

## اختصاص مجلس الدولة في اعداد التشريعات

### “بحث مستل من اطروحة دكتوراه”

م.م. بهدين شهاب احمد، قسم القانون، جامعة نوروز، إقليم كردستان العراق

أ.د. دانا عبدالكريم سعيد، قسم القانون، جامعة السليمانية، إقليم كردستان العراق

#### مخلص

من المعلوم ان التشريع هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي يتم وضعه من قبل الجهة المختصة او المحددة في الدول بموجب القواعد الدستورية، هذا وان التشريع يتخذ صور واشكال متعددة فهناك التشريع الدستوري ، والعادي والفرعي ، كما ان عملية التشريع تمر بمراحل عدة وتتميز بجملة من الخصائص، وقد اشرنا من خلال هذا البحث الى اختصاص مجلس الدول في اعداد التشريعات ليس في العراق فحسب وانما في الدول محل الدراسة كفرنسا ومصر ايضاً ، واتبين لنا ان مجلس الدول يمارس اختصاصات في هذا السياق او هذا الصدد .

**الكلمات البالة :** التشريع الدستوري، مجلس الدولة، التشريعات الفرعية.

#### 1. المقدمة

ان غالبية الدساتير تنص على وجود مجلس الدولة كؤسسة سواء كانت حكومية او مستقلة، لكن بالنسبة لاختصاصات ووظائف هذا المجلس فان تحديدها بشكل دقيق يكون عن طريق قوانين مجلس الدولة، فالمادة الرابعة من قانون مجلس الشورى العراقي المعدل بالتعديل رقم 71 لسنة 2017 تنص على ان مجلس الدولة يختص بإعداد التشريعات وصياغتها وتدقيقها اضافة الى تقديم الدراسات والتقارير الزمنية حول التشريعات النافذة بغية تعديلها او ازالة الغموض او رفع التعارض بينها وبين التشريعات الاخرى

● هل يمارس مجلس الدولة دوراً في اعداد تشريعات القوانين ام لا، وما هي طبيعة هذا الدور.

#### 3.1 منهجية البحث

اعتمدنا في كتابة هذا البحث على المنهج التحليلي الذي يعول على تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث في الدل محل الدراسة بقصد بيان ما اذا كان مجلس الدولة يمارس دوراً في مجال صياغة التشريعات ام لا.

#### 4.1 نطاق البحث

من المعروف ان السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بإصدار تشريعات القوانين ونحن في إطار هذا البحث سوف لن نتطرق الى اختصاص السلطة التشريعية في هذا الصدد الا اذا اقتضى الامر ذلك وانما ستركز في اطار هذه البحث على الدور الذي يمارسه مجلس الدولة في مجال اعداد التشريعات.

#### 5.1 هيكلية البحث

بقصد الاحاطة بمفردات هذا البحث من جوانبه كافة ارتأينا الى تقسيمه على مبحثين وكما يلي

- المبحث الاول: ماهية التشريع
- المبحث الثاني: القواعد الاساسية لأعداد التشريعات

ان غالبية الدساتير تنص على وجود مجلس الدولة كؤسسة سواء كانت حكومية او مستقلة، لكن بالنسبة لاختصاصات ووظائف هذا المجلس فان تحديدها بشكل دقيق يكون عن طريق قوانين مجلس الدولة، فالمادة الرابعة من قانون مجلس الشورى العراقي المعدل بالتعديل رقم 71 لسنة 2017 تنص على ان مجلس الدولة يختص بإعداد التشريعات وصياغتها وتدقيقها اضافة الى تقديم الدراسات والتقارير الزمنية حول التشريعات النافذة بغية تعديلها او ازالة الغموض او رفع التعارض بينها وبين التشريعات الاخرى

#### 1.1 اهمية موضوع البحث

لموضوع البحث اهمية كبيرة وهذه الاهمية نابعة عن كونه يتناول الدور الذي يمارسه مجلس الدولة في اعداد التشريعات، حيث اننا نرى ان التطرق الى هذا الدور له اهمية كبيرة في هذا السياق، لأنه من الاهمية بمكان معرفة ما إذا مجلس الدولة يمارس دوراً في هذا الصدد ام لا فضلاً عن بيان طبيعة هذا الدور.

#### 2.1 اشكالية البحث

تدور اشكالية موضوع البحث حول ايجاد اجوبة مناسبة للسؤالآت التالية:

- ما المقصود بالتشريع وماهي القواعد الاساسية لأعداد التشريعات.
- ماهي الانواع الاساسية للتشريع وما هي أبرز الخصائص التي يتصف بها التشريع.

## 2. المبحث الأول: ماهية التشريع

يتوجب علينا في هذا المبحث التطرق الى تعريف التشريع لان التشريعات هي التي تعتبر نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الدولة، وايضا ينبغي ان نبحث في انواع التشريعات لان ليس كل الانواع يدخل ضمن اختصاص المجلس فبين اي الانواع تكون ضمن نطاق هذا الاختصاص ومن ثم نبحث في الية سن التشريعات للوقوف على المراحل التي تتطلب تدخل مجلس الدولة فمن المعلوم ان التشريعات تمر بعدة مراحل تبدء بإعداد المواد الاولية والفكرة وتنتهي بدخوله حيز التطبيق (النفاذ) ولذلك نقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول ندرس تعريف التشريع وانواعه والثاني نخصه لخصائص التشريع ومراحل سنه كالآتي:-

### 1.1.2. المطلب الاول: تعريف التشريع وانواعه

يتطلب في تعريف التشريع وانواعه تقسيم هذا المطلب الى فرعين الاول يبحث في تعريفه فقها ولغويا والثاني يبين فيه انواع التشريع كالآتي:

#### 1.1.2.1. الفرع الاول: تعريف التشريع

يعود أصل كلمة التشريع في اللغة اللاتينية إلى كلمة (Lex) أي القانون وكلمة (latum) أي وضع وبذلك فهي مشتقة من كلمتين تعني (وضع القانون)<sup>(1)</sup>. أما لغةً فإن لفظ التشريع مشتق من مصدر (شرع) ويقال شرع القانون وجعله واجب التطبيق (القاموس المحيط)، ومن (الشرعة) والشرعة إلى سنه ووضعه. ووضعه يسمى الشارع، المشرع، وذكر في القرآن (لِكَلِّمَ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شُرَعَاءً وَالصَّلَاةَ وَالزَّكَاةَ)<sup>(2)</sup>، وبذلك يعني التشريع عملية وضع وسن القوانين بالإضافة إلى أنها تعني، القوانين التي تسنها هيئة تشريعية أو حاكم مخول هذا الحق<sup>(4)</sup>.

يقصد بالتشريع بأنه كل ما يصدر من قواعد قانونية مكتوبة عن سلطة مختصة في الدولة، مثل الدستور الذي يصدر من السلطة التأسيسية والقانون الذي يصدر من السلطة التشريعية واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بمختلف أنواعها، وبعد التشريع من أهم المصادر الشكلية للقانون التي يستمد منها قوته الملزمة.

ويذهب البعض بأن التشريع يقصد به معين الأول ينصرف إلى إجراءات تقوم بها السلطة المختصة بإصدار التشريع تتضمن قاعدة قانونية أو أكثر تصاغ بشكل فني ومكتوب، وهو هنا يعد صور من صور القانون أي النص في حد ذاته، أما المعنى الآخر، قيام سلطة مختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية بشكل مكتوب ومنحها قوة الإلزام وهنا يعتبر مصدراً من المصادر الرسمية للقانون<sup>(5)</sup>.

ويعرف أيضاً بأنه القانون المكتوب الذي يصدر عن السلطة التشريعية باعتبارها هي السلطة المختصة، أو أيضاً أنه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة والصادرة عن سلطة عامة مختصة<sup>(6)</sup>. ويقصد به<sup>(7)</sup> أيضاً بأنه كل أمر مجرد وعام ومكتوب يصدره المجتمع سواء كان يصدره جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض أو إحدى سلطات الدولة وعملياً يعرف بأنه الإطار الديمقراطي الذي عن طريقه تحقق الحكومات أغراضها<sup>(8)</sup>.

وهناك من يعرف التشريع بمعناه العام والخاص (ويقصد به عملية قيام السلطات المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية لتنظيم العلاقات في المجتمع وذلك في حدود اختصاصاتها الدستورية وفق الإجراءات المقررة لذلك) فهو بهذا المعنى يستخدم كمصدر للقواعد القانونية المكتوبة أو بمعنى القواعد المستمدة من هذا المصدر<sup>(9)</sup> أو بمعنى خاص: فهي مجموعة من القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في حدود الاختصاص المخول لها دستورياً. ولأجل التوازن بين العام والخاص.

فقد عرفه البعض بأنه التشريع هو القانون بتعريفه (مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم حياة الأفراد ونشاطهم في جماعة ما، تنظيماً تحقق الخير للفرد ويكفل التقديم للجماعة (المجتمع، ويجب على الجميع احترام هذه القواعد، وإقامت السلطة العليا بإرغام الناس قسراً على ذلك (احترام القواعد القانونية))<sup>(10)</sup>.

والتعريفات أغلبها متشابهة من حيث كون التشريع قواعد قانونية تصدر من سلطة مختصة يستوجب الالتزام بها، غير أننا نرى ان التشريع هو مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة تنظم العلاقات في المجتمع باختلاف مراتبها والاشخاص اللذين يطبق عليهم باختلافهم (طبيعي واعتباري معنوي) يستوجب اتباعه ويفرض الجزاء على مخالفته باختلاف الجزاء. لذلك يجب علينا بيان أنواع التشريع للوقوف على درجة أهمية كل نوع بالنسبة للنظام القانوني وذلك في الفرع القادم من هذا المبحث.

