُنظر نص المواد (١٧١، ١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٩. (٤)

(٥) يُنظر القضاء الاداري، ق ٢٦٣٣ ل ٢٦ جلسة ١٩٧٣/٢/٢٧، ص ٢٧، ١٦٥، نقلاً عن د. عباس العادلي، القرار الاداري بين السحب والالغاء في ضوء تغيير الظروف الواقعية والقانونية، مصدر سابق، ص ٤١٤-٤١٥.

(٦) يُنظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية المرقمة ٧٤ لسنة ٢٣ قضائية اولاً وثانياً وثالثاً في الجلسة العلنية المنعقدة في ١٥/يناير/٢٠٠٦ منشور في موقع مكتبة حقوق الانسان جامعة منيسوتا على الرابط الالكتروني الآتي:-

http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-74-Y23.html تاريخ الزيارة ٢٦/٣/٢٠٢٤، الساعة ١١:١٠ مساءً.

واللوائح التي تقوم بإصدارها، مع إلزامية مجلس النواب بإحالة مشاريع القوانين ومقترحات القوانين إلى قسم التشريع من أجل مراجعتها بعد انتهاء العمل عليها من قبل لجان المجلس، وموافقة المجلس عليها بشكل عام، وقبل اتخاذ المجلس موقفا نهائيا بشأنها، كما لا يحق للإدارة الامتناع عن مراجعة مشاريع القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية كي تصدر التشريعات بشكل منضبط وواضح وسليم .

الخاتمة

بعد أن عرضنا موضوع بحثنا (مدى إشكالية عدم عرض القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية على مجلس الدولة العراقي - دراسة مقارنة) تم تسجيل مجموعة من النتائج والتوصيات توصلنا إليها, أرى أنه من المحبذ الأخذ بها أو على الأقل الالتفات إليها بغية معالجة مشكلة البحث ولعلها تخدم الباحثين بنسج الجهد العلمي الذي عرضناه , نظراً لما يُشكله هذا البحث من أهمية في الواقع العملي وتتمثل بالآتي:-

النتائج:-

- ١- إن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية وتستمد اختصاصها بموجب أحكام الدستور وتختلف تسميتها في دول الدراسة المقارنة فالبعض يسميها اللوائح حتى تتميز عن بقية التشريعات العادية وتنقسم إلى عدة أنواع فمنها لوائح الضبط واللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية, ففي التشريع المصري المقارن يكون رئيس الوزراء مُفوض بإصدار التشريعات الفرعية , وله أن يسند هذه المسؤولية إلى غيره , أما في فرنسا, يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار مراسيم أو أوامر بعد المناقشة والمداولة في مجلس الوزراء , أما بالنسبة للعراق فبموجب المادة (٨٠/ ثانياً) من الدستور العراقي , فإن مجلس الوزراء يختص بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات الموجهة التي تهدف إلى وضع التشريعات موضع التنفيذ, وهذا أمر بديهي, ولا يخل بشرعية وصحة النصوص الواردة في القوانين والتي تعطي الوزير أو تفوض من هو دوناً منه بصلاحيات إصدار اللوائح أو الأنظمة الداخلية أو التعليمات , ونتيجة لذلك, نرى أن هذا النوع من الاختصاص يكون مانعاً وحصرياً .
- ٢- بالنسبة للتشريعات المقارنة محل الدراسة تبين لنا إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي بشأن التشريعات الفرعية وينحصر دوره في مناقشة التشريعات التي يصدرها مجلس الوزراء أو التشريعات التي تحال إليه بناء على توجيه من السلطة التشريعية , ولذلك يجب أخذ رأي الجمعية العمومية بشأنها كما أن الإدارة في فرنسا مطالبة بالحصول على رأي مجلس الدولة , إلا أنها ليست ملزمة بالآراء التي يُبديها, أما بالنسبة للتشريع المصري فهو الآخر نص على إلزامية عرض التشريعات الفرعية على قسم التشريع في مجلس الدولة المصري وفي حال عدم عرضها عليه تكون باطلة , ولا يحق للإدارة الامتناع عن عرض القرارات ذات الصلة التشريعية على المجلس , أما في العراق فلا يوجد نص لا في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ولا في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ يلزم الإدارة بعرض مشروعات التشريعات الفرعية على مجلس الدولة لتدقيقها, وإن صدور التشريعات الفرعية من قبل السلطة التنفيذية من دون عرضها أو مراجعتها من قبل قسم التشريع في مجلس الدولة العراقي يجعلها معيبة من الناحية الاجرائية.
- ٣- لوحظ أن هناك قصوراً تشريعياً واضحاً في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ينبغي معالجته من قبل المشرع العراقي في هذا المجال وذلك لافتقاره نصاً يلزم السلطة التنفيذية بعرض التشريعات الفرعية عليه نظراً لأن المجلس له دوراً مهماً وبارزاً في نقاوة التشريعات كونه يحتضن كثير من الكفاءات القانونية والاستشارية المختصة في مجال الرأي والتفتين والمشورة القانونية وهذا ينعكس بصورة ايجابية على تأدية المهام الحقة

وتعزيز دور مجلس الدولة بشكل واضح فيما اذا تم النص على الزام السلطة التنفيذية بعرض مشروعات التشريعات عليه .

