



الرقم الدولي : ISSN: 2075-7220

الرقم الدولي العالمي : ISSN: 2313-0377

مجلة الحقوق والعلوم القانونية والسياسية



مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الثالث

2025

السنة السابعة عشر

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009



Print ISSN : 2075-7220

Online ISSN : 2313-0377

Al-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and Political Science



Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College of Law in Babylon University

Third Issue

2025

Seventeenth year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

هيئة تحرير المجلة

ت	الاسماء	الصفة	مكان العمل	الاختصاص العام	الاختصاص الدقيق
1	أ.د. فراس كريم شيعان	رئيس هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
2	م.د. هند فائز احمد	مدير هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
3	أ.د. اسراء محمد علي سالم	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
4	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون اداري
5	أ.د. حسون عبيد هجيج	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
6	أ.د. ضمير حسين ناصر	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
7	أ.د. وسن قاسم غني	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
8	أ.د. ذكرى محمد حسين	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون تجاري
9	أ.د. صادق محمد علي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
10	أ.د. اسماعيل نعمة عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
11	أ.م.د محمد جعفر هادي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
12	أ.م.د. رفاه كريم كربل	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
13	أ.م.د. فحطان عدنان عزيز	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دولي
14	أ.م.د. ماهر محسن عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
15	أ.م.د. اركان عباس حمزة	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دستوري
16	أ.د. مروان محمد محروس	عضواً	كلية الحقوق/جامعة البحرين	قانون	—
17	أ.د. مزهر جعفر عبد جاسم	عضواً	اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة / عمان	قانون عام	قانون جنائي
18	أ.د. سهيل حدادين	عضواً	الجامعة الاردنية	قانون	—
19	أ.د. فتحي توفيق عبد الرحمن	عضواً	كلية القانون/جامعة البتراء	قانون	—
20	أ.م.د. منى محمد عباس عبود	مدقق اللغة الانجليزية	كلية التربية الاساسية / جامعة بابل	اللغة الانجليزية	—
21	م.د. احمد سالم عبيد	مدقق اللغة العربية	كلية القانون / جامعة بابل	اللغة العربية	—

ت	عنوان البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
1	قراءة في التنظيم الدستوري والقانوني لمكافحة التطرف الفكري المؤدي الى الإرهاب	أ.د. محمد علي سالم	15-1
2	الطبيعة الذاتية لجريمة التحريض علانية على عدم الانقياد للقوانين (دراسة مقارنة)	أ.د. إسرائ محمد علي سالم الباحث. زينب كريم هادي	44-16
3	المصلحة المحتملة كشرط لقبول الدعوى المدنية (دراسة مقارنة)	أ.د. هادي حسين الكعبي الباحث. حسين صبري هادي	97-45
4	دعاوى المصلحة المحتملة المدنية (دراسة مقارنة)	أ.د. هادي حسين الكعبي الباحث. حسين صبري هادي	152-98
5	الطبيعة القانونية لتقيّد انتقال الملكية (دراسة مقارنة)	أ.د. وسن قاسم غني الخفاجي الباحث. إنعام حامد سلمان	178-153
6	اختصاصات الهيئات المتخصصة في مجلس الدولة العراقي	أ.د. صادق محمد علي الحسيني الباحث. احمد جاسم محمد	213-179
7	رقابة المحكمة الإدارية العليا على صحة التكييف القانوني للوقائع (دراسة مقارنة)	أ.د. صادق محمد علي الحسيني الباحث. زينب علي كامل	246-214
8	أركان جريمة استخدام طرق الإبادة الجماعية في صيد الأحياء المائية (دراسة مقارنة)	أ.د. محمد إسماعيل إبراهيم الباحث. سامر متعب هادي	268-247
9	جريمة استثمار الصور الفوتوغرافية والمتحركة للمواقع الأثرية والمناطق التراثية بدون موافقة	أ.د. إسماعيل نعمة عيود الباحث. امير حاتم عبيد حبيب	299-269
10	الادارة المدنية الدولية (دراسة في المفهوم والاساس القانوني)	أ.د. حيدر عبد محسن الجبوري	318-300
11	تلطيف الوظيفة العقابية للتعويض (دراسة في القانون الأمريكي)	ا. د. محمد جعفر هادي م. د. عباس سهيل جيجان	339-319
12	مسؤولية الأفراد الجنائية والمدنية عن نشر التطرف الفكري (دراسة مقارنة)	م. د. يوسف محمد نعمة الباحث. عادل عاصم شاك	357-340
13	جريمة الإفلاس التديسي (دراسة مقارنة)	م. د. سجاد ثامر كاظم الخفاجي	385-358
14	دور الدساتير العراقية في حماية الكرامة الإنسانية (دراسة مقارنة)	م.م. محمد رضا هاشم الكعبي	422-386
15	التخصص الواقعي في قضاء المحكمة العليا الامريكية	أ.د. ميسون طه الزهيري	448-423
16	التحولات القضائية والتشريعية في منهج تفسير العقد في القانونين الانكليزي والفرنسي	أ. م. د. كاظم كريم علي	476-449
17	جنسية الأقمار الصناعية من حيث البلد المصنّع والمطلق والمستفيد وأحكام القانون العراقي	أ.م. عماد عبد الجليل راضي	499-477
18	حماية حق الفرد من التطرف الديني من منظور الشريعة الاسلامية والنصوص الدستورية المقارنة	م. د. انعام مهدي جابر م. د. فراس مكي عبد	525-500
19	المفهوم القانوني لشرط الضمير في العقود المدنية (دراسة تحليلية مقارنة)	م. د. اسامة شهاب حمد الجعفري م. د. حيدر هادي عبد الخزاعي	547-526
20	المسؤولية المدنية للالتزام والإخلال بعقود نقل التكنولوجيا	م.م. فاضل رحمن هاتف مرشدي أ.م. د. عزيز الله فهيمي	580-548

اختصاصات الهيئات المتخصصة في مجلس الدولة العراقي

الباحث. احمد جاسم محمد عبد²

جامعة بابل/ كلية القانون

ahmed.j88830@gmail.com

تاريخ النشر: 2025/9/16

تاريخ قبول النشر: 2025/5/19

تاريخ استلام البحث : 2025/4/24

أ.د. صادق محمد علي الحسيني¹

جامعة بابل/ كلية القانون

الملخص:

تعد الهيئات المتخصصة احدى تشكيلات مجلس الدولة العراقي، والتي منحها المشرع العمل المحوري في المجلس في اداء وظيفته الاستشارية، على اختلاف مسمياتها في الدول محل المقارنة، وتتمثل اختصاصاتها بتقديم الرأي والمشورة القانونية الملزمة وغير ملزمة التي تطلبها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من مجلس الدولة اضافة الى اختصاصها بإعداد وتدقيق مشروعات التشريعات لضمان وحدة التشريع في الدولة، لذا فإن مدى نجاعة تلك الهيئات في اداء اختصاصاتها يدعم الوظيفة الاستشارية للمجلس، اذ تمثل اساساً للعديد من القرارات الادارية، فضلاً عن الصياغة التشريعية.

الكلمات المفتاحية: الهيئات المتخصصة، اختصاصات، مجلس الدولة العراقي.

Specialized Bodies' Competencies in the Iraqi Council of Stat

Prof. Dr. Sadiq Muhammad Ali Al-Hussaini¹

University of Babylon/ College of Law

Ahmed Jassim Muhammad Abd²

University of Babylon / College of Law

Abstract:

The specialized bodies are one of the formations of the Iraqi Council of State, which the legislator granted the pivotal role in the Council in performing its advisory function, despite their different names in the countries under comparison. Their competencies include providing binding and non-binding legal opinions and advice requested by ministries and entities not affiliated with a ministry from the Council of State, in addition to their competence to prepare and review draft legislation to ensure legislative unity in the country. Therefore, the effectiveness of these bodies in performing their competencies supports the Council's advisory function, as they represent the basis for many administrative decisions, in addition to legislative drafting.

Keywords: Specialized bodies, mandates, Iraqi State Council.

المقدمة

أولاً- التعريف بالموضوع:-

عندما تتولى الإدارة تطبيق القانون، او معالجة واقعة معينة، فقد لا يستقيم الامر لها لمعرفة الموقف القانوني المناسب، في قد تحتاج جهة او هيئة ساندة لها في الاستشارة القانونية، ومن هنا جعل المشرع مجلس الدولة كجهة ساندة للإدارة متمثلاً في وظيفته الاستشارية، التي يمارسها المجلس عبر الهيئات المتخصصة، وتعد الهيئات المتخصصة محور العمل الاستشاري في مجلس الدولة، وتظهر اهمية هذا الدور عبر اختصاصها بتقديم الرأي والمشورة القانونية للجهات العليا في الدولة، الى جانب اختصاصها بتفسير التشريعات، وابداء رأيها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل الانضمام اليها، وان كان رأيها غير ملزم في تلك الاختصاصات، الا انها تختص بإبداء الرأي الملزم ايضاً في التحكيم بين الجهات الإدارية، في المسائل المختلف فيها بين الجهات الإدارية التي حددها القانون، كما منحها المشرع وظيفة اعداد وتدقيق مشروعات التشريعات، لضمان وحدة التشريع و توحيد اسس الصياغة التشريعية في الدولة.

ثانياً- اهمية الموضوع:-

تكمن اهمية الموضوع البحث في العمل المحوري الذي منحه المشرع للهيئات المتخصصة في مجلس الدولة، المتمثل في اختصاصها في ابداء لرأي والمشورة القانونية للجهات الادارية المختلفة في الدولة، اضافة الى اختصاص التقنين، وما لهذا الدور من اهمية واثر في العديد من القرارات الإدارية التي تُبنى على تلك الاستشارة، اضافة الى دورها في صياغة التشريعات وما له من اثر في التطبيق السليم للتشريعات، مما يلزم ضرورة البحث في تلك الاختصاصات وصولاً الى الفاعلية في عمل تلك الهيئات.

ثالثاً- إشكالية البحث:-

تكمن مشكلة البحث في القصور التشريعي ممارسة الهيئات المتخصصة لاختصاصها، وعدم مراعات المشرع جانب التخصص في اداء اختصاصها بشقيه الافتاء والتقنين، اضافة الى الغاء المشرع لحالة الرأي الملزم التي يقدمها المجلس عبر تلك الهيئات، اصف الى ذلك ان المشرع لم يعمل على توحيد المبادئ القانونية للآراء التي يصدرها المجلس عبر تلك الهيئات، مما يؤدي الى تناقض بعضها، كما ان قانون مجلس الدولة العراقي رقم(65) لسنة 1979

المعدل لم يعالج مسألة تدقيق الصياغة التشريعية لمقترحات القوانين المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، او التي تتضمن عبئاً مالياً على السلطة التنفيذية، و التي يشرعها مجلس النواب من دون استشارة السلطة التنفيذية اسوة ببعض الدول محل المقارنة.

رابعاً - منهج البحث:-

سيتم اعتماد المنهج التحليلي في هذا البحث، عبر استعراض النصوص التشريعية والقرارات القضائية المتعلقة بموضوع البحث وتحليلها، كما نعتد منهج البحث المقارن عبر مقارنة اختصاصات الهيئات المتخصصة في العراق مع الهيئات التي منحتها تشريعات الدول محل المقارنة في فرنسا ومصر تلك الاختصاصات، لما لها من اهمية في هذا الجانب.

خامساً - هيكلية البحث:-

لغرض الإحاطة بموضوع البحث، سيتم تقسيمه الى مطلبين، نخصص المطلب الاول منه لبيان اختصاص الهيئات المتخصصة بالرأي والمشورة القانونية، الذي ينقسم الى فرعين، نخصص الفرع الاول منه الى حالات الرأي غير الملزم، اما الفرع الثاني فسنترك الى حالات الرأي الملزم، اما المطلب الثاني سنتناول اختصاص الهيئات المتخصصة في مجال التقنين، والذي سيتم تقسيمه الى فرعين سنبين في الفرع الاول منه اعداد و تدقيق صياغة مشروعات التشريعات، اما الفرع الثاني فنخصصه لدراسة ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية.