### 2.1.2. الفرع الثاني: أنواع التشريع

ينقسم التشريع بحسب أهميته ودرجته في الهرم القانوني إضافة إلى الجهة المصدر له فمن حيث الأهمية فإن التشريع يقسم إلى:

- التشريع الدستوري (الأساسي).
- التشريع العادي.
- التشريع الفرعي.

### 1.2.1.2 التشريع الدستوري

وتختلف تسمياته فقد يسمى التشريع الأساس كونه يضع أساس القواعد القانونية أو أنه يسمى التشريع الدستور كونه ينظم أو يكون القواعد الدستورية أي دستور الدولة. والتشريع الدستوري يقصد به ذلك النوع من القواعد القانونية التي تنطبق إلى تنظيم الأمور الأكثر أهمية في الدولة أو الأمور الأساسية، مثل شكل الدولة وتحديد كيفية ممارسة السلطة من قبل القابضين عليها، وهذا النوع من التشريع إنما هو عبارة عن مجموعة من الأفكار والآراء النابعة من وجهة نظر السياسيين (الطبقة السياسية) تنظم وترتب على شكل نصوص قانونية تحقيقاً للاستقرار ووصولاً للأهداف التي تطمح إليها الطبقة السياسية، إضافة إلى تحديد الحقوق والحريات في الدولة وكيفية تنظيم أمور الدولة الأساسية وهو غالباً لا يتطرق إلى تفاصيل الأمور والجزئيات وإنما يتطرق إلى الأمور الرئيسة ويترك تنظيم الجزئيات إلى التشريعات العادية لمعالجتها وذلك لكون تعديل هذا النوع من التشريع يحتاج إلى إجراءات مطولة ومعقدة<sup>(11)</sup> لغرض تعديله بهدف جعله يواكب التطور والتقدم الذي تشهده مجالات الحياة في الدولة، وخاصة إذا كان هذا التشريع (الدستور) من الذي يتميز بجموده.

وهذا النوع من التشريع يحتل أهمية كبيرة في النظام القانوني إذ أنه يشكل قمة الهرم القانوني ولا يجوز بأي شكل من الأشكال مخالفته من قبل قواعد قانونية أخرى بأى مرتبة كانت<sup>(12)</sup> ولا يلغى بأي تشريع أو يعدل إلا بتشريع دستوري لاحق<sup>(13)</sup> ووفق إجراءات محددة أو بطرق غير قانونية وهي الثورة والانتقال، فهي تتمتع بسمو شكلي وموضوعي.

أما الجهة المختصة بإصدار هذا النوع من التشريع فهي جهة محددة تسمى السلطة التأسيسية (المؤسسة) الجمعية المنتخبة، وهي تختلف باختلاف النظام المتبع في الدولة فهي تصدر إما بطريقة ديمقراطية عن طريق الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الدستوري أو بطريقة غير ديمقراطية عن طريق المنحة أو العقد<sup>(14)</sup>، وهذا الأخير يعتبر من الطرق التي تضاءلت اتباعها نتيجة التطور الذي حصل في مجال حقوق الإنسان وزيادة وعي الشعوب وإيمانها بالمشاركة السياسية من قبل الشعوب.

إضافة إلى أن هذا النوع من التشريع لا يقبل التفويض إلا بنص في الدستور نفسه اعمالاً بمبدأ (الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض) وهنالك تشريعات مكملة للتشريع الدستور (الدستور) أي أنها ليست دستورية ولكن لأهميتها وكونها تتناول

تنظيم بعض المسائل الدستورية وذلك إذا كانت القواعد الدستورية غير كافية لتنظيم كافة المسائل التي تحتاجها الدولة الحديثة لممارسة اختصاصاتها وهي بالأصل (القوانين المكملة للدستور) تشريعات عادية ولكن بطبيعتها الدستورية يحميها المشرع ببعض القيود الإجرائية وتميز كونها تكمل النصوص الدستورية وتفصل أحكامها وتنظم عمل المؤسسات وتتسم بالثبات والاستقرار وهي لا تحتاج إلى تلك الإجراءات المعقدة والمطولة في تعديل التشريع الدستوري<sup>(15)</sup>.

وأهمية دراسة هذا النوع من التشريع في بحثنا هو أنه لا يدخل ضمن الاختصاص التشريعي لمجلس الدولة كون هذا التشريع يصدر من السلطة المؤسسة التي وضعت الدستور وإن مجلس الدولة نفسه هو نابع من الدستور فكيف له أن يعد أو يصيغ التشريعات الدستورية، غير أننا نرى بمنح مجلس الدولة اختصاص صياغة القواعد الدستورية إذا تعرضت للتعديل، أي يرسل النص المعدل إلى مجلس الدولة بغية النظر فيه وصياغته وإعادته وإبداء الرأي فيه بتقرير إلى السلطة المختصة بالتعديل وذلك كون مجلس الدولة هي السلطة المختصة بسن القواعد القانونية، وهذا ما نطلبه بعرض مشروع دستور إقليم كردستان على مجلس شوري الإقليم لإبداء الرأي حول نصوصه من الناحية القانونية سواء تفسيره أو تناقضه أو الالفاظ المبهمة أو الغير قانونية وذلك تجنباً للخلافات التي تظهر حول تفسيرها بالإضافة إلى مراعاة ماورد من أحكام في الدستور الاتحادي من صلاحيات الإقليم ومن اختصاصات الحكومة المركزية الحصرية منها خاصة، فلو عرض الدستور العراقي لسنة 2005 على سلطة مختصة من قبل مجلس الدولة كان يتجنب انتقاء الفاظ مثل (حرس الإقليم) و (الحقول الحالية)<sup>(16)</sup> في الدستور والتي لا تزال محل خلاف بين الإقليم والمركز إذ كل يفسرها أو علق تفسيرها على أكثر من نحو.

### 2.2.1.2 التشريع العادي

وهو ذلك النوع من التشريع التي تصدره السلطة التشريعية كصاحبة الاختصاص إلا أن تطور الأنظمة السياسية قد اشركت السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، في سن هذا التشريع أو جعلته مراقباً على هذه السلطة في عملها سواء جهة حق اقتراح القوانين (التشريعات) أو حق التصديق عليها أو حتى حق الاعتراض، وهذا هو جزء من اختصاص السلطة التنفيذية في سن هذا النوع من التشريع فهنالك جزء آخر يمثل بقيام السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات عادية في حالتي الضرورة والتفويض<sup>(17)</sup>.

على تمييزها في ذكر التفاصيل والجزئيات كون التشريعات العادية تضع القواعد العامة دون القواعد المفصلة.<sup>25</sup> ويكون الطعن في شرعيتها امام محاكم القضاء الاداري لأنها قرارات ادارية وان كانت تتمتع بصفة ودرجة قانونية. وثانيها التعليقات وهي ايضا احدى مراتب التشريعات الفرعية غير انها تصدر من الوزير او المسؤول الاعلى للجهات غير المرتبطة بوزارة وتكون ام قواعد شارحة او امرة او مؤكدة او مقررة ومهمتها الحفاظ على استقرار مراكز الاشخاص المخاطبين .

ويثور التساؤل هنا خاصة ما يتعلق بإصدار الإدارة التعليقات أو بغية شرح القوانين وتفسيرها، فهل يستوجب ذكرها في التشريع بان للإدارة او الوزير الحق في اصدار التعليقات بهدف تطبيق القانون ام انه اختصاص اصيل لا يحتاج الى رخصة او تحويل من القانون ؟

اذ على الرغم من كون التعليقات تشريعا فرعيا يهدف الى تبسيط تطبيق القانون وتيسيره وان المتعارف عليه هو انه يستوجب النص على هذه الصلاحية للوزير او للإدارة في التشريع ذاته الا ان الفقه يذهب في كون اصدار التعليقات من قبل الادارة هو اختصاص ثابت لها ولا يعتمد على دعوة المشرع للقيام بذلك وان ذكر هذه العبارة في التشريع ما هو الا تذكرة او كشف اختصاص الادارة<sup>26</sup>، على الرغم من ذهاب مجلس شورى الدولة الى خلاف ذلك باعتبار الوزير المختص لا يحق له اصدار تعليقات لتسهيل تنفيذ القوانين او تطبيقها اذا لم يتضمن القانون نفسه مثل هذا التحويل.<sup>27</sup>

## 2.2 المطلب الثاني: خصائص التشريع ومراحل سنه

لدراسة خصائص التشريع ومراحل سنه اهمية تكمن من وراءها معرفة تركيبية التشريع ومراحل نشوؤه وما يمكن ان يطرا على التشريع من تغير او ما يعيبه بشكل يتعذر تعديله لذلك سوف تقسم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الاول خصائص التشريع وفي الثاني نبين مراحل سنه كالآتي:

### 1.2.2 الفرع الاول: خصائص التشريع

ذكرنا بان التشريع هو المصدر رسمي للقانون ويقصد به قيام السلطة المختصة بالدولة في وضع قواعد عامة ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع وفقاً للإجراءات المقررة، والتشريع بهذا الشكل يتميز بجملة من الخصائص<sup>28</sup> تتمثل ب هي:

أولاً: التشريع عبارة عن قاعدة قانونية أي ان موضوع التشريع هو القاعدة القانونية لذلك فإنه يتميز بوجود خصائص القاعدة القانونية وهي:

فالحالة الأخير تحدث عن قيام السلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية بالقيام بإصدار قرارات لها قوة القانون وضمن مسائل معينة وخلال فترة محددة بهدف إحاطة التشريع بالسرية قبل إصداره، أما تشريعات الضرورة فهي تصدر في أحوال استثنائية كحالة حل البرلمان أو في العطل التشريعية، أو في حالات استثنائية ضمن أحداث تعطي الاستعجال في اتخاذ التدابير والإجراءات<sup>(18)</sup>.