٤- إن عدم عرض القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية على قسم التشريع في مجلس الدولة يؤدي إلى تشريعات عشوائية ، مما يعيق التقدم الاجتماعي والتوسع الاقتصادي، ويزعزع الاستقرار الداخلي، ويثني الاستثمار الأجنبي، ويلاحظ أن المادة (٩٣/أولاً) من الدستور العراقي تمنح المحكمة الاتحادية العليا اختصاص النظر في مدى دستورية الأنظمة التي تصدر عن مجلس الوزراء، في حين تمنح المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، محكمة القضاء الإداري اختصاص النظر في مدى مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية من الناحية القانونية.

٥- يُمارس مجلس الدولة العراقي سلطة تفسيرية ذات طابع مختلط، وهي بمثابة فتوى استشارية للإدارة التي ليس عليها واجب الالتزام بحكم المجلس، ومع ذلك فإن التفسيرات الصادرة من قبله تصبح آراءها ملزمة قانوناً وهذا يعني، في جوهره، أن تفسير المجلس استشاري وليس ملزماً إلا أن هذا التفسير وفقاً للنصوص القانونية يكون رسمياً وملزماً للإدارة طالبة الرأي .
التوصيات :-

١- ندعو المشرع العراقي إلى معالجة القصور التشريعي الوارد في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ وذلك من خلال تعديله بضرورة ادراج نصاً فيه يتضمن إلزام السلطة التنفيذية وجوباً بعرض مشروعات التشريعات الفرعية على مجلس الدولة قبل اصدارها وذلك لما للمجلس من دوراً أساسياً في نقاوة هذه التشريعات وبالتالي تصدر بشكل سليم وصحيح وواضح ووفقاً للضوابط اللازمة .

٢- نقترح على المشرع العراقي ادراج نصاً في قانون مجلس الدولة يلزم المجلس بموجبه بضرورة مراجعة و تدوين وصياغة مشروعات التشريعات من القوانين والقرارات والانظمة الداخلية والتعليمات ،على أن لا يتم مناقشة أي مشروع تشريع أو نشره في الجريدة الرسمية إلا بعد أن يكون مُدققاً بشكل كامل من مجلس الدولة.

٣- نقترح على المشرع العراقي إجراء تعديل في صلب الدستور العراقي يتضمن إدراج نصاً قانونياً واضحاً يلزم السلطة التنفيذية بضرورة مراجعة قسم التشريع في مجلس الدولة العراقي عند اعداد وصياغة التشريعات على اختلاف انواعها سواء كانت تشريعات فرعية أم قوانين وفي حال لم يتم تقديمها ولم يتم عرضها على مجلس الدولة يكون مصيرها غير دستورية نظراً لوجود العيب الاجرائي.

٤- نُهيب بالمشرع العراقي مراعاة الطابع الفريد والاستثنائي لاختصاص السلطة التنفيذية في العملية التشريعية والتأكيد على احترام فكرة مبدأ التدرج في القواعد القانونية ،من خلال عدم تضمين اللوائح التنفيذية أو التعليمات شروطاً أو تعديلات إضافية جديدة على أحكام القانون، ومن ثم فإنه لا يجوز مما لا شك فيه أن تضع هذه اللوائح التنفيذية أو التعليمات شروطاً إضافية جديدة لم يحددها القانون ولم ينص عليها أو أن تستثنى من الشروط القانونية القائمة .

٥- نُهيب بالمشرع العراقي حث المرافق العامة الإدارية بإجراء الفحص الدوري والشامل للتشريعات الفرعية سواء تلك التي صدرت قبل الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ أم تلك التي صدرت بعده وذلك لأن العديد منها عشوائي وينطوي على مخالفات واضحة للقواعد القانونية والنصوص الدستورية، كما نأمل من المشرع العراقي معالجة النقص التشريعي

الوارد في المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥ وذلك من خلال دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد البرلمان خلال (١٠) أيام من تاريخ انتهاء الفترة المذكورة والمحددة قانوناً (١٥) يوماً.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية و المؤلفات باللغة العربية:-