المطلب الاول

اختصاص الهيئات المتخصصة بالرأي والمشورة القانونية

تتمثل القاعدة العامة في ان الآراء التي تقدمها الجهات الاستشارية غير ملزمة الا اذا نص القانون على غير ذلك، فقد يفرض القانون على الادارة حين اقدمها على اصدار قرار معين، استشارة جهة استشارية كمجلس الدولة، بوصفه الجهة التي تعنى بدراسة المشكلات التي قد تعترض الادارة في تطبيقها للقانون، وهنا يتحتم على الادارة ان تلجأ الى تلك الاستشارة والا كان قرارها مشوباً بالبطلان، وفي جميع الاحوال فأن تلك الاستشارة اثرها في السياسة العامة للإدارة، كونها غالباً ما تطبق تلك المشورة في اتخاذها لقراراتها الادارية حتى في الحالات غير الملزمة، ومنها توضيح النصوص القانونية للإدارة لغرض الاطمئنان على تطبيقها، وابداء الرأي في حال اختلاف وجهات النظر بين الجهات الادارية، وفي الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وللجهات العليا، اذ ان الاستشارة اما ان تكون استشارة اختيارية

او استشارة الزامية او استشارة مقيدة، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الاول حالات الرأي غير الملزم، اما الفرع الثاني فسننتظر الى حالات الرأي الملزم.

الفرع الاول

حالات الرأي غير الملزم

ان الهدف من الاستشارة هو الوصول لإصدار قرار اداري مشروع وصادر عن السلطة المختصة بإصداره عبر الآراء المدروسة التي تقدمها الجهات الاستشارية [1: ص27]، وتعرف الادارة الاستشارية بأنها "احدى الوحدات الادارية في التنظيم الاداري في الدولة والتي تعمل الى جانب الادارة العامة العاملة، فتقدم لها الرأي الذي تراه بمناسبة اتخاذ هذه الادارة قرارا اداريا معيناً، سواء كان ذلك بناءً على الزام القانون اياها بطلبه، او كان ذلك بمحض ارادتها، او تطوعت هذه الادارة الاستشارية بتقديمه، وسواء كان هذا الرأي مقيداً للإدارة العامة او كان غير مقيد لها" [2: ص97-98]، كما يعرف الرأي الاستشاري بأنه تعبير عن رأي جماعي او فردي، يصدر في مسألة معينة، بناءً على طلب من السلطة المختصة، بمقتضى نص قبل صدور القرار بهدف استطلاع الرأي في تلك المسألة [3: ص20]، فقد تلجأ الادارة الى طلب الاستشارة بمحض ارادتها ذلك لغرض دعم قراراتها الادارية، فتكون هنا استشارتها اختيارية [4: ص13]، وتعرف الاستشارة الاختيارية او الرأي الاختياري بأنه، الرأي الذي تطلبه الادارة مصدرة القرار من الجهات الإستشارية المختصة عند اصدارها قراراً معيناً، من دون الزام قانوني بذلك، وبشرط ان لا تعد نفسها مقيدة بهذا الرأي الذي يقدم اليها [3: ص24].

ففي فرنسا، فإن استشارة مجلس الدولة تكون اختيارية في اي مسألة قانونية في حالة عدم وجود نص يفرض استشارته، كقاعدة عامة [5: ص33]، اذ أجاز المشرع لرئيس مجلس الوزراء و للوزراء استشارة المجلس، بشأن الصعوبات التي تنشأ في المسائل الادارية [6: المادة 2-112L]، اذ يمكن طلب المشورة القانونية في القرارات الادارية والمراسيم العادية، والمسائل الادارية، والفنية، والتنظيمية لمختلف الاعمال الادارية [7: ص26]، كما يمكن للحكومة طلب رأي المجلس لتفسير نصوص قانونية او شرحها او عمل دراسة في شأن مسألة خاصة [8: ص224]، وتوزع القضايا بين الاقسام الادارية الخمسة (القسم الداخلي، القسم المالي، قسم الاشغال العمومية، القسم الاجتماعي، قسم الادارة) وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل بناءً على إقتراح نائب رئيس مجلس الدولة، عدا قسم الدراسات والتوقعات والتعاون [6: المادة 3-123R]، ويتضمن هذا القرار تعريف مجال اختصاص كل قسم اداري، ويقوم هذا

التقسيم على معيار الدوائر الوزارية، إذ يختص كل قسم بمجموعة قطاعات ودوائر وزارية يكون لها ذات الطابع [9]: ص91، فيختص قسم الداخلية مثلا بقضايا (الامن الداخلي، والحريات العامة، والانتخابات السياسية، والسلطات المحلية، والأقاليم الخارجية، وحق اللجوء، والهجرة والاندماج، والعائدون للوطن، وشؤون الشباب، وشؤون الجمعيات، والرياضة، والثقافة واللغة الفرنسية ولغات فرنسا، ووسائل الاعلام والاتصال السمعي البصري) [9: ص92-93]، وتتمثل وظيفة قسم الدراسات والتوقعات والتعاون في اعداد المقترحات التي يوجهها مجلس الدولة الى السلطات العامة، ويقوم بإجراء الدراسات بناءً على طلب رئيس الوزراء او بمبادرة من نائب الرئيس، كما يقوم بإعداد الدراسة السنوية التي تقدم في بداية دورة مجلس الدولة، ويتولى إعداد تقرير النشاط الذي يضعه مجلس الدولة سنويا ويشير هذا التقرير الى الاصلاحات التشريعية او التنظيمية او الادارية التي يلفت مجلس الدولة انتباه السلطات العامة اليها، كما يتولى مسؤولية تنظيم وتنسيق اعمال التعاون الاوربي والدولي التي ينفذها مجلس الدولة والسلطات الادارية الاخرى [6]: المادة 5-123R].

يُلاحظ ان المشرع الفرنسي جعل استشارة مجلس الدولة اختيارية كقاعدة عامة، وقد راعى جانب التخصص عبر تخصيص كل قسم اداري او عدة اقسام تختص بإبداء الفتوى لوزارة او مجموعة دوائر وزارية ذات طابع متشابه.

وفي مصر يتمثل اختصاص قسم الفتوى في الافتاء القانوني، عبر امداد الإدارة بالاستشارات والآراء القانونية في المسائل الادارية [10: ص203]، وتختص الإدارات التي يتكون منها قسم الفتوى في مجلس الدولة بإبداء الرأي في المسائل الإدارية التي يطلب الرأي فيها من قبل رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء و الوزارات و الهيئات العامة المخصصة لها، كذلك فحص التظلمات الادارية، إذ لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة الاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة [11: المادة 58]، ان استفتاء ادارات الفتوى في قسم الفتوى غير ملزم من حيث الاصل، الا ان الجهات الادارية ملزمة قانونا بإستشارة تلك الادارات في المسائل المتقدمة قبل البت فيها [12: ص344]، و يُنظر [11: المادة 58]، فطلب الفتوى في هذه المسائل وجوبي على الإدارة، لكن الإدارة غير ملزمة بأن تعمل بتلك الفتوى، ويعد قرارها الذي تتخذه من دون طلب الرأي مشوبا بعيب الشكل والاجراء [13: ص431]، ويرى الفقه ان من شأن الصفة غير الالزامية لفتوى مجلس الدولة ان تحول دون تهيب الإدارة في طلب رأي المجلس، وهو عكس فيما لو كانت تلك الفتاوى ملزمة [14: ص156]، ومن تطبيقات ذلك فتوى (الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع) بهذا الصدد، التي جاء فيها، واستظهرت من الاوراق، ان الامر ينصب على طلب فتوى من قبل الجهاز

المركزي للمحاسبات، ومن ثم فإن ادارة الفتوى لرئاسة الجمهورية والمحافظات، هي الجهة المختصة في إبداء الرأي في المسائل التي يطلب فيها الرأي من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات على نحو مانتقضي به المادة (58) من قانون مجلس الدولة [15: الفتوى ملف 81/86/3 ص933]، كما ان قانون نظام العاملين بالقطاع العام، اعطى الاختصاص لمجلس الدولة لإبداء الرأي وذلك بنصه على ان (يختص مجلس الدولة دون غيره بإبداء الرأي مسببا فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون عن طريق إدارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) [16: المادة 6].

اما لجان الفتوى فتختص بما يحيله اليها جوازاً رئيس ادارة الفتوى التابعة للجنة في المسائل المهمة، كما تكون الاحالة وجوبية الى لجان الفتوى من قبل رئيس ادارة الفتوى، اذ تختص اللجنة بالمسائل التي ترد اليها وجوبا من احدى ادارات الفتوى التابعة للجنة، لغرض إبداء الرأي القانوني في تلك المسائل، او اتمام مراجعتها من ناحية صياغة بنودها، و اجراءاتها السابقة [17: ص25-26، ويُنظر 11: المادة 61]، وتتمثل هذه المسائل بالاتي:

- (...أ- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة).
- (ب- عقود التوريد والأشغال العامة، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة أو عليها اذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه).
- (ج- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية).
- (د- المسائل التي يرى فيها احد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى او لجانه... [11: المادة 61]، والادارة هنا ملزمة قانونا بأخذ رأي مجلس الدولة لإستشارته، الا ان هذا الالزام لا ينصب على الرأي الذي يبيده المجلس، والادارة حرة في ان تأخذ به او لا تأخذ [18: ص94].

يتضح فيما تقدم ان المشرع المصري جعل الحالات التي يختص بها قسم الفتوى في مجلس الدولة غير ملزمة لجهات الادارة، مع اختلافه في مسألة الزامية طلب المشورة في بعض المسائل القانونية قبل البت فيها من قبل الجهات الادارية، مع ان الادارة غير ملزمة في النهاية في اتباع رأي المجلس، اي ان الالزام يكون في طلب الاستشارة دون الرأي الذي يصدره المجلس.