أما في العراق ووفق دستور 2005 فان مجلس النواب<sup>(19)</sup> هو صاحب الاختصاص الأصلي في إصدار التشريع العادي غير أنه ليس بمفرده إذ ان رئيس الجمهورية أيضاً له حق إصدار المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب<sup>(20)</sup>. أما<sup>(21)</sup> رئيس مجلس الوزراء فله الحق في اقتراح مشروعات قوانين بالإضافة إلى إصدار قانون الطوارئ، أي إعلان حالة الطوارئ<sup>(22)</sup>.

بالتالي فان هذا النوع من التشريع وان كان يصدر إصالة عن السلطة التشريعية إلا ان رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أيضاً لهم الاختصاص في المشاركة بإصداره وهذا مما يجعله يصدر من جهة ليست ذو اختصاص في إصدار التشريعات وسنها لذلك فأن يتوجب عرضها على جهة مختصة قبل نشره في الجريدة، (قبل ولادته) لذلك فان هذا النوع من التشريعات يدخل ضمن نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الدولة في حالات محددة وهذا ما سنأتي لشرحه في المباحث القادمة، واما مضمون هذا النوع من التشريع فإنه ينظم شأن من الشؤون العامة للدولة كالتقانون الجنائي والقانون المدني وقوانين الانتخاب وغيرها.

### 3.2.1.2 التشريع الفرعي

وهو أدنى أنواع التشريع من حيث التدرج القانوني (القوة القانونية) وتصدره السلطة التنفيذية من خلال اختصاص أصيل يتم تحويلها عن طريق الدستور بهدف تنفيذ التشريعات العادية أو تسير المرافق العامة أو الأمور اليومية، وان إصدارها (السلطة التنفيذية) لهذا التشريع لا تحل محل السلطة التشريعية بل هي حاجة الاختصاص الأصلي ينص عليه الدستور بهدف تخفيف الاعباء عن السلطة التشريعية، وحرصاً على تجنب القوانين من الدخول في التفاصيل والجزئيات لأن السلطة التنفيذية تكون أكثر صلة بالجمهور وأكثر استيعاباً لظروف تطبيق التشريعات واختيار التنظيم الأكثر ملاءمة لسير العمل في المرافق العامة<sup>(23)</sup>.

وهي تنقسم إلى مرتبتين اولها الانظمة والتي يقصد بها انظمة تشريعية تصدر عن مجلس الوزراء ي ان السلطة التنفيذية تقوم بسن<sup>24</sup> وهدفها الاساسي تسهيل تنفيذ التشريعات التي تصدر من السلطة التشريعية وان قيامها بهذه الوظيفة يعتمد

رابعاً: صدور التشريع عن سلطة عامة: ويقصد به ان يصدر التشريع من سلطة مخولة قانوناً بهذا الاختصاص ففي الدول المعاصرة فان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تشريع القوانين استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك كون الدساتير تتولى بيان السلطة المختصة بهذا الشأن، وان كان تكون هذه السلطة وتشكيلها يختلف من بلد إلى آخر ومن زمن إلى آخر إلا ان الأصل هو ان الشعب مصدر السلطات ويقوم بسن التشريعات عن طريق ممثلين عنه لا فرق بين متخصصين أو معنيين.

بعدها ذكرنا تعريف التشريع وأنواعه وخصائصه نستنتج بان التشريع يتميز بجملة من المزايا إضافة إلى عدم خلوه من بعض العيوب لنا سوف نذكر هذه المزايا كونه سهل الإعداد والتعديل وهذه السهولة هي معيار موضوعي يقارن بالمصادر الأخرى كالعرف والمبادئ العامة، إذ أنها تحتاج إلى وقت طويل، وهذه السهولة لها الأثر الكبير في معالجة التطور والتقدم العلمي والتقني الذي رافق كافة مجالات الحياة وبالأخص ما يتعلق بالتصرفات القانونية في إبرام العقود وإثبات التصرفات القانونية عن طريق التقنيات العلمية، أو مشاكل الانترنت أو التبرع أو زرع الأعضاء البشرية بهذه المسائل لا يمكن مواجعتها إلا عن طريق التشريع.

إضافة إلى كون التشريع نصوص مدونة ومكتوبة يعتبر من أهم المميزات التي يحقق من خلالها وحدة النظام القانوني في البلد أي يطبق القانون نفسه في جميع المناطق بما يحقق الاستقرار بخلاف العرف الذي يختلف من منطقة إلى أخرى ضمن الوطن الواحد.

إضافة إلى تحقيق الاستقرار في المراكز القانونية وهي تعني بان التشريع يجدر الآثار المترتبة سلفاً دون ترك مجال للقاضي لتأويل كل حالة وفقاً لسلطته التقدير إلا في بعض الحالات، بحيث يكون لكل فرد أن يدرك نتائج أعماله سلفاً. لذلك فان التشريع يفترض حال تستوجب ان تظل جميع الحالات تحت ظلها بحيث يمكن تطبيقها في جميع الحالات.

أما عيوب التشريع فلكون التشريع يصدر من السلطة التشريعية والتي غالباً ما تكون عبارة عن مرشحي الاحزاب الذين فازوا في الانتخابات، فان القوانين التي تصدر من هذه السلطة تكون دائماً منحازة إلى الجهة القابضة على السلطة أو الطرف السياسي القابض على السلطة<sup>(32)</sup> دون مراعات رغبات الشعب وحاجات الأفراد وتطلعات المجتمع.

• العمومية: أي أنها لا تكون موجهة لشخص محدد أو معين بالذات أو أي واقعة محددة بذاتها، بل يجب ان تكون محددة للأوصاف التي تصف بها جموع الاشخاص المقصودون والعبارة بصفة العمومية ان ينطبق التشريع على شخص تجمع فيه الأوضاع المحددة. والتشريع قد لا يخاطب أشخاص طبيعيين (افراد) فقط بل قد يكون موجهاً إلى أشخاص اعتباريين (معنويين) أو مراكز قانونية.

• التجرد: ويقصد بها ان يكون قواعد التشريع مبنية على فرض معين، فإذا توافرت شروط الغرض في الواقعة انطبقت القاعدة التشريعية على الغرض أو على الشخص الذي توافق فيه الشروط. ويستوجب توافر خاصتي التأكد والتقين في التجرد التي يتيح لكل فرد في المجتمع أن يعرف مقدماً الشروط القانونية التي ينطبق على مركز قانوني معين<sup>(29)</sup>.

ثانياً: التشريع وثيقة مكتوبة: يتوجب في التشريع ان يكون مكتوباً وهذه الميزة تجعل في التشريع ثابتاً ومحدداً مما يشكل نوعاً من الثبات والاستقرار في المعاملات، وهذا ما يضيف عليه صفة ثبات اللفظ والمعنى مما يزيل عنه الإبهام والغموض إذ يتميز عن العرف كون الأخير مصدراً للمعنى دون اللفظ مما يحيط به نوعاً من عدم الاستقرار في التأويل والتفسير نتيجة الغموض والإبهام الذي يشوب العرف<sup>(30)</sup>.

ومن أجل ذلك يعد التشريع المصدر الرئيسي الأصلي القانون إذ يلجأ إليه القاضي ابتداءً لبيان القاعدة التي تنطبق على النزاع وينضبط منها حكم، فرجوع القاضي إلى التشريع واجب لحسم ما يعرض أمامه من قضايا بحيث لا يمكن اللجوء إلى غيره من المصادر الرسمية<sup>(31)</sup> إلا إذا لم يكن لديه قاعدة تشريعية تطبق على ما عرض أمام أو حالة التشريع نفسه إلى مصادر أخرى تمكنه من استنباط حكم، وبذلك فان التشريع ووجوب كتابته يتطلب درجة معينة من الإلمام بصياغة النصوص بشكل عام والقانونية بشكل خاص بالإضافة إلى دراسة كاملة بلغة الكتابة وأسلوب الكاتب (المشروع).

التشريع قاعدة سلوك اجتماعي: ان اعتبار التشريع قاعدة سلوك اجتماعي يأتي من كون القانون نشأ في بيئة اجتماعية ويتأثر بها ويميز عنها وهذا هو نتيجة اعتبار القانون مجموعة من القواعد التي تهدف إلى إقامة نظام اجتماعي عن طريق حكم سلوك الأفراد في المجتمع.

- تقديم مشروع القانون إلى السلطة التشريعية وهنا يستوجب ان يكون المشروع مصاغاً على شكل مواد، بالإضافة إلى بيان الأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون وأهدافه وأيضاً العدد الذي يتطلب تقديم الاقتراح<sup>(38)</sup> بعكس بعض الدول التي تقترح الزيادة.

### 2.2.2.2 مرحلة المناقشة والتصويت

في هذه المرحلة تتم مناقشة ما ورد في المقترح المقدم إلى المجلس التشريعي ومن ثم التصويت عليه وفقاً لأحكام الدستور بحسب كل دولة، فالمناقشات تكون على شكل قراءات تخضع للنظام الداخلي المعمول به داخل كل مجلس فني العراق يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة (مشروع القوانين)<sup>(39)</sup> إلى اللجان المختصة قبل عرضها على المجلس على ان يتم حضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع<sup>(40)</sup> وبعدها تم عرض المشروع على المجلس للمناقشة مع أرفاقه بتقرير تعدد اللجنة حول المشروع. وتطور المناقشة حول المبادئ والأسس العامة للمشروع ويستوجب ان تتم الموافقة على المشروع من حيث المبدأ وذلك بموافقة اغلبية الأعضاء وبخلاف ذلك يعد المشروع مرفوضاً<sup>(41)</sup>، وهذه هي القراءة الأولى التي تكون بصورة سريعة وسطحية حول مضمون وعدد مواد مشروع القانون الهدف من هذه القراءة هو إلمام المجلس بهذا القانون والأسباب التي دفعت الجهة المقدمة لتقديمه.

وبعدها تكون القراءة الثانية والتي تنسم بالتأني وقراءة المشروع فقرة فقرة مادة مادة تتلى كلها وتتخذ الآراء لكل فقرة وجزئية على حدة ثم تجمع الآراء على المشروع بأمله بعد تلاوته بشكل كامل<sup>(42)</sup>.