- ١- أسماعيل نامق حسين, العدالة بين الفلسفة والقانون, ط١, مكتب الفكر والتوعية, السلিমانيّة, ٢٠١٠.
- ٢- البروفيسور روبرت الكسي, فلسفة القانون مفهوم القانون وسريانه, تعريب الدكتور كامل فريد السالك, منشورات الحلبي الحقوقية, ط٢, بيروت, لبنان, ٢٠١٣.
- ٣- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي, قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ملحق به قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل, المكتبة القانونية, ط١, بغداد, ٢٠٢٠.
- ٤- المستشار عليوة مصطفى فتح الباب, الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات, ج١, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠١٢.
- ٥- د. ابراهيم أحمد الفراجي, المشروعات الادارية والاستثناءات التي ترد عليها دراسة مقارنة, مكتبة الوفاء القانونية, ط١, الاسكندرية, ٢٠١٩.
- ٦- د. ابراهيم الصغير ابراهيم, مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق, مجلة ادارة قضايا الحكومة, تصدرها هيئة قضايا الدولة, القاهرة, ع٣, السنة ٢٤, ١٩٨٠.
- ٧- د. انور احمد رسلان, وسيط القضاء الاداري, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٩.
- ٨- د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة, ط٦, القاهرة, مطبعة جامعة عين شمس, ١٩٩١.
- ٩- د. سليمان محمد الطماوي, الوجيز في القضاء الاداري, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٧٠.
- ١٠- د. سمير عبد السيد تناغو, النظرية العامة للقانون, منشأة المعارف, الاسكندرية, ١٩٧٣.
- ١١- د. عباس العادلي, الإنهاء والتعديل والإلغاء في القرار الإداري في فرنسا وبعض الدول العربية, مكتبة الوفاء القانونية, ط١, الاسكندرية, ٢٠١٨.
- ١٢- د. عباس العادلي, القرار الإداري بين السحب والإلغاء في ضوء تغيير الظروف الواقعية والقانونية, مكتبة الوفاء القانونية, ط١, الاسكندرية, ٢٠١٨.
- ١٣- د. عصام سعيد عبد أحمد, الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة, المؤسسة الحديثة للكتاب, ط١, بيروت, ٢٠١٣.
- ١٤- د. عصمت عبد المجيد بكر, مجلس الدولة دراسة قانونية مقارنة عن مجالس الدولة والهيئات التي تتولى القضاء الاداري وتقديم الاستشارات والفتاوى القانونية واعداد التشريعات وصياغتها في الدول العربية وتركيا وفرنسا, دار الكتب العلمية, بيروت, لبنان, ١٩٧١.
- ١٥- د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد, القضاء الاداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي, ط٤, مكتبة دار السلام القانونية الجامعة, النجف الاشرف, ٢٠٢٠.
- ١٦- د. لطيفة عبد العزيز علي الذواودي, النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين دراسة مقارنة, معهد البحرين للتنمية السياسية, سلسلة دراسات ٢٠٢١.
- ١٧- د. مازن ليلو راضي, أصول القضاء الاداري, دار المسلة للطباعة والنشر, ط٤, بغداد, ٢٠١٧.
- ١٨- د. محمد طه حسين الحسيني, الوسيط في القضاء الاداري, ج١, مكتبة زين الحقوقية والادبية, ط١, ٢٠١٨.
- ١٩- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي, مبادئ وأحكام القانون الاداري, مكتبة السنهوري, بغداد, ط١, ٢٠١٢.