اما في العراق فإن حالات الرأي غير الملزم متمثلة في حالات المشورة القانونية، التي تعرض على مجلس الدولة، والتي نصت عليها المادة (6)، من قانون مجلس الدولة ، اذ يمارس المجلس اختصاصه الاستشاري عبر الهيئات المتخصصة [1: ص43]، و نوجزها بالاتي:

اولاً: (ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا) [19: البند اولا/ من المادة 6]: لقد جاء النص المتقدم عاماً و مطلقاً فيما يتعلق بالمسائل التي يطلب استشارة المجلس فيها [20: ص90]، اذ نجد على سبيل المثال ان الامانة العامة لمجلس الوزراء لا تتقيد في طلب المشورة القانونية، إستناداً للبند(اولاً) من المادة(6) من قانون المجلس، اذ تطلب المشورة احياناً، وفقاً للبند(خامساً) من المادة ذاتها، رغم ان المشرع قد خصص طلب المشورة في هذا البند الى للوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة [19: البند خامسا/ من المادة 6]، ومن تطبيقات ذلك قرار مجلس الدولة الذي يتضمن، استيضاح الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم ب(13128) في 12/13/2006، للرأي من مجلس الدولة وفق احكام البند (خامساً)، من المادة(6) من قانون المجلس، بشأن إختلاف الرأي بين وزارة المالية الذي ذهبت اليه بكتابها المرقم ب (6738) في 2/11/2006، على لزوم تعديل الامر(9) لسنة2005، المعدل بالأمر رقم (31) لسنة 2005 بإضافة عبارة (المفتشين العموميين) لغرض عدم الاجتهاد في شمولهم او عدم شمولهم ولكي يتقاضى الراتب التقاعدي المحدد بالامر رقم (9) لسنة 2005 (المعدل) عند احالته الى التقاعد، وبين الرأي الاخر الذي يفيد بشمول المفتشين العموميين بالأمر رقم(9) لسنة 2005 من دون الحاجة الى تدخل تشريعي لكونهم يتقاضون راتب ومخصصات وكيل وزارة، ولان تلك النصوص تمنح وكيل الوزارة ومن هو بدرجةه راتباً تقاعدياً يساوي(80%) من راتب ومخصصات اقرانهم المستمرين بالخدمة، وبذلك لا حاجة للتعديل الذي اقترحه وزارة المالية... [21: القرار رقم 2007/29]، كما ان نص البند(اولاً) من المادة(6) من قانون المجلس لم يحدد الجهات العليا التي تطلب الاستشارة من المجلس [20: ص90]، الا انه يمكن تحديد ذلك، بالسلطات الإتحادية للدولة، بحسبان انه لا يجوز للجهات الادنى من الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة طلب الرأي، وبناءً على ذلك ان للدولة الاتحادية ثلاث سلطات، والمتمثلة، بالسلطة التشريعية الاتحادية، والسلطة القضائية الاتحادية، والسلطة التنفيذية الاتحادية [22: ص37، ويُنظر 23: المادة 47]، ومن ثم فإن وصف الجهة العليا يمكن ان ينطبق على مجلس النواب، اذ يجوز له طلب الفتوى فيما يخص الاوضاع الادارية المختلفة، كما يمكن له طلب المشورة حول تفسير النصوص القانونية، بالإضافة الى مجلس الاتحاد، الذي لم يشكل لغاية كتابة هذه السطور[24: ص10-11]، كما تدخل السلطة التنفيذية ضمن وصف الجهات العليا، سواء بمظهرها كإدارة ام حكومة، التي تتمثل، في رئاسة الجمهورية

ومجلس الوزراء والامانة العامة لمجلس الوزراء، اذ يمكن للجهات المتقدمة، ان تطلب المشورة القانونية غير الملزمة من مجلس الدولة [24: ص11].

اما السلطة القضائية الاتحادية فتتكون من (...مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الاخرى، التي تنظم وفقا للقانون) [23: المادة 89]، اذ تقوم السلطة القضائية بوظيفتها المتمثلة بالفصل بالمنازعات واصدار الاحكام [25: ص4]، ويرى البعض، ان وظيفة السلطة القضائية لا تتوافق، او تتعارض مع طلب الرأي من مجلس الدولة، بحسبان ان قانون المجلس يمنع من ابداء الرأي في القضايا التي تعرض على القضاء [24: ص12، ويُنظر 19: المادة 8]، الا ان ذلك لا يمنع من طلب الرأي في الجوانب ذات الصلة بشؤون وظيفة اعضائها المتمثلة بحقوقهم الوظيفية، اذ سبق وان طلب مجلس القضاء الاعلى، الرأي من مجلس الدولة وفق البند (رابعا) من المادة (6) من قانون المجلس، قبل الغائها بموجب القانون رقم (71) لسنة 2017، وجاء في طلب الفتوى، ان مجلس القضاء الاعلى يطلب بكتابه المرقم (725/مكتب/2008) في 2008/8/17، الرأي من مجلس شوري الدولة، وفق البند (رابعا) من المادة (6) من قانون المجلس، بشأن كيفية تغطية التوقيفات التقاعدية الخاصة بالقضاة واعضاء الادعاء العام، عن فترة ممارستهم لمهنة المحاماة، والتي يتم احتسابها من قبل لجنة شؤون خدمة القضاة واعضاء الادعاء العام،... والمسددة توقيقاتها التقاعدية الى هيئة صندوق تقاعد المحامين... [26: القرار رقم 2009/37].

يتضح مما سبق ان بعض الجهات العليا لم تنقيد في طلب المشورة القانونية وفقاً للبند (اولاً)، من المادة (6) من قانون مجلس الدولة، وتطلب تلك المشورة استناداً الى بنود اخرى من المادة (6)، من قانون المجلس، كما ان المشرع لم يحدد مصطلح الجهات العليا تحديداً دقيقاً.

ثانياً: (ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها) [19: البند ثانياً/ من المادة 6]:

تعد المعاهدات الدولية المصدر الاساسي من مصادر القانون الدولي العام، اذ تعد كأداة لتنظيم العلاقات الدولية، وانشاء قواعد قانونية دولية [27: ص15، ويُنظر 28: الفقرة a / من البند 1 / من المادة 2]، وتتمر المعاهدة الدولية بأربع مراحل شكلية قبل ان يتم ابرامها نهائياً، وهي المفاوضة، والتحرير والتوقيع، ومرحلة التصديق، ومرحلة التسجيل [29: ص60]، وقد منح دستور جمهورية العراق لعام 2005، الى مجلس الوزراء اختصاص التفاوض في شأن الاتفاقيات

والمعاهدات الدولية، والتوقيع عليها [30: ص43]، ان قانون مجلس الدولة لم يلزم الجهات الإدارية بطلب المشورة القانونية في شأن المعاهدات والاتفاقات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها [19: البند ثانيا/ من المادة 6]، و نص قانون عقد المعاهدات العراقي على ان (تعرض الجهات المختصة مشروع المعاهدة الثنائية قبل التفاوض في شان عقده بفترة مناسبة على الجهات ذات العلاقة بالمعاهدة وعلى وزارة الخارجية لدراسته وايداء الرأي فيه وتعرضه مع اراء الجهات ذات العلاقة على مجلس شوري الدولة لابداء المشورة القانونية في شأنه...) [31: البند اولا / من المادة 4، ويُنظر 31: البند اولا/ من المادة 1]، وقد تغيرت تسمية (مجلس شوري الدولة) وحلت محلها تسمية (مجلس الدولة) أينما وردت في التشريعات [32: المادة 2]، وبالعودة الى نص البند (أولاً)، من المادة (4)، من قانون عقد المعاهدات ، نجد انه الزم الجهات المختصة بأن تعرض مشروع المعاهدة على المجلس قبل التفاوض بشأنه، وبما ان النص المتقدم يعد نصاً خاصاً فهو يقيد النص العام المتمثل بالبند(ثانيا) من المادة(6) من قانون مجلس الدولة، ومن ثم يكون طلب المشورة الزامياً بشأن مشروع المعاهدة والاتفاقية الدولية، اذ يتعين على الجهات المختصة استيفاء تلك المشورة قبل ان تستكمل طلب الانضمام او المصادقة على المعاهدة الدولية، وبخلاف ذلك يعد قرار الالتزام بالمعاهدة معيباً لمخالفته للقانون من الناحية الشكلية [33: ص58، ويُنظر34: ص136-137]، اضافةً الى المعاهدات الثنائية، يسري هذا الحكم على مشروع المعاهدة متعددة الاطراف قبل التصديق او الانضمام [31: البند ثانيا/ من المادة 4]، اذ تعد هنا الاستشارة وجوبية، لكن المشرع لم يجعل رأي مجلس الدولة ملزماً للجهة الادارية المستشير [34: ص137].

مما تقدم، يُلاحظ ان قانون مجلس الدولة العراقي لم يُلزم الجهات الادارية بعرض مشروع المعاهدة او الاتفاقية الدولية على مجلس الدولة لتدقيقه من قبل الهيئات المتخصصة، قبل التفاوض بشأنه وانما الالتزام ورد في قانون عقد المعاهدات.

ويرى الباحث، إن اتجاه المشرع العراقي بجعل طلب المشورة القانونية في المعاهدات والاتفاقات الدولية الزامياً، هو اتجاهاً محموداً وموفقاً، نظراً لأهمية وخطورة الالتزامات التي تنطوي عليها المعاهدة الدولية، ويقترح الباحث ان تخصص هيئة متخصصة، لإبداء المشورة القانونية في الشؤون الدولية، تضم متخصصين في القانون الدولي والمسائل ذات الطابع الدولي.

ثالثاً: (توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة) [19: البند خامسا/ من المادة 6]: ان طلب الاستيضاح في النص المتقدم يشمل عدة حالات، كتفسير القوانين او ازالة التعارض والغموض في معناها [20: ص95]، ويرى الفقه ان للتفسير معنيين، اولهما المعنى الضيق، ويرى اصحاب

هذا الاتجاه بأن تفسير القانون هو بيان معناه عبر نصوصه، وان التفسير لا يكون الا عندما يكون النص غامضاً [35: ص72]، اما الاتجاه الآخر هو التفسير الواسع، ويعني توضيح غموض الالفاظ، وتقويم عيوب النص، واستكمال ما نقص من احكامه، والتوفيق بين اجزائه المتعارضة، وتكييفه مع متطلبات المجتمع [36: ص118]، وتضطلع جهات متعددة بعملية تفسير القواعد القانونية بصفة عامة، والتصرفات القانونية بصفة خاصة [37: ص5]، ويُنظر 38: ص400، و39: ص208-209]، ويتولى القسم القضائي في مجلس الدولة والذي يتولى القضاء الاداري فيه، مهمة التفسير القضائي عند اصدار الاحكام القضائية [39: ص209]، كما يختص المجلس بتفسير نصوص القوانين، وتوضيح الأحكام القانونية الى الجهات الادارية عند استيضاحها عنها [40: ص191]، اذ يمارس المجلس هذا الدور التفسيري عبر الهيئات المتخصصة [41: ص64]، وتبدو اهمية الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة في الآثار المهمة التي يتركها هذا الاختصاص، اذ انه يرفع الغموض الذي يلحق النص القانوني، ويكشف عن معناها الحقيقي وصولاً الى روح التشريع [41: ص11].

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا، هذا الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة في إحدى قراراتها الذي تضمن، إن موضوع الطلب يتعلق بتفسير قانون... وان تفسير ما تقدم يخرج من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا التي نص عليها دستور جمهورية العراق وقانون المحكمة، ويدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة، وفق المادة (6) من قانونه... [42: القرار رقم 8 / اتحادية/2009]، وكان مجلس الدولة يمارس دورين في عملية التفسير، فهو يمارس تفسير غير رسمي ويقدم رأياً غير ملزم وفق البند(خامساً)، من المادة(6)، من قانون المجلس [24: ص15]، كما انه يقدم تفسيرات رسمية ملزمة لجهة الادارة، وفق البند(رابعا) من المادة ذاتها [24: ص19]، وقد اخرج المجلس من اختصاصه تفسير قرارات مجلس الوزراء [20: ص96]، كما يُلاحظ ان هناك تناقضاً في بعض قرارات مجلس الدولة، اذ نجد انه يفتي في احدى قراراته، الذي جاء في حيثياته، بأن الموضوع المستوضح عنه يتعلق بتفسير ضوابط توزيع قطع الاراضي السكنية المعممة بكتاب (وزارة البلديات والاشغال العامة)، المرقم (4263) في 7/10/2013، و لا يتعلق بحكم قانوني محدد، وافتى مجلس الدولة بأن الموضوع الذي تم الاستيضاح عنه يخرج عن اختصاصه [43: القرار رقم 22/2023] ، بينما نجد المجلس قد ابدى رأيه في ذات الضوابط في قرار آخر تستوضح فيه وزارة الاعمار والاسكان والبلديات العامة، رأي مجلس الدولة وفق البند (خامساً)، من المادة (6) من قانون المجلس ، في شأن ضوابط تخصيص قطع الاراضي السكنية، الصادرة بموجب كتاب وزارة البلديات المرقم (4263) في 7/10/2013 [44: القرار رقم 91 /2023]، وقد عمل المشرع المصري على تلافي ذلك عبر تبليغ الفتاوى والآراء الصادرة من

لجان الفتوى الى اعضاء اللجنة، وتبليغ اللجان الاخرى، ورئيس الجمعية، والزم رئيس اللجنة العمل على تلافى تضارب الآراء في الحالات المماثلة [45: المادة 91].