ومن ثم يتم التصويت على المشروع من خلال آلية زمنية يتوجب التقيد بها وإلا يمكن الطعن بالقانون بالغييب الإجراءات أي عدم مراعاة الإجراءات الشكلية<sup>(43)</sup> وتتطلب غالبية الدساتير الاغلبية البسيطة في التصويت على القوانين وعلى هذا النهج سار الدستور العراقي<sup>(44)</sup>. إلا ما استثنى منها في بعض الحالات التي تتطلب عملية موصوفة<sup>(45)</sup>.

### 3.2.2.2 التصديق

وبعد حصول مشروع القانون أو مقترح القانون على النسبة المطلوبة في عملية التصويت عليه في المجلس يتم إرساله إلى رئيس السلطة التنفيذية سواء كان رئيساً أو ملكاً أو أميراً حسب دستور كل دولة ويعتبر هذا الأجراء مكتملاً لصدر

إضافة إلى كون التشريع غير مواكباً للتطورات التشريعية وذلك بسبب عملية سنة تمر بعدة مراحل تشريعية ابتداء من فكرة التشريع وصياغته وموافقة السلطة التشريعية والمصادقة والإقرار والنشر ومن ناحية أخرى نجد ان اصدار التشريع بصورة عاجلة أو سريعة فإنه يشوب القصر والعيب بالإضافة إلى التعارض مع التشريعات الموجودة، فتلجأ السلطة التشريعية إلى تعديله وان توات هذه التعديلات فإنها تزعزع ثقة المواطن بالقوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية<sup>(33)</sup> إضافة إلى ان جموده لا يعني فقط في الإجراءات بل في الالفاظ التي لا يمكن مواكبة التغير والتطور بسبب هذه الالفاظ<sup>(34)</sup>.

### 2.2.2 الفرع الثاني: آلية سن التشريع مراحل سن التشريع

ان التشريع كمجموعة من المواد القانونية لا يتأني إلى الوجود بشكل آني وسريع وإنما يتطلب مجموعة من الإجراءات وعدد من الخطوات والمراحل بالإضافة إلى التقيد بالمدلة الزمنية خاصة عند النشر أو الطعن فيه، لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى اربعة فروع نتناول في كل فرع مرحلة من مراحل سن التشريعات كالآتي:

### 1.2.2.2 مرحلة اقتراح التشريع

وقد يطلق على هذه المرحلة مصطلح المبادرة التشريعية، وتتضمن هذه المرحلة أن تقوم جهة معينة باقتراح تشريع معين وهذه الجهة أما تكون السلطة التنفيذية أو تكون السلطة التشريعية<sup>35</sup> والاختلاف بينهما يكمن في تميز الإجراءات المتبعة من كل جهة في اقتراح التشريع بالإضافة إلى ان مسودة التشريع المقدمة من قبل الحكومة (السلطة التنفيذية) يطلق عليها مشروع القانون بينما مسودة التشريع المقدمة من قبل البرلمان (السلطة) التشريعية تسمى بمقترح القانون<sup>(36)</sup>.

ونلاحظ بان المشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة هي أكثر بكثير من المقترحات التي يقدمها مجلس النواب وهذا ما يفرضه الواقع العملي للحكومة لكونها أكثر احتكاكاً بالأفراد وحياتهم اليومية مقارنة بمجلس النواب وان مرحلة الاقتراح ترم بثلاث مراحل:

- طرح فكرة مشروع القانون حيث تولد فكرة مشروع القانون وذلك من خلال السلطة التنفيذية بعدما تواجد في الالقع العملي الحاجة في إصدار قانون أو تعديله (سواء إضافة أو حذف) وهذه الافكار قد تنشأ أيضاً من قبل الاحزاب السياسية أو المنظمات غير الحكومية أ الإعلام (الرأي العام).
- إعداد وصياغة مشروعة القانون والتي غالباً ما تتم من قبل الوزارات<sup>(37)</sup>.

التنفيذية أيضاً لها الحق في سن التشريعات وان كانت بدرجة أو مرتبة أقل في الهرم القانوني، إذ أن الحكومة لها الحق في استصدار التشريعات الفرعية (اللوائح) بأنواعها، لذلك نلاحظ ان اغلب قوانين مجالس الدولة تسند إلى المجلس وظيفة اعداد وصياغة التشريعات، غير ان الصياغة تختلف عن الإعداد بحيث ان الإعداد يتعدى الصياغة كون الصياغة تعني اخراج الموضوع القانوني بشكل فني دقيق ومحدد تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها فقط دون التعرض للمضمون أو الموضوع، بينما الإعداد يتعدى الصياغة أو يمتد إلى موضوع القانون ودراسة الحلول المناسبة. وبذلك يثور تساؤل آخر وهو إذا كانت مجلس الدولة يختص بالإعداد أيضاً فما هو اختصاص السلطة التشريعية بالنسبة للاعداد؟ أي من يقوم بالإعداد؟ وهل إعداد النصوص من قبل مجلس الدولة واجب أم اختياري؟ وبذلك تقسم هذا المبحث إلى مطلبين الاول نخصه لدراسة محل اعداد مشروعات التشريع والثاني تنطرق فيه الى دراسة القواعد الاساسية الواجبة اتباعها في اعداد مشروعات التشريعات كالآتي:

### 1.3 المطلب الأول: محل اعداد مشروعات التشريع

من المسلم به ان التشريعات تصدر من البرلمان غير أن هذه التشريعات يتم اعدادها وتحضيرها من قبل جهتين وهي أما البرلمان وأما الحكومة فان المتعارف عليه كما ذكرنا ان ما يصدر عن البرلمان يسمى مقترح التشريع وان ما يصدر عن الحكومة يسمى مشروع التشريع<sup>49</sup>، وان المتعارف عليه فان ما يصدر عن السلطة التنفيذية من لوائح تكون اقل درجة مما يصدر عن السلطة التشريعية ، لذلك سوف ندرس كل من مقترحات التشريعات ومشروعات التشريعات في فرعين منفصلين وذلك لبحث الاثر المترتب على التمييز بينها بالنسبة لموضوع بحثنا كما يلي:

#### 1.1.3 الفرع الأول: مقترحات التشريعات

ويقصد بها مشروعات التشريعات التي يقوم بإعداد من البرلمان أو السلطة التشريعية وهذه هي الوظيفة الأساسية للبرلمان وقد نص الدستور على هذه الوظيفة في المادة 60 من الدستور وذلك بطريقتين أما أن يقوم عشرة نواب بتقديم مقترح التشريع أو تقوم لجنة مختصة لتقديم المقترح<sup>(50)</sup>.

وان استصدار القوانين من خلال التصويت على هذه المشاريع فيها من الثغرات الكثير، حيث ان البرلمان لا يمكن تصور امتلاكه المهارات في إعداد القوانين ومشاريعها حيث ان الاعضاء وطريقة وصولهم إلى البرلمان لا يضمن وجود هذه

التشريع وهو ما يوضح العلاقة المتبادلة والتنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

والتصديق يختلف من دولة إلى أخرى بحسب احكام الدستور ففي العراق فان المشروع يحال إلى رئيس الجمهورية ويستوجب عليه الرد خلال 15 عشر يوماً والا يعد المشروع موافقاً عليه (مصادفاً) في حالة عدم الرد<sup>(46)</sup>، وعند الرد فان المجلس يمكن له ان يصوت على القانون مرة أخرى ولكن بأغلبية محدد أو موصوفة مثل الولايات المتحدة. بينما في الولايات المتحدة يمتلك الرئيس حق النقض (Veto) على مشاريع القوانين التي تحال إليه من الكونكرس ولكن في حالة الإعادة إذا صوت عليه المجلس بثلاث أعضاء يعد قانوناً بالإضافة على أنه عند عدم إرجاع الرئيس الأمريكي للقانون في غضون عشرة ايام يعد نافذاً مستثنياً منها أيام الأحد (العطلة)<sup>(47)</sup>.

### 4.2.2.2 النشر

ويقصد به نشر نص القانون (المشروع) المصادق عليه في الجريدة الرسمية المحددة في كل دولة وللنشر هدفان رئيسيان الأول يكمن في عدم التمسك لأي طرف بجهله بالقانون إذ ان النشر يهدف إلى إعلام كل شخص بهذا القانون (على الأقل الشخص العادي) أي أنه يكون عالمياً بوجود القانون.

أما الثاني فهو بيان دخول القانون حيز التطبيق (النفاذ) فالقوانين عادة تدخل حيز التنفيذ عند نشرها إلا أنها قد تكون معلق على شرط أو على مدة معينة للدخول في حيز التنفيذ. والنشر في العراق يكون بالجريدة الوقائع العراقية وفي كوردستان بعد مصادق رئيس الإقليم على مشروع القانون المحال إليه من البرلمان ينشر في جريدة الوقائع الكوردستانية.

### 3. المبحث الثاني: القواعد الاساسية في اعداد التشريعات

يقصد بالاعداد تنظيم التشريع أي إنشائه ويكون الاعداد اول خطوة لسن التشريع لذلك فان الاعداد هو الاساس الذي يبنى عليه التشريع، لذلك يتوجب ان يكون الاساس قد تم وضعه بصورة محددة ودقيقة فنلاحظ غالباً ان من يقوم بالإعداد هو من له حق المبادرة أو اقتراح التشريع لذلك فانه ليس هنالك جهة محددة تقوم باعداد التشريع<sup>48</sup> ويثور التساؤل من له الحق في إعداد التشريعات؟

بالنظر إلى النصوص الدستورية لكل دولة فإنه يتبين لنا من له حق اصدار التشريعات ، فنلاحظ بأن السلطة التشريعية هي الأصل في السلطة المختصة بسن التشريعات وإعدادها غير ان ما ذكرناه في بداية هذا الفصل بان السلطة

ب. إن استعانة البرلمان بمجلس الدولة ليس تقليلًا من شأنه أو انتقاصًا من صلاحياته بل يضيف إلى البرلمان قيمة أكبر نظراً للخبرة الكبيرة التي يتمتع بها مجلس الدولة في هذا المجال.