- ٢٠- د. نجيب خلف أحمد ود. محمد علي جواد كاظم, القضاء الاداري, مكتب الغفران, بغداد, ٢٠١٠.
 - ٢١- د. وسام صبار العاني, القضاء الاداري, دار السنهوري, لبنان, بيروت, ط ١, ٢٠١٥.
 - ٢٢- دليل الصياغة التشريعية, من منشورات مجلس النواب العراقي, جمهورية العراق, بغداد, سنة الطبع ٢٠١٤.
 - ٢٣- صباح صادق جعفر الانباري, الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠١١.
 - ٢٤- عبد الله شرجي الجناحي, القواعد المنظمة لصياغة الدساتير دراسة مقارنة, دار المسلة, ط ١, بيروت ٢٠١٨.
 - ٢٥- هنري باتيفول, فلسفة القانون, ترجمة الدكتور سموحي فوق العادة, دار منشورات عويدات, بيروت- باريس, ط ٣, ١٩٨٤.
- ثانياً: الرسائل الجامعية والأطاريح :-
- ٢٦- دعاء كاظم طارش, الرقابة الدستورية على ذاتية التشريعات المالية, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة ذي قار, ٢٠٢٠.
 - ٢٧- علي جمعة جاسم المساري, صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية-العراق أنموذجاً- رسالة ماجستير في القانون العام, الجامعة الاسلامية في لبنان كلية الحقوق والعلوم السياسية, ٢٠٢٣.
 - ٢٨- فرح فليح باقي, حدود السلطة الادارية في تنفيذ القانون, رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية, ٢٠٢٣.
 - ٢٩- محمد عباس محسن, اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق - دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق, جامعة النهرين.
- ثالثاً: البحوث والمقالات :-
- ٣٠- آمنه فارس حامد الفتلاوي وسلام عبد الزهرة عبد الله, المعايير العامة للصياغة التشريعية دراسة مقارنة, مجلة المحقق العدلي للعلوم القانونية والسياسية, العدد ٤, المجلد ٩, ٢٠١٧.
 - ٣١- جورج فيدل, فائض السلطة الادارية وفائض السلطة التشريعية (II) دفاثر المجلس الدستوري رقم ٢- مايو-١٩٩٧, العدد ٢٤.
 - ٣٢- د. ابتسام حاتم علوان ودعاء قاسم محبيس, دور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين, كلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية, بحث منشور في المجلة السياسية الدولية, العدد ٥٠, كانون الثاني ٢٠٢٢.
 - ٣٣- د. احمد كيلان عبد الله وميثم فالح حسين, دور الاسس السليمة للتشريع والصياغة في مجال القصور التشريعي, مجلة رسالة الحقوق, السنة الحادي عشر العدد الاول ٢٠١٩.
 - ٣٤- د. ثامر محمد العيساوي, دور مجلس الدولة في اعداد وصياغة البناء القانوني لنصوص التشريعات الفرعية - دراسة تحليلية مقارنة, مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية, المجلد ١, العدد ٤١, ٢٠١٩.
 - ٣٥- د. حنان محمد القيسي, القضاء الإداري في العراق (مجلس الدولة العراقي ١٩٣٣-٢٠١٧)
 - ٣٦- د. محسن خليل, علاقة القانون باللائحة, بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية, العدد ٤٣, الاسكندرية, ١٩٦٩.

- ٣٧- د. محمود خلف الجبوري, القضاء الاداري, مذكرات لطلبة قسم القانون, كلية التراث الجامعة, بغداد, ٢٠٠٨-٢٠٠٩.
- ٣٨- د. عباس زبون العبودي, فلسفة القانون وغاياتها في كليات القانون العراقية, مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث, كلية القانون - جامعة الكوفة, ٢٠١٠.
- ٣٩- د. زروق العربي وخروبي ياسمينه, دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري, مجلة الدراسات القانونية المقارنة, المجلد (٥), العدد (١), ٢٠١٩.
- ٤٠- د. فايز محمد حسين محمد, فلسفة القانون ونظرية العدالة, مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية, كلية الحقوق, جامعة الاسكندرية, العدد (٢), ٢٠١٠.
- ٤١- مصطفى فاضل كريم الخفاجي, فلسفة القانون عند ارسطو, مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية, المجلد ٤, العدد ٢, ٢٠١٤.
- ٤٢- مصطفى فاضل كريم الخفاجي, فلسفة القانون عند سقراط, مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية, المجلد ٦, العدد ٢, ٢٠١٦.
- ٤٣- عمار بوضياف, دور القضاء الفرنسي في مجال الرقابة على دستورية القوانين, بحث منشور في مجلة صوت القانون, المجلد ٦, العدد ٢, ٢٠١٩.
- رابعاً: الدساتير والقوانين:-**
- ٤٤- الجريدة الرسمية - العدد ٤٠ في ٥/اكتوبر/١٩٧٢.
- ٤٥- الجريدة الرسمية - العدد ١٦ مكرر(و) في ٢٣/ابريل / ٢٠١٩.
- ٤٦- الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ مكرر(ب) غير اعتيادي في ٢١ / فبراير / ١٩٥٩.
- ٤٧- الجريدة الرسمية- العدد ٥١ مكرر(ب) في ٢٥ / ديسمبر/ ٢٠١٢.
- ٤٨- الجريدة الرسمية- العدد ٣ مكرر(أ) في ١٨/يناير/ ٢٠١٤.
- ٤٩- الوقائع العراقية / العدد ١٢٨٠ في ١٩٣٣/٨/٣.
- ٥٠- الوقائع العراقية العدد/ ٢٧١٤ في ١١/٦/١٩٧٩.
- ٥١- الوقائع العراقية / العدد ٣٢٨٥ في ١١/١٢/ ١٩٨٩.
- ٥٢- الوقائع العراقية/ العدد ٣٩٨١ في ٣١/١٢/ ٢٠٠٣.
- ٥٣- الوقائع العراقية العدد/ ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/ ٢٠٠٥.
- ٥٤- الوقائع العراقية/ العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/ ٢٠٠٥.
- ٥٥- الوقائع العراقية العدد/ ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/ ٢٠١٣.
- ٥٦- الوقائع العراقية/ العدد ٤٤٥٦ في ٧/٨/ ٢٠١٧.
- ٥٧- الوقائع المصرية - العدد (٨٣) في ١٥/أغسطس/ ١٩٤٦.
- ٥٨- الوقائع المصرية - العدد ١٧, غير اعتيادي, في ٣/ فبراير/ ١٩٤٩.
- ٥٩- الوقائع المصرية العدد ١١٤, غير اعتيادي, في ٢٧/ جولييه / ١٩٥٢.
- ٦٠- الوقائع المصرية- العدد ٢٥ مكرر, غير اعتيادي, في ٢٩/ مارس/ ١٩٥٥.
- ٦١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٦٢- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٧.
- ٦٣- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢.
- ٦٤- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- ٦٥- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٦٦- دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨.