نجد من جميع ما تقدم ان المشرع العراقي قد حدد حالات الرأي غير الملزم التي يمارسها مجلس الدولة عبر الهيئات المتخصصة في المجلس، وهو خلاف ماذهب اليه المشرع المصري الذي الزم الجهات الادارية بطلب استفتاء ادارات الفتوى في قسم الفتوى في مجلس الدولة المصري في بعض المسائل مع عدم الزام الرأي المقدم من تلك الادارات، كما يُلاحظ ان مجلس الدولة لا يُلزم الجهات العليا بتقديم طلبات الفتوى وفق البند(اولا) من المادة (6) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، اضافة الى ان المجلس لم يكن واضحا في ممارسة اختصاصه، في توضيح الأحكام القانونية للجهات الادارية وتفسيرها، اذ ان بعض قراراته متناقضة في هذا الصدد، وهذا يدل على ان المجلس لا يعمل على توحيد المبادئ القانونية للآراء التي يصدرها مما يؤدي الى تعارض بعضها.

الفرع الثاني

حالات الرأي الملزم

ان السلطة الادارية غير ملزمة، كقاعدة عامة بالرأي المقدم لها من الجهة الاستشارية الا اذا اقر القانون التزامها به [2: ص114]، ويكون الرأي ملزماً في عدة احوال، فقد تكون الادارة ملزمة قانوناً بأن تأخذ رأي الجهة الاستشارية، عند اتخاذها لقرار معين بحيث لا يعد هذا القرار مشروعاً الا عند قيامها بتلك الاستشارة [4: ص13]، وتعرف بالاستشارة الالزامية او (الرأي الالزامي)، بأنه، الرأي الذي يلزم فيه المشرع الادارة على طلبه من الجهة الاستشارية، عندما تنوي تلك الادارة اصدار قرار معين، اذ يلزمها بطلب الرأي دون التقيد بما تقدمه من اراء [3: ص25]، فقد تكون الادارة حرة في طلب الرأي او المشورة القانونية من المجلس، وفي حالة طلبه تكون ملزمة في اتباعه، ولا يجوز لها اصدار قرار يخالف ذلك الرأي والآلا كان قرارها معيباً [8: ص226]، والحالة الاخيرة، هي الاستشارة التي تلتزم فيها الادارة بطلب رأي الجهة الاستشارية عندما تروم اتخاذ قرار معين، ثم تنقيد بتلك الاستشارة وهو ما يسمى بالاستشارة المقيدة، ولا تكون الآلا بنص قانوني يقرها [2: ص124].

ففي فرنسا -كما تم ايضاحه سابقاً- أجاز المشرع لرئيس مجلس الوزراء و للوزراء استشارة المجلس، بشأن الصعوبات التي تنشأ في المسائل الادارية [6: المادة 2-112L]، وتعد استشارة المجلس اختيارية كمبدأ عند عدم وجود نص يفرضها، وتكون استشارة مجلس الدولة الفرنسي مقيدة في مضمونها في حالات نادرة تتعلق بقرارات ذات صفة الفردية، كحالات فقد الجنسية [2: ص348]، اذ نص القانون على انه، يجوز بموجب مرسوم بعد موافقة مجلس

الدولة، اعلان فقدان المواطن الفرنسي الذي يتصرف في الواقع كمواطن لدولة اجنبية، اذا كان يحمل جنسية تلك الدولة [46: المادة 7-23]، كما نص على انه يمكن الحصول على الجنسية دون شرط التدريب، الأجنبي الذي قدم خدمات استثنائية لفرنسا او الشخص الذي تشكل جنسيته اهمية استثنائية لفرنسا وفي هذه الحالة لا يجوز منح قرار التجنس الا بعد رأي مجلس الدولة بناءً على تقرير مسبب من الوزير المختص [46: المادة 19-21]، واجاز القانون اسقاط الجنسية الفرنسية عن كل شخص اكتسب الجنسية الفرنسية بمرسوم يصدر بعد اخذ رأي مجلس الدولة الا اذا ادى اسقاط الجنسية الى ان يصبح عديم الجنسية، 1- اذا حكم عليه بارتكاب فعل يعد جنائية او جنحة تشكل اعتداء على المصالح الاساسية للأمة او بارتكاب جريمة او جنحة تشكل عملاً ارهابياً، 2- اذا حكم عليه بارتكاب فعل يعد جنائية او جنحة منصوص ومعاقب عليها بموجب الفصل الثاني من الباب الثالث من الكتاب الرابع من قانون العقوبات، 3- اذا حكم عليه بسبب التهرب من الالتزامات المترتبة عليه بموجب قانون الخدمة الوطنية، 4- اذا ارتكب لمصلحة دولة اجنبية افعالاً تتنافى مع وضع المواطن الفرنسي وتضر بمصالح فرنسا [46: المادة 25].

وفي مصر فالأصل- كما تم ايضاحه سابقاً- إن طلب الفتوى اختياري لجهات الادارة وان الفتوى والرأي لا يلزمها [47: ص 93]، عدا ما يتصل بإختصاص (الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع) في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات، أو بين المصالح العامة، أو بين المؤسسات العامة، أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات، و بعضها البعض، وعدّ المشرع رأي الجمعية بشأن هذه المنازعات ملزماً للجانبين [11: الفقرة د من المادة 66].

اما في العراق فقد تضمن قانون مجلس الدولة، النص على حالتين، يكون رأي مجلس الدولة فيها ملزماً، اولها هي (ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها) [19: البند ثالثاً/ من المادة 6]، وهي التحكيم بين الجهات الادارية، ويعد التحكيم وسيلة فعالة، تتسم بالسرعة، وتُعد وسيلة بديلة عن القضاء في حل المنازعات، اذ يقوم اطراف النزاع بالجوء الى التحكيم بمحض ارادتهم، بموجب قرار تكون له قيمة قانونية، اذ يعد نوع من القضاء الخاص [24: ص 17]، ويمارس مجلس الدولة العراقي، اختصاصه بالتحكيم في المسائل المختلف فيها بين الجهات الادارية التي حددها القانون، في حال إحتكام أطراف القضية الى المجلس، اذ يجوز الاتفاق على التحكيم ويثبت بالكتابة ابتداءً، سواء في محضر او عقد او إتفاق او كتاب بشكل مباشر من الطرفين الى المجلس، كما يمكن ايضا ان يتم الاتفاق على التحكيم بعد طلب احد الطرفين التحكيم من المجلس، او يتم مفاحة الطرف الآخر وعند موافقته ينعقد الاتفاق،

ويجوز للطرفين الاتفاق على سحبه وتغلق الاضبارة، ولا يجوز لأحد طرفي التحكيم العدول عنه بعد الموافقة واتصال المجلس به، ويحال التحكيم بعد ذلك الى احدى الهيئات المتخصصة ومن ثم الى احد الاعضاء ليكون مقررا، ويقدم بعدها الرأي الذي ينتهي اليه الى الهيئة المتخصصة [48: ص 41-42].

ومن تطبيقات التحكيم قرار مجلس شورى الدولة الذي جاء فيه "تحتكم هيئة النزاهة ووزارة المالية الى مجلس شورى الدولة...في شأن الخلاف الناشئ بينهما حول مضاعفة مبلغ التعويض عن الضرر العمدي وفقاً لقانون التضمين رقم (12) لسنة 2006" اذ توصل المجلس الى مبدأ قانوني بأنه، يجب التفريق بين الخطأ العمدي وغير العمدي عند التضمين، ومضاعفة مبلغ التضمين اذا ثبت ان الخطأ عمدي [49: القرار رقم 2009/16].

اما الحالة الاخرى هي (ابداء الرأي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع براى الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها، والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس ويكون رايه ملزماً للوزارة او للجهة الطالبة الراي) [19: البند رابعا / من المادة 6 قبل الغائه، و يُنظر 32: المادة 2]، اذ يقدم المجلس تفسيرات رسمية ملزمة لجهة الادارة في هذا المجال، ويُلاحظ على هذا الاختصاص التفسيري انه ذو طبيعة مزدوجة، اذ ان تفسير مجلس الدولة من حيث الاصل هو استشاري غير ملزم، الا ان الاختصاص التفسيري يأخذ طبيعة ملزمة في النص المتقدم، اذ لاجدوى من التفريق بين الاحكام القانونية و المسائل القانونية، طالما انهما ينطلقان من الاصل ذاته وهو غموض النصوص والحاجة الى تفسيرها، وطالما ان وظيفة الادارة هي نفسها المتمثلة بتنفيذ القوانين [24: ص 19]، بصدر قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017، الغي البند (رابعا) من المادة (6) من قانون المجلس، وهو ما يؤدي الى اضعاف الدور الاستشاري للمجلس ويعيق فاعليته [50: ص 95].

يُلاحظ من جميع ماتقدم ان المشرع الفرنسي قدد حدد حالات الرأي الملزم، اما المشرع المصري فقد جعل جميع حالات الرأي التي يقدمها قسم الفتوى غير ملزمة من حيث النتيجة للجهات الادارية، اما الرأي الملزم فجعله من اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في حالة واحدة وهي الرأي في المنازعات التي تنشأ بين الجهات الادارية التي حددها القانون، اما المشرع العراقي فقد حدد حالة الرأي الملزم في التحكيم بين الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، والغى حالة ابداء الرأي الملزم للجهات الادارية.

ويرى الباحث ان الغاء البند المتقدم من المادة (6) من قانون المجلس، هو الغاء للرأي الملزم او الاستشارة المقيدة، التي يمارسها مجلس الدولة عبر الهيئات المتخصصة، اذ اصبح دورها في ابداء الرأي غير ملزم في جميع الحالات عدا حالة التحكيم بين الجهات الادارية، لأن الغاء الاستشارة الملزمة للمجلس لا يتفق مع انشاء جهة مختصة بوظيفة الافتاء مهمتها حسم المشاكل القانونية موضوع الفتوى للجهات الادارية، عبر وضع مبادئ قانونية بشأنها، لذا يرى الباحث بضرورة اعادة العمل بالبند (رابعا)، او جعل استشارة المجلس فق البند(خامسا) من ذات المادة ملزمة، لغرض دعم الوظيفة الاستشارية للمجلس.

المطلب الثاني

اختصاص الهيئات المتخصصة في مجال التقنين

يعد التشريع من الادوات الرئيسية لتحقيق الاصلاح في جميع الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الدولة، فهو يمثل وسيلة لتنظيم العلاقات بين افراد المجتمع من جانب، وبينهم وبين الدولة من جانب آخر، ونظرا لتلك الاهمية فقد عمد المشرع الدستوري الى منح مهمة الصياغة التشريعية لجهاز فني متخصص لهذا الغرض، والمتمثل بمجلس الدولة، الذي يمارس تلك الوظيفة عبر الاقسام والهيئات التي منحها القانون ذلك الاختصاص، ضمناً منه لتوحيد اسس الصياغة التشريعية، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الاول اعداد و تدقيق صياغة مشروعات التشريعات، اما الفرع الثاني فنخصه لدراسة ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية.