ج. - إن تخوف البرلمان من الاستعانة بمجلس الدولة يمكن تلافيه وذلك لكون الآراء التي يطرحها المجلس على المقترح هي استشارية غير ملزمة، وإن كنا نميل أن تكون الآراء شبه ملزمة.

### 2.1.3 الفرع الثاني: مشروعات التشريعات

ويقصد بها التشريعات التي يتم إعدادها من قبل الحكومة وفي مختلف درجاتها. وتعد الحكومة أكثر الجهات نجاحاً في إنشاء مشروعات التشريعات وذلك لأنها أكثر قرباً للواقع وأكثرها تحسباً للتغيرات كونها أكثر التماسا واحتكاكا بالأفراد لأنها الجهة التنفيذية للتعليقات واللوائح والقوانين. وفي غالبية قوانين مجالس الدولة أو الشورى فإن هذه المشاريع تقع ضمن نطاق اختصاص مجلس الدولة في إعدادها أو صياغتها أو تدقيقها، أي أنها سواء كان مشروع تشريع أو تشريعاً فرعياً تستهدف السلطة التنفيذية استصدار قانون فإنها تستطيع أن تفتح مجلس الدولة وإرسال هذا المشروع أي أن الجهة التنفيذية تقوم بالإعداد وتترك ضبط الصياغة للمجلس ولها أيضاً أن تطلب من المجلس إعداد وصياغة مشروع.

وإن أعداد المشاريع في السلطة التنفيذية غالباً ما تكون من قبل الوزارات أو مجلس الوزراء إلا أنه قد يكون راس السلطة التنفيذية دور في إعداد مشروع التشريع ففي فرنسا تقدم مشاريع القوانين في من قبل الوزير الأول إلا أنه ومن الناحية الواقعية فإن الوزير هو المعد الحقيقي أو المبادر بمشروع القانون، وتقدم هذه المشروعات إلى مجلس الوزراء لمناقشتها وإدخال التعديلات إليها وبعدها تخضع لتوقيع رئيس الجمهورية ويعني ذلك ضرورة الحصول على موافقة الرئيس حول المقترحات والتعديلات قبل عرض على المجلس (البرلمان) وله حق الاعتراض على تلك المقترحات وحتى عند إجراء تعديل على المقترحات فإنها بحاجة إلى موافقة الرئيس وهذا يشبه إلى أن الرئيس الفرنسي يشارك بفعالية في اختيار مشروع القانون المقترح<sup>(54)</sup> أي أنه يشارك بشكل من الأشكال في إعداد مشروع التشريع المزمع استصداره وذلك يدل على أهمية مرحلة الإعداد للمشروعات القانونية.

والسؤال الذي يثور هنا هل يستوجب عرض المشاريع على مجلس الدولة؟ والعرض هو إجباري أم اختياري؟ وما هي الآثار التي تترتب على عدم العرض إذا ما افترض وجوبية العرض؟

الميزة لديهم إذ إن الإعداد يتطلب إلماماً بالقوانين وكيفية تنظيمها، إضافة إلى وجوب امتلاك الأعضاء في البرلمان ثقافة قانونية عامة حول القواعد الأساسية في النظام القانوني إضافة إلى استحضارهم للقوانين النافذة وذلك تجنباً للتعارض الذي يمكن أن يحدث بين التشريعات أو بين التشريع الجديد والقواعد القانونية العامة<sup>(51)</sup> إضافة إلى أن هذه التشريعات دائماً ما تصدر نتيجة ضغوط سياسية أكثر منها المتطلبات على أرض الواقع.

وبحكم القانون وطبيعة هذه المقترحات فإنها تخرج من نطاق اختصاص مجلس الدولة في إعداد هذه المقترحات، ولكنه في الواقع العملي نرى أن غالبية الاقتراحات التشريعية تقدم عن طريق الحكومة لا عن طريق أعضاء مجلس النواب بل إن البعض ذهب إلى القول بأن حق الاقتراح التشريعي أصبح من الناحية العملية قاصراً على الحكومة فقط<sup>(52)</sup>.

وفي جميع الدول العالم فإن مقترحات القوانين لا تعرض على مجلس الدولة غير أن مجلس الدولة الفرنسي كان له رأي آخر تفرد به عن باقي الدول، ولكن مجلس الدولة يهاجم حكومي في نشأته وجمالاً قضائياً في تطور لذلك فمن الطبيعي المستبعد أن يتدخل في شؤون البرلمان وهو ما ولد فصل مؤسسي جامد بين السلطة التشريعية ومجلس الدولة، إلا أن فرنسا وفي التعديل الدستوري لسنة 2008 تأسست من خلاله مرحلة جديدة لعلاقة مجلس الدولة بالبرلمان وذلك من خلال تمكين رئيس أحد مجالس البرلمان<sup>53</sup> أن تكون البرلمان الفرنسي أن يعرض مقترح القانون قبل أن يدرس في اللجنة ما لم يعترض عليه صاحب الاقتراح، وهذا ما يعد محولاً لمجلس الدولة في مكانته بين المؤسسات الدستورية، أي أن بإمكان رئيس أحد الفريقين أن يستشير مجلس الدولة في اقتراح قانون ما لم يعارضه الثاني صاحب الاقتراح أو الجهة المقترحة للقانون سواء كان نائباً أو عضواً في مجلس الشيوخ ويتم دراسة المقترح من قبل لجنة خاصة يتم تشكيلها من قبل ممثلين من مختلف أقسام مجلس الدولة ليطم عرضه على الجمعية العامة، ونحن بدورنا نبيح بالمشروع الدستوري في العراق لإضافة مثل هذا النص وذلك لتمكين مجلس الدولة من النظر في مقترحات مجلس النواب العراقي وذلك لعدة أسباب:

أ. إن أعضاء البرلمان في العراق يأتون بالانتخاب دون التعيين لذلك وبالنظر إلى الطابع الاجتماعي والقومي والديني في العراق فإن غالبية الأعضاء يتخبون على أحد الأسس المذكورة وليس على أساس الثقافة القانونية والتي تكون أحد الصفات الرئيسية التي يتوجب توافرها في واضع التشريعات.



مجلس الدولة يمتلك من الفنيين والمتخصصين في هذا المجال أكثر من أي مؤسسة (وزارة، جهة غير مرتبطة بوزارة) أخرى، علاوة على ذلك ان عملية الإعداد في مجلس الدولة تستوجب حضور ممثل عن الجهة طالبة التشريع بذلك يمكن الحصول على المعلومات والتفاصيل في المجلس عند إعداده، وأن إعداد المشروع في الجهة التنفيذية، وان كانت لدى البعض هي أكثر علاقة وتماساً في التطبيق وتمتلك الفنيين ما يجعلها أقدر من غيرها على عملية الإعداد<sup>(58)</sup>، ومن ثم إرسال ما تم اعداده للمجلس والمجلس بدوره يستعين بالفنيين من الوزارة لإعادة النظر فيما تم إعداده وبهذا يتكرر الأمر إضافة إلى ان خبرات الإدارة في هذا المجال ضيقة ومحدودة جداً حيث ان غالبية الدوائر الحكومية يكون ضمن ملاكها الوظيفي من ذوي الاختصاص في موضوع التشريع قسم الدائرة القانونية أو شعبة يكون شرط التعيين فيها ان يكون الموظف حامل شهادة البكالوريوس فقط وهذا ليس كافياً ان يمتلك مهارة او علم بإعداد مشاريع قانونية، لذلك نرى بأن يكون الإعداد بيد المجلس حصراً ووجوباً. ونرجو من المشرع العراقي ان يسير على نهج خاص يجعل من إعداد المشروعات في مجلس الدولة يغطي ما يعده مجلس النواب أيضاً بحيث يجعله خاضعاً لمجلس الدولة من حيث إعداده كون الإعداد عملية فنية دقيقة يحتاج إلى كفاءة تقنية في مجال القانون وهذا لا يمكن توافره في جل أعضاء مجلس النواب. وهذا لا يعد تدخلاً في اختصاص السلطة التشريعية ولا ينقص من صلاحية مجلس النواب في سن القوانين وذلك لأن المناقشة والتصويت تكون في المجلس والقرار النهائي في إقراره يكون بيد الأعضاء(البرلمان) فلا نرى تخوفاً من إناطة مهمة إعداد القوانين عند مجلس الدولة.

ولكن عند عدم عرض المشروعات على المجلس فإن الاتجاه السائد يذهب إلى ان الحكومة ليست ملزمة في عرض مشاريع قوانينها على المجلس وان الدستور والقوانين لا توجب إعداد التشريعات من قبل مجلس الدولة ولا حتى مراجعتها وان مجلس النواب هو صاحب كلمة الفصل في هذا الشأن، فان لم يكن هو المعد فيمكن ان يكون هو المعدل او المغير لنصوص المشروع بذلك يمكن تصور صدور قانون غير معد بشكل منظم.