- ٦٧- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.
- ٦٨- قانون اصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ .
- ٦٩- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.
- ٧٠- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
- ٧١- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٧٢- قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ الملغي .
- ٧٣- قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ خاص بمجلس الدولة.
- ٧٤- قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة.
- ٧٥- قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة.
- ٧٦- قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ في ١٩٦٨/٧/٢٥.
- ٧٧- قانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة.
- ٧٨- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٧٩- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .
- ٨٠- مرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩.

خامساً: مراجع الأحكام القضائية:-

- ٨١- القضاء الاداري, ق ٢٣٣ ل ٢٦ جلسة ١٩٧٣/٢/٢٧ س ٢٧.
- ٨٢- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية المرقمة ٧٤ لسنة ٢٣ قضائية اولاً وثانياً وثالثاً في الجلسة العلنية المنعقدة في ١٥ /يناير/ ٢٠٠٦.
- ٨٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٦/اتحادية/ ٢٠١٢ والصادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢.
- ٨٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٣٨/اتحادية/ ٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤ ,
- ٨٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٨٢/اتحادية/اعلام / ٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/٨.
- ٨٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢٩٣/اتحادية/أمر ولائي/ ٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/١٢/١٦.
- ٨٧- قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٣ لسنة ١٩٦٠ في ١٩٦٠/٩/٢٧.
- ٨٨- قرار رقم ٢٠١٣/٥٧ في ٢٠١٣/٥/٣٠ , منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ , دار الكتب والوثائق ببغداد (١٦٥٤) لسنة ٢٠١٤.
- ٨٩- ملف رقم: ٨٦ / ٤ / ١٦٣١ جلسة ٤ من مارس سنة ٢٠٠٩ , أحكام مجلس الدولة, طلب ابداء الرأي فيما إذا كان نص المادة (٤١) من لائحة الامتحانات بالأزهر الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٤ (أ) لسنة ١٩٩١.

سادساً: المصادر باللغات الاجنبية :-

Sixth: The sources in foreign languages:-

- ٩٠- Олейников Сергей Николаевич, Шестопал Сергей Станиславович, Турянская Екатерина Сергеевна, Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 3(28).
- ٩١- Ведянин Александр Викторович, О некоторых недостатках Конституции РФ.
- ٩٢- Конституция Российской Федерации 1993 года.

٩٣. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, ARTICLE 38.
 ٩٤. Code de justice administrative, Article L112-1, Modifié par LOI n°2009-689 du 15 juin 2009 - art. 1 (V).

٩٥. Conseil d'État, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 17/07/2013, 358109, Publié au recueil LebonPublié sur le lien électronique suivant.

٩٦. De Laubadère :Traite élémentaire de droit administratif 3e edit.

٩٧. Voir le texte de l'article (37) de la Constitution française de 1958.

٩٨. Voir le texte de l'article (38) de la Constitution française de 1958.

٩٩. Voir le texte de l'article (39) de la Constitution française de 1958.

١٠٠. Georges vedel,Exces de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif . (11),1996.

١٠١. Voir Georges Vedel, op.cit.,pp.2-3-Dominique Chagnollaude,op.cit.

سابعاً: المواقع الإلكترونية :-

١٠٢. -موقع القوانين والتشريعات العراقية على الرابط الإلكتروني الآتي:-

.http://wiki.dorar -aliraq.net/iraqilaws/law/7616.html.

١٠٣. -موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط الإلكتروني الآتي:-

https://www.iraqfsc.iq/krarid/16_fed_2012.pdf

١٠٤. - موقع تشريعات الدول العربية على الرابط الإلكتروني الآتي:-

http://sub.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/articlesT/821.

١٠٥. -موقع شبكة قوانين الشرق على الرابط الإلكتروني الآتي:-

http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDDetails?MasterID=43186.