الفرع الاول

اعداد و تدقيق صياغة مشروعات التشريعات

يعد المصدر الرسمي الاول للقانون هو التشريع ، فهو يتضمن معظم القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في المجتمع [51: ص294]، ويقصد بلفظ التشريع، هو مجموعة القواعد القانونية العامة المجردة، التي تصدرها السلطة التشريعية، او احدى سلطات الدولة لتنظيم امر معين، والتشريع لفظ عام ينطبق على كل التشريعات التي يتم سنها مهما كان شكلها(قانون او تقنين او امر او قرار) [52: ص11]، والى جانب عنصر المادة او المضمون في القاعدة القانونية، اي جوهر هذه القاعدة، هناك عنصر اخر متم له، وهو عنصر الشكل، ذلك لأنه بقدر ما نحتاج الى مضمون القاعدة القانونية لإدراك الغاية منها، نحتاج الى الشكل لغرض التطبيق العملي لها من خلال ضبط وتحديد المضمون، اي ان الشكل يعد الوسيلة لإدراك الغاية التي تتمثل في مضمون القاعدة القانونية،

والشكل يتحقق عن طريق الصياغة القانونية، وتعرف الصياغة التشريعية بأنها، فن وعلم تحويل الافكار القانونية الى مواد قانونية متسلسلة، تكون ضمن تبويب خاص ومنسق علمياً، ومفهوماً للمخاطبين به [53: ص162]، وتستند صياغة التشريعات الى عدة مبادئ موضوعية وشكلية، ومن المبادئ المتعلقة بالجوانب الموضوعية هي مراعاة المبادئ الدستورية، ومفادها ان التشريع الذي يصدر، يجب ان تراعي احكامه المبادئ العامة للدستور، بوصفها المبادئ المعبرة عن المقومات الاساسية للمجتمع، و تنظم عبرها ممارسة السلطة على النحو الذي يوازن بين تقدم المجتمع وديمومته، وبين المحافظة على حقوقه وحرياته، لذا يجب ان تُراعى في الصياغة فلسفة الدستور الى جانب مراعاة مبدأ المشروعية [54: ص19]، وصياغة النص القانوني اما ان تكون صياغة جامدة، ويتم بمقتضاها التعبير عن مضمون القاعدة بطريقة محكمة، ولا مجال للتقدير في فهمها عند التطبيق، ولا تختلف من حالة لأخرى، اذ يترتب الحكم بمجرد حدوث الواقعة او التصرف [55: ص56-57]، او تكون صياغة مرنة، وهي التي لا تضمن القاعدة القانونية حكماً ثابتاً لا يتغير نظراً الى ظروف كل حالة، فهي لا تحدد الحكم او ما يخضع له من وقائع وافراد تحديد جامعاً مانعاً، وانما تقتصر على وضع فكرة وتترك تحديد ما يدخل في تلك الفكرة الى تقدير من يتولى تطبيق القاعدة نفسها [56: ص25]، ولعل اهمية صياغة التشريعات دفعت الكثير من الدول والمؤسسات الدولية لإعتماد ضوابط حديثة تتضمن المبادئ الاساسية التي يجب مراعاتها لضمان صياغة قانونية سليمة لتشريعاتها تراعي نوعية هذه التشريعات، وتضمن فاعليتها [57: ص41].

وقد جرى رأي الفقه والقضاء على التمييز بين ثلاثة انواع من التشريعات، الاول التشريع الاساس، وهو ما يطلق على نصوص الدساتير، والثاني التشريع الرئيس او العادي، وهي النصوص التي تصدرها السلطة التشريعية، والتي تتضمن قواعد عامة مجردة، والنوع الثالث هو التشريع الفرعي او اللوائح، وهو ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة [58: ص26]، لكونها السلطة المختصة بتنفيذ القوانين، اذ ان المشرع مهما بلغ من الدراية والاطلاع لا يمكن ان يحيط بجميع تفاصيل ودقائق الامور، وتعد السلطة التنفيذية بحكم اتصالها بالجمهور، اقدر على معرفة تلك التفاصيل [59: ص471]، وتعرف اللائحة بأنها قرار ملزم، يصدر عن سلطة الادارية، يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية [60: ص49].

ففي فرنسا نص دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958، صراحة على الزامية استشارة المجلس بالنسبة لمشروعات القوانين، قبل مناقشتها في مجلس الوزراء [7: ص406]، اذ، تتم مناقشة مشاريع القوانين في مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتودع على مكتب احد المجلسين [61: المادة 39]، كما يلزم دستور فرنسا ايضاً

استشارة مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الاوامر [7: ص406-407]، بنصه على (... وتتخذ الاوامر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة...) [61: المادة 38]، اذ يجوز للحكومة لغرض تنفيذ برنامجها طلب تفويض من البرلمان، لمدة محددة بمقتضى مرسوم لإتخاذ اجراءات، تدخل عادة ضمن نطاق القانون [62: ص99]، ويلزم ايضا دستور جمهورية فرنسا طلب رأي مجلس الدولة في المراسيم التنظيمية كقاعدة عامة [63: ص93]، و نص على ان، تتمتع الامور الاخرى غير التي تدخل في نطاق القانون بطابع تنظيمي. ويجوز تعديل النصوص التشريعية، التي تدخل في هذه المسائل بمراسيم تصدر بعد استشارة مجلس الدولة... [61: المادة 37]، كما نص المشرع الفرنسي، على مشاركة المجلس في صياغة القوانين والأنظمة، ويتم اخطار رئيس مجلس الوزراء بالمشاريع التي تقوم الحكومة بها، كما يبدي المجلس رأيه في مشاريع المراسيم وفي كل مشاريع النصوص الاخرى التي تنص نصوص دستورية او تشريعية او تنظيمية على تدخل المجلس فيها والتي تعرض عليه من قبل الحكومة [6: المادة 1-112L].

و تختص الاقسام الادارية في مجلس الدولة الفرنسي، بوظيفة الصياغة التشريعية للقوانين التي تقدم من قبل الحكومة للبرلمان الفرنسي، كما تتولى مهمة صياغة مشاريع المراسيم الجمهورية، التي لها قوة القانون، وكذلك صياغة مشاريع الانظمة المهمة، وقد بين امر 31 يوليو لسنة 1945، هذا الاختصاص بنصه على ان يشارك مجلس الدولة في سن القوانين او الاوامر في اطار الشروط المحددة في هذا الامر [64: ص10]، الا ان الحكومة غير ملزمة بالأخذ بتوصيات مجلس الدولة بشأن مشروعات القوانين، ولها ان تتمسك بمشروعها الاصلي ولا تأخذ بتعديلات مجلس الدولة، ولكن لا يجوز للحكومة ان تضع نصوص جديدة لم تظهر في مشروعها الاصلي، او في مشروع تعديله بواسطة مجلس الدولة [39: ص99].

اما في الحالات الاستثنائية فتتولى لجنة دائمة دراسة مشاريع القوانين والاورام في الحالات التي يبين فيها الوزير المختص الاستعجال صراحة ويعلن عنها بقرار خاص، من قبل رئيس مجلس الوزراء، اذا ورد في كتاب رئيس مجلس الامة، او مجلس الشيوخ الى مجلس الدولة لإبداء رأي حول مشروع قانون مستعجل، ويجوز عرض المقترح على اللجنة الدائمة للنظر فيه بموجب قرار من قبل نائب رئيس مجلس الدولة، ويجوز للجنة الدائمة في كل حالة ان تقرر احالة الموضوع المعروض عليها الى الجمعية العامة بعد التحقيق فيه [6: المادة 21-123R].

يُلاحظ مما تقدم ان الدستور الفرنسي تضمن النص على الزامية عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة لغرض تدقيقها، كما ان المشرع الفرنسي نص على تنظيم مسألة عرض مشروعات القوانين على المجلس في الحالات المستعجلة في قانون مجلس الدولة، وهذا يدل على أهمية دور المجلس في مجال صياغة التشريعات، الذي نرى انه

شهد انعطافاً مهمة بعد نفاذ دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958، الذي اعطى الاختصاص التشريعي الاوسع للإدارة.

وفي مصر يتولى قسم التشريع في المجلس، وظيفة صياغة التشريعات و اللوائح، واعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التي يتم احوالها من قبل السلطة التنفيذية الى مجلس الدولة [65: ص362، ويُنظر 11: المادة 63]، اذ تكون الاستعانة بقسم التشريع جوازية في وظيفة اعداد التشريعات لجهات الادارة المعنية، فلها ان تطلب الاستعانة بالقسم في اعداد مشروعات القوانين واللوائح، وللإدارة ايضاً ان لاتستعين به، و يجب ان يكون طلب الاعداد صريحاً، اما بشأن الاستعانة بقسم التشريع لصياغة مشاريع القوانين ، واللوائح ، والقرارات ذات الصفة التشريعية، فيكون وجوباً على الجهات الادارية وملزم لها [66: ص19].

اما بشأن مراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء او رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال، فتتم عبر لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع او من يقوم مقامه و احد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس ادارة الفتوى المختصة [11: المادة 64]، كما لقسم التشريع إحالة مشاريع القوانين، وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، و اللوائح ذات الأهمية الخاصة الى الجمعية العمومية لتقرير ما تراه بشأنها [45: المادة 110].

مما سبق يُلاحظ، ان دستور الجمهورية المصرية، لم يتضمن النص على الزامية عرض مشروعات التشريعات على مجلس الدولة كما نص الدستور الفرنسي، بينما تضمن قانون مجلس الدولة النص على ذلك الالزام في صياغتها، اما وظيفة اعداد التشريعات فجعلها جوازية، كما ان المشرع المصري سار على نهج المشرع الفرنسي، عبر نصه على تنظيم مسألة عرض مشاريع القوانين على المجلس في الحالات المستعجلة.

اما في العراق فيمارس مجلس الدولة وظيفة الإعداد والصياغة التشريعية لمشروعات التشريعات، التي تتعلق بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة [19: البند اولا/ من المادة 5]، كما يتولى تدقيق جميع مشروعات التشريعات، التي تُعد من قبل الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث شكلها وموضوعها [19: البند ثانيا/ من المادة 5]، والإعداد هنا يتعدى مفهوم الصياغة التشريعية، فالإعداد يقدم الحلول الموضوعية، اي يقدم الرأي الموضوعي الذي يلائم الفكرة العامة للمشروع المطلوب، والصياغة هي مجرد اخراج المشروع المقترح في عبارات قانونية سليمة تؤدي للمعنى دون نقص او زيادة، في حين ان الاعداد يعني بلورة الافكار، وصياغتها وترتيبها على

شكل مشروع يحقق الاغراض التي تهدف الى اصداره [66: ص18-19]، ويتمثل اختصاص الهيئات المتخصصة في مجلس الدولة العراقي، بالنظر في مشروعات التشريعات التي يحيلها اليها رئيس المجلس [67: ص13]، ويلاحظ عبر دراسة مشروعات التشريعات التي عرضت على مجلس الدولة، ان اختصاصه في التقنين كان يتضمن القوانين والانظمة التشريعية [48: ص35]، الا انه قد صدر توجيه بعد ذلك من قبل ديوان الرئاسة، الزمت بموجبه الجهات المعنية بعرض مشروعات التعليمات على المجلس قبل اصدارها، و شمل ذلك الأنظمة الداخلية [48: ص35]، ويتولى مجلس الدولة وظيفة التقنين على طريقتين تتمثل الاولى بإعداد مشاريع التشريعات وصياغتها، وهذه الطريقة لا تتطلب من الجهة طالبة التشريع تقديم مشروع التشريع بصيغته المقترحة لكي يتولى المجلس تدقيقه، وانما تقدم الفكرة التي ينصب عليها التشريع، وبيان الاسس التي يتعين ان يحيط بها ذلك التشريع وان لم يكن في شكل مواد او نصوص [48: ص33]، اما الطريقة الثانية فتتمثل في تدقيق مشروعات التشريعات المعدّة من قبل الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع [68: ص196]، ولم يتضمن قانون مجلس الدولة العراقي اي نص يلزم الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بعرض مشروعات التشريعات على مجلس الدولة لغرض تدقيقها قبل اصدارها [64: ص175]، بل نص على إرسال مشروع التشريع الى المجلس بموجب كتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة، مع أسبابه الموجبة وآراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الأعمال التحضيرية [19: الفقرة ب / من البند ثانياً/ من المادة 5].