وفي فرنسا فان المؤسس الدستوري جعل المبادرة واعداد التشريعات ليست حكراً على البرلمان بل تشاركه الحكومة وهذه المشاركة هي مهمة في الواقع العملي فشريع الحكومة مهيمنة على مبادرات النواب في فرنسا<sup>(59)</sup> حيث بلغت أكثر من 90% من المبادرات التشريعية أي إعداد التشريعات كما هو الحال في العراق ومصر فان في

كبدأ عام فإن الدستور العراقي يخلو من أي نص يتطرق إلى عرض مشروعات القوانين على المجلس وإنما اكتفى بذكر<sup>(55)</sup> (إنشاء مجلس يختص بالقضاء الإداري والافتاء والصياغة) فيما ذكر قانون مجلس الدولة (يمارس المجلس في مجال التقنين أولاً: إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بالوزارة بطلب من الوزير المختصر أو الرئيس الأعلى للمجلس غير المرتبط بالوزارة بعد ان يرفع بها أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة)<sup>(56)</sup>، من خلال هذا النص نلاحظ ان مجلس الدولة يقوم أيضاً بإعداد مشاريع القوانين إضافة إلى الحكومة والبرلمان ولكن ما تعده الحكومة يجب او يمكن ان يعرض على المجلس وما يقدمه البرلمان (مجلس النواب) لا يعرض على مجلس الدولة كما ذكرناه، وأن اناطة مهمة الإعداد إلى المجلس فإنه يدل على أهمية هذه الوظيفة فأساس كل تشريع ناجح هو عملية الإعداد الناجحة كما سنأتي لبيانها في القادم من هذا البحث، ولكون الإعداد عملية فنية دقيقة تحتاج إلى ذوي اختصاص في هذا المجال لذلك فان غالبية التشريعات توكل او تعرض عملية الإعداد على المجلس ولكن هذا العرض يختلف من تشريع لآخر من حيث امكانية العرض من عدمه وايضا وجوب العرض واختياره ، ففي مصر نلاحظ بان الدستور المصري لم يذكر شيئاً حول وجوب عرض مشروع التشريعات على مجلس الدولة غير ان قانون مجلس الدولة المصري قد نص بشكل صريح في المادة (63) (على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لأئحة ان تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها ان تعهد إليه باعداد هذه التشريعات)<sup>(57)</sup> بالنظر إلى هذا النص فان الاستعانة بالمجلس لإعداد مشروع التشريع هو جوازي فلها الخيار من الاستعانة بقسم التشريع ن عدمه مع مراعاة أن يكون طلب الاستعانة صريحاً وذكرته بشكل واضح أن المقصود بها هي فتك ما يتم إعداده من قبل السلطة التنفيذية دون ما يتم إعداده في مجلس النواب.

أما في العراق فانه لا يوجد نص صريح يحدد الجهة القائمة بالإعداد بشكل وجوبي أو جوازي وإنما فقط المجلس يقوم بوظيفة الإعداد إذا تم إحالة المشروع إليه من قبل الوزارة أو الجهات غير مرتبطة بوزارة.

ونحن بدورنا نرى بان إعداد مشاريع القوانين يجب أن يعهد إلى مجلس الدولة بشكل وجوبي على الأقل بالنسبة للتشريع الفرعي، لكون التشريع بذاته يخرج قسم منه من سلطة مجلس الدولة وهو ما يتم اعداده في البرلمان، وذلك لكون

من خلال مستشار يغير رئيس المجلس ويقوم بتحرير المشروع بعد سماع رأي ممثل الجهة شريطة ان يكون من مرتبة مدير إدارة مركزية على الأقل. من كل ما سبق نلاحظ ان عملية سن التشريعات أو اختصاص التشريع هو بالفصل من اختصاص السلطة التشريعية<sup>(64)</sup> ان التشريع يصدر بمراحل عدة لا تكون كلها ضمن اختصاص هذه الجهة وإنما تشاركها السلطة التنفيذية خاصة في مرحلة الإعداد وإذا اعتبرنا انها أقرب إلى هذا الاختصاص من الناحية العملية فإنه لا يمكن من السلطتين أن تكونا أكثر كفاءة ودقة في صياغة وإعداد التشريعات من مجلس الدولة لما يمتلكه من اختصاص في هذا الشأن لذلك فإن اشراك مجلس الدولة في إعداد بل حتى حصر الإعداد ببيده أو وجوب عرض المشروع أو المقترح على المجلس للمشاركة في إعداده هو أمر ضروري لولادة تشريعات تكون سلمية في الصياغة ودقيقة في التطبيق.

### 2.3 المطلب الثاني: المعايير الواجب اتباعها في إعداد المشاريع التشريعات

يذهب جل الفقهاء في إعداد مشاريع القوانين أنها تستوجب مراعات النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في المجتمع والا فإن جهود من يقوم بالإعداد تذهب هباءً منثوراً لذلك يتوجب عليه ان يحيط علماً بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية (موقف الدولة من الدين)<sup>(65)</sup> كل هذا من جهة، وأن يكون ملماً بالنظام القانون والتدرج الهرمي للسلم المؤسساتي في الدولة من جهة أخرى.

هنالك عدة قواعد يتوجب على كل من يقوم بالإعداد اتباعها وهذه المبادئ أو القواعد هي في الأصل ثابتة بالنسبة لجميع التشريعات ولكن هنالك بعض القواعد يمكن ان تكون مختلفة في بعض التشريعات تبعاً لخصوصية كل تشريع لذلك فإننا نرى بان القواعد هذه تستوجب مراعاتها سواء من قبل الحكومة في إعداد مشروعات تشريعاتها أو من قبل أعضاء البرلمان أو اللجان المختصة في إعداد مقترحات تشريعاتها وأيضاً فإن مجلس الدولة يتوجب عليه ان يراعي هذه المبادئ سواء عرضت عليه مشاريع التشريعات أم طلب منه إعدادها كآلاتي:

### 1.2.3 العدالة الاجتماعية

في كل قانون يجب ان توجد عدالة اجتماعية والتي يقصد بها إزالة الفوارق الطبقة بين أفراد المجتمع وتشمل هذه العدالة عدة عناصر تكافؤ الفرص والضمان الاجتماعي والتوزيع العادل للموارد<sup>(66)</sup>، وقد أكد على هذا قسم التشريع في مصر اقر (ان يكون العدل من منظور اجتماعي مهماً على التشريع وتجنب التمييز بين الخاضعين

فرنسا أيضاً تكون غالبيتها من الحكومة، وتكون مشاركة مجلس الدولة في إعداد التشريعات بشكل فعال حيث ان المشاريع تبدأ من داخل الحكومة في الهياكل الإدارية للسلطة التنفيذية ومن ثم تحال إلى الأمانة العامة للحكومة وبعدها يستشار مجلس الدولة ويوافق عليه مجلس الوزراء<sup>(60)</sup> ويتوجب على الوزارة مراعاة الغاية التي تهدف الحكومة الوصول إليها من خلال النص التشريعي إضافة إلى الاوراق المالية والتنظيمية المستخدمة لتحقيق الهدف والآثار التي تترتب على تطبيق النص التشريعي. ومن ثم فإن للجهات الحكومية التي تساهم في إعداد مشروع التشريع ان تستعين بمجلس الدولة كونه مستشار الحكومة وتنصرف مهمة مجلس الدولة بعد إحالة مشروع التشريع إليه إلى نوعين من الرقابة أو مضمون اختصاص مجلس الدولة هو أ- نوعية مشروع النص ب- مدى توافق النص مع القانون (مدى احترام مبدأ المشروعية)، ومن خلال خبرته الطويلة فان مجلس الدولة الفرنسي بشكل عام يقوم بتفحص مشاريع التشريعات من جانبها النوعي والجانب الشكلي وهذا النوع من التفحص أخذ به مجلس الدولة الجزائري والجانب الشكلي تتمثل بالصياغة التشريعية إضافة إلى الترابط والتناسق بين التشريع والتشريعات السابقة بشأن الموضوع نفسه أما الرقابة الموضوعية فهي تتعدى من رقابة المشروعية إلى رقابة الملائمة مع المصلحة<sup>(61)</sup> العامة. وهنا يثور سؤال إلى اي مدى تكون صلاحية مجلس الدولة في تعديل أو إضافة أو حذف مشروع التشريع؟ بالنسبة لفرنسا فإن المجلس يقوم بملاحظة مدى مشروعية مشروع التشريع من خلال صور ثلاثة:-<sup>(62)</sup>

— الصورة الأولى: الرقابة على إعداد المشروع وتكون من خلال مراعاة القواعد الإجرائية وذلك من خلال مراقبة الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الحكومة عند إعدادها للمشروع مثل إجراء الاستشارات الضرورية قبل عرضه على مجلس الدولة<sup>(63)</sup>.

— الصورة الثانية: مراقبة الموضوعات التي ينقل ضمن مجال القانون بشكل حصري وذلك حيث صدر الدستور المواد التي يستوجب على لبرلمان إعدادها واصدار قوانينها بصورة مطلقة أي تفصيلية ومواد أخرى تكون بصورة أساسية وتترك الخزيات للحكومة عن طريق اللوائح. م 34 من دستور فرنسا.

— الصورة الثالثة: تتمثل بفحص مدى احترام الحكومة لقاعدة تدرج القوانين وذلك لتجنب الدخول في تناقض القواعد القانونية في سلم القوانين، وذلك

ويقصد بها عدم مخالفة مشروع القانون للقواعد التي تملوه وهي الدستور وعدم مخالفتها لللائحة للدستور والقانون الأعلى منه أي خضوع القاعدة الدنيا للقاعدة الاسمي بهدف النجاة من عدم دستورية القوانين وذهب مجلس الدولة المصري إلى أنه (التزاماً بأحكام الدستور ونزولاً عن أوامره ونواهييه وما ارتسه المحكمة الدستورية في هذا الخصوص جاءت مراجعة قسم التشريع لمشروع القانون وبما تقتضيه من أعمال المشروعة بما مفاده ضرورة التأكد من عدم خروج النص أو تجاوزه عما هو مقدر بقاعدة تعلق في مدارج القواعد التشريعية حيث تستوي على قمتها النصوص الدستورية التي تتعين دائماً استحضارها ماثلة في ذهن واضع التشريع.

وبشكل عام فإن الفقه القانوني يتجه إلى ترتب النصوص التشريعية بشكل هرمي يكون الدستور في قمته ثم يليه التشريع العادي ومن ثم التشريع الفرعي، وهذه المراعاة تتجسد من خلال عدم وضع نص تشريعي يتعارض مع نص أعلى منه مرتبة (71).