١٠٦. -موقع مكتبة حقوق الانسان جامعة منيسوتا على الرابط الإلكتروني الآتي:-

.http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-74-Y23.html

Sources:-

First: Legal books and literature in Arabic:-

1. Ismail Namiq Hussein, Justice between Philosophy and Law, 1st edition, Office of Thought and Awareness, Sulaymaniyah, 2010.
2. Professor Robert Alexi, Philosophy of Law, The Concept of Law and Its Application, Arabization by Dr. Kamel Farid Al-Salik, Al-Halabi Legal Publications, 2nd edition, Beirut, Lebanon, 2013.
3. Judge Nabil Abdul Rahman Hayawi, State Council Law No. (71) of 2017, supplemented by State Shura Council Law No. (65) of 1979 as amended, The Legal Library, 1st edition, Baghdad, 2020.
4. Counselor Eliwa Mustafa Fath al-Bab, Mediator in Enacting, Drafting and Interpreting Legislation, Part 1, Dar al-Kutub al-Lawaniyya, Egypt, 2012.
5. Dr. Ibrahim Ahmed Al-Faraji, Administrative Legitimacy and the Exceptions to It, a Comparative Study, Al-Wafa Legal Library, 1st edition, Alexandria, 2019.
6. Dr. Ibrahim Al-Saghir Ibrahim, The Principle of Separation of Powers between Theory and Practice, Journal of Government Lawsuits Management, issued by the State Lawsuits Authority, Cairo, No. 3, Year 24, 1980.
7. Dr. Anwar Ahmed Raslan, Administrative Judicial Mediator, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1999.
8. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, The General Theory of Administrative Decisions, A Comparative Study, 6th edition, Cairo, Ain Shams University Press, 1991.
9. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Wajeez in Administrative Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1970.
10. Dr. Samir Abdel Sayed Tanago, The General Theory of Law, Mansha'at Al Maaref, Alexandria, 1973.
11. Dr. Abbas Al-Adly, Termination, amendment, and cancellation of administrative decisions in France and some Arab countries, Al-Wafa Legal Library, 1st edition, Alexandria, 2018.
12. Dr. Abbas Al-Adly, The Administrative Decision between Withdrawal and Cancellation in Light of Changing Real and Legal Circumstances, Al-Wafa Legal Library, 1st edition, Alexandria, 2018.
13. Dr. Issam Saeed Abdel Ahmed, Oversight of the Constitutionality of Laws, A Comparative Study, Modern Book Foundation, 1st edition, Beirut, 2013.

- 14.Dr. Ismat Abdel Majeed Bakr, The State Council, a comparative legal study on the state councils and bodies that undertake administrative judiciary, providing legal consultations and fatwas, and preparing and drafting legislation in the Arab countries, Turkey and France, Dar Al-Kutub Al-Ilmiyyah, Beirut, Lebanon, 1971.
- 15.Dr. Ghazi Faisal Mahdi Dr. Adnan Ajel Obaid, The Administrative Judiciary, a modern legal study compared to the French, Egyptian, and Iraqi systems, 4th edition, Dar Al-Salam University Legal Library, Al-Najaf Al-Ashraf, 2020.
- 16.Dr. Latifa Abdul Aziz Ali Al-Thawadi, The Legal System for Reconsidering Draft Laws, A Comparative Study, Bahrain Institute for Political Development, Studies Series 2021.
- 17.Dr. Mazen Lilo Radi, Principles of Administrative Judiciary, Dar Al-Masala for Printing and Publishing, 4th edition, Baghdad, 2017.
- 18.Dr. Muhammad Taha Hussein Al-Husseini, Mediator in the Administrative Judiciary, Part 1, Zein Legal and Literary Library, 1st edition, 2018.
- 19.Dr. Ali Muhammad Badir Dr. Issam Abdel Wahab Al-Barzanji and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 1st edition, 2012.
- 20.Dr. Najeeb Khalaf Ahmed and Dr. Muhammad Ali Jawad Kazem, Administrative Judiciary, Forgiveness Office, Baghdad, 2010.
- 21.Dr. Wissam Sabbar Al-Ani, Administrative Judiciary, Dar Al-Sanhouri, Lebanon, Beirut, 1st edition, 2015.
- 22.Legislative Drafting Guide, published by the Iraqi Council of Representatives, Republic of Iraq, Baghdad, year of publication 2014.
- 23.Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari, The Constitution and the Collection of Regional Laws, Legal Library, Baghdad, 2011.
- 24.Abdullah Sharji Al-Janabi, The Rules Governing the Drafting of Constitutions, A Comparative Study, Dar Al-Masala, 1st edition, Beirut 2018.
- 25.Henri Batiful, Philosophy of Law, translated by Dr. Samouhi Extraordinary, Oweidat Publications House, Beirut-Paris, 3rd edition, 1984.