وقد اشارت المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها، بشأن الزامية عرض مشروعات التشريعات على مجلس الدولة بعد ان تضمن الطعن المقدم لدى المحكمة في احدى اسبابه، بأن (قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء)، قد صادق عليه مجلس النواب ونشر في الجريدة الرسمية، من دون ان يمر على مجلس شورى الدولة وهذا يتنافى مع قانون المجلس، و تضمن القرار على ان، المحكمة وجدت إن عدم ارسال القانون الى المجلس لصياغته قبل تشريعه اذ لا يوجد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، نصاً يجعل منه مخالفاً للدستور، ولما تقدم أعلاه وللأسباب المتقدمة، تكون دعوى المدعين غير مستندة الى سند في الدستور، مما يستوجب ردها... وقررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم برد الدعوى [69: القرار رقم 16/اتحادية/ 2012]، بينما نجد ان مجلس الدولة اتجه في احدى قراراته، وبناءً على طلب وزارة الزراعة الرأي من مجلس شورى الدولة بكتابها المرقم(1605) في 2009/11/9، في مدى ضرورة عرض مشاريع التعليمات...وتعديلها مستقبلا على مجلس الدولة، وامكانية اصدارها من الوزارة مباشرة دون الحاجة الى تدقيقها من مجلس الدولة، الى انه "يجب عرض مشروع التعليمات على مجلس شورى الدولة لتدقيقها

وصياغتها وفق الأسس القانونية السليمة وبما يتفق واحكام القانون رقم (65) لسنة 1979 قبل اصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية" [70: القرار رقم 2009/99].

يُلاحظ من جميع ما تقدم، إن دستور جمهورية العراق، لم يورد نصاً يُلزم فيه الجهات الإدارية بعرض مشروعات التشريعات على مجلس الدولة لغرض تدقيقها، على عكس اتجاه المشرع الفرنسي.

وايضاً لم ينظم المشرع العراقي، مسألة عرض تلك المشروعات على مجلس الدولة في الحالات المستعجلة لعرضها على الهيئة المتخصصة بغية مراجعتها وتدقيقها، وهو ما نظمته المشرعين الفرنسي والمصري، عبر نصهما في قانون مجلس الدولة على ذلك، كما ان المشرع المصري كان اكثر دقة في تمييزه بين الحالة الوجوبية و الجوازية في طلب الصياغة التشريعية.

الفرع الثاني

ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية

قد يجد المشرع او مطبق التشريع صعوبة اذا ماتم صياغة تلك القوانين بشكل لا يتسق مع الاسلوب التشريعي المتبع فيما بين الوثائق المتشابهة ، او اساليبها واشكالها اومصطلحاتها او في نمط التعبير عنها، فالقوانين يجب ان تكتب بطريقة تكون اكثر فاعلية في اقبال محتواها [4: ص126]، ويقصد بوحدة التشريع، ان يظهر التشريع معبراً عن ارادة مشرع واحد، وان لا تتشظى اجزائه، مما يؤدي الى فك التماسك والترابط بين نصوصه، و تصدع القاعدة التي تجمعها [71: ص94].

ففي فرنسا، يمارس مجلس الدولة رقابته على جميع ما يتعلق بتحديد المدلول القانوني لبعض المصطلحات، والكلمات التي ترد في بعض مواد المشروع، او حذف بعض المواد او دمجها مع بعضها، لوحدة المسائل القانونية التي تنظمها، او ان تستبدل بعض العبارات التي تضمنتها احكام المشروع بعبارات اكثر امعاناً في المعنى المقصود والدلالة، مما يصب في المحافظة على وحدة المشروع وتماسكه، ويمنع التعارض بين احكامه [71: ص105]، اما بشأن عرض مقترحات القوانين على مجلس الدولة، فقد مكن التعديل الدستوري لسنة 2008 البرلمان من الاستفادة من خبرة مجلس الدولة عبر عرض مقترحات القوانين من طرف رئيس احد المجلسين لإبداء الرأي فيه [9: ص62]، اذ نص ذلك التعديل على انه... بموجب الشروط المنصوص عليها في القانون، يجوز لرئيس المجلس ان يقدم الى

مجلس الدولة، قبل مناقشته في اللجنة، مشروع قانون مقدم من احد اعضاء المجلس، ما لم يعترض هذا الاخير [72]:
المادة 15]، ووفق هذا التعديل يمكن لرئيس الجمعية البرلمانية ان يرفع اقتراح قانون مقدم من احد اعضاء هذه الجمعية
لمجلس الدولة، لغرض ابداء رأيه فيه قبل ان يتم فحصه من قبل اللجنة، ما لم يعترض عليه مقدم الاقتراح، وبهذا
التعديل اصبح مجلس الدولة مستشاراً للسلطتين التشريعية والتنفيذية [73: ص 107].

يلاحظ من خلال ماتقدم إن المشرع قد منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاصات واسعة في مجال صياغة
التشريعات، فإضافة الى دوره في صياغة مشاريع التشريعات المقدمة من قبل الحكومة للبرلمان، فإنه يختص كذلك
بنظر بعض مقترحات القوانين المقدمة من قبل البرلمان.

وفي مصر، يتمتع قسم التشريع في المجلس، بمكانة متميزة، وان اختصاصه لا يتمثل في صياغة مشروعات
التشريعات فقط، بل يتمثل ايضا بما يجريه من رقابة سابقة على تلك التشريعات عبر استبعاد ما قد تتضمنه من
مخالفة لأحكام الدستور، ورقابته على مشروعيتها عن طريق استبعاد ما قد يقوم من تعارض بين احكام تلك التشريعات
واحكام التشريعات الاخرى القائمة الاسمى منها او التي تشترك معها في المرتبة ذاتها [74: ص 454]، ويرى البعض
ان قسم التشريع لا يملك استبعاد التعارض بين التشريعات المعروضة عليه والتشريعات الاخرى القائمة الاسمى منها،
او التي تشاركه في الدرجة نفسها، وانما له ابداء الملاحظات فقط للجهة التي عرضت المشروع عليه [75: ص 79]،
اما بشأن عرض مقترحات القوانين، فقد حدد المشرع المصري الضمانات التي تحيط بإقتراح النواب للقوانين والتي
تتعلق بعدد النواب ومناقشة اللجنة النوعية المختصة، الا ان الاختلاف يكمن في ان اقتراحات الحكومة لابد من
عرضها على قسم التشريع في مجلس الدولة [76: ص 96]، ويقتصر دور القسم في صياغة مشاريع القوانين التي يتم
اقتراحها من قبل الحكومة، ولا يتعدى الى ما يقترحه اعضاء مجلس الشعب [66: ص 19].

من ذلك نلاحظ ان المشرع المصري لم ينص على مسألة عرض بعض مقترحات القوانين المعدة من قبل
البرلمان على مجلس الدولة لغرض تدقيقها، كما فعل المشرع الفرنسي.

اما في العراق، فإن مجلس الدولة يساهم في ضمان وحدة التشريع، وتوحيد أسس صياغته التشريعية والفنية
في نطاق القانونين العام والخاص وتوحيد المصطلحات القانونية، مما يساهم في توحيد اسس تطبيق القوانين في
الحياة العملية، بحسبان ان التشريع فن يعتمد على الصياغة من جانب، وعلى الحكمة من جانب آخر [77: ص 95]،
وان الدور الذي يقوم به مجلس الدولة بتدقيق مشاريع التشريعات وفق اسس الصياغة الصحيحة، يضمن جودة

التشريع، وتحقيق الهدف منه، وانسجامه مع النظام القانوني السائد في العراق، مما يرسخ مبدأ المشروعية، ويحمي الحقوق والحريات، مع الحفاظ على حماية الامن القانوني للمواطنين [78: ص19]، ويُلاحظ عبر استقراء الواقع العملي، ان المجلس يعاني من ناحية عدم دقة المشاريع المرسله اليه، فبعضها يشوبها النقص والاطفاء، ويفتقر بعضها الآخر الى السند القانوني الذي يجيز اصداره، او ينطوي على مخالفة لأحكام الدستور والقوانين، كما يعاني المجلس من تعدد المشاريع التي تنظم مواضيع متشابهة، والتي تؤدي في حال تشريعها الى تشتت الاحكام، والارباك في تطبيقها [78: ص22]، وان حصر صياغة التشريعات بمجلس الدولة يعد من الضمانات المهمة لوحدة التشريع ، لأن جعل تلك الصياغة لجهة مركزية مختصة بها، من شأنه ان يتلافى الكثير من العيوب التي ترد في التشريع، فضلاً عن ان توحيد اسس الصياغة المصطلحات والتعابير القانونية، مسألة مهمة في تفسير القانون وعدم تضارب دلالاته [71: ص110]، وقد أكد مجلس الدولة ذلك، في احد قراراته، اذ جاء فيه "وحيث ان التشريع بمعناه العام يشمل القوانين والانظمة التشريعية والتعليمات والانظمة الداخلية. وحيث ان قيام جهات متعددة بصياغة مشاريع التعليمات دون عرضها على مجلس شوري الدولة يؤدي الى عدم الحفاظ على وحدة التشريع والى الاختلاف في اسس الصياغة التشريعية وتضمينها احكام لا سند لها من القانون الأمر الذي يثير ملاسبات واشكاليات في التفسير وتجاوز على القانون او صدورها دون تخويل تشريعي. وحيث ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء قد ايدت هذا الاتجاه بكتابها المرقم (ق/40/42/27/1/2) في 2007/1/11" ... [70: القرار رقم 99 / 2009].

اما بشأن مقترحات القوانين، فقد نص دستور جمهورية العراق، على تقديمها من قبل (عشرة) من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى (لجانته المختصة) [23: البند ثانيا/ من المادة 60] ، وقد منح المشرع (عشرة) من أعضاء مجلس النواب إقتراح مشروعات القوانين، الى رئيس المجلس، مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون [79: المادة 121]، كما منح المشرع لكل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين واقتراحات مشروعات القوانين المتعلقة بإختصاصاتها وإبداء الرأي فيها [79: البند ثانيا/ من المادة 87]، وجعل من إختصاصات اللجنة القانونية في المجلس، دراسة ما يحال اليها من مقترحات ومشروعات القوانين وإبداء الرأي فيها، وبيان مدى مطابقتها او عدم مطابقتها لاحكام الدستور، ومعاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص القانونية [79: البند خامسا/ من المادة 88]، وهو ما يتعارض مع إختصاص مجلس الدولة في اسهامه بضمان وحدة التشريع، وتوحيد اسس صياغته ومصطلحاته القانونية [80: ص206].

وهذا ما اثار العديد من المنازعات القانونية بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في هذا الصدد، ومن تطبيقات ذلك، قرار المحكمة الاتحادية العليا المؤرخ في 2010 / 7/12، المتضمن الطعن بعدم دستورية قانون (فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة)، اذ تضمن القرار، ان المحكمة وجدت عبر استقراءها لنصوص الدستور، إن الأخير قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، كما ورد في المادة(47) منه، وان مشروعات القوانين تختص بتقديمها السلطة التنفيذية، على ان تقدم من جهات مختصة من هذه السلطة، نظراً لارتباطها بالتزامات سياسية، ومالية، و دولية، واجتماعية، تقع مسؤولية تنفيذها على عاتق السلطة التنفيذية،... وقد اجازت المادة(60/ثانياً) من الدستور ان لمجلس النواب حق تقديم مقترحات القوانين من خلال عشرة من اعضاءه او عن طريق احد لجانه المختصة، وان مقترح القانون هو فكرة ولا يعني مشروع قانون، اذ يتطلب ان يأخذ طريقه الى احد المنفذين، لأعداد مشروع قانون وفق ما تقتضيه التشريعات النافذة بما يتماشى مع سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب، وبالنسبة للقانون محل الطعن تبين انه كان مقترحاً تقدمت به (لجنة العمل والخدمات)، في مجلس النواب الى هيئة الرئاسة، ولم يكون مشروع قانون مقدم من قبل السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل ان يتم تقديمه، ولم تبدي السلطة التنفيذية رأياً فيها، ضمن الالتزامات السياسية والدولية التي تقع على عاتقها، مما يشكل مخالفة للطريق الدستوري في اصدار القوانين، اذ ان المادة(78) من الدستور تنص على إن رئيس مجلس الوزراء، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وبناءً على مخالفة القانون رقم (20) لسنة(2010) لأحكام المادة (60/اولاً) من الدستور، قررت المحكمة الحكم بإلغاء القانون، والغاء الاثر المترتب عليه [81: القرار رقم 43/ اتحادية/ 2010].