ويكون من ضمن مراعاة التدرج الهرمي للقوانين مراعاة التشريع للاتفاقيات الدولية حيث ان قواعد القانون الدولي تفرض على كل دولة تصديق على معاهدة أو اتفاقية دولية ان تتخذ بما يلزم من الإجراءات لتسهيل تنفيذ المعاهدة في الدولة وبذلك فان إعداد مشاريع القوانين يستوجب قبل اصدارها ان يتم مراجعة المعاهدات والاتفاقيات الدولية الملزمة لمراعاة الانسجام بينها، والآفاق ذلك يعرض إلى تعارض القانون الدولية مع الداخلي (72).

### 5.2.3 الصفة الإلزامية للتشريع

أن ضمان نجاح أي تشريع يعتمد على مدى تطبيقه والتطبيق يعتمد على إلزامية التشريع أي وجود الصفة الإلزامية في تطبيق وأهمية الفقه الإلزامية تتجلى في تميز القاعدة القانونية عن القاعدة الاجتماعية وقواعد المجاملات ومن خلال هذه الصفة يتحقق عنصر الاعتقاد الاجتماعي بضرورة اتباع القاعدة وذلك لتجنب الوقوع في الجزاء المرفق لم يخالفها، وان كان بعض الفقهاء لا يعتبرون وجود الجزاء عنصر من عناصر القاعدة القانونية (73).

### 6.2.3 الاستعانة بالجهات المعنية

ومن الأمور البديهية والمهمة عن استصدار تشريع وإعداده الاستعانة بأصل الخبر، وللعلم في ذلك التخصص والاستشارة براءى الجهات التي تمسها أو التي لها تماس مع التشريع محل الإعداد وذلك لتلافي العيوب الفنية والنقص الذي يشوبه

للتشريع دون مسوغ، عندما كانت القسم يراج تشريعي ضريبي فيقصد به ان الضريبة وأن كانت تفرض على جزء معين من الأفراد (المكلفين) يستوجب اخذهم بنظرة عادلة اجتماعياً (67).

### 2.2.3 المساواة

ويقصد بها ان يكون جميع الأفراد سواسية أمام القانون أي ان التشريع يعامل الجميع بشكل متساوي والمساواة ليست مطلقة في هذه الحالة وإنما هي نسبة بحيث تطبق على كل من يتمتع بنفس الظروف وكل من تتوفر فيه نفس الشروط فيطبق التشريع بشكل متساو على الجميع وهم المبادئ المتبعة اليوم في حقوق الانسان هي المساواة المدنية والتي يقدر بها المساواة امام التكاليف العامة والمساواة امام الخدمات العامة والتي يستوجب على الجهات الحكومية مراعاتها في اعداد واصدار التشريعات الفرعية (الوائح والتعليمات).

### 3.2.3 الأمن القانوني

يعتبر الأمن القانوني من المصطلحات المتداولة كثيراً في الاظمة القانونية ويمثل هذا المبدأ بالثبات النسبي للعلاقات القانونية واستمرار المراكز القانونية وبث الطمأنينة بين أطراف العلاقة القانونية تجنباً لعدم التوقع (لعنصر المفاجأة) في سن التشريعات وهذا يعني ان يكون التشريع بشكل عام واضحاً ثابتاً بسيطاً ضمن إطار توقع الاشخاص، يعد الأمن القانوني بمثابة معيار أساس المشروعية التدابير التشريعية والإدارية التي تنفذها السلطات العامة وفي وقت وظروف معينة (68). وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الامن القانوني بانه (المبدأ الذي يكفل للمواطنين سهولة معرفة ما تبيحه وما يمنعه القانون المطبق) وهو ما يتطلب أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة والا تتغير بشكل متكرر وغير متوقع (69). ويمكن تدعيم فكرة الأمن القانوني من خلال:

- عدم الاعمال بالأثر الرجعي للقوانين إلا في أضيق الحدود (70).
- الأخذ بوجود فترة انتقالية لتطبيق القانوني بين تاريخ نشره وتاريخ نفاذه (العمل بشكل واقعي) وذلك مراعاة لأوضاع المخاطبين وذلك لوجود احكام جديدة حتى يتم ترتيب أوضاعهم المالية أو الاقتصادية.
- مراعاة الثبات والاستقرار في القواعد القانونية من خلال تقليل التكرار والتعديلات لفترة زمنية وجيزة وبهذا الخصوص يفضل المخصين عدم تعدد التعديلات وإنما تحميها بقرار واحد.

### 4.2.3 مراعاة التدرج القانوني للقواعد القانونية

- النصوص مما يؤدي عدم الاستعانة بهم بتعديل التشريع الجديد عدة مرات وبدوره يؤثر على استقرار المعاملات وان الاستعانة برأي الجهات التي يمسها التشريعات كونها تكون ذات حبرة ونحن نرى ان تكون نقابة المحامين هي إحدى الجهات التي يتم اشراكها في عملية إعداد القوانين وذلك لكون المحامين هم أكثر الفئات تماساً مع التطبيق للنصوص على أرض الواقع وذلك بحكم عملهم في المحاكم ومراجعتهم للدوائر والمؤسسات الحكومية اثناء تعميم حقوق موكلهم في المعاملات والمرافعات، إضافة إلى ان المحامي لديه من الخلفية القانونية مما يؤهله الوقوف على مواضع الخلل والتناقض في التشريعا
4. الخاتمة

#### 1.4 الاستنتاجات

- يقصد بالتشريع بأنه كل ما يصدر من قواعد قانونية مكتوبة عن سلطة مختصة في الدولة، مثل الدستور الذي يصدر من السلطة التأسيسية والقانون الذي يصدر من السلطة التشريعية واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بمختلف أنواعها، ويعد التشريع من أهم المصادر الشكلية للقانون التي يستمد منها قوته الملزمة.
- ينقسم التشريع حسب أهميته والجهة التي تقوم بإصداره الى عدة انواع فهناك التشريع الفرعي والتشريع العادي وفي القمة هناك التشريع الدستوري، حيث ان هذه الانواع تندرج فيما بينها من حيث قوتها الالزامية فضلاً عن اختلاف الجهة التي تقوم بإصدارها .

#### 2.4 المقترحات

#### 1.5 القرآن الكريم

#### 2.5 الكتب

- يقصد بها التشريعات التي يتم إعدادها من قبل الحكومة وفي مختلف درجاتها. وتعد الحكومة أكثر الجهات نجاحاً في إنشاء مشروعات التشريعات وذلك لأنها أكثر قرباً للواقع وأكثرها تحسباً للتغيرات كونها أكثر التماسا واحتكاكا بالأفراد لأنها الجهة التنفيذية للتعليقات واللوائح والقوانين. وفي غالبية قوانين مجالس الدولة او الشورى فان هذه المشاريع تقع ضمن نطاق اختصاص مجلس الدولة في إعدادها أو صياغتها أو تدقيقها، أي أنها سواء كان مشروع تشريع أو تشريعاً فرعياً تستهدف السلطة التنفيذية استصدار قانون فأنها تستطيع ان تفتح مجلس الدولة وإرسال هذا المشروع أي ان الجهة التنفيذية تقوم بالإعداد وتترك ضبط الصياغة للمجلس ولها أيضاً ان تطلب من المجلس إعداد وصياغة مشروع.
1. د. رافد خلق هاشم البهادلي ود. عثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2012.
  2. محمود محمد علي صبر، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب جدة للتأليف، الحيزة، 2009
  3. د. عبد الباقي البكر، د. زهير بشير، المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة، 1989 .
  4. د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، عمان، مطبعة الدستور، 1993م .
  5. د. عبد الرشيد مأمون، الوجيز في المدخل لعلوم القانون، دار النهضة، القاهرة، بدون سنة طبع.
  6. حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة أبي بكر بلقاية - تلمسان - الجزائر، 2016 .
  7. إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة ود. رعد ناجي جده، النظرية العامة في القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 1990.
  8. د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014.
  9. د. ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة، بغداد، 1991 .
  10. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة، 1989، ص31-30

11. ادريس العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون، ج 1، البار البيضاء، مطبعة النجاح، 1975، بدون رقم الصفحة.
12. المحامي دلفان كمال احمد، الدعوى الاستملاكية ومسألة الربع القانوني، منظمة نشر الثقافة القانونية، دهوك، 2009، 12- سعيد السيد علي، دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية، ابو المجد، القاهرة، 2008.
13. عبد الرحمن الحديدي، المركز العربي الديمقراطي، قراءة في مفهوم العدالة الاجتماعية (تأصيل نظري)، 2019.

(7) Vecrac Crabbe, Legislative Drafting, London. Cavendish publishing limited. 1988.

P1.

- (8) د. عبد الرشيد مأمون، الوجيز في المدخل لعلوم القانون، دار النهضة، القاهرة، بدون سنة، ص 147.
- (9) نقلاً عن حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة أبي بكر بلقاية - تلمسان - الجزائر، 2016، ص 1.
- (10) علي علي منصور، المدخل لعلوم القانون الفقه الإسلامي، دار الفتح، بيروت، 1971، ص 24 (نقلاً عن حاكم أحمد، المصدر السابق، ص 2).
- (11) اي صعوبة تعديله لكونه يتطلب شروطاً معقدة من الناحية الاجرائية والسياسية كما في المادة 126 والمادة 142 من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (12) كونه يمس مبدأ المشروعية اي خضوع القانون الاذن للقانون الاسمي والدستور هو اعلى الهم القانوني وهذا ما يعرف بالسمو الموضوعي للدستور.
- (13) كما حدث في مصر ثور يناير 2011.
- (14) للمزيد ينظر: إحسان حميد المغربي وكطران زغير نعمة ود. رعد ناجي جده، النظرية العامة في القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 1990، ص 230 - 235.