Second: University theses and dissertations:-

- 26.Doaa Kazem Tarish, Constitutional Control of the Subjectivity of Financial Legislation, Master's thesis submitted to the College of Law, Dhi Qar University, 2020.

27. Ali Juma Jassim Al-Masari, the authority of the administration to interpret the legal rule - Iraq as a model - Master's thesis in public law, Islamic University of Lebanon, Faculty of Law and Political Science, 2023.
28. Farah Falih Baqi, The Limits of Administrative Authority in Implementing the Law, Master's thesis submitted to the Council of the College of Law and Political Science - Iraqi University, 2023.
29. Muhammad Abbas Mohsen, the jurisdiction of the Federal Supreme Court in monitoring the constitutionality of laws in Iraq - a comparative study, doctoral thesis submitted to the Council of the Faculty of Law, Al-Nahrain University.

Third: Research and articles:-

30. Amna Fares Hamid Al-Fatlawi and Salam Abdel-Zahra Abdullah, General Standards for Legislative Drafting, A Comparative Study, Journal of the Judicial Investigator for Legal and Political Sciences, Issue 4, Volume 9, 2017.
31. George Fidel, Excess Administrative Power and Excess Legislative Power (II, Notebooks of the Constitutional Council No. 2 - May 1997, Issue 24.
32. Dr. Ibtisam Hatem Alwan and Duaa Qasim Muhaibas, The Role of the Constitutional Council in Oversight of the Constitutionality of Laws, College of Political Science, Al-Mustansiriya University, research published in the International Political Journal, Issue 50, January 2022.
33. Dr. Ahmed Kilan Abdullah and Maitham Faleh Hussein, the role of sound foundations of legislation and drafting in the field of legislative shortcomings, Resalat Al-Huqouk Magazine, Eleventh Year, First Issue 2019.
34. Dr. Thamer Muhammad Al-Issawi, the role of the State Council in preparing and drafting the legal structure of the texts of subsidiary legislation - a comparative analytical study, Kufa Journal of Legal and Political Sciences, Volume 1, Issue 41, 2019.
35. Dr. Hanan Muhammad Al-Qaisi, Administrative Judiciary in Iraq (Iraqi State Council 1933-2017)
36. Dr. Mohsen Khalil, the relationship of law to regulations, research published in the Law Journal for Legal and Economic Research, Issues 3 and 4, Alexandria, 1969.

37. Dr. Mahmoud Khalaf Al-Jubouri, Administrative Judiciary, notes for students of the Law Department, Heritage University College, Baghdad, 2008-2009.
38. Dr. Abbas Zaboun Al-Aboudi, The Philosophy of Law and Its Objectives in Iraqi Law Colleges , Kufa Journal of Legal and Political Sciences, third issue, College of Law - University of Kufa, 2010.
39. Dr. Zarrouk Al-Arabi and Kharoubi Yasmina, The role of the State Council in creating legal texts in the Algerian constitutional system, Journal of Comparative Legal Studies, Volume (5), Issue (1), 2019.
40. Dr. Fayez Muhammad Hussein Muhammad, Philosophy of Law and Theory of Justice, Law Journal for Legal and Economic Research, Faculty of Law, Alexandria University, Issue (2), 2010.
41. Mustafa Fadel Karim Al-Khafaji, Aristotle's Philosophy of Law, Journal of the Babylon Center for Human Studies, Volume 4, Issue 2, 2014.
42. Mustafa Fadel Karim Al-Khafaji, Socrates' Philosophy of Law, Journal of the Babylon Center for Human Studies, Volume 6, Issue 2, 2016.
43. Ammar Boudiaf, the role of the French judiciary in the field of oversight of the constitutionality of laws, research published in the Voice of Law magazine, Volume 6, Issue 2, 2019.

Fourth: Constitutions and Laws:-

44. The Official Gazette - Issue No. 40 dated October 5, 1972.
45. The Official Gazette - Issue 16 bis (f) dated April 23, 2019.
46. The Official Gazette - Issue No. 33 bis (B), unusual, dated February 21, 1959.
47. The Official Gazette - Issue No. 51 bis (B) dated December 25, 2012.
48. The Official Gazette - Issue No. 3bis (A) dated January 18, 2014.
49. Iraqi Gazette / Issue No. 1280 dated 8/3/1933.
50. Al-Waqa'i Al-Iraqiya, Issue No. 2714 dated 6/11/1979.
51. Iraqi Gazette / Issue No. 3285 dated 12/11/1989.
52. Al-Waqa'i Al-Iraqiya / Issue 3981 dated 12/31/2003.
53. Iraqi Gazette No. 4012 dated 12/28/2005.
54. Al-Waqa'i Al-Iraqiya/Issue 3996 dated 3/17/2005.
55. Iraqi Gazette, Issue No. 4283 dated 7/29/2013.
56. Iraqi Gazette/Issue 4456 dated 8/7/2017.
57. Egyptian Gazette - Issue (83) dated August 15, 1946.
58. Egyptian Gazette - Issue 17, unusual, February 3, 1949.
59. Egyptian Gazette No. 114, unusual, dated July 27, 1952.