نجد من القرار المتقدم انه تضمن تفسيراً لمقترح القانون بأنه فكرة و الفكرة ليست مشروع قانون، ويجب ان يقدم المقترح القانون على شكل مشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية، وتبدي رأياً فيها ضمن التزاماتها الداخلية والدولية، وهو ما يصب في ضمان وحدة التشريع، وتوحيد أسس صياغته التشريعية، كون ان قيام جهات متعددة بصياغة مشاريع التشريعات، يؤدي الى إختلاف اسس تلك الصياغة.

وقد سارت المحكمة الاتحادية العليا، على الاتجاه المتقدم ايضاً في قرارها المؤرخ في 2013 / 8/26، الذي تضمن الطعن، بعدم دستورية(قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) رقم (8) لسنة 2013، بعد ان جاء في اللائحة الجوابية للمدعى عليه بأنه قدم كمقترح قانون من قبل اعضاء مجلس النواب، ولم يتم اعداد هذا المشروع من السلطة التنفيذية، و جاء في اللائحة الجوابية للمدعى عليه ايضاً بأن المادة (5) من قانون مجلس شوري الدولة لا تنص على تشريع مقترحات القوانين البرلمانية وإنما يعنى المجلس بمشروعات

الحكومة، إذ يعد الجهة المختصة بصياغة مشاريع القوانين، وقد بينت إجراءات التقنين، ... وقررت المحكمة الحكم بعدم دستورية القانون والغائه [82: القرار رقم 64/ اتحادية/ اعلام/ 2013]، يتضح من خلال مضمون قرارات المحكمة الاتحادية العليا انها أقامت إجتهداتها على مرتكزات عبر منع مجلس النواب من تشريعه لمقترحات القوانين، و تتمثل بفكره أساسية، مفادها ان مقترح القانون هو في الواقع فكرة ولكي تأخذ هذه الفكرة مجالها التشريعي، يجب ان يتم تحويلها الى مشروع قانون تتولى السلطة التنفيذية صياغته، ثم يرسل للسلطة التشريعية [83: ص105].

الآن إن المحكمة الاتحادية العليا، غيرت ذلك الاتجاه في قرار آخر، تضمن الطعن بدستورية قانون (اسس تعادل الشهادات والدرجات العلمية العربية والاجنبية)، والذي لم يصادق عليه رئيس الجمهورية، اذ تضمن الادعاء، بأن القانون قد فرض اعباءً مالية على الخزينة العامة، من دون ابداء رأي الحكومة فيه او الحصول على موافقتها، مخالفاً بذلك احكام المواد(47)، و(60/اولا)، و(80/اولا وثانيا) من الدستور، اضافة الى مخالفته لأحكام المادة(80/ اول و رابعا) منه، والتي تخول مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة، كما استند الطعن الى ان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووفقا للمادة (4) من قانونها، رقم (40) لسنة 1988 المعدل، تختص بوضع اسس تقويم الشهادات والدرجات العلمية، العربية والاجنبية، بعد مرحلة الدراسة الثانوية، وقد خلصت المحكمة الى ان السلطة التشريعية قد مارست اختصاصاتها الدستورية بموجب المادة(61/اولا) من الدستور، معتبرة ان القانون الذي تم الطعن فيه يمثل خيارا تشريعيا من حيث المبدأ، وقررت المحكمة الحكم بعدم الدستورية لبعض مواد القانون، فيما ردت دعوى المدعين، وزير التعليم العالي والبحث العلمي إضافة لوظيفته، ونقيب الاكاديميين العراقيين إضافة لوظيفته، بالنسبة للطعن الوارد من قبلهم بخصوص المواد الاخرى للقانون كونها جاءت خياراً تشريعياً ولا تتعارض مع احكام الدستور [84: القرار رقم 46 وموحدتها 50 و 51/ اتحادية/ 2020].

مما تقدم يُلاحظ عدول المحكمة الاتحادية العليا، عن قراراتها السابقة، التي كانت تتضمن الغاء القوانين التي تُشرع من قبل مجلس النواب كمقترحات قوانين، والتي تتضمن عبئاً مالياً، او تدخلاً في السياسة العامة للدولة، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات و بوصفها من اختصاصات السلطة التنفيذية، إلا انه في القرار المتقدم لم تُقدم على الغاء القانون، رغم انه صدر من دون اخذ رأي السلطة التنفيذية.

يُلاحظ من جميع ماتقدم ان الدستور العراقي لم يمنح مجلس الدولة اختصاص اعداد او تدقيق الصياغة التشريعية لبعض مقترحات القوانين التي يشرعها مجلس النواب، خلافاً لما نص عليه دستور جمهورية فرنسا، الذي منح مجلس الدولة إختصاصاً واسعاً في الصياغة التشريعية، يشمل بعض مقترحات القوانين، التي تقدم من البرلمان.

ويرى الباحث ان مقترحات القوانين التي يختص بتقديمها مجلس النواب، والتي تتضمن التزامات مالية على السلطة التنفيذية، او تتعلق بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، يجب ان يتم عرضها على السلطة التنفيذية لأخذ رأيها بشأنها، تطبيقاً لمبدأ التعاون بين السلطات، كما يجب ان تعرض هذه المقترحات على مجلس الدولة لغرض تدقيق صياغتها عبر الهيئات المتخصصة، كونه الجهة الفنية المختصة بالصياغة التشريعية، وهو ما يسهم في توحيد أسس صياغة التشريعات، ويضمن وحدة التشريع، ويوحد المصطلحات والتعابير القانونية.

الخاتمة:-

بعد الانتهاء من بحث موضوع البحث اختصاصات الهيئات المتخصصة، تم التوصل الى مجموعة من الإستنتاجات، والتوصيات التي سيتم تبيانها وفق الآتي:

أولاً- الاستنتاجات:

- 1- تبين لنا ان المشرع الفرنسي جعل استشارة مجلس الدولة اختيارية كقاعدة عامة، وقد راعى جانب التخصص عبر تخصيص كل قسم اداري او عدة اقسام تختص بإبداء الفتوى لوزارة او مجموعة دوائر وزارية يكون لها طابع متشابه، وقد سار المشرع المصري على هذا الاتجاه، مع اختلافه في مسألة الزامية طلب المشورة في بعض المسائل القانونية قبل البت فيها من قبل الجهات الادارية، مع ان الادارة غير ملزمة في النهاية في اتباع رأي المجلس، اما المشرع العراقي فقد حدد في قانون المجلس حالات المشورة القانونية غير الملزمة، والتي يمارسها المجلس عبر الهيئات المتخصصة ومن ضمنها إبداء تلك المشورة في الإتفاقات، والمعاهدات الدولية لأهميتها.
- 2- ان بعض الجهات العليا لم تتقيد في طلب المشورة القانونية وفق البند(اولاً) من المادة(6)، من قانون المجلس الدولة، وتطلب تلك المشورة وفق البنود الاخرى من المادة(6)، من القانون، كما ان المشرع لم يحدد مصطلح الجهات العليا تحديداً دقيقاً.
- 3- ان بعض قرارات مجلس الدولة العراقي (الفتاوى) متناقضة، وهذا يدل على ان المجلس لا يعمل على توحيد المبادئ القانونية للآراء التي يصدرها مما يؤدي الى تعارض بعضها.
- 4- حدد المشرع العراقي حالة الرأي الملزم في التحكيم بين الجهات الإدارية التي حددها قانون مجلس الدولة، والغى حالة ابداء الرأي الملزم للجهات الادارية التي نص عليها البند(رابعا)، من المادة(6) من القانون .

- 5- ان دستور جمهورية العراق لم يورد نصا يلزم فيه الجهات الادارية بعرض مشاريع التشريعات على مجلس الدولة، لغرض اعدادها او تدقيق صياغتها، كما لم ينظم قانون المجلس موضوع عرض تلك المشروعات على المجلس في الحالات المستعجلة، وبالتالي عرضها على الهيئة المتخصصة لذات الغرض، بخلاف مانص عليه الدستور الفرنسي، والذي نص ايضا على تنظيم مسألة عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة في الحالات المستعجلة في قانون المجلس، وسار على نهجه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة، الذي نظم موضوع صياغة التشريعات في الحالات المستعجلة.
- 6- اتضح لنا وجود منازعات قانونية امام المحكمة الاتحادية العليا، بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بشأن عدم عرض مقترحات القوانين التي يختص بتقديمها مجلس النواب، والتي تتضمن التزامات مالية على السلطة التنفيذية، او تتعلق بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، لغرض تدقيق صياغتها من قبل مجلس الدولة عبر الهيئات المتخصصة، مما لا يتوافق مع إختصاص مجلس الدولة، في اسهامه في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس صياغته التشريعية ومصطلحاته القانونية، ويحذو بذلك حذو المشرع الفرنسي الذي جعل لمجلس الدولة اختصاصات واسعة في مجال صياغة التشريعات، فإضافة الى دوره في صياغة مشروعات التشريعات التي تقدمها الحكومة للبرلمان، فإنه يختص كذلك بنظر بعض مقترحات القوانين التي يقدمها البرلمان.

ثانياً-التوصيات :-

- 1- نوصي المشرع بتعديل نص البند (ثانياً)، من المادة(6)، من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1989 المعدل، وجعله الزامياً وتكون صياغته كالاتي (إبداء الرأي في الإتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الإنضمام اليها ويكون رأي المجلس فيها ملزماً)، نظراً لأهمية الالتزامات التي تنطوي عليها المعاهدة الدولية، كما يقترح الباحث ان تخصص هيئة متخصصة لإبداء المشورة القانونية في الشؤون الدولية تضم متخصصين في القانون الدولي والمسائل ذات الطابع الدولي.
- 2- نوصي المشرع العراقي بتحديد مصطلح الجهات العليا الوارد في قانون مجلس الدولة، مع ضرورة التقيد بطلب المشورة القانونية وفق البند(اولاً) من المادة(6) وفق القانون.
- 3- نوصي المشرع بالعمل على توحيد المبادئ القانونية، للفتاوى والآراء التي يصدرها مجلس الدولة، عبر تعميم تلك الفتاوى والآراء على الهيئات المتخصصة الاخرى، وباقي هيئات المجلس لغرض تلافي تضارب تلك الفتاوى في الحالات المتماثلة.