- (15) د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014، ص 10.
- (16) المادة 112 والمادة 122 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (17) عصمت عبد الحميد البكر، مشكلات التشريع، مصدر سابق، ص 10 وما بعدها.
- (18) د. عبد الباقي البكري، د. زهير بشير، مصدر سابق، ص 91.
- (19) ينظر المادة 61 الفقرة الأولى من دستور 2005.
- (20) ينظر المادة 73 الفقرة ثانياً، وتعد مصادفاً عليها بعد مضي 15 يوماً.
- (21) ينظر المادة 80 الفقرة 2 و 3 من دستور 2005.
- (22) وفقاً لما جاء في أن الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 (مازن ليلو، ص 22).
- (23) د. عصمت عبد الحميد، المصدر السابق، مشكلات التشريع، ص 12.
- 24 الفقرة ثانياً من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 25 قاسم عبادي محمدي العامري، دور مجلس الدولة في اعداد التشريعات وصياغتها واثره في تحقيق الامن القانوني، رسالة ماجستير مقدمة الى قسم القانون في معهد المعلمين للدراسات العليا، بغداد 2020، ص 129.
- 26 د. ماهر صالح الجبوري، القرار الاداري، دار الحكمة، بغداد، 1991، ص 160.
- 27 قرار مجلس شوري الدولة رقم (22/1/1/4) المؤرخ في 22/5/1997.
- 28 للمزيد ينظر عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة، 1989، ص 31-50.
- (29) محمود محمد علي جده، المصدر السابق، ص 13. القاعدة القانونية هي الوحدة التي يتكون منها القانون للمزيد ينظر محمد سلامة، مدخل قانون التجاري، 1975، ص 22.
- (30) نقلاً عن الدكتور ادريس العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون، ج 1، البار البيضاء، مطبعة النجاح، 1975، بدون رقم الصفحة.

(31) تقسم المصادر إلى رسمية وغير رسمية في القانون العراقي (المادة الأولى).

(32) p33, political constitutional, ritchard belamy

- (33) كما هو الحال في قانون المفوضية العليا حيث اصدر في الشهر الحادي عشر من 2019 واتم تعديله بعد أقل من شهرين وذلك لوجود عيوب.
- (34) ساكار أمير عبد الكريم هوزي، المصدر السابق، ص 71.
35. بذلك وغالباً يكون للسلطة التنفيذية أن التشريعية حق الاقتراح إلا أنه هنالك دول تعطي حق المواطنين حق الاقتراح مثل الصومال.

(36) المادة 60 من الدستور العراقي أ + ب تنزيل كامل والمادة 120 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(37) المادة 156 من دستور مصر والمادة 60 من دستور العراق.

(38) الجزائر (20 عضو)، سعودية (10 أعضاء)، سوريا (10 أعضاء)، العراق (10 أعضاء).

(39) سواء كان مشروعاً أم مقترحاً فإنه يسري عليه نفس الإجراءات إلا ما ورد بشأنه نص خاص، م 124 النظام الداخلي للبرلمان.

### 3.5 الرسائل والاطارح الجامعية

1. قاسم عبادي محمدي العامري، دور مجلس الدولة في اعداد التشريعات وصياغتها واثره في تحقيق الامن القانوني، رسالة ماجستير مقدمة الى قسم القانون في معهد المعلمين للدراسات العليا، بغداد 2020.
2. سامي سلمان مرغر سنوسي، دور مجلس الدولة في مجال التشريع، أطروحة دكتوراه مقدم إلى كلية الحقوق جامعة بني سويف، 2018.
3. هاش جازية، نظام مجلس الدولة الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن، 2008.

### 4.5 الدساتير والقوانين والقرارات

1. الدستور العراقي لسنة 2005.
2. دستور مصر لعام 2011.
3. قانون السلامة الوطنية العراقي رقم 1 لسنة 2004.
4. النظام الداخلي للبرلمان العراقي.
5. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1787.
6. الدستور الفرنسي المعدل لعام 2008.
7. قرار مجلس شوري الدولة رقم (22/1/1/4) المؤرخ في 22/5/1997.
8. لقانون الاستملاك رقم 54 لسنة 1970.
9. قانون ادارة البلديات في اقليم كردستان رقم 6 لسنة 1993.
10. قانون مجلس الدولة لسنة 2017.
11. قانون 47 لسنة 1972.
12. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

### 5.5 البحوث والدراسات

1. مازن ليل راضي، الأمن القانوني، المصدر من الأمن القانوني إلى التوقع المشروع بحث منشور، 2018.
2. جعفر عبد السادة بهير، دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الخاص بمواضيع الاصلاح الدستوري والمؤسساتي، 2018.

### 6.5 المصادر الاجنبية

1. Vecrac Crabbe, Legislative Drafting, London. Cavendish publishing limited. 1988.

(73) إلا أن غالبية الفقهاء يرون بأن الجزء هو الذي تضمن للقاعدة القانونية فعاليتها ونفاذها وهذا ما أكده قسم التشريع للمزيد ينزر ملف 192 / 1975 نقلًا عن د. أحمد علي اللقاني، مصدر سابق، ص 47.

- (40) المادة 128 النظام الداخلي
- (41) المادة 132 من نفس القانون.
- (42) المادة 133 من النظام الداخلي.
- (43) المادة 136 من النظام الداخلي
- (44) المادة 159 من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (45) المادة 61 من الدستور العراقي.
- (46) المادة 73 الفقرة 3 من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (47) المادة 7 القسم السابع دستور الولايات المتحدة لسنة 1787م.
48. عندما يكون التشريع في مرحلة الاعداد فإنه يسمى مشروع التشريع (مقترح التشريع) لأنه لم يتم التصويت عليه بعد او لم يدخل مرحلة الاقرار .
49. في كلتا الحالتين قبل ان يتم التصويت عليه يسمى بمشروع التشريع او مقترح التشريع ونوهه بالمشروع الكوردستاني ان يغير مصطلح المشروعات القوانين بمصطلح مشروعات التشريعات كونها تشمل كل نص قانوني مكتوب .
- (50) الفقرة 2 من المادة 6- من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (51) عدم التعويض عن ريع مساحة الارض التي يتم استهلاكها بشكل جزئي من قبل الدولة (الريع القانوني) اذا حدث تحسن للعقار وفقا لقانون الاستهلاك رقم 54 لسنة 1970 ، بينما قانون ادارة البلديات في اقليم كردستان رقم 6 لسنة 1993 القانوني يذهب الى عدم التعويض عن ريع مساحة العقار وذلك في حالة الاستهلاك الكلي ، للمزيد ينظر: الهاجمي دلوغان كمال احمد، الدعوى الاستهلاكية ومسألة الريع القانوني، منظمة نشر الثقافة القانونية ، دهوك ، 2009.
- (52) د. سعيد السيد علي، دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية، ابو المجد، القاهرة، 2008، ص 19.
53. المادة 39 من الدستور الفرنسي المعدل 2008
- (54) غير أنه من الناحية العملية فإن الوزير هو الذي يقوم بإعداد مشروع التشريع وتحديد مضمونه وذلك لكون الاخرى من غيره بشؤون وزارته ومدى الحاجة إلى اللوائح والقوانين التي تنظم الأعمال ضمن حدود وزارته ويقوم المشروع مشغوعاً بالأسباب لأنه هو يحضر مناقشة المشروع أمام الجمعية الوطنية. للمزيد ينظر: سامي سليمان مرغر سنوسي، دور مجلس الدولة في مجال التشريع، أطروحة دكتوراه مقدم إلى كلية الحقوق جامعة بني سويف، 2018، ص 159.
- (55) المادة 101 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
56. الفقرة اولاً من المادة 5 من قانون مجلس الدولة لسنة 2017.
- (57) المادة 63 من قانون 47 لسنة 1972.
- (58) د. سيد علي شكري، مصدر سابق، ص 20.
- (59) المادة 39 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.
- (60) سامي سليمان مرغر سنوسي، دور مجلس الدولة في مجال التشريع، أطروحة دكتوراه مقدم إلى كلية الحقوق جامعة بني سويف، 2018، ص .
- (61) والمصلحة الملائمة مع المصلحة العامة تعني توافق النص المعروض مع الظروف القائمة مع مبررات الاجتماعية والاقتصادية فهنا يمكن للمجلس إلا يتعاد عن الاختصاص القانون والحث في تقديم الوقائع والعقبات التي يمكن ان تصادم النص المعروض (مشروع التشريع) للمزيد: هاش جازية، نظام مجلس الدولة الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن ، 2008، ص 87.
- (62) سامي سليمان مرغر سنوسي ، المصدر السابق ، ص 159.
- (63) وقد اعتبر مجلس الدولة عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للتربية الوطنية أمر مرفوض وغير مرغوب فيه.
- (64) المادة 34 دستور فرنسا والمادة 101 دستور مصر.
- (65) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، المصدر السابق، ص 120.
- (66) عبد الرحمن الحديدي، المركز العربي الديمقراطي، قراءة في مفهوم العدالة الاجتماعية (تأصيل نظري)، 2019، ص 8.
- (67) د. أحمد اللقاني، مصدر سابق، ص 41.
- (68) مازن ليل راضي، الأمن القانوني، المصدر من الأمن القانوني إلى التوقع المشروع بحث منشور، 2018.
- (69) نقلًا جعفر عبد السادة بهير، دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الخاص بمواضيع اصلاح الدستوري والمؤسساتي، 2018، ص 9.
- (70) وهي الحالات الاستثنائية لتطبيقها مثل صدور قانون اصلاح للمتهم او القواعد المفسرة للقوانين.
- (71) . ومثال على ذلك هو عدم فرض ضريبة أو رسم ضمن اصدار تعليمات وذلك لان الدستور العراقي يمنع فرض ضرائب أو رسم إلا بقانون المادة 28 ف أ من الدستور العراقي 2005.
- (72) تنازع القانون الداخلي مع الدولية.