60. Al-Waqa'i Al-Misriyah - Issue No. 25 bis, unusual, dated March 29, 1955.
61. Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
62. The Constitution of the Arab Republic of Egypt of 1971 and its amendments until 2007.
63. Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2012.
64. Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014.
65. The amended Constitution of the Arab Republic of Egypt for the year 2019.
66. The Constitution of France issued in 1958, including its amendments until 2008.
67. The repealed Iraqi State Administration Law for the Transitional Period of 2004.
68. Legal System Reform Law No. (35) of 1977.
69. The Second Amendment Law to the State Shura Council Law No. (106) of 1989.
70. The Fifth Amendment Law to the State Shura Council Law No. (17) of 2013.
71. Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005.
72. Legal Registration Bureau Law No. (49) of 1933, which was repealed.
73. Law No. 9 of 1949 regarding the State Council.
74. Law No. 165 of 1955 regarding the organization of the State Council.
75. Law No. 55 of 1959 regarding the organization of the State Council of the United Arab Republic.
76. Law No. 37 of 1968 dated 7/25/1968.
77. Law 112 of 1946 establishing the State Council.
78. State Council Law No. (65) of 1979, as amended.
79. Egyptian State Council Law No. (47) of 1972.
80. Decree Law No. 115 of 1952 amending some provisions of the State Council Law promulgated by Law No. 9 of 1949.
- Fifth: References to judicial rulings:-**
81. Administrative Judiciary, Law 233, 26, session 2/27/1973, s. 27.
82. The ruling of the Egyptian Supreme Constitutional Court in Case No. 74 of the 23rd Judicial Year First, Second and Third in the public session held on January 15, 2006.
83. Federal Supreme Court Decision No. 16/Federal/2012 issued on 5/2/2012.

84. Decision of the Federal Supreme Court No. 38/Federal/2013 issued on 4/5/2014,
85. Federal Supreme Court Decision No. 82/Federal/Information/2013, issued on 7/8/2014.
86. Decision of the Federal Supreme Court No./293/Federal/State Order/2023 on 12/16/2023.
87. Presidential Decree No. 1513 of 1960 dated 9/27/1960.
88. Resolution No. 57/2013 dated 5/30/2013, published in the decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2013, Dar Al-Kutub and Documents in Baghdad (1654) for the year 2014.
89. File No.: 86/4/1631, Session of March 4, 2009, Provisions of the State Council, request to express an opinion as to whether the text of Article (41) of the Al-Azhar Examinations Regulations issued by Prime Minister's Decision No. 74 (A) of 1991.

Sixth: The sources in foreign languages:-

90. Олейников Сергей Николаевич, Шестопал Сергей Станиславович, Турянская Екатерина Сергеевна, Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 3(28).
91. Ведянин Александр Викторович, О некоторых недостатках Конституции РФ
92. Конституция Российской Федерации 1993 года
93. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, ARTICLE 38 .
94. Code de justice administrative, Article L112-1, Modifié par LOI n°2009-689 du 15 juin 2009 - art. 1 (V) .
95. Conseil d'État, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 17/07/2013, 358109, Publié au recueil Lebon Publié sur le lien électronique suivant.
96. De Laubadère : Traite élémentaire de droit administratif 3e edit.
97. Voir le texte de l'article (37) de la Constitution française de 1958.
98. Voir le texte de l'article (38) de la Constitution française de 1958 .
99. Voir le texte de l'article (39) de la Constitution française de 1958 .
100. Georges vedel, Exces de pouvoir législatif et exces de pouvoir administratif (11), 1996.
101. Voir Georges Vedel, op.cit., pp.2-3-Dominique Chagnollaude, op.cit.

Seventh: Websites:-

102. The Iraqi Laws and Legislations website at the following electronic link:- <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/7616.html>.

- 103.The website of the Federal Supreme Court in Iraq at the following electronic link: https://www.iraqfsc.iq/krarid/16_fed_2012.pdf
- 104.Arab Countries Legislation website at the following electronic link: <http://sub.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/articlesT/821>.
- 105.East Laws Network website at the following link: <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDDetails?MasterID=43186>.
- 106.University of Minnesota Human Rights Library website at the following electronic link- :<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-74-Y23.html>.