- 4- نوصي المشرع العراقي بضرورة اعادة تفعيل البند (رابعا)، من المادة (6)، من قانون المجلس الذي كان يتضمن إبداء الرأي الملزم للجهات الإدارية، لأن الغاء الاستشارة الملزمة للمجلس لا يتفق مع انشاء جهة مختصة بوظيفة الافتاء، مهمتها حسم المشاكل القانونية موضوع الفتوى للجهات الادارية، عبر وضع مبادئ قانونية بشأنها.
- 5- نوصي المشرع ان يُضيف نصا في قانون مجلس الدولة العراقي، يتضمن عرض بعض مشاريع التشريعات التي تتطلب الإستعجال في صياغتها، او تدقيقها على احدى الهيئات المتخصصة.
- 6- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة النص على عرض مقترحات القوانين التي يختص بتقديمها مجلس النواب، على السلطة التنفيذية، اذا كانت تلك المقترحات تتضمن التزامات مالية على السلطة التنفيذية، او تتعلق بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، لأخذ رأيها بشأنها، تطبيقاً لمبدأ التعاون بين السلطات، كما يجب ان تعرض هذه المقترحات على مجلس الدولة لغرض تدقيق صياغتها عبر الهيئات المتخصصة، كونه الجهة الفنية المختصة بالصياغة التشريعية، كون هذا يسهم في توحيد أسس صياغة التشريعات، ويضمن وحدة التشريع وتوحيد مصطلحاته وتعابيرها القانونية.

قائمة المصادر

- [1] د. قيدر عبد القادر صالح: الطبيعة القانونية للقرارات الاستشارية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (11) العدد (43)، 2022.
- [2] د.حمدي ابو النور السيد عويس: الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها- دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015.
- [3] الديداموني مصطفى احمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري-دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992، ص51، نقلاً عن هاني مسلم احمد حداد: الرأي الاستشاري واثره على القرار الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2021.
- [4] ابتهاج ضياء ناصر: الدور الاستشاري لمجلس شورى الدولة في العراق- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2013.
- [5] محمد عبد الرزاق حديد: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماستر اكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية-قسم الحقوق، جامعة غرداية، 2015-2016.
- [6] قانون القضاء الاداري الفرنسي، منشور على الموقع <https://www.legifrance.gouv.fr> تاريخ الزيارة في 2025 /3/30، الساعة 3:46 مساءً.

- [7] صاش جازية: نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007-2008.
- [8] مجيد مجهول درويش الزريجاوي: التنظيم القانوني لوظيفة مجلس شورى الدولة في الإفتاء - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2013.
- [9] د.العربي بن علي بوعلام: الإطار التشريعي للإختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة - دراسة مقارنة، المركز الاكاديمي للنشر ومكتبة الدراسات العمانية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2023.
- [10] د. سعد عصفور د. محسن خليل: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة نشر.
- [11] قانون مجلس الدولة المصري رقم (47)، لسنة 1972 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية، بالعدد(40)، بتاريخ 5 / اكتوبر / 1972.
- [12] د.اسماعيل البديوي: القضاء الاداري - دراسة مقارنة، ج2، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- [13] د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القضاء الاداري، ج1، ط1، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت - لبنان، 2018.
- [14] د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، من دون مكان نشر، 1986.
- [15] الفتوى ملف 817 / 3/86 - جلسة 10/9 / 1991، نقلا عن، ابراهيم المنجي: التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة في ضوء اراء الفقه واحكام وفتاوى القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996.
- [16] قانون نظام العاملين بالقطاع العام المصري رقم (48) لسنة 1978، منشور في الجريدة الرسمية، بالعدد(29) تابع (ب)، في 20/ يولية / 1978.
- [17] د.محمود حمدي عباس عطية: المرجع في شرح اختصاصات لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- [18] د.مصطفى ابو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الالغاء، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 1999.
- [19] قانون مجلس الدولة رقم(65) لسنة 1979 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (2714)، السنة الواحدة والعشرون، بتاريخ 11 / حزيران / 1979.
- [20] اقبال نعمت درويش كريم: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة العراقي والقيود الواردة عليه، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(7)، العدد (2)، الجزء(1)، السنة (7)، 2022.

- [21] قرار مجلس شورى الدولة رقم (2007/29)، بتاريخ 2007/2/27، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007.
- [22] د. حميد حنون خالد: السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد (24) العدد (1)، 2009.
- [23] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4012)، السنة السابعة والأربعون، بتاريخ 28/ كانون الاول / 2005 .
- [24] حنان محمد القيسي: نطاق الاختصاص الإفتائي لمجلس شورى الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد (17)، 2018.
- [25] هدى سعد مزعل: تدخل السلطة القضائية في اختصاصات السلطة التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، 2018.
- [26] قرار مجلس شورى الدولة رقم (2009/37) بتاريخ 2009/5/27، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.
- [27] بوزيد نجيب: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010.
- [28] اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
- [29] د. عصام العطية: القانون الدولي العام، شركة العاتك لصناعة الكتب، بيروت، 2019، ص 60.
- [30] د. رافع خضر صالح شبر و د. كريم لفته مشاري الجراحي: حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الحادية عشر، 2019.
- [31] قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4383)، السنة السابعة والخمسون، بتاريخ 12/ تشرين الاول / 2015
- [32] قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017، منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (4456)، السنة التاسعة والخمسون، بتاريخ 7/ آب / 2017.
- [33] فاضل مسلم هطيل الطائي: دور مجلس الدولة العراقي في تفسير المعاهدات الدولية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2017.
- [34] سناء عبد طارش الزبيدي: مجلس شورى الدولة تنظيمه وأفاق تطوره- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2005.

- [35] د. فرات رستم امين الجاف: الدور التفسيري والرقابي لمحكمة التمييز الاتحادية في نطاق الدعوى المدنية- دراسة مقارنة، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، 2014.
- [36] عبد الباقي البكري و زهير البشير: المدخل لدراسة القانون، من دون ناشر، من دون مكان نشر، من دون سنة نشر.
- [37] محمد لمين مرجاني و لمين حنيش: دور القاضي الاداري في عملية التفسير، مذكرة ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 2017-2018.
- [38] د. حسن كيرة: المدخل الى القانون، القسم الاول، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة نشر.
- [39] د. عصمت عبد المجيد بكر: مجلس الدولة، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 2011.
- [40] د.رنا سلام امانة ود. زهراء قري منهي: دور القاضي الوطني في تفسير قواعد القانون الدولي، بحث منشور في مجلة المعهد، العدد(10)، 2022.
- [41] مروه محمد فارس: الإختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2020.
- [42] قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم 8/ اتحادية /2009، بتاريخ 2009/2/9، متاح على الموقع <https://www.iraqfsc.iq/searchkrar.php> ، تاريخ الزيارة في 2025/3/30، الساعة 5:49 مساءً.
- [43] قرار مجلس الدولة رقم 2023/22 بتاريخ 2023/2/27، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2023.
- [44] قرار مجلس الدولة رقم (91/ 2023) في 2023/9/21، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2023.
- [45] اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري، صادرة بموجب قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة رقم (1) لسنة 2011، منشورة في الوقائع المصرية، بالعدد(99) (تابع)، في 2/مايو/2011.
- [46] القانون المدني الفرنسي، منشور على الموقع <https://www.legifrance.gouv.fr> ، تاريخ آخر زيارة في 2025 /5/14، الساعة 10:3 مساءً.
- [47] د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الاداري، ط5، من دون ناشر، من دون مكان نشر، 2010.
- [48] د.محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، من دون ناشر، بغداد، 2013.
- [49] قرار مجلس شورى الدولة رقم 2009/16 بتاريخ 2009/3/29، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.

- [50] أحمد عباس كريم الفتلاوي: مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في اداء وظيفته الاستشارية والقضائية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2023.
- [51] د.سمير عبد السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1974.
- [52] محمود محمد علي صبره: الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، مصر، 2009.
- [53] د.ثامر محمد العيساوي: دور مجلس الدولة في اعداد وصياغة البناء القانوني لنصوص التشريعات الفرعية- دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (11) العدد (41)، 2019.
- [54] د. سعيد علي غافل و هبة هاشم محمد: تنظيم دور مجلس الدولة في اعداد وصياغة مشروعات التشريعات، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (13)، العدد (49)، 2020.
- [55] د.سعيد احمد بيومي: لغة القانون في ضوء علم لغة النص- دراسة في التماسك النصي، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2010.
- [56] د.عبد القادر الشخيلي: فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءاً، مكتبة دارالثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995.
- [57] د. مهند جاسم محمد العيساوي: الصياغة التشريعية بين لغة القانون وقانون اللغة، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2022.
- [58] عليوة مصطفى فتح الباب: الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الاول، سن التشريعات، ج1، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2012.
- [59] د.سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية- دراسة مقارنة، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012.
- [60] د. سامي جمال الدين: اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
- [61] دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد (0234) بتاريخ 5/اكتوبر/1958.
- [62] جهاد علي جمعة: دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2017.
- [63] حاكم أحمد: دور مجلس الدولة في العملية التشريعية- دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

- [64] د. شذى غائب عز الدين: التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة- دراسة مقارنة، دار المسلة، بغداد، 2022.
- [65] د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، اسكندرية، 2003.
- [66] د. سعيد السيد علي: دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية، دار (أبو المجد) للطباعة بالهرم، 2008.
- [67] د. مازن ليلو راضي: المرشد الى مجلس الدولة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بغداد، 2019.
- [68] د. محمد حسين جاسم و ندى عادل رحمه: دور مجلس الدولة في ارساء العدالة التشريعية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد (19)، العدد (80)، 2022.
- [69] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (16/ اتحادية/ 2012)، في 2/5/2012، متاح على الموقع <https://www.iraqfsc.iq/searchkrar.php> ، تاريخ الزيارة في 20/4/2025، الساعة 11:00 صباحاً.
- [70] قرار مجلس شورى الدولة رقم 2009/99 ، بتاريخ 6/12/2009 ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.
- [71] د. محمد ماضي: دور مجلس الدولة في ضمان وحدة التشريع، بحث غير منشور، نقلاً عن، هبة هاشم محمد الفتلاوي، التنظيم القانوني لأختصاص مجلس الدولة العراقي في مجال التقنين- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2020.
- [72] القانون الدستوري رقم (2008-724) لسنة 2008 ، المؤرخ في 23 جويلية 2008، المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية رقم (0171) بتاريخ 24/7/2008، على الموقع <https://www.legifrance.gouv.fr> ، تاريخ الزيارة في 10/11/2024، الساعة 5:33 مساءً.
- [73] د. حمدي القبيلات: الوجيز في القضاء الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، 2011.
- [74] د. محمد احمد عطية: مجلس الدولة تشكيله واختصاصاته، ط1، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2008.
- [75] د. منصور محمد احمد: دور مجلس الدولة في المجال التشريعي- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- [76] محمد جودة عبد العال عفيفي: دور مجلس الدولة في المجال التشريعي- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، 2019.
- [77] د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، ط2، دار المرتضى، بغداد، 2014.

- [78] د. جعفر عبد السادة بهير: دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الامن القانوني، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، بالعدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام- المنعقد تحت عنوان (الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، للمدة 2018/11/14-13.
- [79] النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4694)، السنة الرابعة والستون، بتاريخ 17/ تشرين الاول/2022.
- [80] د. فارس عبد الرحيم حاتم: مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد (1)، العدد (59) A، 2020.
- [81] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 43/ اتحادية/2010، بتاريخ 12/7/2010، متاح على الموقع <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> ، تاريخ الزيارة في 20/4/2025، الساعة 7:10 مساءً.
- [82] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 64/ اتحادية/ اعلام/2013، بتاريخ 26/8/2013، متاح على الموقع <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> ، تاريخ الزيارة في 20/4/2025، الساعة 8:3 مساءً.
- [83] محمد قاسم يعكوب: الدور الاجتهادي للمحكمة الاتحادية العليا بشأن اقتراحات القوانين-دراسة مقارنة، دار الرواق، بغداد، 2022.
- [84] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 46 وموحدتيها 50 و 51/اتحادية/2020، بتاريخ 27/10/2021، متاح على الموقع <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> ، تاريخ الزيارة في 20/4/2025، الساعة 9:36 مساءً.